

TTIP: Mehr als Handelsliberalisierung

JEL-Klassifikation: F13, F14, F16

Autor: Galina Kolev
Telefon: 0221 4981 774
E-Mail: kolev@iwkoeln.de

Abstract

Seit über einem Jahr verhandeln die EU und die USA über das größte Freihandelsabkommen der Geschichte – die beiden Regionen stehen für rund ein Drittel des Welthandels. Von der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) wird die deutsche Wirtschaft aufgrund ihres hohen Offenheitsgrads erheblich profitieren. Für die deutsche Exportindustrie sind die USA weltweit Exportziel Nummer zwei – rund 8 Prozent der deutschen Warenexporte werden für den US-Markt hergestellt. Etwa 600.000 Arbeitsplätze hängen schätzungsweise direkt oder indirekt an den deutschen Warenexporten in die USA. Auf Bundeslandebene ergeben sich aber signifikante Unterschiede, sowohl hinsichtlich der Intensität der Verflechtung mit den USA als auch hinsichtlich der Struktur der Exporte. Die geschätzten ökonomischen Auswirkungen sind sowohl für die Verbraucher als auch für die Wirtschaft positiv. Sie ergeben sich aus einem Abbau der bereits recht niedrigen Zölle, was aber aufgrund des großen Handelsvolumens allein für den Industriewarenhandel Einsparungen von schätzungsweise 3,5 Milliarden Euro ermöglichen wird. Vor allem aber winken Wohlstandsgewinne durch die kostenreduzierende Verringerung von nicht-tarifären Barrieren (Unterschiede bei Regulierungen, Produktstandards), die im EU-US-Handel durchschnittlich wie ein Zoll von etwa 20 Prozent wirken.

TTIP hat aber auch erhebliche außen- und geopolitische Bedeutung. In Zeiten zunehmender geopolitischer Risiken ist es wichtig, dass die EU und die USA ihre Zusammenarbeit stärken – sowohl auf ökonomischer als auch auf politischer Ebene. TTIP ist ein wichtiger Schritt für die EU, ihren Gestaltungswillen in der Weltpolitik zu sichern. Gemeinsam mit den USA lassen sich idealerweise wichtige Standards für das 21. Jahrhundert setzen, die weit über TTIP hinauswirken.

Trotz dieser Vorteile herrscht eine kontroverse öffentliche Debatte über TTIP in Deutschland, die teils aber überzogen erscheint. In punkto Transparenz ist es nachvollziehbar, dass sensible verhandlungstaktische Informationen nur begrenzt veröffentlicht werden. Darüber hinaus gab es noch kein Abkommen, über das die Öffentlichkeit so gut informiert wurde. Während die Forderung der Kritiker nach ausreichender Transparenz gerechtfertigt ist, machen die Skeptiker beim Thema Verbraucherschutz mit fragwürdigen Argumenten den Menschen in unverhältnismäßiger Weise Angst. Zum Beispiel ist das sogenannte Chlorhähnchen, das zum Symbol für den TTIP-Protest geworden ist, nach wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht gesundheitsschädlich. Zudem gibt es politische Versprechungen von höchster Ebene aus der EU und den USA, dass die Produktstandards bei Verbraucher- und Umweltschutz nicht aufgeweicht werden. Beim Thema Investitionsschutz haben die TTIP-Skeptiker dagegen zu Recht auf erhebliche Unzulänglichkeiten der bislang üblichen Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren hingewiesen und Verbesserungen angemahnt. Die EU will TTIP dazu nutzen, hier einen neuen Standard zu etablieren. Wenn das gelingt, sollte der Investitionsschutz auf der Agenda bleiben.

1. Einleitung

Seit Juli 2013 verhandelt die Europäische Union (EU) mit den Vereinigten Staaten über das größte Freihandelsabkommen der Geschichte. Waren im Wert von etwa 500 Milliarden Euro werden jährlich zwischen der EU und den USA ausgetauscht. Somit stellen die Vereinigten Staaten mit etwa 14 Prozent den wichtigsten Handelspartner der EU als Ganzes dar. Auch für die USA sind die europäischen Handelspartner von großer Bedeutung: Auf die EU entfallen 17 Prozent und somit der größte Anteil des US-Warenhandels. Wird auch der Dienstleistungshandel berücksichtigt, ergibt sich ein jährliches Handelsvolumen zwischen beiden Regionen von etwa 800 Milliarden Euro. Besonders Finanz- und Unternehmensdienstleistungen werden zwischen den USA und der EU gehandelt.

Das Exportgeschäft ist für die betroffenen Unternehmen auf beiden Seiten des Atlantiks mit der Überwindung zahlreicher Handelshemmnisse verbunden. Zu den Transportkosten und den mit der Absicherung des Wechselkursrisikos verbundenen Kosten kommen teilweise zweistellige Einfuhrzölle und nicht-tarifäre Handelsbarrieren wie etwa Unterschiede in den Produktvorschriften oder den Zulassungsverfahren hinzu. Diese zusätzlichen Handelskosten wirken oft wie Marktzutrittsbarrieren besonders für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) oder schlagen sich in höheren Preisen für die Verbraucher nieder.

Der Abbau von Handelsbeschränkungen im transatlantischen Handel ist der Kernpunkt des geplanten Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA. Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) wird die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Vereinigten Staaten und den Mitgliedstaaten der EU stärken und positive Wachstumsimpulse auf beiden Seiten des Atlantiks generieren. Für die Verbraucher bedeutet TTIP somit niedrigere Preise, eine größere Produktvielfalt und zusätzliches Einkommen. Gerade Länder wie Deutschland dürften aufgrund ihres hohen Offenheitsgrades vom Freihandelsabkommen stark profitieren. Schon heute hängen in Deutschland schätzungsweise etwa 600.000 Arbeitsplätze direkt oder indirekt vom Warenhandel mit den USA ab. Wird auch der Dienstleistungshandel berücksichtigt, der sich auf etwa ein Viertel des gesamten deutsch-amerikanischen Handels beläuft, ist die Zahl noch deutlich höher.

Die Vorteile des Freihandelsabkommens liegen auf der Hand. Doch es mehren sich die Stimmen, die den Verhandlungsprozess und/oder einzelne Inhaltspunkte kritisieren. So behaupten TTIP-Gegner, dass der Verhandlungsprozess intransparent und undemokratisch sei, und befürchten unter anderem eine Absenkung der europäischen Standards im Bereich des Verbraucher- oder Umweltschutzes oder auch die Einschränkung der Regulierungshoheit der beteiligten Staaten. Zwar ist die Kritik nicht ganz unbegründet. Vor allem bei der Erarbeitung der geplanten

Investitionsschutzklausel sollte die Kritik an die bereits bestehenden bilateralen Investitionsverträgen ernst genommen werden. Doch meist sind die Befürchtungen der TTIP-Gegner überzogen oder beruhen sogar auf inkorrekten Informationen.

Das vorliegende Papier soll einen Überblick über verschiedene Aspekte des geplanten Freihandelsabkommens aus deutscher Sicht bieten. In Kapitel 2 wird die wirtschaftliche Verflechtung zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten im Detail analysiert, wobei der Fokus besonders auf die Bedeutung des Exportgeschäfts für die einzelnen Bundesländer und Branchen gelegt wird. Kapitel 3 befasst sich mit dem Verhandlungsprozess und den Inhalten des Freihandelsabkommens im Konkreten. Schließlich wird die Kritik an TTIP thematisiert und an einzelnen Stellen eine mögliche Lösung der bestehenden Probleme vorgeschlagen (Kapitel 4).

2. Wirtschaftliche Verflechtung zwischen Deutschland und den USA

Die Vereinigten Staaten sind einer der wichtigsten Handelspartner für die deutsche Industrie. Waren im Wert von insgesamt 137 Milliarden Euro wurden im Jahr 2013 zwischen Deutschland und den USA ausgetauscht. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts gingen im vorigen Jahr 8,1 Prozent der gesamten deutschen Warenexporte in die Vereinigten Staaten. Somit sind die USA die wichtigste Exportdestination für deutsche Unternehmen außerhalb der EU. Werden auch die Handelsbeziehungen mit den anderen europäischen Ländern berücksichtigt, so sind die USA weltweit das Exportziel Nummer zwei – nur nach Frankreich werden mehr Waren „made in Germany“ exportiert.

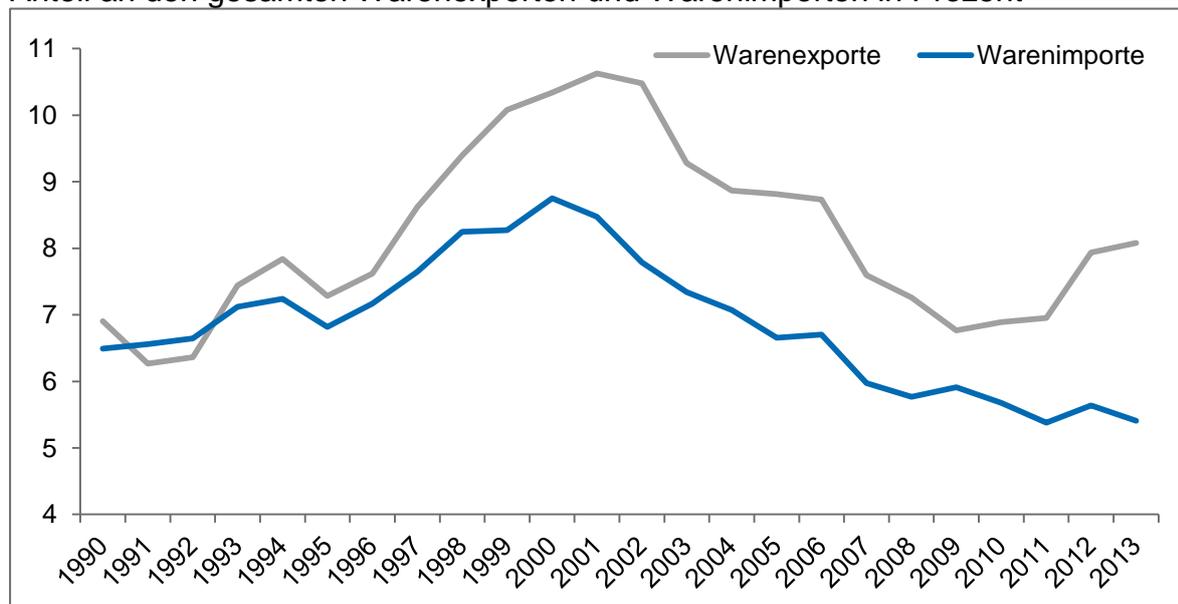
Auch in Bezug auf die Warenimporte ist die amerikanische Wirtschaft ein wichtiger Handelspartner. 5,4 Prozent der deutschen Warenimporte werden in den Vereinigten Staaten hergestellt – mehr als dreimal so viel wie etwa in der Türkei. Die USA sind somit der viertwichtigste Importgüterlieferant für den deutschen Markt – nach den Niederlanden, China und Frankreich.

