



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

POLICY
BRIEF

EIN NEUANFANG FÜR TTIP

Sebastian Dullien,
Adriana Garcia, und Josef Janning

ZUSAMMENFASSUNG

Mitgliedstaaten der EU und die Europäische Kommission sind davon überzeugt, dass die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) die transatlantische Beziehungen stärken sowie Wachstums- und Beschäftigungsanreize schaffen wird. Viele Europäer sehen TTIP jedoch als Bedrohung für Standards, Arbeitsbedingungen, den Datenschutz und sogar als Einschränkung demokratischer Entscheidungsspielräume. In Deutschland ist die Ablehnung am deutlichsten aber auch in anderen EU-Mitgliedstaaten nimmt der Widerstand zu und die Ratifizierung droht zu scheitern. Diese Lage erfordert eine differenzierte Diskussion der ökonomischen Auswirkungen von TTIP. Tatsächlich werden einige EUMitgliedstaaten von dem Freihandelsabkommen profitieren, andere jedoch nicht.

Angesichts der öffentlichen Ablehnung sollte die EU einen neuen Anlauf unternehmen, um die Zustimmung zu TTIP zu erhöhen. Sie sollte möglichst schnell ein schlankes Abkommen aushandeln, das sich vorrangig auf die Abschaffung bestehender Zölle konzentriert. Schrittweise können Normen und Standards harmonisiert und die Aufgabenverteilung zwischen den Aufsichtsbehörden verbessert werden. Auf die Streitbeilegung zwischen Investoren und Staaten sollte verzichtet werden. Europa sollte die Verlierer von TTIP entschädigen, im Ansatz vergleichbar mit der Verdopplung der EU-Strukturfonds im Rahmen der Vervollendung des EU-Binnenmarktes.

Noch nie hat die Europäische Union ein Handelsabkommen wie die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) verhandelt. Die EU hat zwar bereits Erfahrung darin, mit kleineren Handelspartnern zu verhandeln, die zu diesem Zweck ihre Präferenzen, Normen, Standards und Prozesse anpassen mussten. Doch noch nie zuvor hat die EU ein Abkommen mit einem Partner ausgehandelt, dessen Markt ähnlich groß, dessen politisches Gewicht aber deutlich größer ist als das eigene. Da man in Europa die Vereinigten Staaten als potenzielle Bedrohung für die eigenen Normen und Werte sieht, ist TTIP zum kontroversesten Handelsabkommen geworden, das die EU je verhandelt hat. Die öffentliche Ablehnung von TTIP ist massiv und das Abkommen könnte ein ähnliches Schicksal erleiden wie frühere europäisch-amerikanische Vereinbarungen: Sowohl SWIFT als auch das Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen wurden vom Europäischen Parlament abgelehnt.

Am stärksten ist die Ablehnung in Deutschland und in Österreich. Befördert auch durch anti-amerikanische Stimmungen haben 1,2 Millionen Deutsche in nur zehn Wochen eine Petition mit der Forderung „Stoppt TTIP“ unterzeichnet. Doch auch in Frankreich, in den Niederlanden, in Spanien und sogar in Großbritannien, dem traditionell pro-atlantischstem EU-Mitgliedstaat, ist die Ablehnung gestiegen. TTIP ist zum Symbol für „Hyper-Globalisierung“, für eine Verschärfung sozialer Spaltungen und für die Nachrangigkeit von öffentlichen Gütern zu Gunsten von Unternehmensgewinnen geworden. In Deutschland konzentriert sich die Ablehnung vor allem auf den Investor-Staat-Streitbeilegungsmechanismus (ISDS), der inzwischen

das Chlorhähnchen als gern zitiertes Beispiel für die Bedrohung durch TTIP abgelöst hat. Die Befürchtungen der Öffentlichkeit und der Ärger richten sich auch gegen potenzielle Auswirkungen auf den Datenschutz, auf Normen und Standards in den Bereichen Gesundheit und Umwelt sowie auf den öffentlichen Dienst, etwa den National Health Service in Großbritannien.

Angesichts des Einsatzes europäischer Politiker für das Projekt steht viel auf dem Spiel. Von Anfang an haben sich führende europäische Politiker aus strategischen und ökonomischen Gründen für TTIP stark gemacht. Vor dem Hintergrund der Finanz- und Eurokrise sahen Politiker in Deutschland, in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten das Projekt als Chance, die gängige Interpretation vom westlichen Niedergang in Frage zu stellen. Vor allem hofften sie, dass die durch das Freihandelsabkommen erforderlichen Strukturreformen das Wachstum in Europa beflügeln und die transatlantische Partnerschaft durch ein verbindliches und ehrgeiziges Signal stärken würden. Zudem setzten sie auf die Einführung globaler Handelsnormen, Standards und Regeln. Sollte TTIP jetzt scheitern, wäre damit genau das Vorurteil bestätigt, das das Abkommen eigentlich entkräften sollte.

Dieser Policy Brief argumentiert, dass angesichts des geringen Vertrauens in die USA und der schwindenden Akzeptanz für europäische Politik und Institutionen die neue Europäische Kommission einen weiteren Anlauf unternehmen sollte, die Öffentlichkeit für das Projekt zu begeistern. So muss vor allem sachlich und differenziert über den wirtschaftlichen Einfluss von TTIP diskutiert werden, das Gewinner und Verlierer in Europa hervorbringen wird. Die Europäische Kommission sollte zudem die Bedenken gegenüber Investitionsschutzregeln ernst nehmen, die vor allem in Deutschland zur Ablehnung von TTIP führen. Angesichts der Schwierigkeiten, eine umfängliche Einigung zum Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse zu erreichen, sollte die Europäische Kommission ihre Ziele reduzieren und ein schlankeres Paket schnüren, das sich auf die Beseitigung von Zöllen im Handel zwischen der EU und den USA konzentriert.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen von TTIP auf die EU-Mitgliedstaaten

Die Befürworter von TTIP in Europa argumentieren, dass das Abkommen Wachstum und Beschäftigung fördere. So erklärte beispielsweise Handelskommissar Karel de Gucht im Jahr 2013, dass das ehrgeizige Abkommen einen „Wachstumsschub für Europa in Höhe von 120 Milliarden Euro“ bringen werde und „Millionen von Arbeitsplätzen für unsere Arbeitnehmer“ entstünden.¹ Das wirtschaftlich immer noch schwächelnde Europa könnte von der Erholung der US-Wirtschaft profitieren und Zugang zu amerikanischen Energieressourcen erhalten, sollte das Abkommen die gegenwärtigen Exportbeschränkungen auf amerikanisches Öl und Erdgas aufheben. Für die Befürworter von TTIP eine Win-Win-Situation: Eine Einigung, die Zölle und nicht-tarifäre

Handelshemmnisse auf beiden Seiten des Atlantik reduziert, würde Europa, den USA sowie allen EU-Mitgliedstaaten nutzen. Tatsächlich aber sind die ökonomischen Effekte von TTIP geringer als angenommen und die Vorteile innerhalb der EU sind nicht so gleichmäßig verteilt wie Befürworter des Abkommens suggerieren.

Detaillierte Analysen von TTIP kommen zum Schluss, dass die makroökonomischen Effekte auf die gesamte EU relativ gering wären. So hat das französische CEPII Institut berechnet, dass ein umfassendes TTIP (das heißt eines, das sowohl nicht-tarifäre Handelshemmnisse als auch Zölle abbaut) langfristig das europäische Bruttoinlandsprodukt um 0,3 Prozent, ein weniger umfassendes TTIP (also eines, das nur Zollschränken beseitigte) um weniger als 0,1 Prozent steigern würde.² Das britische CEPR Institut kommt zum Ergebnis, dass durch ein ehrgeiziges und umfassendes TTIP das europäische Bruttoinlandsprodukt bis zum Jahr 2027 um 0,5 Prozent zunehmen würde. Eine abgespeckte Vertragsvariante ließe das BIP nur um 0,1 Prozent steigen.³ Zwei deutsche Studien – eine vom Ifo-Institut im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung und eine vom Bundesministerium für Wirtschaft – prognostizieren sehr viel höhere potenzielle Wachstumseffekte eines umfassenden TTIP. Allerdings stehen diese Studien wegen ihres methodischen Vorgehens in der Kritik. So wurde vor allem die Annahme, dass durch TTIP der Handel mit den USA um 80 Prozent zunehmen würde, weithin als „eindeutig unrealistisch“ beurteilt.⁴

Die Auswirkungen auf einzelne EU-Mitgliedstaaten sind unterschiedlich. Die Europäische Kommission verhandelt im Auftrag von 28 Mitgliedstaaten, deren Volkswirtschaften starke Unterschiede aufweisen. Einige werden von TTIP profitieren, bei anderen könnte der Handel umgelenkt werden. Da die 28 Mitgliedstaaten bereits einen einheitlichen Markt geschaffen und folglich bevorzugten Zugang zu den Märkten der anderen EU-Staaten haben, bedeutet die Schaffung einer Freihandelszone mit den USA, dass die europäischen Firmen einen Teil ihres relativen Vorteils gegenüber amerikanischen Wettbewerbern in anderen Teilen des EU Marktes einbüßen werden. Würde man beispielsweise die Importzölle auf amerikanische Textilien abschaffen, wären rumänische Textilproduzenten auf dem deutschen Markt stärkerem Wettbewerb durch amerikanische Wettbewerber ausgesetzt.

