

## Kurz und bündig

- Die **Hauptzielregionen** deutscher Ausfuhren **verschieben sich**: Der Trend: Weniger in europäische, mehr in außereuropäische Länder
- **Nur in der Eurozone gingen die deutschen Ausfuhren zurück**. Aufgrund der Kürzungspolitik in den Krisenländern entwickelten sich die Importe schwächer.
- Der **Ausfuhrüberschuss** der deutschen **Metall-Elektro-Industrie** erreichte 2012 mit über 250 Milliarden Euro einen neuen **Rekordwert**.
- Deutsche Ausfuhrüberschüsse tragen nicht zur Stabilisierung bei.
- **2013 entwickelten sich Metall-Elektro-Ausfuhren eher rückläufig**.
- Im Juni 2013 erteilte der EU-Rat der **EU-Kommission** das **Verhandlungsmandat für die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft**. Die Gespräche sollen bereits Ende 2014 abgeschlossen sein.
- **Ziel** ist die **weitgehende Liberalisierung des Handels zwischen der EU und den USA**. Konkret geht es um die Abschaffung tarifärer und nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen.
- **Nur bei einer „tiefen“ Liberalisierung** und der Berücksichtigung von „Handelsumlenkungseffekten“ sind **spürbare Wirkungen** zu erwarten: ein steigendes BIP-Pro-Kopf in Deutschland um 4,7 Prozent und 181.092 Arbeitsplätze.
- **Andere Studien bezweifeln**, dass es zu Wirkungen in diesem Umfang kommen wird.
- **Voraussetzung für mehr Wohlstand** ist die **Wahrung hoher Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards** und eine wirksame Begrenzung des Investitionsschutzes.
- **Unser Ziel muss sein**: Nutzung der Wachstumschancen für die Sicherung und Förderung von Standorten und Beschäftigung und gleichzeitige Wahrung eines hohen Niveaus bei Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards.

## Mehr Wachstum und Wohlstand durch liberalisierten Außenhandel?

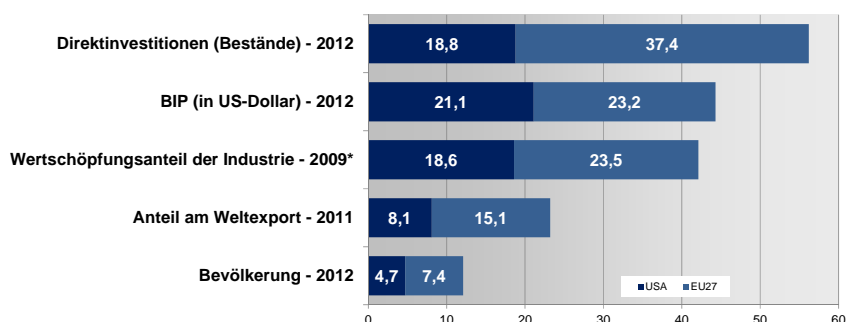
Die IG Metall fordert: Transatlantisches Abkommen zwischen der EU und den USA nur mit höchsten Arbeits- und Sozialstandards!

Die Weltwirtschaft erholt sich – wenn überhaupt – im Vergleich zu vergangenen Krisen nur sehr langsam von der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise. Hartnäckig steckt die Eurozone in der Rezession. Die exportabhängige deutsche Wirtschaft sucht zunehmend andere Absatzwege außerhalb Europas, z.B. in dynamisch wachsenden Schwellenländern. Deutsche Exporteure profitieren von noch nicht gesättigten Märkten und von einer expansiveren Wirtschaftspolitik in anderen Teilen der Welt. Ein liberalisierter transatlantischer Handel soll einen weiteren Wachstumsimpuls bringen. Welche Chancen und Risiken sind mit der geplanten transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft verbunden?

Mit dem Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU könnte ein gewaltiger gemeinsamer Wirtschaftsraum entstehen (siehe Abbildung unten). Das würde einen nahezu schrankenlosen Handel ermöglichen. Steigende Produktivität sowie sinkende Kosten und Preise könnten mehr Wachstum und Wohlstand schaffen. Im Kern geht es um die Frage, ob auf diese Weise tatsächlich mehr Wachstum entstehen kann. Sollten sich die Erwartungen der Befürworter erfüllen, können spürbare Effekte nur entstehen, wenn weitreichend liberalisiert wird. Das ginge aber zu Lasten von Drittstaaten. Ob sich der Wohlstand auf diese Weise in allen beteiligten Ländern mehren lässt, hängt letztlich auch davon ab, ob es gelingt, wohlfördernde Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards gegenüber einem schrankenlosen Investitionsschutz zu behaupten.

Im ersten Teil beschreibt diese Wirtschaftspolitische Information die Außenhandelsentwicklung insgesamt und in der Metall- und Elektroindustrie. Im zweiten Teil geht es um Auswirkungen des geplanten Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA. Im dritten Teil bewerten wir abschließend das Vorhaben aus Sicht der IG Metall.

Relatives Gewicht der EU und der USA aus globaler Perspektive  
Anteile am Weltniveau in Prozent



\*= ohne Griechenland und Zypern, reale Werte 2005=100

Quelle: OECD, Weltbank, UNCTAD, WTO, Eurostat, eigene Berechnungen

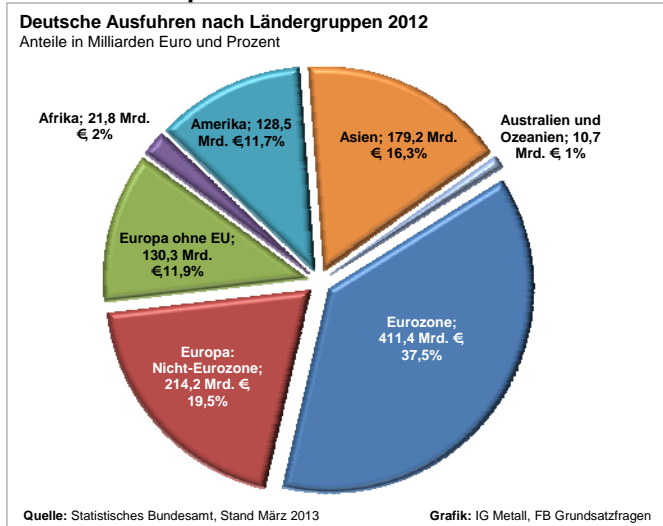
Grфик: IG Metall FB Grundsatzfragen

## 1. Entwicklung des deutschen Außenhandels

Der deutsche Außenhandel bleibt sich treu: Die Ausfuhren und Ausfuhrüberschüsse steigen weiter und streben neue Höchstmarken an. Während Ausfuhrüberschüsse einerseits erheblich zum Wohlstandswachstum in Deutschland beitragen, gefährden sie andererseits die Stabilität in den Ländern mit Handelsbilanzdefiziten.

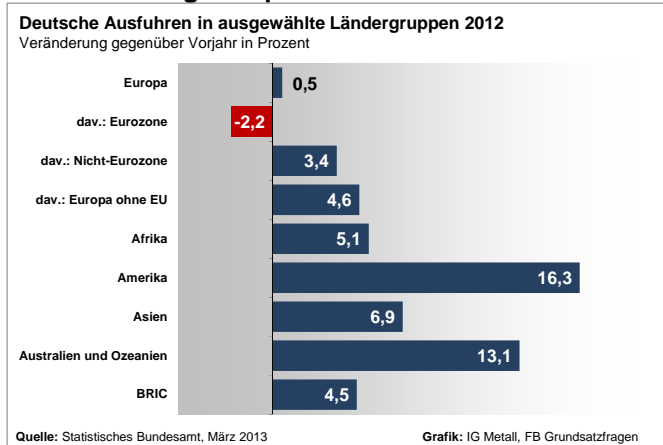
### 1.1. Außenhandel Welt und Europa

**Abb. 1.1: Europa – Deutschlands bester Kunde**



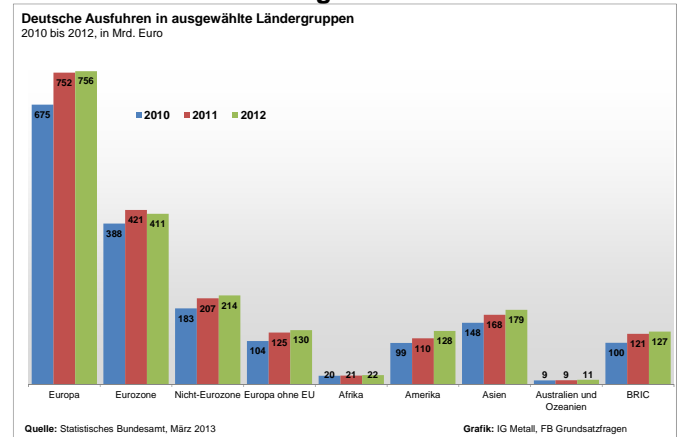
**Weit über die Hälfte aller deutschen Ausfuhren gehen in Länder der Europäischen Union (2012: 57%).** Das entspricht 626 Mrd. von 1,1 Billionen Euro. Doch hinter diesen beeindruckenden Zahlen stecken zwei Entwicklungen, die alles andere als positiv sind: Erstens geht der EU-Anteil an allen deutschen Ausfuhren *kontinuierlich* zurück. 2007 waren es noch fast 65 Prozent, das entspricht einem Rückgang von acht Prozentpunkten in fünf Jahren. Zweitens mussten die deutschen Exporteure 2012 seit dem krisenbedingten Einbruch *erneut* eine Abnahme des Ausfuhrvolumens in die EU verzeichnen (-0,3%).

**Abb.1.2: Weniger Exporte in die Eurozone**



In allen anderen Ländergruppen außer der Eurozone konnten Deutschlands Unternehmen mehr als im Vorjahr absetzen (Abb. 1.3).

**Abb. 1.3: Ausfuhr-Zielregionen verschieben sich**



Wie bereits erwähnt: Noch macht die EU den Löwenanteil an den deutschen Ausfuhren aus. Doch die Zuwachsraten der EU bei der Einfuhr deutscher Produkte sind in der Regel kleiner als bei den übrigen Ländergruppen. Während 2012 gegenüber 2011 in die EU etwas weniger exportiert wurde (-0,3%), legten die Ausfuhren in europäische Nicht-EU-Staaten um 4,6 Prozent zu, nach Afrika um 5,1, nach Asien um 6,9, nach Australien und Ozeanien um 13,1 und nach Amerika um 16,3 Prozent. Insgesamt stiegen die deutschen Ausfuhren 2012 um 3,4 Prozent an. Bei dieser Entwicklung handelt es sich nicht um eine statistische Momentaufnahme. Vielmehr zeichnet sich hier ein eindeutiger Trend ab. Das heißt: Seit Jahren verschiebt sich die Bedeutung der einzelnen Länder(gruppen) für die deutsche Exportwirtschaft. Die Tendenz: Weniger in die EU, mehr in europäische Länder außerhalb der EU, nach Afrika, Amerika, Australien-Ozeanien und insbesondere nach Asien.

