

04/2016

AUSWIRKUNGEN VON TTIP AUF DEN MITTELSTAND

AUF EINEN BLICK

TTIP verspricht tendenziell Kostenreduktionen und erleichterte Expansionsmöglichkeiten insbesondere für den exportorientierten deutschen Mittelstand. Für binnenorientierte KMU wird allerdings voraussichtlich der inländische Wettbewerb steigen. Investitionsschiedsgerichte erscheinen sachlich nicht erforderlich und im Hinblick auf die rechtliche Gleichbehandlung aller fragwürdig. Die Regelung zur bilateralen Kooperation in zukünftigen Regulierungsverfahren sollte so ausgestaltet werden, dass die Belange mittelständischer Unternehmen Berücksichtigung finden, ohne dass das Primat der Politik dabei eingeschränkt wird.

DEUTSCHLANDS MITTELSTAND UND DIE INTERNATIONALISIERUNG

Ein wesentliches Standbein der deutschen Volkswirtschaft ist der Mittelstand. Dazu zählen nach der Definition des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn alle Unternehmen, bei denen die Eigentums- und Leitungsrechte in der Hand eines Unternehmers oder einer Unternehmerin bzw. von bis zu zwei Familien liegen. Ausschlaggebend für die Zugehörigkeit eines Unternehmens zum Mittelstand sind daher qualitative Merkmale – und nicht die Unternehmensgröße. Aus diesem Grund werden ihm nicht nur unabhängig agierende kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zugerechnet, sondern auch Familienunternehmen jenseits der Obergrenze für KMU, die bei 500 Beschäftigten und 50 Millionen Euro Jahresumsatz liegt.¹ Nach Berechnungen des IfM Bonn zählten 95 Prozent aller Unternehmen im Jahr 2006 in Deutschland zu den Familienunternehmen. Auf diese entfallen 41 Prozent aller steuerbaren Umsätze und 61 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Die mittelständischen Unternehmen sind nicht nur im Inland eine wichtige Stütze der deutschen Wirtschaft, sie sind auch stark auslandsorientiert. Wie hoch das US-Engagement des deutschen Mittelstandes ist, lässt sich mangels amtlicher statistischer Angaben jedoch nur abschätzen:² Rund jedes dritte der exportierenden kleinen und mittle-

ren Unternehmen (KMU) exportiert (unregelmäßig) in die USA oder Kanada.³ Knapp die Hälfte der größten deutschen Familienunternehmen unterhält Handelsbeziehungen zu den USA.⁴ Insgesamt erzielten deutsche Unternehmen in den vergangenen Jahren regelmäßig einen Überschuss im Warenhandel USA-Deutschland, auch in den stark mittelständisch geprägten Wirtschaftszweigen (z. B. im Maschinenbau).

Vom Exportgeschäft profitieren auch Zulieferer und Dienstleister, die im Außenhandel aktiv sind. Der deutsche Mittelstand ist zudem durch weltweite Produktionsketten in hohem Maße in den zunehmenden Welthandel eingebunden.

Vor diesem Hintergrund kommt Freihandelsabkommen grundsätzlich eine große positive Bedeutung zu, da sie insbesondere den exportorientierten Unternehmen den Marktzugang erleichtern. Dies führt zu Produktionssteigerungen, was tendenziell zur Kostensenkung beitragen kann. Andererseits erhöhen offene Märkte aber auch die Wettbewerbsintensität in Deutschland. Welche Effekte vom geplanten transatlantischen Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) ausgehen, soll im Folgenden für exportorientierte und binnenmarktorientierte Teilgruppen des Mittelstands analysiert werden. Da die konkreten Verhandlungsvorschläge des TTIP nicht bekannt sind, können im vorliegenden Beitrag nur die Verhandlungsthemen aus allgemeiner Sicht untersucht werden. Wirtschaftssektoren, die nach Angaben der EU-Verhandlungsführer nicht Teil der Verhandlungen sind (z. B. der Kulturbereich), sowie der öffentliche Sektor werden dabei nicht betrachtet.