Im Bereich des Dienstleistungshandels spielen die USA ebenfalls eine wichtige Rolle für die deutsche Wirtschaft. Dienstleistungen im Wert von 31 Milliarden Euro wurden im Jahr 2013 in die Vereinigten Staaten exportiert – nur im Vereinigten Königreich werden nach Angaben von Eurostat mehr Dienstleistungen für den amerikanischen Markt hergestellt. Der Dienstleistungshandel hat sich in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt. Während die deutschen Warenausfuhren in die USA seit dem Jahr 2004 um 45 Prozent gestiegen sind, konnte bei den Dienstleistungsexporten ein Zuwachs von über 76 Prozent verbucht werden. Umgekehrt importierte Deutschland Dienstleistungen im Wert von 30 Milliarden Euro aus den USA und somit mehr als jeder andere EU-Mitgliedstaat. Vor allem Transport- und Unternehmensdienstleistungen werden mit den Vereinigten Staaten gehandelt.

Abbildung 1 stellt den Verlauf des deutsch-amerikanischen Warenhandels seit 1990 dar. In den 1990er Jahren ist die Bedeutung der Vereinigten Staaten aufgrund ihrer rasanten Entwicklung für die deutsche Wirtschaft sowohl im Hinblick auf die Warenexporte als auch bei den Warenimporten stark gestiegen. Das reale Wirtschaftswachstum lag dort im Durchschnitt der 1990er Jahre bei 3,2 Prozent und erreichte knapp 5 Prozent im Jahr 1999. Die Wachstumstendenz wurde dann von der New Economy Krise im Jahr 2000 unterbrochen. Auch die aktuelle Wirtschaftskrise hat ihre Spuren hinterlassen, sodass das jahresdurchschnittliche reale Wachstum der US-amerikanischen Wirtschaftsleistung in den 2000er Jahren nur noch 1,7 Prozent betrug. In diesem Zeitraum sank der Anteil der Vereinigten Staaten sowohl an den Exporten als auch an den Importen deutscher Unternehmen. Auch die Entwicklung des Euro-Dollar-Wechselkurses beeinflusste die Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und den USA stark. Der Wert des US-Dollars nahm im Zeitraum 2001 bis 2008 gegenüber dem Euro stark ab, wodurch die europäischen Exportprodukte am US-amerikanischen Markt zeitweise an Attraktivität verloren.

Abbildung 1: Handelsbeziehungen Deutschlands zu den USA

Anteil an den gesamten Warenexporten und Warenimporten in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

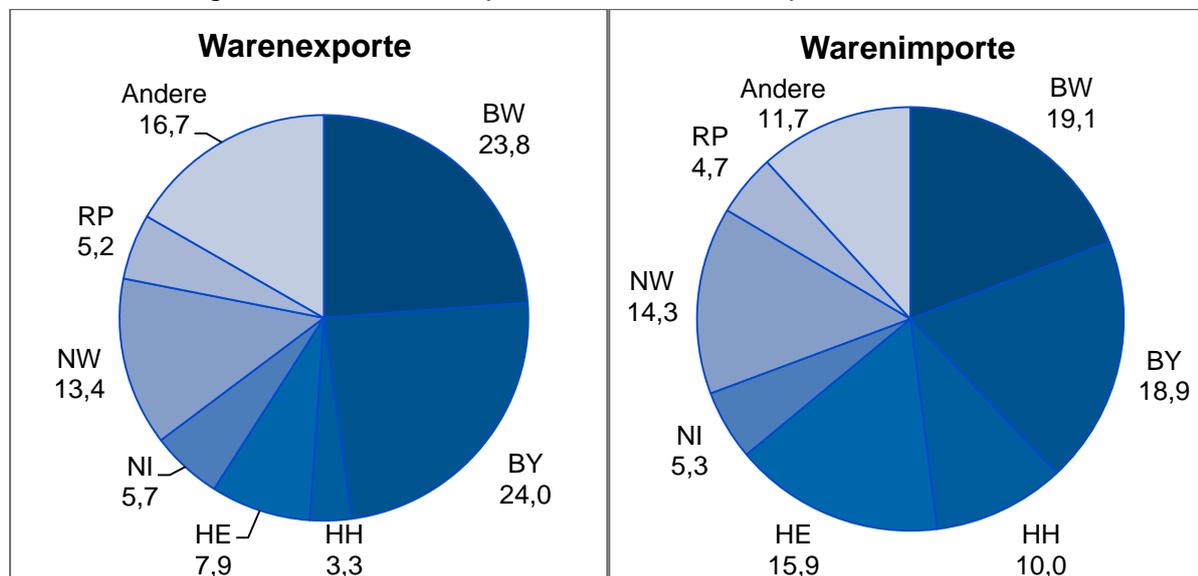
Eine Wiederbelebung des Exportgeschäfts deutscher Unternehmen in den USA ist seit dem Krisenjahr 2009 zu verzeichnen, wobei der US-Anteil an den deutschen Warenexporten von 6,8 Prozent im Jahr 2009 auf 8,1 Prozent in 2013 stieg. Eine Erklärung hierfür bietet die wirtschaftliche Erholung in den USA nach der Finanzkrise und die andauernde Schwäche im Euroraum. Doch auch die sich abzeichnende Reindustrialisierung der US-Wirtschaft hat die deutschen Warenexporte in die Vereinigten Staaten in die Höhe getrieben. Der Wertschöpfungsanteil des

Verarbeitenden Gewerbes ist in den Vereinigten Staaten über Jahrzehnte hinweg kontinuierlich geschrumpft – von gut 27 Prozent zu Beginn der 1950er Jahre auf nur noch knapp 12 Prozent im Jahr 2009 (Daten des Bureau of Economic Analysis – BEA). Nun ist eine Umkehrung dieser Tendenz der Deindustrialisierung zu beobachten, was die Nachfrage nach Industriegütern wie etwa Maschinen und Kraftwagen gesteigert hat.

Eine detaillierte Analyse des deutsch-amerikanischen Warenhandels zeigt, dass über 60 Prozent der deutschen Warenexporte für den amerikanischen Markt aus den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen kommen (Abbildung 2). Mit 24 Prozent besitzt Bayern den größten Anteil an den für die USA hergestellten Exportwaren, gefolgt von Baden-Württemberg mit 23,8 Prozent. Aber auch andere Bundesländer tragen erheblich zum Exportgeschäft bei. So werden knapp 8 Prozent der Warenexporte in Hessen produziert. Auch Niedersachsen und Rheinland-Pfalz tragen mit über 5 Prozent zu den deutschen Warenexporten in die USA bei. Hinsichtlich der Warenimporte besitzen Baden-Württemberg und Bayern mit jeweils etwa 19 Prozent die größten Anteile. An dritter und vierter Stelle folgen Hessen und Nordrhein-Westfalen mit 15,9 bzw. 14,3 Prozent.

Abbildung 2: Handelsbeziehungen Deutschlands zu den USA

Anteil an den gesamten Warenexporten oder Warenimporten in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Wird die Struktur des Handels zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten betrachtet (Tabelle 1), so entfallen die größten Anteile auf Kraftwagen (inklusive Teile) und Maschinen – beide Gruppen machten 2013 über 45 Prozent der deutschen Warenexporte in die USA aus. Doch es gibt auch andere Warengruppen,

die aus Sicht der deutschen Exportwirtschaft von großer Bedeutung sind. So entfielen 9,6 Prozent der deutschen Warenexporte für den US-amerikanischen Markt im Jahr 2013 auf Produkte der Pharmazeutischen Industrie. Chemische Erzeugnisse (einschließlich Gummi- und Kunststoffwaren) machten weitere 9,3 Prozent der Warenausfuhren in die Vereinigten Staaten aus. Mit 8,7 Prozent gehören auch die Datenverarbeitungsgeräte sowie elektrische und optische Erzeugnisse zu den wichtigsten Exportgütern Deutschlands. Zusammen betrachtet machten diese fünf Kategorien einschließlich sonstiger Fahrzeuge knapp 80 Prozent der deutschen Warenexporte in die Vereinigten Staaten aus.

Tabelle 1: Warenhandel zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten im Jahr 2013

	Anteil an den deutschen Warenexporten (Prozent)	Anteil an den deutschen Warenimporten (Prozent)
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,2	2,9
Bergbau	0,0	2,4
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	1,6	2,0
Textilien, Bekleidung, Leder	0,7	0,7
Holz- und Papierprodukte	0,8	1,1
Kokerei- und Mineralölerzeugnisse	0,1	2,1
Chemische Erzeugnisse, Gummi- und Kunststoffwaren	9,3	12,2
Pharmazeutische Produkte	9,6	12,1
Glas, Keramik, Steine	0,9	1,3
Metalle und Metallerzeugnisse	6,4	3,5
DV, elektr. und optische Erzeugnisse	8,7	14,1
Elektrische Ausrüstungen	5,9	3,9
Maschinen	16,5	9,0
Kraftwagen und Kraftwagenteile	29,8	9,0
Sonstige Fahrzeuge	4,5	11,8
Möbel	0,3	0,1
Sonstige Waren	4,7	11,9

Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Wie für Industriestaaten üblich, wird stark branchenintern gehandelt. So bestehen die Warenimporte aus ähnlichen Produkten wie die Warenexporte. Die bei den Exporten genannten Branchen machen fast 70 Prozent der deutschen Warenimporte aus den Vereinigten Staaten aus. Die am meisten importierten Produkte sind hierbei Datenverarbeitungsgeräte (einschließlich elektrischer und optischer Erzeugnisse),

sonstige Fahrzeuge (darunter vor allem Luft- und Raumfahrttechnik), sowie Produkte der Chemischen und Pharmazeutischen Industrie. Aus dem Bereich des Maschinenbaus und der amerikanischen Automobilindustrie stammen jeweils 9 Prozent der deutschen Warenimporte aus den Vereinigten Staaten.

Die Struktur des Warenhandels ist charakteristisch für Länder mit einem ähnlichen Entwicklungsstand – diese treiben meist **intraindustriellen** Handel untereinander.¹ Dies wird etwa von Felbermayr und Larch (2013) für die EU als Ganzes veranschaulicht. So exportiert die EU chemische Erzeugnisse in die USA im Wert von 60 Milliarden US-Dollar und importiert chemische Erzeugnisse aus den USA im Wert von 45 Milliarden US-Dollar jährlich. Der Handel findet nicht nur innerhalb einzelner Branchen statt – es findet sogar oft innerhalb einzelner Unternehmen statt. Circa 80 Prozent der US-Exporte aus der Automobilindustrie sind Großkonzernen wie General Motors oder Ford zuzuschreiben (Felbermayr/Larch, 2013).