Wie dieses Beispiel zeigt, wirkt sich TTIP auf verschiedene Wirtschaftszweige unterschiedlich aus. Die meisten Studien kommen zum Schluss, dass das produzierende Gewerbe in Europa am meisten profitieren würde.⁵ Die europäische

2 Vgl. Lionel Fontagné, Julien Gourdon, und Sébastien Jean: „Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?“, Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales, September 2013, abrufbar unter: http://www.cepii.fr/PDF_PUB/pb/2013/pb2013-01.pdf (im Folgenden: Fontagné et al., „Transatlantic Trade“).

3 Vgl. Joseph Francois, Miriam Manchin, Hanna Norberg, Olga Pindyuk und Patrick Tombarger: „Reducing Trans-Atlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment“, Centre for Economic Policy Research, März 2013, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf (im Folgenden: Francois et al., „Reducing Trans-Atlantic Barriers to Trade and Investment“).

4 Jacques Pelkmans, Arjan Lejour, Lorna Schrefler, Federica Mustilli und Jacopo Timini: „The Impact of TTIP: The underlying economic model and comparisons“, Centre for European Policy Studies, Oktober 2014, S. 4, abrufbar unter: <http://www.ceps.eu/book/impact-ttip-underlying-economic-model-and-comparisons>.

5 Vgl. Francois et al.: „Reducing Trans-Atlantic Barriers to Trade and Investment“, Koen G. Berden, Joseph Francois, Martin Thelle, Paul Wymenga und Saara Tamminen: „Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis“, ECORYS, 2009, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf (im Folgenden: Berden et al., „Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment“); Fredrik

1 „Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – Solving the Regulatory Puzzle“, Rede von Karel De Gucht bei der Jahreskonferenz des Aspen Instituts in Prag, Prag, 10. Oktober 2013, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/october/tradoc_151822.pdf.

Automobilindustrie wäre vermutlich der größte Gewinner, da sie im Vergleich mit ihren amerikanischen Konkurrenten besonders wettbewerbsfähig ist und starke Ergebnis- und Exportzuwächse verzeichnen dürfte. Andere Branchen, die einen großen Anstieg im Gesamtexport sowie im bilateralen Export mit den USA verzeichnen dürften sind Chemikalien, Kosmetika und Pharmazeutika, Metalle und Metallprodukte, sonstige Transportgeräte, verschiedene Waren sowie Holz- und Papierprodukte. Produktionseinbußen werden hingegen für Branchen vorhergesagt, die mit einer Senkung der Zölle zu kämpfen hätten wie im Fall des Elektromaschinenbaus, der Metalle und Metallprodukte sowie der Raumfahrt.

Auch der europäische Dienstleistungssektor könnte von TTIP profitieren – vielleicht sogar stärker als der amerikanische.⁶ Einzelsparten, in denen Europa traditionell stark ist, würden aus dem Abkommen einen deutlichen Vorteil ziehen. Die Versicherungswirtschaft gilt als klarer Gewinner hinsichtlich Umsatz und Exportchancen. Der Bausektor, Unternehmensdienstleistungen, Wassertransport und Finanzdienstleistungen würden ebenfalls steigende Umsätze und Exporte verzeichnen.

Der Agrarsektor müsste vermutlich Einbußen bei der Wertschöpfung hinnehmen. Die durchschnittlichen Zölle auf Agrarprodukte sind höher als für industriell erzeugte Produkte, zudem existieren nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Beides zusammen genommen erhöht die Handelskosten für europäische Exporteure von Nahrungsmitteln und Getränken in die USA um 73,3 Prozent – die höchste Belastung unter allen Wirtschaftszweigen.⁷ Auch wenn der europäische Agrarsektor in dieser Hinsicht von TTIP profitieren würde, verlöre er gleichzeitig den Schutz, den er gegenwärtig genießt. Einer Studie zufolge würden die amerikanischen Exporte in die EU nach Abschluss von TTIP um 116 Prozent, die europäischen Exporte in den amerikanischen Markt hingegen nur um 56 Prozent zunehmen.⁸ Die Exporte innerhalb der EU würden ebenfalls um 2,1 Prozent abnehmen und der gesamte Wertschöpfungsrückgang der europäischen Landwirtschaft wird auf netto 0,5 Prozent geschätzt. Für die EU könnten sich neue Exportchancen für Milchprodukte, verarbeitete Produkte (inklusive Wein und Spirituosen) und, unter bestimmten Voraussetzungen, für Zucker und Biodiesel auftun. Dem stehen jedoch nachteilige Wettbewerbseffekte für Rinderprodukte, Ethanol, Geflügel und Getreide gegenüber.

Die Auswirkungen von TTIP auf einzelne EU-Mitgliedstaaten hängen auch vom Stellenwert kleiner und mittelgroßer Unternehmen (KMU) in ihren jeweiligen Volkswirtschaften ab. Handelsabkommen wirken sich normalerweise unterschiedlich auf Firmen unterschiedlicher Größe aus. Herkömmliche Handelsvereinbarungen, die die Senkung von Zöllen zum Ziel haben, nutzen in der Regel

Erixon und Matthias Bauer: „A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods“, European Centre for International Political Economy, Oktober 2010, abrufbar unter: <http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/a-transatlantic-zero-agreement-estimating-the-gains-from-transatlantic-free-trade-in-goods.pdf>.

6 Vgl. Francois et al.: „Reducing Trans-Atlantic Barriers to Trade and Investment“, S. 60; Fontagné et al., „Transatlantic Trade“, S. 9.

7 Vgl. Berden et al.: „Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment“, S. 24.

8 Jean-Christophe Bureau, Anne-Célia Disdier, Charlotte Emlinger, Jean Fouré, Gabriel Felbermayr, Lionel Fontagné und Sébastien Jean: „Risks and Opportunities for the EU Agri-Food Sector in a Possible EU-US Trade Agreement“, Europäisches Parlament, Generaldirektorat für Interne Politiken, September 2014, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/514007/AGRI_IPOL_STU%282014%29514007_EN.pdf.

großen Firmen mehr. Da die meisten KMU keine eigenen Abteilungen zur Einhaltung der von herkömmlichen Handelsvereinbarungen geforderten Herkunftsregelung haben, exportieren sie oft weiterhin auf Basis der bisherigen nicht-präferenziellen Meistbegünstigungszölle.⁹ Auch wenn die TTIP-Unterhändler über die Einführung spezieller KMU-Kapitel diskutieren – ein Novum in der EU – deuten Studien und Unternehmensumfragen darauf hin, dass größere Firmen auch in diesem Fall am meisten von einer Senkung der Zollsätze profitieren würden.¹⁰ KMU hingegen, die nur begrenzte Ressourcen und Erfahrung im Umgang mit Themen wie unterschiedlichen Regulierungen und Registrationserfordernissen in verschiedenen Rechtsordnungen haben, würden am meisten von einem Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse profitieren.¹¹

Die Auswirkung von TTIP auf einzelne EU-Mitgliedstaaten hängt folglich von der Struktur ihrer Volkswirtschaften und vor allem vom bestehenden Schutzgrad für spezifische Exporte ab. Konkret heißt das, dass Mitgliedstaaten, die vorwiegend in Wirtschaftszweigen mit derzeit hohen Zöllen exportieren, stärker profitieren werden als Mitgliedstaaten die sich auf Exporte in Wirtschaftszweigen mit niedrigen Zöllen spezialisiert haben. Während beispielsweise auf Bulgariens Hauptexportgut in die USA – Tabak – im Durchschnitt mehr als zehn Prozent Zoll erhoben wird, betragen die Zölle für Luxemburgs US-Exporte durchschnittlich nur 0,28 Prozent. Selbst zwischen Ländern mit ähnlichem Pro-Kopf-Einkommen unterscheiden sich die bestehenden Zollsätze deutlich: Während die Zölle auf französische Top-Exporte durchschnittlich 0,69 Prozent betragen, liegen die Zölle von deutschen Exporten bei durchschnittlich 1,65 Prozent; während auf die Exporte Portugals durchschnittlich 4,62 Prozent an Zöllen entfallen (hierzu gehört Bettleinen, das mit bis zu 20 Prozent verzollt werden muss), betragen sie im Durchschnitt nur 0,66 Prozent für slowenische Exporte.

