



Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut

FREIHANDEL

Strategie 2030

VERMÖGEN UND LEBEN IN
DER NÄCHSTEN GENERATION.

— EINE INITIATIVE —
— DES HAMBURGISCHEN —
WELTWIRTSCHAFTSINSTITUTS
— UND BERENBERG —



BERENBERG

PRIVATBANKIERS SEIT 1590



Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut

Freihandel

Strategie 2030

VERMÖGEN UND LEBEN IN
DER NÄCHSTEN GENERATION.
— EINE INITIATIVE —
— DES HAMBURGISCHEN —
WELTWIRTSCHAFTSINSTITUTS
— UND BERENBERG —



BERENBERG
PRIVATBANKIERS SEIT 1590

»Berenberg · HWWI: Strategie 2030 – Freihandel«
ist eine gemeinsame Studie von Berenberg und HWWI
Berenberg · Neuer Jungfernstieg 20 · 20354 Hamburg
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut · Heimhuder Straße 71 · 20148 Hamburg

Autoren

Berenberg: Victoria Dietrich, Fabian Hungerland, Dr. Jörn Quitzau, Carolin Sonnberg
HWWI: Johannes Puckelwald, Prof. Dr. Henning Vöpel, Dr. André Wolf
Schlussredaktion: Alexa Reinck (Berenberg)
Stand: Dezember 2014

Wir haben uns bemüht, alle in dieser Studie enthaltenen Angaben sorgfältig zu recherchieren und zu verarbeiten. Dabei wurde zum Teil auf Informationen Dritter zurückgegriffen. Einzelne Angaben können sich insbesondere durch Zeitablauf oder infolge von gesetzlichen Änderungen als nicht mehr zutreffend erweisen. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität sämtlicher Angaben kann daher keine Gewähr übernommen werden.

Bezug über:

Berenberg · Unternehmenskommunikation
Neuer Jungfernstieg 20 · 20354 Hamburg
Telefon +49 40 350 60-517 · Telefax +49 40 350 60-907 · E-Mail: presse@berenberg.de

ISSN: 2190-6548

Strategie 2030 – das ist der Titel einer Forschungsreihe, die unser Haus seit 2005 gemeinsam mit dem Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) herausgibt. Wir möchten mit diesen Studien Trends aufzeigen, die uns schon jetzt beschäftigen, aber auch Auswirkungen auf morgen haben werden. Denn unser Verhalten von heute wird das Leben der nächsten Generation entscheidend bestimmen und beeinflussen.

Die Welt befindet sich in einem immer schnelleren Wandel – hervorgerufen durch fortgesetzte Technologiesprünge, ein rasant wachsendes Wissen und eine globalisierte Wirtschaft. Dabei beeinflussen sich die politischen, gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen gegenseitig – mal verstärkend, mal bremsend – und werden so in der Wahrnehmung der Menschen immer komplexer, auch im Sinne von weniger greifbar. Dies gilt umso mehr, als sie weit in die Zukunft reichen, im Falle des demografischen Wandels sogar generationenübergreifend wirken.

Vor diesem Hintergrund widmen wir die Schriftenreihe »Strategie 2030 – Vermögen und Leben in der nächsten Generation« langfristigen volkswirtschaftlichen Fragestellungen und beschäftigen uns jenseits klassischer Finanzmarktthemen mit gesellschaftlichen Wandlungsprozessen. Die Studien vereinen die Expertise von über unsere Landesgrenzen hinaus anerkannten Wirtschaftsforschern mit den umfassenden Erfahrungen eines traditionsreichen und führenden Privatbankhauses.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre!

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	7
1 Einleitung	8
2 Transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP)	9
2.1 TTIP – Worum geht es?	9
2.2 Handel zwischen der Europäischen Union und den USA	14
3 Makroökonomische Effekte von Handelsabkommen	18
3.1 Schätzungen der Wirkungen von TTIP	18
3.2 Ökonomische Bewertung ausgewählter Abkommen	22
3.3 Allgemeine Einordnung von TTIP	29
4 Bestimmungsgründe und Wohlfahrtseffekte des internationalen Handels	31
4.1 Historische Phasen und Stand der Globalisierung	31
4.2 Ökonomische Effekte des internationalen Handels	34
4.3 Nebenwirkungen des Freihandels	41
5 Handelspolitik	45
5.1 Handelspolitik – Was ist das eigentlich?	45
5.2 Handelsabkommen in Perspektive	49
5.3 Wie geht es weiter? Ein Blick auf die Handelspolitik im Jahr 2030	59
6 Folgen für die Wirtschaft	65
6.1 These 1: Beschleunigtes Wachstum durch Investitionswettlauf	67
6.2 These 2: Digitaler Strukturwandel entwertet Qualifikationen	69
6.3 These 3: Mittelschicht in Industrieländern schrumpft weiter	71
6.4 These 4: »Share Economy« profitiert	72
6.5 These 5: Steigende Krisenanfälligkeit	73
7 Literatur- und Quellenverzeichnis	79