Neben den europäischen Ländern außerhalb der EU, Amerika insgesamt und Asien gewinnen vor allem die BRIC-Staaten, also Brasilien, Russland, Indien und China, für deutsche Exporteure weiterhin an Bedeutung. Seit Jahren klettern sie auf der Rangliste „Anteile der BRIC-Staaten am Gesamthandel mit Deutschland“ nach oben.

**Rangplätze der BRIC-Staaten gemessen an ihrem Anteil am Gesamthandel mit Deutschland**

	Ausfuhr				Einfuhr			
	2000	2008	2010	2012	2000	2008	2010	2012
China	16	11	7	5	10	3	1	2
Russland	19	12	13	11	13	8	10	7
Brasilien	22	23	19	20	25	21	22	21
Indien	40	24	21	22	36	28	26	25

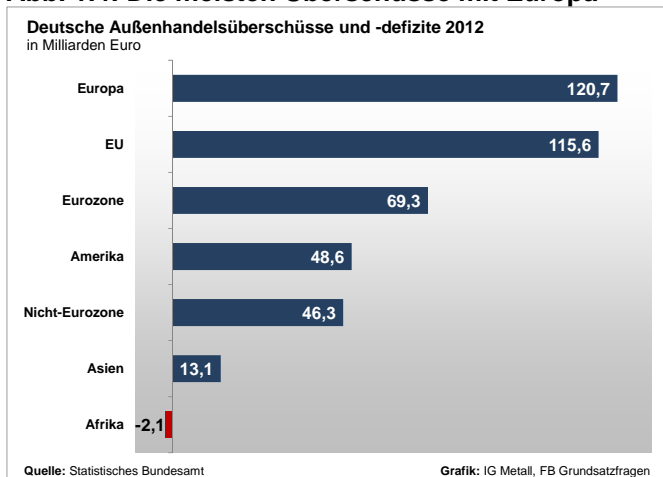
Quelle: Statistisches Bundesamt, März 2013

2007 importierten die BRIC-Staaten insgesamt noch 7,5 Prozent aller deutschen Ausfuhren. 2012, also nur fünf Jahre später, waren es bereits 11,6 Prozent, bei weiter steigender Tendenz.

Demgegenüber führten die USA 2007 7,6 Prozent aller deutschen Ausfuhren ein. Nach leichten Schwankungen in den letzten Jahren waren es 2012 lediglich 7,9 Prozent. Für deutsche Exporteure stieg damit die Bedeutung der USA nur unwesentlich. Nichtsdestotrotz zeichneten die USA als Einzelland im letzten Jahr das höchste Wachstum bei der Abnahme deutscher Produkte (+ 17,7% gegenüber 2011).

Das ist auch deswegen besonders erwähnenswert, weil gerade deutsche Befürworter eines Handelsabkommens zwischen der EU und den USA künftig hohe Wachstumszahlen bei den Exporten in Aussicht stellen, sollte der geplante Vertrag tatsächlich Wirklichkeit werden. Wie man sieht, sind hohe Zuwächse bei den Ausfuhren auch ohne ein solches Handelsabkommen möglich. Durch die expansive Geldpolitik in den USA wurde die Konsumnachfrage gestärkt. Dadurch stiegen auch die US-amerikanischen Importe.

**Abb. 1.4: Die meisten Überschüsse mit Europa**



Betrachtet man nicht nur die Entwicklung der Ausfuhren, sondern die Salden aus Exporten minus Importen, ergibt sich ein etwas anderes Bild. Noch führt Europa die Rangfolge der Handelsüberschüsse nach Regionen an (Abb. 1.4). In der Rangfolge der höchsten Außenhandelsüberschüsse stehen, je nach Blickwinkel, Europa insgesamt, die EU und die Eurozone ganz oben. Allerdings ist das kein Grund zum Jubeln. Auch dieser Zustand hält seit langem an und trägt massiv zu den Leistungsbilanzungleichgewichten in Europa bei. Denn die Überschüsse der einen sind die Defizite der anderen. Mit der zunehmenden Verschuldung der Defizitländer steigt für die Gläubigerstaaten das Kreditausfallrisiko. Darüber hinaus widerspricht diese Entwicklung bzw. dieser Zustand dem Ideal einer ausgeglichenen Handelsbilanz wie es im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 formuliert ist. Handelsbilanzungleichgewichte können das Ergebnis von einer ungleichen Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit sein. In einer Währungsunion fällt die Möglichkeit, diese Ungleichgewichte durch eine Anpassung der Wechselkurse auszugleichen, weg. Daher können sich Handelsbilanzungleichgewichte verfestigen. Somit bleiben nur Korrekturmöglichkeiten bei Gewinnmargen und Entgelten. Wer die Handelsbilanzdefizite der europäischen Krisenländer kritisiert, darf

nicht verleugnen, dass auch Deutschland Nutznießer dieser Ungleichgewichte war. Sie trugen zum Wohlstandszuwachs in Deutschland bei und erhöhten gleichzeitig die Verschuldung der Krisenländer.

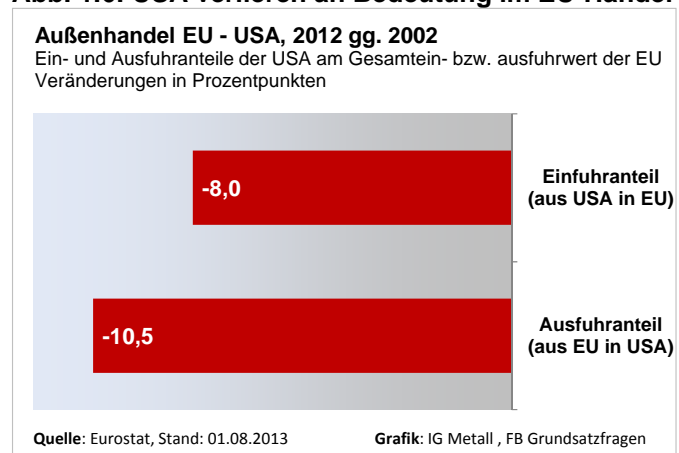
Die Rangfolge der zehn wichtigsten Zielländer deutscher Ausfuhren wurde auch 2012, wie in den Jahren zuvor, eindeutig von Frankreich angeführt. Waren im Wert von über 100 Milliarden Euro kauften die Franzosen aus deutscher Produktion, das entspricht einem Anteil an allen deutschen Exporten von immerhin 9,5 Prozent und ist damit deutlich größer als der Anteil deutscher Exporte in die USA (7,9 Prozent). Dieser Anteil blieb über die letzten fünf Jahre konstant. Während die Ausfuhren in die USA (2. Platz) seit 2007 leicht zulegten, gingen sie nach Großbritannien etwas zurück (3. Platz). Dennoch verdrängten die Briten die Niederländer auf Platz 4. China verbleibt weiterhin auf Platz fünf.

**Abb. 1.5: Frankreich importiert mehr aus Deutschland als die USA.**



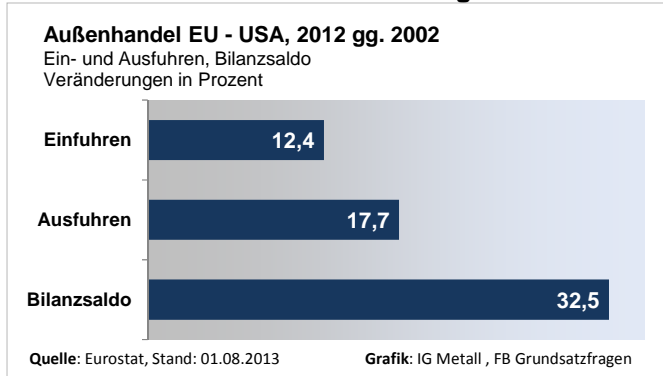
Beim Blick auf die Entwicklung des Handels zwischen der EU und den USA zeigt sich eine weitere interessante Entwicklung: Die Ein- und Ausfuhranteile der USA am Gesamthandel der EU sind in den letzten zehn Jahren zurückgegangen (Abb. 1.6). Andere Länder bzw. Ländergruppen haben, wie bereits beschrieben, nicht nur aus dem Blickwinkel Deutschlands, sondern auch der EU, hinsichtlich des Außenhandels, an Bedeutung gewonnen.

**Abb. 1.6: USA verlieren an Bedeutung im EU-Handel**



Nichtsdestotrotz legten die Ausfuhren aus der EU in die USA stärker zu als die Einfuhren. Daher stieg der Exportüberschuss der EU gegenüber den USA um 32,5 Prozent (Abb. 1.7).

**Abb. 1.7: Außenhandel EU – USA legt weiter zu**



umgesetzt bzw. ernstgenommen wurde (vgl. S. 3). Die anderen Ziele dieses Gesetzes waren: ein hoher Beschäftigungsgrad, Preisniveaustabilität und ein angemessenes Wirtschaftswachstum. Der leitende Gedanke dabei war, dass der Staat durch wirtschaftspolitisches Eingreifen makroökonomische Ungleichgewichte beseitigen sollte und könnte. Diese nach dem damaligen Wirtschaftsminister Karl Schiller benannte „Globalsteuerung“ orientierte sich an den Ideen von John Maynard Keynes.

Leichte Außenhandelsüberschüsse sind kein Problem. Steigen diese jedoch unaufhaltsam und erreichen Größenordnungen von über sechs bis sieben Prozent des BIP, trägt das kurz- bis mittelfristig zu Wirtschaftskrisen bei. Geraten Länder mit Handelsbilanzdefiziten in eine Krise, kann sich diese sehr schnell auf die Überschussländer übertragen. Das gilt insbesondere für Ungleichgewichte innerhalb einer Währungsunion, da hier ein Ausgleich über flexible Wechselkurse entfällt.

