Hans Böckler Stiftung
Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Arbeitspapier 303

Stefan Beck | Christoph Scherrer

Das transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA

www.boeckler.de

Mai 2014

Arbeitspapier Nr. 303

Stefan Beck/Christoph Scherrer

Das transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA

Christoph Scherrer, Prof. Dr., Volkswirt und Politologe, Professor für „Globalisierung & Politik“ an der Universität Kassel in der Politikwissenschaft. Geschäftsführender Direktor des International Center for Development and Decent Work. Seine Forschungsinteressen liegen im Bereich der Internationalen Politischen Ökonomie, insbesondere die Steuerung des Weltmarkts im Sinne sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit. scherrer@uni-kassel.de

Stefan Beck, Dr., Politologe, lehrt an der Universität Kassel im Studiengang Global Political Economy. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Politischen Ökonomie und der vergleichenden Kapitalismusforschung. bestef@freenet.de

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon (02 11) 77 78-127
Fax (02 11) 77 78-4127
E-Mail:Marc-Schietinger@boeckler.de

Redaktion: Dr. Marc Schietinger, Leiter Referat Strukturwandel – Innovation und Beschäftigung, Abt. Forschungsförderung

Bestell-Nr.: 11303

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf
Düsseldorf, Mai 2014
€ 15,00

Kurzfassung

Die Europäische Kommission und Vertreter der Bundesregierung werben mächtig für ein transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen (TTIP). Eine Liberalisierung des transatlantischen Handels und die Erleichterung wechselseitiger Investitionen – durch den Abbau von Zöllen und ‚unnötigen' Regulierungen – sollen nicht nur den beteiligten Ländern aus der Krise helfen, sondern zugleich deren Ökonomien für den Wettbewerb mit den dynamischen Ökonomien Asiens stärken.

Diese Kurzstudie hinterfragt kritisch die verkündeten positiven Wirkungen des TTIP. Sie stellt zunächst die Verhandlungen im historischen und politischen Kontext vor. Im Anschluss umreißt sie die Zielsetzungen der Verhandlungen. Da die möglichen Ergebnisse der Verhandlungen naturgemäß ungewiss sind, skizziert sie die bereits ersichtlichen Streitpunkte und verhandlungsrelevante Differenzen. Schließlich analysiert sie mögliche ökonomische, politische und soziale Konsequenzen, wobei neben einer Diskussion der quantitativ-ökonomischen Wohlfahrtserwartungen und der politisch-regulativen Risiken der Verhandlungsgestaltung insbesondere die Bereiche öffentliche Beschaffung und Dienstleistungen betrachtet und mögliche arbeitspolitische Konsequenzen diskutiert werden.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung ... 3
Abkürzungsverzeichnis ... 6
1 Einleitung ... 7
2 Gegenstand und Ziele der TTIP-Verhandlungen ... 11
2.1 Vorgeschichte ... 11
2.2 Weitergehende Ziele ... 14
2.3 Die Verhandlungsposition der EU ... 15
2.3.1 Verbesserter Marktzugang ... 16
2.3.2 Regulierungen und nicht-tarifäre Hemmnisse ... 18
2.3.3 Regeln und Investitionsschutz ... 19
2.3.4 Ökologische und soziale Standards ... 20
3 Konfligierende Verhandlungsziele und mögliche Verhandlungsergebnisse ... 23
3.1 Mögliche Streitpunkte zwischen EU und USA ... 23
3.2 Mögliche Verhandlungsergebnisse ... 28
3.3 Zur Wahrscheinlichkeit verschiedener Szenarien ... 29
4 Mögliche Konsequenzen des TTIP ... 35
4.1 Die ökonomischen Nutzenkalkulationen der Befürworter ... 35
4.1.1 Vorstellung der Studien und ihrer Ergebnisse ... 36
4.2 Kritik der ökonomischen Nutzenkalkulationen – EU-Studien ... 40
4.2.1 Kritik der ökonomischen Nutzenkalkulationen – ifo-Studien ... 42
4.2.2 Bemessung der nicht-tarifären Handelsbarrieren (NTB) ... 44
4.2.3 Beschäftigungseffekte ... 46
4.2.4 Sektorale Analyse: Landwirtschaft und Dienstleistungen ... 47
4.2.5 Handelsumlenkung ... 48
4.2.6 Zwischenfazit ... 49
4.3 Regulative und demokratische Risiken des Verhandlungsprozesses ... 50
4.4 Gefahren der Investor-Staat-Streitschlichtung ... 52
4.5 Mögliche Auswirkungen auf die öffentliche Beschaffung ... 54
4.6 Sektorspezifische Konsequenzen im Dienstleistungsbereich ... 56
4.7 Beschäftigungs- und arbeitspolitische Risiken ... 58
5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 63
6 Anhang ... 67
6.1 Ergänzungen zu Hintergrund und Kritik der ökonomischen Studien ... 67
Literatur und Quellen ... 71
Über die Hans-Böckler-Stiftung ... 79

Abkürzungsverzeichnis

ACTA	Anti-Counterfeiting Trade Agreement
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations
CEPII	Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales
CEPR	Centre for Economic Policy Research
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CGE	Computable General Equilibrium
CSR	Corporate Social Responsibility
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammer
EABC	European-American Business Council
ERT	European Round Table of Industrialists
ESF	European Services Forum
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GMO	Genetically Modified Organism
GPA	Government Procurement Agreement
HLWG	High-Level Working Group on Jobs and Growth
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
ILO	International Labour Organisation
ISDS	Investor-State-Dispute Settlement
KOREU	EU-South Korea Free Trade Agreement
KORUS	USA-South Korea Free Trade Agreement
PHA	Präferentielles Handelsabkommen
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
SIA	Sustainability Impact Assessment
SOE	State-Owned Enterprise
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures
TABC	Trans-Atlantic Business Council
TABD	TransAtlantic Business Dialogue
TBT	Technical Barriers to Trade
TEC	Transatlantic Economic Council
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
TISA	Trade in Services Agreement
TPP	Trans-Pacific Partnership
TRIPS	Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
TSCA	Toxic Substances Control Act
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UNCITRAL	UN Commission on International Trade Law
USTR	Office of the United States Trade Representative
WTO	World Trade Organisation

1 Einleitung

Die Versprechungen hören sich verlockend an: ein enormer Wachstumsschub, hunderttausende neue Arbeitsplätze, Einkommens- und Reallohnsteigerungen. Und, noch besser, all das soll auch noch nahezu ohne höhere Staatsschulden oder sozialpolitische Kürzungen möglich sein. Etwas Besseres könnte es für die krisengebeutelten Ökonomien und schuldenbelasteten öffentlichen Haushalte Europas und der USA doch gar nicht geben.

Die Europäische Kommission, Vertreter der Bundesregierung, wirtschaftsliberale Medien und Think Tanks werben seit rund einem Jahr mächtig für ein transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen (TTIP). Eine (weitere) Liberalisierung des transatlantischen Handels und die Erleichterung wechselseitiger Investitionen – durch den Abbau von Zöllen und ‚unnötigen' Regulierungen – sollen nicht nur den beteiligten Ländern aus der Krise helfen, sondern zugleich deren Ökonomien bzw. Unternehmen für den Wettbewerb mit den dynamisch aufstrebenden Ökonomien insbesondere des asiatischen Raumes stärken und der ins Stocken geratenen (multilateralen) Liberalisierung des Welthandels neuen Schwung verleihen. Es scheint, als würde sich erneut bestätigen, dass es erst einer Krise bedarf, bevor ‚kleinmütige' Differenzen überwunden werden und Innovationen sich durchsetzen können.

Eine genauere Betrachtung relativiert das Bild erheblich. Das Motiv einer Liberalisierung des transatlantischen Handels ist keineswegs neu oder innovativ, sondern ein seit vielen Jahren verfolgtes Ziel transnational agierender US-amerikanischer und europäischer Unternehmen. Und ebenso wenig sind zahlreiche der bestehenden Regulierungen ‚unnötig' oder gar ‚borniert', sondern das Resultat gesellschaftlicher Auseinandersetzung und vielfach – sozialer, ökologischer und ökonomischer – Errungenschaften. Regulative und institutionelle Differenzen sind hierbei – wie beispielsweise die vergleichende Politische Ökonomie zeigt (z.B. Amable 2003) – nicht historischer Ballast, sondern Ausdruck gesellschaftlicher Präferenzen und Kompromisse *und* ein funktionales oder institutionelles Pendant zur jeweiligen wirtschaftlichen Spezialisierung und den damit verbunden Wettbewerbsstärken. Arbeitsteilung und internationaler Handel beruhen auf bestehenden (oder sich herausbildenden) Differenzen und nicht auf deren Nivellierung.

Fraglich sind zudem die versprochenen Wohlfahrtsgewinne, die sich plakativ auf ökonomische Studien und wissenschaftliche Expertise stützen. Diese Studien, die auf geschlossenen, deterministischen Modellen beruhen, sind jedoch in ihrer Aussagekraft beschränkt. Sie teilen die Prämisse, dass ‚der Markt' prinzipiell die überlegene Allokationsform darstellt und eine entsprechende Liberalisierung bzw. Deregulierung *per se* Wohlfahrtsgewinne generiert. Dass dies – abgesehen von der ahistorischen und gesellschaftslosen Konstruktion eines abstrakten Marktmodells – nicht grundsätzlich gilt, ist lange bekannt (z.B. Polanyi 1944). Es sind jedoch nicht allein die problematischen Annahmen und Konstruktionen dieser Modellrechnungen, mindestens ebenso proble-

matisch ist deren politische Instrumentalisierung. Die verkündeten Wohlfahrtseffekte stützen sich regelmäßig auf die optimistischsten Szenarien dieser Studien, die dort selbst als eher unrealistisch betrachtet werden. Darüber hinaus wird die erkenntnisleitende Engführung der ökonometrischen Studien unterschlagen. In diesen geht es in Regel um die Quantifizierung induzierter Wohlfahrtsgewinne eines Abbaus *außenwirtschaftlich* hemmender Regulierungen. Die Funktion von Regulierungen wird quasi auf ihre Wirkung an der jeweiligen Grenze des Wirtschaftsraumes reduziert. Tatsächlich sind die Funktionen der Mehrzahl der nationalstaatlichen Regulierungen (in der Handelssprache: ‚behind the border'-Regulierungen) – um die es im Wesentlichen geht – binnenwirtschaftlich motiviert. Die hieraus resultierenden (z.B. sozialen oder ökologischen) Wohlfahrts- oder Verteilungseffekte werden in den Studien nicht quantifiziert. Die Modelluntersuchungen geraten somit in ein logisches Dilemma, das durch die zugrunde liegenden Annahmen *a priori* ausgeblendet wird. Die errechneten Wohlfahrts- und Verteilungseffekte basieren – jenseits einer neoklassischen Modellwelt – insbesondere auf den Verteilungswirkungen eben dieser Regulationsformen, die nun aus der Perspektive außenwirtschaftlicher Liberalisierung zur Disposition gestellt werden sollen.

Es geht somit um weit mehr als nur die kurz- oder mittelfristig realisierbaren Wohlfahrtsgewinne aus einem intensivierten Handel. Vor dem Hintergrund der in jüngeren Handelsabkommen häufig vereinbarten und auch im TTIP beabsichtigten Sanktionsmöglichkeiten (v.a. für Investoren) und Festzurr-Effekte („lock-in", z.B. Standstill-Klauseln, sprich Verbot neuer Regulierungen) geht es vielmehr um die langfristige gesellschaftliche oder demokratische Gestaltbarkeit allokations-, verteilungs- und wohlfahrtsrelevanter Institutionen. Somit rücken neben den unmittelbaren wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Effekten auch die langfristigen ökonomischen *und* politischen Verteilungswirkungen eines solchen Abkommens in den Vordergrund – was wiederum, im Umkehrschluss, die Frage nach den treibenden Interessen und Motivationen aufwirft.

Die medienwirksamen Streitpunkte z.B. über „Chlorhühner", „Hormonfleisch", „Gen-Food" oder „Fracking" bilden ebenso wie die regelmäßige Diskussion über Zölle oder Subventionen in der Landwirtschaft nur die Spitze des Eisberges, um den es in den Verhandlungen geht. Darüber hinaus geht es um langfristige demokratische Gestaltungsmöglichkeiten und Verteilungsziele im nationalen und internationalen Raum. Es geht um die Gestaltung und Steuerung öffentlicher Versorgungsdienstleistungen ebenso wie um die Möglichkeiten, sozial- oder umweltpolitische Ziele demokratisch zu bestimmen und zu verfolgen.

In dieser Kurzstudie soll es deshalb in besonderem Maße um die möglichen mittel- und langfristigen sozialen, ökonomischen und politischen Auswirkungen eines möglichen transatlantischen Abkommens gehen. Aufgrund der politischen Relevanz der ökonomisch-quantitativen *Impact*-Studien sollen diese zwar diskutiert werden, die Kritik ist jedoch vorrangig erkenntnistheoretisch und qualitativ angeleitet.

Um die Stoßrichtung und möglichen Konsequenzen des TTIP einschätzen zu können, ist es zunächst wichtig, die Verhandlungen im historischen und politischen Kontext – z.B. die strategische Orientierung der Europäischen Kommission, die Entwicklung des Welthandelsregimes oder die treibenden Akteure bzw. Interessen – zu betrachten. Im Anschluss daran sollen die Zielsetzungen und der Gegenstand bzw. Umfang der Verhandlungen anhand der die Verhandlungen vorbereitenden oder anleitenden Papiere – soweit zugänglich – umrissen werden. Da die möglichen Ergebnisse der Verhandlungen naturgemäß ungewiss sind und die Einschätzungen der möglichen Konsequenzen dementsprechend auf unterschiedlichen Szenarien fußen, sollen daraufhin zumindest die bereits ersichtlichen Streitpunkte und ggf. verhandlungsrelevanten Differenzen kurz diskutiert werden. Auf diese Weise lässt sich zumindest der Erwartungshorizont ergänzend zu den quantitativen Szenarien qualitativ beschreiben. Schließlich sollen mögliche ökonomische, politische und soziale Konsequenzen diskutiert werden, wobei neben einer Diskussion der quantitativ-ökonomischen Wohlfahrtserwartungen und der politisch-regulativen Risiken der Verhandlungsgestaltung insbesondere die Bereiche öffentliche Beschaffung und Dienstleistungen betrachtet und mögliche verteilungsrelevante soziale und arbeitspolitische Konsequenzen diskutiert werden sollen.

2 Gegenstand und Ziele der TTIP-Verhandlungen

2.1 Vorgeschichte

Die gegenwärtigen Verhandlungen über ein Handels- und Investitionsabkommen zwischen den USA und der EU knüpfen an einen langjährigen transatlantischen Dialog und zahlreiche Initiativen der Institutionalisierung der Kooperation in regulativen Fragen an (vgl. dazu Pollack u.a. 2003). Bereits 1990, unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges, vereinbarten die EU und die USA mit der Transatlantic Declaration regelmäßige Treffen zwischen Vertretern der US-Regierung, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Rat, in denen es neben Fragen der sicherheits- und kulturpolitischen Kooperation ebenso um das Ziel ökonomischer Liberalisierung gehen sollte. Über die vereinbarten Zielsetzungen hinaus blieb das Abkommen allerdings wenig substanziell und in der Folge wurde mit dem Competition Policy Agreement 1991 lediglich ein konkretes wirtschaftspolitisches Abkommen geschlossen.
Neuen Schwung erhielten die Beziehungen mit der New Transatlantic Agenda 1995, die unter anderem zur Förderung der Handels- und Investitionsbeziehungen und der Verbesserung des Austausches auf Nicht-Regierungsebene, z.B. durch Anerkennung der Rolle des Transatlantic Business Dialogue, beitragen sollte. Nochmals bestärkt durch die Transatlantic Economic Partnership im Jahr 1998 folgten zwischen 1997 und 2002 neun weitere formale Abkommen über eine Zusammenarbeit in zahlreichen regulativen Bereichen, wie z.B. technischer Regulierungen oder der gegenseitigen Anerkennung von Standards in verschiedenen Sektoren. Hinzu kamen zahlreiche informelle und öffentlich kaum wahrgenommene Gespräche zu nahezu allen Bereichen der Regulation in den USA und der EU (ebd.: 34). Nach der Verabschiedung der Guidelines for Regulatory Cooperation and Transparency im Jahr 2002 und der systematischeren, 15 sektorspezifische Projekte umfassenden Roadmap for EU-U.S. Regulatory Cooperation and Transparency (2004 und 2005) folgten weitere Dialogforen, unter anderem 2002 der EU-U.S. Regulatory Dialogue on Financial Services (vgl. Posner 2009) und 2005 das High-Level Regulatory Cooporation Forum.
Trotz der zahlreichen Initiativen blieb der Erfolg in regulativen Fragen jedoch begrenzt. Verschiedene Abkommen über eine gegenseitige Anerkennung wurden z.B. wegen fehlendem wechselseitigem Vertrauen nicht umgesetzt, zum Teil entsprachen einseitige Regulierungen nicht den Vereinbarungen und provozierten Dispute und in anderen Bereichen mangelte es an Koordination oder politischer Verbindlichkeit, so dass kaum materielle Fortschritte erzielt wurden. Vor diesem Hintergrund begründeten im April 2007 die deutsche Bundeskanzlerin und damalige EU-Ratspräsidentin Merkel, US-Präsident Bush und der EU-Kommissions-Präsident Barroso im Rahmen des Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the United States of America and the European Union das Transatlantic Economic Council (TEC), das den Kooperationsinitiativen einen stärkeren politischen Rückhalt auf ministerieller

Ebene verleihen sollte. Beraten wird das TEC vom Transatlantic Legislators' Dialogue (EU-Parlament und U.S. Kongress), dem Transatlantic Consumer Dialogue und dem Transatlantic Business Dialogue (Ahearn 2009). Schließlich war es das TEC, das im Auftrag des EU-U.S. Gipfels im November 2011 die High-Level Working Group on Jobs and Growth einrichtete, welche die aktuellen TTIP-Verhandlungen vorbereitete.

Die Liberalisierung des transatlantischen Handels ist spätestens seit Mitte der 1990er Jahre ein wichtiges Projekt vor allem großer Unternehmen in der EU und den USA. In Europa gewann, wie van Apeldoorn (2000) anhand des European Round Table of Industrialists (ERT) zeigte, mit dem Abschluss der Uruguay-Runde des GATT 1993 die Freihandels-Fraktion die Oberhand gegenüber der „europrotektionistischen" Fraktion (De Ville 2013a). Die Verwirklichung eines transatlantischen Freihandelsabkommens wurde dann zur expliziten Mission des 1995 gegründeten TransAtlantic Business Dialogue (TABD), der Anfang 2013 nach dem Zusammenschluss mit dem European-American Business Council (EABC) in Trans-Atlantic Business Council (TABC) umbenannt wurde. Neben einzelnen branchenspezifischen Unternehmen war insbesondere der TABD (bzw. heute das TABC) seit 1995 integraler beratender Bestandteil des transatlantischen regulativen Dialogs und hatte maßgeblichen Einfluss auf die Verhandlungen. Dementsprechend entfielen bereits in den drei von der Kommission ausgewiesenen Konsultationsrunden zur Arbeit der High-Level Working Group nahezu 80 % aller Eingaben auf einzelne Unternehmen und deren Verbände oder Interessenvereinigungen, darunter z.B. der ERT, der TABD, Business Europe, das European Services Forum (ESF), der deutsche Bankenverband und die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK). Die restlichen Eingaben verteilten sich auf staatliche Vertreter, Gewerkschaften, Konsumentenverbände, Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen.

Schließlich muss ein mögliches transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen im Kontext der (inner)europäischen und internationalen Entwicklungen und Funktionen der Handelspolitik betrachtet werden. Mit der Durchsetzung der Freihandels-Fraktion unter den europäischen Unternehmen veränderte sich auch die Ausrichtung der europäischen Handelspolitik. Mit der Präsentation der neuen „Market Access Strategy" im Jahr 1996 durch den damaligen Handelskommissar Sir Leon Brittan bekannte sich die Kommission klar zu weiteren Handelsliberalisierungen, verstärktem Wettbewerb und dem Ziel der Öffnung außereuropäischer Märkte. Spielte in den 90er Jahren jedoch noch der Export marktkorrigierender – ökologischer oder sozialer – Standards eine gewisse Rolle im handelspolitischen Diskurs der EU, so wurden diese Ziele zunehmend deutlicher denen der Wettbewerbsfähigkeit und der Markterschließung untergeordnet (De Ville/Orbie 2011). Schon kurz nach Abschluss der Uruguay-Runde trieb die EU weitere Handelsliberalisierungen voran und setzte sich in der Vorbereitung der Doha-Runde der WTO für den Einbezug der als „Singapore issues" bezeichneten Themen – Investitionen, Wettbewerbsrecht, öffentliche Beschaffung und Handelserleichterungen – ein. Die Frage der sozialen Regulierung des Handels wurde hingegen bald aus den WTO-Verhandlungen ausgenommen und in die Zuständigkeit der Internationa-

len Arbeitsorganisation (ILO) verschoben, während umweltpolitische Regulierungen mehr und mehr abgewertet und entsprechend der Logik einer ‚negativen Integration' umgedeutet wurden (De Ville 2013b).

Mit der zunehmenden Ausrichtung auf die Öffnung von Märkten und eine negative Integration korrespondierte die handelspolitische Strategie der EU zugleich mit der Entwicklung des EU-Binnenmarktes auf Grundlage der Dassonville- und Cassis-de-Dijon-Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes. Eine solche Korrespondenz zeigt sich insbesondere seit der Formulierung der Lissabon-Agenda im Jahr 2000, als zunächst noch im Geiste von „New Labour" die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik angebotspolitisch reformuliert und dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet wurden, und deren neoliberaler Erneuerung durch die „Growth and Jobs Strategy" im Jahr 2005. Mit den 2006 bzw. 2010 präsentierten Strategien „Global Europe" und „Trade Growth and World Affairs" bekräftigte die Kommission explizit den Zusammenhang zwischen externer Marktöffnung und den Reformen des europäischen Binnenmarktes, d.h. in beiden Richtungen ein Abbau „unnötiger" Regulierungen, unter dem übergreifenden Ziel der Wettbewerbsfähigkeit (De Ville 2013b: 96; Siles-Brügge 2011). Die handelspolitische Liberalisierungsstrategie folgt damit nicht nur – insbesondere im Kontext der durch die Austeritätspolitiken verschärften Wachstumsschwäche innerhalb der Eurozone – neo-merkantilistischen Motiven, sondern dient zugleich als Begründung für strukturelle Reformen des Binnenmarkts und eine neoliberale Disziplinierung weniger ‚deregulierungsfreudiger' Akteure innerhalb der EU (vgl. Hay 2007; De Ville 2013a). Die Verhandlungen über ein transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen müssen dementsprechend sowohl hinsichtlich der nach innen und außen gerichteten politischen Bestrebungen als auch hinsichtlich der möglichen sozio-ökonomischen Auswirkungen vor dem Hintergrund der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und der Dynamik und Regulierung des europäischen Binnenmarktes betrachtet werden.

Die bislang öffentlich gemachten Informationen hinsichtlich der konkreten Verhandlungsgegenstände, -positionen und -strategien sind sehr begrenzt. Die folgende Darstellung stützt sich deshalb auf die wenigen zur Verfügung stehenden Quellen, insbesondere den Abschlußbericht der High Level Working Group on Jobs and Growth (HLWG 2013), das EU-Mandat (EU 2013), die von der Kommission veröffentlichten oder durchgesickerten Positionspapiere (EC 2013b-g) sowie Informationen zur ersten Verhandlungsrunde im Juli 2013.

Nach den Empfehlungen der bilateralen High Level Working Group on Jobs and Growth soll ein Abkommen zwischen der EU und den USA ebenso wie das CETA-Abkommen der EU mit Kanada umfassend angelegt sein und neben der weiteren Reduzierung von Zöllen und Beschränkungen im Warenhandel, vor allem Liberalisierungen im Dienstleistungssektor, den Abbau ‚inländischer' nicht-tarifärer Handelshemmnisse bzw. staatlicher Regulierungen, eine Anpassung oder Harmonisierung (z.B. technischer) regulativer Standards, einen weitestgehenden Investitionsschutz einschließlich geistiger Eigentumsrechte (*Intellectual Property Rights*), Öffnungen des staatlichen Beschaffungswesens und wettbewerbspolitische Maßnahmen, z.B. Abschaffung

staatlicher Begünstigungen oder von Vorschriften zu lokalen Wertschöpfungsanteilen (*local content*-Klauseln), umfassen. Schließlich sollen in einem separaten *Sustainable Development*-Kapitel ökologische und soziale Schutzkriterien festgelegt werden (vgl. HLWG 2013).

In horizontaler, für alle Sektoren geltender Hinsicht soll das Abkommen beim Marktzugang in den Bereichen Warenhandel, Dienstleistungen, Investitionen und öffentliche Beschaffung neue Standards setzen, die über bisherige Handelsabkommen der EU und der USA hinaus reichen, d.h. eine weitgehend vollständige Abschaffung von Zöllen, eine über das bisher erreichte Niveau hinaus gehende Liberalisierung des Dienstleistungsbereichs, den höchsten bisher erreichten Investitionsschutz und den Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen auf allen Ebenen nach dem Prinzip der Inländerbehandlung. Im Bereich nicht-tarifärer Handelshemmnisse und Regulierungen sollen diese auf ein Mindestmaß reduziert oder durch erhöhte Kompatibilität, Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung transparenter und effizienter bzw. „unnötige" Kosten reduziert werden. Insbesondere sollen in den Bereichen Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen (SPS) und technische Handelshemmnisse (TBT) die Regelungen der entsprechenden WTO-Abkommen aufgenommen und weiterentwickelt werden. Neben den horizontalen, sektorweiten bzw. sektorübergreifenden Regelungen, soll das Abkommen spezifischere Vereinbarungen für einzelne Sektoren, z.B. Rohstoffe und Energie, kleine und mittelständische Unternehmen und geistige Eigentumsrechte umfassen.