ABBAU DER ZÖLLE

Geringere Zölle stärken prinzipiell auf solchen Märkten, auf denen die Kaufentscheidung stark vom Preis abhängt, die Wettbewerbsposition der exportierenden und importierenden

>

Tabelle 1
Deutsche Warenexporte in die USA 2013, nach Warengruppen

Warengruppe	Export in Mio. €	Export in %	Exportsaldo in Mio. €	Nachrichtlich: KMU-Exportquote*
Kraftwagen u. Kraftwagenteile	26.300	29,5	22.000	22,8
Maschinen	14.500	16,3	10.200	32,7
Pharmazeutische u. ä. Erzeugnisse	8.400	9,4	2.500	27,0
DV-Geräte, elektr./optische Erzeugnisse	7.600	8,5	800	30,6
Chemische Erzeugnisse	6.100	6,9	1.200	31,4
Sonstige Fahrzeuge	5.300	5,9	-500	31,5
Elektrische Ausrüstungen	5.200	5,8	3.300	25,1
Metalle	3.200	3,6	2.200	22,1
Metallerzeugnisse	2.400	2,7	1.700	16,1
Gummi- und Kunststoffwaren	2.000	2,3	1.000	25,2
Nahrungsmittel und Futtermittel	1.000	1,1	400	8,0
Sonstiges	7.200	8,1	-4.100	-
Insgesamt	89.400	100,0	40.800	20,9

© IfM Bonn

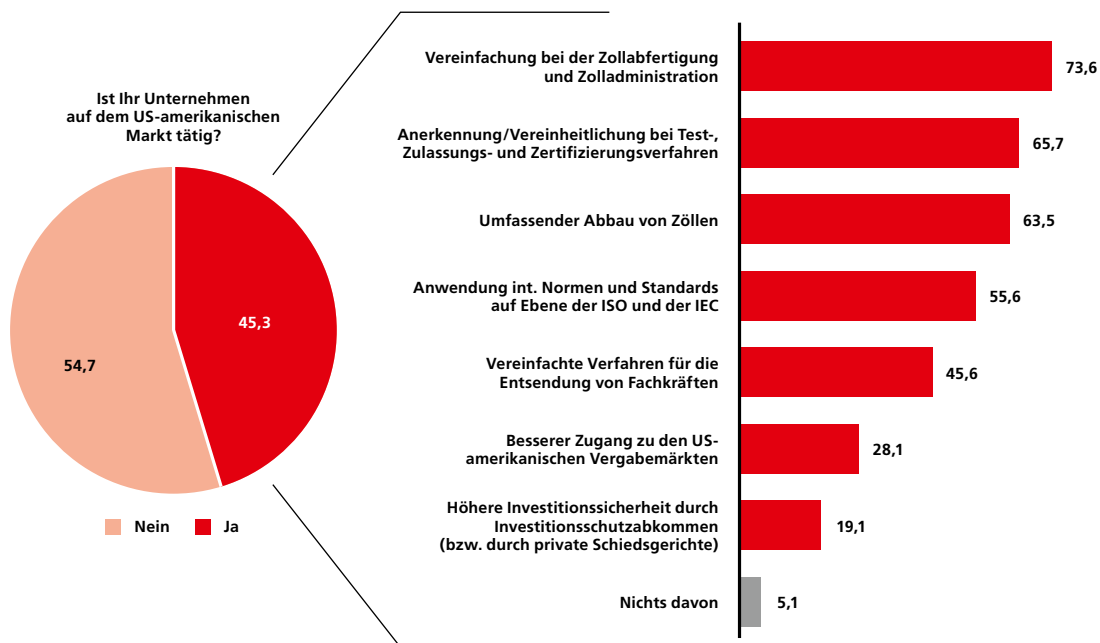
* Anteil der Exporte (weltweit, nicht nur USA) am Gesamtumsatz der KMU in 2010.
Quelle: Statistisches Bundesamt: GENESIS Online-Datenbank; Hoffmann et al. 2013; eigene Berechnungen.