### 1.2. Außenhandel Gesamtwirtschaft

Deutschland ist ein exportorientiertes Land. Bis auf die Jahre 1950 und 1951 erzielte die deutsche Gesamtwirtschaft stets einen Ausfuhrüberschuss. Das heißt, sie exportierte mehr, als sie importierte. 1989 wurde ein erster Höhepunkt mit knapp 69 Milliarden Euro erreicht. Nach 1989 stiegen für zwei bis drei Jahre die Einfuhren stärker als die Ausfuhren, was eine deutliche Abschmelzung des Ausfuhrüberschusses bewirkte. Danach „normalisierte“ sich die Situation wieder. Der Exportüberschuss stieg erneut und erreichte nach 95,5 Milliarden (2001) eine neue, vorläufige Höchstmarke von knapp 133 Milliarden in 2002. Der absolute Höhepunkt wurde 2007 mit über 195 Milliarden Euro erreicht. Dann kam eine krisenbedingte „Delle“ (2009: 139 Milliarden), die seit einigen Jahren wieder ausgeglichen ist. 2012 lag der Ausfuhrüberschuss bei gut 188 Milliarden Euro und setzt den Aufstiegstrend fort.

**Abb. 1.8: Außenhandelsüberschuss steigt weiter an**



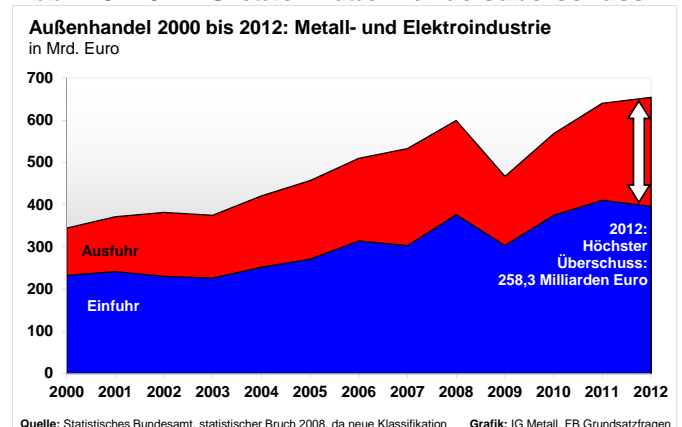
Was zeigt uns diese Entwicklung? Unter anderem, dass das Ziel eines **außenwirtschaftlichen Gleichgewichts** des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 nicht

### 1.3. Außenhandel Metall-Elektroindustrie

Nach dem krisenbedingten Einbruch 2009 legten die **Exporte** der deutschen Metall-Elektroindustrie, wie die Ausfuhren in der Gesamtwirtschaft, wieder kräftig zu (siehe Abb. 1.9). Der Vorkrisenhöchststand (2008: 599 Milliarden Euro) wurde bereits 2011 mit gut 640 Milliarden Euro deutlich übertroffen. 2012 wurde eine neue Höchstmarke mit 654 Milliarden Euro erreicht.

Während die Ausfuhren seit der Krise kontinuierlich stiegen, gingen die **Importe** 2012, nach zweijährigem Zuwachs, leicht zurück. Das Resultat war ein erneuter Rekord beim **Außenhandelsüberschuss**. Fast 260 Milliarden Euro exportierten deutsche Metall-Elektro-Unternehmen mehr, als sie importierten.

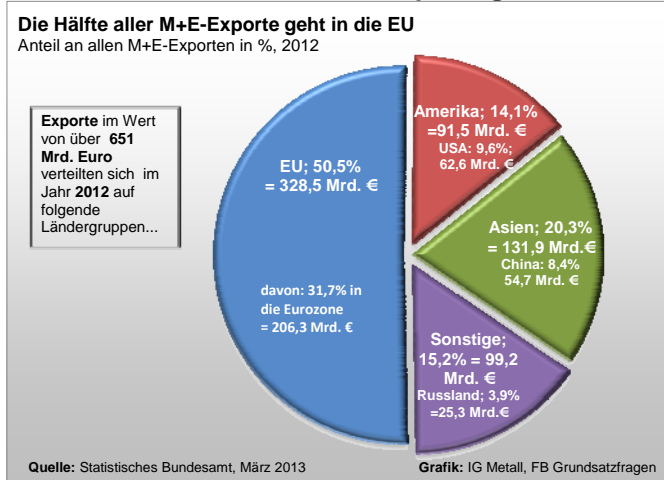
**Abb. 1.9: 2012: Größter Außenhandelsüberschuss**



In beiden Größen, Ausfuhren und Überschuss, wird die Bedeutung der Metall-Elektro-Industrie für die deutsche Gesamtwirtschaft deutlich. 60 Prozent aller Ausfuhren kommen aus dem Metall-Elektrobereich. Dieser Anteil ist seit Jahren stabil. Beim Überschuss leistet die deutsche Metall-Elektroindustrie einen überdurchschnittlich hohen Anteil. Während der gesamtwirtschaftliche Über-

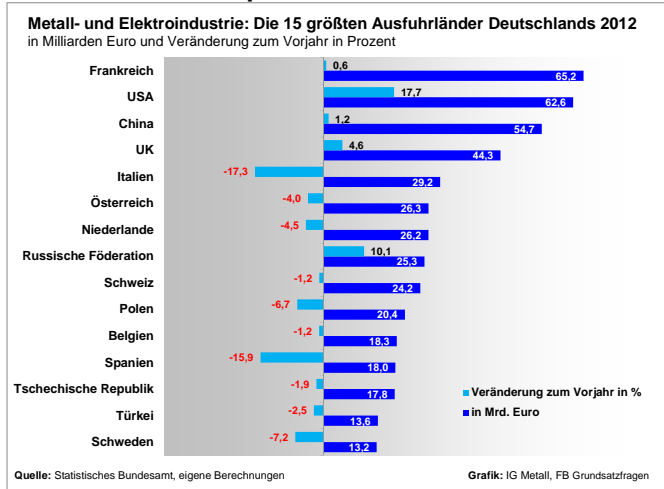
schuss 2012 knapp 190 Milliarden Euro betrug, lag der Metall-Elektro-Ausfuhrüberschuss bei knapp 260 Milliarden Euro.

**Abb. 1.10: Die Hälfte aller ME-Exporte geht in die EU**



Wie bei den Ausfuhrungen der Gesamtwirtschaft ist die **Europäische Union das Hauptzielgebiet deutscher Metall-Elektro-Ausfuhrungen** (2012: 50,5%). Die andere Hälfte verteilte sich auf Amerika, Asien und sonstige Länder wie z.B. Russland. Knapp 32 Prozent aller Ausfuhrungen gingen in die Eurostaaten, also über 200 Milliarden Euro. Dabei zeichnet sich bei der Verschiebung wichtiger Zielländer seit Jahren dieselbe Tendenz wie in der Gesamtwirtschaft ab: Weniger nach Europa, in die EU bzw. Eurozone, mehr nach Amerika, Asien und Russland.

**Abb. 1.11: Noch importiert Frankreich am meisten**

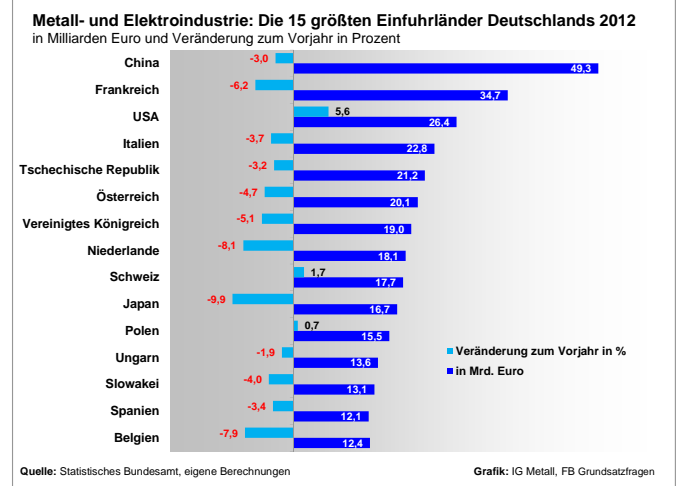


Frankreich führt die Rangfolge der Zielländer deutscher Metall-Elektro-Ausfuhrungen erneut an. Knapp dahinter die USA und China, die allerdings auch erheblich mehr Einwohner und damit Abnehmer haben. Es fällt auf, dass europäische Zielländer, mit Ausnahme Russlands, eher geringe bis negative Veränderungsdaten 2012 bei

den Ausfuhrungen hatten. Die bereits erwähnte Verschiebung in der Wichtigkeit der Ausfuhrländer ist also auch und gerade in der Metall-Elektro-Industrie in vollem Gange.

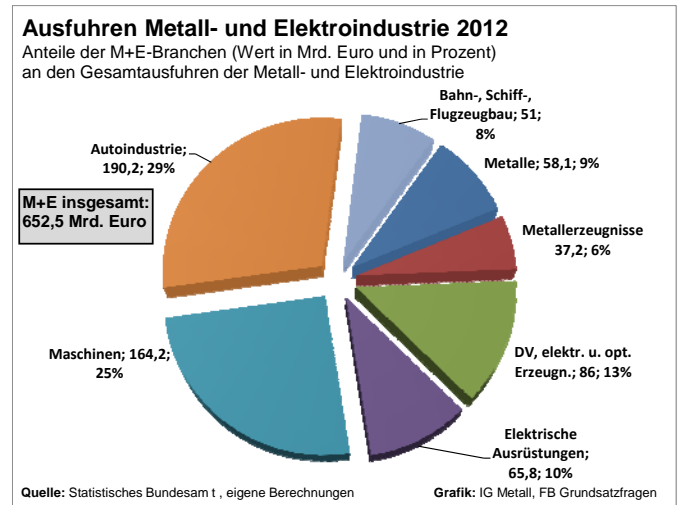
Die meisten Metall-Elektro-Einfuhrungen bezieht Deutschland aus China mit fast 50 Milliarden Euro, gefolgt von Frankreich mit knapp 35 Milliarden und den USA mit gut 26 Milliarden Euro.

**Abb. 1.12: Die meisten ME-Exporte nach China**



Welche **Metall-Elektro-Branchen** sind die ausfuhrstärksten? Über die Hälfte (54%) aller ME-Exporte kommen aus der Auto- und Maschinenbauindustrie. An dritter Stelle folgt die „Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen“ (13%), dann die „Herstellung von elektrischen Ausrüstungen“ (10%). Die restlichen 22 Prozent der ME-Ausfuhrungen verteilen sich auf die Herstellung von Metall-erzeugnissen, Metalle und Bahn-, Schiff- und Flugzeugbau. Gegenüber 2011 gab es hier keine wesentlichen Veränderungen.

