

## Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): Kann das geplante Abkommen halten, was es verspricht?

Markus Schreyer<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Die gegenwärtig zwischen der EU und den USA verhandelte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) wird in der Politik und Gesellschaft äußerst kontrovers diskutiert. Eine stärkere Versachlichung der Diskussion erfordert, sowohl die Chancen als auch die Risiken transparent und richtig zu bewerten. Dabei zeigt sich: Weder sollten die Chancen auf positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte überschätzt noch die Risiken negativer Wohlfandeffekte unterschätzt werden. Nur wenn TTIP nicht als reines Deregulierungs- und Liberalisierungsprojekt verstanden wird, sondern einen signifikanten Beitrag zur ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigeren Gestaltung der internationalen Handelsordnung leistet, wird das Abkommen den Herausforderungen der ökonomischen Globalisierung im 21. Jahrhundert gerecht.

Seit Juli 2013 verhandeln die EU und die USA offiziell die sogenannte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership – kurz: TTIP). Durch den möglichst weitgehenden Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen (insb. von Zöllen und von (unterschiedlichen) Regulierungen, Standards und Normen) soll der gegenseitige Marktzugang für Waren und Dienstleistungen erleichtert und so zwischen den beiden größten Wirtschaftsräumen der Welt die weltweit größte Freihandelszone geschaffen werden. Ein umfassendes Investitionsschutzabkommen inklusive eines Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahrens (Investor-to-State Dispute Settlement, kurz: ISDS) zur Förderung der gegenseitigen grenzüberschreitenden Investitionstätigkeit und ein Regulierungsrat (Regulatory Cooperation Council) zur dauerhaft engeren transatlantischen Zusammenarbeit bei zukünftigen Regulierungsfragen sind weitere zentrale Bestandteile des geplanten Abkommens. TTIP soll das bisher umfangreichste und tiefgreifendste regionale Freihandelsabkommen werden, von dem in Zukunft auch ein dominanter Einfluss auf die weitere Ausgestaltung der internationalen Handelsordnung ausgehen kann. Wie aber sind die Chancen und die Risiken von TTIP genau einzuschätzen?<sup>2</sup>

### Zu den prognostizierten Chancen von TTIP

Das Ziel von TTIP ist die Realisierung positiver Wachstums-, Beschäftigungs- und Wohlfandeffekte auf beiden Seiten des Atlantiks. Tatsächlich können im Zuge der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung und Spezialisierung die Produktionskosten der Unterneh-

men und damit die Preise für die Verbraucherinnen und Verbraucher sinken sowie die Produktivität und damit die Einkommen der privaten Haushalte steigen. Weitere positive Wohlfahrtseffekte können sich durch vermehrte ausländische Direktinvestitionen oder auch im Zuge der Verfügbarkeit einer größeren Anzahl an Produktvarianten oder an gänzlich neuen Produkten ergeben. Die am meisten zitierten Studien zu TTIP prognostizieren denn auch – je nach Ausmaß der Handelsliberalisierung – durchweg positive Wirkungen auf das Wachstum, die Beschäftigung und den Wohlstand sowohl in der EU als auch in den USA. So kommt beispielsweise die Studie des Centre for Economic Policy Research (CEPR) für die EU auf einen zusätzlichen Anstieg des realen BIP von knapp 0,5 Prozent bis zum Jahr 2027 (für die USA: knapp 0,4 Prozent). Die Studie des ifo Instituts und der Bertelsmann Stiftung errechnet für die EU sogar einen zusätzlichen Anstieg des realen BIP pro Kopf von fast fünf Prozent (für die USA: fast 13,4 Prozent) innerhalb der nächsten zehn bis 20 Jahre.<sup>3</sup>