Unternehmen. Dies gilt indirekt auch für Zulieferer größerer deutscher Exportunternehmen, wenn letztere ihren Warenabsatz ausbauen können. Marktchancen ergeben sich auch für deutsche Dienstleistungsanbieter. Oft kann ein ergänzender Service für importierte US-amerikanische Produkte nur durch lokal ansässige Firmen erstellt werden (z. B. ein Reparaturservice für importierte Waren im Kfz- oder Heimelektronikbereich). Immerhin zwei Drittel der größten deutschen Familienunternehmen mit Export in die USA sehen im Zollabbau einen Vorteil des Freihandelsabkommens (siehe Abbildung 1). Nur wenige exportierende Familienunternehmen erwarten keinen zusätzlichen Nutzen durch TTIP. Diese neutrale Einschätzung beruht vermutlich darauf,

dass die Zolltarife in der Vergangenheit bereits deutlich reduziert worden sind. Ausnahmen bestehen lediglich bei landwirtschaftlichen und einzelnen industriellen Gütern, die vor allem für Großexporteure (ohne Produktionsstandort in den NAFTA-Staaten USA, Kanada und Mexiko) relevant sind. Abgesehen von diesen branchenspezifischen Ausnahmen dürfte ein weiterer Abbau der Zolltarife für die meisten exportierenden KMU eher wenig bewirken.

Insgesamt betrachtet lässt sich zudem feststellen, dass die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und die Unternehmensgewinne im interkontinentalen Handel stärker durch schwankende Euro-Dollar-Wechselkurse bzw. durch die Kosten der Kursabsicherungsgeschäfte als durch eine (geringe) Redu-

Abbildung 1
TTIP bringt klare Vorteile (in %)



Quelle: Befragung der größten Familienunternehmen in Deutschland 2015⁵.

zierung aktueller Zölle beeinflusst werden. Auch beruht der Wettbewerbsvorteil deutscher Anbieter nicht allein auf dem Preis: Deutsche Waren finden auch aufgrund ihrer hohen Qualität, der Service- und Kundenorientierung sowie aufgrund des hohen Markenimages weltweit großen Zuspruch.

ABBAU NICHT-TARIFÄRER HANDELSHEMMNISSE

Deutlich größere Effekte als ein Zollabbau dürfte für den Mittelstand der Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen bringen. Dies gilt insbesondere für unregelmäßig exportierende oder an einer Exportaufnahme interessierte Unternehmen. Nicht nur große Familienunternehmen, sondern auch 60 Prozent der auslandsaktiven kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sprechen sich im Allgemeinen dafür aus, dass die Wirtschaftspolitik stärker für Erleichterungen bei Zoll- und Außenwirtschaftsverfahren eintreten sollte.⁶ Aktuell erfordern divergierende Qualitätsstandards und Normen häufig, dass unterschiedliche Produktvarianten erstellt sowie Zulassungs- und Prüfverfahren doppelt durchlaufen werden müssen. Dies verursacht hohe (Fix-)Kosten, die insbesondere bei geringeren Absatzmengen eine Exportaufnahme unrentabel erscheinen lassen. Eine Reduzierung dieser Zusatzkosten macht daher den Handel mit den USA deutlich attraktiver. Vorteile werden auch im Abbau von marktabschottenden Normen bei öffentlichen Aufträgen in den USA gesehen. Positive Impulse würden sich für die deutschen Unternehmen zudem durch eine leichtere Erteilung von Einreise- und Arbeitserlaubnissen ergeben.