**Abb. 1.13: Über 50 Prozent der ME-Ausfuhrungen sind Autos und Maschinen**



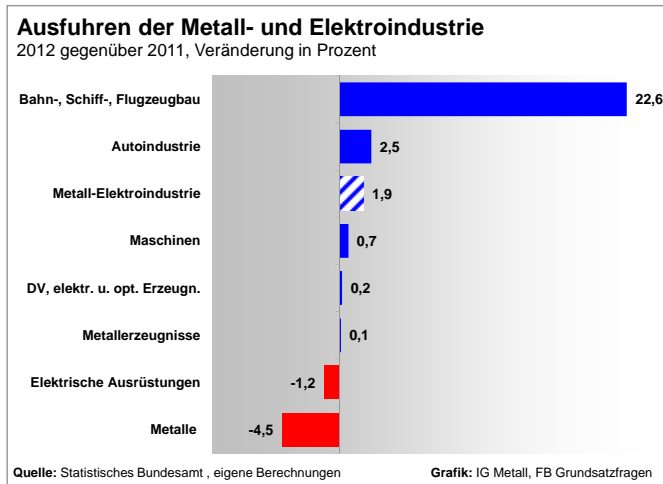


Die stärksten Zuwächse bei den Exporten erzielte der „Sonstige Fahrzeugbau“ (Bahnen, Schiffe und Flugzeuge). Da das Auftragsvolumen dieser Branche aufgrund von temporären Großaufträgen schwankt, sollte der kräftige Zuwachs 2012 gegenüber 2011 mit 22,6 Prozent anerkannt, aber nicht überbewertet werden. Plus 2,5 Prozent erzielte dem gegenüber die Autoindustrie. Damit lagen beide Branchen über dem Metall-Elektro-Durchschnitt von 1,9 Prozent. Alle anderen Metall-Elektrobranchen verzeichneten geringere Zuwächse oder gar Rückgänge.

**1.4 Zusammenfassung und Ausblick**

Sowohl im gesamtwirtschaftlichen Außenhandel wie auch in der Metall-Elektroindustrie verschiebt sich seit Jahren die Bedeutung einzelner Ländergruppen bzw. Kontinente. Dabei fällt besonders der Rückgang der deutschen Exporte in die Eurozone auf. Das ist eine Folge der Kürzungspolitik, denn über ein sinkendes BIP und eine sinkende Beschäftigung verringerten sich nicht nur die Binnennachfrage, sondern auch die Importe der Krisenstaaten. Damit wird deutlich, dass man sich aus einer Krise nicht „herausparen“ kann. Nur ein „Heranwachsen“ ist möglich.

**Abb.: 1.14: Die Exporte der einzelnen Metall-Elektrobranchen entwickelten sich verschieden**



Der folgende Teil erläutert, wer, wenn überhaupt, Nutznießer eines geplanten Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA sein könnte. Soviel kann bereits jetzt gesagt werden: Zum allgemeinen Ausgleich im weltweiten Handel wird es wohl kaum beitragen.

**2. Die geplante Handels- und Investitionspartnerschaft EU – USA**

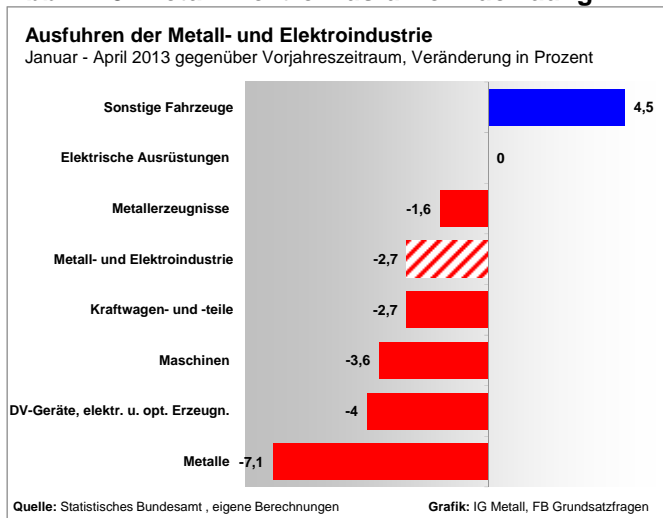
**2.1 Was bisher geschah**

Es ist Bewegung in die Außenhandelsbeziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der EU gekommen. Während ein Schwerpunkt in den vergangenen Jahren dem Ausbau der Handelsbeziehungen zu Partnerländern des Pazifischen Raumes galt, richtet sich der Blick der US-Amerikaner nun auf Europa. Daher befasste sich auch Obama in seiner Antrittsrede zur zweiten Amtszeit mit den Beziehungen der USA zu Europa.

Ob diese relativ günstige Ausfuhrentwicklung im laufenden Jahr erneut erreicht werden kann, ist noch nicht abzuschätzen. Das erste Vierteljahr 2013 entwickelte sich deutlich schlechter als das Gesamtjahr 2012. Lediglich der Sonstige Fahrzeugbau konnte einen Zuwachs melden. In allen anderen ME-Branchen gingen die Ausfuhren zurück, die Metall-Elektro-Industrie insgesamt um 2,7 Prozent.

Ein Freihandelsabkommen soll nun den Waren- und Dienstleistungsaustausch zwischen den beiden Kontinenten intensivieren und Wachstumspotenziale nutzen: die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP, im Folgenden auch: „Freihandelsabkommen“).

**Abb. 1.15: Metall-Elektro-Ausfuhren rückläufig**



Am 13. Februar 2013 kündigten EU-Kommissionspräsident Barroso, EU-Ratspräsident van Rompuy und US-Präsident Obama an, Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft aufzunehmen. Bereits im März dieses Jahres wurde dem Repräsentantenhaus der Vereinigten Staaten der Ergebnisbericht einer hochrangigen Arbeitsgruppe, bestehend aus US-amerikanischen und europäischen Experten, vorgelegt. Die Arbeitsgruppe befasste sich seit etwa einem Jahr mit den möglichen Wirkungen des Freihandelsabkommens. Dabei gehen die Experten davon aus, dass über eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mehr Wachstum und Beschäftigung in den Ländern der Vertragsparteien entstehen.

Im Gegensatz zum Repräsentantenhaus in den USA wurde das Europäische Parlament (EP) erst sehr spät in die Debatte einbezogen. Die EU-Kommission begründet die spärlichen Informationen und den „sensiblen“ Umgang mit Dokumenten mit verhandlungstakti-

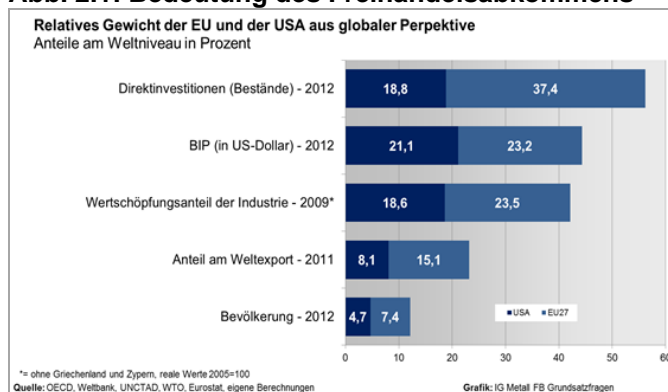
schen Überlegungen insbesondere in Bezug auf mögliche Reaktionen von Drittstaaten. Bei der Abstimmung über das Verhandlungsmandat Ende Mai stimmten die EP-Abgeordneten mehrheitlich dafür. Aber gleichzeitig wurde auf Drängen Frankreichs beschlossen, dass Dienste mit kulturellen oder audiovisuellen Inhalten ausdrücklich vom Verhandlungsauftrag an die Kommission ausgenommen werden. Damit soll die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der EU geschützt werden. Befremdlich wirkt der straffe Zeitplan: Am 14. Juni entschied der EU-Rat positiv über das Verhandlungsmandat an die EU-Kommission. Die Gespräche begannen im Juli 2013 und sollen bereits Ende 2014 abgeschlossen werden. Mit der Mandatserteilung an die EU-Kommission bekommt die Liberalisierung des Welthandels einen weiteren Schub. Die Erwartungen sind hoch, dadurch auch die Krise im Euroraum leichter zu überwinden. Damit kommt ein nach wie vor großes Vertrauen in die Lenkungs-kraft deregulierter Märkte zum Ausdruck, die zu einem effizienten Einsatz von Arbeit und Kapital führen soll. Durch eine höhere Produktivität soll mehr Wachstum und Wohlstand entstehen (siehe Kasten).

Es gibt gute Gründe für eine Beschränkung des ungehinderten Austauschs von Waren und Dienstleistungen. Zum einen, um den unterschiedlichen (Arbeits-, Sozial- und Umwelt-)Normen und Werten der am Handel beteiligten Gesellschaften gerecht zu werden, aber auch, um Industrien und damit auch den Beschäftigten in einer frühen Phase Schutz zu gewähren gegenüber einer möglicherweise weiterentwickelten ausländischen Konkurrenz („Erziehungszollargument“ – Friedrich List 1827, siehe Kasten).

## 2.2 Die Bedeutung der Handels- und Investitionspartnerschaft für die Weltwirtschaft

Abgesehen davon, dass die USA für Deutschland – gemessen am Exportvolumen – der zweitwichtigste Handelspartner sind, sprechen weitere Fakten für die außergewöhnliche Rolle des geplanten Abkommens (Abb. 2.1): Fast 60 Prozent der Bestände an ausländischen Direktinvestitionen (Vermögensanlagen im Ausland durch inländische Investoren mit einem Anteil an den Unternehmen von mindestens 10 Prozent) und ca. 44 Prozent der Weltproduktion in US-Dollar entfielen im Jahr 2011 auf die EU und die USA zusammen.