Der intraindustrielle Charakter der deutsch-amerikanischen Handelsbeziehungen ist zu einem großen Teil auf die Internationalisierung der Wertschöpfungsketten einzelner Produkte zurückzuführen. Besonders in Großkonzernen werden die verschiedenen Produktionsstufen eines Produkts oft in unterschiedlichen Ländern ausgeführt. Die importierten Zwischenprodukte erscheinen ebenfalls in den Handelsstatistiken. Ein weiterer Grund für den intraindustriellen Handel sind Größenvorteile und die Spezialisierung auf bestimmte differenzierte Produkte. Das Ergebnis sind eine zunehmende Produktvielfalt, sinkende Preise aufgrund von Größenvorteilen (Skaleneffekten) und ein steigender Innovationsanreiz durch den zunehmenden internationalen Wettbewerb.

Auch wenn der intraindustrielle Charakter des Handels mit den USA für Deutschland als Ganzes klar ersichtlich ist, finden sich in Bezug auf die einzelnen Bundesländer starke regionale Unterschiede (Tabelle 2). Das wird aus einem Vergleich der anteilmäßig wichtigsten Export- und Importgüter der einzelnen Bundesländer deutlich. So exportieren Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Sachsen und Thüringen vornehmlich Waren aus den Kategorien Kraftwagen und Kraftwagenteile, Maschinen, sowie Datenverarbeitungsgeräte, elektrische und optische Erzeugnisse in die Vereinigten Staaten (Tabelle 2). Mehr als ein Drittel der Exporte aus Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Hessen entfällt hingegen auf Produkte der Pharmazeutischen Industrie. Die Erzeugnisse der Chemischen Industrie sind eine wichtige Exportsparte vor allem für die Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt.

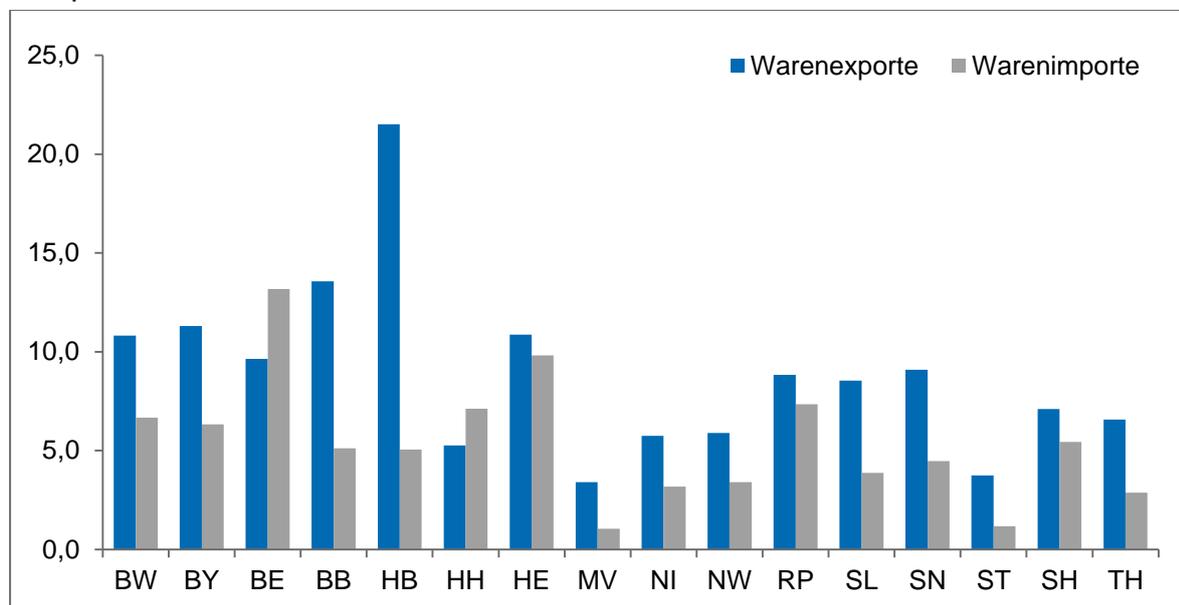
¹ Im Gegensatz dazu kann der Handel mit Entwicklungs- und Schwellenländern als **interindustriell** bezeichnet werden. Deutschland exportiert nach Asien und Lateinamerika etwa Produkte aus der Automobilindustrie, der Chemischen Industrie und dem Maschinenbau und importiert Produkte aus anderen Bereichen, zum Beispiel Rohstoffe, Nahrungsmittel und Textilien.

Bei den Importen entfällt ein großer Anteil auf die Gruppe Sonstige Fahrzeuge (darunter Luft- und Raumfahrttechnik) besonders in Berlin, Brandenburg, Hamburg und Hessen. Die US-Importe für die Länder Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein stammen hingegen zu mehr als einem Drittel aus der Chemischen und Pharmazeutischen Industrie. Datenverarbeitungsgeräte, elektrische und optische Erzeugnisse werden vor allem von Bayern, Sachsen und Thüringen in großen Mengen aus den USA importiert. Für Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt sind die Produkte der Chemischen Industrie von großer Bedeutung.

Auch hinsichtlich der Intensität der Handelsverflechtung der einzelnen Bundesländer mit den USA zeigen sich große regionale Unterschiede (Abbildung 3). Über 10 Prozent der Exporte von Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen und Hessen – und damit überdurchschnittlich viel im Vergleich zu den 8 Prozent für Deutschland – werden auf dem US-amerikanischen Markt abgesetzt. Für Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt liegt der US-Anteil an den Exporten hingegen bei unter 5 Prozent. In Bezug auf die Importe spielen die Vereinigten Staaten besonders für Berlin und Hessen mit einem Anteil von 13,2 und 9,8 Prozent eine wichtige Rolle.

Abbildung 3: Intensität der Handelsverflechtung mit den USA

US-Anteil an den gesamten Warenexporten bzw. Warenimporten des entsprechenden Bundeslandes in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 2: Die anteilmäßig wichtigsten Export- und Importgüter der Bundesländer

Prozent an den Exporten in die USA und an den Importen aus den USA

Baden-Württemberg

Warenexporte		Warenimporte	
Kraftwagen und -Teile	45,2	Pharmaz. Erzeugnisse	26,4
Maschinen	21,7	Kraftwagen und -Teile	14,1
DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	8,9	Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	12

Niedersachsen

Warenexporte		Warenimporte	
Kraftwagen und -Teile	38,6	Sonstige Fahrzeuge	16,7
Maschinen	14,6	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	14
Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	11,1	Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	11

Bayern

Warenexporte		Warenimporte	
Kraftwagen und -Teile	42,6	DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	24,7
Maschinen	15	Kraftwagen und -Teile	24,4
DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	12,3	Pharmaz. Erzeugnisse	12,4

Nordrhein-Westfalen

Warenexporte		Warenimporte	
Maschinen	25,6	Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	21
Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	20,4	Maschinen	11,2
Metalle und Metallerzeugnisse	19,5	DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	10,1

Berlin

Warenexporte		Warenimporte	
Kraftwagen und -Teile	21,7	Sonstige Fahrzeuge	37,5
Maschinen	16,9	Maschinen	16,2
DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	15,8	DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	13,9

Rheinland-Pfalz

Warenexporte		Warenimporte	
Pharmaz. Erzeugnisse	40,1	Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	24,7
Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	20,4	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	13
Maschinen	13,5	Pharmaz. Erzeugnisse	10

Brandenburg

Warenexporte		Warenimporte	
Pharmaz. Erzeugnisse	50,4	Sonstige Fahrzeuge	60,3
Sonstige Fahrzeuge	31,4	Maschinen	13,9
Kraftwagen und -Teile	6,9	Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	4,5

Saarland

Warenexporte		Warenimporte	
Kraftwagen und -Teile	63,1	Bergbau	31,3
Maschinen	15	Maschinen	18,7
Metalle und Metallerzeugnisse	11,5	Metalle und Metallerzeugnisse	13,1

Bremen
Sachsen

Warenexporte		Warenimporte	
Kraftwagen und -Teile	82,7	Kraftwagen und -Teile	27,4
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	8,6	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	15,9
DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	2,9	Sonstige Fahrzeuge	14,8

Warenexporte		Warenimporte	
Kraftwagen und -Teile	65,3	Maschinen	31,4
Maschinen	10,1	DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	20,9
DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	5,5	Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	13,3

Hamburg

Warenexporte		Warenimporte	
Sonstige Fahrzeuge	66	Sonstige Fahrzeuge	30,2
Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	11	Kokerei- und Mineralölzeugnisse	15,2
DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	6,2	Maschinen	7,9

Sachsen-Anhalt

Warenexporte		Warenimporte	
Metalle und Metallerzeugnisse	21	Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	52,1
Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	20,6	Maschinen	12,1
Pharmaz. Erzeugnisse	17	Holz- und Papierprodukte	8,2

Hessen

Warenexporte		Warenimporte	
Pharmaz. Erzeugnisse	39,8	Sonstige Fahrzeuge	22,4
Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	13,3	DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	18,5
Metalle und Metallerzeugnisse	11,7	Pharmaz. Erzeugnisse	13,9

Schleswig-Holstein

Warenexporte		Warenimporte	
Maschinen	30,4	Pharmaz. Erzeugnisse	23,4
Pharmaz. Erzeugnisse	18,3	Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	17,1
Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	12,5	DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	10,7

Mecklenburg-Vorpommern

Warenexporte		Warenimporte	
Maschinen	38	Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	25,3
Elektrische Ausrüstungen	13,6	Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	16,4
Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	13,5	DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	13