2.2 Weitergehende Ziele

Die mit den Verhandlungen über ein transatlantisches Abkommen verknüpften Ambitionen beschränken sich jedoch keineswegs auf die unmittelbar erwarteten ökonomischen Gewinne. Sowohl die US-amerikanische Verhandlungsseite als auch die Europäische Kommission machen keinen Hehl daraus, dass es ebenso um handelspolitische Ziele geht, die über die bilateralen Beziehungen hinaus reichen. Insbesondere geht es beiden Parteien um das Setzen neuer Standards für den Welthandel in den kritischen Bereichen, in denen ein Fortschritt auf multilateraler Ebene deutlich schwieriger ist oder mit weitergehenden Zugeständnissen – z.B. gegenüber Entwicklungsländern – verbunden wäre. Zu diesen kritischen Bereichen zählen insbesondere die „Singapore Issues", darüber hinaus aber ebenso ein noch stärkerer Schutz geistiger Eigentumsrechte, wo es beispielsweise im Bereich Medikamente um einen stärkeren Patentschutz gegenüber der Entwicklung und dem Vertrieb sogenannter Generika geht, und eine weitere Liberalisierung, d.h. Marktöffnung, im Dienstleistungsbereich. Die EU und die USA wollen in diesen Bereichen allerdings nicht nur Vorlagen für zukünftige Verhandlungsrunden der Welthandelsorganisation liefern, sondern zugleich ihr gemeinsames politisches und ökonomisches Gewicht nutzen, um – durch unmittelbaren Anpassungsdruck – die Märkte dritter Länder für die eigenen Unternehmen zu öffnen und – u.a. entwicklungspolitisch motivierte – Regulierungen dieser Länder, z.B. hinsichtlich des lokalen Anteils an der Wertschöpfung („local content"), zu bekämpfen. Schließlich geht es für beide Parteien – aufgrund der gleichzeitigen Verhandlungen der USA mit

dem asiatischen bzw. pazifischen Raum (TPP) jedoch noch mehr für die EU – darum, den Verlust an handelspolitischem Gewicht, insbesondere gegenüber dem asiatischen Raum, zu bremsen (vgl. Josling/Crombez 2013; Berger/Brandi 2013).
In bilateraler Hinsicht sind zumindest die formulierten Ambitionen nicht minder weitreichend. Zum einen soll in zahlreichen Bereichen ein – gemessen an bisherigen Abkommen (z.B. bilaterale Abkommen, GATS, TRIPS, GPA) – höchst möglicher Grad an Liberalisierungen, Handelserleichterungen, oder – bezogen auf Investitionen und geistige Eigentumsrechte – Schutzregelungen vereinbart oder quasi unumkehrbar festgeschrieben werden. Zum anderen sind beide Seiten bestrebt, die jeweils noch am stärksten geschützten oder regulierten Bereiche der Gegenseite zu öffnen. Letzteres betrifft beispielsweise in den USA das öffentliche Beschaffungswesen bzw. die so genannten „Buy American"-Regelungen und auf europäischer Seite den Agrarsektor oder die Beschränkung genmanipulierter Lebensmittel. Inwieweit diese Ziele erreicht werden ist allerdings noch unsicher. Einerseits kann erwartet werden, dass diese Bereiche als „Bargaining Chips", wie beispielsweise der Automobilsektor im Abkommen zwischen der EU und Südkorea (vgl. Siles-Brügge 2011), benutzt werden, andererseits sind gerade in diesen Bereichen die Entscheidungskompetenzen und Interessenkonstellationen der verschiedenen Ebenen innerhalb beider Verhandlungslager komplex.
Das Wechselspiel der verschiedenen Regulierungsebenen verleiht nicht zuletzt der Verhandlungsstrategie der Europäischen Kommission eine besondere Stoßrichtung. Wie bereits angesprochen, verfolgt die Kommission nicht nur außenwirtschaftlich eine Marktöffnungsstrategie, sondern zugleich – angeführt von den einflussreichen Generaldirektionen für Handel und Wettbewerb – eine binnenmarktorientierte und gegen nationalstaatliche Regulierungen gerichtete Liberalisierungs- und Deregulierungsstrategie. Somit ist durchaus erwartbar, dass die Kommission in einer Art „Two-Level Bargaining"-Strategie die transatlantischen Verhandlungen zu nutzen versucht, um binnenmarktorientierte Absichten, wie z.B. die im Zusammenhang mit der Dienstleistungskonzessionsrichtlinie debattierten Privatisierungspläne im Bereich Wasserversorgung, voranzubringen. Da insbesondere im Dienstleistungsbereich die Liberalisierungsvereinbarungen im Rahmen bilateraler oder regionaler Abkommen in der Regel weiter gehen als in multilateralen Abkommen (van der Marel 2013), könnte die Kommission auch versuchen, die Verhandlungen als Hebel für eine stärkere Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (oder die Liberalisierung darin ausgenommener Bereiche, z.B. Finanzdienstleistungen) einzusetzen.[1]

2.3 Die Verhandlungsposition der EU

Nachdem das europäische Parlament in einer Resolution [2013/2558(RSP)] vom 23. Mai 2013 die Aufnahme der Verhandlungen über ein transatlantisches Handelsabkommen unterstützt hatte, hat am 14. Juni der Rat der Europäischen Union ein Verhand-

1 Einen entsprechenden Nebeneffekt erwarten beispielsweise auch die Autoren der CEPII-Studie in ihrem „Referenz-Szenario" (Fontagné/Gourdon/Jean 2013: 8).

lungsmandat der Kommission zur Aufnahme der Verhandlungen beschlossen. Das – zunächst geheim gehaltene, im Juli jedoch durchgesickerte – TTIP-Mandat (EU 2013) knüpft an den Empfehlungen der High Level Group an und konkretisiert die Verhandlungsposition der EU. Es definiert zunächst den allgemeinen Rahmen (u.a. WTO-Konformität, umfassender Charakter über WTO-Vereinbarungen hinaus, bindend für alle Regierungsebenen), Prinzipien (u.a. Bekenntnis zu gemeinsamen Werten, nachhaltiger Entwicklung, legitimen Politiken im Interesse des Gemeinwohls) und Ziele (Erhöhung des transatlantischen Handels- und Investitionsvolumens, Vermeidung eines ‚Sozial-' oder ‚Ökodumpings', Nicht-Beeinträchtigung kultureller Diversität). Konkretere Vorgaben enthält das Mandat hinsichtlich der Bereiche *Marktzugang*, *Regulierungen und nicht-tarifäre Hemmnisse* sowie *Regeln*.
Vor der ersten Verhandlungsrunde vom 8. bis 12. Juli 2013 hat die Kommission zu verschiedenen Bereichen *Initial EU Position Papers* entworfen und anschließend – teilweise[2] – veröffentlicht (EC 2013b-g):

- Trade Cross-cutting disciplines and Institutional provisions
- Technical barriers to trade
- Sanitary and phytosanitary issues
- Public Procurement
- Raw materials and energy
- Trade and sustainable development

Neben konkreteren Vorschlägen zur Struktur einzelner Kapitel des Abkommens werden in den *Position Papers* die wesentlichen Punkte des Rats-Mandats detaillierter ausgeführt und ergänzt. Zudem enthalten diese Vorschläge zur institutionellen Struktur und zu im Abkommen vorgesehenen weiteren Liberalisierungsverhandlungen („in-built agendas"). Danach lässt sich die anfängliche Verhandlungsposition der Kommission zu den wesentlichen Bereichen grob umreißen.

2.3.1 Verbesserter Marktzugang

Im *Warenhandel* sollen Zölle, quantitative Beschränkungen, Gebühren etc. – sofern keine Ausnahmen festgelegt werden – möglichst vollständig abgeschafft werden oder auslaufen. Zu den explizit verhandelten Sektoren zählen insbesondere der Agrarsektor, die Automobilindustrie, die chemische, pharmazeutische und medizintechnische Industrie sowie der Energie- und Rohstoffsektor. Entsprechend sollen nicht nur die verbliebenen, in einzelnen Sektoren noch beträchtlichen, Zölle abgebaut werden, sondern beispielsweise auch Regelungen zu Herkunftsbezeich-

2 In der vor Verhandlungsbeginn durchgesickerten Version waren außerdem Kapitel zum Automobilsektor, chemischen und pharmazeutischen Produkten sowie zu Anti-Trust & Mergers, Government Influence and Subsidies enthalten; http://www.iatp.org/files/TPC-TTIP-non-Papers-for-1st-Round-Negotiatons-June20-2013.pdf

nungen und Herkunftsregelungen, z.B. Ursprungszertifikate, abgestimmt werden. Im Energie- und Rohstoffsektor sollen zudem Exportrestriktionen beseitigt, Preisregulierungen abgebaut oder Fragen des Zugangs zu Infrastrukturnetzen verhandelt werden.[3] Darüber hinaus soll das Abkommen in Übereinstimmung mit den WTO-Regularien Klauseln zu Anti-Dumping und Ausgleichsmaßnahmen beinhalten. Zugleich soll jedoch noch eine Schutzklausel für den Fall schwerwiegender Schäden durch einen zu raschen Anstieg von Importen enthalten sein und Ausnahmen gemäß der Artikel XX und XXI des GATT-Abkommens bestimmt werden.
Im Bereich *Dienstleistungen* sollen, in Übereinstimmung mit Artikel V des GATS, über alle Sektoren und Erbringungsarten hinweg das jeweils höchste Maß an bereits vereinbarten Liberalisierungen festgeschrieben und verbliebene Barrieren abgebaut werden. Darüber hinaus sollen die Parteien auf Transparenz, Unvoreingenommenheit, rechtmäßige Zulassungsverfahren und das Prinzip der Inländerbehandlung verpflichtet werden sowie die gegenseitige Anerkennung professioneller Qualifikationen erleichtern. Zur Verhandlung stehen hierbei nicht nur Sektoren wie beispielsweise das Kommunikations- und Transportwesen, sondern ebenso kritische Bereiche wie z.B. Finanz-, Gesundheits- oder Versorgungsdienstleistungen. Durch das Abkommen sollen zwar nicht Ausnahmebestimmungen gemäß der Artikel XIV und XIVbis des GATS ausgeschlossen werden, aufgrund begrifflicher oder definitorischer Unsicherheiten und konkurrierender Interessen sind die möglichen Verhandlungsergebnisse und deren Konsequenzen allerdings nur schwer vorhersagbar. So sollen beispielsweise nationale Einreise- und Aufenthaltsregelungen weiter anwendbar bleiben, soweit sie nicht den Zielen des Abkommens entgegen stehen, und Regelungen der EU und der Mitgliedsstaaten bezüglich Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen weiterhin gelten, wie belastbar oder konsequent solche Vorbehalte letztlich aber verfolgt oder umgesetzt werden, ist noch offen. Ähnliches gilt auch hinsichtlich der Definition hoheitlicher Dienstleistungen gemäß GATS Art. I.3 oder der vorläufigen Ausnahme audiovisueller Dienstleistungen. Die Kommission betont diesbezüglich, dass grundsätzlich kein Bereich quasi a priori ausgenommen sein soll und der zumindest hinsichtlich öffentlicher Dienstleistungen explizit formulierte Schwenk zu einem Negativlisten-Ansatz (Liste explizit ausgenommener Bereiche) unterstreicht die Liberalisierungspräferenz der Kommission. Eine mehr oder weniger belastbare Einschätzung der Verhandlungsstrategie der Kommission wird zudem durch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen des TTIP im Ver-

3 Anhand der sektorspezifischen Regulierungen wird bereits deutlich, dass sich bei Fragen des Marktzugangs tarifäre mit nicht-tarifären Regulierungen, Standards oder Wettbewerbsregulierungen in unterschiedlicher Weise überschneiden. Entsprechend wird zugleich darüber verhandelt, welche Bereiche oder Fragen in den sektorübergreifenden horizontalen Kapiteln (größere Homogenität) oder in sektorspezifischen Anhängen (flexibler und problemadäquater) behandelt werden sollen. Hinzu kommt, dass sich insbesondere auf Seiten der EU-Kommission verschiedene Zielsetzungen überlagern. Neben den vor allem auf nationalstaatlicher Ebene artikulierten Schutz- oder Regulierungsinteressen verfolgt die Kommission – durchaus konkurrierend – Marktöffnungsziele und, wie oben aufgezeigt, Strategien zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, beispielsweise durch eine Etablierung bi- oder multilateraler Standards, die europäischen Unternehmen einen „first mover"-Vorteil verschaffen sollen.

gleich zu jüngeren Abkommen erschwert. Im Abkommen mit Korea (KOREU) stand vor allem die Öffnung des *koreanischen* Dienstleistungs- und Beschaffungsmarktes im Vordergrund, wofür die Kommission bereit war, den heimischen Automobilmarkt bilateral zu öffnen. In den Verhandlungen mit Kanada (CETA) hatte die Kommission dagegen erstmals die exklusive Verhandlungskompetenz für den Bereich Investitionen und ging von einem Positivlisten- zu einem Negativlisten-Ansatz über. In den Verhandlungen mit den USA kommen nun zudem – Prognose erschwerend – die besondere Bedeutung der bilateralen Handels- und Investitionsbeziehungen, ein vergleichbarer Entwicklungsstand und nicht zuletzt entwicklungsrelevante komplementäre Spezialisierungen bzw. Handelsasymmetrien (Dienstleistungen vs. Industriegüter, öffentliche Beschaffung) hinzu.
Im Bereich der *öffentlichen Beschaffung* schließlich soll in Anknüpfung an das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (*Government Procurement Agreement,* GPA) der wechselseitige Marktzugang im öffentlichen Versorgungsbereich auf allen Ebenen ausgebaut werden. Ausländische Anbieter sollen den lokalen gleichgestellt und Zugangsbarrieren, wie z.B. Local-Content-Klauseln, Produktionsvorgaben oder Ausnahmeregelungen, abgebaut werden. Ein wichtiger Verhandlungspunkt wird dabei sicherlich, wie zuletzt beispielsweise in den Verhandlungen mit Kanada, die Absenkung von Schwellenwerten („thresholds“) für öffentliche Ausschreibungen sein. Die Kommission nennt in diesem Zusammenhang explizit die Bereiche Bauwesen, Informationsdienstleistungen (z.B. cloud-basierte Dienstleistungen), Transportwesen und Schienenverkehr, präzisiert aber zugleich, dass keine Positivliste (Liste konkret benannter Bereiche für weitere Liberalisierungen) sondern eine *Negativliste* (Liste explizit ausgenommener Bereiche) angestrebt wird. Mit Blick auf die USA, wo das öffentliche Beschaffungswesen gegenüber ausländischen Anbietern deutlich geschlossener ist, genießt die Öffnung, z.B. in Form von Auffangregeln (*catch-all-clauses*), der Bereiche, die bislang weder durch das Government Procurement Agreement (GPA) noch durch bilaterale Abkommen abgedeckt sind (z.B. Gegenstände von Präferenzprogrammen, „Buy American“), eine hohe Priorität. Um die Wirksamkeit der Vereinbarungen zu erhöhen, sollen außerdem – noch nicht spezifizierte – Verknüpfungen zwischen den Kapiteln zu Beschaffung, Investitionen und Dienstleistungen hergestellt werden.

2.3.2 Regulierungen und nicht-tarifäre Hemmnisse

Folgt man den ökonomischen Schätzungen, so entsprechen die nicht-tarifären Handelshemmnisse und Regulierungen Zollsätzen in der Höhe von 10 bis zu 70 % (vgl. z.B. Fontagné/Gourdon/Jean 2013: 8), bei der ifo-BMWi-Studie sogar bei 155 % für US-amerikanische Importe in Deutschland (Felbermayr u.a. 2013a: 89). Grundsätzlich, d.h. in für alle Sektoren geltender „horizontaler“ Hinsicht, sollen dem entsprechend durch das Abkommen „unnötige“ Regulierungen und Handels- und Investitionshemmnisse abgebaut bzw. effiziente Regelungen durch eine höhere Kompatibilität,

Harmonisierungen oder wechselseitige Anerkennung vereinbart und ggf. durch sektorspezifische Regelungen vertieft werden. Das Recht auf Regulierungen bezüglich des Gesundheitsschutzes, der Sicherheit, Sozial- und Umweltstandards und der kulturellen Vielfalt soll jedoch, nach Aussage der Kommission, erhalten bleiben, soweit die Ziele bzw. Maßnahmen als „angemessen" oder „legitim" erachtet werden.
Insbesondere in den Bereichen *sanitäre* und *phytosanitäre Maßnahmen* und *technischer Regulierungen* sollen in Anknüpfung an die entsprechenden WTO-Abkommen mehr Transparenz und Konvergenz, Kooperationsformen und Möglichkeiten der Anerkennung äquivalenter oder konformer Verfahren etabliert werden. Das Recht auf einseitige Schutzmaßnahmen vor allem im Fall unzureichender wissenschaftlicher Evidenz[4] soll auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit begrenzt bleiben.
Schließlich soll das Abkommen zusätzliche Liberalisierungen, Harmonisierungen und Verbote für die Schaffung neuer nicht-tarifärer Hemmnisse in spezifischen, gemeinsam *vereinbarten Waren- und Dienstleistungssektoren* (sectoral provisions) beinhalten. Ohne darauf begrenzt zu sein, sollen diese die Bereiche Automobil, Chemie, pharmazeutische und Gesundheitsindustrie, Informations- und Kommunikationstechnologien und Finanzdienstleistungen umfassen.

2.3.3 Regeln und Investitionsschutz:

Aufbauend auf das Übereinkommen über *handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum* (TRIPS) sollen sektorübergreifend *geistige Eigentumsrechte*, insbesondere der Schutz europäischer Herkunftsbezeichnungen, gestärkt werden (laut Kommission soll es jedoch nicht um eine ‚Neuauflage' umstrittener Aspekte des gescheiterten Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen [ACTA] gehen).
Im Bereich des Investitionsschutzes, für den die Kommission seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 die alleinige Kompetenz hat, weist das Mandat über den Bericht der High Level Working Group on Jobs and Growth hinaus, wobei endgültige Regelungen von Verhandlungen mit den Mitgliedsstaaten und der Qualität der Übereinkünfte abhängen sollen. Wiederum soll das bisher maximal erreichte Maß an Liberalisierungen und Schutz auch in Bereichen mit gemischter Zuständigkeit zwischen EU-Kommission und den Mitgliedstaaten, wie Portfolio-Investitionen, festgeschrieben werden. Als Standards für die Behandlung ausländischer Anbieter sollen insbeson-

4 Die Interpretation der Kommission (vgl. EC 2000) kann jedoch auch als Einfallstor für die Abkehr von einem Vorsorgeprinzip gedeutet werden. Letzteres ist auf (demokratisch) begründete Zweifel an der Verlässlichkeit bestehender wissenschaftlicher Nachweise (z.B. aufgrund der Möglichkeit langer Inkubationszeiten oder noch nicht hinreichend entwickelter Methoden) gestützt. Wird die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips jedoch von der (wissenschaftlichen?) Beurteilung vorliegender wissenschaftlicher Evidenz als (un)zureichend abhängig gemacht, so wird dieses selbst wissenschaftlichen Kriterien unterworfen und die Beweislast umgekehrt. Wie der Name andeutet beruft sich das Vorsorgeprinzip auf Vorsicht und – wie auch immer begründete – Zweifel an existierenden wissenschaftlichen Nachweisen und ist somit jenseits der Wissenschaft begründet. Wird die Anwendbarkeit des Prinzips einer wissenschaftlichen Bewertung der vorliegenden wissenschaftlichen Evidenz unterworfen, wird es ad absurdum geführt, eine demokratische Bewertung wäre tautologisch und es bliebe eine macht- oder interessenbestimmte Bewertung.

dere die Prinzipien der Inländerbehandlung und Meistbegünstigung festgeschrieben und „unzumutbare", willkürliche sowie diskriminierende Formen der Behandlung ausgeschlossen werden. Neben Fragen der Sicherheit soll sich der Investitionsschutz auf Formen einer direkten und indirekten Enteignung, einschließlich des Rechts auf „angemessene" Entschädigung, und ungehinderte Kapitalflüsse erstrecken. Der für alle staatlichen Ebenen verbindliche Investitionsschutz soll durch ein unabhängiges, umfassendes Investor-Staat (*investor-to-state*) und ein (nicht konkurrierendes) zwischenstaatliches (*state-to-state*) Streitschlichtungssystem sowie eine Rahmenbestimmung (*umbrella clause*) sicher gestellt werden. Insbesondere das *investor-to-state* Schlichtungssystem soll die Unternehmen vor „ungerechtfertigten" Ansprüchen schützen.
Des Weiteren soll das Abkommen *wettbewerbspolitische Regelungen* bezüglich staatlicher Beihilfen, Monopole, Staatsbetrieben und anderen exklusiven Vergünstigungen, Liberalisierungen im Bereich *Rohstoffe und Energie*, handelsbezogene Aspekte *kleiner und mittlerer Unternehmen*, *Transparenzregeln* sowie eine vollständige Liberalisierung – einschließlich einer Stillhalte-Klausel (Verbot weiterer Regulierungen) – des *Zahlungs- und Kapitalverkehrs*, mit Ausnahme der Fälle ernsthafter geld- oder währungspolitischer Gefahren oder steuerrelevanter Aspekte, beinhalten. Um staatliche Beeinflussungen des Wettbewerbs zu minimieren, sollen Formen staatlicher Einflussnahme oder der Privilegierung einzelner Firmen, Branchen oder Regionen weit ausgelegt und schwer zu umgehen bzw. umgekehrt legitime Ausnahmen eng definiert werden. Staatliche Unternehmen und solche mit gewährten Vergünstigungen sollen jenseits der diesbezüglichen Aufgaben auf kommerzielle Orientierungen verpflichtet und Querfinanzierungen in nicht-monopolisierten Märkten (vergleichbar zu GATS Art. VIII) untersagt werden. Transparenzregeln bezüglich Subventionen, die über die bestehenden WTO-Regularien hinausgehen, sollen schließlich einen Demonstrationseffekt auf andere Länder ausüben und entsprechende globale Regelungen voran bringen.

2.3.4 Ökologische und soziale Standards

Soziale und ökologische Normen sollen durch die Anwendung international anerkannter Standards, darunter die Kernarbeitsnormen der ILO, eine begleitende Nachhaltigkeitsprüfung (*Sustainability Impact Assessment*, SIA) und ein vorgesehenes Monitoring bezüglich der Implementation dieser Standards gefördert werden. Dabei sollen zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen und Beschwerdemöglichkeiten geschaffen werden. Für das Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung schlägt die Kommission neben der ILO-*Declaration on Fundamental Rights and Principles at Work* von 1998, die *Declaration on Social Justice for a Fair Globalization* aus dem Jahr 2006 und handelsbezogene Elemente der *decent work*-Agenda vor. Neben dem Verweis auf international anerkannte Standards, freiwillige Initiativen oder *Corporate Social Responsibility*-Praktiken, bleiben Vorschläge zur Implementation und zum Monitoring allerdings wenig konkret. Der Einbezug von betroffenen und zivilgesellschaftlichen Akteuren

bleibt weitgehend auf Informations- und Anhörungsrechte begrenzt. Definierte Einfluss- und Sanktionsmöglichkeiten werden nicht genannt.

Zur Umsetzung der regulativen Vereinbarungen (z.B. bezüglich SPS, TBT) des Abkommens schlägt die Kommission schließlich einen institutionellen Rahmen vor, der bilaterale Konsultationsprozesse bezüglich regulatorischer Initiativen, vereinfachte Verfahren für sektorale Erweiterungen ohne nationale Ratifizierungsprozesse und institutionalisierte Gremien, z.B. sektorale Arbeitsgruppen, umfassen soll. Letztere sollen beispielsweise die Umsetzung der regulatorischen Vereinbarungen überwachen, die sektoralen Erweiterungen prüfen und Vorschläge für weitere regulative Angleichungen und Kooperationsinitiativen unterbreiten.

3 Konfligierende Verhandlungsziele und mögliche Verhandlungsergebnisse

3.1 Mögliche Streitpunkte zwischen EU und USA

Trotz des von beiden Seiten artikulierten Interesses an einem Abkommen und den bilateral entwickelten Vorschlägen der High Level Working Group ist weder der Erfolg der Verhandlungen noch deren Ergebnis bereits absehbar. Im Gegenteil, die besondere Bedeutung der Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen den USA und der EU, politische Dynamiken während der Verhandlungen (z.B. Wahlen) sowie die weit reichenden Zielsetzungen, die über frühere Abkommen hinaus weisen, erschweren eine Einschätzung zusätzlich. Da zudem die Verhandlungen nicht öffentlich sind, und somit nur wenige und überwiegend kontrollierte Informationen über den Verhandlungsverlauf nach außen dringen, kann sich eine Einschätzung möglicher Hindernisse und Streitpunkte der Verhandlungen nur auf Erkenntnisse aus anderen Abkommen und Hintergrundinformationen zu den Verhandlungsgegenständen stützen. Mögliche Ansatzpunkte hierfür können neben offensichtlicher Regelungsunterschiede jüngst oder noch verhandelte bi- oder mulilaterale Abkommen, z.B. die Abkommen mit Korea (KORUS, KOREA), das kürzlich abgeschlossene Abkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) und das noch verhandelte plurilaterale Dienstleistungsabkommen (TISA)[5], jüngere oder laufende WTO-Dispute, sowie schließlich die im Umfeld der Verhandlungen artikulierten Positionen und zivilgesellschaftlichen Problematisierungen sein. Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu können, sollen im Folgenden mögliche Streitpunkte, die den Verhandlungsverlauf beeinflussen könnten, diskutiert werden (vgl. u.a. Schott/Cimino 2013; Johnson/Schott 2013; Gerstetter u.a. 2013; Rostowka 2013):

Zu den offensichtlichsten Streitpunkten zählt der *Agrarsektor*. In diesem Bereich sind nicht nur die verbliebenen Zölle noch überdurchschnittlich, es treffen auch sehr unterschiedliche ‚Produktionsmodelle' mit jeweils eigenen Praktiken und Regulierungen aufeinander. Die US-Landwirtschaft ist durch große Farmen mit einer durchschnittlichen Nutzfläche von durchschnittlich 447 Hektar geprägt (2007, MacDonald et al. 2013: iii), während die durchschnittliche Betriebsgröße in Deutschland bei 56 Hektar (in Bayern nur 32 Hektar) liegt (2010; Statistische Ämter 2011: 10-11). Entsprechend unterschiedlich sind die Produktionsmethoden, einschließlich des umfangreichen Einsatzes gentechnisch veränderter Organismen (GMO) in den USA, und die erzielbaren Skalenerträge. Hinzu kommen sehr unterschiedliche Regulierungsinteressen bezüglich der Produktionsmethoden (z.B. Einsatz von Hormonen, Chemikalien) vor allem im Zusammenhang mit den sanitären und phytosanitären Regelungen, welche die USA im Zusammenhang mit der Landwirtschaft verhandeln will. Umgekehrt möchte die

5 Erschwert wird dies natürlich dadurch, dass bislang Verhandlungsergebnisse weder über die TISA-Verhandlungen noch über das EU-Kanada-Abkommen (CETA) öffentlich gemacht wurden.

europäische Seite den Schutz der Herkunftsbezeichnungen stärken und eine Regionalisierung der Zulassung von Exporten erreichen (z.B. bei regional auftretenden Erkrankungen). Einen weiteren kritischen Aspekt bilden schließlich die zum Teil hohen Subventionen. Da Subventionszahlungen auch die Exporteure aus anderen Ländern betreffen, werden diese in der Regel nicht im Rahmen bilateraler Abkommen verhandelt. Denkbar sind hingegen auszuhandelnde Kompensationszahlungen an die Exporteure. Inwieweit der Agrarsektor zu einem ernsten Problem für die Verhandlung wird ist noch nicht abzusehen, zumal der Widerstand von Seiten der Landwirte und der Zivilgesellschaft vor allem in Europa beachtlich ist. Die Vielzahl problematischer Fragen eröffnet allerdings auch Möglichkeiten für Kompromisse und eventuell könnten die problematischsten Aspekte ausgeklammert oder separat verhandelt werden.