**Abb. 2.1: Bedeutung des Freihandelsabkommens**



## Liberalisierung oder Schutz der heimischen Produktion?

### Kontroversen in der Außenhandelstheorie

Ein **liberalisierter** und damit wettbewerbsintensiver internationaler **Handel** wurde von den klassischen Ökonomen als Idealzustand beschrieben, da er die Wohlfahrt der am Handel beteiligten Länder erhöht. Die Idee ist dabei ganz simpel: liberalisierter, also ungehinderter Handel führt dazu, dass die Produkte in jenen Ländern hergestellt werden, die sie am kostengünstigsten herstellen können. Durch die Ausnutzung von absoluten (Adam Smith – 1776) aber auch von komparativen (David Ricardo – 1817) Kostenvorteilen gegenüber anderen Ländern kommt es zu einer Spezialisierung der Produktion. Sollte mehr produziert werden, als das Inland konsumiert, werden die Produkte auf dem Weltmarkt mit Produkten getauscht, die in anderen Ländern günstiger hergestellt werden. Insgesamt erhöht sich somit der Wohlstand der spezialisierten und am Handel beteiligten Länder. Das bekannteste Beispiel stammt von David Ricardo. Es beschreibt die vollständige Spezialisierung von England auf Stoffe und Portugal auf Wein, weil England gegenüber Portugal einen relativen Kostenvorteil bei der Produktion von Stoffen hatte.

Kosten- und damit Wettbewerbsvorteile können sich auch aufgrund einer unterschiedlichen Faktorausstattung ergeben und begründen eine unvollständige und wohlstandsmehrende Spezialisierung der Länder (Heckscher-Ohlin-Theorem, 1919/1933). Darüber hinaus beeinflusst auch die Nachfrage Richtung und Struktur des Außenhandels und erklärt insbesondere den intraindustriellen Handel (Export und Import gleicher Gütergruppen), der insgesamt wohlfahrtsfördernd wirkt (Paul Krugman, 1979/1980).

Handelsbeschränkungen und damit Schutz der inländischen Wirtschaft vor ausländischer Konkurrenz verursachen in diesen Modellen Wohlfahrtsverluste. **Protektionismus hat aber auch positive Seiten.** Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, dass die heutigen Industrieländer sich nur deswegen so entwickeln konnten, weil sie durch Zölle vor ausländischer Konkurrenz geschützt wurden (z.B. Schutz der USA und der deutschen Staaten gegenüber dem fortschrittlichen England Anfang/Mitte des 19. Jahrhunderts, maßgeblich gefordert von Friedrich List 1827: „Erziehungszollargument“). Einig sind sich viele Experten auch darin, dass der Aufhol- und Industrialisierungsprozess Chinas nur aufgrund massiver Abschottung und Regulierung des heimischen Güter- und Kapitalmarktes möglich war. Darüber hinaus betont insbesondere Dani Rodrik (2011) die Gefahr des Wohlfahrtsverlusts durch einen demokratisch nicht legitimierten Globalisierungsprozess, der sich auf Kosten regionaler bzw. länderspezifischer Werte und Normen durchsetzt.

Der Wertschöpfungsanteil der Industrie an der globalen industriellen Wertschöpfung beträgt über 40 Prozent. Insgesamt haben die EU und die USA zusammen einen Anteil am Weltexport im Umfang von 23,2 Prozent, also beinahe ein Viertel. Diese Zahlen beeindruckt insbesondere deswegen, weil beide Wirtschaftsräume zusammen nur etwa 12 Prozent der Weltbevölkerung beheimaten.

Das Freihandelsabkommen sprengt alle bisherigen Dimensionen bilateraler Abkommen. Beide Wirtschaftsräume bilden zusammen ein wirtschaftliches Machtzentrum. Die Handels- und Investitionspartnerschaft wird deswegen nicht nur den bilateralen Handel, sondern auch den Waren- und Dienstleistungsaustausch innerhalb der Europäischen Union und der EU, bzw. der US-Amerikaner mit Drittländern beeinflussen.

### 2.3 Worüber wird verhandelt?

Ziel der Verhandlungen ist es, alle noch bestehenden tarifären und nicht-tarifären Handelsbeschränkungen im Handel zwischen den USA und Europa weitestgehend zu beseitigen. Zu den tarifären Handelshemmnissen zählen Import-Zölle, die auf den Preis einer Ware bei der Einfuhr in ein Land zu entrichten sind. Dadurch verteuern sich die importierten Waren, sofern sie über höhere Preise an die Kunden weitergereicht werden können. Andererseits schützt der Importzoll inländische Produzenten und damit auch die Beschäftigten. Die Wettbewerbsbeschränkung belastet allerdings die Konsumenten, da sie einen höheren Preis sowohl für die importierte als auch für die im Inland hergestellte Ware bezahlen müssen als unter Freihandelsbedingungen möglich wäre. Die Zolleinnahmen stellen aber auch eine Einnahmequelle für die Staaten dar, die wohlfahrtsmehrend wirken können, wenn sie sinnvoll eingesetzt werden.

Zu den wichtigsten nicht-tarifären Handelshemmnissen für Einfuhren in die USA gehören z.B. auferlegte Qualitätsanforderungen, verwaltungstechnische Hürden am Zoll, Kennzeichnungspflichten und Regeln zum Schutz geistigen Eigentums. Ein bekanntes Importverbot aus der jüngsten Zeit ist das Importverbot für Rindfleisch in die USA, das nach massivem Auftreten von BSE-Erkrankungen in den 90er-Jahren ausgesprochen wurde. Umgekehrt gelten EU-Beschränkungen für den Import genetisch veränderter Pflanzen aus den USA. In beiden Fällen soll die Gesundheit der Bevölkerung geschützt werden. Ein berechtigtes, nicht zu unterschätzendes Anliegen!

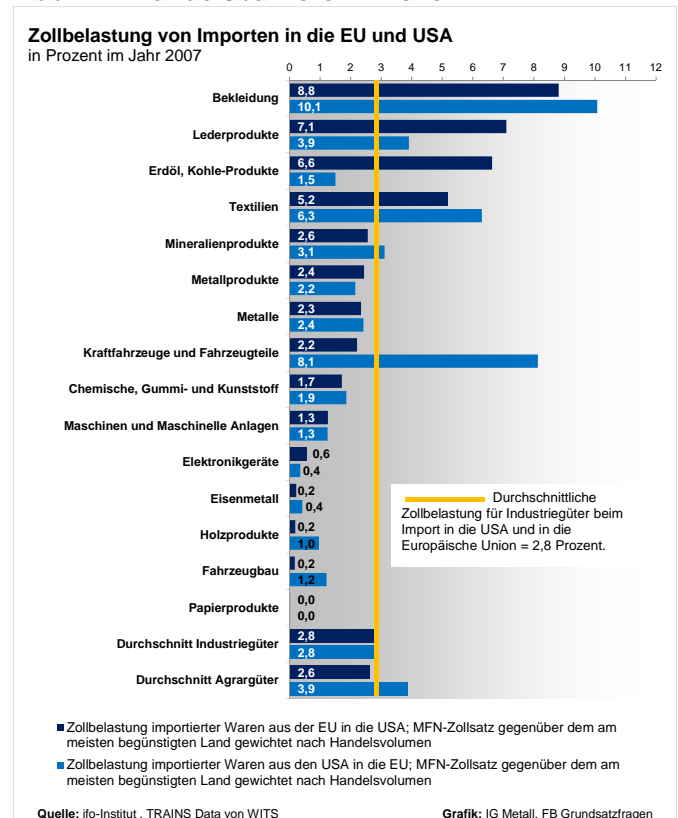
Jedoch werden solche Argumente häufig vor allem deswegen angeführt, um die inländischen Produzenten vor unerwünschtem Wettbewerb zu schützen. Einerseits erhöhen nicht-tarifäre Handelshemmnisse die Kosten für Exporteure, da sie zum Beispiel den Qualitätsanforderungen dadurch nachkommen müssen, dass sie die Produktion der exportierten Ware anders organisieren müssen und auch den Nachweis erbringen müssen,

dass sie die Qualitätsstandards des Empfängerlandes einhalten. Andererseits drücken sich in diesen Kosten gesellschaftlich gewünschte und wohlfahrtsfördernde Schutzbedürfnisse von Beschäftigten und Verbrauchern aus. Um nicht auf den höheren Kosten sitzen zu bleiben, erhöhen die Unternehmer den Preis um diese Kosten, sodass die Wirkung im Ergebnis dieselbe ist wie bei Zöllen: Das Produkt verteuert sich für die Konsumenten des Bestimmungslandes.

### 2.4 Bestehende Handelsbeschränkungen zwischen den USA und der EU

Um ermessen zu können, wie sich die Abschaffung von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen auf den Waren- und Dienstleistungsaustausch und somit auf das Wachstum und die Beschäftigung auswirkt, müssen die momentanen Belastungen erfasst und bewertet werden. Was für die Zollbelastungen noch relativ einfach machbar ist, ist für nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen nur mithilfe aufwändiger Schätzungen möglich.

**Abb. 2.2: Handelsbarrieren – Zölle**



**Quelle:** ifo-Institut (2013a, S. 39), MFN – Zollsatz gegenüber dem am meisten begünstigten Land (*Most Favoured Nation*), gewichtet nach Handelsvolumen

Das Ifo-Institut hat hierzu Anfang 2013 eine Studie veröffentlicht. Die Ergebnisse knapp zusammengefasst:

Der Vergleich der Zollbelastungen zeigt, dass europäische und US-amerikanische Importeure im industriellen Bereich im Durchschnitt in etwa gleichen Belastungen ausgesetzt sind. Die durchschnittlichen Zollsätze liegen

mit ca. 2,8 Prozent (gewichtet mit den Anteilen der Produkte am Importvolumen) auf einem niedrigen Niveau (Abb. 2.2). Zwischen den Branchen gibt es deutliche Unterschiede. Exporte der EU in die USA in den Bereichen Bekleidung, Erdöl/Kohle-Produkte und Textilien sind mit den höchsten Zöllen belastet. Aus den USA exportierte Kraftfahrzeuge und Fahrzeugteile verteuern sich beim Import in die EU um etwa 8,1 Prozent.

Es ist zu vermuten – und das zeigen auch die Schätzungen –, dass durch die Beseitigung der durchschnittlich relativ geringen industriellen Zollsätze keine starken Handels- und Wohlfahrtseffekte ausgelöst werden. Aufgrund von asymmetrischen Belastungen in einzelnen Branchen könnte sich die Zollbeseitigung allerdings auf das Verhältnis von Importen und Exporten in den Sektoren auswirken.