Das Wichtigste in Kürze

- Auch nachdem die globale Finanzkrise und die Eurokrise überstanden sind, sucht die Welt nach neuen Wachstumsimpulsen. Die Liberalisierung des internationalen Handels gehört zu den Erfolg versprechenden Instrumenten.
- Die Kontroversen über das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) zeigen allerdings: Handelsliberalisierung ist zunehmend komplex. Es geht nicht mehr nur darum, Zölle und andere Handelshemmnisse zu beseitigen, es sind auch vielfältige Wünsche der Bevölkerung hinsichtlich Sicherheits- und Qualitätsstandards der gehandelten Güter und Dienstleistungen zu berücksichtigen. Die Aussicht auf mehr Wirtschaftswachstum allein reicht nicht mehr aus, um die Bevölkerung von den Vorzügen des Freihandels zu überzeugen.
- Ungeachtet dessen würden die zwei größten Wirtschaftsräume der Welt – zusammen sind die USA und die EU für knapp die Hälfte des Welt-BIP verantwortlich – durch das TTIP-Abkommen noch enger miteinander verbunden. Für die EU könnte das Abkommen langfristig einen Zuwachs in Höhe von bis zu rund 0,5 % des BIP bedeuten, das entspricht rund 120 Mrd. Euro.
- Während die gesamtwirtschaftliche Bedeutung damit überschaubar bliebe, würden einzelne Branchen und Unternehmen deutlich profitieren. So würde durch das Handelsabkommen die weltweit größte Chemie-Handelszone entstehen. Zusammen erwirtschaften die EU und die USA gut 34 % des globalen Chemieumsatzes (China: 31,4 %).
- Das Aushandeln von globalen Handelsabkommen wird immer komplexer und schwieriger. So wird es in den nächsten Jahrzehnten handelspolitisch zu einer weiteren Regionalisierung kommen. Multilaterale Liberalisierung im Rahmen der WTO wird also vorerst weiter auf Eis liegen. Entsprechend erwarten wir Reformen innerhalb der WTO, die der handelspolitischen Regionalisierung Rechnung tragen.
- Viele der heutigen Schwellenländer werden dabei eine zentrale Rolle spielen, insbesondere in Asien. Sie werden ihren Handel am stärksten liberalisieren und ihren Anteil am Welthandel ausbauen. Dabei werden zwischen den Ländern zunehmend Güter gehandelt, die sich nicht mehr in ihrer Produktnatur, sondern vor allem durch unterschiedliche Varianten des gleichen Produkts unterscheiden.
- Insgesamt wird die weitere Handelsintensivierung in Kombination mit einigen anderen absehbaren Trends die Wirtschaft spürbar verändern. So erwarten wir beschleunigtes Wachstum durch einen rasanten Investitionswettkampf. Dabei dürfte die Mittelschicht in den Industrienationen weiter schrumpfen, und bei der Einkommens- und Vermögensverteilung kann es zu weiteren Konzentrationsprozessen kommen.
- Die global vernetzte Wirtschaft wird durch noch mehr Arbeitsteilung und Spezialisierung zwar effizienter, dafür aber auch krisenanfälliger sein. Schon kleinere Fehlentwicklungen können große wirtschaftliche Folgen haben. Wirtschaft, Wissenschaft und Politik sind deshalb aufgefordert, Konzepte für mehr »Fehlerfreundlichkeit« zu entwickeln. Vorerst muss die Wirtschaftspolitik aber darauf vorbereitet sein, dass sie auch künftig im Falle einer Krise als Akteur benötigt wird. Auch dafür müssen finanzpolitische Reserven gebildet werden.

1 Einleitung

Protektionismus, also die wirtschaftliche Abschottung gegenüber ausländischer Konkurrenz, verschärfte die große Weltwirtschaftskrise in den 1930er-Jahren maßgeblich. Auch zu Beginn der globalen Finanzkrise 2008 befürchteten viele Experten, die betroffenen Länder könnten sich abschotten und den Handel mit dem Rest der Welt deutlich einschränken. Doch die Regierungen hatten die Lektion der Weltwirtschaftskrise gelernt. Sie ließen in den Jahren 2008 und danach die Grenzen weitgehend offen und verhinderten damit einen noch stärkeren Absturz. Der befürchtete Handelskrieg blieb also aus.

Dass internationaler Handel wohlstandssteigernde Wirkungen hat, ist heute sehr weit verbreitet akzeptiert. Es kann deshalb kaum überraschen, wenn viele Länder Handelsabkommen als Vehikel für mehr Wachstum nutzen. Die Europäische Union hatte in den vergangenen Jahren nicht nur die globale Finanzkrise zu überstehen, sie musste anschließend auch die systemische Eurokrise bewältigen. Für mehr Wachstum sollen künftig das europäisch-kanadische Freihandelsabkommen (CETA), das kurz vor dem Abschluss steht, und das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA sorgen.

Wir beleuchten in dieser Publikation insbesondere das angestrebte Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA (Kapitel 2 und 3). Dabei untersuchen wir nicht nur die potenziellen Wachstums- und Beschäftigungswirkungen, sondern skizzieren auch Elemente des Abkommens, die in der Bevölkerung umstritten sind. In Kapitel 4 widmen wir uns den theoretischen Grundlagen des Außenhandels, seinen Vor- und Nachteilen sowie der historischen Entwicklung der Globalisierung. Wir zeigen, dass Globalisierung kein neues Phänomen ist – schon vor dem Ersten Weltkrieg gab es eine erste wichtige Globalisierungs-Phase. Aber das Gesicht der Globalisierung hat sich im Zeitablauf mehrfach geändert. In Kapitel 5 betrachten wir die Handelspolitik. Wir zeigen, wie vielfältig die handelspolitischen Interessen und wie vielfältig die Instrumente sind. Außerdem wagen wir einen Ausblick auf die weitere Entwicklung der Handelsabkommen.

Schließlich leiten wir in Kapitel 6 in einigen Thesen wahrscheinliche Folgen für die Wirtschaft ab. Dabei berücksichtigen wir auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Trends, die im Zusammenspiel mit künftigen handelspolitischen Entwicklungen besondere Auswirkungen für die Wirtschaft haben dürften.

Die einzelnen Kapitel dieser Publikation stehen naturgemäß in Beziehung zueinander. Sie sind aber auch so weit in sich geschlossen, dass die Kapitel einzeln bzw. selektiv gelesen werden können.

2 Transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP)

2.1 TTIP – Worum geht es?

Mit der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP; Transatlantic Trade and Investment Partnership) beabsichtigen die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika, die größte Freihandelszone der Welt zu schaffen. Ziel des angestrebten Abkommens ist es, Zölle und andere Handelsbarrieren abzubauen sowie technische Regulierungen, Normen und Zulassungsverfahren auf beiden Seiten des Atlantiks zu vereinheitlichen. Dadurch sollen zusätzlicher Wohlstand und neue Arbeitsplätze geschaffen werden. TTIP soll die gemeinsamen Werte Europas und Amerikas stärken, die wirtschaftliche Vormachtstellung stützen und damit ein Gegengewicht zu den dynamisch aufstrebenden Volkswirtschaften wie zum Beispiel China bilden.

Das Handels- und Investitionsabkommen wird gelegentlich als »billiges Konjunkturprogramm« abgetan. Doch die Wirkung des Abkommens würde über rein wirtschaftliche Belange hinausgehen. Das Regelwerk hat die Chance, weltweit Maßstäbe zu setzen. So wird der erfolgreiche Abschluss der TTIP-Verhandlungen als Maßstab für zukünftige weitere Freihandelsbestrebungen gesehen.

TTIP ist nicht nur ein Handels-, sondern auch ein Investitionsabkommen. Neben dem umfassenden Abbau von Zöllen wird auch die Reduktion nichttarifärer Handelshemmnisse (zum Beispiel technische Anforderungen und Normen) angestrebt. Dadurch soll europäischen und amerikanischen Unternehmen die Investition im jeweils anderen Wirtschaftsraum erleichtert werden.

Ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA wäre ein konsequenter Schritt nach vorn, denn bereits heute sind die beiden Wirtschaftsräume eng miteinander verbunden. So sind die USA für die EU der wichtigste Exportmarkt, für Deutschland rangieren die USA als Absatzmarkt direkt hinter Frankreich auf Platz zwei. Schätzungen des Institutes der deutschen Wirtschaft zufolge hängen in Deutschland schon jetzt direkt oder indirekt 600.000 Arbeitsplätze von den Warenexporten in die USA ab. Vor allem der exportorientierte deutsche Mittelstand soll aufseiten der EU von einer umfassenden Handelsliberalisierung profitieren. Die wichtigsten Punkte im Überblick:

- Vorrangiges Ziel von TTIP ist es, den Handel von Waren und Dienstleistungen zwischen der EU und den USA zu intensivieren, indem Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut und gemeinsame Standards geschaffen werden.
- Zu den gemeinsamen Standards gehören technische Regelungen, Normen und Zulassungsverfahren.
- Unternehmen aus der EU und aus den USA sollen im jeweils anderen Wirtschaftsgebiet leichter investieren können (vgl. dazu die Ausführungen zum Investitionsschutz unten).
- Bereits erreichte Schutzmechanismen (zum Beispiel Umwelt- und Gesundheitsstandards) stehen nicht zur Disposition. Bestehende Unterschiede sollen abgebaut, sinnvolle Normen zum Schutz der Verbraucher, der Umwelt und der Gesundheit aber erhalten bleiben.
- Im Ergebnis soll das Handels- und Investitionsabkommen die Wohlfahrt, das Wachstum und den Beschäftigungsstand in beiden Wirtschaftsräumen erhöhen.

Zeitplan

Am 16. Juli 2013 haben die konkreten Verhandlungen über TTIP begonnen. Ursprünglich wurden die Verhandlungen als Selbstläufer eingeschätzt, sodass die Ratifizierung zunächst auf Oktober 2014 datiert worden war. Doch der Widerstand gegen das Handelsabkommen ist mit jeder Verhandlungsrunde gewachsen. Derzeit wird mit einem ratifizierbaren Vertragswerk zum Jahresende 2015 gerechnet. Aber auch dieses Datum gilt inzwischen als ambitioniert. Nicht nur Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) erwartet mittlerweile keine Einigung mehr bis Ende 2015. Die Verhandlungsparteien drücken aber aufs Tempo, denn 2016 stehen die Präsidentschaftswahlen in den USA an, und kurz danach beginnt unter anderem der Bundestagswahlkampf in Deutschland. Alle Beteiligten wollen vermeiden, die Verhandlungen vor dem Hintergrund einer nationalen Wahl auszutragen, denn dafür ist das angestrebte Abkommen politisch zu umstritten. Doch auch dieser Zeitplan gilt inzwischen nicht mehr als realistisch (Stand: Anfang Dezember 2014).

Kritik

Das geplante Freihandelsabkommen wird von vielen Seiten kritisiert: Gegner befürchten, dass die Angleichung von Normen und Regulierungen auf Kosten der hohen etablierten Standards geschieht. Hierbei stehen die Qualität des europäischen Verbraucherschutzes und der amerikanischen Gesundheitsstandards im Vordergrund. Kritisiert wird außerdem, dass die Verhandlungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden. So entsteht der Verdacht, dass vorrangig die Interessen der Konzerne und Investoren berücksichtigt werden.

Besonders kritisch wird der angestrebte Investitionsschutz gesehen: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit würden außer Kraft gesetzt, da Klagen ausländischer Firmen gegen Staaten abseits von europäischen Gerichten in internationalen Schiedsgerichten verhandelt werden sollen. Dies führe dazu, dass Staaten ihre Souveränität zugunsten der Industrie und zulasten der Bürger abtreten. Denn bei einem Vertragsverstoß, so meinen Kritiker, drohen der betroffenen Volkswirtschaft hohe Entschädigungszahlungen, die vom Steuerzahler getragen werden müssen. Neben dem Investitionsschutz ruft vor allem der Lebensmittelbereich Ängste hervor. Chlorhuhn, Genmais und Hormonfleisch sind nur einige Schlagworte, von denen die TTIP-Berichterstattung unweigerlich begleitet wird. Die Folge all dieser Negativmeldungen ist, dass einige europäische und amerikanische Bürger regelrechte Panik vor TTIP entwickelt haben. Selbstverständlich wirkt die überwiegend von Skepsis getragene Debatte bremsend auf den Verhandlungsverlauf. Ein Scheitern des Projektes wäre politisch ein Debakel. Wir wollen die Kritik deshalb noch etwas genauer beleuchten.

Investitionsschutz

Der aktuell umstrittenste Punkt des Abkommens ist der geplante Investitionsschutz, der ausländischen Investoren eingeräumt werden soll. Dabei erhalten Konzerne ein direktes Klagerecht für den Fall, dass der Wert einer getätigten Investition durch staatliches Handeln oder eine Gesetzes-

änderung gemindert wird. Dieses Sonderklagerecht soll ausländische Unternehmen vor dem willkürlichen Handeln nationaler Regierungen, wie zum Beispiel einer Enteignung, schützen. Eine Klage wird folglich vor einem internationalen Schiedsgericht mit privaten Anwälten verhandelt. Das gesprochene Urteil ist unanfechtbar und direkt vollstreckbar. Das Sonderklagerecht gilt für ausländische Konzerne und nicht für Staaten oder inländische Unternehmen, die möglicherweise ebenfalls Profiteinbußen aufgrund einer geänderten Rechtsgrundlage erfahren haben.

Die rechtliche Asymmetrie des Investitionsschutzes ist der spezielle Zankapfel dieser Regelung: Inländische Unternehmen können in derselben Situation wie ausländische Unternehmen »nur« den allgemein gültigen Rechtsweg gehen, während ausländische Unternehmen vor internationalen, privaten Anwälten ihre Standpunkte darlegen können. Kritikpunkt hierbei ist, dass so bestehende Rechtssysteme durch ein Parallelrecht umgangen werden können, mit der Folge, dass die Rechte privater Unternehmen massiv ausgedehnt werden. In der Praxis könnte es dazu führen, dass Konzerne die Macht bekämen, neue, demokratisch beschlossene Gesetze direkt anzufechten.

