

Pressegespräch, 18. September 2014, Berlin

# **TTIP – Historische Chance für den Freihandel**

## Statement

Prof. Dr. Michael Hüther  
Direktor  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort

# 1. Warum ist TTIP wichtig?

## 1.1 Große Bedeutung des Handels mit den USA

Der transatlantische Wirtschaftsraum stellt den größten Markt weltweit dar: Die EU und die USA erwirtschaften trotz China und Co. noch immer fast die Hälfte der globalen Wirtschaftsleistung und stehen für rund ein Drittel des Welthandels und etwa 60 Prozent der weltweiten Auslandsinvestitionen. Entsprechend hoch ist der Stellenwert, den die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft, kurz TTIP, haben würde.

Denn die USA sind für die EU das wichtigste und für Deutschland nach Frankreich das zweitwichtigste Exportziel. Als Zieldestination für Auslandsinvestitionen rangieren die Vereinigten Staaten für die EU und für Deutschland unangefochten an erster Stelle. Die Bestände deutscher Direktinvestitionen in den Vereinigten Staaten beliefen sich laut Angaben der Deutschen Bundesbank im Jahr 2012 auf gut 266 Milliarden Euro – das sind gut 22 Prozent der gesamten deutschen Direktinvestitionen im Ausland. Seit dem Jahr 1990 ist ein immenser Anstieg um knapp 500 Prozent zu verzeichnen.

Deutsche Warenexporte in die USA belaufen sich auf knapp 90 Milliarden Euro und machen gut 8 Prozent der gesamten Warenausfuhren aus. Damit hängen gemäß einer Schätzung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln rund 600.000 Arbeitsplätze direkt und indirekt allein von den Warenexporten in die USA ab. Dienstleistungsexporte, die rund ein Viertel der gesamten Ausfuhren ausmachen, wurden noch nicht mit

eingerechnet. Dazu zählen etwa Tourismus, Finanzdienstleistungen und unternehmensnahe Services.

Auf Bundesländerebene sind Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen die wichtigsten Exportgüterhersteller für den amerikanischen Markt (Tabelle 1 und 2). Doch auch für die anderen Bundesländer stellen die Vereinigten Staaten einen wichtigen Handelspartner dar. So werden mehr als 10 Prozent der Exportgüter aus Hessen, Bremen und Brandenburg in den USA abgesetzt.

Dabei zeigen sich allerdings starke Unterschiede bei der Spezialisierung: Während Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen vornehmlich Kraftwagen und Maschinen in die USA exportieren, haben sich Hessen und Rheinland-Pfalz auf Produkte der Pharmazeutischen und Chemischen Industrie spezialisiert.

## **1.2 Handelsbarrieren und Wohlfahrtspotenziale**

Doch im Handel mit und bei Investitionen in den USA steckt noch einiges Potenzial: Zölle und nicht-tarifäre Handelsbarrieren – dazu zählen beispielsweise unterschiedliche Regulierungen, Produktstandards und technische Vorschriften – hemmen den grenzüberschreitenden Handel und die Zusammenarbeit. Sie treiben die Preise hoch und stellen erhebliche Marktzutrittsbarrieren dar – gerade für kleine und mittelständische Unternehmen.

Zwar sind die Zölle für deutsche Warenexporte nach Angaben der Welthandelsorganisation WTO mit durchschnittlich rund 3 Prozent recht niedrig. Doch aufgrund des großen Handelsvolumens ist das Einsparpotenzial zugunsten von Verbrauchern und Unternehmen erheblich: Allein im Industriewarenhandel wurden im Jahr 2013 nach einer IW-Schätzung rund 3,5 Milliarden Euro an Zöllen fällig. Grundlage der Schätzung war ein Zollsatz von 2,8 Prozent bei Ex- und Importen von Industriewaren zwischen der EU und den USA.

Außerdem gibt es einige Ausnahmen mit deutlich höheren US-Zöllen – im Industriebereich etwa bei Kleintransporten, vor allem aber im Lebensmittelbereich. Beispielsweise bei Getränken und Tabak verlangen die USA auf einzelne Produkte einen Zoll von bis zu 350 Prozent.