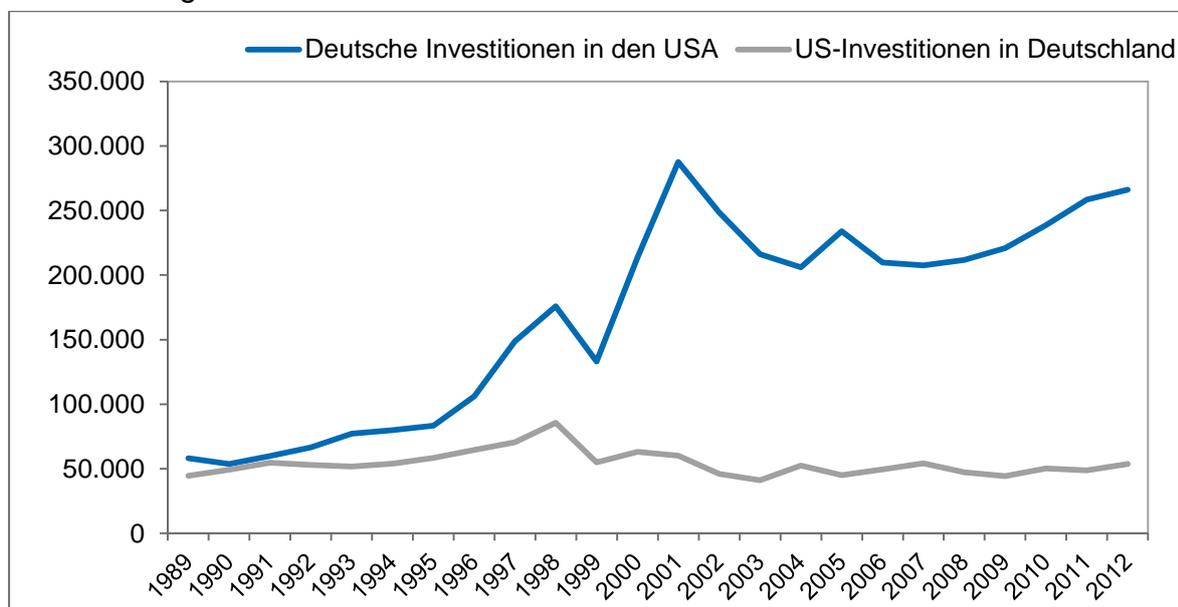
Thüringen

Warenexporte		Warenimporte	
Maschinen	27,3	DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	23,5
DV-Geräte, elektr. und optische Erzeugnisse	23	Chem. Erz., Gummi-, Kunststoffwaren	10,6
Kraftwagen und -Teile	10,4	Maschinen	9,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und den USA sind für beide Seiten von großer Bedeutung. Doch die Wirtschaftsbeziehungen erstrecken sich weit über die Handelsbeziehungen hinaus. So spielen die USA auch als Investitionsstandort eine wichtige Rolle für deutsche Unternehmen. Die Bestände deutscher Direktinvestitionen in den Vereinigten Staaten beliefen sich laut Angaben der Deutschen Bundesbank im Jahr 2012 auf gut 266 Milliarden Euro – dies sind 22,2 Prozent der gesamten deutschen Direktinvestitionen im Ausland. In keinem anderen Land haben deutsche Unternehmen so viel Kapital investiert wie in den Vereinigten Staaten. Vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden zweistellige Wachstumsraten der Direktinvestitionsbestände verbucht (Abbildung 4). Seit 1990 ist ein Anstieg um insgesamt knapp 500 Prozent zu verzeichnen. Die US-amerikanischen Direktinvestitionen in Deutschland haben sich hingegen weniger dynamisch entwickelt. Im Jahr 2012 beliefen sich ihre Bestände auf knapp 54 Milliarden Euro. Trotzdem sind amerikanische Unternehmen ein wichtiger Arbeitgeber deutschlandweit. Laut Angaben der amerikanischen Handelskammer AmCham sind allein von den zehn größten US-Arbeitgebern über 220.000 Arbeitsplätze in Deutschland direkt abhängig.² Die Gesamtzahl der Beschäftigten in den US-Unternehmen beläuft sich auf über 600.000.³

Abbildung 4: Direktinvestitionen
Bestandsangaben in Millionen Euro



Quellen: Deutsche Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

² DPA-Pressemeldung vom 4.9.2014.

³ Angaben des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI),
http://www.bdi.eu/bdi_english/transatlantic_market.htm [12.9.2014].

3. TTIP – Historische Chance für den Freihandel

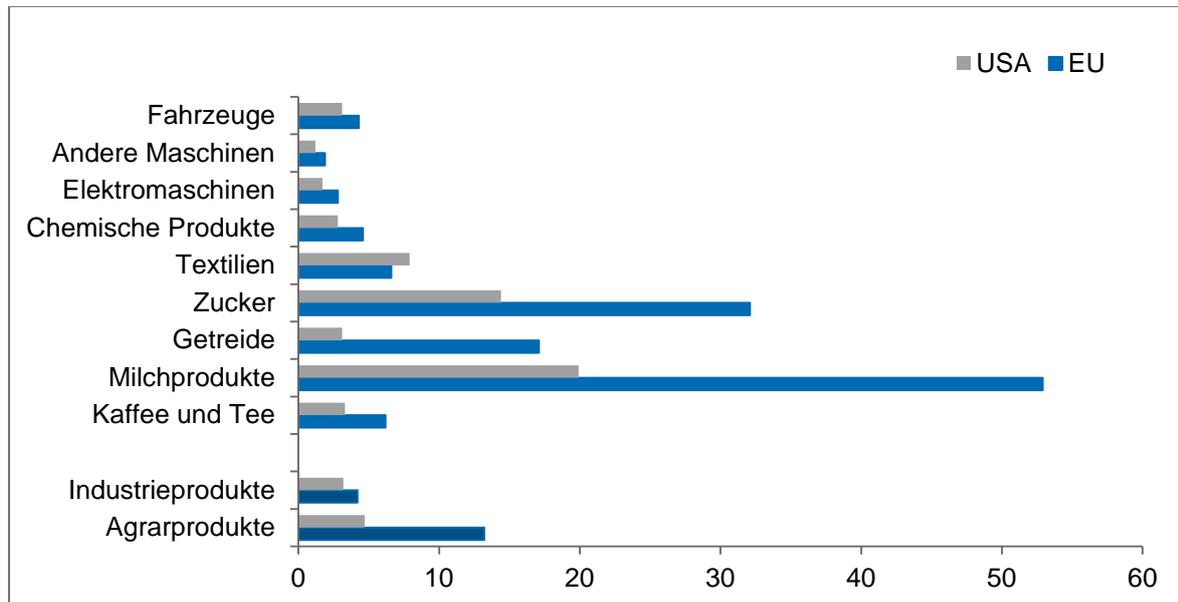
Die ökonomische Perspektive

Die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) ist seit Juli 2013 Gegenstand der Verhandlungen zwischen der EU und den USA. Das Ziel ist die Beseitigung von Handelshemmnissen in einem breiten Spektrum von Branchen, wobei neben dem Abbau von tarifären Handelsbarrieren (Importzölle) auch die Beseitigung von nicht-tarifären Handelshemmnissen (NTH), wie etwa regulatorischen Unterschieden auf beiden Seiten des Atlantiks, Kernaspekte der Verhandlungen darstellen. Darüber hinaus soll das Freihandelsabkommen durch eine Investitionsschutzklausel komplettiert werden. Im Juli 2014 fand in Brüssel die sechste TTIP-Verhandlungsrunde statt. Die nächste Verhandlungsrunde wird voraussichtlich im Oktober 2014 in den Vereinigten Staaten stattfinden. Nach derzeitigem Stand sollen die Verhandlungen bis Ende 2015 abgeschlossen werden, damit das Abkommen von Präsident Obama in seiner (zweiten und somit letzten) Legislaturperiode unterzeichnet werden kann.

Auch wenn die einzelnen Prognosen hinsichtlich der Auswirkung des geplanten Freihandelsabkommens mit einem hohen Maß an Unsicherheit einhergehen, sind sich die Handelsökonominnen einig: TTIP wird die Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU ankurbeln und zusätzliche Wachstumsimpulse generieren (siehe u. a. Felbermayr et al., 2013; Francois et al., 2013). Darüber hinaus sind positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte, eine größere Produktvielfalt sowie ein Rückgang der Produktpreise durch die Senkung der Handelskosten zu erwarten.

Vor allem der Abbau von regulatorischen Unterschieden dürfte sich positiv auf die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten auswirken. Der stufenweise Zollabbau allein dürfte hingegen die Wachstumsperspektiven nur marginal verändern, denn die Importzölle im Handel zwischen der EU und den USA sind bereits heute relativ gering (Abbildung 5). Der durchschnittliche (ungewichtete) Zollsatz für Industriegüter beläuft sich nach Angaben der Welthandelsorganisation (WTO) auf 3,2 Prozent bei den US-Importen und 4,2 Prozent bei den Importen in die EU. Im Agrarhandel sind die Zollsätze traditionell höher und liegen im Durchschnitt bei 4,7 Prozent für US-Agrarimporte und 13,2 Prozent an der Grenze der EU. Zwar werden einzelne Importgüter auch mit höheren Importzöllen versteuert. So verteuert sich der Endpreis der in die EU importierten Milchprodukte durch den zu zahlenden Importzoll um über 50 Prozent. Doch der Handel mit Industrieprodukten, die mit Abstand den höchsten Anteil am deutsch-amerikanischen Handel ausmachen, wird vergleichsweise wenig durch die Zollpolitik gebremst.

Abbildung 5: Zollsätze für einzelne Warengruppen
Einfache Durchschnitte, im Jahr 2013, in Prozent



Quellen: WTO; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Der Abbau von tarifären Handelshemmnissen dürfte besonders den Großunternehmen mit einem hohen Exportumsatz in den Vereinigten Staaten und in der EU zugute kommen. Auch wenn die Zollsätze vergleichsweise gering sind, waren im Jahr 2013 allein im Industriewarenhandel Zölle in Höhe von schätzungsweise 3,5 Milliarden Euro fällig.