Das Klagerecht gilt nicht rückwirkend. Das heißt, Gesetze, die vor Vertragsabschluss getätigt wurden, sind rechtskräftig. Trotzdem könnte eine Ausweitung der Konzernmacht die Bürger teuer zu stehen kommen. Schiedsstellen können Konzernen Entschädigungszahlungen in Milliardenhöhe zusprechen, welche vom Steuerzahler bedient werden müssen. Ein prominentes Beispiel ist der Fall des schwedischen Energiekonzerns Vattenfall: Mit dem überraschenden Ausstieg Deutschlands aus der Atomenergie nach der Katastrophe von Fukushima klagte Vattenfall gegen die Gesetzesänderung der Bundesregierung. Das frühzeitige Abstellen der beiden Kraftwerke in Krümmel und Brunsbüttel war für Vattenfall mit Einbußen verbunden, die beim Vertragsabschluss nicht absehbar waren. Das Schiedsgericht sprach Vattenfall einen Schadensersatz von 3,7 Mrd. Euro zu.

Kritiker befürchten, dass sich solche Schiedsverfahren unter TTIP mehren könnten. Mit der Folge, dass Staaten lieber auf strikte Gesetze verzichten könnten, um mögliche Schiedsverfahren mit mächtigen Großkonzernen zu vermeiden. Somit fordern europäische Nichtregierungsorganisationen (NGOs), dass der Investitionsschutz ausgeklammert wird. Im bereits ausgearbeiteten Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) ist der Investitionsschutz enthalten, er steht aber noch leicht auf der Kippe. CETA gilt als »Blaupause« für TTIP. Wenn Investitionsschutz in CETA verankert wird, dann wird er auch in TTIP enthalten sein.

Trotz aller Kritik: Der Investitionsschutz ist kein neues Konzept. Das Investor-Staat-Schiedsverfahren besteht seit Jahrzehnten und wurde ursprünglich zum Schutz der Investitionen in Regionen mit wenig entwickelten Rechtssystemen konstruiert. Allein Deutschland hat mehr als 130 bilaterale Investitionsschutzabkommen. Die amerikanische Wirtschaftslobby besteht vehement auf dem Investorenschutz als Bestandteil von TTIP. Im Gegensatz dazu sind die Meinungen in Europa geteilt. Zwar wird begrüßt, dass vergleichbare Standards geschaffen werden sollen, die den Umgang mit ausländischen Investitionen regeln und bei Streitfällen klärend eingreifen können. Dagegen vertritt zum Beispiel Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD) die Meinung, dass ein Investor-Staat-

Schiedsverfahren nicht erforderlich sei für ein Handelsabkommen zwischen Staaten, die über belastbare Rechtsordnungen verfügen, wie es bei der EU und den USA prinzipiell der Fall ist. Noch ist keine Entscheidung gefallen, ob der Investorenschutz Bestandteil von TTIP wird.

Ausschluss der Öffentlichkeit/Transparenz

Auch die (mangelnde) Transparenz der Verhandlungen wird kritisiert. Der Ausschluss der Öffentlichkeit und die strenge Geheimhaltung der genauen Verhandlungsinhalte werden von Kritikern als undemokratisch empfunden. Dabei hilft nicht, dass die EU-Kommission das Handelsabkommen als transparentestes aller Zeiten bezeichnet. Ebenso wenig beruhigt es die Kritiker, dass eine Reihe von EU-Parlamentariern Mitschriften in Lesesälen ansehen dürfen oder dass Positionspapiere vor jedem Treffen der Verhandlungspartner im Internet veröffentlicht werden. Verbände, Unternehmen und NGOs nehmen das Angebot, sich mit den Verhandlungsführern beider Lager nach den jeweiligen Verhandlungsrunden zu treffen, gern an, um mehr über den Stand der Verhandlungen zu erfahren. Kritiker überzeugt aber auch das nicht. Obwohl angesichts des zunehmenden öffentlichen Protests einige Details an die Öffentlichkeit durchsickerten, sollte der genaue Stand der Verhandlungen eigentlich bis zur Ratifizierung geheim bleiben. Die neue EU-Kommission hat aber angekündigt, das Verfahren künftig transparenter zu gestalten und die Verhandlungsprotokolle allen EU-Parlamentariern und deren Assistenten zugänglich zu machen.

Allen Zweiflern zum Trotz beteuern die Verhandlungsparteien immer wieder, das Handelsabkommen käme der breiten Bevölkerung und den Unternehmen auf beiden Seiten des Atlantiks zugute. Auf europäischer Seite stehen sowohl die EU-Kommission als auch die EU-Mitgliedsländer im engen Kontakt mit den unterschiedlichen Interessenvertretern. Doch TTIP-Gegner bezweifeln die Befugnis der EU-Kommission, die Verhandlungen für die Europäer zu führen. Dem ist zu entgegen, dass die Kommission vom EU-Rat ein umfassendes Mandat erhalten hat, mit den USA ein Gesamtpaket zu verhandeln. Die EU-Kommission hat das Verhandlungsmandat zu TTIP veröffentlicht. Somit mag das Verfahren als intransparent kritisiert werden, undemokratisch ist es nicht.

Vereinheitlichung von Standards

Hinsichtlich potenziell sinkender Qualitätsstandards sind die Standpunkte verhärtet: Die Europäer trauen den amerikanischen Hygienevorschriften für Lebensmittel nicht, und ebenso wenig trauen die Amerikaner den europäischen Auflagen für Medizinprodukte. Es ist richtig, dass die EU-Standards in vielen Bereichen strenger sind als die US-amerikanischen, aber es gibt auch Bereiche, für die das Gegenteil zutrifft. So dürfen in europäischen Kosmetikprodukten Hunderte von Chemikalien verwendet werden, in den USA sind es nur eine Handvoll. Kritiker befürchten eine Angleichung »nach unten«. Im Gegenzug zu abgeschwächten Zulassungskontrollen für neue Medikamente in den USA könnte die EU den amerikanischen Forderungen nach Zugeständnissen beispielsweise für den Verkauf von Genmais in Europa nachgeben.

Die Angst vor einer Absenkung hart erkämpfter Standards scheint übertrieben. Weder das »Chlorhuhn« noch das »Hormonfleisch« wird es in Europa geben – so versprach es zumindest EU-Handelskommissar Karel De Gucht, Verhandlungsführer der Europäer, in einem Interview mit dem Magazin »Wirtschaftswoche« Ende Juli 2014. Auch die EU-Kommission bemüht sich, die Bedenken zu zerstreuen. Zwar wird eine Annäherung der Standards angestrebt, jedoch soll das hohe Schutzniveau für Verbraucher bestehen bleiben. Es geht eher darum, gemeinsame Regeln zu schaffen, als einen Qualitätssenkungswettbewerb zu starten. Beispielsweise wäre für europäische Unternehmen eine einheitliche Etikettenordnung schon eine große Kostenersparnis.