Zusätzlich zu den bestehenden Zollniveaus hängen die Auswirkungen auf einzelne Mitgliedstaaten auch von bestehenden Handelsverbindungen mit den USA ab. Vor allem die Länder, die viel in die USA exportieren, werden stärker profitieren. So gehen beispielsweise mehr als 20 Prozent der irischen Exporte in die USA; demgegenüber beträgt der Handel von neuen Mitgliedstaaten wie Lettland, Bulgarien oder Slowenien mit den USA weniger als zwei Prozent. Die irischen Exporte in die USA machen mehr als zehn Prozent des Bruttoinlandsproduktes aus, die zyprischen Exporte in die USA hingegen nur 0,35 Prozent des BIP.

Ein weiterer Faktor bei der Bestimmung des Effekts von TTIP auf die Mitgliedstaaten ist der Grad der Handelskomplementarität mit den USA. Länder, deren

9 Herkunftsregeln sehen normalerweise vor, dass ein gewisser Anteil der Wertschöpfung eines Produktes im Gebiet der Vertragsparteien hergestellt werden muss, um die Vorzugstarife eines Freihandelsgebietes zu erhalten.

10 Vgl. Europäische Kommission: „EU-US trade negotiators explore ways to help SMEs take advantage of TTIP, as fourth round of talks ends in Brussels“, Brüssel, 14. März 2014, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-272_en.htm; Gabriel Felbermayr, Mario Larch, Lisandra Flach, Erdal Yalcin und Sebastian Benz: „Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA“, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Januar 2013, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/dimensionen-auswirkungen-freihandelsabkommens-zwischen-eu-usa-summary.property=pdf;bereich=bmwi2012;sprache=de;rwb=true.pdf>.

11 Vgl. Garrett Workman: „The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Big Opportunities for Small Business“, Atlantic Council, November 2014, abrufbar unter: http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/TTIP_SME_Report.pdf.

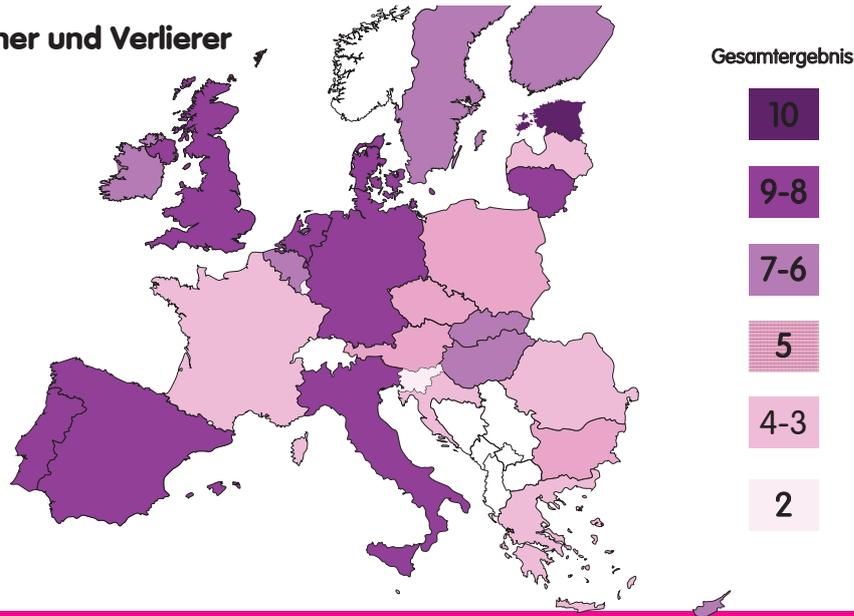
Produkte und Dienstleistungen von den USA importiert werden, gehören eher zu den Gewinnern. So beträgt zum Beispiel der Grad der Übereinstimmung von Gütern und Dienstleistungen, die die USA aus Deutschland importieren 50 Prozent; im Gegensatz dazu liegt der Wert der Übereinstimmung im Fall Zyperns bei nur 16 Prozent. Schließlich ist noch der Grad der Substituierbarkeit des Handels mit den USA entscheidend. Länder, die solche Produkte und Dienstleistungen in die restliche EU exportieren, die auch von den USA exportiert werden, werden vermutlich eher zu den Verlierern gehören, da sie stärkerem Wettbewerb innerhalb des EU-Marktes ausgesetzt sind – wie das etwa bei den rumänischen Textilproduzenten der Fall ist.

Die ökonomischen Auswirkungen von TTIP auf die EU-Mitgliedstaaten hängen somit von einer Reihe verschiedener Faktoren ab (vgl. Abbildung 1). Gemäß unserer Daten sind kleine Länder wie Estland, Dänemark und Portugal gut aufgestellt und werden von TTIP profitieren. Auch große Länder gelten traditionell als Gewinner. Zu diesem Ergebnis kommen auch andere Studien (die jedoch häufig keine genaueren Zahlen für die kleinen EU-Mitgliedstaaten aufführen). Makroökonomische Untersuchungen deuten darauf hin, dass Deutschland und Großbritannien – die beiden EU-Staaten, die TTIP unbedingt wollten – erwartungsgemäß diejenigen sind, die am meisten profitieren. Die Untersuchung von CEPII hat ergeben, dass das deutsche und das britische Bruttoinlandsprodukt bis zum Jahr 2025

Abbildung 1: Potenzieller Nutzen-Index von TTIP

Mitgliedstaat	Anteil der USA-Exporte an den Gesamtexporten (%)	BIP-Anteil der USA-Exporte (%)	Exporte nach Substituierbarkeit (S) (0-1)	Handelskomplementarität (C) (0-1)	Differenzwert (Handel S minus Handel C)	Zölle auf Top 10 Exporte handelsgerichteter Durchschnitt (%)	Gesamt-note 0-10
Estland	3,47	2,59	0,315	0,339	0,02	5,19	10
Dänemark	5,2	1,74	0,379	0,411	0,03	2,42	9
Portugal	4,22	1,21	0,318	0,355	0,04	4,62	9
Deutschland	8,08	3,24	0,53	0,519	-0,01	1,65	8
Italien	6,96	1,73	0,428	0,438	0,01	2,12	8
Litauen	2,79	1,98	0,319	0,337	0,02	5,68	8
Niederlande	3,88	2,77	0,501	0,453	-0,05	3,49	8
Spanien	3,71	0,85	0,403	0,421	0,02	3,47	8
UK	11,46	2,49	0,527	0,505	-0,02	1,99	8
Finnland	6,07	1,76	0,328	0,279	-0,05	2,46	7
Irland	21,16	11,21	0,232	0,2	-0,03	1,48	7
Schweden	5,82	1,74	0,447	0,423	-0,02	1,64	7
Belgien	5,14	5,17	0,467	0,417	-0,05	1,76	6
Zypern	3,58	0,35	0,168	0,197	0,03	2,09	6
Ungarn	3,04	2,52	0,389	0,406	0,02	1,1	6
Slowakei	1,81	1,61	0,332	0,403	0,07	2,45	6
Österreich	5,36	2,14	0,419	0,407	-0,01	1,02	5
Bulgarien	1,37	0,76	0,28	0,298	0,02	11,1	5
Tschechische Republik	2,17	1,76	0,405	0,438	0,03	1,16	5
Polen	2,24	0,87	0,38	0,398	0,02	2,22	5
Kroatien	2,75	0,57	0,284	0,273	-0,01	2,23	4
Frankreich	6,31	1,31	0,485	0,444	-0,04	0,69	4
Griechenland	3,42	0,51	0,288	0,219	-0,07	4,74	4
Malta	4,34	2,34	0,21	0,152	-0,06	0,99	4
Rumänien	1,67	0,58	0,308	0,345	0,04	1,57	4
Lettland	1,18	0,51	0,314	0,316	0	1,31	3
Luxemburg	3,41	0,78	0,219	0,196	-0,02	0,28	2
Slowenien	1,69	1,04	0,346	0,321	-0,03	0,66	2

TTIP Gewinner und Verlierer



Methodische Anmerkungen

Für einige der hier diskutierten strukturellen Faktoren zur Bestimmung der länderspezifischen Vorteile von TTIP lagen die entsprechenden statistischen Daten bereits vor. Für einige andere Indikatoren mussten sie erst erhoben werden.

Um Handelsverknüpfungen messen zu können, haben wir Exportindikatoren in die USA prozentual mit dem Anteil an den Gesamtexporten (wie wichtig sind die USA für den Handelssektor) und als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (wie wichtig sind die USA für die Wirtschaft eines Mitgliedslandes insgesamt) gemessen.

Um Handelskomplementarität zu messen, haben wir den von Michael Michaely entwickelten Handelskomplementaritäts-Index (TCI – Trade Complementarity Index) verwendet.¹ Dieser Index misst, inwieweit der Korb der Exporte eines Landes mit dem Korb der Importe eines Partnerlandes übereinstimmt: der Wert 1 zeigt vollkommene Komplementarität an; ein Wert von 0 zeigt an, dass es keine Überlappungen zwischen den Exporten eines Landes und den Importen eines anderen Landes gibt. Je größer die Handelskomplementarität zwischen einem EU-Mitgliedsland und den USA ist, desto größer ist der potenzielle Nutzen aus TTIP.