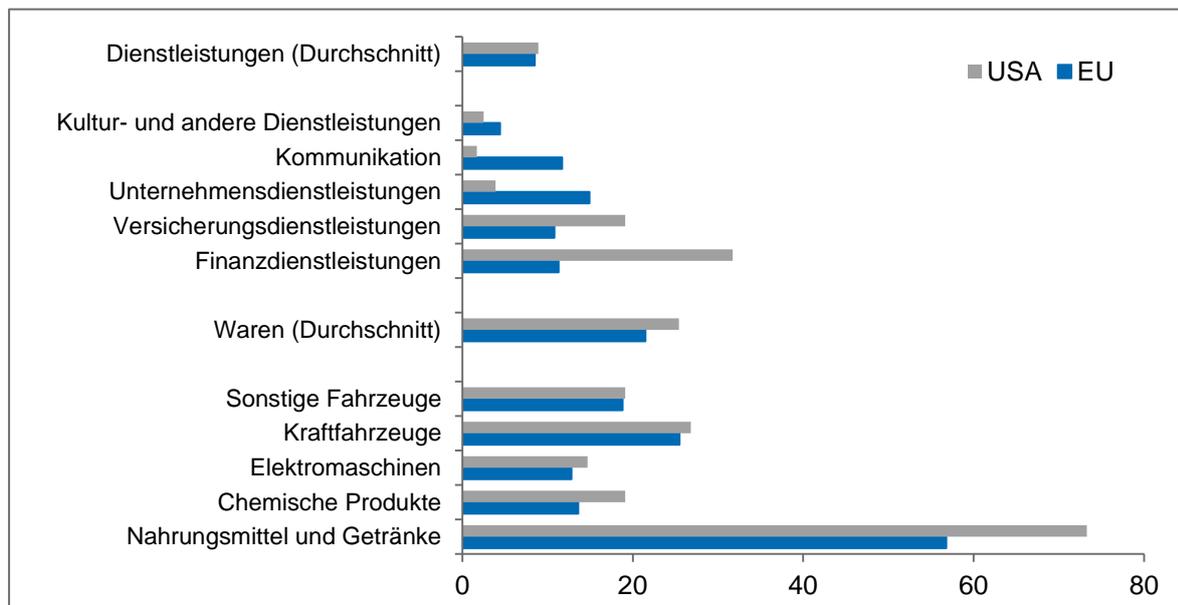
Während der geschätzte Effekt vom Zollabbau relativ gering ist, werden von dem Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen erhebliche Handelsvorteile erwartet. NTH ergeben sich etwa aus Unterschieden in den regulatorischen Vorschriften, Produktstandards, Zulassungsverfahren. Schätzungen zeigen, dass ihre Wirkung mit einem Steueräquivalent in Höhe von durchschnittlich etwa 8 Prozent vergleichbar ist (Anderson/Wincoop, 2004), das heißt, der Endpreis eines importierten Produkts erhöht sich um 8 Prozent aufgrund unterschiedlicher Produktstandards im Export- und Importland. Für den konkreten Fall des Warenhandels zwischen der EU und den USA werden die NTH auf über 20 Prozent des Warenwerts beziffert (Berden et al., 2009; Abbildung 6).

Vor allem der Handel mit Nahrungsmitteln und Getränken wird stark durch die unterschiedlichen Produktstandards auf beiden Seiten des Atlantiks gebremst. Doch besonders in diesem Bereich resultieren die Unterschiede in den Produktvorschriften oft aus den Präferenzen der amerikanischen und europäischen Bevölkerung. Die verschiedenen Präferenzen der Bürger in den USA und der EU beim Verbraucherschutz sind ein guter Grund für die unterschiedlichen Regulierungen in

diesem Bereich. Daher ist eine Vereinheitlichung der Produktstandards in diesem Bereich nicht wünschenswert.

In anderen Bereichen zielen aber die Produktvorschriften auf ein ähnliches Sicherheitsniveau ab, auch wenn sich die technischen Details oft leicht unterscheiden. Durch die marginalen Unterschiede ergeben sich aber signifikante Zusatzkosten bei der Herstellung und Zulassung der Produkte. Die Identifizierung dieser Bereiche und die gegenseitige Anerkennung der Sicherheitsstandards und Zulassungsverfahren der entsprechenden Produkte stellt die größte Herausforderung für die Verhandlungsführer aber auch das größte Potenzial für die Realisierung von erheblichen Handelsgewinnen dar.

Abbildung 6: Geschätztes Zolläquivalent aufgrund nicht-tarifärer Handelshemmnisse
in Prozent



Quellen: Berden et al., 2009; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Gelingt es der EU und den Vereinigten Staaten, die Brücke zwischen den zwar unterschiedlichen und doch so ähnlichen Regulierungssystemen herzustellen, so dürfte dies den Handel zwischen den beiden Regionen um gut 30 Prozent steigern und ein Wachstumsimpuls für die europäische Wirtschaft von etwa 0,5 Prozent generieren (Francois et al., 2013). Dies setzt voraus, dass die Zölle zwischen der EU und den USA vollständig gestrichen und die nicht-tarifären Handelshemmnisse im Durchschnitt um über 25 Prozent abgebaut werden. Für den durchschnittlichen vierköpfigen EU-Haushalt bedeutet dies nicht nur sinkende Preise und eine größere Produktvielfalt, sondern auch einen Einkommenszuwachs von etwa 545 Euro jährlich.

Die handelspolitische Perspektive

Doch die Vorteile des geplanten Freihandelsabkommens erstrecken sich weit über die ökonomischen Aspekte hinaus. Zwar bleibt TTIP nach wie vor als bilaterales Freihandelsabkommen eine Second-best-Lösung. Eine Einigung im Rahmen der WTO-Verhandlungen würde einen größeren Mehrwert schaffen, indem sie die durch die große Anzahl an bilateralen Handelsabkommen entstandene Komplexität reduziert.

Doch die Anzahl der WTO-Mitglieder ist in den letzten Jahren rasant gestiegen, und somit auch die Heterogenität innerhalb der Organisation. Eine Einigung hinsichtlich einer weiteren umfassenden Handelsliberalisierung konnte seit der Uruguay-Runde im Jahr 1994 bislang nicht mehr erzielt werden. Aus diesem Grund greifen immer mehr Länder zu bilateralen Handelsverträgen, um dem internationalen Handel freie Bahn zu verschaffen. Auch die EU hat im Jahr 2006 ihre Handelsstrategie an die veränderten Bedingungen bei den multilateralen Verhandlungen angepasst und die sogenannte Global Europe Handelsstrategie ausgerufen. Im Rahmen von bilateralen Verhandlungen soll der Zugang zu strategisch wichtigen Märkten erleichtert werden – darunter die großen Schwellenländer, aber auch Industriestaaten.

Die außenpolitische Perspektive

Die Verhandlungen über TTIP lassen sich daher sinngemäß in den Kontext der EU-Handelsstrategie einordnen. Sie werden nicht nur ökonomische Vorteile für die Unternehmen und Verbraucher auf beiden Seiten des Atlantiks generieren. Darüber hinaus werden sie die politischen Beziehungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den USA stärken, was vor allem in Zeiten zunehmender geopolitischer Risiken von großer Bedeutung ist. TTIP ist ein wichtiges Zeichen dafür, dass die transatlantische Kooperation für die Vereinigten Staaten wichtig bleibt, auch wenn sich die USA in der jüngeren Vergangenheit verstärkt der asiatischen Region zugewandt haben.

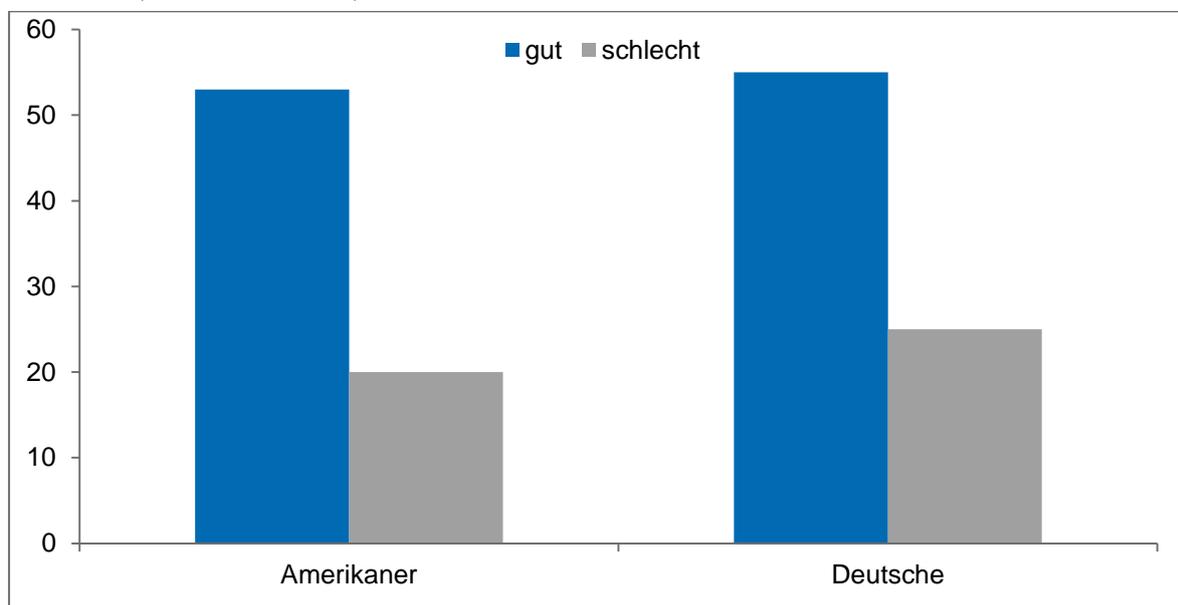
TTIP bietet auch die Chance, gemeinsam mit den USA Regulierungsstandards festzulegen, die als Grundlage für andere Abkommen und für die WTO-Verhandlungen gelegt werden können. Von großer Bedeutung ist hierbei die Ausgestaltung des geplanten Abkommens – die darin enthaltenen Klauseln sollten möglichst leicht auf andere Staaten übertragen werden können. Dies könnte als ein Impuls für die multilateralen Verhandlungen wirken und die Handelsvorteile weiter vergrößern.

Dass die Mehrheit der deutschen und amerikanischen Bevölkerung die engere Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten unterstützt, ist aus einer Befragung des Pew Research Center in Kooperation mit der Bertelsmann

Foundation ersichtlich (Abbildung 7; Pew Research Center, 2014). So zeigen die Ergebnisse, dass mehr als die Hälfte der Befragten das geplante Freihandelsabkommen als eine gute Sache für ihr Land beurteilt. Nur jeder Vierte Deutsche und jeder fünfte Amerikaner ist der Meinung, dass TTIP eher mit negativen Effekten für das eigene Land verbunden ist. Jüngere Umfragen zeigen etwas mehr Skepsis, was vermutlich auf die überzogen kritische Debatte zurückzuführen ist (s.u.).

Abbildung 7: Unterstützung für TTIP

So viel Prozent der Amerikaner und Deutschen finden, dass TTIP eine gute oder schlechte Sache für ihr Land ist; Rest zu 100: "weiß nicht", "weder gut noch schlecht", keine Antwort, TTIP unbekannt



Quellen: Pew Research Center, 2014; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

4. TTIP in der Kritik – Beurteilung der Argumente

Trotz der zu erwartenden positiven Effekte des geplanten Freihandelsabkommens sind die TTIP-Gegner stark vertreten. Sie feuern die öffentliche Debatte allerdings teilweise mit Argumenten an, die unbegründet sind, überzogene Ängste schüren und somit zu einer verzerrten Wahrnehmung in der Bevölkerung geführt haben. Im Rahmen des vorliegenden Abschnitts werden die drei wichtigsten Punkte der TTIP-Kritik erörtert und daraus wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf hergeleitet.