Dennoch beteuern Kritiker des Abkommens, die Erfahrung mit Freihandelsabkommen zeige, dass bei einer Harmonisierung die Standards typischerweise nach unten vereinheitlicht werden. Die Folge wäre eine Abwärtsspirale, wenn der niedrigste bzw. wirtschaftsfreundlichste Standard aller Einzelstaaten als Basis für die verbindliche Norm des Vertrags dienen würde. Das Resultat wären billigere, einfachere, schnellere, aber nicht unbedingt bessere Prozesse. Deshalb fordern TTIP-Gegner die Aufnahme einer Klausel, die den Fortbestand des jeweils höchsten Standards gewährleistet. Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert zudem, den Unterzeichnerstaaten solle weiterhin gestattet bleiben, schärfere Gesetze in den Bereichen Arbeitsmarkt, Soziales, Umweltschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz und Verbraucherschutz zugunsten der Bevölkerung zu erlassen.

Zugang zu öffentlichen Aufträgen

Teil des Handelsabkommens ist die Forderung nach der Gleichstellung von EU- und US-Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Einkäufe. In der Praxis würde diese Neuregelung bedeuten, dass das öffentliche Beschaffungswesen transatlantisch ausgeschrieben werden muss, um Diskriminierung ausländischer Wettbewerber auszuschließen. Kritiker dieses Bestandteils von TTIP monieren, dass bereits die übliche Ausschreibungspflicht in Europa ein nervenaufreibendes Verfahren ist. Der Gedanke der Gleichstellung ist zwar fortschrittlich, aber zurzeit ist unklar, wie die angestrebte Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte in der Praxis umgesetzt werden soll.

Sensible Sonderthemen der TTIP-Verhandlungen

Zugeständnisse in der Landwirtschaft

Kritiker befürchten, nach der Öffnung des europäischen landwirtschaftlichen Sektors könnten amerikanische Dumpingpreise die kleinbäuerlichen Strukturen in Europa endgültig zerstören. Da in den USA die Landwirtschaft industriell geführt wird, während in der EU Familien- bzw. mittelständische Betriebe verbreitet sind, können landwirtschaftliche Produkte günstiger als in Europa angeboten werden. Wenn Agrarzölle und Handelsbarrieren wegfallen sollten, wird mit schwerwiegenden Folgen für den europäischen Binnenmarkt gerechnet. Zugeständnisse für die Öffnung der Landwirtschaft vonseiten der Europäer sind wahrscheinlich. Laut EU-Handelskommissar De Gucht geht es derzeit aber nur um Zugeständnisse für den Handel von Rindfleisch.

Vorsorgeprinzip

In Europa gilt das sogenannte Vorsorgeprinzip. Es besagt, dass eine Technologie nicht genutzt werden darf, wenn mögliche Folgeschäden nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden können. In den USA gilt das Gegenteil: Nur wenn ein Schaden nachgewiesen werden kann, darf ein Produkt verboten werden. Kritiker rechnen mit schwerwiegenden Wirtschafts- und Umweltschäden für Europa, sollte das in Europa geltende Gesetz abgeschwächt werden. Denn das europäische Vorsichtsgebot ist natürlich deutlich restriktiver, sodass Abstriche beim europäischen Verbraucherschutz befürchtet werden.

Ein Beispiel ist das Fracking, die umstrittene Fördermethode bei unkonventionellen Öl- und Gaslagerstätten. Während in den USA die Erdgasförderung mittels Fracking bereits stark ausgeweitet wurde, ist die Fracking-Technologie in Europa teilweise verboten (obliegt den Mitgliedsstaaten), da die Technologie als sehr riskant eingestuft wird. Diese Regelung könnte mit der Anpassung an das amerikanische Recht geändert werden.

2.2 Handel zwischen der Europäischen Union und den USA

Um die Bedeutung und potenzielle Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA beurteilen zu können, ist es wichtig, sich zu vergegenwärtigen, welche wirtschaftliche Rolle die beiden Wirtschaftsräume spielen und welche Handelsverflechtungen zwischen ihnen bestehen.

Die EU und die USA sind die zwei größten Wirtschaftsräume der Welt. Auch wenn ihre relative Bedeutung mit zunehmender Stärke anderer Volkswirtschaften, wie etwa China, zurückgeht, sind sie für knapp die Hälfte der gesamten Weltwirtschaftsleistung verantwortlich. Die Größe der Wirtschaftsräume spiegelt sich auch in ihrem Anteil am Welthandel wider. Er betrug 2013 für die EU rund 15 % und für die USA rund 12,9 % des gesamten Welthandels. Dabei stellen die EU und die USA jeweils den wichtigsten Handelspartner füreinander dar. Auf die EU entfielen 2013 16,8 % des Außenhandelsvolumens (Exporte und Importe) der USA, gefolgt von Kanada (16,4 %) und China (14,6 %). Umgekehrt machte der Handel mit den USA 14 % des Extra-EU-Außenhandels aus. Die anderen wichtigen Handelspartner waren hier ebenfalls China mit einem Anteil von 12,5 % sowie Russland und die Schweiz (9,6 und 7,7 %). In absoluten Zahlen betrugen die Exporte von Waren und Dienstleistungen der EU in die USA 2013 etwa 447 Mrd. Euro, während die Importe aus den USA sich auf 342 Mrd. Euro beliefen. Die EU erreicht damit einen deutlichen Außenhandelsüberschuss.¹

Auch für Deutschland stellen die USA einen wichtigen Handelspartner dar. Die Exporte in die USA betrugen 2013 knapp 90 Mrd. Euro und damit etwa 8 % des gesamten deutschen Exportvolumens. Dem gegenüber stehen knapp 49 Mrd. Euro Importe aus den USA.²

¹ Vgl. Europäische Kommission (2014).

² Vgl. Statistisches Bundesamt (2014).