Um Handelssubstituierbarkeit zu messen, haben wir einen Handelssubstituierbarkeits-Index (TSI – Trade Substitutability Index) entwickelt, der dem Handelskomplementaritäts-Index gleicht, aber misst, wie stark die Exporte eines EU-Mitgliedslandes in andere EU-Staaten mit den Exporten der USA übereinstimmen. Ein Wert von 1 zeigt in diesem Fall an, dass ein EU-Mitgliedsland an seine EU-Partner genau dieselben Güter und Dienstleistungen exportiert, die die USA in die Welt exportieren, was für das betreffende Land einen negativen Effekt darstellt, weil es verstärktem Wettbewerb durch amerikanische Firmen ausgesetzt ist. Ein Wert von 0 zeigt an, dass es keine Übereinstimmung zwischen den EU-Exporten des EU-Mitgliedslandes und den Exporten der USA gibt, und folglich keine negativen Wettbewerbseffekte zu erwarten sind. Handelssubstituierbarkeit steht für gewöhnlich in engem Zusammenhang mit Handelskomplementarität, was bedeutet, dass potenziell profitierende Länder auch die Länder sind, die starkem Wettbewerb mit amerikanischen Exporten in anderen EU-Märkten ausgesetzt sind. Jedoch unterscheidet sich der Saldo zwischen den beiden wiederum deutlich (was als Zusammenfassung neuer Exportchancen und wachsendem Exportdruck genutzt werden kann). So deutet diese kumulative Erfassung beispielsweise für Dänemark und Portugal auf größere Chancen auf dem US-Markt hin als auf Herausforderungen im EU-Markt; im Fall von Griechenland, Frankreich, Malta und Finnland deutet der Indikator wiederum auf größere Herausforderungen anstatt auf Chancen hin.

Um den bestehenden Grad des Schutzes für länderspezifische Exporte zu messen, haben wir den handelsgewichteten durchschnittlichen Zollsatz für die Exporte eines Landes in die USA berechnet.² Ist dieser Wert hoch, nutzt die Beseitigung aller Handelsbarrieren dem Land mehr als wenn der Wert niedrig ist. Die Senkung der Zölle ist vor allem in Märkten wichtig, in denen KMUs exportieren und in denen sie bis zu einem gewissen Grad als Preisnehmer fungieren. In diesen Fällen kann sich eine Senkung der Zölle direkt positiv auf die Profitmarge der betreffenden Unternehmen auswirken, da sie ihre Preise auf dem US-Markt unverändert lassen können, aber einen höheren Ertrag pro Einheit erzielen. Dies trifft etwa auf die Schuhindustrie zu, die für Exporte in die USA einen Durchschnittszollsatz in Höhe von mehr als 5 Prozent zahlt.

Um den Gesamtwert zu erhalten, haben wir zunächst einen aggregierten Wert ermittelt (Handelssubstituierbarkeit abzüglich der Handelskomplementarität). So kann der Anteil der Exporte eines EU-Mitgliedslandes, das von TTIP profitieren dürfte, mit dem Anteil der Exporte in die restliche EU verglichen werden, wo stärkerer Wettbewerb durch US-Exporteure droht. Die Mitgliedsländer wurden anschließend jeweils anhand dieser vier Indikatoren eingestuft und erhielten auf Basis des Quartils, in dem sie sich befinden, Punkte zwischen 0 und 3. (So macht der Anteil der deutschen Exporte in die USA 3,24 Prozent des deutschen BIP aus. Das ist der dritthöchste Anteil innerhalb der EU-Mitgliedstaaten, Deutschland befindet sich damit im obersten Quartil. Deshalb erhält es für diesen Indikator 3 Punkte). Schließlich wurden alle Punkte zur Ermittlung eines Endwertes zusammengezählt. Diesen Endwert gilt es relativ zu deuten: je mehr Punkte ein Land erzielt, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten von TTIP profitiert.

¹ Vgl. Michael Michaely: „Trade Preferential Agreements in Latin America: An Ex-Ante Assessment“, The World Bank, März 1996, abrufbar unter: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-1583>.

² Die Berechnungen erfolgten auf Basis der Top10-Exportprodukte (bis zur HS-6 Nomenklatur) der EU-Mitgliedstaaten aus der WITS-UNSD Comtrade Datenbank sowie des angewandten Meistbegünstigungszollsatzes, den die USA 2013 an die WTO berichtet haben. In den Fällen, in denen die Zölle nicht auf Basis des Warenwertes erhoben wurden, wurde ein Wertzoll genutzt, der von der Weltbank und der UNCTAD berechnet wurde. Der handelsgewichtete Durchschnitt wurde dadurch errechnet, dass der Anteil des Handels in allen Top10-Exportprodukten, auf die Zölle erhoben werden, berechnet wurde.

um 0,4 Prozent steigen wird – und damit doppelt so stark wie das französische und das von zuletzt beigetretenen EU-Mitgliedstaaten.¹² Großbritannien würde sein Exportvolumen um vier Prozent steigern, Frankreich und Deutschland um rund zwei Prozent (in etwa der EU-Durchschnitt) und die neueren Mitgliedstaaten lägen darunter.

Unsere Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, dass auch Länder wie Italien und Spanien von TTIP sehr stark profitieren könnten. Sie handeln bereits sehr viel mit den USA, ihre Exporte unterliegen hohen Zöllen, ihre Exportstrukturen sind gut auf die Importstruktur der USA abgestimmt und die Gefahr, dass zunehmender Wettbewerb von amerikanischen Exporteuren auf den europäischen Markt drängt, ist gering.

Einige EU-Mitgliedstaaten weisen jedoch in allen Aspekten schlechte Werte auf. Ein gutes Beispiel hierfür ist Slowenien. Es handelt nur sehr wenig mit den USA und folglich trägt der USA-Handel kaum zum BIP bei. Zudem ähneln die eigenen Exporte in die EU den Exporten der USA mehr als slowenische Exporte amerikanischen Importen. Es ist zu vermuten, dass Slowenien durch zusätzlichen Wettbewerb von amerikanischen Exporten in den europäischen Markt negativ betroffen wird

und es gleichzeitig nicht, mehr in die USA exportieren wird. Zudem sind die Zölle auf seine zehn meistexportierten Güter in die USA bereits sehr niedrig, weswegen eine Zollsenkung der Wirtschaft keinen besonderen Schwung verleihen dürfte. Kurzum: TTIP wird Gewinner wie Verlierer unter den EU-Mitgliedstaaten hervorbringen – diesem Aspekt wurde bislang zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Kontroverse um TTIP

Das Gros der öffentlichen Kritik an TTIP richtet sich gegen die als intransparent empfundene Art der Verhandlungen. In demokratischen Gesellschaften ist der Vorwurf der Intransparenz ein wirksames Werkzeug in den Händen von Akteuren, die Prozessen und Institutionen Legitimität bestreiten – vor allem, wenn das Vertrauen in Politik und Institutionen bereits gering ausgeprägt ist. Unter diesen Bedingungen scheinen von Eliten angetriebene Projekte das Misstrauen der Menschen zu verstärken. Sie haben Angst, um ihre Besitzstände oder Arbeitsplätze und sehen ihren Lebensstil in Gefahr. In dieser Hinsicht hat der bisherige Verhandlungsprozess den Skeptikern in die Hände gespielt. Wie bei den meisten Verhandlungen

¹² Vgl. Fontagné et al.: „Transatlantic Trade“.

Auswirkungen auf Mitgliedstaaten: Ergebnisse aus anderen Studien

Österreich

Eine österreichische Studie sagt einen vermutlichen Zuwachs von 1,7 Prozent des Nationaleinkommens und 44 Prozent der Exporte in die USA voraus.¹ Die größten Ergebniszuwächse wären im Automobilssektor zu verzeichnen, gefolgt von verschiedenen Dienstleistungssektoren (Bau, Unternehmensdienstleistungen, Versicherung), Textilien und Bekleidung und verarbeitete Lebensmittel. Ergebnismrückgänge werden für Transportmaterial und „andere Güter“ vorhergesagt. Zu den Sektoren mit starkem bilateralem Exportwachstum würden Textilien, Transportmaterial, Automobil, Maschinen, Metall und verarbeitete Lebensmittel zählen.

Italien

Eine Untersuchung der italienischen Wirtschaft kommt zum Schluss, dass das Bruttoinlandsprodukt um 0,23 Prozent, die Gesamtexporte um ein Prozent und die Exporte in die USA um vier Prozent wachsen dürften und es einen geringen, aber negativen Effekt auf die Exporte in die EU geben dürfte.² Die Untersuchung betont, dass die Effekte auf die italienische Industrie positiv sein dürften, vor allem auf den Transportsektor (von der Automobilbranche bis zur Luftfahrt), auf das Maschinenwesen, auf die Mode sowie auf Nahrungsmittel und Getränke. Etwaige negative Effekte wegen des zunehmenden Wettbewerbs werden für Chemie- und Pharmazieprodukte, für die Landwirtschaft und für einige Holz- und Papierprodukte vorausgesagt.