Behauptung: „Der Verhandlungsprozess ist intransparent und undemokratisch.“

Gegner des geplanten Abkommens behaupten, TTIP werde hinter verschlossenen Türen verhandelt, was die Transparenz und das Mitspracherecht der Bürger beeinträchtigt. In der Tat ist es für internationale Verhandlungen üblich, dass nicht alle Verhandlungsdokumente offengelegt werden. Trotzdem wird auf verschiedenen Wegen dafür gesorgt, dass der Verhandlungsprozess demokratisch und möglichst transparent geführt wird. Eine Reihe von Maßnahmen und Gremien stellen sicher, dass die Positionen von relevanten Interessengruppen im Rahmen der TTIP-Verhandlungen berücksichtigt werden:

Die Verhandlungen werden von der EU-Kommission geführt, wozu ihr der Rat der EU ein **Verhandlungsmandat** erteilt hat. Sie muss sowohl die Mitgliedstaaten als auch den Handelsausschuss des Europäischen Parlaments vor und nach jeder Verhandlungsrunde konsultieren und informieren. Auch die Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten können Zugang zu einer Reihe von Verhandlungsdokumenten bekommen. Zudem müssen nach Abschluss der Verhandlungen sowohl der EU-Rat als auch das demokratisch von den EU-Bürgerinnen und Bürgern gewählte **EU-Parlament** dem Freihandelsabkommen **zustimmen**.

Schon während der Verhandlungen bemüht sich die EU-Kommission, die Anliegen von Wirtschaftsverbänden, Forschungseinrichtungen und der Zivilgesellschaft hinreichend einzubeziehen. Sie sucht den engen Kontakt zu verschiedenen Interessengruppen und gibt ihnen die Möglichkeit, ihre Erwartungen an TTIP während jeder Verhandlungsrunde mitzuteilen, zum Beispiel im Rahmen des **Stakeholder-Forums**. Dort erhalten Vertreter aus Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaftsverbänden, Forschungszentren und anderen Organisationen die Möglichkeit, im Rahmen von Kurzpräsentationen den Verhandlungsführern ihre Anliegen, Erwartungen und Positionen hinsichtlich TTIP zu formulieren. Anschließend findet noch eine Frage-Antwort-Runde mit den Hauptverhandlungsführern Dan Mullaney und Ignacio Garcia Bercero statt. Mehr als 350 Teilnehmer beteiligten sich bei der letzten Verhandlungsrunde an dieser Veranstaltung.

Zudem sucht die EU-Kommission regelmäßig den Rat des im Januar 2014 errichteten **Beratungsgremiums**. Dieses besteht aus 14 Experten aus Gewerkschaften, Verbraucherschutz- und Wirtschaftsorganisationen. Die Mitglieder haben Zugang zu Verhandlungsdokumenten und kennen den Ablauf des Verhandlungsprozesses.

Die **öffentlichen Konsultationen** sind eine weitere Möglichkeit, auf dem die EU-Kommission den Kontakt zu wichtigen Interessengruppen sucht. Im Zeitraum 27.

März bis 13. Juli dieses Jahres fand etwa eine Online-Konsultation zum Thema Investitionsschutz statt, an der sich über 150.000 Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreter verschiedener Interessengruppen teilnahmen. Eine weitere Befragung von kleinen und mittelständischen Unternehmen findet bis Mitte Dezember statt. Damit soll ein besseres Verständnis für die spezifischen Herausforderungen ihrer Geschäftsbeziehungen mit den USA erarbeitet werden.

Auch die einzelnen Mitgliedstaaten suchen Wege, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft hinreichend zu informieren und ihre Interessen zu berücksichtigen. Das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) hat beispielsweise ein weiteres Gremium einberufen, den **TTIP-Beirat**, dem 22 Vertreter aus der Wirtschaft, den Gewerkschaften, den Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden sowie dem Kulturbereich angehören. Am 10. September fand das dritte Treffen des TTIP-Beirats statt. Das BMWi organisiert ebenfalls regelmäßig **Dialogveranstaltungen** mit verschiedenen Interessengruppen, darunter Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften. Das letzte Dialogforum zu TTIP fand am 5. Mai 2014 statt.

In einem Brief vom 26. März 2014 bekräftigt Bundeswirtschaftsminister Gabriel die Wichtigkeit der Transparenz des Verhandlungsprozesses, „um unbegründetes Misstrauen gegen TTIP abzubauen“. In diesem Brief hat Sigmar Gabriel dem Handelskommissar De Gucht auch die deutsche Position hinsichtlich der geplanten Investitionsschutzklausel mitgeteilt (s.u.).

Diese Gremien und Veranstaltungen zeigen, dass sowohl die Europäische Kommission als auch die einzelnen Mitgliedstaaten stets bemüht sind, mit der Zivilgesellschaft und mit wichtigen Interessengruppen in Kontakt zu treten, um ihre Erwartungen und Anliegen hinreichend berücksichtigen zu können. Hinzu kommen eine Vielzahl von Online-Nachrichten, Informationsbroschüren und andere Materialien, die auf der **Homepage der Kommission** und des **BMWi** zu finden sind. Dort werden wichtige Aspekte der EU-Position hinsichtlich verschiedener Bereiche des Freihandelsabkommens veröffentlicht.

Trotzdem zeigt sich, dass die breite Bevölkerung unzureichend oder falsch über das geplante Freihandelsabkommen informiert ist. In dieser Hinsicht ist ein erheblicher wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf zu erkennen. Sowohl die politischen Instanzen als auch einzelne Interessengruppen müssen dafür sorgen, dass die ihnen verfügbaren Informationen die Bevölkerung erreichen. Momentan wird die öffentliche Debatte durch falsche Informationen stark verzerrt (Stichwort Chlorhühnchen). Der Aufklärungsbedarf ist groß und sollte ernst genommen werden, damit das unbegründete Misstrauen gegenüber TTIP zerstreut werden kann.

Behauptung: „TTIP gefährdet die hohen EU-Standards hinsichtlich des Verbraucherschutzes.“

Ein wesentlicher Aspekt des geplanten Freihandelsabkommens betrifft den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen. Sie ergeben sich aus regulatorischen Unterschieden, wie etwa Produktstandards, Zulassungsverfahren, technischen Vorschriften. Damit diese nicht-tarifären Handelshemmnisse beseitigt werden können, wollen die EU und die USA Bereiche identifizieren, in denen die regulatorischen Vorschriften in der EU und in den Vereinigten Staaten auf ein ähnliches Sicherheitsniveau abzielen. Dies könnten etwa historisch entstandene Regelungen und technische Details sein, die trotz marginaler Unterschiede in der EU und den USA ein ähnliches Sicherheitsniveau gewährleisten. Zweifelsohne sind die Regelungssysteme in den USA und in der EU auf einem hohen Niveau. Trotzdem gibt es kleine Unterschiede, die den Import von Produkten aus der jeweils anderen Region erheblich erschweren. Für kleine und mittelständische Unternehmen sind diese Unterschiede in der Regulierung mit hohen Kosten verbunden, sodass sie als eine Art Marktzutrittsbarriere wirken. Diese kleinen Unterschiede zu identifizieren und zu beseitigen, ist die größte Herausforderung im Rahmen der TTIP-Verhandlungen. Vor allem gilt es zu erkennen, welche Unterschiede in den Produktstandards sich aus den verschiedenen Präferenzen der Bevölkerung ergeben – denn dies sind Bereiche, in denen eine Vereinheitlichung der Produktstandards unerwünscht ist.

Empfindliche Bereiche sind etwa der Verbraucherschutz, der Umweltschutz und der Kulturbereich. Gegner des geplanten Freihandelsabkommens behaupten etwa, dass gerade in diesen Bereichen die hohen EU-Standards durch TTIP gefährdet sind. Das berühmte Chlorhähnchen hat sich als ein Symbol für die vermeintlichen Gefahren des geplanten Freihandelsabkommens entwickelt. Hühner werden in den USA nach dem Schlachten durch ein Chlorbad gezogen, um die Keime zu töten. In der EU ist diese Methode nicht erlaubt, Geflügel wird in Europa mit Wasser gewaschen. Wissenschaftliche Untersuchungen des deutschen Instituts für Risikobewertung zeigen, dass das Chlorbad eine effektive Methode ist, um Keime zu töten und dass die auf diese Weise behandelten Hühner kein Risiko für die Gesundheit der Verbraucher darstellen. Experten haben bestätigt, dass der Verzehr eines mit Chlor behandelten Huhns mit der Aufnahme von 20 bis 30 Milliliter (2 bis 3 Esslöffel) Schwimmbadwasser vergleichbar ist.⁴

Es ist zwar eine weit verbreitete Meinung, dass die Regelungen hinsichtlich der Produktsicherheit in den USA mit den Regeln in der EU nicht vergleichbar sind. Dies liegt daran, weil die Sicherheitsvorschriften und -regelungen nach unterschiedlichen

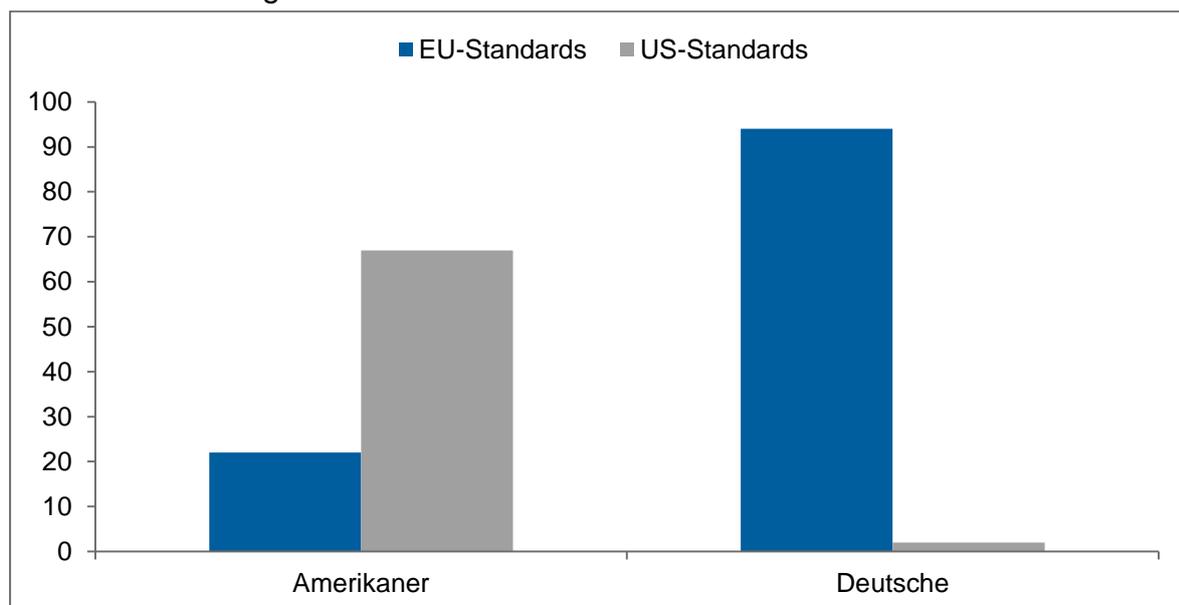
⁴ Prof. Franz Daschner in einem Interview für die Badische Zeitung, <http://www.badische-zeitung.de/wirtschaft-3/freiburger-hygieneexperte-esse-lieber-chlorhuenchen-als-deutsches-huhn--86265509.html> [12.9.2014].