Ein anderes Bild ergibt sich gemäß den Schätzungen des Ifo-Instituts dagegen bei den nicht-tarifären Handelsbeschränkungen. Diese erreichen in einzelnen Industriesektoren in der Europäischen Union eine geschätzte (preisliche) Belastung, die in etwa einem Zollsatz von über 50 Prozent entsprechen würde. Zu den Sektoren mit der höchsten Belastung von Importen aus den USA in die EU zählen Chemie (111,5 Prozent), Papierprodukte (73,5 Prozent) und die Lederproduktion (50,1 Prozent). In diesen Bereichen dürfte eine Beseitigung oder Harmonisierung der nicht-tarifären Handelshemmnisse zu mehr Exporten aus den USA in die EU führen.

Dagegen ist der europäische Markt für Produkte des Maschinen- und Anlagenbaus für US-Importe barrierefrei. Hier vertrauen die Europäer offenbar auf starke Wettbewerbsvorteile ihrer Produkte. Das sehen die US-Amerikaner ähnlich, denn diese behindern ihrerseits mit nicht-tarifären Handelsbeschränkungen den Import in die USA im Bereich des Maschinen- und Anlagenbaus im Umfang einer (preislichen) Belastung von geschätzten 46 Prozent. Von einer Beseitigung oder Harmonisierung der nicht-tarifären Handelshemmnisse könnte somit der deutsche Maschinen- und Anlagenbau profitieren.

Die relativ hohen Hürden für Exporte in die USA im nicht-tarifären Bereich werden in einer Befragung von 60 Branchenverbänden im Rahmen der ifo-Studie bestätigt. Die drei wichtigsten Beschränkungen sind demnach:

1. *administrative Hürden* am Zoll bei der Einfuhr in die USA (Zollprozedur, Herkunftsbescheinigung etc.),
2. *auferlegte Qualitätsanforderungen* auf importierte Waren in die USA (gesundheitliche, sicherheitsrelevante Regelungen, Produktklassifizierung etc.) sowie
3. *besondere Etikettierungspflichten* für importierte Waren in die USA.

Technische Standards prägen die Produktions- und Absatzbedingungen der industriellen Branchen in Deutsch-

land. Was soll sich hier konkret ändern? Ein internes Arbeitspapier der EU-Kommission schlägt für die EU- und USA-Automobilregulierungen eine weitgehende Angleichung bzw. Anerkennung von technischen Standards und Normen vor (EU-Commission, 2013). Unterschiedliche Regelungen z.B. hinsichtlich der Stoßstangenlänge oder Farbe des Blinkers bzw. der CO<sub>2</sub>-Abgaswerte (die sich in den USA auf die Fläche des Autos beziehen, in Europa auf das Gewicht) führen dazu, dass einzelne Modelle nicht auf beiden Märkten angeboten werden (Wirtschaftskammer Österreich, 2013). Eine Angleichung der Standards würde die Produktivität erhöhen und die Herstellungskosten senken. Die Wettbewerbsfähigkeit verbessert sich. Ein Angebot zu niedrigeren Preisen wäre möglich. Der Absatz könnte steigen.

## 2.5 Was bringt ein Freihandelsabkommen den beteiligten Ländern?

Naheliegender sind zunächst die direkten Wirkungen auf das Handelsvolumen. Die Studie des ifo-Instituts zeigt, dass die handelsschaffenden Effekte umso größer sind, je mehr liberalisiert wird. Bei einer umfassenden Liberalisierung (Beseitigung tarifärer und nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen) schätzt die Studie einen starken durchschnittlichen Zuwachs des Handels zwischen den USA und der EU um etwa 79 Prozent. Auch sollen exportorientierte mittelständische Unternehmen durch verbesserte Marktzutrittsbedingungen profitieren. In Deutschland seien die stärksten Zuwächse in den Wirtschaftszweigen Textil und Leder, aber auch Maschinen- und Kraftfahrzeugbau und im Bereich der bilateralen Dienstleistungsexporte (Transport/Logistik) zu erwarten.

**Tabelle 2.1: Effekte nach der Beseitigung von tarifären und nicht-tarifären Handelsbeschränkungen**

	USA	EU 26	Deutschland
Wohlfahrtseffekte, reales BIP pro Kopf, Veränderung in Prozent	2,2	1,7	1,6
Arbeitsplätze (Netto-Effekt)	68.790	98.910	25.220
Durchschnittlicher Reallohn, Veränderung relativ zum Basisgleichgewicht in Prozent	2,2	1,7	1,6
Durchschnittliche gewichtete Arbeitsproduktivität, Veränderung relativ zum Basisgleichgewicht in Prozent	1,1	1,3	1,1
Preisindex, Veränderung relativ zum Basisgleichgewicht in Prozent	-2,1	-1,0	-0,6

Quelle: ifo Institut (2013a, S. 96 ff)

Ein Blick auf die makroökonomischen Effekte ist allerdings ernüchternd. Unter der realistischen Annahme, dass es zu keiner vollständigen Integration, d.h. zu einem Binnenmarkt nach Europäischen Muster mit freiem Kapitalverkehr und vollständiger Freizügigkeit der Arbeitskräfte kommt, sondern lediglich tarifäre und nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen abgeschafft werden, entstehen in Deutschland (netto) ca. 25.000 Arbeitsplätze. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf wächst um 1,6 Prozent auf ein höheres Niveau, die Arbeitsproduktivität steigt um 1,1 Prozent, das Preisniveau sinkt um 0,6 Prozent und der durchschnittliche Reallohn steigt um 1,6 Prozent (Tabelle 2.1).

In Relation zu 41,6 Millionen Erwerbstätigen im Jahr 2012 in Deutschland wären das nur 0,06 Prozent mehr. Und im Verhältnis zu 29,9 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ergäbe sich ein Zuwachs um 0,08 Prozent. Nur unter der ebenso ambitionierten wie **unrealistischen Annahme**, dass ein Binnenmarkt nach europäischem Muster entsteht (Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und freier Kapitalverkehr), könnten in Deutschland 110.000 Arbeitsplätze geschaffen werden.

Dabei ist zu bedenken, dass die hier geschätzten zusätzlichen Arbeitsplätze nur den Nettoeffekt abbilden. Hinter dieser Zahl verbergen sich Anpassungs- und Verlagerungsprozesse in und zwischen den Branchen und Regionen, die einen viel größeren Umfang einnehmen können, als der Nettoeffekt vermuten lässt. Damit verbunden sind enorme Anforderungen an Flexibilität und Mobilität der Beschäftigten und unter Umständen hohe zeitliche Wirkungsverzögerungen. Zugleich wird deutlich: Es ist die Flexibilität, die die Voraussetzung dafür schafft, dass sich im Ergebnis ein positiver Gesamteffekt einstellt.

Die mit dem Freihandelsabkommen verbundenen **Handelsumlenkungseffekte** deuten auf größere Veränderungen der globalen Handelsströme hin. Das ist das Ergebnis einer weiteren Studie des ifo-Instituts im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, die im Juni 2013 veröffentlicht wurde. In die Berechnungen flossen die Daten von 126 Ländern ein. Auf eine umfassende Darstellung des Schätzansatzes muss hier verzichtet werden. Zentral ist allerdings die sehr grob-vereinfachende Annahme, „...dass der Handel zwischen den USA und den EU-Mitgliedsstaaten im Durchschnitt um genau das Ausmaß steigt, das [...] für vergleichbare existierende Abkommen in den Daten [ge-]messen [werden kann] (ifo Institut 2013b, S. 13).“

Die Anpassungsschätzungen beruhen auf messbaren Reaktionen des Handels infolge sinkender Handelskosten in vergleichbaren Abkommen in der Vergangenheit. Schon an der Vergleichbarkeit muss gezweifelt werden, da die Ausgangsbedingungen und besonderen Handelsstrukturen zwischen der EU und den USA nicht identisch sind mit dem innereuropäischen Handel und dem Handel zwischen den Partnern des Nord-Amerikanischen Freihandels-Abkommens (North American Free Trade Agreement, NAFTA), die als Referenz-Handelsräume dienen. Der Anpassungszeitraum bleibt zudem unklar. Dieser kann sehr lange sein, sodass die Effekte sich entsprechend verteilen und kurzfristig kaum die erhofften Wachstumsimpulse auslösen werden.

Während Deutschland sich im Falle einer intensiven Liberalisierung auf eine Zunahme der Exporte und Importe in und aus den USA hoffen darf, sinkt sowohl der Export als auch der Import Deutschlands in und aus den EU-Krisenländern (Griechenland, Italien, Irland, Portugal und Spanien). Insgesamt kommt es zu einer „Entflechtung“ der EU-Länder untereinander, während sich die transatlantischen Handelsströme intensivieren. Er-

wähnenswert ist auch, dass der Handel Deutschlands und der USA mit den BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) deutlich zurückgehen wird.

**Tabelle 2.2: Effekte einer „tiefen“ Liberalisierung unter Berücksichtigung von Handelsumlenkungseffekten**

	USA	Deutschland
<b>Wohlfahrtseffekte, reales BIP pro Kopf, Veränderung in Prozent</b>	13,4	4,7
<b>Arbeitsplätze (Netto-Effekt)</b>	1.085.501	181.092
<b>Durchschnittlicher Reallohn, Veränderung relativ zum Basisgleichgewicht in Prozent</b>	3,7	2,2

*Quelle:* ifo Institut (2013b)

Ein sinkendes Preisniveau und die zunehmende Nachfrage nach Arbeitskräften (steigende Beschäftigung) erhöhen den Reallohn in Deutschland um 2,2 und in den USA um 3,7 Prozent. Das verfügbare reale Einkommen steigt und wirkt konsumfördernd.

Die Studie lässt für Deutschland eine Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf (plus 4,7 Prozent) und einen deutlichen Beschäftigungseffekt erwarten (netto plus 181.092 Arbeitsplätze).<sup>1</sup>

Der Gesamteffekt entspricht folgender Logik: Die sinkenden Handelskosten führen dazu, dass die Exporte billiger werden, die Exportnachfrage steigt. Die Beschäftigung nimmt zu, das Bruttoinlandsprodukt steigt, das real verfügbare Einkommen sowie die Konsumnachfrage im Inland und die Importe wachsen und erhöhen über die Handelsverflechtung die Beschäftigung und das Bruttoinlandsprodukt in den Partnerländern. Der Gesamteffekt fällt somit höher aus als die auslösende Reduktion der Handelskosten zunächst erwarten lässt (Tabelle 2.2).