Schweden

Gemäß einer schwedischen Studie würde das schwedische Bruttoinlandsprodukt um 0,2 Prozent und die bilateralen Exporte in die USA um 17 Prozent steigen, während die Exporte in EU-Partnerländer zurückgehen würden. Den stärksten Zuwachs beim Ertrag und beim Handel hätte die Landwirtschaft. Jedoch ist die relative Bedeutung dieses Sektors gering, weswegen diese Veränderungen nur geringe Auswirkungen auf die schwedische Wirtschaft hätten. Die industrielle Produktion und der Handel würden zunehmen, während die Dienstleistungen leicht zurückgehen würden.³ Der Ertrag und die Exporte von Lebensmitteln und Getränken, von Versicherungsdienstleistungen, Automobilen und Metallen könnten steigen. In den Bereichen Luftfahrt, Medizin- und Chemieprodukte, Elektrotechnik und Holzprodukte könnten Ertrag und Exporte hingegen zurückgehen.

Großbritannien

Eine Untersuchung von CEPR kommt zum Schluss, dass das britische Bruttoinlandsprodukt um 0,35 Prozent und die Gesamtexporte um 2,9 Prozent zunehmen würden. Der stärkste Ergebniszuwachs wäre im Bereich der Automobilindustrie zu verzeichnen. Der Ertrag von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, von Chemieprodukten und verarbeiteten Lebensmitteln würde ebenfalls steigen, während die Bereiche Metalle, verschiedene Fabrikate, Transportmaschinen, Holz und Papier, persönliche Dienstleistungen und der Lufttransport zurückgehen dürften. Der Gesamtexport dürfte in den meisten Bereichen steigen, vor allem aber bei Automobilen, Metallen, verarbeiteten Lebensmitteln und Chemieprodukten. Die Ausnahmen bilden Bau und persönliche Dienstleistungen.

¹ Joseph Francois und Olga Pindyuk: „Modeling the Effects of Free Trade Agreements between the EU and Canada, USA and Moldova/Georgia/Armenia on the Austrian Economy: Model Simulations for Trade Policy Analysis“, Vienna Institute for International Economic Studies, Januar 2013, abrufbar unter: http://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publicationen/Studien_2012_13/03-ResearchReport-FrancoisPindyuk.pdf.

² Giulia Della Roca, Andrea Dossena, Monica Ferrari, Alessandra Lanza, Stefania Tomasini und Lorena Vincenzi: „Stima degli impatti sull'economia italiana derivanti dall'accordi di libero scambio USA-UE“, Prometeia, Juni 2013, abrufbar unter: <http://www.bresciaexport.it/mailling-file/2014/TTIP.pdf>.

³ Swedish National Board of Trade: „Potential Effects from an EU-US Free Trade Agreement: Sweden in Focus“, November 2012, abrufbar unter: <http://www.kommers.se/dokument/dokumentarkiv/publikationer/2012/rapporter/potential-effects-from-an-eu-us%20-free-trade-agreement.pdf>.

blieb die Zivilgesellschaft zu Beginn des Prozesses ausgeschlossen. Stattdessen wurden die Verhandlungen auf vertraulicher Basis geführt. Anfänglich diffamierte die Europäische Kommission Kritiker als uninformiert und nicht repräsentativ für Europa – ein Vorwurf, der negativ auf die Kommission als Organ nicht gewählter Bürokraten zurückfiel. Als die Kommission zu einem späteren Zeitpunkt bestritt, dass TTIP ein „gemischtes Abkommen“ sei, das in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss, verstärkte dies die Ablehnung zusätzlich.

Es wird nun eine organisierte Kampagne gegen TTIP geführt, die auf der „Dracula-Strategie“ basiert – das heißt, Verhandlungsgegenstände ans Licht der Öffentlichkeit zu bringen um sie zu schwächen oder zu zerstören. Als die Europäische Kommission eine öffentliche Anhörung zu ISDS startete, erhielt sie 150.000 Zuschriften.¹³ Nach Angaben der Kommission wurden ungefähr 145.000 Zuschriften „kollektiv mit Hilfe von verschiedenen Online-Plattformen eingereicht, die vordefinierte Antworten enthielten, die die Befragten nutzten.“¹⁴ Der frühere Handelskommissar Karel de Gucht bezeichnete die Massenzusendung als „Angriff“ auf die Kommission. Seine Nachfolgerin Cecilia Malmström versucht hingegen, auf die ISDS-Kritiker zuzugehen und hat eine weitere Konsultationsrunde „mit EU-Regierungen, mit dem Europäischen Parlament und der Zivilgesellschaft angekündigt, bevor politische Empfehlungen in diesem Bereich eingeführt werden.“¹⁵ Sie hat bereits einige der Verhandlungspapiere veröffentlicht – ein absolutes Novum für die EU in Handelsverhandlungen.

Doch selbst wenn die Europäische Kommission transparenter agierte, würde der Widerstand gegen TTIP vermutlich nicht verschwinden. Die europäische Debatte über TTIP ist inzwischen stark polarisiert: während es viele EU-Regierungen und Unternehmensverbände unterstützen, wird es von einer wachsenden und heterogenen Zahl von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Gewerkschaften und einigen politischen Parteien vehement abgelehnt. Der Widerstand gegen TTIP in Europa hat zum Teil damit zu tun, dass der Fokus auf der Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse liegt, die mehr noch als Zölle einen sozialen Konsens, gesellschaftliche Normen und Präferenzen, regulatorische Kulturen und langgehegte Traditionen widerspiegeln. Auch wenn sich Lebensstile und Verbraucherpräferenzen in Europa und Nordamerika immer stärker angleichen, unterscheiden sich auf beiden Seiten des Atlantiks Inhalt und Prozess öffentlicher Güter deutlich. Öffentliche Dienstleistungen spielen in europäischen Gesellschaften eine viel größere Rolle als in den USA und auch die Risikokultur ist unterschiedlich: die Europäer legen viel größeren Wert auf ex-ante Evaluierungen, während die

13 Vgl. Europäische Kommission: „Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP)“, Juli 2014, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152693.pdf. Die Ergebnisse der Untersuchung waren zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Papiers von der Europäischen Kommission noch nicht veröffentlicht (Dezember 2014).

14 Commission Staff Working Document of 13 January 2015, SWD (2015) 3 final, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153044.pdf.

15 Vgl. Silke Wettach: „TTIP-Gegner legen EU-Kommission lahm“, Wirtschaftswoche, 19. Juli 2014, abrufbar unter: <http://www.wiwo.de/politik/europa/de-gucht-spricht-von-attacke-ttip-gegner-legen-eu-kommission-lahm/10221432.html>; Europäische Kommission: „Report presented today: Consultation on investment protection in EU-US trade talks“, Straßburg, 13. Januar 2015, abrufbar unter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1234>.

Amerikaner dazu tendieren, mehr auf wissenschaftliche Beweise zu vertrauen (bzw. das Fehlen derselben) und sich auf weitreichende Produkthaftungsgesetze verlassen. Europäer nehmen generell eine andere Abwägung zwischen bürgerlichen Freiheiten und nationaler Sicherheit vor und messen der Kodifizierung sozialer Sicherung und Arbeitnehmerrechten größere Bedeutung bei.

Die Verschmelzung oder Annäherung dieser unterschiedlichen Kulturen dürfte unmöglich sein, vor allem dann, wenn diese im Rampenlicht einer kontroversen öffentlichen Debatte verhandelt werden. Es gibt einige naheliegende Bereiche, in denen Standards gegenseitig anerkannt werden könnten, wie etwa die Sicherheitsanforderungen für Personalfahrzeuge, die der Automobilindustrie auf beiden Seiten des Atlantiks zu großen Einsparungen verhelfen könnten. Doch bei anderen Produktbereichen, wie etwa Chemie-Produkten, wäre es sehr viel komplizierter, weil sich die Ansätze hinsichtlich möglicher Risiken, Test- und Genehmigungsverfahren stark unterscheiden. Auch die Wahrnehmung spielt eine Rolle: Obwohl amerikanische Standards im Bereich Gesundheit, Hygiene und Sicherheit im allgemeinen hoch und manchmal sogar höher sind als in der EU, wird dies in der Öffentlichkeit anders wahrgenommen. So ergab eine Umfrage von Pew jüngst, dass 85 bis 94 Prozent der Deutschen europäischen Standards in den Bereichen Datenschutz und Automobil, Umwelt und Nahrungsmittelsicherheit vertrauen, aber nur 2 bis 4 Prozent den amerikanischen Standards.¹⁶

Die Debatte über TTIP erinnert an die Debatte über den Binnenmarkt vor fast 25 Jahren. TTIP gilt als ein weiteres neoliberales Projekt, das einen Unterbietungswettbewerb bei Umwelt-, Gesundheits- und Sozial-Standards eröffnet, öffentliche Dienstleistungen in ganz Europa kommerzialisiert, Ermessensentscheidungen demokratischer Institutionen in EU-Mitgliedstaaten einschränkt und generell die negativen Effekte der Globalisierung verstärkt. Kritiker sind überzeugt, dass das Vorhaben von großen Konzernen gesteuert wird, vor allem von der amerikanischen Getreide- und Nahrungsmittelindustrie, von Chemie-, Pharma- und Biotechnologieunternehmen, großen Datenkonzernen und Investmentfonds. Sie verweisen darauf, dass Unternehmensverbände im Vorfeld der Verhandlungen eingebunden waren, sich die Industrie auf beiden Seiten intensiv an den Beratungen beteiligt hat und das Verfahren intransparent ist.