Die nicht-tarifären Handelshemmnisse machen es derweil häufig nötig, dass Waren speziell für den US-Markt gefertigt oder Zulassungsverfahren doppelt durchlaufen werden müssen. Nach Expertenschätzungen ist mit den nicht-tarifären Handelsbarrieren im EU-US-Handel ein Kostenaufschlag von rund 20 Prozent verbunden, der letztlich wie ein Zoll wirkt.

Verschiedene Studien haben in den vergangenen Jahren eindrücklich gezeigt, dass geringere Handelshemmnisse dazu führen, den Wohlstand eines Landes in nennenswertem Umfang zu steigern. Vor allem, wenn es gelingt, nicht-tarifäre Barrieren abzuschaffen oder wie bei Produktstandards zu vereinheitlichen: Bei einem umfassenden Freihandelsab-

kommen zwischen der EU und den USA, bei dem die Zölle vollständig gestrichen und die nicht-tarifären Handelshemmnisse im Durchschnitt um mehr als 25 Prozent abgebaut werden, dürfte das Jahreseinkommen eines durchschnittlichen privaten EU-Haushalts auf längere Sicht um über 500 Euro steigen. Das hat eine Studie des Centre for Economic Policy Research in London ergeben.

### **1.3 Geopolitische Bedeutung**

Zudem hat TTIP hohe außen- und geopolitische Relevanz. Denn die Hinwendung der USA nach Europa ist nicht selbstverständlich. Zumal nicht in einer Zeit, in der die derzeit einzige globale Großmacht zunehmend nach Asien schaut und zwischenzeitlich distanziert auf uns als den alten und verkrusteten Kontinent blickte – wir erinnern uns an entsprechende Aussagen des US-Verteidigungsministers Rumsfeld zum „old Europe“.

Für Europa und damit vorrangig für Deutschland steht geopolitisch die Frage im Raum, ob wir mittelfristig im Rahmen einer G3 gemeinsam mit den USA und China die Geschicke der Welt mitgestalten können, oder ob wir bei einer Dominanz der G2 nur am Katzentisch sitzen.

Der transatlantische Schulterchluss bietet zudem die Möglichkeit, in wichtigen Bereichen Produktstandards für das 21. Jahrhundert zu etablieren. Denn das Aufholen der Schwellenländer birgt gerade für deutsche Unternehmen

große Chancen. Doch es kann auch unsere gewohnten Standards gefährden.

Eines sollte mit TTIP aber nicht geschehen: Die EU und die USA dürfen nicht unter dem Deckmantel des vermeintlich „fairen“ Handels *Mindeststandards für Produktionsprozesse* etablieren, die am Ende für alle gelten sollen. Denn wenn wir Produkte aus armen Entwicklungsländern beispielsweise nur zulassen würden, wenn die Länder einen globalen Mindestlohn einhalten, wäre das nur schlecht kaschierter Protektionismus.

#### **1.4 TTIP als Fokuspunkt der Globalisierungskritik**

TTIP ist auch aus einem weiteren Grund wichtig. Denn angesichts der zugespitzten öffentlichen Debatte steht nicht mehr nur der Abbau der Handelsbarrieren zwischen der EU und den USA zur Diskussion. Vielmehr geht es mittlerweile um die Deutungshoheit in Bezug auf Freihandel und Globalisierung. TTIP steht dafür als Pars pro Toto und läuft Gefahr, einer anti-marktwirtschaftlichen Haltung Vorschub zu leisten. Gerade Deutschland als besonders handelsoffenes Land kann das auf Dauer massiv schaden.

Eines sei deshalb ganz klar gesagt: Die Globalisierungsskeptiker spielen in unserer Demokratie eine wichtige Rolle. Sie haben zu Recht auf manche Unzulänglichkeit von TTIP aufmerksam gemacht sowie Transparenz und manche wichtige Änderung angemahnt. In der Folge hat die EU-Kommission

reagiert und so viele Texte und Informationen veröffentlicht wie noch nie zuvor bei einem Handelsabkommen.