Weitere umstrittene Bereiche bilden der *See- und Lufttransport*. Beide Transportarten sind in den USA durch nationale Regulierung (z.B. *Jones Act*) relativ geschlossen und gegen deren Öffnung spricht sich unter anderem auch der US-amerikanische Gewerkschaftsverband AFL-CIO (2013) aus. Während die EU diese Bereiche im Rahmen des TTIP verhandeln möchte, verweist die US-Seite beim Lufttransport explizit auf das bereits zwischen den USA und der EU bestehende *Air Transport Agreement*.

Noch unklar ist, ob der mögliche Einbezug des *Finanzsektors* zu einem Stolperstein für die Verhandlungen wird. Dem massiven Interesse der Finanzindustrie an einem Einbezug stehen politische und zivilgesellschaftliche Akteure gegenüber, die sich dagegen aussprechen. Auf europäischer Seite setzt sich die Kommission klar für den Einbezug des Finanzsektors ein, muss allerdings für den Fall eines möglichen Abschlusses der Verhandlungen berücksichtigen, dass der Finanzsektor zu den Bereichen zählt, die vom Europäischen Parlament oder Nationalstaaten kritisch betrachtet werden könnten. Auf der anderen Seite des Atlantiks sind die Positionen noch deutlicher gespalten. Während das verhandlungsführende Office of the U.S. Trade Representative (USTR) sich ebenfalls für einen Einbezug ausspricht, bestehen u.a. auf Seiten des U.S. Department of Treasury und bei den Aufsichts- und Regulierungsbehörden Bedenken, dass die in Reaktion auf die Krise erarbeiteten Reformen (v.a. Dodd-Frank Act) dadurch aufgeweicht werden. Diese Akteure wollen Regulierungsfragen des Finanzsektors lieber in anderen Foren und nicht im Rahmen des TTIP verhandeln (vgl. Johnson/Schott 2013).

Vor allem im Zusammenhang mit der Landwirtschaft und Aspekten des Gesundheitsschutzes gibt es eine Reihe strittiger Fragen bezüglich der *sanitären und phytosanitären Regeln*. Hinter den heftig diskutierten Streitpunkten („Gen-Food“, „Chlorhähnchen“) stehen dabei grundsätzliche Auffassungsdifferenzen hinsichtlich der Zulassung oder Kennzeichnungspflicht bestimmter Verfahren oder Produkte. Während auf europäischer Seite im Falle nicht als ausreichend erachteter wissenschaftlicher Evidenz hinsichtlich möglicher Gesundheitsgefährdungen das Vorsorgeprinzip bevorzugt wird, besteht die US-Seite auf der Priorität wissenschaftlich gestützter Risikoabschätzungen. Auf einer solchen Grundlage gilt beispielsweise für genmanipulierte Lebensmittel in

den USA das Prinzip der „Substiantial Equivalence“[6] und keine Kennzeichnungspflicht. Angesichts der mächtigen Lobby in den USA (u.a. Monsanto) dürfte eine stärkere Öffnung des europäischen Marktes allerdings hohe Priorität genießen und das ebenfalls in den USA zum Teil vorhandene Interesse an einer Kennzeichnungspflicht könnte das Bemühen um einen Kompromiss bestärken, während auf europäischer Seite das Vorsorgeprinzip für die Kommission weniger bedeutsam erscheint (vgl. Bartl/Fahey 2014) als für andere europäische Akteure oder die Einzelstaaten.

Unterschiedliche Regulierungen bestehen des Weiteren unter anderem in Bezug auf die *chemische* und die *pharmazeutische Industrie* oder die Zulassung *medizintechnischer Produkte*. So sind beispielsweise die Zulassungs- und Registrierungserfordernisse des REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) für die chemische Industrie in Europa deutlich höher als die entsprechenden Regelungen in den USA (Toxic Substances Control Act, TSCA). Unterschiedlich sind ebenso z.B. die Offenlegungspflichten von Testdaten für pharmazeutische Produkte oder die Zulassungsverfahren für medizintechnische Produkte.

Im Bereich *Rohstoffe und Energie* finden sich nicht nur unterschiedliche Praxen bezüglich der Zulassung spezifischer Verfahren, auch die Auffassungen, wie verschiedene Fragen in einem möglichen Abkommen behandelt werden sollen gehen auseinander. So möchte die Kommission beispielsweise Fragen zur Energiepreissetzung, zur Beseitigung von Monopolen oder bezüglich der Förderung fossiler Brennstoffe (z.B. „Fracking“) separat behandeln, während die US-Seite eine Behandlung in den übergreifenden „horizontalen“ Kapiteln befürwortet. Je nachdem welcher Standpunkt sich durchsetzen sollte, ist nicht auszuschließen, dass dies Einfluss auf den Spezifikationsgrad der Regelungen und ggf. auf die (auch zukünftigen) Möglichkeiten zur Bestimmung von Ausnahmen oder Sonderegelungen hat.

Hinsichtlich des *Schutzes geistiger Eigentumsrechte* und von *Herkunftsbezeichnungen* sind es vor allem letztere, die sich als problematisch erweisen könnten, bestanden darüber doch bereits bei den TRIPS-Verhandlungen unüberbrückte Gegensätze. Für die europäische Seite hat der Schutz von Herkunftsbezeichnungen aber hohe Priorität. Deutlich geringer dürften Differenzen in anderen Bereichen sein, beispielsweise hinsichtlich der Dauer von Patentrechten oder der Dritt-Nutzung von Testdaten, um die mögliche Einführung von Generica oder Biosimilars zu verzögern oder zu verhindern. Die USA sind offensiver, wenn es beispielsweise um die Kriminalisierung von „Internetpiraterie“ geht, während die Kommission durch das Scheitern von ACTA im Europäischen Parlament gewarnt sein könnte. Ebenso dürften die Diskussionen um den Schutz privater Daten, verstärkt durch die jüngste Abhöraffäre, die Verhandlungen eher von außen als von innen beeinträchtigen.

Nachdem die Kommission nun erstmals im CETA-Abkommen ein *Investitionskapitel* verhandelt hat, das sich bereits dem Muster-Investitionsabkommen der USA annähert,

6 Das Prinzip der substanziellen Äquivalenz geht davon aus, dass ein neu entwickeltes Lebensmittel ebenso sicher ist wie ein bereits existierendes, wenn es die gleiche Zusammensetzung aufweist, und somit keiner weiteren Sicherheitsprüfungen bedarf.

sind auch hinsichtlich des Investitionsschutzes keine unüberbrückbaren Differenzen zu erwarten. Unterschiede bestehen noch darin, wie weit der Investitionsbegriff ausgelegt werden soll. Die Kommission will den Investitionsschutz nicht auf die Markteintrittsphase (*pre-establishment*) ausdehnen, während die USA auf eine Ausdehnung des Schutzes auf den kompletten Investitionszyklus (*life-cycle of the investment*) bestehen. Darüber hinaus will sich die europäische Seite gemäß dem Mandat der Kommission vorbehalten, gegebenenfalls Safeguard-Regelungen einzuführen oder die Akzeptanz eines Investitionskapitels von dessen Ausgewogenheit abhängig zu machen. Letztlich dürfte auch der Investitionsschutz, insbesondere ein mögliches *Investor-State-Dispute Settlement* (ISDS), zu den kritischen Punkten hinsichtlich der Zustimmung des EU-Parlaments zählen. Eine vermutlich untergeordnete Rolle dürfte dagegen die US-Praxis bilden, den Investitionsschutz mit Sozial- und Umweltstandards zu verknüpfen, da die EU-Standards ähnlich hoch oder in einzelnen Bereichen eher höher sind und die Gefahr eines europäischen Wettbewerbsvorteils durch niedrigere Standards vergleichsweise gering ist.

Schwieriger erscheinen hingegen Einigungen im Bereich der *öffentlichen Beschaffung*. Schätzungen gehen davon aus, dass der US-amerikanische Beschaffungsmarkt insbesondere aufgrund der „Buy American" und ähnlicher Regelungen deutlich ‚geschlossener' ist als der europäische und z.B. lediglich 1/3 davon – gegenüber mehr als 90 % in der EU – durch das plurilaterale Government Procurement Agreement (GPA) erfasst ist (Fontagné/Gourdon/Jean 2013: 5). Entsprechend hohe Priorität hat dessen Öffnung für europäische Unternehmen und auch für die Kommission. Allerdings sind in diesem Bereich die Regelungsmöglichkeiten und -zuständigkeiten über verschiedene (*federal* und *subfederal*) Ebenen verteilt und nicht vollständig geklärt. So beharren einzelne Bundesstaaten, wie beispielsweise *Maine*, regelmäßig auf Ausnahmeregelungen in bi- und multilateralen Handelsabkommen (Maine 2013). Entsprechend hat sich die US-Verhandlungsseite (entgegen der Praxis in anderen Bereichen) skeptisch gegenüber dem von der Kommission verfolgten Negativlisten-Ansatz in diesem Bereich geäußert. Nicht zuletzt aufgrund der erheblichen Asymmetrie und den unterschiedlich verteilten Gewinn- und Verlustmöglichkeiten einer Deregulierung ist auch der Widerstand innerhalb der US-amerikanischen Zivilgesellschaft erheblich. Umgekehrt möchte die US-Seite jedoch eine genauere Betrachtung der EU-Strukturförderung zum Gegenstand machen, was auch auf regionaler oder lokaler Ebene innerhalb der EU stärkeren Widerstand provozieren könnte.

In Fragen der *Wettbewerbspolitik* könnte insbesondere das Thema Subventionen, unter anderem (neben der Landwirtschaft) für staatliche oder staatlich begünstigte Unternehmen (SOEs/SERs), die Verhandlungen beeinträchtigen, wobei in diesem Zusammenhang auch die Unterschiede zwischen der „state action doctrine"[7] auf US-Seite und Ausnahmen nach Artikel 106 TFEU auf europäischer Seite geklärt werden sollen. Hierbei dürfte sich beispielsweise der seit Jahren andauernde und vor der Welthandels-

7 Das Recht der Legislative öffentliche Körperschaften zu ermächtigen, Wettbewerb einzuschränken.

organisation verhandelte Subventionsstreit zwischen Airbus und Boeing nicht gerade positiv auf die Verhandlungen auswirken.
Differenzen bestehen schließlich ebenso bei *Sozial- und Arbeitsstandards*. Diese sind in Europa zum Teil durchaus höher, weshalb US-amerikanische Gewerkschaften mitunter darauf hoffen bzw. darauf drängen, dass ein Abkommen mit der EU eine Verbesserung der Standards begünstigt (Josling/Crombez 2013). Allerdings spricht die Erfahrung mit Handelsabkommen nicht gerade für die Erwartung, dass diese als Hebel zur Erhöhung von Standards eingesetzt werden. Zwar vereinbarten die USA in vergangenen Abkommen (z.B. KORUS) im Gegensatz zur EU (z.B. KOREU) Streitschlichtungsmechanismen auch in Bezug auf Sozialstandards, diese beziehen sich in der Regel jedoch auf Standardverletzungen beim Handelspartner und nicht im eigenen Land. Auf der anderen Seite ist nicht zu erwarten, dass die USA viel dafür einsetzen werden, in einem Abkommen mit der EU eine Durchsetzbarkeit von Sozialstandards festzuschreiben – die dann, wie es von anderen Vereinbarungen im Rahmen des TTIP erwartet wird, als Vorbild für die Entwicklung des Welthandelsregimes angesehen werden könnte.
Eine größere Rolle dürften hingegen unterschiedliche Standards oder Interessen in den Bereichen *Umwelt- und Gesundheitsschutz* spielen. Zwar hat die Kommission entsprechende Ziele mehr und mehr dem Ziel der Marktöffnung und der Stärkung des Wettbewerbs untergeordnet (vg. De Ville 2013b). In der europäischen Zivilgesellschaft und in den nationalen Politiken spielen derartige Ziele jedoch noch eine stärkere Rolle und haben ebenso Einfluss im Europäischen Parlament. Die Kommission wird deshalb vermutlich europäische Standards nicht vollständig oder bedingungslos preisgeben können. Mögliche Streitpunkte sind hier neben den bereits erwähnten sanitären und phytosanitären Regeln oder den Standards in der Chemieindustrie, (potentiell) umweltbelastende Verfahren der Rohstoff- oder Energiegewinnung, wie das sogenannte Fracking, oder Emissionsregulierungen, wie insbesondere der – im Zusammenhang mit dem Kyoto-Protokoll eingeführte – Emissionshandel im europäischen Luftverkehr, der bereits zu Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof geführt hat.

Diese Aufstellung nur einiger Verhandlungsstreitpunkte zwischen den USA und der EU macht deutlich, dass bis zu einem Abkommen viele Hindernisse bestehen, zugleich aber auch vielfältige Möglichkeiten für Kompromisse oder Tauschgeschäfte. Angesichts der schleppenden Fortschritte der früheren Ansätze eines transatlantischen regulativen Dialogs kann jedoch angenommen werden, dass in den sektor- oder bereichsspezifischen Regulierungen noch weit mehr Differenzen bestehen, die zwar (bislang) kaum politisiert sind, aber nichtsdestoweniger wettbewerbsrelevant sein können. Es gehört durchaus zur funktionalen Logik eines umfassenden Abkommens, solche Differenzen aus den oftmals eher unflexiblen und technokratisch geführten Diskussionen sektorspezifischer Experten ‚herauszulösen' und übergreifend, d.h. verhandlungsstrategisch zur Disposition zu stellen. Auf diese Weise werden die Regulierungsgegenstände politisiert, so dass sich die Verhandlungsdynamik einer quantitativen und auf funktionalen Kriterien basierenden Folgenabschätzung entzieht.

Die folgende Diskussion möglicher Verhandlungsergebnisse und Konsequenzen ist vor diesem Hintergrund zu betrachten, d.h. dass gerade im Bereich nicht-tarifärer Regulierungen eine mehr oder weniger horizontale oder lineare Absenkung von Handelsrestriktionen beispielsweise um 25 % – wobei bereits die dabei zugrunde gelegten Quantifizierungen sehr unsicher sind – sehr unwahrscheinlich ist. Vielmehr ist eher mit sektoral asymmetrischen Verhandlungsergebnissen, die stark von den politischen Dynamiken und dem Gewicht der verschiedenen (ökonomischen) Interessen abhängen werden, zu rechnen.

3.2 Mögliche Verhandlungsergebnisse

Da bislang keine konkreten (Zwischen-)Ergebnisse vorliegen und weder Verhandlungsdetails noch die tatsächlichen Verhandlungsstrategien öffentlich gemacht werden, sind Einschätzungen der Verhandlungskonsequenzen hypothetischer Natur und – nicht zuletzt da sie selbst auf die Verhandlungen zurückwirken können – mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Dennoch sollen im Folgenden, ausgehend von den Szenarien der ökonomischen Studien und der qualitativen Einschätzung bereichsspezifischer Schwierigkeiten in den Verhandlungen, zunächst die Wahrscheinlichkeiten verschiedener Verhandlungsergebnisse qualitativ eingeschätzt werden. Da es hier jedoch weder um exakt identifizierbare Ergebnisse noch um eine umfassende Abschätzung der Folgen gehen kann, werden ausgewählte Bereiche im Anschluss daran vertieft.
Aufgrund der von der Kommission und anderen Befürwortern verfolgten Strategie, das Abkommen durch zu erwartende ökonomische Wohlfahrtsgewinne zu rechtfertigen, erscheint es unerlässlich auf die entsprechenden Studien einzugehen. Zum einen sind die oft zusammenhangslos zitierten Zahlen bei genauerer Betrachtung zu relativieren und zum anderen werfen die verwendeten Modelle und Methoden Fragen hinsichtlich der Validität der Ergebnisse auf. Die überwiegend verwendeten *Computable General Equilibrium* (CGE) Modelle basieren auf Annahmen und Methoden, die in der Wissenschaft keineswegs unumstritten sind (s. Kapitel 4.2).
Da die Ergebnisse der Verhandlungen wesentlich von der Art der Verhandlungsführung als auch von den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um das TTIP abhängen, lohnt sich des Weiteren ein Blick auf die Verhandlungsführung. Dass die Verhandlungen weitgehend geheim und die Einflussmöglichkeiten ungleich verteilt sind, ist keine beklagenswerte Randerscheinung, sondern ein funktionales Kernelement der Verhandlungs- und Durchsetzungsstrategie und somit in hohem Maße relevant hinsichtlich der Ergebnisse.
Darüber hinaus gilt es, den Investitionsschutz, insbesondere das bislang geplante Sonderklagerecht für Konzerne, kritisch zu hinterfragen. Zum einen scheint dessen Integration in das Abkommen weniger eine Frage der Einigungsbereitschaft der Verhandlungsparteien als vielmehr eine Frage der gesellschaftlichen und politischen Problematisierung zu sein. Zum anderen wären damit politische und ökonomische Umverteilungseffekte verbunden, deren Einfluss auf andere Regelungsbereiche, z.B. die

öffentliche Beschaffung oder arbeitspolitische Standards, kaum absehbar ist, und die ebenso in die Wohlfahrtsberechnungen einbezogen werden müssen.
Schließlich sollen die möglichen Auswirkungen auf spezifische Bereiche untersucht werden. Zu den Bereichen, auf die sich ein Abkommen strukturell und eventuell mit erheblichen gesellschaftlichen Konsequenzen auswirken könnte, zählen das öffentliche Beschaffungswesen und verschiedene, darunter öffentliche, Dienstleistungen. Das TTIP könnte die Möglichkeiten demokratischer Einflussnahme bezüglich der lokalen oder regionalen Entwicklung, die Qualität öffentlicher Versorgungsleistungen und die Qualität von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen beeinträchtigen.

3.3 Zur Wahrscheinlichkeit verschiedener Szenarien

Ein sehr umfassendes, zentrale Bereiche der Dienstleistungen und der Landwirtschaft betreffendes Abkommen (‚Maximalabkommen') erscheint auf den ersten Blick weniger wahrscheinlich zu sein, als ein Minimalabkommen, welches nur die bisher verbliebenen Zollsätze im Warenverkehr beseitigt. Denn bei einem umfassenden Abkommen wächst nicht nur die Komplexität der Verhandlungen selbst, darüber hinaus ist auch mit einer stärkeren Problematisierung und gegebenenfalls größeren Widerständen im politischen Raum zu rechnen. Damit rückt jedoch zugleich die Aussicht auf nennenswerte Liberalisierungsfortschritte, an denen wichtige Wirtschaftsverbände interessiert sind, in die Ferne. Zudem möchten die beteiligten Regierungen bzw. EU-Kommission, nachdem sie sich so öffentlichkeitswirksam für einen umfassenden Abbau von Handelsbarrieren eingesetzt haben, substantielle Verhandlungsergebnisse vorweisen.
Dementsprechend ist zwar nicht auszuschließen, dass bei einem hartnäckigen Festhalten an (zu) ‚ambitionierten' Zielen die Verhandlungen komplett scheitern. Sollten in der Zwischenzeit jedoch das Abkommen zwischen der EU und Kanada ratifiziert werden und die Verhandlungen zwischen den USA und dem pazifischen Raum (TPP) zu einem Abschluss kommen, käme das Scheitern der transatlantischen Verhandlungen einer Blamage gleich. Für eine Einschätzung möglicher Verhandlungsergebnisse und deren Folgen, ist es deshalb sinnvoll, nicht nur ein ‚Minimalabkommen' mit einem „Maximalabkommen" zu kontrastieren, sondern auch ein mittleres Szenario zu berücksichtigen, das viele Sektoren erfasst, aber in unterschiedlicher Liberalisierungstiefe.
Das Szenario ‚Minimalabkommen' beinhaltet eine weitgehende Eliminierung der verbliebenen Zölle, geht jedoch in anderen Bereichen, wie Dienstleistungen, öffentliche Beschaffung oder Standards und Regulierungen nicht weit über bestehende Abkommen (z.B. GATS, GPA, SPS, TBT) hinaus. Hinsichtlich der Zölle kann das zuletzt ausgehandelte Abkommen mit Kanada als Anhaltspunkt genommen werden. Dort wurde beispielsweise für den EU-Agrarsektor ein vollständiger Abbau von 93,5 % aller Zölle größtenteils unmittelbar mit Inkrafttreten des Abkommens oder nach einer Übergangsfrist bis 7 Jahre vereinbart. Außerdem sollen in umstrittenen Bereichen, z.B. Rindfleisch, Schweinefleisch und Mais die zollfreien Einfuhrquoten leicht erhöht werden. Bei Industriegütern sollen mit Inkrafttreten 99,3 % und nach siebenjähriger

Übergangsfrist 100 % aller Zölle beseitigt sein (vgl. GC 2013; EC 2013h). Ein solches Verhandlungsergebnis entspräche in etwa den in Kapitel 4.1 besprochenen „Zoll" bzw. „Tariffs only"-Szenarien und soll wegen den geringeren Effekten in den hier interessierenden Bereichen nicht weiter betrachtet werden.
Ein reines Zollabkommen erscheint jedoch aufgrund der überproportionalen Betroffenheit des Agrarsektors nicht sehr wahrscheinlich. Angesichts der oben beschriebenen ungleichen Produktionsmodelle in der US-amerikanischen und der europäischen Landwirtschaft und der Verknüpfung mit den Streitfragen im Bereich der sanitären und phytosanitären Regeln würde die europäische Seite ein solches Abkommen ohne Kompensation in anderen Bereichen (z.B. öffentliche Beschaffung) wahrscheinlich kaum abschließen wollen, zumal es dann vermutlich lediglich zu einer Problemverschiebung von den Zöllen hin zu kompensierenden Subventionen käme.
Das gegenüberliegende „Maximalszenario" entspricht den unten beschriebenen „ambitionierten" Szenarien, die – zusätzlich zum Abbau der Zölle – eine weitgehende Liberalisierung über alle verhandelten Bereiche, d.h. (öffentliche) Dienstleistungen, öffentliche Beschaffung, Regulierungen und Standards, Wettbewerbsrecht, etc. impliziert und zudem einen weitgehenden Investitionsschutz, einschließlich Investor-Staat-Streitschlichtung, und einen erhöhten Schutz geistiger Eigentumsrechte beinhaltet. Ein derart weitreichendes Abkommen wird ebenfalls als nicht sehr wahrscheinlich betrachtet. Da jedoch keineswegs ausgemacht ist, in welchen Bereichen stärkere und in welchen weniger weitgehende Liberalisierungen ausgehandelt werden, kann es als umfassendes Set der möglichen Bausteine verschiedener Kompromisse betrachtet werden. Insofern würde ein solches Szenario alle der unten diskutierten Konsequenzen möglich machen.
Als am wahrscheinlichsten wird hier hingegen ein mittleres Szenario erachtet, das zwar ähnlich breit angelegt ist, allerdings mit einer über die verschiedenen Bereiche hinweg unterschiedlichen Liberalisierungstiefe und mit spezifizierten Ausnahmen, möglicherweise z.B. Finanzmarktregulierungen oder Wasserversorgung. Für eine solche Zwischenlösung sprechen in der einen Richtung, gegenüber der Minimallösung, die hochgesteckten ökonomischen und politischen Ambitionen auf beiden Seiten, die Minimalbedingung der WTO, dass bilaterale Abkommen umfassendere Liberalisierungen enthalten sollen als entsprechende multilaterale Abkommen und nicht zuletzt die Orientierung an parallelen Abkommen wie das CETA, die TPP oder die Verhandlungen über ein plurilaterales Dienstleistungsabkommen (TISA). In der anderen Richtung machen die Vielzahl umstrittener Bereiche zum einen Tauschgeschäfte zwischen den Verhandlungsparteien und zum anderen (entsprechend einem two- oder multilevel bargaining) Zugeständnisse wahrscheinlich. Letztere lassen sich dann gegenüber den opponierenden Kräften im Inneren (z.B. EU-Parlament, nationale oder lokale Regulierungsebenen, Umweltorganisationen, Gewerkschaften) als Erfolg verkaufen.
Für eine genauere Bestimmung erwartbarer Verhandlungsergebnisse können jüngere Abkommen oder Verhandlungen zwar Anhaltspunkte liefern, die Besonderheiten der bilateralen Beziehungen zwischen den USA und der EU könnten jedoch

ebenso gut eine sehr spezifische Verhandlungsdynamik begründen. Hinzu kommt, dass auf europäischer Seite die Strategie der Kommission schwer einschätzbar ist. Diese ist deutlich funktionaler oder technokratischer ausgerichtet, als es in der Regel nationalstaatliche Vertretungen sind, die unmittelbarer den gesellschaftlichen Diskursen und Machtverhältnissen unterliegen. Die Kommission vertritt keine nationalstaatlichen Regulierungsinteressen, sondern ist – im Gegenteil – sowohl handelspolitisch als auch nach innen, d.h. hinsichtlich des europäischen Binnenmarktes, an einem Abbau nationalstaatlicher Regulierungen interessiert.[8] Die für Nationalstaaten eher typische Abwägung zwischen einer Öffnung einerseits und dem Schutz heimischer Interessen andererseits ist im Fall der Kommission nicht sichtbar. Konkret bedeutet dies, dass es keineswegs klar ist, welchen verhandlungsstrategischen Wert die Kommission sektorspezifischen Schutzregelungen oder dem Vorsorgeprinzip in Fragen des Gesundheits- oder Umweltschutzes beimisst. Somit ist die Kommission in der durchaus komfortablen Position, protektionistische oder als solche betrachtete Motive verhandlungsstrategisch und ohne normative Verpflichtung einsetzen zu können. Zwar ist auch die Kommission letztendlich nicht unabhängig von der Zustimmung des Europäischen Parlaments und der Nationalstaaten im Europäischen Rat, indem die Kommission jedoch die verfügbaren Informationen über die Verhandlungen kontrolliert und die ‚offizielle' Expertise, d.h. Deutungen, bereitstellt, kann sie erheblichen Einfluss auf die sie kontrollierenden Akteure ausüben. Einzelnen Regierungen wird es später schwer fallen, das verhandelte Gesamtpaket wegen der Verletzung einiger ihrer Interessen scheitern zu lassen.

Weitere Anhaltspunkte können die Einschätzungen interessierter Stakeholder liefern. Eine entsprechende Umfrage haben das *Atlantic Council of the United States* und die *Bertelsmann Stiftung* – die als Unterstützer eines transatlantischen Abkommens betrachtet werden können – im Frühjahr 2013 durchgeführt. Danach erwarten zwar rund 90 % der Befragten den Abschluss eines Abkommens, eine knappe Mehrheit von 55 % ist allerdings der Ansicht, dass das Abkommen eher moderat bleibt und nur 37% glauben an ein umfassendes Abkommen (Barker/Workman 2013). Zu den wichtigen aber zugleich mit am schwierigsten zu erreichenden Inhalte eines Abkommens zählen die Befragten dabei einen deutliche, viele Sektoren – einschließlich industrieller Produkte – übergreifende Konvergenz in regulativen Fragen und Einigungen im Bereich der sanitären und phytosanitären Regeln. Sie sehen Einigungen bezüglich genmanipulierter Organismen und der Landwirtschaft, Fragen des Datenschutzes, Regulierungen des Finanzmarktes oder hinsichtlich pharmazeutischer Produkte und im Bereich der öffentlichen Beschaffung ebenfalls als schwierig, doch weniger gewichtig an. Noch weniger bedeutsam, aber gleichfalls schwer erreichbar, schätzen sie Einigungen bei den Herkunftsbezeichnungen,

8 Exemplarisch wird dies beispielsweise an der Handhabung der audio-visuellen Dienstleistungen deutlich. Diese sind nur vorläufig und auf besonderes Drängen Frankreichs aus den Verhandlungen ausgenommen. Die Kommission hat hingegen deutlich gemacht, dass sie grundsätzlich keinen Bereich von vorne herein aus den Verhandlungen ausnehmen will (vgl. Rostowska 2013).