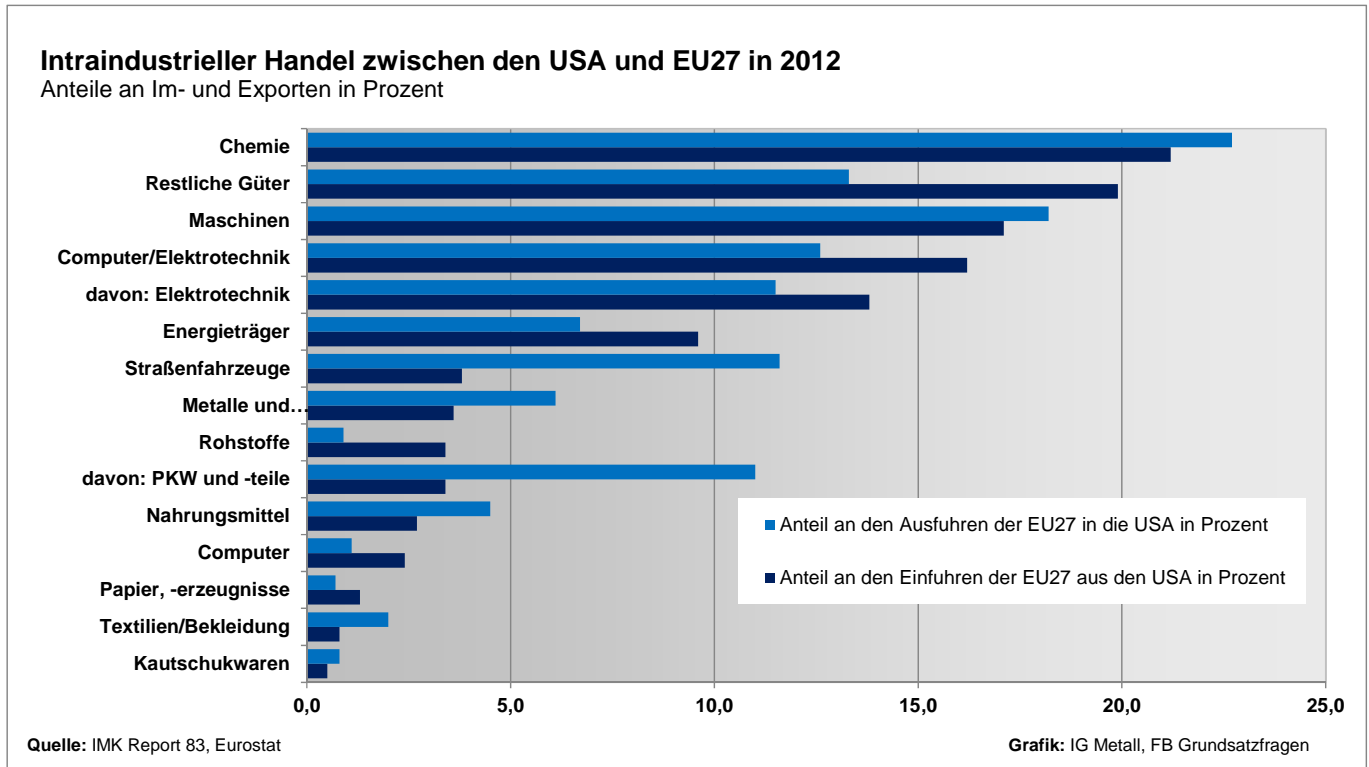
**Umgeleitete Handelsströme wirken sich auf das reale Pro-Kopf-Einkommen in den beteiligten Ländern aus. Europa und die USA gewinnen, während die anderen zum Teil sehr deutlich verlieren (Abb. 2.3).**

Sehr deutlich wird aufgrund der Handelsumlenkungseffekte, dass die positiven Wirkungen für die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft auf Kosten der übrigen Handelspartner gehen. Eine Wachstumsstrategie, die auf Liberalisierung setzt, bedeutet einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit für die nicht an

<sup>1</sup> Da nicht für alle EU27-Länder Informationen vorliegen, können zu den Beschäftigungseffekten auf diesem Niveau keine Angaben gemacht werden.



**Abb. 2.4: Intraindustrieller Handel**



Quelle: IMK Report 83, Juni 2013, S. 13

Die insgesamt positive Bewertung des ifo-Instituts wird – allerdings nur schwach – gestützt durch eine **Studie des Centers for Economic Policy Resarch (CEPR, 03/2013)**, die methodisch komplett anders angelegt ist als die ifo-Studie und deswegen auch zu anderen Ergebnissen gelangt. Die Studie im Auftrag der EU-Kommission erwartet im Vergleich zur Projektion des Ist-Zustands im Falle einer umfassenden Liberalisierung bis 2027 insgesamt (also über den gesamten Zeitraum!) ein um 0,5 Prozent höheres BIP in der EU und ein um 0,4 Prozent höheres BIP in den USA. Die Anforderungen an eine zunehmende Flexibilität der Beschäftigten seien vernachlässigbar, da nur in geringem Umfang damit zu rechnen sei, dass Beschäftigte den Arbeitsplatz wechseln und auch in einen anderen Sektor wandern müssten.

**Insgesamt** haftet den bislang existierenden Studien zu den Effekten des TTIP eine große Unsicherheit an. Zudem scheinen die Wirkungen selbst bei einer ambitionierten bzw. umfassenden Liberalisierung nur sehr gering zu sein. Deutliche Wirkungen in der EU und in den USA, das zeigt die ifo-Studie, sind verbunden mit einer Umverteilung des globalen Wohlstands zu Lasten der Entwicklungs- und Schwellenländer. Der Wettbewerbsdruck steigt global.

### 2.6 Anforderungen an eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft im Interesse der Beschäftigten

Der Teufel steckt bekanntlich im Detail. Die zu erwartenden Wohlfahrtswirkungen der transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens hängen weniger davon ab, ob eine vollkommene Liberalisierung umgesetzt wird, sondern eher davon, wie sich die Interessen der Beschäftigten und Verbraucher der teilnehmenden Länder gegenüber den Interessen der Investoren behaupten können.

Die Wirkungsanalysen vernachlässigen soziale und ökologische Effekte. Es handelt sich dabei weniger um qualitative Wohlfahrts-, sondern lediglich um quantitative Wirtschaftswachstumsanalysen. Das liegt zum einen sicherlich an der Bewertungsproblematik, zum anderen aber auch an der ungeklärten Frage, ob im Zuge der Handelsliberalisierung soziale und ökologische Standards beibehalten, aufgehoben oder harmonisiert werden. Es kam deshalb schon im Vorfeld der Mandaterteilung zu heftigen Debatten in den Gewerkschaften und anderen Nicht-Regierungs-Organisationen mit dem Ziel, auf die Eckpfeiler des Verhandlungsmandats Einfluss zu nehmen.

**Grundsätzlich begrüßen die DGB-Gewerkschaften unter bestimmten Bedingungen ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA.** Für manche Sektoren besteht die Hoffnung, dass durch die Liberalisierung gerade durch einheitliche technische Standards Produktivitätsfortschritte erzielt und Wachstumspoten-

zial genutzt werden können. Allerdings besteht große Skepsis hinsichtlich des Umfangs des Wachstumschubs und somit eines wirksamen Beitrags zur Überwindung der Krise im Euroraum.

### **Zentrale Positionen des DGB zur Freihandels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA**

- umfassende **demokratische Beteiligung und Kontrolle** durch die Parlamente und die Zivilgesellschaften,
- klare, verbindliche und durchsetzbare Regelungen zum **Schutz und Ausbau von Beschäftigtenrechten sowie von Sozial- und Umweltstandards** und keine Behinderung von sozialen und ökologischen staatlichen Regulierungen,
- eine Garantie dafür, dass für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mindestens dieselben **Arbeitsstandards und -rechte** gelten, wie für andere Beschäftigte im Zielland,
- **keine weitere Liberalisierung oder Privatisierung öffentlicher Bereiche** – insbesondere öffentlicher Dienstleistungen – oder Vereinbarungen, die eine Regulierung behindern,
- keine Regelungen zum Investitionsschutz, die zu einer Beeinträchtigung von **Arbeitnehmerrechten** führen können oder die Möglichkeit des Staates beschränken, sinnvolle Regelungen im öffentlichen Interesse und / oder zum **Schutz der Umwelt** zu erlassen.

Besser wäre, die Wechselkurse zu stabilisieren und globale Ungleichgewichte abzubauen, indem Wirtschaftspolitik länderübergreifend stärker koordiniert wird. Auch eine gemeinsame Initiative gegen Steuerflucht und -vermeidung sowie die Einführung einer weltweiten Finanztransaktionssteuer wären zielführend, denn die Steuereinnahmen könnten zur Finanzierung notwendiger Investitionen in die europäische Infrastruktur beitragen. So käme es zu einem unmittelbaren Wachstumsimpuls mit Multiplikatorwirkung, anstatt auf mittel- bis langfristige produktivitätssteigernde und kostensenkende Wirkungen durch die Liberalisierung des Handels zu vertrauen.

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Entscheidend sind Transparenz und Beteiligung der Parlamente und Zivilgesellschaften. Aufgrund bisheriger Erfahrungen von IndustriAll Europe bei der Überwachung von Freihandelsabkommen genügt es nicht, Zivilgesellschaften (NGOs) in einer Art „Beratungsgremium“ zu berücksichtigen (z.B. nach dem Vorbild der „Advisory-Group“ unter Beteiligung von NGOs im Rahmen des Süd-Korea-EU-Freihandelsabkommens). Mehr Kontrolle und Öffentlichkeit kann erreicht werden, wenn es gelingt, eine bilaterale parlamentarische Kommission zu bilden unter Einbeziehung von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbän-

den und anderen NGOs – so die Empfehlung von IndustriAll Europe. Dass dies so kommen wird, muss bezweifelt werden, es wäre ein Novum im Spektrum bisheriger Freihandelsabkommen der EU.

**Die Verhandlungen müssen als Chance verstanden werden, ein hohes Niveau internationaler Arbeitsschutzstandards zu erreichen bzw. zu sichern.** Zentrale Forderung der DGB-Position ist, dass im Rahmen des Freihandelsabkommens zumindest die grundlegenden Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) auch von den USA ratifiziert werden. Bislang ratifizierten die USA nicht die Konventionen 87 und 98 zur Vereinigungsfreiheit und zum Recht auf Kollektivverhandlungen. Wenn die Arbeitnehmerrechte in den USA im Zuge der Verhandlungen auf einen höheren Standard gehoben werden, ist das ein Erfolg.