Doch nicht überall ist der Widerstand grundsätzlicher Natur. Viele NGOs lehnen nur bestimmte Bereiche ab anstatt Verschwörungstheorien nachzugehen. Organisationen aus dem Bereich des Umweltschutzes oder der Nahrungsmittelsicherheit argumentieren, dass mit der Etablierung eines transatlantischen Marktes als weitere politische Hürde für europäische Gesetzgeber entstände. Aus ihrer Sicht erschwert, ein umfassendes TTIP-Abkommen künftig die angestrebte Erhöhung europäischer Standards. Einige NGOs sorgen sich um den Datenschutz, vor allem im Hinblick auf jüngste Enthüllungen über die amerikanische

16 Vgl. Pew Research Center: „Support in Principle for US-EU Trade Pact – But Some Americans and Germans Wary of TTIP Details“, April 2014, abrufbar unter: <http://www.pewglobal.org/2014/04/09/support-in-principle-for-u-s-eu-trade-pact/>.

Ausspähung von Europäern. Andere gehen davon aus, dass die Industrie ihre Interessen hinsichtlich gentechnisch veränderter Organismen, dem Einsatz von Hormonen in der Tierproduktion oder der Absenkung von Standards bei chemischen oder pharmazeutischen Produkten durch die Hintertür einer solchen Vereinbarung durchsetzen könnte und verweisen auf die in den Verhandlungen diskutierten Regulierungsbehörden, die TTIP zu einem „lebenden Abkommen“ machen.

In Deutschland steht vor allem der Investitionsschutz und ISDS im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte. Verfechter von ISDS argumentieren, dass nicht nur die EU-Mitgliedstaaten von diesen profitieren würden – vor allem die Staaten Mittel- und Osteuropas, von denen viele in den 1990er Jahren Vereinbarungen mit den USA unterzeichnet haben, die den Investoren noch größeren Schutz zugesichert haben als TTIP – sondern auch Entwicklungsländer im Globalen Süden. Zudem würden Standards für zukünftige Investitionsverträge mit nicht-westlichen Mächten wie etwa China entwickelt. Sie argumentieren, dass dies auch als Anreiz fungieren könnte, um bestehende Investorenschutzabkommen zu modernisieren, von denen allein die EU-Mitgliedstaaten über 1.400 mit Ländern auf der ganzen Welt abgeschlossen haben. Die neue Europäische Kommission und die Handelskommissarin Cecilia Malmström haben es sich zum Ziel gesetzt, der Reform des Investitionsschutzes Priorität einzuräumen und die Latte für internationale Standards anzuheben.¹⁷

Die amerikanischen Unterhändler wollen ISDS in TTIP aufnehmen. Doch angesichts der hohen rechtlichen Standards und des funktionierenden Rechtssystems in der EU sehen viele Europäer hierfür keinen Bedarf. Bestehende Investitionsabkommen bestärken alle Befürchtungen der TTIP-kritischen europäischen NGOs: die Streitbeilegung findet außerhalb des regulären rechtlichen Rahmens statt, die Verhandlungen sind nicht-öffentlich, gegen die Urteile kann keine Berufung eingelegt werden und die Kosten für den Rechtsstreit sind so hoch, dass Klagen eigentlich nur von großen Unternehmen eingereicht werden können. Die in Brüssel ansässige NGO Corporate Europe Observatory schlussfolgerte, dass der Investitionsschutz in TTIP „die Welt einen großen Schritt in Richtung einer globalen Super-Verfassung der Wirtschaft rücken würde, durchgesetzt von Wirtschaftsgerichten“.¹⁸ Studien belegen in jedem Fall, dass ISDS nur geringe Auswirkungen auf Investitionen hätte, aber zusätzliche ökonomische und politische Kosten verursachte.¹⁹

Es ist auch nicht davon auszugehen, dass die Einbeziehung von ISDS in TTIP andere Mächte dazu bewegen könnte, ihre Haltung in dieser Frage zu überdenken, wie die

17 „Debating TTIP“. Rede von Cecilia Malmström bei Open Europe und Friedrich Naumann Stiftung, Brüssel, 11. Dezember 2014, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152942.pdf

18 „ISDS Clause: A gateway to future trade deals“, EurActiv, 9. Dezember 2014, abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/sections/ttip-and-arbitration-clause/isds-clause-gateway-future-trade-deals-310648>.

19 Vgl. Lauge N. Skovgaard Poulsen, Jonathan Bonnitcha und Jason Webb Yackee: „Costs and Benefits of an EU-USA Investment Protection Treaty“, London School of Economics, April 2013, abrufbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/260380/bis-13-1284-costs-and-benefits-of-an-eu-usa-investment-protection-treaty.pdf.

Befürworter glauben machen. So dürfte beispielsweise Südafrika, das mit der Kündigung bestehender bilateraler Investitionsschutzabkommen begonnen hat, nachdem Untersuchungen ihnen geringen Nutzen bei zu hohen Kosten nachgewiesen haben, diesen Kurs kaum aufgeben, nur weil sich die EU und die USA auf die Integration von ISDS in TTIP verständigt haben. Auch Brasilien dürfte seinen langjährigen Widerstand gegenüber Verträgen mit Investitionsschutzklauseln nicht aufgeben, nur weil ein Großteil der Industrieländer ISDS eingeführt hat. Andererseits kann man sich kaum vorstellen, dass Industrieländer ihre bestehenden Investitionsschutzabkommen neu verhandeln sollen um sie „fairer“ zu machen, vor allem wenn man bedenkt, dass diese vor allem Kapitelexporteure begünstigen. In vielen Fällen würde eine „fairere“ Vertragsgestaltung bedeuten, dass europäische Firmen weniger Schutz genießen.

Das europäische Interesse an TTIP

Angesichts wachsender Ablehnung und eher geringen wirtschaftlichen Vorteilen von TTIP führen Befürworter des Abkommens zunehmend ein „strategisches“ Argument für eine ehrgeizige Handels- und Investitionsvereinbarung mit den USA an – vor allem seit mit der Annektierung der Krim im Jahr 2014 über eine „Rückkehr der Geopolitik“ diskutiert wird. Manche bezeichnen TTIP sogar als „wirtschaftliche NATO“. Doch nur wenige haben versucht, das „strategische“ Argument an sich umfassend oder im Detail zu vermitteln. So ist nicht klar, wie etwa die erfolgreiche Setzung von Normen in den Bereichen Handel und Investitionen die Bewältigung geopolitischer Herausforderungen wie den russischen Revisionismus erleichtern würde. Genauso unklar ist, wie aufstrebende Mächte ihre Normen und Standards dem Westen oktroyieren könnten, wenn es kein TTIP-Abkommen gäbe, bedenkt man ihre hohe Abhängigkeit vom Zugang zu europäischen und nordamerikanischen Märkten.

Vom „strategischen“ Argument für TTIP bleibt letztlich nur die einfache Idee übrig, dass es ein „Signal“ transatlantischer Einigkeit und Entschlossenheit an den Rest der Welt und vor allem an nicht-westliche Mächte wie China senden würde. Doch im Moment scheint TTIP eher zu einem transatlantischen Bruch zu führen als transatlantische Einigkeit zu demonstrieren – vor allem in Deutschland, wo die Ablehnung von TTIP sich mit Antiamerikanismus und Empörung über die amerikanische Politik der Überwachung durch die National Security Agency und die empfundene Aggression gegenüber Russland vermischt. Doch sollten die EU und die USA tatsächlich kein Abkommen zustande bringen, könnte dies sogar die Behauptung schwindenden westlichen Einflusses auf globale Normen und Regeln verstärken, die es eigentlich entkräften sollte. Solch ein transatlantisches Scheitern könnte sogar als Einladung verstanden werden, die zentrifugalen Kräfte im Westen weiter zu testen.