über ökologische Standards, Investitionserleichterungen oder Arbeitsstandards ein. Dagegen werden ein weiterer Abbau von Zöllen und ein erhöhter Schutz geistiger Eigentumsrechte als leichter erreichbar, wenngleich wichtig, betrachtet. Ebenfalls etwas einfacher zu erreichen, aber auch etwas weniger bedeutsam sollen schließlich gemeinsame Standards gegenüber Drittländern, z.B. in Bezug auf Subventionen und Fragen des lokalen Anteils an der Gesamtwertschöpfung, und eine Liberalisierung des Energieexports sein (ebd.).

Entsprechend den differenzierten Einschätzungen erachten Barker und Workman ein Szenario für möglich, das zwar ambitioniert ist, aber einige strittige Bereiche, wie z.B. genmanipulierte Organismen und Landwirtschaft, Regeln der öffentlichen Beschaffung oder Umweltstandards, ausklammert oder nur begrenzt liberalisiert. Sollten die Verhandlungen dagegen stark auf die kritischen Bereiche fokussiert bleiben, könne ein der Doha-Runde der WTO vergleichbares Scheitern nicht ausgeschlossen werden. Der Abschluss eines umfassenden Abkommens wiederum, welches die umstrittenen Bereiche mit einschließt, setzt unseres Erachtens ein hohes Maß an Unterstützung der politischen Führungen auf Seiten der USA, der Europäischen Kommission und einflussreicher Mitgliedsstaaten, sowie durch den U.S. Kongress und das Europäische Parlament voraus.

Jüngere Abkommen, obgleich nur begrenzt vergleichbar, liefern zusätzliche Hinweise. Neben der bereits angesprochenen Reduktion von Warenzöllen im Abkommen mit Kanada (CETA; vgl. dazu GC 2013) wurden dort in regulativen Bereichen weniger weit reichende Maßnahmen vereinbart. Im Bereich *sanitärer und phytosanitärer Regeln* beispielsweise geht das CETA noch nicht weit über bestehende Abkommen hinaus. Weitergehende Vereinbarungen in diesem und anderen regulativen Bereichen, z.B. technische Handelsbarrieren, bleiben dabei häufig auf die Etablierung von Konsultations- und Kooperationsformen begrenzt. Im Bereich der *öffentlichen Beschaffung* wurden zwar weitgehend die Schwellenwerte für Ausschreibungen auf den verschiedenen Ebenen den innerhalb Europas geltenden Größen angepasst (z.B. 400.000 Euro im Bereich öffentlicher Versorgungsleistungen oder 200.000 Euro für lokale und regionale Aufträge z.B. von Krankenhäusern, Schulen und Universitäten), weiterhin sollen aber Ausnahmen bestehen bleiben (Häfen und Flughäfen, Rundfunk, Postwesen, Schiffbau) und ebenso sollen Möglichkeiten erhalten bleiben, soziale oder ökologische Kriterien zu formulieren oder – unterhalb der Schwellenwerte – heimische Unternehmen zu bevorzugen. Darüber hinaus wurden spezifische Sonder- oder Ausnahmeregelungen für einzelne Provinzen Kanadas vereinbart.

Bei den *Dienstleistungen* sollen im Abkommen mit Kanada einerseits wichtige Bereiche, darunter Finanzdienstleistungen (einschließlich der Verfügbarkeit des Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahrens für Investoren des Finanzsektors), Energie oder Telekommunikation, liberalisiert und ebenso zukünftige Liberalisierungen festgeschrieben, d.h. unumkehrbar gemacht werden. Andererseits sollen Gesundheitsdienstleistungen, staatliche Bildung, der Kulturbereich und andere soziale

Dienstleistungen ausgenommen bleiben. Ein Novum in Abkommen der Europäischen Union stellt schließlich der Einbezug eines *Investitionsschutz*kapitels dar, das zugleich ein Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren beinhaltet. Letzteres soll dabei jedoch – ebenso wie von Seiten der Kommission in den Verhandlungen mit den USA beabsichtigt – auf die Phase nach der Tätigung der Investition (*post-establishment*) beschränkt bleiben.

Kompromisse wurden des Weiteren auch bezüglich des – von europäischer Seite als wichtig erachteten – Schutzes von *Herkunftsbezeichnungen* vereinbart. Allerdings erstreckt sich der Schutz zum Teil nur auf Bezeichnungen in einer spezifizierten Sprache, nicht aber auf deren Übersetzungen, und bei verschiedenen zusammengesetzten Herkunftsbezeichnungen (z.B. „Gouda Holland“) gilt der Schutz nicht für den Gebrauch einzelner Bestandteile („Gouda“).

Als eine Vorlage für ein transatlantisches Abkommen können schließlich die Vereinbarungen des CETA bezüglich ökologischer und sozialer Standards betrachtet werden. Jenseits der üblichen Bekenntnisse zu internationalen Standards wie die *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* der ILO sind dort zwar ebenso Ansätze zur Streitschlichtung vereinbart, diese beschränken sich jedoch auf Konsultationsverfahren und das Recht, Empfehlungen zu formulieren, darüber hinaus sind damit jedoch keine ‚harten' Sanktionsmöglichkeiten (z.B. Handelssanktionen) jenseits der heimischen Durchsetzung bestehender nationaler Gesetze verbunden.

Letztlich sind es nicht allein politische Widerstände bezüglich kritischer Bereiche, sondern ebenso die Komplexität der Verhandlungsgegenstände selbst sowie die unterschiedlichen institutionellen Modelle und Zuständigkeiten, die ein umfassendes Abkommen erschweren. Beispielsweise sind regulierende Behörden verantwortlich gegenüber der Legislative und dementsprechend nur in einem begrenzten Maße bereit, Kompetenzen abzugeben (Ahearn 2009; Muscat 2013). In vielen regulativen Bereichen ist deshalb zu erwarten, dass nicht bereits im Rahmen der Verhandlungen über das Abkommen selbst konkrete Harmonisierungen oder Regeln gegenseitiger Anerkennung, sondern eher institutionelle Formen der Kooperation vereinbart werden, die auf spätere Harmonisierungen abzielen. In welchem Maße solche Kooperationsformen dann noch von der gegenwärtigen politischen Unterstützung profitieren und deshalb erfolgreicher sein werden als die diversen bisherigen Ansätze eines regulativen Dialogs ist keineswegs gewiss. Vor diesem Hintergrund müssen schließlich auch die Erwartungen hinsichtlich des wirtschaftlichen Nutzens des Abkommens relativiert werden.

4 Mögliche Konsequenzen des TTIP

4.1 Die ökonomischen Nutzenkalkulationen der Befürworter

Die EU-Kommission und andere Freihandelsbefürworter rechtfertigen das TTIP mit Verweis auf signifikante Wohlfahrtsgewinne aufgrund zusätzlicher Exporte, höheren Wachstums, Effizienz-, Einkommens- und Beschäftigungszuwächsen. Sie stützen sich dabei auf wirtschaftswissenschaftliche Studien, von denen fünf Studien am meisten Beachtung finden (s. Abschnitt 4.1.1). Diese auf komplexen Modellrechnungen basierenden Studien kommen alle zum Ergebnis, dass ein TTIP die Wohlfahrt sowohl in den USA als auch in der Europäischen Union steigern würde. Während sie sich hinsichtlich der Höhe der zu erwartenden Wohlfahrtsgewinne unterscheiden (s. unten), sind sie sich in der Ursachenanalyse einig. Die Argumentation stützt sich zum einen auf erwartete Spezialisierungsgewinne in Folge einer Handelsintensivierung und zum anderen auf die theoretische Annahme, dass der Markt gegenüber Formen staatlicher Wirtschaftslenkung überlegen ist. Beides soll zu einem effizienteren Einsatz der Produktionsfaktoren beitragen und Produktivitätszuwächse generieren. Als Barrieren gegen eine weitere Spezialisierung gelten Zölle und nicht-tarifäre Handelsbarrieren, also die Verhandlungsgegenstände des TTIP. Im Vergleich zu den noch bestehenden Zöllen werden die Belastungen durch solche Regulierungen im Warenhandel auf durchschnittlich 10 bis 20 %, d.h. wesentlich höher eingeschätzt, weshalb in diesen Bereichen – z.B. technische Standards, Vergabebedingungen, ökologische und gesundheitspolitische Regulierungen (besonders ausgeprägt für Agrarprodukte) – deutlich größere Effizienz- und Wohlfahrtsgewinne erwartet werden.
Während Dienstleistungen für lange Zeit gerade dadurch definiert waren, dass sie nicht handelbar waren, werden diese seit den 1980er Jahren auch in der Handelstheorie als handelbar angesehen. Durch das GATS von 1994 haben Dienstleistungen auch Einzug in die handelspolitische Praxis erfahren. Das GATS unterscheidet vier Arten, wie Dienstleistungen grenzüberschreitend erbracht werden können:

Mode 1 Grenzüberschreitende Erbringung, z. B. E-Learning übers Internet;
Mode 2 Nutzung im Ausland, z. B. für Studierende aus dem Ausland;
Mode 3 Kommerzielle Präsenz, z. B. eine Sprachschule von Berlitz;
Mode 4 Präsenz natürlicher Personen, z. B. muttersprachliches Lehrpersonal an einer Sprachschule.

Bei den TTIP-Verhandlungen liegt der Fokus auf Mode 3, der Erleichterung der kommerziellen Präsenz, was weniger eine Frage des Handels als eine der Investitionen ist. Insgesamt hinkt jedoch der Dienstleistungshandel dem Warenhandel noch sehr hinter her, sein Anteil spiegelt noch nicht die mit einem BIP-Anteil von über 70% hohe Bedeutung der Dienstleistungen in entwickelten Ökonomien wider. Entsprechend gering ist die Spezialisierung und damit sind umgekehrt die noch zu erzielenden Speziali-

sierungsgewinne, sprich Wohlfahrtsgewinne, hoch. Die Barrieren sind vielfältig. Für Mode 1 bspw. Beschränkungen durch den Datenschutz, für Mode 2 bspw. begrenzter Versicherungsschutz bei der Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen im Ausland, bei Mode 3 Bevorzugung inländischer Unternehmen bei staatlichen Subventionen und bei Mode 4 vielzählige Beschränkungen in der Mobilität von Arbeitskräften: von Beschränkung der Aufenthaltsdauer bis hin zur nicht Anerkennung von erworbenen Qualifikationen.

Die erwarteten positiven Effekte werden darüber hinaus durch neoklassische Argumente gestützt. Gerade hinsichtlich bisher staatlich erbrachten Infrastrukturleistungen, die eine ausländische Konkurrenz ausschließen, werden durch eine Privatisierung, die für die Nicht-Diskriminierung der ausländischen Konkurrenz Voraussetzung ist, Effizienzgewinne erwartet (vgl. z.B. Petersen/Schneider 2013). Die hierbei unterstellte quasi automatische Übersetzung mikroökonomischer Effizienzsteigerung in makroökonomische Einkommens- und Wohlfahrtsgewinne entspricht weitgehend der Logik, die auch den Binnenmarktreformen im Anschluss an die Lissabon-Agenda zugrunde liegt.

4.1.1 Vorstellung der Studien und ihrer Ergebnisse

Von den fünf erwähnten Studien sind drei auf Europa bezogen und zwei nehmen insbesondere Deutschland in den Fokus:

- CEPR: Centre for Economic Policy Research (CEPR 2013)[9]
- Impact Assessment Report der Europäischen Kommission (EC 2013a), basiert weitgehend auf CEPR
- CEPII, Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII) (Fontagné/Gourdon/Jean 2013)
- ifo-BMWi (Felbermayr u.a. 2013a)
- ifo-Bertelsmann (Felbermayr u.a. 2013b)

Diese Studien unterscheiden zwei bis drei Szenarien (s. auch Abschnitt 3.3), die zwischen der reinen Beseitigung von Warenzöllen, einem zusätzlich darüber hinaus gehenden Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse um rund 25 % bis hin zur Schaffung eines transatlantischen Binnenmarkts differenzieren. So unterscheidet beispielsweise die Europäische Kommission in ihrem Impact Assessment Report (EC 2013a) – der sich wiederum stark auf die Studie des Centre for Economic Policy Research (CEPR 2013) stützt – zwischen einem „konservativen" Szenario, mit einer 98-prozentigen Beseitigung der Warenzölle sowie einem Abbau der nicht-tarifären Handelshemmnisse im Bereich Waren um 10 %, bezüglich Dienstleistungen ebenfalls um 10 % und im Bereich öffentlicher Beschaffung um 25 %, und einem „ambitionierten" Szenario,

9 Das 1983 an der London Business School gegründete CEPR koordiniert die Aktivitäten eines internationalen Netzwerks von Wissenschaftlern. Die hier betrachtete Studie wurde von einem Autorenteam unter der Leitung von Prof. Joseph Francois im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt.

welches von einem 100-prozentigen Abbau der Warenzölle und einem Abbau der nicht-tarifären Hemmnisse um jeweils 25 % im Waren- und Dienstleistungsbereich und um 50 % bei der öffentlichen Beschaffung ausgeht.[10] Bezogen auf das Jahr 2027 (!) rechnet die Studie der Kommission je nach Szenario mit einem zusätzlichen Wachstum zwischen 0,27 % und 0,48 % bzw. zwischen 48,4 und 86,5 Mrd. € des realen Nationaleinkommens für die EU und zwischen 0,21 % und 0,39 % (33 bis 65 Mrd. €) für die USA (EC 2013a: 36f.). Das Centre for Economic Policy Research errechnete höhere BIP-Zuwächse, und zwar bis zu 119 Mrd. € für die EU und knapp 95 Mrd. € für die USA im „ambitionierten" Szenario (CEPR 2013: 47). Die bilateralen Exporte der EU würden dabei um 28 % und die der USA um rund 37 % ansteigen (EC 2013a: 37; CEPR 2013: 50).

Das französische Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII) modelliert ein „Referenzszenario", das von einer durchgängigen Reduktion nicht-tarifärer Handelshemmnisse um 25 % ausgeht (fast vergleichbar mit dem „ambionierten" Szenario des CEPR) und vergleicht dieses mit vier weiteren Szenarien (s. Tabelle 1), dem „Tariffs Only", das nur einen Abbau der Zölle berücksichtigt, einem „Targeted NTM Cuts", das von einem progressiv mit dem Regulierungsniveau zunehmenden Abbau nicht-tarifärer Hemmnisse ausgeht, einem „Harmonization Spillovers", das zusätzlich zum bilateralen Abbau um 25 % einen Abbau nicht-tarifärer Hemmnisse um 5 % gegenüber Drittländern unterstellt, und „Ecorys NTMs", welches dem Referenzszenario vergleichbar ist, aber auf den Schätzungen der ECORYS-Studie (2009) hinsichtlich der Handelseffekte nicht-tarifärer Regelungen beruht (Fontagné/Gourdon/Jean 2013). Wie zu erwarten, sind die Effekte im Tariffs Only-Szenario am geringsten und bei zusätzlichen Spillover-Effekten am ausgeprägtesten. Im *Referenzszenario*, beispielsweise, wachsen langfristig die Exporte (einschließlich Intra-EU-Handel) der EU um 2,3 % und die deutschen Exporte um 2,1 %. Bilateral wachsen die Exporte der EU27 in die USA um 49 % und umgekehrt die Exporte der USA in die EU um 52,5 %, wobei auf EU-Seite die Agrarexporte um fast 150 %, die Industriegüterexporte um knapp 62 % und die Dienstleistungsexporte um 24 % ansteigen sollen. Auf US-Seite sollen die Agrarexporte mit fast 170 % noch stärker, Industriegüterexporte mit gut 66 % leicht höher und die Dienstleistungsexporte hingegen mit 14 % deutlich weniger anwachsen.

Das reale Einkommen steigt sowohl in den USA als auch in der EU und darin in Deutschland und in Großbritannien um 0,3 %. Am größten sind die Effekte auf die Produktion im Agrarsektor und am geringsten im Dienstleistungsbereich, wobei beispielsweise in Deutschland die Wertschöpfung im Agrarbereich um 1,6 % sinkt, während sie im Industriesektor um 0,9 % und im Dienstleistungssektor um 0,4 % ansteigt.

10 Beide Szenarien unterstellen außerdem infolge internationaler Anpassungen so genannte Spillover-Effekte in Höhe von 20 %. Im Einzelnen werden in der Studie neben einem weiteren „Baseline"- bzw. Status-Quo-Szenario, die verschiedenen Bereiche der genannten Szenarien separat betrachtet.

Tabelle 1: Veränderung Exporte und Reales Einkommen in verschiedenen Szenarien, CEPII-Studie

Exporte					
	Referenz-Szenario*1	**Tariffs Only*2**	**Targeted NTM Cuts*3**	**Harmonization Spillovers*4**	**ECORYS NTMs*5**
USA	10,1	2,1	10,4	14,5	5,4
EU 27	2,3	0,4	1,9	3,4	1,3
Deutschland	2,1	0,3	1,7	3,0	1,2
GB	4,2	0,6	3,6	5,5	2,4
Frankreich	2,6	0,5	2,2	3,8	1,5
Reales Einkommen					
USA	0,3	0,0	0,3	0,5	0,2
EU 27	0,3	0,0	0,2	0,5	0,1
Deutschland	0,3	-0,0	0,3	0,5	0,2
GB	0,3	0,0	0,2	0,4	0,1
Frankreich	0,2	0,0	0,2	0,4	0,1

Legende: *1: durchgängige Reduktion nicht-tarifärer Handelshemmnisse um 25 %; *2: nur Abbau der Zölle; *3 progressiv mit dem Regulierungsniveau zunehmenden Abbau nicht-tarifärer Hemmnisse; *4 zusätzlich zum bilateralen Abbau um 25 % Abbau nicht-tarifärer Hemmnisse um 5 % gegenüber Drittländern; *5 vergleichbar mit Referenzszenario, aber auf Basis der NTB-Schätzungen der ECORYS-Studie.

Quelle: Fontagné/Gourdon/Jean 2013: 11

Hinsichtlich der Beschäftigungs- und Lohnentwicklung schließt die Einschätzung der Kommission negative Anpassungseffekte in einzelnen Sektoren zwar nicht grundsätzlich aus, insgesamt sollen jedoch die Beschäftigungszuwächse überwiegen und die Löhne sollen sowohl für gelernte als auch für ungelernte Arbeitskräfte wachsen – im „ambitionierten" Szenario bis zu 0,50 % bzw. 0,51 % in der EU und bis zu 0,36 % bzw. 0,38 % in den USA. Mögliche Effekte auf andere Sozialstandards und qualitative Aspekte der Beschäftigung (soziale Inklusion, Schutz, Gleichberechtigung) untersucht die Kommission nicht, geht jedoch davon aus, dass die Auswirkungen eines bilateralen Abkommens zwischen entwickelten Ökonomien in diesen Bereichen neutral sind (EC 2013a: 50f.). Das CEPR (ebd.: 78) rechnet zwar mit Arbeitsplatzverlusten in Höhe von 0,2 % bis 0,5 % der Gesamtbeschäftigung in der EU, betrachtet dies aber ähnlich wie die Kommission als vernachlässigbar, da die Jobverluste im Rahmen der durchschnittlichen Fluktuation problemlos kompensiert würden. In der Studie des CEPII wiederum werden mögliche Beschäftigungs- oder Lohneffekte nicht betrachtet.

Deutlich größere Einkommenseffekte erwarten die beiden Studien des Münchner ifo Instituts unter der Leitung von Prof. Felbermayr, die erste im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (ifo-BMWi, Felbermayr u.a. 2013a), die zweite mit noch optimistischeren Auswirkungen im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung (ifo-Bertelsmann, Felbermayr u.a. 2013b+c; vgl. Tabelle 2). Die ifo-BMWi-Studie unterscheidet zunächst zwischen einem Zollszenario und einem „umfassenden Abkommen", das den geschätzten Handelsschaffungseffekt vergangener Freihandelsabkommen zugrunde legt. Auf Basis eines gemäß diesem Handelsschaffungseffekt kali-

brierten Modells werden in der Studie drei weitere Szenarien unterschieden: wiederum ein „Zollszenario“, in dem ein vollständiger Abbau der verbliebenen Zölle angenommen wird, ein „NTB-Szenario“, das von einer zusätzlichen Absenkung nichttarifärer (*ad valorem*) Handelshemmnisse um etwa 25 % ausgeht, und ein „Binnenmarktszenario“, welches eine Absenkung aller effektiven bilateralen Handelshemmnisse auf das Niveau zwischen Deutschland und der EU unterstellt. Im Falle eines umfassenden Abkommens, welches eher dem *NTB-Szenario* entspricht, berechnen die Autoren einen Wohlfahrtseffekt, d.h. Zuwächse des realen Einkommens, um durchschnittlich rund 3 % und knapp 4,7 % für Deutschland in der langen Frist, welche die Autoren mit 10 bis 20 Jahren veranschlagen (Felbermayr u.a. 2013a: 76). Für das *Zollszenario* hingegen fallen die Wohlfahrtsgewinne mit durchschnittlich 0,1 % bzw. 0,24 % für Deutschland deutlich geringer aus (ebd.: 81). Bezogen auf die Exporte berechnen die Autoren für das Zollszenario eine Zunahme der deutschen Exporte in die USA um 4,86 % und einen Rückgang der Exporte in die übrigen EU-Länder um 0,24 %. Umgekehrt sollen die Exporte der USA nach Deutschland um 7,45 % zunehmen, während die der übrigen EU um 0,44 % schrumpfen. Im *NTB-Szenario* hingegen sollen die deutschen Exporte in die USA um knapp 57 % zulegen und die in die übrige EU um 2,64 % abnehmen. Die Exporte der USA nach Deutschland nehmen um knapp 94 % zu und die der übrigen EU nach Deutschland um 5,5 % ab (ebd.: 91ff.).

Hinsichtlich des Arbeitsmarktes finden die Autoren für das Zollszenario keine nennenswerten Effekte auf das Beschäftigungs- und Lohnniveau. Dagegen sollen im *NTB-Szenario* in Deutschland rund 25.000 neue Arbeitsplätze entstehen, in der übrigen EU fast 100.000 und in den USA fast 70.000. Die durchschnittlichen Reallöhne sollen entsprechend jeweils um 1,6 %, knapp 1,7 % und 2,15 % zulegen. Für das noch weitergehende *Binnenmarktszenario* (mit dem unrealistischer Weise zum Teil geworben wird) ermitteln die ifo-Wissenschaftler sogar Beschäftigungsgewinne von bis zu 110.000 Arbeitsplätzen in Deutschland, 280.000 in der übrigen EU und 103.000 in den USA, wobei die Beschäftigungszuwächse vor allem in exportorientierten kleinen und mittelständischen Unternehmen erfolgen sollen. Die durchschnittlichen Reallöhne wiederum sollen respektive um bis zu 8,32 %, 6,18 % und 5,25 % ansteigen. Die Beschäftigungs- und Reallohneffekte sollen dabei neben der Ausweitung des Handels insbesondere ein Resultat von Produktivitätssteigerungen und einer Absenkung des allgemeinen Preisniveaus sein. So soll die durchschnittliche Arbeitsproduktivität in Deutschland je nach Szenario (Zoll, NTB, Binnenmarkt) um 0,06 %, 1,14 % bis hin zu 5,65 % ansteigen, während das Preisniveau um 0,06 %, 0,61 % bzw. 16,19 % sinken soll (ebd.: 97ff.).

Zu noch optimistischeren Schätzungen kommt die ifo-Bertelsmann-Studie (Felbermayr u.a. 2013b). Entsprechen die von der ifo-Bertelsmann-Studie ausgewiesenen Effekte auf das reale Einkommen noch denen der ifo-BMWi-Studie, so weichen die geschätzten Effekte auf die Exporte und auf die Beschäftigung zum Teil deutlich ab. Im *Zollszenario* fallen die Exportzuwächse Deutschlands gegenüber den USA mit 1,13 % und mit 1,65 % ebenso die der USA gegenüber Deutschland deutlich geringer aus. Im *Liberalisierungsszenario* nehmen die Exporte nun in beide Richtungen um knapp

94 % zu. Dagegen gehen die deutschen Ex- und Importe gegenüber den europäischen Ländern und der Mehrzahl der BRICS-Staaten mit bis zu 41 % zum Teil deutlich zurück (ebd.: 14ff.).

Tabelle 2: Auswirkungen auf Deutschland, ifo-BMWi und ifo-Bertelsmann, Szenarien

	Zollszenarien	NTB-Szenario	Umfassende Liberalisierung	Binnenmarkt-Szenario
Export D -> USA	+4,68 % / + *1,3 %*	+57 %	+94 % / *+94 %*	+262 %
Export D -> EU26	-0,24 %	-2,64 %	k. A.	-17,55 %
Einkommen D	+0,13-0,24 % / *+0,24 %*	+1,6 %	+4,68 % / *+4,68 %*	+8,32 %
Reallöhne D	+0,13 % / *+0,54 %*	+1,6 %	k. A. / *+2,19 %*	+8,32 %
Arbeitsplätze D	+2000 / + *45.000*	+25.000	k. A. / *+181.000*	+110.000

Legende: in kursiv Zahlen der ifo-Bertelsmann-Studie

Quellen: Felbermayr u.a. 2013a und 2013b

Bezüglich des Arbeitsmarktes weist die Bertelsmann-Studie nun bereits für das *Zollszenario* mit knapp 45.000 neu geschaffenen Arbeitsplätzen in Deutschland, 106.000 in Großbritannien, 277.000 in den USA und über 500.000 in der OECD deutlich optimistischere Zahlen aus. Für das *Liberalisierungsszenario* nimmt die Studie sogar Beschäftigungszuwächse u.a. in Höhe von 181.000 Arbeitsplätzen in Deutschland, 121.000 in Frankreich, 141.000 in Italien, 143.000 in Spanien, 400.000 in Großbritannien, knapp 1,1 Mio. in den USA und gut 2 Mio. in der OECD an. Dagegen sollen in anderen Ländern, wie z.B. Kanada, der Türkei, Japan oder Australien jeweils über 50 und bis zu 100 Tausend Arbeitsplätze verloren gehen.