Darüber hinaus sollten auch IAO-Konventionen über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und weitere prioritäre Übereinkommen (Konvention Nr. 81 und 129 über Arbeitsinspektionen bzw. -aufsicht, Nr. 122 zur Beschäftigungspolitik und Nr. 144 über die Einbeziehung der sogenannten Sozialpartner) ratifiziert und umgesetzt werden.

Was nützt das Recht, informiert und gehört zu werden, wenn Missstände nicht benannt und durch ein zuverlässiges Verfahren im Rahmen des erprobten „Streitbeilegungsverfahrens“ der Welthandelsorganisation ausgeräumt werden können? Es entspricht der Regel bisheriger Freihandelsabkommen, einen umfassenden Investitionsschutz durch ein „allgemeines Streitbeilegungsverfahren“ zu sichern.

Unter diesem Schutz kam es auch zu Klagen von Investoren gegenüber Staaten, wenn deren Renditeerwartungen und -ziele durch staatliche energie- und umweltschutzpolitische Maßnahmen vereitelt wurden (z.B. „Energiewende“: Vattenfall vs. Bundesrepublik Deutschland). Nach Auffassung der DGB-Gewerkschaften darf der Investitions- und damit Renditeschutz nicht so weit gehen, dass die Regulierungsmöglichkeiten der Staaten im Interesse der Menschen oder der Umwelt beschnitten werden.

Um einen gerechten Ausgleich der Interessen zu erreichen, sollte darüber hinaus der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus auch für alle Regelungen zu Arbeitnehmerrechten und mit sozialem und ökologischem Bezug gelten. Hier geht es um ein unabhängiges und transparentes Beschwerdeverfahren mit einem Austausch von Informationen zwischen Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie anderen NGOs und unabhängigen Experten der Internationalen Arbeitsorganisation.

**Nach alledem, was bislang bekannt wurde, sieht das Verhandlungsmandat nicht vor, auch Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit Arbeitnehmerrechten sowie sozialen und ökologischen Belangen in den allgemeinen Streitbeilegungsme-**

**chanismus einzubeziehen. Ein „Ausklammern“ dieser Rechtsbereiche entspricht offenbar den Vorstellungen der EU-Kommission.**

Dass der Investitionsschutz nicht das Recht der Staaten beschränken sollte, soziale oder ökologische Interessen durch eine entsprechende Regulierung der Märkte durchzusetzen, ist nur in Nebensätzen des Mandats als angestrebtes Ziel formuliert. Wenn aber der Investitionsschutz im Vertrag nicht ausdrücklich beschränkt wird auf einen sehr eng und klar definierten „Eigentumsbegriff“, der z.B. eine Garantie für bestimmte Renditeziele ausschließt, sind Klagen der Investoren gegen Verbesserungen im Bereich der Arbeitnehmerrechte sowie im Bereich der sozialen und ökologischen Standards Tür und Tor geöffnet. Das würde auch die Hoffnung der US-amerikanischen Gewerkschaften auf eine Ratifizierung der IAO-Kernarbeitsnormen zunichtemachen (siehe auch die Position der American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization – AFL-CIO).

### 3. Wie geht es weiter?

Der Glanz und der Glaube an den Nutzen einer ungezügelter Globalisierung durch Liberalisierung der Märkte haben mit der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise deutliche Kratzer bekommen und Zweifel geweckt. Die Menschen haben zu spüren bekommen, welchen Schaden deregulierte bzw. liberalisierte globale Finanzmärkte anrichten können. Märkte sind nicht vollkommen. Die Politik war bislang nicht in der Lage, die enthemmten Finanzmärkte durch eine zuverlässige, verständliche und transparente Regulierung wirksam in die Schranken zu weisen.

Diese Erfahrung sollte unsere Wachsamkeit schärfen, was alle weiteren Schritte in Richtung einer umfassenderen Globalisierung betrifft. Dazu gehört auch das Freihandels- und Investitionsabkommen zwischen den USA und der EU.

Angesichts der zu erwartenden moderaten bzw. unsicheren Wachstumseffekte in unbekanntem Zeiträumen, die eine solche Liberalisierung mit sich brächte, sind folgende **Risiken** zu bedenken:

1. *Gefährdung hoher Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards*, die für die Europäische Wertegemeinschaft wohlfahrtsstiftend sind,
2. *Gefahr des Verlustes an demokratischer Kontrolle* dadurch, dass die Regeln zur Schaffung und Überwachung der Freihandelszone in außerparlamentarischen Gremien verhandelt werden,
3. *weitreichender völkerrechtlich abgesicherter Investitionsschutz*, der im Extremfall auch unter Missachtung von grundlegenden internationalen Arbeitsnormen durchgesetzt werden kann.

Unverzichtbar ist aus Sicht der IG Metall gemeinsam

mit den anderen DGB-Gewerkschaften die **Ratifizierung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)**. Obwohl die USA Mitglied der IAO sind, haben sie – im Gegensatz zu Deutschland und weiteren über 120 IAO-Mitgliedsstaaten – zentrale Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert.

#### **Die acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)**

**87 – Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts, 1948\***

**Artikel 2: Die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber ... haben das Recht, ... Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Organisationen beizutreten, wobei lediglich die Bedingung gilt, dass sie deren Satzung einhalten.**

**98 – Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949\***

**29 – Zwangsarbeit, 1930\***

105 – Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957

**100 – Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, 1951\***

**111 – Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958\***

**138 – Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, 1973\***

182 – Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999

**\*= Kernarbeitsnormen, die nicht von den USA ratifiziert wurden, Stand: August 2013**

Im Zuge der Verhandlungen gilt es, höchste internationale Arbeits-, Umwelt- und Sozialstandards zu verteidigen und sich darüber hinaus einer Entwertung und Reduktion bestehender nationaler, bzw. europäischer Umweltstandards zu widersetzen. Sie sind Errungenschaften demokratischer Prozesse und Ausdruck gesellschaftlicher Wohlfahrt.

Besonders kritisch ist, dass das Verhandlungsmandat der EU-Kommission bislang als „geheimes“ Dokument behandelt wird. Dies schränkte eine demokratische und transparente Debatte während der Vorbereitungsphase für das Verhandlungsmandat und in der ersten Verhandlungsphase ein. DIE LINKE forderte die Bundesregierung auf, das Verhandlungsmandat für die EU-Kommission abzulehnen. SPD und Grüne drängten im Deutschen Bundestag auf eine regelmäßige, umfassende und kontinuierliche Information.

## **Jetzt wird es ernst! Das Verhandlungsmandat ist erteilt.**

Nicht-Regierungsorganisationen sind gefordert, ihre Positionen deutlich zu machen, um mit genügend politischem Druck Einfluss auf das Verhandlungsergebnis auszuüben. Der Europäische Gewerkschaftsbund, der DGB, IndustriAll Europe und die IG Metall intensivieren den Austausch untereinander. Mit Vertretern der US-amerikanischen Gewerkschaften stehen wir im Kontakt.

### **Unsere gemeinsamen Ziele:**

Nutzung der Wachstumschancen für die Sicherung und Förderung von Standorten und Beschäftigung bei gleichzeitiger Wahrung eines hohen Niveaus bei Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards.

Wir in der **IG Metall** sind davon überzeugt: Ein hohes Wohlstandsniveau ist nicht zu vereinbaren mit einem Raubbau an Beschäftigtenrechten und der Preisgabe oder Aufweichung hoher Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards im Rahmen einer rigorosen Liberalisierung. Globalisierung kann und darf nicht heißen: Verzicht auf (europäische) Werte und demokratische Prinzipien. Wachstum und Wohlstand brauchen Lenkung und Kontrolle – im Interesse der Menschen.

## **Impressum**

### **Wirtschaftspolitische Informationen**

03 / 2013

22. August 2013

#### **Autoren:**

Martin Krämer und Beate Scheidt

#### **Grafiken:**

Martin Krämer, Sandra Naumann, Beate Scheidt

#### **Bezugsmöglichkeiten:**

IG Metall Vorstand

FB Grundsatzfragen und Gesellschaftspolitik

Sarah Menacher

D-60519 Frankfurt am Main

Telefon: +49 (69) 6693 - 2091

Fax : +49 (69) 6693 80 2091

Web: [www.igmetall.de/download](http://www.igmetall.de/download)

#### **Interesse an weiteren ökonomischen Publikationen?**

Bitte Email an: [sarah.menacher@igmetall.de](mailto:sarah.menacher@igmetall.de)

## **Literaturverzeichnis**

**AFL-CIO** (2013): Response to Request of Comments on the "Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership", Federal Register, April 1, 2013, Docket Number USTR-2013-0019

**Behringer, J.; Kowall, N.** (2013): Außenhandel der USA – eine regionale und sektorale Analyse, IMK Report 85, Düsseldorf, Juli 2013

**Center for Economic Policy Research** (2013): Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment – An Economic Assessment, Final Project Report, London, March 2013

**DGB** (2013): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zu den geplanten Verhandlungen für ein Handels- und Investitionsabkommen der EU und den USA, Berlin

**EGB** (2013): ETUC position on the Transatlantic Trade and Investment Partnership, Brussels

**EU-Commission**, Directorate E, Unit E1 (2013): Trade relations with the United States and Canada

**Handelskammer Österreich** (2013): Dossier Wirtschaftspolitik FHP Trade Policy, Brief 06/2013

**Heckscher, E.** (1919): The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income, in: *Economisk Tidskrift*, 21, 497-512

**Ifo-Institut** (2013a): Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA – Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Endbericht, München

**Ifo-Institut** (2013b): Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP) – wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen? – Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung

**Krugman, P.** (1979): Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade, *Journal of International Economics* 9, 469-479

**Krugman, P.** (1980): Scale Economies, Product Differentiation and Patterns of Trade, *American Economic Review* 70, 950-959

**Langhammer, R.** (2012): TAFTA: Der endgültige Abschied von der Doha-Runde, in: *ifo Schnelldienst*, 6/2013, S. 10-12

**Ohlin, B.** (1933): *Interregional and International Trade*, Harvard University Press, Cambridge

**Rodrik, D.** (2011): *The Globalization Paradox - Democracy and the Future of the World Economy*, W.W. Norton & Company Ltd., London

**Stephan, S.; Löbbing, J.** (2013): Außenhandel der EU-27 – Eine regionale und sektorale Analyse, IMK Report 83, Düsseldorf Juni 2013