Handelsstruktur

Differenziert nach Sektoren macht der Handel mit Industriegütern den größten Teil des bilateralen Handels zwischen der EU und den USA aus. Von den Güterexporten der EU in die USA in Höhe von 288 Mrd. Euro entfallen 2013 über 80 % auf den Industriesektor und damit nur ein geringerer Teil auf den Agrarsektor. Die Dienstleistungsexporte waren mit einem Volumen von etwa 159 Mrd. Euro knapp halb so groß wie die Güterexporte. Für die USA nehmen Dienstleistungsexporte einen höheren Stellenwert ein. Hier standen 196 Mrd. Euro an Güterexporten 146 Mrd. Euro an Dienstleistungsexporten in die EU gegenüber. Auch der Anteil des Agrarsektors an den Exporten ist für die USA etwas höher.³

Betrachtet man die wichtigsten Handelsgüter zwischen der EU und den USA, dann fällt auf, dass überwiegend Produkte derselben Kategorien gehandelt werden und auch die jeweiligen Anteile am Handelsvolumen ähnlich sind.⁴ EU und USA exportieren mit Abstand am meisten Maschinenerzeugnisse und Fahrzeuge. Sie machen 2013 für beide Volkswirtschaften etwa 40% der bilateralen Exporte aus. Der zweitwichtigste Posten sind Chemieprodukte mit einem Anteil von je etwa 22 %, gefolgt von sonstigen Industriegütern und gefertigten Waren sowie mineralischen Brennstoffen. Diese Rangfolge der Exportgüter trifft auch für den Handel der USA mit Deutschland zu. Jedoch machen Maschinenerzeugnisse und Fahrzeuge hier etwa 60 % der deutschen Exporte aus (USA knapp 50 %), die Chemieexporte betragen jeweils 17 %.

Differenziert nach dem Verwendungszweck der Handelsgüter zeigt sich, dass hierbei ebenfalls große Übereinstimmungen bestehen. Etwa je ein Viertel der bilateralen Exporte von EU und USA entfällt auf gefertigte Güter für den Industriebedarf sowie auf Investitionsgüter. Die größten Unterschiede bestehen im Nahrungsmittelbereich, bei Treib- und Schmierstoffen sowie bei Fahrzeugen und Fahrzeugzubehör. Die USA exportieren mehr Nahrungsgrundprodukte in die EU, während

³ Vgl. Europäische Kommission (2014).

⁴ Vgl. Abbildung 1.

Außenhandel der EU mit den USA und Anteile am Im- und Export von Gütern, 2013

Angaben in Mrd. Euro

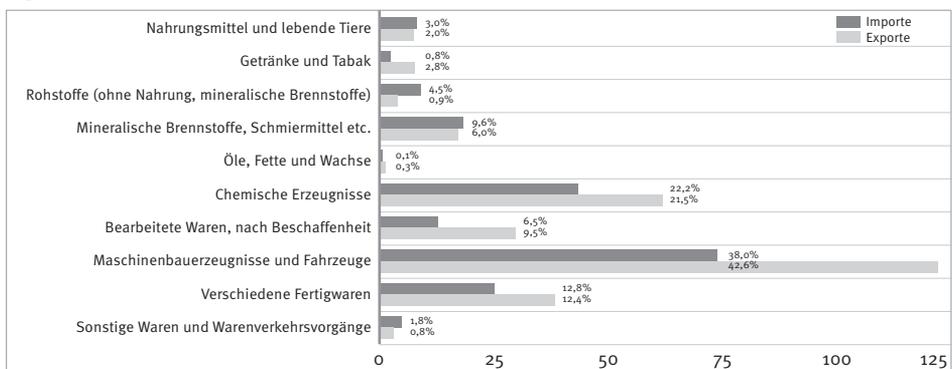


Abb. 1

Quelle: Eurostat (2014); HWWI (2014).

umgekehrt mehr verarbeitete Nahrungsmittel für den Endverbraucher exportiert werden. Bei Fahrzeugen und Fahrzeugzubehör exportiert die EU mit einem Anteil von etwa 10 % deutlich mehr Personalfahrzeuge in die USA (2,2 %). Die USA haben dafür mit knapp 15 % der Exporte in die EU einen höheren Anteil bei Einzelteilen und Zubehör (EU 10,3 %).⁵

Offenheitsgrad und Handelsbarrieren

Die Schaffung zusätzlichen Handels erfordert, dass im Rahmen eines Handelsabkommens bestehende Handelshindernisse abgebaut werden. Insgesamt haben die EU und die USA bereits einen hohen Offenheitsgrad für internationalen Handel, der im Durchschnitt vergleichbarer Länder liegt. Nach dem ICC Open Markets Index 2013 schneiden die USA überdurchschnittlich in Handelspolitik und Infrastruktur für Handel ab, jedoch unterdurchschnittlich beim beobachteten Offenheitsgrad für Handel und landen insgesamt auf Platz 38 von 75 untersuchten Ländern. Bei den Ländern der EU schneiden besonders die kleineren Mitgliedsstaaten sowie Deutschland und Großbritannien überdurchschnittlich ab. Am schlechtesten stehen die südlichen Staaten Griechenland, Spanien, Portugal und Italien da. Jedoch weist kein EU-Land ein insgesamt unterdurchschnittliches Rating auf.⁶

Die bereits bestehende hohe Offenheit zeigt sich vor allem bei den insgesamt niedrigen tarifären Handelshemmnissen. Sektoral erheben die EU und die USA die höchsten Zölle im Agrarbereich. Der Zollsatz beträgt in der EU durchschnittlich 4,9 % für Agrargüter aus den USA. Umgekehrt liegt der durchschnittliche Zollsatz sogar bei 7,9 %. Gewichtet man den Durchschnitt jedoch mit dem Handelsvolumen der Güter, liegt der Zoll auf Agrarprodukte aus den USA mit 3,9 % niedriger und bei Produkten aus der EU bei nur 2,6 %. Der Unterschied zwischen gewichtetem und ungewichtetem Zollsatz kann zumindest teilweise ein Indiz für eine handelslenkende Wirkung der Zölle sein. Für Industriegüter liegt der gewichtete durchschnittliche Zoll in beiden Wirtschaftsräumen bei 2,8 %. Der Abstand zum ungewichteten Durchschnitt ist geringer als im Agrarbereich. Der Zollsatz ist abermals annähernd gleich und beträgt jeweils etwa 3,5 %.⁷

Höhere Zölle sind in einzelnen Produktkategorien zu finden und können dort auch stärkeren Einfluss auf den Handel entfalten. So werden Kleinlasten aus der EU in den USA mit 25 % Zoll stark verteuert. Auch umgekehrt erhebt die EU hier 22 % Zoll. Des Weiteren erreichen Zölle auf einzelne Agrarprodukte in der EU bis zu 25 %. Die USA erheben dagegen besonders hohe Zölle in den Bereichen Bekleidung, Textilien und Lederwaren. Hier fallen sogar bis zu 56 % Zoll an.⁸ Ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA würde in diesen Fällen importierte Waren erheblich verbilligen. Jedoch ist wegen der quantitativ eher geringen Bedeutung einzelner Produkte kaum zu erwarten, dass hiervon spürbare Impulse auf das Handelsvolumen ausgehen.