Bei der Interpretation dieser auf den ersten Blick durchaus beeindruckenden Prognoseergebnisse darf jedoch nicht übersehen werden, dass es sich bei den postulierten positiven Wohlfahrtswirkungen nur um einen einmaligen Effekt handelt, der nur schrittweise über einen längeren Zeitraum zu erzielen sein wird. So ergibt sich beispielsweise für die EU bei einem bis zum Jahr 2027 prognostizierten zusätzlichen positiven Wachstumseffekt von insgesamt rund 0,5 Prozent nur ein verhältnismäßig bescheidener zusätzlicher jährlicher Wachstumsgewinn in Höhe von 0,04 Prozentpunkten (für die USA: 0,03 Prozentpunkte). Ähnlich gering fallen bei einem genaueren Blick die in einigen Studien prognostizierten Beschäftigungsgewinne aus.<sup>4</sup> Dies lässt erkennen, dass TTIP – anders als oftmals behauptet – kein Konjunkturprogramm zur möglichst raschen Überwindung der aktuellen Krise in der Euro-Zone sein wird.

Die Prognoseergebnisse sind darüber hinaus stark von den jeweils verwendeten Modellen und den ihnen zugrunde liegenden – zum Teil problematischen – Modellannahmen abhängig und weichen daher auch in den verschiedenen TTIP-Studien nicht unerheblich voneinander ab. Die verkündeten positiven Wachstums- und Beschäftigungswirkungen wurden zudem meist auf Basis eines hoch ambitionierten Liberalisierungsszenarios abgeleitet, dessen Realisierung im Verhandlungsprozess durchaus fragwürdig erscheint. Für weniger ambitionierte Erfolge beim Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen müssten die kalkulierten Werte daher deutlich niedriger veranschlagt wer-

den. Gerade die Erfahrungen im Zusammenhang mit früheren Freihandelsabkommen, beispielsweise mit der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes oder der Nordamerikanischen Freihandelszone zwischen den USA, Kanada und Mexiko (NAFTA) lassen darauf schließen, dass die vorab in Prognosen geschätzten positiven Wohlfahrtseffekte nicht selten zu hoch veranschlagt werden.

Anders als es einfache ökonomische Theorien und Modelle vorgeben gilt es auch zu beachten, dass eine zunehmende Handelsliberalisierung für sich genommen keine Garantie dafür darstellt, dass in den beteiligten Ländern alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen von den grundsätzlich zu erzielenden Wohlstandsgewinnen profitieren. Inwieweit diese bei den privaten Haushalten ankommen, hängt u. a. davon ab, ob die Unternehmen bereit oder durch den Wettbewerb gezwungen sind, die durch den Wegfall von Handelshemmnissen erzielbaren Kosteneinsparungen und Produktivitätssteigerungen auch an die Verbraucherinnen und Verbraucher in Form sinkender Preise oder an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Form steigender Löhne weiterzugeben. Wie die ungleiche Verteilung der ökonomischen Globalisierungsgewinne in der Vergangenheit gezeigt hat, kann gerade die mangelhafte Regulierung von Güter-, Arbeits- und Kapitalmärkten sowie die unzureichende politische Gestaltung der internationalen Handelsbeziehungen eine gleichmäßige Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an den Wohlstandsgewinnen verhindern.

### Zu den möglichen Risiken von TTIP

Da sich die tarifären Handelshemmnisse im transatlantischen Handel zwischen der EU und den USA im Durchschnitt bereits auf einem sehr niedrigen Niveau befinden – der Durchschnittszollsatz liegt in der EU bei 5,2 Prozent und in den USA bei 3,5 Prozent –, steht weniger die Eliminierung von tarifären Handelshemmnissen, sondern vor allem die Harmonisierung und der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Fokus des geplanten Abkommens. In den vielzitierten TTIP-Studien stammen daher auch etwa 80 Prozent der prognostizierten Wohlstandsgewinne aus der Harmonisierung, der gegenseitigen Anerkennung oder dem Abbau von Regulierungen, Standards und Normen.