Zahlreiche Mittelständler fürchten allerdings ebenso wie viele Konsument_innen, dass mit der Vereinheitlichung von Standards, Normen und Zulassungsverfahren deutsche oder europäische Verbraucherschutznormen, der arbeitsrechtliche Schutz oder der Schutz der regionalen Herkunftsbezeichnung unterlaufen werden könnten. Die Bedenken erwachsen zum einen aus einer gesellschaftlichen Verantwortung des Mittelstands, zum anderen aus handfesten Eigeninteressen, weil manche Regulierungen wie etwa Herkunftsbezeichnungen, viele Verbraucherschutznormen oder die Regulierungen von freien Berufen faktisch den Wettbewerb einschränken.

Umstritten sind insbesondere die Zulassungsregelungen von Produkten mit potenziellen Gefährdungsrisiken. Während in den USA die Zulassung oftmals ohne umfangreiche Prüfungen erteilt wird und diese bis zum Nachweis von Schäden gilt, müssen in der EU im Regelfall aufwändige Genehmigungsverfahren und Gefährdungsbeurteilungen vor der Markteinführung durchlaufen werden (Vorsorgeprinzip). Hierfür eine Einigung zu finden, ist prinzipiell schwierig. Allerdings sind einige der Befürchtungen von spekulativer Natur: Das Verhandlungsmandat der EU-Delegation sieht nicht vor, dass mit dem TTIP europäische Schutznormen oder internationale arbeitsrechtliche Vereinbarungen abgesenkt oder außer Kraft gesetzt werden können. Die Aufdeckung und der Umgang mit dem VW-Abgas-Skandal in den USA haben zudem in den vergangenen Wochen anschaulich verdeutlicht, dass auch die US-amerikanische Gesellschaft die Einhaltung von Verbraucherrechten und Umweltschutzge-

setzen einfordert. Dabei hat sich auch gezeigt, dass eine Verletzung von Normen stark sanktioniert wird, was in der Regel eine ähnliche Schutzwirkung wie die europäischen Zulassungsverfahren entfaltet.

DIE AUSWIRKUNGEN FÜR DIE INLÄNDISCHEN ANBIETER

Sowohl vom Abbau der Zölle als auch von der Normenvereinheitlichung profitieren in erster Linie mittelständische Unternehmen, die am Export interessiert sind. Durch den leichteren Marktzugang für US-amerikanische Anbieter wird aber zugleich auch der Wettbewerb auf den inländischen Märkten steigen. Dies werden insbesondere die deutschen Unternehmen spüren, die ausschließlich den innerdeutschen Markt beliefern. Dazu zählt rund die Hälfte aller deutschen KMU. Steigt der Wettbewerb, kann dies zu Umsatzeinbußen und Beschäftigungsabbau in weniger wettbewerbsfähigen Branchen führen. Auch die Schließung wettbewerbschwacher Unternehmen ist nicht auszuschließen. Negative Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt wären möglicherweise die Folge.

Ein solcher Verdrängungswettbewerb ist allerdings tendenziell eher für Warenproduzenten und in einigen Dienstleistungsbereichen wie der Wirtschafts- und Rechtsberatung zu erwarten. Zudem darf nicht unterschätzt werden, dass ein funktionierender Wettbewerb die Innovationskraft der Unternehmen fördert und technologische Entwicklungen auslöst. Beides kommt wiederum dem Wirtschaftswachstum generell zu Gute.