Doch die Globalisierungskritiker überziehen leider zuweilen und schüren unnötig Angst. Teilweise klafft eine Kluft zwischen Behauptungen und Realität. Das darf so nicht stehen bleiben. Als Ökonomen sehen wir es nicht als unsere Aufgabe, in den ideologischen Grabenkampf einzusteigen. Vielmehr geht es uns um eine Versachlichung und nüchterne Abwägung der Argumente. Ich konzentriere mich im Folgenden auf die beiden Hauptkritikpunkte der TTIP-Kritiker: Investitions- und Verbraucherschutz.

## **2. Was ist dran an der TTIP-Kritik?**

### **2.1 Investitionsschutz und Investor-Staat-Streitbeilegung**

Beim folgenden Thema haben die TTIP-Kritiker tatsächlich einen Punkt. So soll TTIP angesichts der hohen gegenseitigen Verflechtung über Auslandsinvestitionen ein Investitionsschutzabkommen enthalten. Doch bei den Plänen liegt einiges im Argen.

Zwar gibt es Investitionsschutzverträge schon lange und Deutschland hat allein über 130 bilaterale Abkommen dieser Art. Sie dienen der Absicherung von legitimen rechtlichen Interessen von Auslandsinvestoren gegen staatliche Willkür, die bis hin zur Enteignung gehen kann. In manchen Entwicklungsländern ist das dringend nötig.

Doch die damit verbundenen Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren haben oft erhebliche Nachteile:

- Mangel an Transparenz bei Richterauswahl und Verfahren
- mögliche Interessenkonflikte bei Richtern, die bei anderen Verfahren teils als Anwälte für Großunternehmen agieren
- zu große Interpretationsspielräume der Richter aufgrund unklarer Definitionen wichtiger Rechtsbegriffe
- keine Berufungsinstanz.

Hier muss also nachgebessert werden, wenn das Thema in TTIP sinnvoll geregelt werden soll. Im Ergebnis ist die Regulierungshoheit der Staaten zweifelsfrei sicherzustellen. Das hat die EU-Kommission zu Recht als Ziel für TTIP ausgegeben – nun darf sie es nicht aus den Augen verlieren.

Gleichwohl könnte man natürlich fragen, ob ein Investitionsschutzabkommen mit den USA überhaupt nötig ist, da dort – anders als bei bilateralen Investitionsschutzvereinbarungen mit Entwicklungsländern – eine verlässliche Gerichtsbarkeit existiert. Die Antwort der Bundesregierung lautet: Nein.

Doch in unseren Augen sprechen wichtige Argumente für ein Ja: TTIP kann einen neuen – hohen – Standard von Investitionsschutzabkommen und Streitbeilegungsverfahren etablieren. Damit ließen sich auch die bestehenden bilateralen Abkommen einiger EU-Staaten mit den USA verbessern. Vor allem aber ist eher früher als später ein grundsolides Investitionsschutzabkommen mit China nötig. Wenn die EU aber bei

den USA darauf verzichtet, wird sie es gegenüber China nur schwer durchsetzen können.

## **2.2. Angleichung von Standards – Chlorhühnchen vs. Auto**

Überzogene Ängste werden im Bereich der Lebensmittelstandards geschürt. Das so genannte Chlorhühnchen ist zum Symbol für vermeintlich gesundheitsgefährdende Lebensmittel aus den USA geworden, die bald in Massen auf die EU-Märkte gelangen würden. Selbst öffentlich-rechtliche Medien haben dem Tier (wie in der heute show) wiederholt einen öffentlichkeitswirksamen Auftritt verliehen. Das verfängt auf Dauer bei den Menschen.

Doch die Ängste sind rein objektiv betrachtet nicht nachvollziehbar. Denn es gibt keinen wissenschaftlichen Beleg dafür, dass mit Chlor desinfizierte Hühnchen die Gesundheit gefährden. Das Bundesinstitut für Risikobewertung stimmt in diesem Ergebnis klar mit der Europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde überein. Zudem lohnt bei diesem Thema auch ein Blick in die USA. Denn was für uns das Chlorhühnchen ist, sind dort Rohmilchprodukte wie Camembert: Hier vertrauen die US-Konsumenten ihren Standards mehr als den europäischen und scheuen sich vor Produkten, die in Europa sehr beliebt sind.

