



BDA | Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Mitglied von BUSINESSEUROPE

Hausadresse:
Breite Straße 29 | 10178 Berlin

Briefadresse:
11054 Berlin

T +49 30 2033-1953
F +49 30 2033-1955

wrst.mail@arbeitgeber.de
www.wrst.de

ISBN 978-3-938349-69-4

TRANSATLANTISCHES FREIHANDELSABKOMMEN (TTIP): JOB- UND WACHSTUMSMOTOR ODER ABSENKUNG VON ARBEITS- UND SOZIALSTANDARDS?

VERÖFFENTLICHUNGEN DER WALTER-RAYMOND-STIFTUNG DER BDA

BAND 55

**TRANSATLANTISCHES FREIHANDELSABKOMMEN (TTIP):
JOB- UND WACHSTUMSMOTOR ODER ABSENKUNG VON
ARBEITS- UND SOZIALSTANDARDS?**

53. Kolloquium der Walter-Raymond-Stiftung
Berlin, 15. und 16. März 2015

Mit Beiträgen von
Gabriel Felbermayr, Reiner Hoffmann, Arndt G. Kirchhoff,
Bernhard Mattes, Friedrich Merz und Reinhard Quick

und
einer Zusammenfassung des Kolloquiums von
Maximilian Steinbeis

Die Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung
erscheinen im Verlag der

 **GDA**
K O M M U N I K A T I O N

INHALTSVERZEICHNIS

VORTRÄGE UND ZUSAMMENFASSUNG

GABRIEL FELBERMAYR
Wachstumschancen auf beiden Seiten des Atlantiks:
Wie hoch sind die Wohlstandsgewinne, die TTIP erzeugen kann? 7

REINHARD QUICK
Völkerrechtlich abgesicherter Investitionsschutz über Schiedsgerichte:
notwendiger Bestandteil internationaler Abkommen? 31

FRIEDRICH MERZ
Mehr als eine Vernunftsehe: Perspektiven und Konfliktfelder
für eine vertiefte transatlantische Partnerschaft 53

REINER HOFFMANN
Zweifel der Menschen ernst nehmen: Wie kann TTIP das
Vertrauen der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft gewinnen? 69

ARNDT G. KIRCHHOFF UND GALINA V. KOLEV
Wachstumschancen, neue Märkte, mehr Investitionen:
die Bedeutung von TTIP aus unternehmerischer Perspektive 79

BERNHARD MATTES
Das Transatlantische Freihandelsabkommen – ein Selbstläufer
in den Vereinigten Staaten? 95

MAXIMILIAN STEINBEIS
Zusammenfassung des Kolloquiums 103

ANHANG

Referenten. 121

Teilnehmer 129

Die Walter-Raymond-Stiftung 136

Gremien der Walter-Raymond-Stiftung 137

Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung 139

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

VERÖFFENTLICHUNGEN DER WALTER-RAYMOND-STIFTUNG, BAND 55 Transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP): Job- und Wachstumsmotor oder Absenkung von Arbeits- und Sozialstandards?

Herausgeber: Walter-Raymond-Stiftung der BDA

Verlag:
© GDA • KOMMUNIKATION
Gesellschaft für Marketing und Service
der Deutschen Arbeitgeber mbH
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.gda-kommunikation.de

Alle Rechte bei der Walter-Raymond-Stiftung

Gestaltung:
© GDA • KOMMUNIKATION
Gesellschaft für Marketing und Service
der Deutschen Arbeitgeber mbH

Printed in Germany

ISBN 978-3-938349-69-4

VORTRÄGE UND ZUSAMMENFASSUNG

GABRIEL FELBERMAYR

WACHSTUMSCHANCEN AUF BEIDEN SEITEN DES ATLANTIKS: WIE HOCH SIND DIE WOHLSTANDSGEWINNE, DIE TTIP ERZEUGEN KANN?

Seit Juli 2013 verhandelt die Kommission der Europäischen Union im Auftrag der Mitgliedstaaten ein Abkommen zu einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft mit den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Die Diskussion dazu wird gerade in Deutschland, aber auch in Österreich, höchst emotional geführt. Zu den wirtschaftspolitischen Hintergründen und zu den Ergebnissen der existierenden ökonomischen Studien gibt es viel Verwirrung. Daher soll dieser Beitrag der Aufklärung dienen.