BILATERALE KOOPERATION IN ZUKÜNFTIGEN REGULIERUNGSVERFAHREN

Die OECD hat jüngst darauf hingewiesen, dass die Folgekosten bei der Initiierung von neuen Regulierungen beachtet werden sollten.⁷ Diese Forderung deckt sich mit Interessen des Mittelstandes. So ist grundsätzlich als positiv zu werten, dass TTIP nicht nur die Kooperation der Regulierungsbehörden bei zukünftigen Gesetzgebungs- und Regulierungsverfahren vorsieht, sondern dabei auch den unternehmerischen Sachverstand im Vorfeld der Regulierung zu berücksichtigen beabsichtigt. Zum Schutz der KMU ist jedoch einzufordern, dass dieser Konsultationsprozess nicht allein von marktmächtigen Großunternehmen dominiert wird. Um die Berücksichtigung von Interessen der auslands- wie binnenmarktorientierten KMU im Konsultationsprozess zu erreichen, ist die frühzeitige Offenlegung von zukünftig betroffenen Regulierungsinhalten nötig. So könnten die KMU-Interessen innerhalb der regulatorischen Kooperation u. a. durch spezielle Mittelstandsbeauftragte, Clearingstellen oder Repräsentanten von mittelständisch geprägten Wirtschaftsverbänden eingebracht und vertreten werden. Ähnliches könnte für Vertreter_innen der Zivilgesellschaft gelten, die gemeinnützige Interessen vertreten. Insgesamt muss gewährleistet sein, dass die regulative Kooperation nicht das Primat der Politik bzw. die Souveränität des demokratisch legitimierten Gesetzgebers einschränkt.

INVESTORENSCHUTZ DURCH AUSSER-GERICHTLICHE SCHIEDSVERFAHREN

Investitionen im Ausland (z. B. die Errichtung eigener Produktionsniederlassungen) sind in der Regel nicht nur Markt-, sondern auch Rechtsrisiken ausgesetzt. Diese Risiken werden im Hinblick auf die OECD-Staaten von vergleichsweise wenigen KMU als besonders hoch angesehen.⁸ Auch weist der hohe Bestand an bilateralen Direktinvestitionen zwischen Deutschland und den USA darauf hin, dass Investoren keine prohibitiven Risiken beim Investorenschutz sehen. Gleichwohl nützen derartige Regelungen tendenziell eher größeren als kleineren Unternehmen, da letztere nur selten als Direktinvestoren im Ausland auftreten. KMU wählen eher Im-/Exportaktivitäten oder suchen Kooperationen, um neue Märkte zu erschließen.

Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass der Europäische Gerichtshof wie die Gerichte der EU-Mitgliedstaaten und der USA unabhängig von Interessen der jeweiligen Regierung entscheiden. Daher wäre die Einrichtung privater außergerichtlicher Schiedsverfahren nicht zwingend erforderlich. Wenn dennoch ein Verfahrensweg neben den öffentlichen Gerichten ermöglicht werden soll, bietet der Vorschlag der EU, einen unabhängigen Gerichtshof aufzubauen, eine adäquate Lösung, um der Korruptionsbefürchtung zu begegnen.

Die Schaffung eines zusätzlichen Rechtsweges bei Investitionsstreitigkeiten kollidiert allerdings mit anderen rechtsstaatlichen Grundsätzen. Da inländische Wettbewerber keine Möglichkeit hätten, außergerichtlich gegen Regierungsentscheidungen vorzugehen, stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die angedachten Mechanismen des Investorenschutzes eine Diskriminierung von Binneninvestoren darstellen.

Hinzu kommt, dass außergerichtliche Schlichtungswege mit tendenziell hohen Kosten verbunden sind. Kleine Unternehmen dürften daher eher selten eine Nutzung derartiger Schlichtungsverfahren erwägen, wodurch Großunternehmen bevorzugt wären.

FAZIT

Durch den Abbau struktureller Handels- und Investitionshindernisse werden prinzipiell die Rahmenbedingungen für die Auslandsaktivitäten mittelständischer Unternehmen verbessert und der Wettbewerb zwischen den Unternehmen gefördert. Daher sind Freihandelsabkommen wie TTIP zu begrüßen, auch wenn weniger als die Hälfte der kleineren und mittleren Unternehmen selbst im direkten Ex- und Importgeschäft aktiv ist. Wenn sich zudem andere aufstrebende Wirtschaftsräume wie beispielsweise China oder Indien zukünftig an den Standards orientieren, die zwischen der EU und den USA vereinbart werden, könnten von TTIP weitere positive Effekte auf den Außenhandel deutscher mittelständischer Unternehmen ausgehen.