Eigentlich wäre es vor diesem Hintergrund ökonomisch sinnvoll, Handelsbarrieren einzureißen und stattdessen die Produkte eindeutig und umfassend zu kennzeichnen. Dann kön-

nen sich die Konsumenten frei entscheiden – für Chlor oder dagegen, für Rohmilch oder dagegen.

Doch das ist leider nicht geplant: Weil das Chlorhähnchen – wie auch Genfood und Hormonfleisch – für die Verbraucher in Deutschland und Europa ein rotes Tuch sind und TTIP an solchen Themen zu scheitern drohte, hat die Politik reagiert. Auf beiden Seiten wurde klar signalisiert, dass Lebensmittelstandards durch TTIP nicht gesenkt werden. Dieses Versprechen erscheint sehr glaubwürdig, da nicht nur die beiden Hauptverhandlungsführer Bercero und Mullaney im Wort stehen, sondern auch die deutsche Kanzlerin und der amerikanische Präsident.

Das Ausklammern im Lebensmittelbereich erscheint aus wirtschaftlicher Sicht vertretbar. Denn Agrarwaren machen lediglich 0,2 Prozent der gesamten deutschen Warenexporte in die USA aus. Daher geht es beim Ziel, die Kosten unterschiedlicher Standards zu verringern, vor allem um den industriellen Bereich. Und hier sind, etwa in der Autobranche, die Sicherheitsniveaus auf beiden Seiten des Atlantiks oft sehr ähnlich – nämlich hoch.

Unterschiede gibt es allerdings im Detail. So verursachen unterschiedliche Vorschriften etwa für Blinker, Scheinwerferhöhe und Außenspiegel unnötige Kosten, die durch TTIP deutlich reduziert werden können. Aus unserer Sicht muss das Credo gelten: Wenn Sicherheitsniveaus ähnlich ambitioniert definiert sind, können Detailstandards vereinheitlicht

werden. Alternativ kann sich eine gegenseitige Anerkennung von Zulassungs- und Testverfahren anbieten. Das würde erhebliche Kosteneinsparungen ermöglichen und gerade Mittelständlern beim Export helfen.

### **3. Überzogene Globalisierungskritik**

Wie erwähnt hat TTIP über sich selbst hinaus noch eine erhebliche Relevanz mit Blick auf die Globalisierungskritik. Nach der globalen Finanzkrise ist das liberale Marktwirtschaftliche Deutungsmodell unter Legitimationsdruck geraten. Obwohl die Vergangenheit anderes lehrt, hat der Staat den Markt zuletzt zunehmend verdrängt. Staatliche Interventionen gelten wieder als hoffähig – von der industriepolitischen Lenkung bis hin zur protektionistischen Abschottung. Zahlen der WTO belegen, dass sich allmählich ein neuer Protektionismus etabliert (Tabelle 3): Seit Oktober 2010 haben die G20-Staaten ganz unterschiedliche zusätzliche Importrestriktionen erlassen, die – Stand Mai 2014 – inzwischen insgesamt 5,2 Prozent der G20-Importe betreffen. In jüngerer Zeit spielen hier vor allem die großen Schwellenländer eine unrühmliche Rolle. Dieser neue Protektionismus dürfte mit dazu beigetragen haben, dass die Handelsglobalisierung seit der globalen Finanzkrise stockt. Die globale Exportquote stieg bis 2008 dynamisch auf rund 32 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung, lag zuletzt im Jahr 2013 aber nur bei gut 31 Prozent.