Hierbei besteht die besondere Herausforderung jedoch stets darin, unnötige Regulierungen von jenen zu unterscheiden, die aus guten Gründen existieren, nämlich zur Erreichung und Förderung von gesellschaftlich für wichtig erachtete Politikziele, beispielsweise im Bereich des Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes oder auch der Arbeitneh-

merrechte. Aus diesem Grund ist es problematisch, dass in den TTIP-Studien jede Form der Regulierung per Definition einseitig als nicht-tarifäres Handelshemmnis und damit als wirtschafts- und wohlstandsschädlich angesehen wird, deren Abbau quasi automatisch zu Produktivitäts- und Wohlstandsgewinnen führen würde. Durch diese rein handelspolitische, quantitativ-ökonomische Betrachtungsweise besteht die Gefahr, den gesamtgesellschaftlichen Nutzen derartiger Regulierungen zu übersehen. Ihr Abbau kann mit substanziellen sozialen, ökologischen und letztlich auch ökonomischen Kosten und damit mit erheblichen Wohlstandsverlusten für breite Bevölkerungsgruppen einhergehen, die die im Rahmen der TTIP-Studien prognostizierten Wohlstandsgewinne leicht übersteigen können.

In den USA und der EU existieren zudem in vielen Bereichen teilweise vollkommen unterschiedliche Regulierungsphilosophien. So gilt in der EU beispielsweise beim Verbraucher- und Umweltschutz das Vorsorgeprinzip, demgemäß Produkte (z.B. Chemikalien, Lebensmittel) oder Produktionsverfahren (z.B. das Fracking) nur zugelassen werden, wenn deren Unbedenklichkeit für Mensch und Natur wissenschaftlich bestätigt worden ist und auch sonst keine grundsätzlichen Sicherheitsbedenken bestehen. In den USA gilt dagegen das Nachsorgeprinzip. Produkte oder Produktionsverfahren werden dort solange ohne besondere Einschränkungen zugelassen, bis bestehende Risiken wissenschaftlich nachgewiesen werden können. Nicht zuletzt deshalb unterscheiden sich die Standards bei der Kennzeichnungspflicht oder auch das Haftungsrecht in der EU und den USA erheblich. Eine transatlantische Harmonisierung von Standards und Normen dürfte daher in vielen Bereichen kaum realistisch sein. Die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher Regulierungsstandards stellt hier auch keinen Ausweg dar, weil sich dann beispielsweise Verbraucherinnen und Verbraucher infolge der zunehmenden Intransparenz nicht mehr auf gewohnte, einheitliche Sicherheitsniveaus verlassen können, was ebenfalls einen Wohlstandsverlust impliziert. Es bestünde gar die Gefahr, dass mangels einheitlicher Wettbewerbsbedingungen der Konkurrenzdruck dahingehend wirkt, dass sich der niedrigere Regulierungsstandard mit dem niedrigeren gesellschaftlichen Schutzniveau infolge geringerer Produktionskosten auf beiden Seiten des Atlantiks durchsetzt.

Letztlich gilt es auch zu berücksichtigen, dass TTIP als bilaterales handelspolitisches Großprojekt die seit einigen Jahren zunehmende Fragmentierung der internationalen Handelsordnung weiter vorantreiben und dadurch nicht nur die Welthandelsorganisation (WTO) weiter schwächen, sondern

auch deren Bestrebungen weiter erschweren kann, zu einem multilateralen Freihandelsabkommen zu gelangen, von dem alle Handelsnationen gleichermaßen profitieren. Besonders problematisch ist, dass mit TTIP wie bei jedem bilateralen Handelsabkommen vom im multilateralen WTO-Handelssystem verankerten Prinzip der Meistbegünstigung abgewichen wird, demzufolge alle Mitgliedsländer im Grundsatz ihre Handelspartner nicht diskriminieren dürfen. Nicht an TTIP beteiligte Länder könnten sich daher ausgegrenzt fühlen und zu protektionistischen Vergeltungsmaßnahmen greifen, nicht zuletzt, da sie den Ergebnissen einiger TTIP-Studien zufolge im Zuge von Handelsumlenkungseffekten mit nicht unerheblichen Wachstums-, Beschäftigungs- und Wohlstandsverlusten zu rechnen haben. Die mit Handelskonflikten verbundenen Kosten können die in den TTIP-Studien prognostizierten Wohlstandsgewinne ebenfalls leicht übersteigen.