Dabei sollen die folgenden Aspekte vorrangig betrachtet werden: Erstens, warum braucht es grundsätzlich eine Initiative für ein neues Abkommen mit den USA? Zweitens, welche Methoden gibt es, um die ökonomischen Effekte eines zukünftigen Vertragswerks ex ante abzuschätzen? Drittens, was kann man für Deutschland, Europa und die Welt erwarten? Viertens, welche Verbesserungsvorschläge machen Sinn, und, fünftens, was wären die Kosten eines Scheiterns von TTIP? Diese Fragen werden im Folgenden sehr eklektisch besprochen; es besteht keine Absicht, eine umfassende Analyse zu bieten. Die Auswahl der Themen orientiert sich nicht so sehr an den Streitpunkten in der Öffentlichkeit, sondern an der Einschätzung des Autors, welche Themen bisher unterbeleuchtet erscheinen.¹

I. WARUM EINE TRANSATLANTISCHE HANDELS- UND INVESTITIONSPARTNERSCHAFT?

Deutschland, offene Volkswirtschaft

Deutschland ist eine für die Größe des eigenen Marktes außergewöhnlich offene Volkswirtschaft. Nach Zahlen von *Aichele* et al. (2013) waren im Jahr 2008 ca. 12 Mio. Jobs direkt und indirekt vom Exportgeschäft abhängig.² Das wa-

¹ Dieser Beitrag ist gleichlautend mit einer schriftlichen Stellungnahme des Autors bei einer Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestags am 16. März 2015.

² *Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland* (2013), Neues aus der Basarökonomie. ifo Schnelldienst 66 (6): 17–28.

ren bei einer Beschäftigung von etwas mehr als 40,2 Mio. Menschen beinahe 30 %. Noch nie war diese Zahl so hoch wie heute. Diese Zahlen umfassen die bei Zulieferbetrieben beschäftigten Arbeitnehmer, aber nicht die durch gesamtwirtschaftliche Nachfrageeffekte induzierte Beschäftigung. Insgesamt wird der Vorteil durch die Einbindung Deutschlands in die internationalen Beschaffungs- und Absatzmärkte auf mehr als 50 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) geschätzt; dies finden Wissenschaftler des Massachusetts Institute of Technology und der Universität Berkeley.³

Die Arbeitsplätze im Exportsektor sind überdies attraktiv. Berechnungen am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigen, dass Arbeitskräfte in exportierenden Unternehmen höhere Löhne bei gleichen sozioökonomischen Charakteristika erhalten als Arbeitskräfte in nicht exportierenden Firmen.⁴ Diese Lohnprämie lag in den letzten Jahren konsistent zwischen 10 und 15 %.

Deutschland ist daher mehr als viele andere Länder an einem regelbasierten, freien internationalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen interessiert.

Neue internationale Arbeitsteilung

Die klassische Arbeitsteilung auf Basis komparativer Vorteile zwischen Ländern bewegte sich entlang der Sektorgrenzen: Man exportierte Waren aus einem Sektor und importierte Waren aus einem anderen (z. B. *Ricardo* [1817]: Wein gegen Tuch). Dabei wurden fast ausschließlich Rohstoffe und finale Güter gehandelt. Die Handelspolitik war exportorientiert. Es ging darum, Güter in Deutschland herzustellen, um sie weltweit abzusetzen.

Die heutige Realität ist eine andere. Seit dem Ende des Kalten Kriegs nehmen neue Länder in teils dramatisch unterschiedlichen Entwicklungsstufen an der internationalen Arbeitsteilung teil. Die Digitalisierung der Wirtschaft hat die internationale Kommunikation und Logistik revolutioniert. Diese Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass in globalen Wertschöpfungsketten produziert wird. Mehr als die Hälfte des Werts des Welthandels findet heute

³ Costinot, A., und A. Rodríguez-Clare (2015), Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization, in: G. Gopinath, E. Helpman und K. Rogoff (Hrsg.), Handbook of International Economics, Band 4, Kapitel 4, 197–261.

⁴ Hauptmann, A., und H.-J. Schmerer (2013), Globalisierung und Lohnentwicklung: Exportierende Betriebe zahlen besser. IAB Forum, Nr. 1, 68–73.

in Zwischenprodukten statt.⁵ Deutsche Unternehmen produzieren in der Welt für die Welt. Bisher hat sich diese Strategie offenbar (siehe oben) für deutsche Arbeitnehmer und den Fiskus bewährt. Die Fragmentierung der Produktion erlaubt es Ländern, Regionen und Firmen, sich auf einzelne Arbeitsschritte zu spezialisieren anstatt auf ganze Sektoren oder Güter. Dies erlaubt die Ausnutzung von Größenvorteilen und mithin Produktivitätsfortschritt; außerdem können Länder und Regionen an der internationalen Arbeitsteilung teilhaben, die – jeweils auf sich selbst gestellt – keine vollständigen Produktionsketten (z. B. im Kfz-Bereich) darstellen können.