Die Kritik an TTIP gedeiht auf diesem anti-liberalen Nährboden nur allzu gut. Umso mehr sehen wir unsere Aufgabe darin, die Vorteile von Freihandel und Globalisierung zu betonen. Denn vor allem der Konsument profitiert, wenn durch Importe Güter billiger werden und die Auswahl steigt. Ein höherer Wettbewerbsdruck, Produktionsverlagerungen ins billigere Ausland und Größenvorteile bei Export, sogenannte Skalenerträge, nutzen letztlich dem Verbraucher, weil sie die Kosten der Unternehmen und damit die Preise senken. Greifbarer machen das beispielsweise die folgenden Fakten:

- Während die Preise privater Konsumausgaben seit 1991 (bis 2013) um 41 Prozent stiegen, legten die Importpreise lediglich um 8 Prozent zu. Und das obwohl die Einfuhrpreise von Energie und Rohstoffen in diesem Zeitraum massiv stiegen.
- Aus dem Ausland und vor allem aus Asien importierte Waren haben sich im längerfristigen Vergleich deutlich verbilligt. Um sich einen neuen Fernseher leisten zu können, muss ein Durchschnittsverdiener heute zwei Drittel weniger lang arbeiten als noch 1991 (Tabelle 4). Während hier sicherlich auch der technische Fortschritt zu Preissenkungen geführt hat, gilt das für Bekleidungswaren weniger. Doch auch für ein Damenkleid muss heute 38 Prozent weniger lang gearbeitet werden als damals.
- Immer wieder wird befürchtet, dass die starke Konkurrenz aus dem Niedriglohnausland und die Verlagerung von Jobs in den Industrieländern das Ende der Arbeit einläuten. Doch dem ist nicht so: Das Arbeitsvolumen in den In-

dustrielländern hat seit 1995 – also in einer Zeit sehr starker Globalisierung – nicht abgenommen, sondern um durchschnittlich 7,1 Prozent zugelegt.

#### **4. TTIP, WTO und Multilateralismus**

TTIP steht natürlich exemplarisch für Bilateralismus und wird deshalb von manchen Experten kritisch gesehen. Doch da die Doha-Runde der Welthandelsorganisation leider im Koma liegt, sind bilaterale Freihandelsabkommen ein praktikabler Ausweg. Sie haben wichtige Vorteile – aber auch gewisse Nachteile.

Deshalb gilt: Die multilaterale Liberalisierung über die WTO bleibt der anzustrebende Königsweg. Denn bilaterale Abkommen erlauben es zwar meist, relativ schnell zum Abschluss zu kommen und vor allem nicht-tarifäre Handelshemmnisse deutlich abzubauen, was in der WTO derzeit nur schwer möglich ist. Doch sie schaffen ein unüberschaubares Netz bilateraler Abkommen. Das erhöht die Kosten des Handels, weil je nach Handelspartner unterschiedliche Importregeln gelten. Vor allem für mittelständische Unternehmen fällt das ins Gewicht.

Zudem haben bilaterale Abkommen einen unschönen Nebeneffekt: Sie können die multilaterale Einigung erschweren und den Handel zulasten Dritter um-, also von diesen weglenken. Auch bei TTIP sind Nachteile für Drittländer nicht

ausgeschlossen, wobei die vorliegenden Studien hier nicht zu eindeutigen Ergebnissen kommen.

Der Liberalisierungsweg über die WTO erscheint jedoch weiterhin versperrt. Das hat zuletzt das Scheitern des Bali-Pakets gezeigt, das noch Ende 2013 als hoffnungsvoller Durchbruch gefeiert wurde. Damals war vor allem vereinbart worden, dass alle WTO-Mitglieder ihre Zollabwicklungsverfahren vereinfachen. Doch Indien, schon allein ob seiner Größe und seines Status als Schwellenland ein wichtiger Protagonist, hat die einmal getroffene Vereinbarung im Sommer wieder aufgekündigt. Das muss als weiteres Zeichen dafür interpretiert werden, dass der Multilateralismus erodiert.<sup>1</sup>

Auch China agiert an vielen Fronten oft nur im eigenen Interesse – etwa im Rohstoffbereich – und drängt auch in der WTO zu wenig auf weitere Liberalisierung. Auch der von Globalisierungsangst getriebene US-Kongress stellt sich allzu oft quer und beharrt zum Schaden der Entwicklungsländer auf dem US-Agrarprotektionismus. In dieser multipolaren Welt mit vielen egozentrisch agierenden Akteuren, rückt die Kooperationsrendite des Multilateralismus weiter in die Ferne.