### Was TTIP erreichen sollte – und was nicht

Sollten die TTIP-Verhandlungen trotz aller Widerstände zu einem Abschluss kommen und der Vertrag den WTO-Richtlinien entsprechen, dann muss allen Beteiligten klar sein, dass es als bilaterales bzw. regionales Freihandelsabkommen allenfalls nur eine „zweitbeste“ Lösung zur Gestaltung der internationalen Handelsordnung darstellt. TTIP sollte deshalb offen für den Beitritt weiterer, bisher nicht beteiligter Staaten sein. Zugleich sollte es aber insbesondere Entwicklungsländern auch den politischen Spielraum geben, junge, ökonomisch und sozial sensible Wirtschaftszweige mittels Zöllen und anderen regulativen Maßnahmen zumindest eine Zeit lang besonders zu schützen, bis sie international konkurrenzfähig sind, so wie es viele heute entwickelte Industriestaaten früher im Rahmen ihres eigenen wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses selbst praktiziert haben. Im transatlantischen Handel können dagegen durch den weiteren Abbau von noch bestehenden Zöllen in einzelnen Wirtschaftsbereichen durchaus beachtliche handelsschaffende Effekte realisiert werden, auch wenn hierdurch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene kaum signifikante positive Wohlstandseffekte zu erwarten sind. Beim Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse können insbesondere dort, wo mit unterschiedlichen Normen und Regelwerken gleiche Ziele, insbesondere identische Sicherheits- und Schutzniveaus erreicht werden, Harmonisierungen bzw. gegenseitige Anerkennungen vorgenommen und so nicht unerhebliche Kosteneinsparungen erzielt werden, z.B. im Bereich industrieller (Zwischen-)Produkte durch den Wegfall von Doppelzertifizierungen, aber auch hier werden sich die gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsgewinne in Grenzen halten.

In vielen anderen Politikbereichen wäre eine Einigung auf das jeweils höchste Regulierungs- bzw. Absicherungsniveau, das bislang in einem Land erreicht wurde, ein großer Erfolg, ebenso wie die Verpflichtung, internationale Übereinkünfte und Mindestnormen schnell zu ratifizieren und verbindlich durchzusetzen (z. B. die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)). Wenn dies kurzfristig nicht möglich ist, sollten keine vorschnellen Kompromisse geschlossen oder Tauschgeschäfte vereinbart werden, denn dies geht zwangsläufig immer mit sinkenden Standards und damit mit Wohlstandsverlusten einher. In diesen Fällen sollte besser längerfristig auf eine weitere transatlantische Harmonisierung hingearbeitet werden. Daher ist eine engere regulatorische Zusammenarbeit, z. B. mittels der in TTIP angedachten Etablierung eines Regulierungsrates, grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings muss sichergestellt werden, dass in diesem Gremium alle Interessengruppen und zivilgesellschaftlichen Akteure gleichermaßen vertreten sind und dass mittels Studien zur Folgenabschätzung von angedachten Deregulierungs-, Liberalisierungs- bzw. Harmonisierungsmaßnahmen nicht nur deren handelschaffende Effekte, sondern auch deren Einfluss auf z. B. Umwelt-, Verbraucher-, Gesundheits- oder Arbeitnehmerfragen analysiert werden. Zugleich muss gewährleistet werden, dass nach einem transparenten Analyse- und Beratungsverfahren die letztendliche Entscheidungsgewalt immer allein bei den demokratisch legitimierten Parlamenten liegt. Jedes Land muss auch in Zukunft die Möglichkeit besitzen, bei Gesetzgebungsverfahren über vereinbarte Regulierungsstandards hinauszugehen, wenn damit Politikziele im Interesse des Gemeinwohles verfolgt werden.