4.2 Kritik der ökonomischen Nutzenkalkulationen – EU-Studien

Die zum Teil recht optimistischen Kalkulationen der wirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte und deren Gebrauch bei der Präsentation des Vorhabens wurden oben bereits vorgestellt. An dieser Stelle sollen nun die in den Studien überwiegend verwendeten Modelle und zugrunde liegenden Annahmen kritisch betrachtet werden. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob der erwartbare Nutzen die Gefahren einer Preisgabe nationaler bzw. demokratischer Regulierungsmöglichkeiten rechtfertigen kann und wie die möglichen Gewinne und Verluste verteilt sein könnten. Für die folgende Kritik werden dabei vor allem die Impact Studie der Europäischen Kommission, bzw. die dort in großen Teilen zugrunde gelegte CEPR-Studie, sowie die Studie des Münchner IFO-Instituts näher betrachtet.

Ein erster Kritikpunkt betrifft die notwendige Relativierung der angegebenen Wohlfahrtseffekte. Selbst wenn angenommen wird, dass die für ambitioniertere Abkommen in mehreren Studien (EC 2013a; CEPR 2013; Fontagné/Gordon/Jean 2013) ermittelten Einkommenszuwächse in einer Größenordnung von rund einem halben Prozentpunkt realisiert werden können, handelt es sich doch eher um sehr bescheidene Zuwächse. Die genannten Studien gehen alle davon aus, dass entsprechende Gewinne erst nach 10 bis 20 Jahren anfallen. Bis dahin sind die Beschäftigungs- und Einkommensgewinne marginal und könnten durch kurz- und mittelfristige Anpassungsverluste sogar aufgewogen werden. Bilateral betrachtet ist das Handelsvolumen zwischen der EU27 und den USA eher zu klein, um nennenswerte konjunkturelle Effekte in beiden Wirtschaftsräumen auszulösen, daran dürften auch die erwarteten Handelszuwächse wenig ändern (Behringer/Kowall 2013; Stephan/Löbbing 2013). Noch kritischer zu betrachten sind die Angaben über Reallohnsteigerungen oder durchschnittliche Zuwächse des Einkommens privater Haushalte in einer Größenordnung von gut 500 Euro. Diese Einkommensgewinne werden über den Zeitraum betrachtet ebenfalls marginal, darüber hinaus handelt es sich dabei jedoch um einfache arithmetische Mittelwerte, die vor dem Hintergrund der tatsächlichen Entwicklung der Einkommensverteilung über die letzten Jahrzehnte für die Mehrzahl der Haushalte alles andere als erwartbar sind. Die negativen Effekte dieser – im Übrigen auch die Importe begrenzenden – Umverteilung auf das Wachstum der deutschen und der europäischen Wirtschaft können größer eingeschätzt werden als die erwartbaren Zuwächse infolge eines transatlantischen Abkommens (vgl. z.B. Feigl/Zuckerstätter 2012; Joebges/Schmalzbauer/Zwiener 2009).

Die berechneten Einkommens- und Beschäftigungsgewinne sind aber nicht nur gering, sie beruhen außerdem auf einseitigen und zum Teil wenig realistischen Annahmen und Modellen. Zunächst teilen die Studien eine einseitige Behandlung von Regulierungen als nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Dadurch wird jedoch der regulative – z.B. ökologische oder soziale – Nutzen bestehender Regeln unterschlagen und ihre gesellschaftliche Funktion auf die Handelseffekte reduziert, d.h. die möglichen Schäden einer Deregulierung werden nicht quantifiziert. Gleiches gilt im Übrigen für die in den Studien vernachlässigten kurz- oder mittelfristigen negativen Effekte auf den Absatz und die Beschäftigung in Wirtschaftszweigen, die durch Handelsumlenkungen, vor allem innerhalb der EU, oder erhöhte Importkonkurrenz betroffen sind. Die Annahme, dass diese Effekte längerfristig überkompensiert werden und deshalb nicht ins Gewicht fallen, vernachlässigt auf der negativen Seite mögliche dynamische Wirkungen, die aber umgekehrt hinsichtlich möglicher Produktivitätszuwächse und der Wettbewerbsfähigkeit als bedeutsam betrachtet werden. Zudem sind, je nach Regelung, die für die bilaterale Begünstigung von Exporten erforderlichen Herkunftszertifikate mit Kosten verbunden, die insbesondere im Fall kleiner Unternehmen mit geringeren Losgrößen in der Produktion die Kosteneinsparungen infolge des Abkommens deutlich schmälern können.

Problematisch sind darüber hinaus die Berechnungsmodelle, die den Studien des CEPR und der Kommission zugrunde liegen. Diese Modelle beruhen auf teilweise geschätz-

ten oder angenommenen Parametern für die Berechnung der Handelsdynamik als Folge eines Abbaus tarifärer und nicht-tarifärer Regulierungen. So basieren beispielsweise die unterstellten den Handel behindernden Kosten nicht-tarifärer Regulierungen in der ECORYS-Studie auf per Umfrage ermittelten subjektiven Schätzungen von Unternehmen, die anschließend quantifiziert wurden. Nicht näher erläutert sind zudem die lediglich im Anhang der Kommissions-Studie ausgewiesenen und ebenfalls aus der ECORYS-Studie übernommenen Nachfrageelastizitäten, die entscheidend dafür sind, wie stark die Nachfrage und damit das potentielle Exportwachstum auf Kosten- bzw. Preisveränderungen reagiert. In den implizit angenommenen Außenhandelsmodellen führt eine höhere unterstellte Preiselastizität der Nachfrage automatisch zu größeren Wohlfahrtseffekten (vgl. Mitra-Kahn 2008: 66ff.; Taylor/von Arnim 2006). Vor allem im Dienstleistungsbereich werden die angenommenen Elastizitäten allerdings häufig überschätzt (Hay 2011).

Des Weiteren basieren die Modelle auf einer Reihe unrealistischer Annahmen, wodurch die Ergebnisse in verschiedener Hinsicht verzerrt werden. So werden beispielsweise makroökonomische Anpassungen infolge einer vollständigen Weitergabe von Kostensenkungen überschätzt und nachfragerelevante Wirkungen, z.B. entgangener Zolleinnahmen oder verteilungsrelevanter Institutionen und Politiken ebenso wie das Auftreten von Ungleichgewichten, z.B. der Leistungs- und Zahlungsbilanzen oder durch unterausgelastete Kapazitäten eher unterschätzt. Infolge der Annahmen und Begrenzungen der Modelle kann schließlich vermutet werden, dass insbesondere die Beschäftigungseffekte in den Studien eher zu positiv ausfallen. So werden beispielsweise Verlagerungs- oder Substitutionseffekte zwischen Intra- und Extra-EU-Handel ebenso wie intra-sektorale Arbeitsplatzeffekte vernachlässigt (vgl. zu Letzterem: CEPR 2013: 77, FN 17). Dass schließlich die Arbeitsplatzmobilität im Wesentlichen den realisierbaren Lohnsteigerungen folgt, d.h. regelmäßig mit positiven Einkommens- und Nachfrageeffekten verbunden ist, entspricht ebenso wenig den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte.

4.2.1 Kritik der ökonomischen Nutzenkalkulationen – ifo-Studien

Die ifo-Studien sollen hier näher beleuchtet werden, da sich die Autoren unter der Leitung von Professor Felbermayr umfangreich Gedanken gemacht haben, wie die bisherigen Modellrechnungen zur Prognose der Auswirkungen von Handelsabkommen, von denen sie sich explizit abgrenzen, verbessert werden könnten. Insbesondere stützen die Autoren des ifo ihre ökonometrischen Schätzungen auf die Handelseffekte früherer Handelsabkommen und bemühen sich um realistischere Annahmen bezüglich des Arbeitsmarktes und der Wettbewerbsbedingungen.

Zweifellos versprechen ökonometrische Schätzungen eine bessere Abbildung der Realität, doch stellt sich die Frage, ob dieses Versprechen auch für einen Blick in die Zukunft eingelöst werden kann. Zunächst muss geklärt werden, inwiefern die bisherigen präferentiellen Handelsabkommen vergleichbar sind. Zum Vergleich zieht die Studie

alle vor 2005 bei der WTO registrierten Abkommen heran, wobei weder das Alter noch die Qualität dieser Abkommen berücksichtigt wird. Viele dieser Abkommen sind jüngeren Datums. In welchem Zeitraum realisieren sich die erhofften Vorteile eines solchen Abkommens? Die Studie zielt explizit auf langfristige Effekte ab. Die lange Frist wird in der Studie dreimal spezifiziert, allerdings jedes Mal anders: 5-8 Quartale (Felbermayr u.a. 2013a: 14 Fn13), 10-20 Jahre (ebd. 69) und 12 Jahre (ebd. 111). Je länger der Zeitraum, umso mehr nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass die gemessenen Effekte durch andere Faktoren beeinflusst werden. Da die in der Studie heran gezogenen Abkommen nicht nach dem Zeitverlauf bzw. Alter differenziert werden, ist deren Vergleichbarkeit somit fraglich. Und auch hinsichtlich der Qualität, sprich der Liberalisierungstiefe, dieser Abkommen ist die Vergleichbarkeit sicherlich nicht gegeben, da die Unterschiede allein zwischen den bekannten Abkommen, wie EU, NAFTA, Mercorsur und ASEAN, diesbezüglich erheblich sind. Ein Handelsabkommen von mit dem TTIP vergleichbarer Größe des Wirtschaftsraums besteht derzeit noch nicht. Insgesamt fehlt es für einen sinnvollen Vergleich hinsichtlich zentraler Parameter an Ähnlichkeit zwischen bestehenden Abkommen und dem angestrebten TIPP.

Grundsätzlicher stellt sich vor dem Hintergrund der negativen Erfahrungen mit Prognosemodellen auf Basis von Daten aus der Vergangenheit im Zuge der Finanzkrise (Taleb 2008) die Frage, ob überhaupt so umstandslos vergangene Daten in die Zukunft verlängert werden können. Abgesehen davon, dass eine Intensivierung marktgesteuerter weltweiter Arbeitsteilung auch Gegenbewegungen provozieren können (Polanyi 1944/2001), erschwert gerade der technische Fortschritt den Blick in die Zukunft. So ermittelt beispielsweise die Studie, dass die US-Exporte von Erdöl und Erdgas nur leicht steigen sollen (Felbermayr u.a. 2013a: 115). Angesichts der Erschließung von Schieferöl- und -gasvorkommen durch die neuen Fracking-Techniken wird jedoch derzeit ein anderes Volumen prognostiziert (US Department of Energy 2009). Zum Abschluss des Dienstleistungsabkommens GATS im Jahre 1994 konnten sich die beteiligten Bildungsministerien noch nicht vorstellen (Scherrer 2005), dass mittels des Internets Universitäten wie die Phoenix University grenzüberschreitend hunderttausende von Studierenden mit Kursen versorgen können. Heute ist noch nicht absehbar, was Dreidimensional-Drucker für den grenzüberschreitenden Handel bedeuten, die es bereits jetzt jeder Person ermöglichen, sich mit aus dem Internet heruntergeladener Software ein funktionstüchtiges, allerdings noch nicht sehr haltbares Gewehr herzustellen (zu „drucken“; Greenberg 2013).

Bei der Bemessung der wirtschaftlichen Auswirkungen von präferentiellen Handelsabkommen stellen Faktoren wie Technik auch für den Blick in die Vergangenheit eine Herausforderung dar. Wie kann der Anteil eines Freihandelsabkommens an der generellen Vertiefung grenzüberschreitender Arbeitsteilung gegenüber anderen Faktoren genau bemessen werden? Und noch grundsätzlicher, kann die Wirkung eines einzelnen Faktors in komplexen Systemen wie menschliche Gesellschaften überhaupt isoliert werden? Dies setzt voraus, dass die Wirkung des untersuchten Faktors nicht abhängig von der jeweiligen spezifischen Interaktion mit anderen Faktoren ist. Ein Beispiel: Ein

Abkommen über grenzüberschreitende Bildung wirkt vor dem Internet anders als nach Etablierung des Internets. Mit anderen Worten, die jeweils gemessene Wirkung kann Produkt des Zusammenspiels verschiedener Faktoren sein (Ragin 2008).
Die ifo-Studie geht allerdings davon aus, dass der Faktor Handelsabkommen in seiner Wirkung isoliert werden kann, indem neben der Existenz eines solchen Abkommens auch der Einfluss weiterer Variablen, wie z.B. die räumliche Nähe, eine gemeinsame Grenze oder Sprache auf die Handelsbeziehungen geschätzt werden, wobei letztgenannte Faktoren selbst wiederum Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem Abkommen kommt, haben können. Damit soll der Ansatz in der Lage sein, sowohl die Handelsschaffungs- als auch die Handelsumlenkungseffekte (weg von den Partnern außerhalb, hin zu denen innerhalb der Freihandelszone) zu berücksichtigen (Felbermayr u.a. 2013a: 59).
Da präferentielle Handelsabkommen über den Abbau von Zöllen hinausgehen, stellt sich bei der Ermittlung der Auswirkungen das Problem, wie die nichttarifären Handelsbarrieren (NTB) gemessen werden können. Für ihre Analyse auf nationaler Ebene (Makroanalyse) vermeint die ifo-Studie, das Problem mit Hilfe ihres Modells elegant umgehen zu können. Es werden einfach die handelsschaffenden Faktoren in ihrer Gesamtheit gemessen, da es letztlich offen bliebe, ob die empirisch gemessenen Handelseffekte aus der Reduktion tarifärer Barrieren oder dem Abbau von nichttarifären Barrieren stammen. Ob aber ohne Spezifizierung der Handelsabkommen nach Dauer und Tiefe und ohne Berücksichtigung von Interaktionseffekte dies mit der Genauigkeit gelingt, die die Studie vorgibt zu erreichen, ist zweifelhaft. Gerade wenn zeitliche Effekte untersucht werden sollen, bietet sich die Längsschnittanalyse an, die aber hier wohl aus Gründen der Datenerhebung nicht erfolgte. Zudem bleiben die Fragen sowohl nach der Vergleichbarkeit für das TTIP als auch der Tauglichkeit vergangener Daten für Prognosen offen.

4.2.2 Bemessung der nicht-tarifären Handelsbarrieren (NTB)

Während für die Makroanalyse die ifo-BMWi-Studie auf eine exakte Bemessung der Höhe der NTB vermeint verzichten zu können, versucht sie genau dies für ihre sektoralen Analysen. Da es derzeit allerdings keine anerkannte Methodik gäbe, mit deren Hilfe die Kosten von nichttarifären Handelsbarrieren berechnet werden könnten (Felbermayr u.a. 2013a: 42), geht die Studie zweigleisig vor. Zum einen setzt sie die für die Makroanalyse abgelehnten Berechnungsmodelle in leicht modifizierter Weise ein. Weil sie die so ermittelten Ergebnisse bloß »als informativ, aber nur teilweise belastbar« (ebd. 43) ansieht, ergänzt sie diese Analysen innovativ mit den Resultaten einer Umfrage unter deutschen Wirtschaftsverbänden zu den Handelskosten in den USA. Eine Befragung US-amerikanischer Verbände wurde nicht vorgenommen, so dass für die Handelskosten in Europa keine Umfrageergebnisse vorliegen. Im Fließtext der Studie liest es sich zunächst so, als ob die Rücklaufrate sehr hoch wäre (ebd. 48), doch ein Blick auf die komplette Liste der Verbandsantworten in der Tabelle A. I.1 zeigt, dass

nur 16 Verbände geantwortet haben, wovon auch etliche die Umfrage nicht vollständig beantworteten. Die Antworten stammen eher von Verbänden, die sich schon zuvor für das TTIP eingesetzt haben. Gleichwohl sind einige Antworten durchaus interessant. So wurden allgemein als Barrieren die Gesetze zur Terrorismusbekämpfung in den USA genannt. Inwiefern diese aufgrund des TTIP geändert werden, bleibt unklar. Des Weiteren wurden insbesondere sektorale Hürden benannt. Für die Finanzindustrie ist dies das komplexe Gesetzeswerk in Reaktion auf die Finanzkrise von 2007, der Dodd-Frank Act. Für die Nahrungsmittelindustrie sind dies die besonderen Veterinär- und Hygieneregelungen. Die Studie wirft nicht die Frage auf, ob nicht solche Regelungen sinnhaft sind und deshalb nicht durch das TTIP beseitigt werden sollten.

Durch die Umfrage fühlt sich die Studie darin bestätigt, die Berechnungen rein auf einer Güterwirtschaft fußen zu lassen, und monetäre Aspekte außen vor zu lassen, da »die Wechselkursproblematik […] außer im Textilsektor und im Fahrzeugbau von den Interviewpartnern als wenig wichtig eingestuft« (Felbermayr u.a. 2013a: 55) wird. Allerdings sieht die Studie an anderer Stelle gerade diese zwei ausgenommenen Sektoren, Textil und Fahrzeugbau, als diejenigen an, die am meisten vom TTIP profitieren würden (ebd. 18).

Bei der ökonometrischen Analyse der nichttarifären Handelsbarrieren zwischen der EU und den USA geht die Studie einfachhalber davon aus, dass innerhalb der USA, der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) und insbesondere innerhalb der EU keine Handelsbarrieren bestehen. Laut der Studie macht diese Annahme »durchaus Sinn« (Felbermayr u.a. 2013a: 88 Fn47). Selbst innerhalb der USA bestehen jedoch gerade im Dienstleistungssektor Handelsbarrieren, beispielsweise bei der gegenseitigen Anerkennung von professionellen Zertifikaten. Einzelstaatliche Regelungen für den Umweltschutz führen auch im Gütersektor zu Barrieren, beispielsweise die unterschiedlichen Abgasnormen für Automobile. Für Europa dürfte dies noch mehr zutreffen, insbesondere wenn man der Wettbewerbskommission Glauben schenken darf (Almunia 2014). Die Nichtberücksichtigung der internen Barrieren erhöht die vermuteten externen Barrieren. So errechnet die Studie auch, dass die »imputierten Handelskosten« für Exporte Deutschlands nach den USA einen Wert von 53 annehmen, sprich 53 % teurer sind als in Deutschland (Felbermayr u.a. 2013a: 89). US Exporte nach Deutschland sind sogar 155 % teurer als in den USA. Die Studie erklärt sich die hohe Differenz »vor allem damit ..., dass Deutschland im Jahr 2007 hohe bilaterale Überschüsse erwirtschaftet hat« (ebd. 89). Da die Überschüsse Deutschlands in der Folgezeit noch stärker gewachsen sind, müssten folglich auch die Handelsbarrieren nach Deutschland zugenommen haben. Wird somit die Höhe der Handelsbarrieren als eine Funktion von Außenhandelsbilanzungleichgewichten gemessen, ändern sich die Handelsbarrieren von Jahr zu Jahr, je nach Stand der Außenhandelsbilanz. Dies ist wenig plausibel.

4.2.3 Beschäftigungseffekte

Wie oben erwähnt, versucht die Studie in die Berechnungsmodelle der Auswirkungen von Handelsabkommen realistischere Annahmen einzuführen, wie z.B. die Berücksichtigung des vorherrschenden Beschäftigungsniveaus und bestehender Arbeitsmarktinstitutionen (ebd. 84). Die Studie wählt das Jahr 2007 als Ausgangsszenario, ein Jahr mit vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeitsrate in Deutschland. Wäre das Jahr 2011 gewählt worden, würden sich die Beschäftigungseffekte nach Modellrechnung wohl unterschiedlich auf die Handelspartner verteilen, sprich die deutschen Zugewinne geringer sein. Statt eines Stichjahres wäre es sicherlich angemessener, das durchschnittliche Niveau eines Konjunkturzyklus als Ausgangspunkt zu wählen. Allerdings stellt sich auch dann die Frage, ob die jeweiligen Arbeitslosen tatsächlich das Qualifikationsprofil mitbringen, was in den wachsenden Exportindustrien gesucht wird.
Darüber hinaus bleibt die Modellierung des Anpassungsprozesses unbefriedigend. Empirische Studien zu den Suchprozessen von Arbeitskräften, die durch die internationale Konkurrenz oder technologische Fortschritte freigesetzt wurden, zeigen sowohl für die USA als auch für Deutschland für einen signifikanten Teil der Arbeitslosen recht lange Suchzeiten auf und zumeist Lohneinbußen in der neuen Arbeitsstelle (Scott 2012; s. auch Bewertung des NAFTA-Abkommens: Public Citizen 2010).
Die Arbeitsplatzgewinne werden für drei Szenarien berechnet, wobei in dem von der Studie »präferierten« Szenario 2, das »NTB-Szenario«, die Handelsbarrieren nicht völlig verschwinden, sondern nur vom jeweiligen Niveau um 25 Prozentpunkte abgesenkt werden (Felbermayr u.a. 2013a: 90). In diesem „realistischen" Szenario würden in Deutschland 25.000 neue Arbeitsplätze entstehen (ebd. 100), was bei einer Erwerbstätigenzahl von 41,8 Millionen (2012) etwa ein halbes Promille ausmacht. Diese neuen Arbeitsplätze sollen zudem sicherer sein: »außerdem gelingt die Umwandlung von in der Regel unsicheren Arbeitsplätzen in Einmann- und Kleinstunternehmen zu Jobs in mittelständischen Firmen« (ebd. 102). Insgesamt sollen in der neu geschaffenen Freihandelszone 193.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, allerdings in den Ländern außerhalb des TTIP würden 165.000 Arbeitsplätze verloren gehen (ebd. 100).
Die ifo-Bertelsmann-Studie kommt zu deutlich höheren Gewinnen (Felbermayr u.a. 2013b; s. Tabelle 2). Dies ist Folge eines geringeren Aggregationsniveaus (statt Weltregionen OECD-Länder) und dass die durch die Handelsliberalisierung freigesetzten Arbeitskräfte nicht wie in der ifo-BMWi-Studie in produktivere Unternehmen wechseln, was die Beschäftigungseffekte mindern würde, sondern in weniger produktive Branchen. Welche dieser Annahme zutrifft, können wir nicht beurteilen, sondern wir können nur wiederum feststellen, dass die Ergebnisse der Studien stark von ihren Annahmen beeinflusst werden, und dies jedoch in diesen Studien nicht offen gelegt wird.
Die handelsinduzierten Produktivitätszuwächse würden zudem höhere Löhne ermöglichen: in Deutschland um die 50 € höhere durchschnittliche Bruttomonatsverdienste (Felbermayr u.a. 2013a: 103). Diese Lohnsteigerungen seien »sehr stark vom Preisindex getrieben« (ebd. 104). Dieser wiederum von den handelsgetriebenen Produktivitätsentwicklungen, die »zu einer Reduktion der durchschnittlichen Preise für heimische Kon-

sumenten führen« (ebd. 99). Die vorgegebene Berücksichtigung von Marktunvollkommenheiten findet hier keinen Niederschlag. An dieser Stelle nimmt die Studie an, dass die Produktivitätszuwächse aufgrund der Konkurrenzverhältnisse direkt an die Konsumenten weitergegeben werden. Die Auswirkungen von Währungsschwankungen auf den Preisindex werden ebenfalls nicht berücksichtigt.
In üblicher neoklassischer Argumentation wird vor diesen Lohnsteigerungen gewarnt: „Je stärker die Reallöhne steigen, umso weniger kann die Beschäftigung steigen« (Felbermayr u.a. 2013a: 86), doch glücklicherweise »lässt es sich im Rahmen des Modells zeigen, dass Handelsliberalisierung nicht zu einer Abnahme der Beschäftigung führen kann: im langfristigen Gleichgewicht überwiegt die Schaffung von Arbeitsplätzen in exportorientierten Firmen die Arbeitsplatzverluste in nicht exportorientierten Firmen« (ebd. 86, Hervorhebung ChS). Das Modellergebnis wird hier wiederum für „bare Münze“ gehalten.

4.2.4 Sektorale Analyse: Landwirtschaft und Dienstleistungen

Die sektorale Analyse, die auf die zuvor kritisierten Modelle zurückgreift, weist u.a. Schwächen hinsichtlich der schwer ermittelbaren Substitutionselastizitäten, d.h. der Preis- und Qualitätsbedingungen unter denen inländische durch importierte Güter substituiert werden, und in Folge der Ausblendung von Währungsschwankungen auf. Obgleich das TTIP insbesondere ein Investitionsabkommen ist, wird bei der Berechnung Kapital und Arbeit transatlantisch nicht mobil angesehen.
Im Agrarsektor werden konstante Skalenerträge, d.h. die Produktivität steigt nicht mit dem Faktoreinsatz bzw. der Größe oder dem Produktionsvolumen, und perfekter Wettbewerb angenommen. Angesichts der Kapitalintensität moderner Landwirtschaft ist die Annahme konstanter Skalenerträge wenig plausibel und die meisten Produktionsschritte sind im Agrarsektor stark vermachtet (Weis 2007). Zudem fließen auf beiden Seiten des Atlantiks erhebliche Subventionen in den Sektor. Das Szenario für den Agrarsektor geht von der Abschaffung der Zölle aus. Die amerikanischen Exporte sollen um 33,78 % steigen, die deutschen Agrarexporte in die USA in allen Produktklassifikation hingegen leicht sinken (Felbermayr u.a. 2013a: 114). Dieses Ergebnis wird die kleinbäuerliche Wirtschaft in Deutschland für das Abkommen kaum begeistern können.
Die Diskussion zu Dienstleistungen fällt in den ifo-Studien sehr knapp aus, die Branchenanalysen im Teil 2 der ifo-Bertelsmann-Studie (Felbermayr u.a. 2013c) beschränken sich auf das verarbeitende Gewerbe. In der ifo-BMWi-Studie werden für den Dienstleistungsbereich die Zolläquivalente aus den zuvor kritisierten Modellen genommen (sowie zuvor auf Seite 45 Tab. I 17, Felbermayr u.a. 2013a). Hervorhebenswert ist das Ergebnis hinsichtlich der Finanz- und Kommunikationsdienstleistungssektoren, deren Exporte aus den USA um 10 % bzw. 13 % deutlich stärker als die deutschen mit null und 2 % steigen sollen.

4.2.5 Handelsumlenkung

Dem Vorwurf, dass ein bilaterales Handelsabkommen wie das TTIP den Anspruch der Welthandelsorganisation auf multilaterale, sprich alle Handelsnationen einschließenden Abkommen untergräbt (Langhammer, 2008), begegnet diese Studie mit dem Argument, dass in den letzten Jahrzehnten solche bilateralen Abkommen nicht weitere multilaterale Abkommen verhindert hätten, sondern im Gegenteil als Trittbrett für weitere Handelsliberalisierungen auf multilateraler Ebene fungiert hätten. Die Ausdehnung der im TTIP vereinbarten Liberalisierungen auf andere Handelspartner ist auch erklärtes Ziel der EU Kommission und der US-amerikanischen Regierung, die beide über die geringen Fortschritte innerhalb der Welthandelsorganisation klagen. Die durchaus problematische machtpolitische Dimension dieser Ausdehnung wird von der Studie nicht thematisiert, was allerdings nicht verwundert, da der Grundtenor der Studie vom Freihandelsparadigma geprägt ist, sprich mehr Handelsliberalisierung mehrt den Wohlstand aller.