Die Vertragsinhalte sind gegenwärtig – dem laufenden Verhandlungsprozess geschuldet – noch nicht klar absehbar. Mehr Transparenz über konkrete Verhandlungsfortschritte würde helfen, das Interesse der Unternehmen wie der breiten Öffentlichkeit an Informationen zum Vertrag zu befriedigen

und Ängste bei KMU und Verbraucher_innen abzubauen. Der Vertrag und insbesondere die Regelung zur bilateralen Kooperation in zukünftigen Regulierungsverfahren sollten grundsätzlich so ausgestaltet werden, dass die Belange mittelständischer Unternehmen Berücksichtigung finden, ohne dass das Primat der Politik damit eingeschränkt wird. Dies gilt auch für umstrittene Verhandlungsthemen wie die außergerichtlichen Schiedsverfahren sowie den Schutz von Herkunftsbezeichnungen oder privater Daten. Falls bei umstrittenen Verhandlungsthemen wie dem Investorenschutz keine rasche Einigung erzielt wird, könnten diese Aspekte angesichts der positiven Auswirkungen eines Abbaus von Handelshemmnissen zugunsten eines zügigen Vertragsabschlusses ausgespart werden.

Autor_innen

Prof. Dr. Friederike Welter ist Präsidentin des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn und Lehrstuhlinhaberin an der Universität Siegen.

Michael Holz arbeitet als Wissenschaftler am IfM Bonn.

Peter Kranzusch arbeitet als Wissenschaftler am IfM Bonn.

Anmerkungen

- 1 – Friederike Welter; Eva May-Strobl et al.: Mittelstand im Wandel, in: IfM Bonn, IfM-Materialien Nr. 232, Bonn 2014, S. 48.
- 2 – Marina Hoffmann; Michael Holz et al.: Außenwirtschaftsaktivitäten von kleinen und mittleren Unternehmen im Lichte der amtlichen Statistik, in: Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.): Daten und Fakten Nr. 9, Bonn 2013, S. 32–34.
- 3 – Vgl. Rosemarie Kay; Michael Holz et al.: Mittelstand im globalen Wettbewerb: Internationalisierung als unternehmerische und wirtschaftspolitische Herausforderung. Gutachten i. A. der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2014, S. 18.
- 4 – Vgl. Susanne Schlepphorst, Siegrun Brink et al.: Die größten Familienunternehmen in Deutschland, Daten, Fakten, Potenziale, Frühjahrsbefragung 2015, im Auftrag der Deutschen Bank AG und des Bundesverbands der Deutschen Industrie e. V. (BDI), Berlin/Frankfurt 2015, S. 23.
- 5 – Vgl. Susanne Schlepphorst; Siegrun Brink et al.: Die größten Familienunternehmen in Deutschland, Daten, Fakten, Potenziale, Frühjahrsbefragung 2015, im Auftrag der Deutschen Bank AG und des Bundesverbands der Deutschen Industrie e. V. (BDI), Berlin/Frankfurt 2015, S. 27.
- 6 – Vgl. Peter Kranzusch; Michael Holz: Internationalisierungsgrad von KMU. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, in: IfM Bonn (Hrsg.), IfM-Materialien 222, Bonn 2013, S. 82.
- 7 – OECD: Regulatory Environment for Small and Medium-sized Enterprises, Paris 2015, S. 55 f.
- 8 – Rosemarie Kay; Michael Holz et al.: Mittelstand im globalen Wettbewerb: Internationalisierung als unternehmerische und wirtschaftspolitische Herausforderung. Gutachten i. A. der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2014, S. 35.

Impressum

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:

Dr. Robert Philipps, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-95861-434-5