Sollte TTIP scheitern, besteht auch die Gefahr, dass die EU bei der Bildung größerer regionaler Handelsblöcke ausgeschlossen wird. In den vergangenen Jahren hat die

EU eine aktive internationale Handelspolitik mit dem Ziel verfolgt, ihre Marktposition und ihre Präferenzen angesichts stagnierender multilateraler Handelsregime zu festigen. Unter den Vorgaben ihrer Strategie „Global Europe“ (2006) hat sie eine Reihe von Verhandlungen über Freihandelsabkommen begonnen.²⁰ Diese Strategie konzentriert sich auf Wachstumsmärkte, in denen die Wettbewerber der EU, allen voran die USA, Japan und China bereits Freihandelsabkommen unterzeichnet haben oder diese noch verhandeln.²¹ Die EU verfolgt auch das Ziel, ihre Position in der Entwicklung „mega-regionaler“ Freihandelsabkommen zu stärken, was vor allem die Transpazifische Partnerschaft (TPP) betrifft. Solche Abkommen würden globale Wertschöpfungsketten stärken und könnten die Wettbewerbsposition der EU und die Verbreitung ihrer Normen und Regeln gefährden, wenn sie zum Vorbild für ein APEC-Freihandelsabkommen würden.

In dieser Hinsicht ist TTIP für die EU der Fuß in der Tür. Das Abkommen verdeutlicht die Bedeutung des europäischen Marktes für die amerikanische Wirtschaft und bindet die USA an mit der EU ausgehandelte Normen und Standards, wodurch die strategische Reichweite von Washingtons „Schwenk“ Richtung Asien ausbalanciert wird. Carl Bildt und Javier Solana haben das treffend formuliert: „Wenn TTIP stagniert oder scheitert, während gleichzeitig TPP voranschreitet und erfolgreich wird, wird das globale Gleichgewicht deutlich in Richtung Asien ausschlagen – und für Europa werden nur wenige Optionen verbleiben, wenn überhaupt, um wieder an ökonomischem und geopolitischem Einfluss zu gewinnen.“²² Es ist deshalb in Europas Interesse, eine Einigung mit den USA als Bestandteil einer breit angelegten Handelsliberalisierungsstrategie zu erzielen.²³

Zwei Optionen für Europa

Europa hat zwei Optionen: entweder möglichst schnell ein schlankes Abkommen zu erzielen oder über die nächste US-Präsidentenwahl im Jahr 2016 hinaus über ein umfassendes Abkommen zu verhandeln. Ein schlankes Abkommen würde sich darauf beschränken, verbliebene Zölle abzuschaffen und generelle Vereinbarungen über die Zusammenarbeit hinsichtlich Normen, Standards und regulatorischer Kooperation zu treffen. Es könnte auch einige Wirtschaftszweige enthalten, über die sich die beiden Parteien bereits geeinigt haben, etwa den Automobilsektor oder die Kosmetikbranche. Die Vorteile wären zwar geringer, aber leichter zu identifizieren und die politischen Kosten für Europa blieben vergleichsweise niedrig. Das strategische „Signal“ wäre zwar etwas schwächer, aber die Verhandlungen könnten im Lauf des Jahres 2015 abgeschlossen sein und mit der Ratifizierung könnte bereits vor der amerikanischen

Präsidentenwahl im Jahr 2016 begonnen werden. Ein begrenzter Vertrag würde mit hoher Wahrscheinlichkeit in die gesetzgeberischen Befugnisse der EU fallen und müsste damit nur vom Europäischen Rat und vom Europäischen Parlament ratifiziert werden. Andererseits besteht das Risiko, dass eine Festlegung auf das Ziel einer schlanken Vereinbarung die Verhandlungsposition der EU schwächen wird.

Ein umfassendes Abkommen erfordert auf der anderen Seite mehr Engagement und größere politische Unterstützung, um die europäische Öffentlichkeit zu überzeugen. In kritischen Industrien wie der Nahrungsmittel, der chemischen und der pharmazeutischen Industrie sowie bei den öffentlichen Dienstleistungen und beim Finanzsektor wären langwierige Diskussionen erforderlich. Ob die Vorgaben über die öffentlichen Dienstleistungen in Europa akzeptiert würden, ist fraglich; es war schon innerhalb der EU sehr schwierig, den Wettbewerbsgedanken auf diesen Bereich auszudehnen. Doch würde man diese aus einem umfassenden Abkommen ausklammern, wäre die EU in einer schwachen Verhandlungsposition, etwa im Drängen auf eine Öffnung des amerikanischen öffentlichen Beschaffungswesens für europäische Unternehmen. Zusätzlich zu Regelungen über diese Bereiche muss der Charakter von TTIP als „lebendes Abkommen“ besser definiert werden, vor allem im Hinblick auf die Frage, wie regulatorische Konvergenz geschaffen, gehandhabt und kontrolliert werden kann.

Wenn ISDS in solch ein umfassendes Abkommen integriert wäre, müsste es die Reformvorschläge zur Streitbeilegung aufgreifen und vor Verhandlungsbeginn öffentliche Akzeptanz erfahren. Diese müssten dann mit der amerikanischen Seite vereinbart werden, die ebenfalls erst einmal davon überzeugt werden müsste derart hohe Ziele anzustreben. Sollten die Verhandlungen über ein umfassendes Abkommen erfolgreich sein, würde seine Reichweite die Ratifikation durch die Parlamente der Mitgliedstaaten sowie durch das Europäische Parlament erforderlich machen. In einer EU mit 28 Mitgliedstaaten wäre dies extrem riskant: ein Scheitern in einem einzigen Mitgliedstaat würde dem ganzen Prozess ein Ende bereiten. Selbst wenn alle Mitgliedstaaten ein solches Abkommen ratifizieren sollten, könnten nationale Ratifizierungsgesetze immer noch Vorbehalte beinhalten, welche die Anwendung einzelner Bereiche, wie ISDS, für das betreffende Mitgliedsland ausschließen.

Angesichts dieser mannigfachen Schwierigkeiten ein umfassendes Abkommen zu erzielen, empfehlen wir der EU, ein begrenztes Abkommen anzustreben, das im Jahr 2015 abgeschlossen werden kann, anstatt in schwierigen Gesprächen zu einem deutlich späteren Zeitpunkt eine umfassendere Einigung zu verfolgen. Das Zeitfenster zur Erzielung selbst der einfacher zu erreichenden Ergebnisse könnte sich bald schließen. Der Ansatz der EU sollte sich auf ihre beiden strategischen Kerninteressen konzentrieren: zum einen nicht von Fortschritten in den Verhandlungen über eine transpazifische Partnerschaft ausgeschlossen zu werden; und zum anderen die Bedeutung und tiefe Verbundenheit der transatlantischen Beziehung zu signalisieren. Die EU sollte lange Verhandlungen vermeiden,

20 Vgl. Europäische Kommission: „Global Europe: Competing in the world“, 2006, abrufbar unter: http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11022_en.htm.

21 Vgl. die Diskussion dieses strategischen Arguments bei Claudia Schmucker: „TTIP im Kontext anderer Freihandelsabkommen“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Dezember 2014, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/apuz/197169/ttip-im-kontext-anderer-freihandelsabkommen?p=all> (im Folgenden: Schmucker, „TTIP im Kontext“).

22 Carl Bildt und Javier Solana: „A Comeback Strategy for Europe“, Project Syndicate, 6. Januar 2015, abrufbar unter: <http://www.project-syndicate.org/commentary/2015-ttip-conclusion-critical-by-carl-bildt-and-javier-solana-2015-01#rvt5lleyW-wxq7PP7.99>.

23 Schmucker, „TTIP im Kontext“.

die zu dürftigen oder gar keinen Ergebnisse führen könnten, was sowohl die EU als auch die USA beschädigen würde.

Die EU sollte darauf hinwirken, dass TTIP als „lebendes Abkommen“ offene, transparente und inklusive Prozesse der regulatorischen Kooperation enthält. Dadurch wären im bestehenden Abkommen Verbesserungen bei nicht-tarifären Handelshemmnissen möglich. Dies käme einerseits den Unternehmen in Europa zugute. Andererseits bliebe der erforderliche politische Ermessensspielraum erhalten. Angesichts des Widerstandes in Europa und des Fehlens deutlicher Vorteile sollte ISDS – von Colin Crouch als „Post-Demokratie in ihrer reinsten Form“ bezeichnet, nicht Bestandteil des Abkommens werden.²⁴ Die EU sollte zudem darauf bestehen, dass existierende ISDS-Klauseln zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen den USA und EU-Mitgliedstaaten auslaufen, sollte es nicht zu einer umfassenden Reform der Regeln, Prozesse und Abläufe bei der Investor-Staat-Streitschlichtung kommen.