Beunruhigend sind allerdings die Ergebnisse der Studie hinsichtlich der zu erwartenden Handelsumlenkungen durch das TTIP bevor es zu seiner Verallgemeinerung im Rahmen der WTO kommt. Bei einer Mehrzahl der deutschen Handelspartner kommt es zu einem Rückgang des Handelsvolumens. Laut der Studie darf daraus „aber noch nicht geschlossen werden," dass das TTIP insgesamt für Deutschlands Handelspartner „keine positive Wirkung hat." (Felbermayr u.a. 2013a: 75), denn die Reduzierung des Handels mit einem Nicht-TTIP Land zugunsten des Handels mit einem TTIP-Land könnte aufgrund geringerer Handelskosten zu einem höheren BIP führen (Felbermayr u.a. 2013a: 75). Allerdings widersprechen die von der Studie gemessenen Wohlfahrtseffekte dieser Aussage. Beim umfassenden Szenario kommt die Studie auf erhebliche Wohlfahrtsverluste für Japan (-5,9 %), Mexiko (-7,24 %), Australien (-7,41 %) und Kanada (-9,48 %). Diesen sollen Zugewinne in den USA von 13,38 %, in Großbritannien von 9,7 %, in Schweden von 7,3 % und in Spanien von 6,55 % gegenüberstehen (ebd. 76 Abb. II.1). Die Verlierer sind vornehmlich die Länder, die mit den USA oder der Europäischen Union bereits Freihandelsabkommen unterhalten. Beim Zollszenario fallen Gewinne und Verluste deutlich geringer aus, doch der Verlust für Indien in Höhe von -2,48 % fällt deutlich höher aus als der Zugewinn für den größten Gewinner, die USA mit + 0,75 % (ebd. 81 Abb II.2). Für innerhalb der EU rechnet die ifo-Bertelsmann-Studie mit erheblichen Einbrüchen im Handelsvolumen, z.B. zwischen Deutschland und Irland um 35 % (Felbermayr u.a. 2013b: 15), und bei den Handelspartnern außerhalb des TTIP ebenso, z.B. Deutschland – China um 13 % (ebd. 16), und als Spiegelbild der höheren handelsschaffenden Effekten innerhalb des TTIP. Zudem könnten die Umlenkungseffekte noch unterschätzt sein, da in der ifo-BMWi-Studie Ursprungsregelungen im Fall eines Abbaus nicht-tarifärer Hemmnisse als unbedeutend betrachtet werden (Felbermayr u.a. 2013a: 18). Werden jedoch statt tatsächlichen Harmonisierungen Formen wechselseitiger Anerkennung zwischen den beteiligten Ländern vereinbart, so müssen Drittländer nach wie vor unterschiedlichen Standards folgen und haben dadurch einen Wettbewerbsnachteil (vgl. Bartl/Fahey 2014).

Sollten sich diese Zahlen als korrekt erweisen, so wäre mit erheblichen außenpolitischen Spannungen zu rechnen. Dies ist wiederum eine Dimension, zu der die Studie, aber auch die politischen Betreiber des TTIP schweigen.

4.2.6 Zwischenfazit

Schließlich sind die Szenarien der ifo-Studien in makroökonomischer Hinsicht problematisch. Die treibenden Kräfte der Dynamik sollen vor allem die Exportorientierung produktiverer Unternehmen und die durchgängige Wirkung von Preissenkungen sein. Reaktionen auf Ungleichgewichte oder ökonomische Schocks bestehen jedoch nicht allein in Preisanpassungen, sondern häufig in Einkommens- und Nachfrageanpassungen. Die Annahme, dass die Wohlfahrtseffekte zu einem großen Teil aus effizienz- und produktivitätsbedingten Preissenkungen resultieren ist darüber hinaus gerade in Bezug auf Deutschland problematisch. Geringe oder ausbleibende Preissteigerungen resultierten vor allem aus negativen Einkommens- und Verteilungseffekten verbunden mit einem Anstieg der Ungleichheit. Eine Absenkung des allgemeinen Preisniveaus in Folge eines transatlantischen Abkommens, wie von der Studie erwartet, kann wie in den letzten Jahren ebenso gut (wenn nicht wahrscheinlicher) mit ausbleibenden Reallohnsteigerungen und tendenziell negativen Nachfrage- und Wachstumseffekten verbunden sein. Die beschriebenen Szenarien wären in diesem Fall vor allem Deflationsszenarien.
Abschließend soll noch einmal betont werden, dass diese ifo-Studien tatsächlich innovativ sind und grundsätzlich einen Fortschritt gegenüber den bisherigen rechenbaren Allgemeinen Gleichgewichtsmodellen (siehe dazu Anhang) darstellen. Irritierend ist allerdings, dass die errechneten Ergebnisse als objektive Fakten präsentiert werden. Obgleich die prognostizierten positiven Auswirkungen deutlich über denen anderer Studien liegen, sollen alle Ergebnisse sogar bloß »als Untergrenzen für langfristige Effekte« (Felbermayr 2013a: 14) verstanden werden. Bei der ifo-Bertelsmann-Studie heißt es zum Beispiel „Wir vergleichen also die faktische, wirklich beobachtete Realität …“ (ebd. 13), wobei allerdings die verwendete Gravitationsgleichung (siehe Anhang) eine lineare Projektion darstellt, die die „Realität“ von Zufallseinflüssen zu bereinigen versucht. Interessanterweise taucht das Wort Prognose in der Studie nicht auf. Wie üblich für wissenschaftliche Prognosen wird zwar mit Szenarien gearbeitet, doch diese beziehen sich lediglich auf das vermutete Ausmaß an Liberalisierung durch das TTIP. Szenarien auf der Basis unterschiedlicher Modellannahmen fehlen. Für jede Stufe an Liberalisierung wird jeweils nur ein Auswirkungsszenario vorgestellt, obgleich obige Diskussion die großen Ermessensspielräume hinsichtlich zentraler Modellannahmen aufzeigt. Dass die Auftraggeber dieser Studien, die sich bereits zuvor zugunsten des TTIP festgelegt hatten, mögliche Caveats einer wissenschaftlichen Studie geflissentlich übersehen, ist wenig verwunderlich. Leider haben diese ifo-Studien ein solches Verhalten besonders leicht gemacht.

4.3 Regulative und demokratische Risiken des Verhandlungsprozesses

Die Diskussion der Wohlfahrtsberechnungen zeigt, dass die zu erwartenden Gewinne eines transatlantischen Abkommen keineswegs so groß sind, wie es auf den ersten Blick erscheinen soll. Und selbst diese Erwartungen sind unsicher. Damit rücken jedoch Fragen hinsichtlich der Gefahren, möglichen Verluste und der Verteilung von Chancen und Risiken in den Vordergrund. An dieser Stelle sollen nun zunächst einige grundsätzliche politische und regulative Risiken des Abkommens diskutiert werden. Diese beziehen sich nicht nur auf mögliche Ergebnisse, sondern ebenso bereits auf die Vorbereitung, Gestaltung und den Charakter der Verhandlungen. Letztere weisen in verschiedener Hinsicht auf eine funktionale und wenig demokratische Denkweise hin, die Befürchtungen berechtigt erscheinen lässt, dass auch die Verhandlungsziele und angestrebten Ergebnisse mit ungleich verteilten Konsequenzen verbunden sein werden. Ein bereits vielfach kritisierter Aspekt ist der gesellschaftlich sehr ungleich verteilte Einfluss auf die Verhandlungen. Größere Unternehmen und deren Interessenvertretungen sind seit vielen Jahren intensiv in den transatlantischen Dialog eingebunden und waren ebenso in den Konsultationsrunden im Vorfeld der TTIP-Verhandlungen mit einem Anteil von 80 % oder mehr deutlich überrepräsentiert gegenüber anderen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Vertretern (vgl. oben und CEO 2013a). Diese Ungleichgewichte sind nicht nur bedingt durch die Betroffenheit der Unternehmen von einem möglichen Abkommen. Sie spiegeln zugleich einen vielfach privilegierten Zugang zu Vertretern der Kommission, z.B. aufgrund bestehender Kontakte oder sich überschneidender Deutungsmuster, und eine einseitige Wertschätzung und Nutzung von Expertise wider (vgl. Bartl/Fahey 2014). In den vor der ersten Verhandlungsrunde bekannt gewordenen Positionspapieren bestätigt die Kommission diesen Eindruck im Zusammenhang mit Regulierungsfragen der chemischen und der pharmazeutischen Industrie explizit:

„The purpose of this paper is to outline the main elements of a possible approach under TTIP to promote regulatory convergence and recognition in the chemicals sector. These elements build on the ideas put forward jointly by Chemicals Industry Associations of the EU and US. …

The purpose of this paper is to present some possible elements for a TTIP annex on pharmaceutical products. It is based on ideas put forward by EU and US industry and builds on existing cooperation between EU and US regulators in this area. It is anticipated that stakeholders will continue to support the process and could play an active role towards the implementation of some of the identified objectives."[11]

Vor dem Hintergrund, dass es in den Verhandlungen zu einem umfassenden Abkommen wie dem TTIP um einen weiten Bereich europäischer Gesetze, Regeln und Standards des *acquis communautaire* geht, ist zu fragen, wer die Verhandlungsagenda bestimmt, und welche Werte und Interessen dadurch repräsentiert werden (vgl. Bartl/

11 Diese Passagen finden sich jedoch nur in der im Vorfeld bekannt gewordenen Version (http://www.iatp.org/files/TPC-TTIP-non-Papers-for-1st-Round-Negotiatons-June20-2013.pdf). In den später von der Kommission öffentlich gemachten Positionspapieren sind die entsprechenden Abschnitte nicht mehr enthalten.

Fahey 2014). Eine erste Vorstellung über die Art und Weise der Verhandlungen erlaubte bereits die Arbeit der vorbereitenden *High Level Working Group on Jobs and Growth* (HLWG). Trotz wiederholter Anfragen des *Corporate Europe Observatory* war die Kommission noch nicht einmal bereit, die Besetzung der Gruppe preiszugeben. Nachdem die US-Seite die Zusammensetzung bekannt gab, wurde beispielsweise ersichtlich, dass auf europäischer Seite weder Experten für Umweltfragen noch für soziale Aspekte beteiligt waren.[12]

Die spezifischen Zielsetzungen der Verhandlungen und die normative Orientierung insbesondere der Kommission äußern sich darüber hinaus in den wiederkehrenden Absichtserklärungen, „unnötige" Regulierungen abbauen und verhindern zu wollen. Dies verweist auf ein normatives Bekenntnis zum Freihandel zu Gunsten von Liberalisierungen, wohingegen andere, ggf. konkurrierende Ziele relativ an Bedeutung verlieren. Diese einseitige Orientierung hat dabei potentiell weitreichende Konsequenzen. Als übergeordnete Zielsetzung in den horizontalen Kapiteln formuliert, liegt sie prinzipiell allen verhandelten Bereichen zugrunde und leitet zugleich die in den „institutional provisions" vorgesehenen institutionalisierten Verhandlungs- oder Arbeitsgruppen an, die überwiegend eine Mischung aus Unternehmensexpertise bzw. -interessen und Regulierungsexperten repräsentieren. Eventuell korrigierende Positionen sind somit *a priori* normativ untergeordnet und – bezogen auf Interessen und kognitive Positionen – schwach repräsentiert. Da das TTIP zudem als „lebendiges Abkommen" im Rahmen einer *inbuilt agenda* ein allgemeines Mandat für weitere Konsultationsprozesse und Liberalisierungsvorschläge beinhalten soll, werden schließlich Möglichkeiten eröffnet, die Reichweite des Abkommens auch nach Abschluss der Verhandlungen – und dann mit vermutlich geringerer öffentlicher Aufmerksamkeit – auszudehnen. Zu diesem Mandat sollen insbesondere Vorlagen und Verhandlungen in anderen Gremien der internationalen Handelsordnung zählen (vgl. Bartl/Fahey 2014).

Die demokratischen Kontroll- und Korrekturmöglichkeiten sind dagegen als begrenzt einzuschätzen. Auf der Grundlage des Artikels 218 TFEU hat das Europäische Parlament zwar ein Informations- und Vetorecht.[13] Die Effektivität dieser Rechte ist jedoch begrenzt. Zum einen sind die Verhandlungen weitgehend geheim und Dokumente nicht oder bestenfalls nachträglich zugänglich. Die Kommission bekräftigte diese Linie im Vorfeld der TTIP-Verhandlungen und auch der Europäische Gerichtshof bestätigte im Zusammenhang mit den ACTA-Verhandlungen, das Recht, aus verhandlungsstrategischen Gründen, Informationen geheim zu halten. Zum anderen liefert die Kommission nicht nur (begrenzte) Informationen sondern zugleich einen wesentlichen Anteil der Expertise und Einschätzungen zu den Verhandlungen. Teils selbst erstellt, wie das

12 Vgl. http://corporateeurope.org/trade/2013/06/who-scripting-eu-us-trade-deal

13 Ob die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten einem TTIP-Abkommen zustimmen müssen, hängt zum einen davon ab, ob es als sogenanntes „gemischtes Abkommen" abgeschlossen wird bzw. Vereinbarungen enthält, die über die Kompetenz der EU hinausgehen, d.h. in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten fallen, und zum zweiten von den diesbezüglichen nationalstaatlichen Regelungen. Nach deutschem Recht müssen gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Bundestag und der Bundesrat einem gemischten Abkommen zustimmen. Gegenwärtige Einschätzungen, z.B. der Bundesregierung, gehen davon aus, dass es sich beim TTIP um ein gemischtes Abkommen handelt.

Impact Assessment (EC 2013a), oder beauftragt, wie die CEPR-Studie, geben diese Untersuchungen mehr oder weniger die Position die Kommission wieder und prägen aufgrund der exklusiven Kenntnisse der Kommission wesentlich den öffentlichen Diskurs. Das Parlament hingegen kann lediglich nach Abschluss der Verhandlungen, bzw. „after the fact", für oder gegen das fertige Verhandlungspaket stimmen (Bartl/Fahey 2014), was ggf. die Toleranz, einzelne kritische Aspekte zu akzeptieren, erhöht.
Die einseitige Ausrichtung der Kommission verbunden mit den begrenzten Korrekturmechanismen und Kontrollmöglichkeiten birgt im Zusammenhang mit einem derart umfangreichen Vorhaben erhebliche Risiken in Bezug auf die Möglichkeiten demokratischer Gestaltung und der Verfolgung alternativer gesellschaftlicher Wertevorstellungen. Die in den TTIP-Verhandlungen verfolgten Liberalisierungsabsichten fördern Privatisierungstendenzen und stellen tendenziell als handelshemmend gewertete Umwelt- und Sozialstandards zur Disposition. Verknüpft mit den zumindest für einzelne Bereiche vorgesehenen Prinzipien, insbesondere ein Negativlisten-Ansatz, die Fixierung von jeweils erreichten Liberalisierungsniveaus und Mechanismen einer wechselseitigen Anerkennung von Standards, kann dies Dynamiken – z.B. eine kompetitive Deregulierung von Standards – auslösen, die später nur sehr schwer aufhalt- oder umkehrbar sind. Ein in diesem Zusammenhang besonders kritischer Bereich, nämlich eine Privatisierung des Rechts durch die Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren, soll als nächstes gesondert diskutiert werden.

4.4 Gefahren der Investor-Staat-Streitschlichtung

Das erstmals von der EU im CETA-Abkommen mit Kanada vereinbarte und ebenso im TTIP vorgesehene Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren (ISDS) im Bereich des Investitionsschutzes bildet zu Recht einen der zivilgesellschaftlich am heftigsten kritisierten Bestandteile der Verhandlungen. Solche Klagemöglichkeiten stärken Investoren auf Kosten demokratischer Willensbildungsprozesse.
Im Rahmen eines Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahrens haben Unternehmen die Möglichkeit, Staaten vor einem (vermeintlich) unabhängigen Schiedsgericht auf eine Entschädigung zu verklagen, wenn sie der Ansicht sind, dass staatliche Maßnahmen oder Regulierungen dem im Abkommen vereinbarten Investitionsschutz zuwider laufen. Entsprechend den in den Verhandlungen angestrebten höchstmöglichen Standards sollen Investitionen umfassend und nach den Prinzipien der Meistbegünstigung und Inländerbehandlung gegen direkte oder indirekte Enteignung durch ungerechtfertigte oder unzumutbare Ansprüche bzw. Regulierungen geschützt werden.
Durch solche Streitschlichtungsverfahren werden jedoch nicht nur ausländische Investoren umfangreich geschützt sondern zugleich die staatlichen Regulierungsmöglichkeiten eingeschränkt, wenn diese nicht hohe Entschädigungszahlungen riskieren wollen. Dies beginnt mit unpräzisen Bestimmungen darüber, was ein „legitimes" öffentliches Interesse darstellt oder als eine „indirekte" Enteignung angesehen werden kann. Letzteres kann vorliegen, wenn staatliche Maßnahmen sich zwar nicht direkt

gegen den Investor richten, als Nebeneffekt jedoch den Wert der Investition beeinträchtigen. Was jedoch eine „legitime“ Beeinträchtigung darstellt, ist ebenso auslegungsoffen und interessenabhängig, wie die Bestimmung einer Beeinträchtigung selbst. Nach betriebswirtschaftlichen Kriterien ist der Wert einer Investition abhängig von den zukünftig erwarteten (abdiskontierten) Erträgen. Eine solche Bewertung ist jedoch mit grundlegenden (und ausnutzbaren) Unsicherheiten behaftet. Zum einen werden Unternehmensinterna über Produktionsabläufe, Bewertungspraxen oder Investitionsentscheidungen nicht offengelegt, zum anderen sind zukünftige Marktentwicklungen essentiell mit Ungewissheit behaftet, und schließlich unterliegt – im Kontext von Finanzialisierungsprozessen oder eines „Shareholder-Kapitalismus“ – die Bewertung von Unternehmen und Investitionen erheblichen Schwankungen, die subjektiv und durchaus ‚irrational’ bestimmt sein können oder – wie Übernahmekämpfe zeigen – manipulierbar sind.

Je größer das Auslegungsspektrum jedoch ist, desto bedeutsamer werden die Qualitäten des Verfahrens – z.B. Legitimationsgrundlage, Transparenz und Unabhängigkeit. Hinsichtlich dieser Kriterien ist jedoch erhebliche Skepsis gegenüber den Investor-Staat-Schlichtungsverfahren angebracht. Die Klagen der Unternehmen werden derzeitig von Schiedsstellen beispielsweise unter Aufsicht des zur Weltbankgruppe gehörenden International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) oder nach der Schiedsordnung des UN Committe on International Trade Law (UNCITRAL) verhandelt. Dabei handelt es sich um nicht-öffentliche, oft intransparente Verfahren, deren Schlichter oder Anwälte nicht hoheitlich oder demokratisch legitimiert sind. Dabei rekrutieren sich die Schlichter und Anwälte der großen Mehrzahl der Verfahren aus nur rund 20 großen, international agierenden Kanzleien, die sich quasi abwechseln und die Rollen tauschen. Diese Kanzleien pflegen nicht nur enge Beziehungen zu den großen Unternehmen, sondern ‚scannen’ quasi proaktiv nationale Politiken und Regulierungsvorhaben auf erfolgversprechende Klagemöglichkeiten, unterbreiten entsprechende Vorschläge und refinanzieren die Klage über den Finanzmarkt. Entsprechend den hohen Streitwerten von mehren Millionen bis hin zu Beträgen über einer Milliarde Euro sind die Honorare der beteiligten privaten Richter und Schlichter mit US$1000 bis US$3000 pro Stunde enorm. Es ist daher plausibel anzunehmen, dass die Elite-Kanzleien ein massives Eigeninteresse an der Initiierung solcher Verfahren haben, wobei ein erfolgreicher Abschluss, d.h. eine Durchsetzung von Forderungen, der Nachfrage dienlich sein dürfte (vgl. Eberhardt/Olivet 2012; CEO 2013b).

Seit dem Jahr 2000 haben solche Verfahren sprunghaft zugenommen, Ende 2012 waren 500 Verfahren anhängig. US-amerikanische und europäische Unternehmen führen den Trend an. Auf beiden Seiten des Atlantiks sind es zusammengenommen rund 75.000 Tochterunternehmen, die – hypothetisch betrachtet – im Gefolge eines entsprechenden Abkommens zwischen der EU und den USA den jeweiligen Investitionsstandort verklagen könnten (Wallach 2013).

Diese Klagemöglichkeiten sind in zweifacher Hinsicht zu kritisieren. Zum einen entziehen nicht nur Verfahrensniederlagen sondern bereits die hohen Verfahrenskosten

den Staaten – durch Steuern zu finanzierende – Mittel, die ansonsten anderweitig für sinnvolle Gemeinschaftsprojekte, z.B. Investitionen oder einen sozialen Ausgleich zur Verfügung stehen könnten. Hinzu kommt jedoch, dass die Zunahme solcher Klagen aus makroökonomischer Sicht überaus schädlich ist. Die Mehrzahl der großen Wirtschaftsräume, darunter die EU und Deutschland sowie die globale Wirtschaft insgesamt, ist nach den Ergebnissen verschiedener jüngerer Untersuchungen lohngetrieben und eine Umverteilung zulasten der Löhne wirkt sich negativ auf die Nachfrage und das Wachstum aus (vgl. z.B. Onaran/Galanis 2012). Die Klagen von Investoren gegenüber Staaten implizieren jedoch eine Umverteilung zugunsten der Unternehmen, d.h. der Profite, die zudem noch die Möglichkeiten einer ausgleichenden staatlichen Sekundärverteilung untergraben. Somit sind derartige Verfahren noch unvorteilhafter als beispielsweise eine für nachfragerelevante Konjunktur- oder Infrastrukturmaßnahmen erhöhte Staatsverschuldung. Der zweite kritische Aspekt betrifft die politische Umverteilung von Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten. Je häufiger es zu solchen Klagen mit hohen Streitwerten und Kosten kommt, desto wahrscheinlicher ist es, dass allein schon die mögliche Androhung prohibitive Wirkung auf die politischen Vertretungen entfaltet. Auf diese Weise werden demokratische, aber von Unternehmen abgelehnte, Regulierungen oder Politikmaßnahmen nicht nur potentiell teuer, sondern von vorneherein verhindert. Insofern können die Klagemöglichkeiten durchaus mittelbar verändernden Einfluss auf staatliche oder lokale Regulierungen ausüben und die Befürchtung, dass dadurch Umwelt-, Gesundheits-, oder Arbeitsstandards untergraben werden, ist nicht unbegründet.

Bedeutsam ist deshalb die Frage, inwieweit bestimmte Bereiche explizit vom Geltungsbereich bzw. der Zulässigkeit solcher Klagemöglichkeiten ausgeschlossen werden oder nicht. Da der zukünftige Regulierungsbedarf sowie gesellschaftliche Präferenzen nicht vorhersehbar sind, sollten horizontale Regelungen oder Negativlisten-Ansätze, die zukünftige Regulierungen ausschließen, genau analysiert werden. Bereiche, für die dies von besonderer Bedeutung ist, sind das öffentliche Beschaffungswesen, Dienstleistungssektoren und in hohem Maße öffentliche Dienstleistungen.

4.5 Mögliche Auswirkungen auf die öffentliche Beschaffung

Der Bereich der öffentlichen Beschaffung ist wirtschafts- und beschäftigungspolitisch besonders bedeutsam. Über das Beschaffungswesen, das am EU-BIP einen Anteil von nahezu 20 % hat, kann die öffentliche Hand Konjunktur- und Regionalentwicklungsimpulse geben und – im Rahmen der Ausschreibungsregeln – Einfluss auf soziale, ökologische oder qualitative Standards nehmen. Die Größe des öffentlichen Beschaffungsmarkts ist wiederum für Unternehmen interessant. Insofern ist anzunehmen, dass der Zugang zum Beschaffungsmarkt eines der wichtigen und umkämpften Verhandlungsthemen sein wird.

In den TIPP-Verhandlungen fordert vor allem die EU-Kommission eine weitere Öffnung des öffentlichen Beschaffungsmarkts. Während der europäische Beschaffungs-

markt zu ca. 90 % (ca. 350 Mrd. €) für auswärtige Anbieter geöffnet ist, gilt dies für die USA nur zu rund 32 % (ca. 180 Mrd. €). Insbesondere sollen die so genannten „Buy American"-Regeln, die die dortigen Produzenten bevorzugen, dereguliert werden. Im Gegenzug scheint die Kommission bereit zu sein, die Schwellenwerte für Ausschreibungen, vergleichbar den Vereinbarungen des CETA, auf die innerhalb Europas geltenden abzusenken, gegebenenfalls mit reziproken Ausnahmen für die regionale oder lokale Ebene (vgl. CG 2013).

Während in den USA von Seiten der Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Gruppen und mehreren Bundesstaaten ein starkes Interesse an einem Erhalt von Liberalisierungsausnahmen fürs öffentliche Beschaffungswesen besteht, werden in Europa eher Detailregelungen thematisiert, d.h. welche Bereiche gegebenenfalls ausgenommen bleiben und welche Regulierungsmöglichkeiten in den geöffneten Bereichen bestehen. Hinsichtlich der Ausnahmen spricht gegenwärtig einiges für die im CETA vereinbarten Ausnahmebereiche (Häfen, Flughäfen, Rundfunk, Postwesen, Schiffbau), die auch die USA vornehmlich aus hoheitsrechtlichen Gründen nicht liberalisieren wollen. In den Bereichen regionale Wirtschaftsentwicklung und Kohäsionsfonds, die im CETA nicht ausgenommen sind, lässt das noch geringe grenzüberschreitende Ausschreibungsvolumen innerhalb Europas (weniger als 5 %; Van den Abeele 2012: 5) zumindest auf mittlere Sicht keine signifikanten Effekte erwarten, deren Bedeutung die Auswirkungen des im europäischen Binnenmarkt bestehenden Liberalisierungsniveaus übertrifft.

Von größerer Relevanz dürfte hingegen der beabsichtigte Vorreitereffekt bezüglich anderer Handelsabkommen und dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (*Agreement on Government Procurement*, GPA) sein, da in anderen Ländern – insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländern – der Beschaffungsmarkt wesentlich geschlossener ist. Kann mit Verweis auf das TTIP in diesen Ländern eine deutliche Öffnung des öffentlichen Beschaffungsmarkts durchgesetzt werden, dann besteht die Gefahr, dass diese Länder ein potentiell wichtiges Instrument für wirtschaftliche Entwicklung verlieren.

Darüber hinaus sind die Möglichkeiten oder Bestimmungen hinsichtlich eines Einbezugs ökologischer oder sozialer Standards in öffentlichen Ausschreibungen unzureichend. Hier bestehen beispielsweise Defizite im GPA, in dem sich keine Verweise auf Sozialstandards finden, und auch die Reformentwürfe für die entsprechenden EU-Direktiven sind in dieser Hinsicht bislang unzureichend (Van den Abeele 2012). Zum einen darf die Möglichkeit des Einbezugs entsprechender Klauseln nicht eingeschränkt werden, zum anderen sind Spezifizierungen beispielsweise hinsichtlich bestimmter Zertifizierungs- oder Labelling-Anforderungen gerade im Bereich von Sozialstandards kritisch zu betrachten. Die von Unternehmensverbänden häufig präferierten Zertifizierungen oder *Corporate Social Responsibility*-Erklärungen sind überwiegend unzureichend, da sie gewerkschaftliche Rechte nicht miteinschließen und meist verlässliche Monitoring- und Verifizierungsverfahren fehlen (vgl. Beck 2013). Insofern sollte darauf hingewirkt werden, dass in einem Kapitel zu ökologischen und sozialen Standards keine Präjudizierung zu Gunsten von ‚Alibi-Standards' erfolgt.