Viele Wirtschaftswissenschaftler und Politiker sind der Ansicht, dass der größere Effekt eines Handelsabkommens zwischen EU und USA aus der Beseitigung von nichttarifären Handelshemmnissen entstehen würde. Die Vereinheitlichung von Standards ist daher, wie bereits im vorange-

⁵ Vgl. Handel nach BEC System (Eurostat 2014).

⁶ Vgl. International Chamber of Commerce (2013).

⁷ Vgl. Gregosz/Walter (2013).

⁸ Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung (2014).

gangenen Kapitel angesprochen, ein wichtiges Thema in der Diskussion um TTIP, denn auf diesem Feld bestehen einige Unterschiede zwischen der EU und den USA. Dabei spielt der Lebensmittel- und Agrarbereich eine besondere Rolle. Es besteht eine Vielzahl an Unterschieden in der Lebensmittelsicherheit sowie beim Tier- und Pflanzenschutz. Da hier der Endverbraucher direkt betroffen ist, hat sich dieses Thema medial in den Vordergrund gedrängt. Etwa bei der Ablehnung von Chlorhühnchen oder Gen-Mais in der EU oder den Grenzwerten für mit Schimmelpilzen geerntete Käsesorten in den USA. Auch sind europäische Herkunftsbezeichnungen von Lebensmitteln in den USA nicht geschützt.

Quantitativ bedeutend könnte die Vereinheitlichung von Standards in den Bereichen Chemie, Medizin und der Automobilindustrie sein, da sie einen großen Teil des bilateralen Handels zwischen EU und USA ausmachen. Dabei geht es hauptsächlich um Fragen von technischen Standards, Zulassungsverfahren, Meldepflichten und Grenzwerten. Schließlich gibt es in verschiedenen Industrien nationale Bestimmungen, die ausländische Unternehmen ausschließen und damit den Markt verzerren oder Doppelstrukturen für Unternehmen in den USA und der EU erforderlich machen. So dürfen europäische Airlines höchstens 24,9 % einer amerikanischen Fluggesellschaft erwerben und können keine Verbindungen innerhalb der USA anbieten, viele IT-Dienste können nicht grenzüberschreitend angeboten werden, und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sind ausländische Unternehmen oft benachteiligt.⁹

Durch nichttarifäre Handelshemmnisse entstehen höhere Kosten. Sei es durch Verzerrungen des Marktpreises oder durch Doppelstrukturen in der Produktion bzw. im Zulassungsverfahren. Welche Effekte der Wegfall einiger dieser Handelshemmnisse und die damit verbundenen Kostensenkungen auf den Handel zwischen der EU und den USA haben würden, ist jedoch schwierig abzuschätzen und häufig Gegenstand von Kritik an den bestehenden Prognosen zu TTIP.

⁹ Vgl. Gregosz/Walter (2013).

3 Makroökonomische Effekte von Handelsabkommen

3.1 Schätzungen der Wirkungen von TTIP

Wie schon bei Handelsabkommen in der Vergangenheit, sind auch im Verlauf der Verhandlungen zu TTIP einige Studien erstellt worden, die versuchen, die potenziellen wirtschaftlichen Effekte des Abkommens zu bestimmen. Nachfolgend werden die Ergebnisse und die Methodik zweier einflussreicher Studien diskutiert. Dabei handelt es sich um die Studien des Centre for Economic Policy Research (CEPR) sowie des ifo Instituts (Felbermayr et al. 2013a, 2013b). Die CEPR-Studie wurde im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt und stellt in diesem Zusammenhang eine wichtige Entscheidungsbasis dar. Das ifo Institut verfasste seine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und wurde daher besonders in Deutschland verstärkt diskutiert. Zudem wurde eine methodisch leicht modifizierte Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung veröffentlicht.

Schätzungen des CEPR

Als erste umfassende Prognose zu den ökonomischen Effekten eines transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens ist die Studie des Centre of Economic Policy Research im September 2013 erschienen. Darin wurden die Einflüsse von Maßnahmenpaketen verschiedenen Umfangs auf gesamtwirtschaftliche Kerngrößen in der EU, den USA sowie dem Rest der Welt geschätzt.

Szenarien

Die untersuchten Szenarien unterscheiden sich sowohl in der Art der abgebauten Handelsbarrieren als auch im Umfang ihrer Reduktion. Dabei wurde ein zweistufiges Vorgehen gewählt. Zum einen wurden Teilvereinbarungen, die sich auf einzelne Maßnahmenkategorien (Zollerleichterungen, nichttarifäre Hemmnisse bei privaten Dienstleistungen sowie im öffentlichen Beschaffungswesen) beschränken, in ihrer Wirkung ganzen Maßnahmenbündeln gegenübergestellt. Auf der zweiten Stufe wurden diese Maßnahmenbündel ihrem Umfang nach in ein ehrgeiziges und ein weniger ehrgeiziges Szenario differenziert, die sich besonders hinsichtlich des Umfangs des Abbaus der nichttarifären Handelshemmnisse unterscheiden. Zur Begründung, warum im Bereich der nichttarifären Hemmnisse von deutlich geringeren Einsparpotenzialen ausgegangen wurde, wird von den Autoren auf historisch gewachsene Unterschiede in Kultur und Konsumentenpräferenzen zwischen den Wirtschaftsräumen verwiesen. Die Vereinheitlichung von Normen und Standards sei damit politisch deutlich schwerer durchzusetzen als die Abschaffung von Zöllen.