Neuer Regelungsbedarf

Die Realität internationaler Wertschöpfungsketten erfordert ein sehr viel höheres Ausmaß an globaler „Governance“ als der klassische Handel. Das Funktionieren der Netzwerke erfordert einen einfachen und geregelten Austausch nicht nur von Waren, sondern auch von Dienstleistungen, Daten und Arbeitskräften. Dazu müssen Standards und Normsysteme konsistent sein, sonst sind die Vorteile aus verstärkter Spezialisierung nicht zu heben. Zölle und verschiedene bürokratische Handelshemmnisse (sog. nichttarifäre Barrieren) belasten den Handel stärker, weil Komponenten, Zwischenprodukte und Waren mehrfach über die Grenzen gehen, bis sie zum Endkunden gelangen. Die internationale Produktion erfordert den Schutz der ausländischen Direktinvestitionen, des geistigen Eigentums und ein insgesamt höheres Ausmaß an Rechtssicherheit. Diese Themen erfordern einen ordnungspolitischen Rahmen, ein verlässliches, durchsetzbares internationales Regelwerk. Die zentrale Frage besteht nun darin, ob diese Regeln multilateral, z. B. im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), oder bilateral, d. h. in bilateralen Freihandelsabkommen, wie z. B. im TTIP oder dem EU-Kanada-Abkommen CETA, erarbeitet und umgesetzt werden sollen.

Der schwierige multilaterale Weg

Deutschland und die EU haben in der Nachkriegszeit auf den multilateralen Ansatz gesetzt – mit großem Erfolg. Seit der Schaffung der WTO im Jahr 1995 war es aber leider bis auf wenige Ausnahmen nicht möglich, das internationale Regelwerk den neuen Herausforderungen anzupassen. Dieses basiert noch immer auf den Texten, die auf der Grundlage eines Verhandlungsmandats aus

⁵ WTO (2012), Key Developments in 2012: A Snapshot.

dem Jahr 1985 in der Uruguay-Runde (1986 bis 1994) verhandelt wurden. Damals sah die Welt, nicht nur in ökonomischer Hinsicht, bekanntlich noch ganz anders aus. Die seit 2001 in Verhandlung befindliche Doha-Runde kann, wenn überhaupt, nur in sehr kleinen Portionen bewältigt werden. Die WTO ist Opfer ihres eigenen Erfolgs: Ihre mittlerweile 160 Mitglieder sind extrem heterogen, was ihren Entwicklungsstand angeht. Unter ihnen befinden sich Einparteiensstaaten, sog. „failed states“, Diktaturen und planwirtschaftlich orientierte Länder. Alle Mitglieder haben ein Vetorecht. Dies erschwert das Erarbeiten eines uniformen Regelwerks. Gleiche Standards für alle wären außerdem angesichts der hohen Heterogenität mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht optimal.

Bilaterale Handelspolitik weltweit

Die beschriebenen Umstände haben im Jahr 2006 mit dem „Global Europe Report“ zu einer Neuorientierung der europäischen Handelspolitik geführt. Nunmehr sollen – neben dem multilateralen Ansatz – auch bilaterale Abkommen geschlossen werden. Mittlerweile sind bei der WTO 38 solcher Vertragswerke als „in Kraft getreten“ notifiziert, und zwölf weitere befinden sich in Verhandlung. Die USA verfolgen einen ganz ähnlichen Ansatz und haben bereits ein Dutzend Abkommen geschlossen. Sie befinden sich mit elf anderen Pazifikanrainerstaaten (exklusive China) in Verhandlung einer Transpazifischen Handelspartnerschaft (TPP) und setzen damit den angekündigten „pivot to Asia“ um. Und China setzt auf regionale Integration in Asien, z. B. im Rahmen einer „Regional Comprehensive Economic Partnership“ (RCEP) mit den ASEAN-Staaten.