4.6 Sektorspezifische Konsequenzen im Dienstleistungsbereich

Es ist zwar nicht zu erwarten, dass der Dienstleistungshandel in Folge von Liberalisierungen annähernd auf den Anteil der Dienstleistungen am Bruttosozialprodukt der OECD-Länder anwächst, gleichwohl können beachtliche Steigerungen erwartet werden. Zum einen ist der Dienstleistungshandel in einzelnen Bereichen, wie z.B. im Finanzsektor, von global orientierten Unternehmen geprägt. Zum anderen sind verschiedene Dienstleistungen mehr oder weniger eng mit der Warenproduktion und dem Warenhandel (z.B. Transport, Unternehmensdienstleistungen) verbunden. Darüber hinaus sind – zum Teil beabsichtigt – Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Regulierungsregimen (GATS, EU-Dienstleistungsrichtlinie(n), TTIP) denkbar, die zusätzliche Liberalisierungseffekte auslösen. Bilaterale und regionale Abkommen gehen in der Regel in ihrer Reichweite signifikant über mulilaterale Abkommen, d.h. das GATS, hinaus, wenn auch in unterschiedlichem Maße bezogen auf die verschiedenen Erbringungsarten (*Modes*). Meist gehen Liberalisierungen bezüglich der Modes 1 (*grenzüberschreitende Lieferungen*) und 2 (*ausländischer Konsum im Inland*) weiter als in den Modes 3 (*Niederlassungen im Ausland*) und 4 (*natürliche Personen im Ausland*), wobei jedoch beispielsweise in den Bereichen Vertrieb oder Transport Liberalisierungen im Mode 4 weitergehend sind (van der Marel 2013). Darüber hinaus sind die Liberalisierungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie noch nicht vollständig umgesetzt. Vereinbarungen auf einem der Richtlinie in etwa entsprechenden Liberalisierungsniveau könnten somit deren stärkere Umsetzung befördern, oder sogar darüber hinaus gehende Initiativen begünstigen, was – wie oben diskutiert – Absichten der Kommission entgegen kommen könnte.

Sollte darüber hinaus für den Bereich Dienstleistungen ein *Negativlisten*-Ansatz vereinbart werden, so ist bislang nicht auszuschließen, dass Liberalisierungen im Rahmen des TTIP über Ausnahmen des GATS hinsichtlich des öffentlichen Versorgungssektors und die EU-Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG), in der beispielsweise Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Finanzen, Verkehr, oder Leiharbeit ausgenommen sind, hinausgehen. Die Kommission präferiert eine enge Auslegung für ausgenommene Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nichtwirtschaftlicher Natur („non-economic services of general interest“) und betrachtet andere Versorgungsleistungen, wie z.B. Wasserversorgung, Bildung, Gesundheitsdienstleistungen als zumindest teilweise kommerziell und in dem Maße durch private Anbieter in einem Wettbewerbsumfeld erbringbar. Die Ausnahmeregelungen für öffentliche Versorgungsunternehmen beziehen sich lediglich auf Beschränkungen der Anbieterzahl, nicht jedoch auf eine Diskriminierung zwischen heimischen und ausländischen Anbietern (EC 2011). Dementsprechend ist denkbar, dass die Kommission weitergehende Liberalisierungsabsichten im Rahmen des TTIP verfolgt, wobei auch strenge wettbewerbspolitische Regeln (z.B. Verbot von Querfinanzierungen, Verpflichtung auf eine kommerzielle Orientierung)

für öffentliche oder öffentlich begünstigte Unternehmen zu einer Verengung der durch Ausnahmeregelungen erfassten Bereiche beitragen könnten.
Schließlich können der gleichzeitige Bezug sowohl auf internationale (GATS) als auch auf europäische Definitionen (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) und der Schwenk von einem Positivlisten- zu einem Negativlistenansatz insbesondere im Bereich öffentlicher Dienstleistungen zu Regelungsunklarheiten beitragen, die letztlich die Möglichkeiten einer öffentlichen Dienstleistungserbringung oder -regulierung reduzieren (vgl. Krajewski 2011).
Im Unterschied zur EU-Kommission, die sich hinsichtlich angestrebter Ausnahmeregelungen bislang zurückgehalten hat, machte die US-Seite in einigen Bereichen Vorbehalte explizit. Neben dem See- und Lufttransport und dem Postwesen wollen die USA insbesondere den Finanzsektor nicht ins TTIP nehmen. In welchem Maße letzterer in die Verhandlungen einbezogen wird, erscheint bislang als einer der unsichersten Faktoren. Dem deutlichen Interesse der Finanzwirtschaft und – wie auch im Bereich Unternehmensdienstleistungen – den vermuteten Wettbewerbsvorteilen der US-Unternehmen, stehen die Bedenken der regulierenden Behörden gegenüber, die andere Verhandlungsforen bevorzugen. Ein umfassender Einbezug des Finanzsektors könnte durchaus gravierende Folgen für zukünftige Regulierungsmöglichkeiten (z.B. Transaktionssteuern, Verkehrs- und Handelsbeschränkungen für riskante Produkte) und die finanzielle Stabilität haben. Denkbar wäre allerdings auch eine Trennung von Fragen des Marktzugangs und solchen der Regulierung.
Mit ihrem Liberalisierungsinteresse ist die Europäische Kommission (vgl. z.B. Bieling/ Deckwirth 2008) nicht allein. An der Kampagne für das TTIP beteiligen sich ebenso Interessen- und Lobbyverbände, wie z.B. der Deutsche Bankenverband oder das European Services Forum, die zum Teil einen überaus privilegierten Zugang zur Kommission genießen und sich viel von einem umfassenden Abkommen versprechen (vgl. CEO 2013c). Die möglichen Auswirkungen im Dienstleistungsbereich hängen allerdings nicht nur von den vereinbarten Liberalisierungen ab. Von ebenso großer Bedeutung sind das bestehende sektorspezifische Handelsvolumen, das jeweilige Niveau der bestehenden Barrieren und die Elastizität der Reaktion der verschiedenen Kanäle bzw. Variablen, z.B. Direktinvestitionen oder Arbeitsmigration, infolge der Liberalisierung. So schätzt beispielsweise die Ecorys-Studie die bestehenden nicht-tarifären Handelshemmnisse der EU gegenüber den USA im Dienstleistungsbereich am höchsten für Unternehmensdienstleistungen, Informations- und Kommunikationsdienstleistungen sowie Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Eher unterdurchschnittlich seien die Barrieren hingegen im Transportbereich, bei persönlichen und kulturellen Dienstleistungen oder im Baubereich (CEPR 2013: 20).[14] Basierend auf diesen Schätzungen und den angenommenen Elastizitäten erwartet das CEPR die größten absoluten Exportzuwächse der USA gegenüber Europa infolge einer Dienstleistungsliberalisierung

14 Die Studie des IFO-Instituts weist dagegen die höchsten Barrieren der EU gegenüber US-Importen im Bausektor, beim Seetransport, Versicherungen und Finanzdienstleistungen aus. Mit knapp 30% sollen jedoch auch bei öffentlichen Dienstleistungen deutliche Barrieren bestehen (Felbermayr u.a. 2013a: 45).

in den Bereichen Unternehmensdienstleistungen, Finanzdienstleistungen, Persönliche und Kommunikationsdienstleistungen. Relativ betrachtet sollen in einem ambitionierten Szenario die EU-Importe dieser Bereiche zwischen knapp drei und knapp sechs Prozentpunkte bzw. umgekehrt die entsprechenden US-Exporte in die EU zwischen knapp fünf und vierzehn Prozent anwachsen (CEPR 2013: 64ff.). Die unmittelbaren Effekte des bilateralen Dienstleistungshandels werden weiter relativiert durch den Anteil der Importe aus den USA an den gesamten deutschen Importen von knapp sechs Prozent im Jahr 2010, wobei jedoch etwas über 30 % auf Dienstleistungen entfallen. Gemessen am nominalen BIP der Bundesrepublik beliefen sich die Importe aus den USA dementsprechend auf unter 0,02 Prozent (vgl. Felbermayr u.a. 2013a). Nochmals geringer ist dem entsprechend der Anteil der Dienstleistungsimporte an der gesamten Dienstleistungsproduktion. Selbst wenn die US-Exporte, wie in einem Szenario des IFO-Instituts unterstellt, in einzelnen Bereichen, z.B. Kommunikation, Finanzdienstleistungen, Unternehmensbezogene Dienstleistungen, zwischen 10 und 20 Prozent zunehmen würden, wäre allein der quantitative Effekt einer gegebenenfalls erhöhten Konkurrenz vermutlich gering. Letzteres muss jedoch nicht für die längerfristigen regulativen Wirkungen entsprechender Liberalisierungen gelten, die sich beispielsweise infolge vermehrter Privatisierungen oder verstärkter Kommerzialisierung auf das Beschäftigungsregime auswirken können.

4.7 Beschäftigungs- und arbeitspolitische Risiken

Aus der Diskussion der verschiedenen Bereiche lassen sich deutliche Relativierungen der versprochenen Wohlfahrtsgewinne einerseits und durchaus realistische Einbußen oder spezifische Risiken andererseits ableiten. Zunächst einmal sind deutliche Beschäftigungs-, Einkommens- und Lohnzuwächse nicht sehr wahrscheinlich und würden ggf. erst nach mehreren Jahren spürbar werden.

Die in den Szenarien unterstellten Annahmen bezüglich des Arbeitsmarktes und der Verteilungsdynamik sind überwiegend unrealistisch (s. Kap. 4.2). Vor dem Hintergrund des in den letzten Jahren erheblich angewachsenen Umfangs atypischer und niedrig entlohnter Beschäftigung, zunehmender Einkommensungleichheit, anhaltender Austeritätspolitiken und abgenommener Tarifbindung insbesondere in der EU kann ebenso gut erwartet werden, dass mögliche Liberalisierungen, Ausgliederungen und Deregulierungen vor allem im Dienstleistungsbereich (und ggf. auch im Agrarsektor) vorrangig zur Schaffung atypischer Niedriglohnbeschäftigung genutzt werden, welche wiederum Rückwirkungen auf das allgemeine Lohnniveau und die „Normalarbeitsverhältnisse“ hat. Darüber hinaus dürften die Anpassungs- und Übergangsverluste, ebenso wie Arbeitsplatzverlagerungen größer ausfallen, als in den Studien ausgewiesen. Vor diesem Hintergrund wäre im Gegenteil sogar zu befürchten, dass die zum Teil unterstellten Preissenkungen deflationäre Tendenzen fördern.

Wiederum bezogen auf den Dienstleistungsbereich sind quantitative Folgenabschätzungen hinsichtlich der Beschäftigung oder der Lohnentwicklung jedoch überaus

schwierig. Selbst wenn in den TTIP-Verhandlungen eine weitgehende Liberalisierung über die bisherigen Vereinbarungen unter GATS hinaus festgeschrieben würde, wäre es fraglich, ob dies beispielsweise in den *Modes* 3 oder *4* aufgrund des bilateralen Handelsvolumens deutliche Effekte bewirken würde (vgl. Kemekliene/Watt 2010). Allerdings können die TTIP-Verhandlungen im Rahmen einer Strategie des ‚forum shifting' mittel- bis langfristig zur Festschreibung von Liberalisierungsschritten beitragen, die im Wechselspiel mit dem GATS, den TISA-Verhandlungen und der Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes mit spürbaren Veränderungen verbunden wären (vgl. Raza 2008). Angesichts der beschäftigungspolitischen Bedeutung einzelner Dienstleistungssektoren können bereits kleinere Effekte in einzelnen Bereichen relevant sein. Zu den gegebenenfalls durch das TTIP stärker betroffenen Bereichen können unternehmensbezogene Dienstleistungen, Finanzdienstleistungen oder Informations- und Kommunikationsdienstleistungen gezählt werden. In diesen Bereichen könnten beispielsweise das grenzüberschreitende Angebot nach *Mode 1* (z.B. Internet, Telefon) oder Direktinvestitionen (Filialen, Tochterunternehmen) nach *Mode 3* zu Wettbewerbs- oder Verdrängungseffekten führen. So schätzt die Ecorys-Studie z.B. für den Finanzsektor eine geringfügige Steigerung der EU-Produktion um ca. 0,1 %, für den Bereich Kommunikationsdienstleistungen hingegen einen leichten Rückgang von bis zu 0,2 % (Ecorys 2009). Zwar ist der Handel in diesen Dienstleistungsbereichen eher mit höheren Qualifikationen und Einkommensgruppen verknüpft (vgl. Kemekliene/Watt 2010: 18ff.), dies muss jedoch nicht durchgängig gelten und eine verstärkte Marktpräsenz größerer US-amerikanischer Finanzunternehmen könnte ebenso wie die Ausweitung von internetbasierten Dienstleistungen den Wettbewerbs- und Rationalisierungsdruck[15] vor allem im Retailgeschäft weiter erhöhen. Die Folge wäre vermutlich eine Fortsetzung des beschäftigungspolitischen Flexibilisierungstrends, der vermehrte Einsatz sozial nicht abgesicherter „Freelancer" und ein stärkerer Druck auf die Löhne weniger qualifizierter und standardisierter Tätigkeiten.

Zu den beschäftigungsintensiven Sektoren zählen insbesondere Gesundheits- und Soziale Dienstleistungen. Selbst wenn das Handelsvolumen in diesem Bereich vergleichsweise gering ist, sind Auswirkungen auf die Beschäftigungsqualität nicht auszuschließen. Während mögliche Effekte eines verstärkten Handels zwischen den USA und der EU bzw. Deutschland im Zusammenhang mit den *Modes 1* und *4* hier vernachlässigbar sein dürften, könnte ein – trotz bereits bestehender Liberalisierungen – erleichterter Marktzugang im *Mode 3* zu verstärkten Aktivitäten US-amerikanischer Dienstleistungsunternehmen führen. Im Zusammenspiel mit dem dezidierten Interesse der Kommission, Leistungen von allgemeinem Interesse soweit als möglich – z.B. durch Quasi-Märkte – zu kommerzialisieren, einem wachsenden Bedarf und dem bestehenden Kostendruck im Gesundheitssektor sind Arbeitsintensivierungen, das Nutzen atypischer Beschäftigungsformen (z.B. häusliche Pflege) und anhaltender Lohndruck, bei abnehmender gewerkschaftlicher Organisierung, denkbar (vgl. z.B. Lethbridge 2011).

15 Gerade im Finanzsektor könnte ein verstärkter Wettbewerbsdruck zudem erneut zur Suche nach riskanteren Anlageformen beitragen und somit wiederum finanzielle Instabilitäten provozieren.

Ähnliche Auswirkungen lassen sich insgesamt für den Bereich öffentlicher (Versorgungs-) Dienstleistungen befürchten, solange diese nicht explizit als nicht-ökonomisch ausgenommen sind. Insbesondere hinsichtlich der Wasser- oder Energieversorgung oder dem öffentlichen Nahverkehr existieren Profitinteressen (großer) privater Unternehmen, die auf eine weitere Liberalisierung oder Privatisierung drängen. Zwar hat die Kommission bei Gelegenheit vorgegeben, zumindest den Wasserbereich nicht einbeziehen zu wollen, nach vergangenen Liberalisierungsinitiativen ist eine solche Ankündigung – ähnlich wie die vorläufige Ausklammerung audio-visueller Dienstleistungen – allerdings wenig verlässlich. Problematisch ist in dieser Hinsicht nicht allein die mögliche Zunahme ausländischer privater Investitionen in diese Bereiche, sondern das komplexe und aufgrund vielfach unscharfer Definitionen nicht vollständig absehbare Zusammenspiel zwischen der möglichst engen Definition nicht-ökonomischer Leistungen von allgemeinem Interesse, verschärften Wettbewerbsregelungen und den Liberalisierungen des öffentlichen Vergabewesens. Liberalisierungen öffentlicher Dienstleistungen öffnen diese nicht nur für US-amerikanische Unternehmen, sondern genauso für europäische. Zu den verschiedenen Konsequenzen zählen nicht allein formelle oder materielle Privatisierungen im engeren Sinne, sondern – entsprechend den Ideen des New Public Managements – ebenso andere Formen des Wettbewerbs, wie z.B. Quasi-Märkte, Benchmarking oder Wettbewerbsausschreibungen. Nicht selten waren solche Formen der Ökonomisierung mit Beschäftigungs- und Lohnverlusten, tariflicher Ausgliederung und abnehmenden Mitbestimmungsrechten verbunden (Schulten/Brandt/Hermann 2008).

Schließlich sind im Falle einer Liberalisierung Auswirkungen im Bildungsbereich zu erwarten. So sind beispielweise insbesondere US-amerikanische oder angelsächsische Universitäten und Bildungsanbieter bereits seit längerem stärker international ausgerichtet und verfügen über erfahrungs- und sprachbedingte Wettbewerbsvorteile. Insbesondere über die *Modes 1+3* könnte dies zu Konkurrenzeffekten führen, die heimische Anbieter unter Anpassungsdruck, z.B. Personalanpassungen, setzen.

Aus makroökonomischer und politischer Sicht ist zudem ein intendiertes Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren schädlich. Dieses hat negative Verteilungs-, Wachstums- und Entwicklungseffekte zur Folge und könnte sich mittel- bis langfristig zumindest in selektiver Weise nachteilig auf Beschäftigungs- und Sozialstandards auswirken. Die aufgeführten Nachhaltigkeitskriterien bezüglich sozialer Standards können derartige Entwicklungen nicht aufhalten, da es zum einen an Sanktionsmechanismen fehlt und zum anderen die ILO-Kernarbeitsnormen oder CSR-Prinzipien selten gegenüber den Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstandards in entwickelten Ökonomien ernsthaft in Anschlag gebracht werden. Insbesondere in der Bundesrepublik dürfte ein ggf. noch nicht eingeführter gesetzlicher Mindestlohn solche Entwicklungen noch verschärfen.

Das TIPP wird voraussichtlich nicht das langsame Wachstum in Europa überwinden helfen, vielmehr verschärft es die derzeitige Wettbewerbsfixierung in Europa. Die derzeit mit Verweis auf die Wiedererlangung von Wettbewerbsfähigkeit verfolgte Austeritätspolitik würde durch die infolge des TIPP induzierte zusätzliche Steigerung des

Konkurrenzdrucks wohl verlängert werden. Zudem würden durch die Handelsumlenkungen weg von den europäischen Nachbarn hin zu den USA die europäische Nachfrageschwäche noch verstärkt werden.
Negative soziale Effekte sind in diesen Ländern bzw. auf internationaler Ebene nicht auszuschließen. Die intensivierten transatlantischen Austauschbeziehungen werden wahrscheinlich in einigen Ländern mit Verdrängungseffekten, Arbeitsplatz- und Einkommensverlusten und schärferem Lohnwettbewerb einhergehen. Zu den möglichen Verlierern werden insbesondere Länder gezählt, die bereits Abkommen mit den USA oder der EU haben (z.B. Mexiko, Chile, Türkei, Länder Nordafrikas) oder intensiven Handel mit diesen treiben, d.h. strukturelle Vorteile verlieren (vgl. Felbermayr u.a. 2013a). Zudem können schließlich die Liberalisierung des Beschaffungswesens und die Angleichung von Regulierungsmöglichkeiten die Bemühungen um eine sozial und ökologisch verantwortliche öffentliche Beschaffung unterminieren oder oft wirkungslose internationale Standards festschreiben.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das gegenwärtig verhandelte transatlantische Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den USA birgt in mehrfacher Hinsicht Risiken. Zum einen sind die von den Befürwortern propagierten Wohlfahrtseffekte selbst im Falle ihres Eintretens nicht signifikant und dürften zudem ungleich verteilt sein. Zum anderen sind spürbar negative Effekte für Beschäftigte verschiedener Branchen und für die Demokratie als solcher mindestens ebenso wahrscheinlich. Wettbewerbseffekte infolge einer verstärkten Präsenz ausländischer Anbieter oder z.B. eines erhöhten internetgestützten Dienstleistungsangebots können sich insbesondere auf die Beschäftigungsstandards und -intensität verschiedener Branchen auswirken. Dies betrifft zum einen Bereiche, wie z.B. unternehmensbezogene, Finanz- oder IuK-Dienstleistungen, in denen stärkere Handelseffekte des Abkommens erwartet werden, und zum anderen beschäftigungsintensive Bereiche, wie z.B. Gesundheits- und soziale Dienstleistungen, öffentliche Versorgungsleistungen oder den Bildungsbereich. Negative Effekte, u.a. durch Auslagerungen, atypische Beschäftigungsformen oder Absenkung tariflicher Standards, sind dabei zwar grundsätzlich eher im Bereich weniger qualifizierter Arbeit zu erwarten, die Beispiele internetgestützter Unternehmens- oder Bildungsdienstleistungen zeigen allerdings, dass höher qualifizierte Tätigkeiten nicht ausgenommen werden können. Schließlich ist es unwahrscheinlich, dass ein transatlantisches Handelsabkommen ernsthaft dazu genutzt wird, die Durchsetzbarkeit oder gar eine Verbesserung sozial- und arbeitspolitischer Standards zu vereinbaren. Dies entspräche weder den Liberalisierungsabsichten der Verhandlungsparteien noch den Interessen der einflussreichen Unternehmen.

Darüber hinaus sind sowohl die Art der Verhandlungsführung als auch die angestrebten Liberalisierungs- oder Investitionsschutzmaßnahmen eines solchen Abkommens in demokratischer Hinsicht bedenklich. Das geplante Abkommen ist vor allem ein bereits seit ca. Mitte der neunziger Jahre angestrebtes Projekt großer transnational agierender Unternehmen beider Seiten des Atlantiks. Dabei geht es nicht allein um Handelserleichterungen oder Einsparpotentiale durch regulative Erleichterungen. In besonderem Maße geht es zugleich um die Erschließung profitversprechender Geschäftsfelder beispielsweise im Bereich öffentlicher Dienstleistungen, des Beschaffungswesens oder durch den Abbau regulativer – z.B. umwelt- oder gesundheitspolitischer – Beschränkungen. Auf diese Weise sollen bestehende Regulierungen ebenso wie die Möglichkeiten zur Schaffung zukünftiger Regulierungen ungeachtet ihrer demokratischen Legitimation verringert werden. Zugleich spiegelt ein solches Abkommen die globalen handels- und wirtschaftspolitischen Interessen der EU und der USA wider. Beide suchen nach Wegen, eine politische und wirtschaftliche Vormachtstellung, insbesondere gegenüber den aufstrebenden Ökonomien Asiens, zu bewahren und gleichzeitig, durch den Versuch bilateral gesetzter Standards, andere Länder zu weiteren Liberalisierungsschritten zu motivieren (oder zwingen), d.h. für die eigenen Unternehmen zu öffnen.

Auf Seiten der Europäischen Kommission korrespondiert dieses Bestreben darüber hinaus mit dem Ziel einer weiteren Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes unter dem wirtschaftspolitischen Primat der Wettbewerbsfähigkeit. Unabhängig davon, ob bilaterale Abkommen die Entwicklung der multilateralen Welthandelsordnung behindern oder anregen, sind nicht nur negative Handels- und Einkommenseffekte eines transatlantischen Abkommens in Drittländern zu erwarten, das Abkommen soll zudem Regelungen beinhalten, deren internationale Etablierung die Entwicklungsmöglichkeiten anderer Länder wahrscheinlich beeinträchtigen würde.

Insbesondere auf europäischer Seite entspricht das Abkommen einer tendenziell neomerkantilistischen Krisenbewältigungsstrategie, die Austeritätspolitiken, Lohnkostenwettbewerb und Sozialabbau als wachstumsfördernd erachtet. Tatsächlich hat diese Strategie bereits vor und noch mehr seit der Krise zu einer wachsenden Ungleichverteilung und internationalen Asymmetrien beigetragen. Selbst wenn ein transatlantisches Abkommen mit positiven Wohlfahrtseffekten verbunden sein sollte, dann werden diese erst in einigen Jahren anfallen und zu klein sein, um die negativen Folgen dieser Strategie zu kompensieren. Im Gegenteil, einzelne angestrebte Elemente des Abkommens, wie vor allem die Vereinbarung eines Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahrens, implizieren Formen der Umverteilung, die nicht nur in demokratischer und politischer Hinsicht schädlich sind, sondern darüber hinaus Wachstum und Entwicklung beeinträchtigen.

Mindestens solange die Verhandlungen weitgehend geheim geführt werden und keine hinreichenden Möglichkeiten bestehen, auf demokratische Weise rechtzeitig und informiert auf die Verhandlungen und deren Gegenstände – einschließlich der ggf. vereinbarten darüber hinausweisenden weiteren Verhandlungsforen – Einfluss zu nehmen, spricht mehr gegen als für ein solches Abkommen. Insbesondere sehen das Mandat der Kommission und deren Verhandlungsziele eine Reihe Elemente vor, deren Implementation abzulehnen ist. Neben dem Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren, für das es mindestens im Fall demokratisch entwickelter und institutionell verlässlicher Rechtssysteme keine Begründung gibt, sind ebenso die Einführung eines Negativlisten-Ansatzes im Bereich (öffentlicher) Dienstleistungen oder des Beschaffungswesens sowie die Vereinbarung jeglicher Stillhalte-Klauseln, die zukünftige Regulierungsmöglichkeiten beschränken, abzulehnen. Öffentliche Versorgungsdienstleistungen sollten ebenso ausgeschlossen sein wie (De-) Regulierungen des Finanzsektors. Finanzregulierungen sind vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Stabilität und möglicher Allokations- und Verteilungseffekte zu verhandeln und nicht im Kontext einer deregulierungsorientierten Handelsliberalisierung, die hartnäckig die kirsenverursachenden oder -verschärfenden Wirkungen vergangener Liberalisierungen ignoriert.

Eine bessere demokratische Kontrolle der Verhandlungen und des Einflusses von Seiten großer Unternehmen und ihrer Interessengruppen ist außerdem erforderlich, um mögliche negative Auswirkungen beispielsweise im Agrarbereich, bezüglich umwelt- und gesundheitspolitischen ebenso wie sozial- und beschäftigungspolitischen Standards zu verhindern. Die Versprechungen der Kommission, an entsprechenden

Standards festzuhalten, kann ebenso wenig als ausreichende Versicherung gelten, wie die Formulierung entsprechender Nachhaltigkeitskapitel ohne jegliche Durchsetzungs- oder Sanktionsformen.