Prinzipien gemacht werden. In den USA werden sie nach dem Nachsorgeprinzip erlassen. Erst wenn wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, dass aus einem Produkt oder Verfahren gesundheitliche Risiken hervorgehen können, wird ein Verbot verhängt oder eine Einschränkung eingeführt. In der EU gilt hingegen das Vorsorgeprinzip. Ein Produkt wird nur zugelassen, wenn seine Unbedenklichkeit wissenschaftlich geprüft ist. Die US-Standards im Bereich der Lebensmittelsicherheit sind in vielen Bereichen ebenfalls auf einem hohen Niveau, wenn sogar auf einem noch höheren. So wird der Antibiotikaeinsatz bei Biorindern in den USA strenger geregelt: Amerikanische Rinder dürfen, wenn sie als Biofleisch vermarktet werden sollen, keine Antibiotika bekommen. In der EU sind die Regelungen lockerer: Bis zu dreimal jährlich dürfen kranke Biorinder mit Antibiotika behandelt und nach einer bestimmten Karenzzeit als Bioprodukt vermarktet werden. Auch bei Handys sind die Standards in den USA strenger: Der Wert für die zulässige Strahlung in der EU ist höher als in den USA.

Die Befragung des Pew Research Center in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung zeigt zudem, dass auch die Amerikaner gegenüber den EU-Standards skeptisch sind (Abbildung 8). Wenn es um Lebensmittelsicherheit geht, geben zwei Drittel der Amerikaner an, dass sie eher den amerikanischen Standards vertrauen als den europäischen (Pew Research Center, 2014).

Abbildung 8: Vertrauen in EU- und US-Standards im Bereich der Lebensmittelsicherheit

Prozent der Befragten Amerikaner oder Deutsche



Quellen: Pew Research Center, 2014; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Trotzdem wird das Chlorhähnchen von den TTIP-Gegnern als Symbol genutzt, um zu zeigen, wie die hiesigen Standards durch TTIP vermeintlich erodiert werden. Die Politik hat darauf reagiert. Offenbar wird der Verbraucherschutz als politisch sehr

sensibel wahrgenommen. Viele Politiker und auch die Hauptverhandlungsführer betonen daher, dass die Verbraucher keine Absenkung der Standards in dieser Hinsicht zu befürchten brauchen, wie die folgenden Zitate zeigen:

„Ich sage dazu ganz klar, dass es keine geringeren Standards geben wird, weder beim Verbraucherschutz noch bei Umwelt- und Datenschutz oder der Nahrungsmittelsicherheit.“

Presseerklärung von **EU-Handelskommissar De Gucht** vom 18.2.2014

“Nothing we do through TTIP will in any way limit the ability of governments in Europe or the United States to regulate in the public interest or reduce the level of health, safety and environmental protection publics on both sides of the Atlantic have come to expect.”

Aussage von **Michael Froman** vom 5.5.2014

“I have fought my entire political career and as President to strengthen consumer protections. I have no intention of signing legislation that would weaken those protections.“

Pressekonferenz von **Präsident Obama** vom 26.3.2014

“TTIP is not and will not be a deregulation agenda.“

Ignacio Garcia Bercero in Pressemitteilung der EK IP/13/1306 vom 20/12/2013

“Es geht hier nicht, wie oft gesagt wird, um die Absenkung von Standards – im Gegenteil.“

Internet-Podcast von **Angela Merkel** vom 10.5.2014

Diese Versprechen erscheinen glaubwürdig, da sie von beiden Verhandlungsseiten und bis hin zur obersten politischen Ebene gegeben wurden.

Behauptung: „Eine Investitionsschutzklausel gefährdet die Regulierungshoheit der Staaten.“

Die geplante Investitionsschutzklausel, die im Rahmen von TTIP ebenfalls verabschiedet werden soll, stellt einen Kritikpunkt dar, der nicht ganz unbegründet ist. Bevor auf den Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Ausgestaltung der Investitionsschutzklausel eingegangen wird, soll an dieser Stelle zunächst kurz eine historische Einordnung vorgenommen und die Bedeutung dieser bilateralen Verträge für deutsche Investoren erläutert werden.

Der erste bilaterale Investitionsvertrag wurde Ende der 1950er Jahre zwischen Deutschland und Pakistan abgeschlossen. Heute verfügt Deutschland über mehr als 130 Investitionsverträge, wobei die meisten mit Schwellen- und Entwicklungsländern abgeschlossen wurden. Durch diese bilateralen Verträge werden ausländische Investoren im Investitionszielland etwa vor Diskriminierung oder kompensationsloser

Enteignung geschützt. In der Regel können beide davon profitieren: Zum einen sind die Rechte der Investoren vor Ort gesichert, zum anderen verbessert sich die Attraktivität des Investitionsziellands für ausländische Investoren.

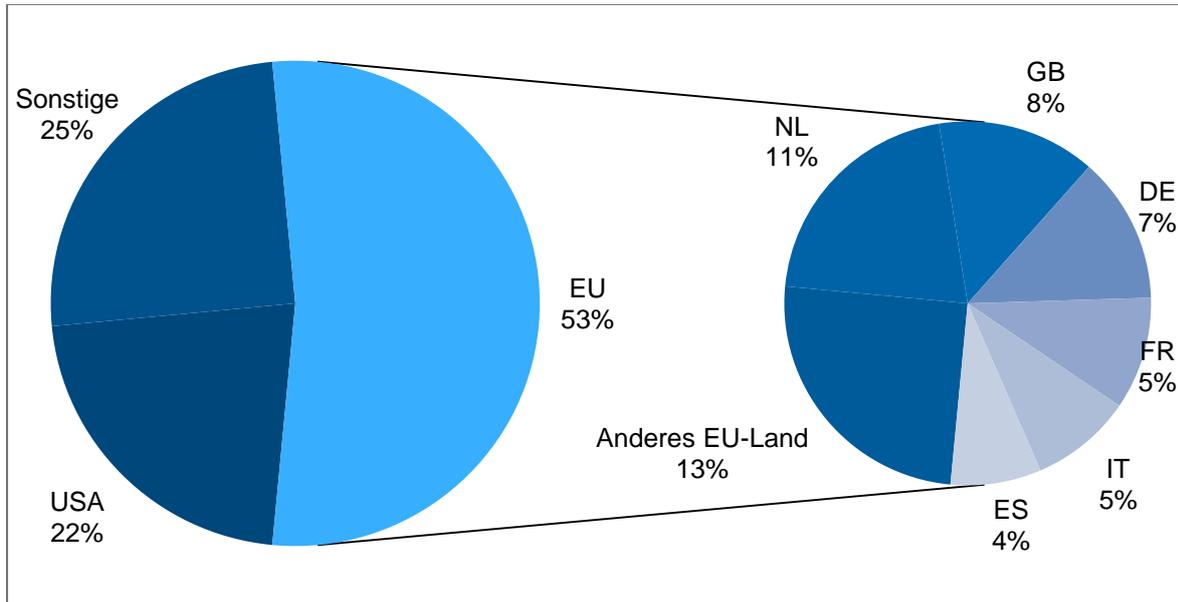
Im Fall einer Verletzung der im Vertrag festgelegten Vereinbarungen haben dann internationale Investoren das Recht, sich an ein nicht-öffentliches Schiedsgericht, das heißt eine überstaatliche Instanz zu wenden, ohne dabei über das nationale Rechtssystem gehen zu müssen. Welches Schiedsgericht für den entsprechenden Fall zuständig ist, wird im Rahmen des Investitionsvertrags festgelegt. In den meisten Fällen handelt es sich um das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) – ein Schiedsgericht mit Sitz in Washington, das der Weltbank angehört. Die Schiedssprüche des Gerichts sind bindend und unterliegen keiner Revision.

Die EU und die Vereinigten Staaten sind gemäß der Angaben der UNCTAD an über 75 Prozent der weltweiten Streitschlichtungsprozesse beteiligt (Abbildung 9). Weitere interessante Fakten sind:

- Rund 53 Prozent der Klagen kommen aus einem EU-Mitgliedstaat, darunter besonders aus den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich oder Deutschland. Rund 22 Prozent der Klagen kommen aus den Vereinigten Staaten.
- Meist werden die Klagen gegenüber Schwellenländern wie Mexiko oder Venezuela erhoben. Die EU-Staaten wurden in 20 Prozent der weltweit registrierten Fälle verklagt, die USA in 3 Prozent der Fälle.
- Innerhalb der EU werden vor allem Tschechien, Polen, Ungarn, Slowakei, Spanien und Rumänien wegen Verletzung bestehender Investitionsvereinbarungen vor Gericht gestellt.
- Drei Viertel der insgesamt 117 Klagen gegen einen EU-Staat sind „intra-EU“-Klagen, das heißt, sie wurden von einem europäischen Unternehmen erhoben.
- Bislang wurde Deutschland zweimal im Zusammenhang mit der Energiewende verklagt, der Ausgang der Prozesse ist noch offen.