Die EU sollte zudem über weitere Schritte nachdenken, um die Verlierer von TTIP zu entschädigen, genauso wie mit der Schaffung des Binnenmarktes 1992 die EU-Strukturfonds verdoppelt wurden. Diese Unterstützung sollte vor allem darauf abzielen, Exportindustrien und Exportstärke in den EU-Mitgliedstaaten zu verbessern, die von dem Abkommen am wenigsten profitieren würden. Die EU könnte sich zudem ein Beispiel an der amerikanischen Außenhandelsanpassungshilfe (TAA - US Trade Adjustment Assistance) nehmen, die amerikanische Arbeitnehmer entschädigt, die ihre Arbeitsplätze durch vermehrten Wettbewerb durch ausländische Firmen in Folge der Handelsausdehnung verlieren. Dieses 1962 gestartete Programm hat zwar einen Schwerpunkt im Bereich des produzierenden Gewerbes, wurde aber kürzlich auch auf den öffentlichen Sektor und die Softwareindustrie ausgeweitet.

Für die politischen Eliten Europas mag verführerisch erscheinen, die Proteste gegen TTIP auszusitzen, einige kleinere Korrekturen zur Verbesserung der Transparenz und der Konsultation vorzunehmen und ansonsten weiterzumachen wie bisher. Immerhin unterstützen laut einer Eurobarometer-Umfrage 58 Prozent der EU-Bürger ein Handels- und Investitionsabkommen mit den USA, auch wenn es dafür in Deutschland keine Mehrheit mehr gibt und die französische Öffentlichkeit gespalten ist.²⁵ Doch angesichts schwindenden Vertrauens in nationale Regierungen und Parlamente sowie in die EU sollten die Politiker den Widerstand gegen TTIP ernst nehmen. Wenn es die EU und die USA nicht schaffen ein Abkommen zu vereinbaren, hätte dies weitreichende negative Konsequenzen über den transatlantischen Handel hinaus. Doch selbst wenn es ihnen gelänge, könnte die fehlende Auseinandersetzung mit öffentlichen Bedenken auf beiden Seiten des Atlantiks die Ablehnung von Globalisierung und Handelsliberalisierung in Zukunft noch weiter steigern.

²⁴ Colin Crouch: „Democracy at a TTIP'ing point: Seizing a slim chance to reassert democratic sovereignty in Europe“, Institute for Public Policy Research, 6. Dezember 2014, abrufbar unter: <http://www.ippr.org/juncture/democracy-at-a-ttipping-point-seizing-a-slim-chance-to-reassert-democratic-sovereignty-in-europe>.

²⁵ Vgl. Europäische Kommission: „Public Opinion in the European Union“, Standard Eurobarometer 82, Herbst 2014, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_first_en.pdf.

Über die Autoren

Sebastian Dullien ist Senior Policy Fellow am European Council on Foreign Relations und Professor für allgemeine Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin. Er forscht über die Eurokrise und institutionelle Reformen von Europas Wirtschaftsregierungsstrukturen. Zu seinen ECFR-Publikationen gehören: *Die Vollendung der Europäischen Bankenunion* (2014) sowie *A German model for Europe?* (2013). Zuvor hat er für die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) im Bereich Handelspolitik und Internationale Kapitalflüsse gearbeitet.

Adriana García hat sich als Beraterin auf den Bereich internationale Handelspolitik und Verhandlungsspezialisiert. Seit mehr als zehn Jahren erforscht sie internationale Handels- und Investitionsfragen und hat bereits an vielen bilateralen und multilateralen Handelsverhandlungen teilgenommen. Zuvor war sie als Beraterin und Unterhändlerin im Bereich Handel bei der Ständigen Vertretung von Costa Rica bei der Welthandelsorganisation (WTO) in Genf tätig. Weitere berufliche Stationen waren die Sektion über Investition und Unternehmen der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) sowie das Ministerium für Außenhandel von Costa Rica.

Josef Janning ist Senior Policy Fellow am European Council on Foreign Relations in Berlin. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören EU-Themen, internationale Beziehungen sowie Außen- und Sicherheitspolitik. Er hat mehr als 30 Jahre Erfahrung in akademischen Institutionen, Stiftungen und öffentlich geförderten Think Tanks. Er hat zahlreiche Publikationen in Büchern, Journalen und Magazinen.

Danksagung

Diese Studie wurde von der Alcoa Stiftung und der Stiftung Mercator unterstützt. Wir danken beiden Stiftungen für ihre Unterstützung und für die Gewährung völliger intellektueller Freiheit bei der Bearbeitung des Themas. Die hier gemachten Äußerungen sind ausschließlich die Ansichten der Autoren und beeinflussen oder repräsentieren in keiner Weise den Standpunkt von Alcoa oder Mercator hinsichtlich irgendeines politischen oder rechtlichen Themas.

Wir möchten allen danken, die sich in vier Workshops in Berlin, London, Paris und Rom mit uns ausgetauscht haben, darunter auch Mitarbeiter von Regierungen der Mitgliedstaaten und nationalen Parlamente, der Europäischen Kommission, von Think Tanks und NGOs, Unternehmensverbänden und Experten des Privatsektors. Wir möchten der Stiftung Mercator für die Ausrichtung des Workshops in Berlin danken, der finnischen Botschaft für die Ausrichtung des Workshops in Paris, Edison für die Ausrichtung des Workshops in Rom und dem German Marshall Fund und der Konrad-Adenauer-Stiftung für die Ausrichtung des Workshops in London. Wir danken außerdem Alfredo Calcagno von UNCTAD und Jakob von Weizsäcker für ihre Unterstützung.

Ein besonderer Dank gebührt den jeweiligen Länderbüros von ECFR für ihre herausragende Organisation der Workshops, an Hans Kundnani für seine wertvollen Hinweise im Manuskript und seine herausragende Arbeit bei der Zuspitzung der Argumente und an alle Mitarbeiter, die ihre Gedanken und Ideen in den Entwurf eingebracht haben. Wir schulden zudem Ana Palacio und Marietje Schaake Dank für ihren Input.

Übersetzung: Dr. Dorothea Jestädt



STIFTUNG
MERCATOR

Über ECFR

Der European Council on Foreign Relations (ECFR) wurde im Oktober 2007 gegründet und ist der erste pan-europäische Think Tank. Sein Ziel ist es, Forschung zu betreiben und relevante Informationen zu verbreiten, um eine fundierte Debatte über eine kohärente, effektive und wertorientierte Europäische Außenpolitik anzuregen.

Die Strategie des ECFR wird durch drei zentrale Elemente charakterisiert:

- **Ein pan-europäischer Rat.** Der ECFR bringt zweihundert hochrangige Council Members aus allen EU Staaten zusammen – Politiker, Entscheidungsträger, Denker und Unternehmer – die sich einmal in Jahr zu einem Ratstreffen zusammenfinden. Durch geografische und thematische Arbeitsgruppen arbeiten die Council Members eng mit den ECFR Mitarbeitern zusammen und stehen ihnen mit Feedback, Ideen und Ratschlägen zur Seite. Vorsitzende des Councils sind Martti Ahtisaari, Joschka Fischer und Mabel von Oranje.
- **Direkt vor Ort in den wichtigsten Mitgliedsstaaten.** ECFR ist als einziger Think Tank in Berlin, London, Madrid, Paris, Rom, Sofia und Warschau vertreten. In naher Zukunft plant ECFR, auch ein Büro in Brüssel zu eröffnen. Unsere Büros sind Orte der Forschung, Debatte, Interessensvertretung und Kommunikation.
- **Einzige Forschung und Politikanalysen.** ECFR hat es geschafft, ein Team von ausgezeichneten Wissenschaftlern und Entscheidungsträgern aus ganz Europa zusammenzubringen, die ECFRs pan-europäisches Projekt mit ihrer Arbeit fördern. Die Aktivitäten des ECFR umfassen Forschung, Veröffentlichungen von Policy Reports, private Gesprächsrunden und öffentliche Debatten sowie Pressearbeit und „Friends of ECFR“ Zusammenkünfte in europäischen Hauptstädten.

ECFR ist ein eingetragener wohltätiger Verein, der durch die Spenden der Open Society Foundation und anderen großzügigen Stiftungen, Privatpersonen und Firmen finanziert wird. Diese Spender machen es uns möglich, unsere Ideen zu verbreiten und für eine wertorientierte europäische Politik einzutreten. ECFR arbeitet eng mit anderen Think Tanks und Organisationen zusammen.

www.ecfr.eu

Der European Council on Foreign Relations hat keine kollektive Position. Wie alle ECFR Veröffentlichungen, gibt dieses Paper ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Das Urheberrecht liegt beim European Council on Foreign Relations. Das Kopieren und Weiterverbreiten dieses Inhaltes ist nur zu persönlichen, nicht-kommerziellen Zwecken gestattet.

© ECFR Februar 2015

ISBN: 978-1-910118-24-5

Veröffentlicht durch den European Council on Foreign Relations (ECFR),
35 Old Queen Street, London,
SW1H 9JA, United Kingdom

london@ecfr.eu