## **5. Handlungsempfehlungen**

In der skizzierten Welt, in der es an globaler Kooperation mangelt, erscheint TTIP gegenwärtig als die richtige Wahl – weil die Vorteile, die Risiken deutlich überwiegen. Aber auch,

---

<sup>1</sup> Mehr Informationen zum Bali-Paket befinden sich in der Pressemappe (iwd Nr. 36/2014).

weil das Abkommen vielleicht indirekt dabei helfen kann, die Welthandelsordnung wieder besser aufzustellen. Ziel muss es sein, die WTO wieder zu stärken.

Dazu bedarf es eines größeren multilateralen Engagements aller wichtigen Player – gerade der Schwellenländer. TTIP kann da als Hebel dienen: Denn es grenzt die Emerging Markets vorerst aus – könnte sie so aber möglicherweise dazu bewegen, innerhalb der WTO wieder stärker zu kooperieren, um nicht auf Dauer außen vor zu bleiben.

Wie kann die WTO und die Welthandelsordnung durch mehr Kooperation wieder gestärkt und zukunftsfähig gemacht werden?

- Das Bali-Paket muss doch noch beschlossen werden und der Aktionskreis der WTO sollte um wichtige Themen erweitert werden, die bisher nicht ausreichend abgedeckt sind – etwa Klimazölle sowie Exportsteuern und anderen Markteingriffen bei Rohstoffen.
- Zudem gilt es, die Nachteile des Bilateralismus auf globaler Ebene zu mindern. Bestehende Freihandelsabkommen sollten soweit möglich zusammengefasst und harmonisiert werden, wenngleich das schwer fallen dürfte. Daher sollten neue Abkommen – nicht nur TTIP – von vornherein stärker multilateralisierbar sein.
- Besser noch sind sogenannte plurilaterale Abkommen, die sich vor allem bei nicht-tarifären Handelsbarrieren anbieten. Dabei handelt es sich um Abkommen, die zwar nicht alle Staaten, aber doch eine größere Zahl von Ländern

vereinbaren. Dadurch reduzieren sich Transaktionskosten und es wird zumindest unter den Beteiligten weniger Handel umgelenkt.

Ein Beispiel für so ein plurilaterales Abkommen ist TISA, das Trade in Services Agreement, bei dem rund 50 Staaten<sup>2</sup> im Rahmen der WTO über einen Abbau der Barrieren im Dienstleistungshandel verhandeln. Die liberalisierungswilligen Staaten sind vor allem Industrieländer und eher globalisierungsoffene Schwellenländer. Die BRIC-Staaten gesellten sich bislang aber nicht dazu. Doch wie bei TTIP drohen sie damit bei neuen Marktpotenzialen außen vor zu bleiben. Vielleicht auch deshalb hat China nach anfänglichem Zögern kürzlich sein Interesse verkündet, bei TISA mit am Tisch zu sitzen. Das kann vielleicht als Zeichen dafür gewertet werden, dass TTIP und TISA den Kooperationsdruck erhöhen.

Damit TTIP wirklich die multilaterale Handelsordnung in die richtige Richtung führen kann, müssen sich EU und USA dieses Ziel weit oben auf die Agenda setzen und bei der Welt handelsorganisation in Genf Kooperationssignale aussenden.

Das IW Köln plädiert daher erstens klar für ein solides TTIP. Zweitens fordern wir, TTIP so zu gestalten, dass es als Plattform für ein späteres plurilaterales und in einigen Bereichen langfristig auch multilaterales Abkommen dienen kann. Denn es gilt zu verhindern, dass sich die Fronten zwischen Industrie- und Schwellenländern noch weiter verhärten.

---

<sup>2</sup> Die Staaten der EU-28 sind dabei einzeln gezählt, obwohl die EU formell als ein Akteur in der Handelspolitik agiert.