Ziel: WTO 2.0

Für die EU ist TTIP nur ein Baustein in einer größeren Strategie. Es geht um ordnungspolitische Weichenstellungen für die Weltwirtschaft des 21. Jahrhunderts. Abkommen mit anderen OECD-Staaten (Kanada, Japan, Südkorea u. a.), die einen ähnlichen Entwicklungsstand haben, gehören zu dieser Strategie. Aus einer kleinen Gruppe von Ländern könnte sich, wie dies historisch auch im multilateralen System (GATT) der Fall war, langsam ein größerer Verbund entwickeln, der die WTO ergänzt und unter Umständen langfristig sogar ersetzen könnte. Die Verhandlungen mit den USA sind vor dem Hintergrund dieser breiteren strategischen Überlegungen zu sehen und machen auch so erst wirklich Sinn.

II. ÖKONOMISCHE MODELLIERUNG VON HANDELSABKOMMEN

TTIP im Vergleich mit existierenden Handelsabkommen

Das TTIP-Abkommen ist in seiner Größenordnung einzigartig. Aber viele der oben genannten Regulierungsthemen sind in anderen Handelsabkommen bereits vereinbart und werden umgesetzt. Die Europäische Union ist dafür ein Beispiel, wenngleich auch ein extrem ambitioniertes. Andere existierende Abkommen, wie jenes der EU mit Südkorea, das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) der USA mit Mexiko und Kanada oder die Abkommen der USA mit südamerikanischen Staaten enthalten ebenfalls viele Elemente, die auch in TTIP wichtig sind. Auch ältere Abkommen adressieren, zumindest teilweise, nichttarifäre Barrieren. Es existiert eine große empirische Literatur, die eindeutig nachweist, dass die existierenden Abkommen im Durchschnitt starke handelsschaffende Effekte zeitigen, die weit über jenen liegen, die man durch bloßes Abschaffen der Zölle erwarten könnte.⁶ Im Übrigen zeigen international begutachtete Forschungsergebnisse, dass auch das NAFTA-Abkommen für Mexiko positive Handels- und Wohlfahrtseffekte gebracht hat.⁷ Die Erzählung, Freihandel in Nordamerika sei für Mexiko schlecht gewesen, ist empirisch nicht zu halten. Sie interpretiert Korrelation fälschlicherweise als kausale Beziehung.

Warum Modellrechnungen durchführen?

Ein bilaterales Abkommen wie TTIP ist nicht zwingend wohlfahrtssteigernd für die beteiligten Länder. Dies ist so aufgrund von Handelsumlenkungseffekten und wegfallenden Zolleinnahmen, die die positiven Handelsschaffungseffekte übersteigen können.⁸ Um zu einer Einschätzung der Nettoeffekte zu gelangen, muss man quantitative Simulationsmethoden verwenden, die alle

⁶ *Cipollina, M., und L. Salvatici* (2010), Reciprocal Trade Agreements in Gravity Models: A Meta Analysis, in: *Review of International Economics* 18 (1): 63–80, bieten eine Metastudie (eine Sekundäranalyse von mehr als 1.000 separaten Schätzergebnissen). Siehe auch *Felbermayr, G., B. Heid, M. Larch und E. Yalcin* (2014), Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade: A High Resolution Perspective for Europe and the World, *Economic Policy*, im Erscheinen.

⁷ *Caliendo, L., und F. Parro* (2015), Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA, in: *Review of Economic Studies* 82 (1): 1–44.

⁸ *Viner, J.* (1950), *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

relevanten Effekte des allgemeinen Gleichgewichts berücksichtigen. Daneben bedeuten Handelsabkommen immer zwingend auch einen gewissen Verzicht auf nationale Gestaltungsspielräume. Dies ist zwar nicht monetär bewertbar, dennoch können nur hinreichend große wirtschaftliche Vorteile überhaupt die Einschränkung nationaler Souveränität rechtfertigen. Schließlich sind Modellsimulationen notwendig, um ex ante mögliche Verlierer eines Abkommens identifizieren zu können. Dies ist für die Verhandlungsstrategie von hoher Bedeutung.