6 Anhang

6.1 Ergänzungen zu Hintergrund und Kritik der ökonomischen Studien

Die Ursachenanalyse der hier diskutierten, das TTIP befürwortenden Studien stützt sich zu großen Teilen auf gemeinsame ökonomietheoretische Grundannahmen und Modelle. Es ist eine Kombination von klassischer Außenhandelstheorie (David Ricardo), die von Spezialisierungsgewinnen ausgeht, und der Neoklassik, die dem Markt Vorrang vor staatlicher Wirtschaftslenkung gibt. Ricardos Theorem des komparativen Vorteils lässt sich als Plädoyer für grenzüberschreitende Spezialisierung lesen, die selbst dann für beide Wirtschaftsräume vorteilhaft ist, wenn diese sehr unterschiedlich entwickelt sind. Für die mehr oder weniger gleichermaßen entwickelten transatlantischen Partner gilt dies umso mehr. Spezialisierung führt zu einem effizienteren Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskraft, und zwar aufgrund von Lern- und Skaleneffekten. Das Resultat ist, dass mit weniger Einsatz mehr produziert werden kann, was die zentrale Quelle des modernen materiellen Reichtums darstellt. Eine Intensivierung des Handels durch den Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Barrieren führt nach dieser Logik zu verstärktem Wettbewerb, Spezialisierungs- und Produktivitäts- sowie letztlich zu Wohlfahrtsgewinnen. Der Abbau nicht-tarifärer Barrieren in Form von Regulierungen oder staatlicher Leistungserbringung führt darüber hinaus, nach neoklassischer Logik, zu einer effizienteren Allokation der Produktionsfaktoren, wodurch wiederum Wohlfahrtsgewinne entstehen.
Teilen die Studien dementsprechend eine überwiegend einseitige Betrachtung nicht-tarifärer bzw. staatlicher Regulierungen als tendenziell wohlfahrtsmindernde Hemmnisse, so unterscheiden sie sich jedoch hinsichtlich des verwendeten Modellrahmens. Wie zahlreiche frühere Studien zu Handelseffekten nutzen auch die Studien des CEPR, der Kommission und des CEPII so genannte computergestützte oder rechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle (CGE – *Computable General Equilibrium*-Models). Wie die wachsende Kritik an diesen Modellen aufzeigt (z.B. Mitra-Kahn 2008; Taylor/von Arnim 2006), stützen sich die entsprechenden Modellberechnungen nicht nur auf problematische Daten, da wichtige Parameter, wie z.B. Elastizitäten oder die Kosten nicht-tarifärer Hemmnisse, schlicht geschätzt oder angenommen werden. Die CGE-Modelle basieren auch auf einer Reihe von Annahmen, die für neoklassische Modelle zwar typisch sind, zugleich jedoch die reale Ökonomie in unrealistischer Weise vereinfachen. Zu diesen Annahmen zählen beispielsweise ein (weitgehend) perfekter Wettbewerb, vereinfachende Produktionsfunktionen, repräsentative nutzenmaximierende Wirtschaftseinheiten, eine hohe inländische Faktormobilität oder ausgelastete Kapazitäten. Die Faktoreinkommen entsprechen der jeweiligen Grenzproduktivität und die Investitionen werden durch die laufenden Ersparnisse bestimmt (vgl. z.B. Grassini 2007; Mitra-Kahn 2008). Als Konsequenz dieser Annahmen sind die Ergebnisse der Modelle in verschiedener Hinsicht verzerrt, da beispielsweise makroökonomische An-

passungen infolge einer vollständigen Weitergabe von Kostensenkungen überschätzt, nachfragerelevante Wirkungen, z.B. entgangener Zolleinnahmen oder verteilungsrelevanter Institutionen und Politiken ebenso wie das Auftreten von Ungleichgewichten, z.B. der Leistungs- und Zahlungsbilanzen oder durch unterausgelastete Kapazitäten eher unterschätzt werden.

Die Autoren der ifo-Studien grenzen sich dagegen explizit von den früheren Modellrechnungen ab, die auf rechenbaren Allgemeinen Gleichgewichtsmodellen fußen, und insbesondere auch von der »in die Jahre gekommenen Simulationssoftware GTAP« (Felbermayr u.a. 2013a: 12), die von vielen Studien, auch den oben erwähnten, eingesetzt wird. Insbesondere streben sie mit ihrer eigenen Methode an, drei von ihnen identifizierte Schwächen der alten Gleichgewichtsmodelle zu vermeiden. Diese Vorgehensweise wird in der ersten ifo-Studie, der ifo-BMWi-Studie, ausführlich dargestellt, so dass sich die folgende Diskussion entsprechend auf diese Studie bezieht.

Erstens versucht die ifo-BMWi-Studie die Parameter der Modelle auf ökonometrische Schätzungen fußen zu lassen, die die Realität besser als theoretische Ableitungen abbilden sollen. Diese ökonometrischen Schätzungen beziehen sich auf die Handelseffekte bereits vorliegender vergleichbarer Freihandelsabkommen. Zweitens unterstellt die Studie keine Vollbeschäftigung und bezieht die Suchzeiten der durch den Handel freigesetzten Beschäftigten mit ein. Und schließlich unterstellt die Studie keinen perfekten Wettbewerb.

Trotz der Vorteile des ökonometrischen Ansatzes weist die ifo-BMWi-Studie signifikante Schwächen auf. Zum Vergleich zieht die Studie alle vor 2005 bei der WTO registrierten Abkommen heran, wobei weder das Alter noch die Qualität (betroffener Wirtschaftsraum, Liberalisierungstiefe) dieser Abkommen berücksichtigt werden. Da in der von der Studie vorgenommen Regressionsanalyse zu einem Zeitpunkt (Querschnittsanalyse) nicht für die Dauer der Abkommen kontrolliert wurde, bleibt ungewiss, ob überhaupt die für die Analyse herangezogenen Abkommen vergleichbar in ihrer Wirkung sind. Somit werden nicht nur unterschiedliche Zeitspannen hinsichtlich der beobachteten Effekte miteinander verglichen, mit dem Alter der Abkommen wächst zudem die Wahrscheinlichkeit des Einflusses anderer (nicht kontrollierter) Faktoren. Letztgenanntes Problem besteht erst recht, wenn auf der Grundlage von Daten aus der Vergangenheit Prognosen für die Zukunft aufgestellt werden sollen.

Die ifo-Studie geht allerdings davon aus, dass der Faktor Handelsabkommen in seiner Wirkung isoliert werden kann. Dabei bedient sie sich des Gravitationsmodells, mit dessen Hilfe geklärt werden kann, warum die Handelsbeziehungen zwischen bestimmten Wirtschaftsräumen enger sind als zu anderen, sprich wohin der Handel tendiert, wovon er angezogen wird („gravitates“). In der Gravitationsgleichung werden die Handelskosten durch eine Funktion von handelsmäßiger Distanz zwischen den Wirtschaftsräumen spezifiziert. Dazu gehören Variablen wie die räumliche Distanz, aber auch eine gemeinsame Grenze, Sprache und eben auch die Mitgliedschaft in einem Freihandelsabkommen. Damit soll der Ansatz in der Lage sein, sowohl die Handelsschaffungs- als

auch die Handelsumlenkungseffekte (weg von den Partnern außerhalb, hin zu denen innerhalb der Freihandelszone) zu berücksichtigen (Felbermayr u.a. 2013a: 59).
Bei der Anwendung des Modells versucht die Studie einen häufig gemachten Fehler zu vermeiden, nämlich das Problem der Endogenität zu ignorieren. Denn es ist durchaus denkbar, dass die handelsschaffenden Effekte nicht auf die Mitgliedschaft im Freihandelsabkommen zurückzuführen sind, sondern dass bestimmte Eigenschaften zwischen den Handelspartnern bestehen, die ein solches Abkommen nahe legen. Mit anderen Worten, nicht das Abkommen selbst, sondern die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem solchen Abkommen kommt (da der Abschluss eines solchen Abkommens nicht zufällig ist), treibt den Handel. Wenn solche Eigenschaften vorliegen, dann hilft ein Abkommen die Handelsbeziehungen noch zu vertiefen, so dass die Berücksichtigung der Nicht-Zufälligkeit verhindert, dass die Handelseffekte »deutlich *unterschätzt*« werden (Felbermayr u.a. 2013a: 13; Hervorhebung im Original). Die Studie versucht durch ein zweistufiges Schätzmodell (Egger et al. 2011) mit diesem Problem umzugehen. Die Berücksichtigung der Endogenität führt fast zu einer Verdreifachung des Effekts: die durchschnittliche Handelsschaffung zwischen den TTIP Länderpaaren erhöht sich von 62 auf 162 % (Felbermayr u.a. 2013a: 72). Somit liegt voraussichtlich keine Unterschätzung mehr vor.
Das Ergebnis der für die Bestimmungsgründe der präferentiellen Handelsabkommen (PHA) kontrollierten Regressionsanalyse ist »eine negative Korrelation zwischen dem Abschluss eines PHA und dem Handelsvolumen« (Felbermayr u.a. 2013a: 67). Somit erhöht ein kleineres Handelsvolumen die Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen eines PHA. Die Studie führt dieses ihren Anfangsannahmen widersprechende Ergebnis darauf zurück, dass die verwendeten Proxy-Variablen für die Handelskosten nur ungenügend die nichttarifären Barrieren erfasst haben, und diese somit im Fehlerterm der Gleichung auftauchen. Hier taucht der Verdacht auf, dass das unerwünschte Ergebnis (die negative Korrelation) umgedeutet wird: gerade weil das Handelsvolumen relativ gering ist, sind der Anreiz zum Abschluss eines Freihandelsabkommen besonders hoch und damit auch die Potenziale eines solchen Abkommens. Eine »gewissenhafte Parameterschätzung« (ebd. 67) liegt deshalb nicht vor. Schließlich umgeht die ifo-Studie zwar in der Makroanalyse das Problem einer direkten Messung der nicht-tarifären Handelsbarrieren, es bleibt jedoch fraglich, ob sie mit Hilfe eines Gravitationsmodells ohne Spezifizierung der Handelsabkommen nach Dauer und Tiefe und ohne Berücksichtigung von Interaktionseffekten zu wesentlich verlässlicheren Ergebnissen kommt als die oben genannten Studien.
Die ifo-Studie will jedoch auch realistischere Annahmen hinsichtlich des Arbeitsmarktes in die Berechnungsmodelle der Auswirkungen von Handelsabkommen einführen. Für die Untersuchung der Beschäftigungseffekte berücksichtigt die Studie das Ausgangsniveau der Beschäftigung, Sucharbeitslosigkeit und die jeweiligen Arbeitsmarktinstitutionen (ebd. 84). Da das handelsinduzierte Beschäftigungswachstum gespeist wird durch den Rückgang der Arbeitslosigkeit und durch den Verlust von Arbeitsplätzen bei nicht-wettbewerbsfähigen Unternehmen (ebd. 85), führt die Berück-

sichtigung des Arbeitslosenniveaus zu höheren Beschäftigungseffekten des Freihandels. In den Worten der Studie: »es ist sogar so, dass niedrigere Arbeitslosenzahlen im Basisgleichgewicht zu noch geringeren potentiellen Verbesserungen durch die Freihandelsinitiative führen würden« (ebd. 99 Fn51). Seltsamerweise wird zugleich darauf hingewiesen, »dass die Ergebnisse dieser Studie nicht vom Niveau der Arbeitslosigkeit in Deutschland abhängen« (ebd.).

Wie die Sucharbeitslosigkeit operationalisiert wird, ist der Studie nicht zu entnehmen. Der Hinweis, dass die Suchkosten als Investition modelliert werden, hilft nicht weiter, denn entscheidend sind die Suchzeiten, die wiederum davon abhängen, wie rasch der Anpassungsprozess an die neue Arbeitsteilung erfolgt. Hierzu finden sich, wie bereits erwähnt, unterschiedliche Angaben in der Studie. Ebenso wenig ersichtlich ist die konkrete Zusammensetzung des Indikators »Matching Effizienz« (Felbermayr u.a. 2013a: Tab. III.2), der die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktinstitutionen bei der Zusammenführung von Angebot und Nachfrage abbilden soll. Welche Institutionen besonders leistungsfähig sind, ist in der Literatur sehr umstritten (Bhaumik/Dimova 2014).

Literatur und Quellen

AFL-CIO (2013): Testimony at the TPSC hearing on May 29 and 30, 2013 on the topic of the "Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership".

Ahearn, Raymond (2009): Transatlantic Regulatory Cooperation: Background and Analysis; Congressional Research Service Report, RL34717.

Almunia, Joaquín (2014): Competition policy for the post-crisis world: A perspective; Bruges, 17 January 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-34_en.htm

Amable, Bruno (2003): The Diversity of Modern Capitalism; Oxford: Oxford University Press.

Barker, Tyson/Workman, Garrett (2013): The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Ambitious but Achievable. A Stakeholder Survey and Three Scenarios; Atlantic Council of the United Stades and Bertelsmann Foundation, Washington.

Bartl, Marija/Fahey, Elaine (2014): The Postnational Market Place: Negotiating the Transantlantic Trade and Investment Partnership', forthcoming in D. Curtin, E. Fahey (eds.) Transatlantic Community of Law: Interactions between the EU and US legal orders (CUP 2014).

Beck, Stefan (2013): Sozial verantwortliche Beschaffung von Informationstechnik; ICDD Working Paper No. 6; International Center for Development and Decent Work, Universität Kassel.

Behringer, Jan/Kowall, Nikolaus (2013): Außenhandel der USA. Eine regionale und sektorale Analyse; IMK Report 85, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Berger,Axel/Brandi,Clara (2013): Das transatlantische Freihandelsabkommen: Bedenkt die Folgen!; Die aktuelle Kolumne vom 04.03.2013; Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Bhaumik, Sumon/Dimova, Ralitza Dimova (2014): Good and Bad Institutions: Is the Debate Over? Cross-country Firm Level Evidence from the Textile Industry; in: Cambridge Journal of Economics, 38 (1), S. 1-21.

Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina (2008): Privatising public infrastructure within the EU: the interaction between supranational institutions, transnational forces and national government; in: Transfer 2/08, 14 (2), S. 237-257.

CEO (2013a): European Commission preparing for EU-US trade talks: 119 meetings with industry lobbyists; Corporate Europe Observatory, http://corporateeurope.

org/trade/ 2013/09/european-commission-preparing-eu-us-trade-talks-119-meetings-industry-lobbyists

CEO (2013b): A transatlantic corporate bill of rights; Updated version, Corporate Europe Observatory, http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/ transatlantic-corporate-bill-of-rights-oct13.pdf

CEO (2013c): At your service: the European Services Forum's privileged access to the EU Commission; Corporate Europe Observatory, http://corporateeurope.org/trade/2013/02/your-service-european-services-forum-privileged-access-eu-commission

CEPR (2013): Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment; Final Project Report, Centre for Economic Policy Research, London, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_ 150737.pdf

De Ville, Ferdie (2013a): The Promise of Critical Historical Institutionalism for EU Trade Policy Analysis; in: Journal of Contemporary European Research, Vol. 9, Issue 4, S. 618-632.

De Ville, Ferdie (2013b): EU Trade Policy as the Continuation of Internal Market Policy by other Means; in: Takács, Tamara/Ott, Andrea/Dimopoulos, Angelos (eds.): Linking Trade and Non-Commercial Interests: The EU as a Global Role Model?; CLEER Working Papers 2013/4, Center for the Law of EU External Relations, S. 93-103.

De Ville, Ferdie/Orbie, Jan (2011): The European Union's Trade Policy Response to the Crisis: Paradigm lost or reinforced?; European Integration online Papers (EioP), Vol. 15, Artivle 2, http://eiop.or.at/eiop/texte/2011-002a.htm.

Eberhardt, Pia/Olivet, Cecilla (2012): Profiting from injustice; Corporate Europe Institute & Transnational Institute, November 2012; http://corporateeurope.org/ sites/default/files/publications/profiting-from-injustice.pdf

EC – European Commission (2000): Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips; Mitteilung der Kommission, KOM (2000) 1, Brüssel.

EC – European Commission (2011): Commission Proposal for the Modernisation of the Treatment of Public Services in EU Trade Agreements; TRADE.B.1/SC/am D(2011) 1146318, Brussels.

EC – European Commission (2013a): Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations; Commission Staff Working Document, SWD(2013) 68, Strasbourg.

EC – European Commission (2013b): Trade Cross-cutting disciplines and Institutional provisions; Initial EU position paper; http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/151622.htm

EC – European Commission (2013c): Technical barriers to trade; Initial EU position paper; http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/151627.htm

EC – European Commission (2013d): Sanitary and Phytosanitary measures (i.e. barriers to trade in food and agricultural products); Initial EU position paper; http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/151625.htm

EC – European Commission (2013e): Public Procurement; Initial EU position paper; http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/151623.htm

EC – European Commission (2013f): Raw materials and energy; Initial EU position paper; http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/151624.htm

EC – European Commission (2013g): Trade and sustainable development; Initial EU position paper; http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/151626.htm

EC – European Commission (2013h): Fakten und Zahlen zum Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada; Memo, Brüssel 18. Oktober 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-911_de.htm

ECORYS (2009): Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis; Final Report, Reference: OJ 2007/S 180-219493, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145613.pdf

Egger, Peter et al. (2011): The Trade Effects of Endogenous Preferential Trade Agreements: Dataset; in: American Economic Journal: Economic Policy, http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/pol.3.3.113.

EU – Council of the European Union (2013): Directives for the negotiation on the Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United Stades of America; Brussels, 17 June 2013; http://power-shift.de/wordpress/wp-content/uploads/2013/06/EU-TTIP-Mandate-from-bfmtv-June17-2013.pdf

Feigl, Georg/Zuckerstätter, Sepp (2012): Wettbewerbs(des)orientierung; Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 117; Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; http://media.arbeiterkammer.at/wien/MWUG_Ausgabe_ 117.pdf

Felbermayr, Gabriel/Larch, Mario/Flach, Lisandra/Yalcin, Erdal/Benz, Sebastian (2013a): Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, München: IFO Institut.

Felbermayr, Gabriel/Heid, Benedikt/Lehwald, Sybille (2013b): Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP). Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen? Teil 1: Makroökonomische Effekte; Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Felbermayr, Gabriel/Lehwald, Sybille/Schoof, Ulrich/Ronge, Mirko (2013c): Bundesländer, Branchen und Bildungsgruppen. Wirtschaftliche Folgen eines Transatlantischen Freihandelsabkommens (THIP) für Deutschland. Teil 2: Mikroökonomische Analyse; Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Fontagné, Lonel/Gourdon, Julien/Jean, Sébastien (2013): Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?; CEPII Policy Brief No.1, Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, Paris.

Fritz, Thomas u.a. (2006): GATS Dienstleistungsliberalisierung. Sektorale Auswirkungen und temporale Mobilität von Erwerbstätigen; edition der Hans-Böckler-Stiftung 168, Düsseldorf.

GC – Government of Canada (2013): Technical Summary of Final Negotiated Outcomes: Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement; Agreement-in-Principle, October 18, 2013; http://actionplan.gc.ca/ sites/default/files/ pdfs/ceta-technicalsummary.pdf

Gerstetter u.a. (2013): Legal Implications of TTIP for the Acquis Communautaire in ENVI Relevant Sectors; European Parliament, Policy Department A: Economic and Scientific Policy.

Grassini, Maurizio (2007): Rowing along the Computable General Equilibrium Modelling Mainstream; Studi e Note die Economia, Anno XII, n. 3-2007, S. 315-342.

Greenberg, Andy (2013): 3D-Printed Gun Stands Up To Federal Agents' Testfiring--Except When It Explodes; Forbes 11/14/2013, http://www.forbes.com/sites/ andygreenberg/2013/11/14/3d-printed-gun-stands-up-to-federal-agents-testfiring-except-when-it-explodes-video/

Hakim, Danny (2013): U.S. Trade Officials Try to Curb Europe's Expactations; The New York Times, 12.09.2013, http://www.nytimes.com/2013/09/13/world/europe/ us-trade-officials-try-to-curb-europes-expectations.html?_r=1&

Hay, Colin (2007): Keynote Article: What Doesn't Kill You Can Only Make You Stronger: The Doha Development Round, the Services Directive and the EU's Conception of Competitiveness; in: Journal of Common Market Studies, 45 (1), S. 25-43.

Hay, Colin (2011): The 'dangerous obsession' with cost competitiveness … and the not so dangerous obsession with competitiveness; in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 36, Issue 2, S. 463-479.

HLWG – High Level Working Group on Jobs and Growth (2013): Final Report; February 11, 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf

Joebges, Heike/Schmalzbauer, Andreas/Zwiener, Rudolf (2009): Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Reallohnrückgang und geringes Wirtschaftswachstum, IMK Studies, Nr. 4/2009, Düsseldorf.

Johnson, Simon/Schott, Jeffrey J. (2013): Financial Services in the Transatlantic Trade and Investment Partnership; Policy Brief PB13-26, Peterson Institute for International Economics.

Josling, Tim/Crombez, Christophe (2013): The Political Economy of Transatlantic Free Trade; Revised Draft of Working Paper 7/17/13; http://iis-db.stanford.edu/pubs/24330/Transatlantic_Free_Trade_130717-3.pdf

Kemekliene, Gintare/Watt, Andrew (2010): GATS and the EU: impacts on labour markets and regulatory capacity; Report 116, European Trade Union Institute, Brussels, http://www.etui.org/content/download/1969/22255/file/10+Gats +REPORT+116 +WEB.pdf

Krajewski, Markus (2011): Public services in bilateral free trade agreements of the EU; EPSU and AK Wien, November 2011. (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, European Federation of Public Service Unions).

Langhammer, Rolf (2008): Why a Market Place Must Not Discriminate: The Case Against a US-EU Free Trade Agreement; Kiel Institute for the World Economy, Working Paper 1407.

Lethbridge, Jane (2011): Care Services for Older People in Europe – Challenges for Labour; Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.

McDonald, James M./Korb, Penni/Hoppe, Robert A. (2013): Farm Size and the Organization of U.S. Crop Farming, Economic Research Report No. (ERR-152), United States Department of Agriculture, at www.ers.usda.gov/publications/erreconomic-researchreport/err-152.aspx.

Maine (2013): Comments on the Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Concerns of State and Local Governments; provided by Maine Representative Sharon Anglin Treat, Hearing on May 29 and 30, 2013 on the topic of the "Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership".

Mitra-Kahn, Benjamin H. (2008): Debunking the Myth of General Equilibrium Models; SCEPA Working Paper 2008-1, Schwartz Center for Economic Policy Analysis, The New School for Social Research, New York.

Muscat, Sabine (2013): Freihandel mit Asien und der EU – amerikanische Ziele und Positionen; Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Onaran, Özlem/Galanis, Giorgos (2012): Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects; Conditions of Work and Employment Series No. 40, Geneva: International Labour Office.

Petersen, Ann-Katrin/Schneider, Rolf (2013): Transatlantic Free Trade Zone: A promising, but difficult venture; Economic Research & Corporate Development Working Paper No. 161, Allianz.

Polanyi, Karl (1944/2001): The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time; Boston: Beacon.

Pollack, Mark A. (2003): The Political Economy of the Transatlantic Partnership; Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.

Posner, Elliot (2009): Making Rules for Global Finance: Transatlantic Regulatory Cooperation at the Turn of the Millennium; in: International Organization, No. 63, S. 665-699.

Public Citizen (2010): Lies, Damn Lies and Export Statistics; Public Citizen's Global Trade Watch, Washington D.C., http://www.citizen.org/documents/FTA%20 Penalty%20Paper%20FINAL1.pdf

Ragin, Charles C. (2008): Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond; University of Chicago Press.

Raza, Werner (2008): Services Liberalisation in the WTO: Implications for Public Services in Europe; http://regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/wraza.pdf

Rostowska, Maya (2013): Ripping into TTIP? Debates Surrounding the Upcoming EU-U-S- Negotioations; Policy Paper No. 19 (67), The Polish Institute of International Affairs.

Scherrer, Christoph (2005): The Role of GATS in the Commodification of Education; in: Bernd Hamm, Bernd/Smandrych, Russell (eds.): Cultural Imperialism. Essays on the Political Economy of Cultural Domination, Peterborough, Ontario, Canada, S. 167-190.

Schott, Jeffrey J./Cimino, Cathleen (2013): Crafting a Transatlantic Trade and Investment Partnership: What can be done; Policy Brief PB13-28, Peterson Institute for International Economics.

Schulten, Thorsten/Brandt, Torsten/Hermann, Christoph (2007): Liberalisation and privatisation of public services and strategic options for European Trade Unions; in: Transfer 2/08 14(2), S. 295-311.

Scott, Robert E. (2012): The China toll; EPI Briefing Paper No. 345, Economic Policy Institute, Washington D.C.

Siles-Brügge, Gabriel (2011): Resisiting Protectionism after the Crisis: Strategic Economic Discourse and the EU-Korea Free Trade Agreement; in: New Political Economy, Vol. 16,Issue 5, S. 627-653.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2011): Agrarstrukturen in Deutschland. Einheit in Vielfalt. Regionale Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2010, Stuttgart.

Stephan, Sabine/Löbbing, Jonas (2013): Außenhandel der EU27. Eine regionale und sektorale Analyse; IMK Report 83, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Taleb, Nassim Nicholas (2008): Der schwarze Schwan: Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse; Hanser Wirtschaft, (Original: The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable, Penguin, 2008).

Taylor, Lance/von Arnim, Rüdiger (2006): Modelling the Impact of Trade Liberalisation. A Critique of Computable General Equilibrium Models; Oxfam International Research Report, http://oxfamilibrary.openrepository.com/oxfam/ bitstream/10546/112547/1/rr-modelling-impact-trade-liberalisation-010707-en.pdf

US Department of Energy (2009): Modern shale gas development in the United States: A Primer; Washington, D.C., http://www.netl.doe.gov/technologies/oil-gas/ publications/epreports/shale_gas_primer_2009.pdf

van Apeldoorn, B. (2000). Transnational Class Agency and European Governance: The Case of the European Round Table of Industrialists. New Political Economy, 5 (2), S. 157-181.

Van den Abeele, Éric (2012): The reform of the EU's public procurement directives: a missed opportunity?; Working Paper 2012.11, European Trade Union Institute.

van der Marel, Erik (2013): Why are Services Commitments in RTAs Stronger than in the GATS? Trade Policy Implications for TTIP; ECIPE Bulletin No. 07/2013, http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/ECIPE_bulletin_613vanderMarel.pdf

Wallach, Lori (2013): TAFTA – die große Unterwerfung; in: Le Monde Diplomatique, 8.11.2013, http://www.monde-diplomatique.de/pm/2013/11/08.archivhome

Weis, Tony (2007): The global food economy: the battle for the future of farming; London, New York: Zed Books.

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, zu Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Forschungsförderung finanziert und koordiniert wissenschaftliche Vorhaben zu sechs Themenschwerpunkten: Erwerbsarbeit im Wandel, Strukturwandel – Innovationen und Beschäftigung, Mitbestimmung im Wandel, Zukunft des Sozialstaates/Sozialpolitik, Bildung für und in der Arbeitswelt sowie Geschichte der Gewerkschaften.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales.
Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft.
Mit der Homepage **www.boeckler.de** bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39 Telefon: 02 11/77 78-0
40476 Düsseldorf Telefax: 02 11/77 78-225

➘ **www.boeckler.de**

Hans **Böckler Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.