Abbildung 9: Ursprungsland der Klagen

Kumuliert über die Jahre, in Prozent

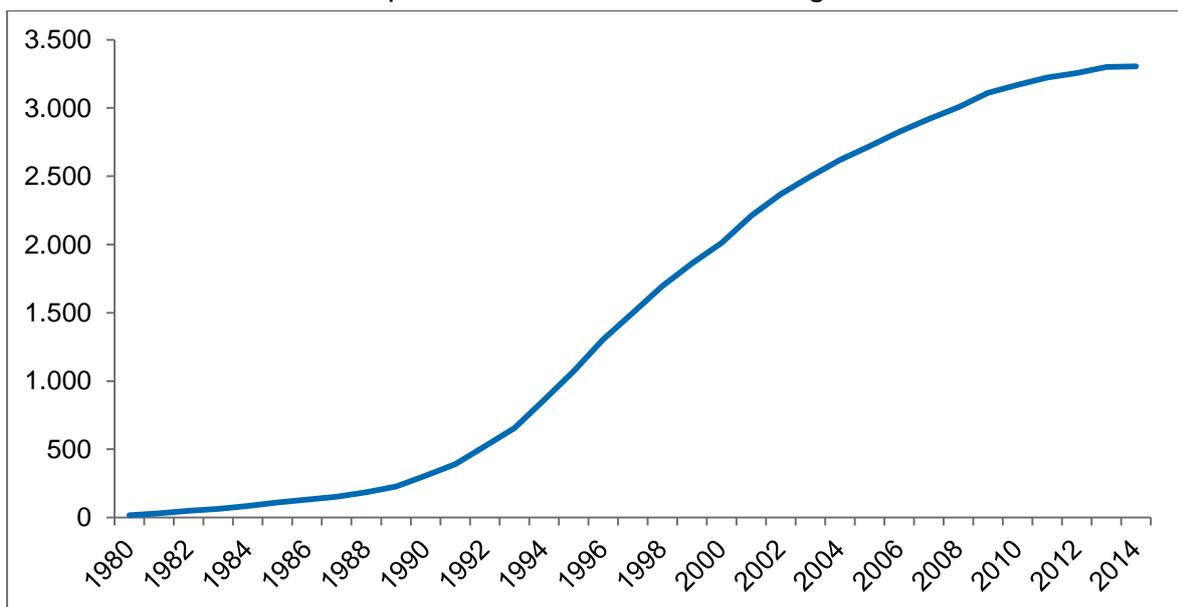


Quellen: UNCTAD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Anzahl der bilateralen Investitionsschutzverträge ist rasant gestiegen (Abbildung 10). Im Jahr 2014 lagen bereits über 3.300 Verträge vor. Zudem wurden in den letzten zwei Jahren auch hinsichtlich der registrierten Neuklagen Rekordzahlen gemeldet – 58 im Jahr 2012 und 56 in 2013. Die Bedeutung der bilateralen Investitionsschutzverträge hat somit stark zugenommen.

Abbildung 10: Zunehmende Bedeutung der Investitionsschutzverträge

Anzahl der bis zu dem Zeitpunkt verabschiedeten Verträge weltweit



Quellen: UNCTAS; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags liegt die Hoheit für die Unterzeichnung solcher Verträge auf EU-Ebene. Die einzelnen Mitgliedstaaten behalten ihre bestehenden Verträge so lange, bis sie durch einen Investitionsvertrag der EU mit dem entsprechenden Land abgelöst werden. Nun soll eine Investitionsschutzklausel im Rahmen des Freihandelsabkommens TTIP beschlossen werden. Sie wird somit die bestehenden Verträge zwischen den USA und neun der neuen EU-Mitgliedstaaten ablösen. Die restlichen EU-Mitgliedstaaten haben bislang keinen Investitionsvertrag mit den Vereinigten Staaten unterzeichnet.

Die zunehmende Bedeutung von Investitionsschutzverträgen unterstreicht den Bedarf einer Revision des aktuell gängigen internationalen Rechts in diesem Bereich. Investitionsverträge sind mit einer Reihe von Problemen behaftet. Dazu gehören unter anderem: mangelnde Transparenz der Verfahren, große Interpretationsspielräume bei der Auslegung der Rechtsbegriffe und fehlende Berufungsmechanismen. Kritiker sehen in Investitionsverträgen somit eine Gefahr für die Regulierungshoheit der Staaten und befürchten milliardenschwere Entschädigungen zulasten der Steuerzahler. Doch eine Verbesserung kann erreicht werden, indem die einzelnen Problemfelder bestehender Investitionsverträge gezielt angegangen werden.

Zwar wird oft behauptet (unter anderem von der Bundesregierung), dass eine Investitionsschutzklausel in TTIP nicht nötig sei, da die Rechtssysteme in Deutschland und in den USA einen hinreichenden Rechtsschutz für internationale Investoren bieten. Doch das Ziel eines Investitionsschutzvertrags zwischen den führenden Industrienationen erstreckt sich weit darüber hinaus. TTIP stellt eine wichtige Möglichkeit dafür dar, das internationale Recht zu reformieren und neue Standards bei der Ausgestaltung von Investitionsverträgen zu entwerfen, die dann auf Verträge mit Drittländern übertragen werden können.

Die UNCTAD hat in ihrem World Investment Report aus dem Jahr 2013 Wege vorgestellt, wie die Investitionsschutzverträge reformiert werden können. Diese Vorschläge können in fünf Punkten zusammengefasst werden:

1. Anpassung der bestehenden Systeme durch individuelle Lösungen (z. B. Zeitlimits für Klagen, Steigerung der Transparenz der Verfahren)
2. Einschränkung des Zugangs zu den Investitionsschutzklauseln für Investoren (z. B. Einschränkung der Bereiche, die Gegenstand einer ISDS sind, Einführung der Voraussetzung, zuerst die nationalen Rechtssysteme aufzusuchen)
3. Förderung der alternativen Streitbeilegung (z. B. Präventionspolitik – Stichwort Ombudsman, Implementierung im Rahmen des landeseigenen Rechtssystems mit oder ohne Bezug auf ISDS)

4. Einführung von Berufungsmöglichkeiten (z. B. Überprüfung der Nominierungen, Schaffung eines Gremiums aus Mitgliedern, die durch die Staaten einberufen werden)
5. Schaffung eines internationalen Investitionsgerichts (Ersetzung des bestehenden Systems von Ad-hoc-Gerichten, Schaffung eines internationalen Gerichts mit Richtern, die von den Staaten einberufen werden, Gewährleistung der Sicherheit der Amtszeit für eine bestimmte Zeit, eventuell Schaffung einer Berufungskammer)

Es lässt sich somit festhalten, dass TTIP eine Chance darstellt, das gültige internationale Recht hinsichtlich des Investorenschutzes zu reformieren. Doch sollte sich der benötigte Reformprozess als langwierig erweisen, ist es empfehlenswert, die Verhandlungen über TTIP abzuschließen und die Investitionsschutzklausel zu einem späteren Zeitpunkt zu ergänzen. Ein Investitionsvertrag soll nur beschlossen werden, wenn sichergestellt werden kann, dass die Schwachpunkte bestehender Verträge hinreichend beseitigt werden können.

5. Schlussfolgerungen

Die Verhandlungen über TTIP werden noch voraussichtlich bis in das Jahr 2015 dauern. Besonders der Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen stellt eine große Herausforderung für die Verhandlungsführer dar. Es soll eine Brücke zwischen zwei gut funktionierenden Regulierungssystemen geschaffen werden, ohne dabei die hohen Standards des Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzes oder anderer empfindlicher Bereiche zu senken. Dabei gilt es, die Schnittmenge zwischen dem in der EU angewandten Vorsorgeprinzip und dem Nachsorgeprinzip in den Vereinigten Staaten zu finden. Diese unterschiedlichen Prinzipien implizieren aber nicht unbedingt, dass die europäischen Standards in allen Bereichen auf einem höheren Niveau liegen als die amerikanischen, wie die Beispiele im Text bestätigen. Es wird deutlich, dass die Verbraucher in der EU sich mit keiner Erosion der Produktsicherheit zufriedenstellen werden. Doch es gilt bei den Verhandlungen auch zu bedenken, dass die US-Unternehmen ebenfalls kein Interesse an einer Überregulierung haben. Es wird sicherlich Kompromisse geben müssen. Damit diese aber auf keinen unüberwindbaren Widerstand stoßen, soll der Dialog mit der Öffentlichkeit weiter gesucht werden. Mit den zahlreichen Initiativen, Veranstaltungen und Dokumenten befindet sich die Europäische Kommission bereits auf einem guten Weg.

In den letzten Monaten hat die öffentliche Debatte zum Thema TTIP Fahrt aufgenommen. Es werden immer mehr Informationsveranstaltungen von verschiedenen Interessengruppen angeboten. Doch es finden sich auch zunehmend verzerrte Informationsquellen, die das Misstrauen hinsichtlich des

Freihandelsabkommens untermauern. Aus diesem Grund ist es empfehlenswert, den Informationsbedarf weiterhin zu befriedigen und für mehr Klarheit zu sorgen.

Auch im Bereich des Investorenschutzes stehen die Verhandlungsführer vor der Herausforderung, einen Weg für die Reformierung des aktuell gültigen Rechts zu finden. Es sollen Expertenmeinungen gesucht und berücksichtigt sowie die Erfahrungen mit bereits bestehenden Verträgen ausgewertet werden. In den Händen der TTIP-Verhandlungsführer liegt nun die Verantwortung, neue globale Standards bei den Investitionsschutzverträgen zu entwickeln und ein Vorbild für zukünftige Vereinbarungen zu schaffen. Diese Herausforderung ist mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Doch die Investitionsschutzklausel im Rahmen von TTIP ist von entscheidender Bedeutung, um auch in den Verhandlungen mit anderen Ländern, wie etwa China, ein hohes Niveau an Investorenschutz zu erreichen.

Die bestehenden Probleme in Sachen Investorenschutz sollen von den führenden Industrienationen angegangen werden, sodass sich der Sinn und Zweck von der Investitionsschutzklausel in TTIP über den Investorenschutz in der EU und den USA erstreckt. Ähnliches gilt für das Freihandelsabkommen insgesamt. Die geschätzten ökonomischen Auswirkungen sind sowohl für die Wirtschaft als auch für die Verbraucher positiv. Doch die Auswirkung von TTIP wird sich über die wirtschaftlichen Aspekte hinaus erstrecken. Es soll einen neuen Impuls für die multilateralen Verhandlungen geben und als Vorbild für zukünftige Verträge dienen. In Zeiten zunehmender geopolitischer Risiken ist es wichtig, dass die EU und die USA ihre Zusammenarbeit stärken – sowohl auf ökonomischer als auch auf politischer Ebene.

Literatur

Anderson, James E. / **Wincoop**, Eric van, 2004, Trade Costs, in: Journal of Economic Literature, 42. Jg., S. 691–751

Berden, Koen G. / **Francois**, Joseph / **Tamminen**, Saara / **Thelle**, Martin / **Wymenga** Paul, 2009, Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis, ECORYS Paper, Nr. OJ 2007/S180-219493, Rotterdam

Felbermayr, Gabriel J. / **Larch**, Mario, 2013, Transatlantic Trade and Investment Partnership, CESifo Forum, 14. Jg., Nr. 4, S. 3–17

Felbermayr, Gabriel J. / **Larch**, M. / **Flach**, L. / **Yalcin**, E. / **Benz**, S. / **Krüger**, F., 2013, Dimensionen und Effekte eines transatlantischen Freihandelsabkommens, in: ifo Schnelldienst, 66. Jg., Nr. 4, S. 22–31

Francois, Joseph / **Manchin**, Miriam / **Norberg**, Hanna / **Pindyuk**, Olga / **Tomberger**, Patrick, 2013, Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment, Studie des CEPR im Auftrag der Europäischen Kommission, London

Pew Research Center, 2014, Creating a Transatlantic Marketplace: German & American Views, Bericht über die Befragungsergebnisse im Auftrag der Bertelsmann Foundation, Washington