Aus diesem Grund sind im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen und Daseinsvorsorge der geplante Negativlistenansatz sowie Stillhalte- und Sperrklauseln abzulehnen, weil sie den zukünftigen Gestaltungsspielraum demokratisch legitimer Politik – z. B. die Rekommunalisierung von Dienstleistungen, deren Privatisierung sich als Fehlschlag

erwiesen hat – in unzulässiger Weise beschneiden. Gleiches gilt für das geplante Investor-Staat-Streit-schlichtungsverfahren, da hierdurch private ausländische Unternehmen bzw. Investoren ein (einseitiges) Sonderrecht erhalten würden, demokratische Staaten mit entwickelten Rechtssystemen unter Umgehung der ordentlichen nationalen Gerichtsbarkeit vor internationalen Schiedsgerichten direkt auf Schadenersatz zu verklagen, wenn sie der Ansicht sind, dass Gesetzesänderungen oder neue Regulierungen ihre (erwarteten) Gewinne schmälern. Bereits durch die Androhung einer Klage könnten ausländische Unternehmen bzw. Investoren erreichen, eine Gesetzgebung, die auf einen gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsgewinn abzielt, aber einzelwirtschaftlichen Partikularinteressen zuwiderläuft, zu verhindern oder zu verwässern.

Insgesamt wird TTIP den Herausforderungen der zunehmenden ökonomischen Globalisierung im 21. Jahrhundert nur dann gerecht, wenn es nicht unreflektiert als reines Deregulierungs- und Liberalisierungsprojekt verstanden, sondern als Möglichkeit zur ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigeren Gestaltung der internationalen Handelsordnung genutzt wird. Nur dann besteht die Chance, dass die durch die internationale Arbeitsteilung grundsätzlich erzielbaren Wohlstandsgewinne breiten Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zugutekommen. Die zentrale Bedeutung von hohen Arbeits-, Sozial-, Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards oder auch von starken Arbeitnehmerrechten sowie von qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen für die gesamtgesellschaftliche Wohlstandsentwicklung darf daher im Rahmen der TTIP-Verhandlungen nicht unterschätzt werden. Um dies zu verhindern ist mehr Transparenz und eine breitere parlamentarische und öffentliche Debatte unumgänglich, nicht nur im Zusammenhang mit TTIP, sondern auch mit CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) – denn das zwischen der EU und Kanada geplante Handels- und Investitionsschutzabkommen kann TTIP in weiten Teilen inhaltlich bereits vorwegnehmen.

- 1 Der Autor ist Referent für Allgemeine Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie für Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 2 Vgl. hierzu beispielsweise Werner Raza et al.: ASSESS TTIP: Assessing the Claimed Benefits of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), ÖFSE Final Report, Wien 2014; Fritz Breuss: TTIP und ihre Auswirkungen auf Österreich: Ein kritischer Literaturüberblick, WIFO Working Papers Nr. 468, Wien 2014; AK Wien: Stellungnahme zum Entwurf des Erstberichts der Handels-Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung der Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), AK Positionspapier, Wien 2014; Stephan Beck, Christoph Scherrer: Das transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA, Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier Nr. 303, Düsseldorf 2014.
- 3 Vgl. Joseph Francois et al.: Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment, CEPR Final Project Report im Auftrag der EU-Kommission, London 2013; Gabriel Felbermayr et al.: Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP): Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen? Teil 1: Makroökonomische Effekte, Studie des ifo-Instituts im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2013.
- 4 Vgl. Sabine Stephan: TTIP – Das Märchen vom Wachstums- und Beschäftigungsmotor, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, Bonn 2014.