Modellansätze

Die sog. rechenbaren Gleichgewichtsmodelle, die in der Außenhandelsforschung traditionell zur Verwendung kommen, wurden in den letzten Jahren kritisiert.⁹ Neu entwickelte Methoden, die sich stärker am Ideal der evidenzbasierten Wirtschaftsforschung orientieren, haben hingegen an Popularität gewonnen. Während die Rechnungen des Centre for Economic Policy Research (CEPR) für die EU-Kommission noch eher der älteren Tradition verhaftet sind,¹⁰ hat das ifo Institut neuere Methoden verwendet, die eine konsistente Integration der Parameterschätzung in das Modell ermöglicht.¹¹ Das Simulationsmodell wird mit genau jenen Daten „geeicht“, die auch das Basisszenario definieren, und auch die Parameterschätzungen basieren auf genau diesen Daten. Auch das Szenario wird anders definiert: In der jüngeren Tradition kommt das Szenario aus den Daten (siehe unten); in der älteren entstammt es im Grunde der Expertenmeinung.

Die neuere wissenschaftliche Literatur, die diesem Ansatz folgt, verwendet häufig makroökonomische Einsektormodelle; die angewandte Literatur verwendet eher mikroökonomische Mehrsektorenmodelle. Einsektormodelle sind weniger komplex und lassen sich besser analytisch beherrschen. Sie unterstellen, dass die Struktur komparativer Vorteile zwischen den Ländern im Wesentlichen offen ist und sich durch Handelspolitik verändern kann. Die Mehrsektorenmodelle machen hingegen die Annahme, dass die Struktur der

⁹ Costinot und Rodriguez-Clare (2015), ibd.

¹⁰ Francois, J., M. Manchin, H. Norberg, O. Pindyuk und P. Tomberger (2013), Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment, Report TRADE10/A2/A16 for the European Commission, Brüssel.

¹¹ Felbermayr, G., B. Heid, M. Larch, und E. Yalcin (2014), Macroeconomic potentials of transatlantic free trade: A high resolution perspective for Europe and the world, Paper, präsentiert beim 60. Panel Meeting der Economic Policy, Oktober 2014, Rom.

komparativen Vorteile fixiert ist. Beide Ansätze haben ihre Berechtigung; sie kommen aber, vor allem was die Effekte auf Drittstaaten angeht, zu unterschiedlichen Ergebnissen. In der am ifo Institut durchgeführten Studie von Aichele et al. (2014) und in einer Studie der Konjunkturforschungsstelle (KOF) in Zürich von Egger et al. (2014) wird der Ansatz von Felbermayr et al. (2014) auf Mehrsektorenmodelle übertragen.¹²

Modellmechanismen

Im Wesentlichen werden die Effekte niedrigerer Handelskosten von zwei Kräften getrieben. Zum einen steigt die gesamtwirtschaftliche Produktivität; zum anderen sinken die Preise. Der erste Effekt resultiert aus Spezialisierungsgewinnen (höhere Anteile der Produktionsfaktoren werden in besonders produktiven Sektoren und/oder Unternehmen beschäftigt) und aus der Ausnutzung von Skalenvorteilen (geringere Durchschnittskosten). Der zweite Effekt resultiert aus direkten Einsparungen von Transaktionskosten beim Import von Gütern, aus verstärktem Wettbewerb (und damit geringerer Monopolmacht von Firmen) und aus einer höheren Produktvielfalt.

Der empirische Gehalt beider Mechanismen ist in unzähligen Studien bestätigt worden.¹³ Die meisten Studien unterstellen konstante Beschäftigung (das muss nicht gleichbedeutend mit Vollbeschäftigung sein); wenige Arbeiten lassen die Anpassung struktureller Arbeitslosigkeit zu.¹⁴ Die bei TTIP-Kritikern beliebte Studie von Capaldo (2014) weist keinen der oben beschriebenen Mechanismen auf; es gibt dort weder Zölle noch nichttarifäre Barrieren¹⁵. Der Abbau von Kosten des internationalen Handels ist dort a priori ohne Vorteile. Weil alle Preise fix gehalten werden, führt eine Reduktion der Arbeitsnachfrage

¹² Egger, P., J. Francois, M. Manchin und D. Nelson (2014), Non-Tariff Barriers, Integration, and the Trans-Atlantic Economy, Economic Policy, im Erscheinen; Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland (2014), Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP, CESifo Working Paper 5150.

¹³ Für einen zusammenfassenden Überblick siehe Feenstra, R. (2004), Advanced International Trade: Theory and Evidence. Princeton University Press.

¹⁴ Felbermayr, G., B. Heid und S. Lehwald (2013), Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who Benefits from a Free Trade Deal? Part 1: Macroeconomic Effects, Bertelsmann Stiftung.

¹⁵ Capaldo, J. (2014), The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability, Global Development and Environment Institute Working Paper No. 14-03, Tufts University.