Eine Besonderheit stellt die Behandlung der Handelskosten in diesem Schätzansatz dar. Während Zölle noch relativ einfach in Form von prozentualen Preisaufschlägen Eingang finden können, ist die Quantifizierung der Kosten aus nichttarifären Hemmnissen insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Normen und Produktstandards äußerst schwierig. Denn letztlich geht es hier immer um eine Vielzahl an Detailbestimmungen, deren ökonomischer Wirkungsgrad gesamtwirt-

schaftlich nur schwer abzuschätzen ist. Die CEPR-Studie greift hierfür auf die Methodik einer älteren Studie des Forschungsinstituts ECORYS zurück, bei der aus Befragungen zu Marktzugangsbeschränkungen die Kosten aus nichttarifären Hemmnissen als prozentualer Aufschlag auf die tarifären Handelskosten berechnet werden.¹⁰

Eine weitere Annahme betrifft schließlich mögliche Auswirkungen der Vereinheitlichung von Produktstandards auf Drittländer. Diese sollen unmittelbar oder mittelbar von einheitlichen Standards in den USA und der EU profitieren. Eine unmittelbare Kostenersparnis soll beispielsweise für einen chinesischen Produzenten darin bestehen, dass er seine Produkte für den amerikanischen und für den europäischen Markt jeweils nach denselben rechtlichen Vorgaben fertigen kann. Eine mittelbare Ersparnis soll aus den erhofften global-strategischen Auswirkungen des Freihandelsabkommens entstehen. Über die Größe des entstehenden Wirtschaftsraumes soll speziell auf die Schwellenländer Druck ausgeübt werden, ihre Produktstandards westlichen Vorgaben anzugleichen. Von diesem Schritt hin zu einer globalen Vereinheitlichung würden annahmegemäß dann auch Produzenten in Schwellenländern in Form geringerer Handelskosten profitieren.

Ergebnisse

Die simulierten Einkommenszuwächse durch TTIP fallen je nach Szenario sehr unterschiedlich aus. Unter den beschränkten Szenarien hätte nur die Zollsenkung einen spürbar positiven Effekt, in diesem Fall vor allem für die EU. Damit zusammenhängend sind auch die Auswirkungen auf die Handelstätigkeit unter diesem Szenario noch am größten. Die Effekte auf den Rest der Welt sind dagegen bei Durchführung von Einzelmaßnahmen durchweg vernachlässigbar. Die Ergebnisse der umfassenden Szenarien suggerieren, dass ein koordiniertes Vorgehen den Einkommenseffekt deutlich steigern kann. Interessanterweise übertrifft in den Simulationen auch das weniger ehrgeizig gestaltete umfassende Szenario in seiner Einkommenswirkung deutlich die Summe der Effekte der Einzelmaßnahmen. Unter dem ehrgeizigsten Szenario wäre das BIP der EU in 2027 um 0,48 %, das BIP der USA um 0,39 % höher als im Zustand ohne die Umsetzung von TTIP (siehe Tab. 1).

¹⁰ Vgl. ECORYS (2009).

Prozentualer Effekt des TTIP für 2027 nach CEPR-Schätzungen

Grad an Liberalisierung		Veränderung BIP (%)			Veränderung Handelsvolumina (%)			
		EU	USA	Rest der Welt	EU Exporte	EU Importe	USA Exporte	USA Importe
<i>Beschränkte Szenarien</i>	Zölle	0,10	0,04	-0,02	1,18	1,00	1,91	1,13
	Dienstleistungen	0,02	0,03	0,00	0,16	0,13	0,19	0,57
	Öffentliche Beschaffung	0,02	0,01	0,00	0,19	0,18	0,23	0,14
<i>Umfassende Szenarien</i>	Weniger ehrgeizig	0,27	0,21	0,05	3,37	2,91	4,75	2,81
	Ehrgeizig	0,48	0,39	0,12	5,91	5,11	8,02	4,74

Tab. 1

Quelle: CEPR (2013).

Absoluter Effekt des TTIP für 2027 nach CEPR-Schätzungen

Grad an Liberalisierung	Veränderung BIP (Mrd. €)			Veränderung Handelsvolumina (Mrd. €)				
	EU	USA	Rest der Welt	EU Exporte	EU Importe	USA Exporte	USA Importe	
<i>Beschränkte Szenarien</i>	Zölle	23,7	9,4	-2,3	43,7	44,3	57,3	47,8
	Dienstleistungen	5,2	7,4	0,1	5,8	5,7	5,5	4,7
	Öffentliche Beschaffung	6,4	1,9	0,1	7,1	7,9	5,9	5,9
<i>Umfassende Szenarien</i>	Weniger ehrgeizig	68,2	49,5	7,9	125,2	128,4	142,1	118,8
	Ehrgeizig	119,2	94,9	17,9	220,0	225,9	239,5	200,5

Tab. 2

Quelle: CEPR (2013).

Die EU würde also als Folge ihres etwas größeren Offenheitsgrades etwas stärker profitieren als die USA. Auch das BIP im Rest der Welt läge trotz handelsumlenkender Effekte um 0,12 % höher. In Prozentwerten ausgedrückt wirken diese Veränderungen zunächst wenig beeindruckend. Das ändert sich allerdings, sobald sie in absolute Geldbeträge umgerechnet werden. Das europäische BIP soll demnach in den umfassenden Szenarien zwischen 68,2 und 119,2 Mrd. Euro relativ zum Fall ohne Freihandelsabkommen steigen, das BIP der USA zwischen 49,5 und 94,4 Mrd. Euro. Beschränkt sich das Abkommen dagegen auf Zollerleichterungen, wird nur ein Anstieg des EU-BIPs um 23,7 Mrd. Euro und ein Anstieg des BIPs der USA um 9,4 Mrd. Euro erwartet. Für eine sinnhafte Interpretation dieser Ergebnisse ist es noch einmal wichtig zu betonen, dass es sich lediglich um Einkommenssteigerungen relativ zu einem alternativen Gleichgewicht für das (willkürlich gewählte) Jahr 2027 handelt. Sie sagen nichts darüber aus, wie sich die Ökonomien auf dem Weg dorthin entwickeln.

Schätzungen des ifo Instituts

Die ifo-Studien verwenden einen anderen empirischen Ansatz. Sie schätzen die Effekte des TTIP über die beobachteten Effekte früherer Handelsabkommen. Dabei wird nicht explizit zwischen einzelnen Handelsbarrieren unterschieden, sondern der handelsschaffende Effekt des Freihandelsabkommens in der Gesamtheit abgebildet. Aggregiert ergibt sich aus dem Durchschnitt der betrachteten Abkommen eine langfristige Steigerung des Handelsvolumens zwischen EU und USA um knapp 80 %. Als lange Frist, in der sich alle Anpassungsprozesse vollzogen haben, wird ein Zeitraum von 10 bis 20 Jahren angenommen. Dies ergibt durchschnittlich eine jährliche Steigerung des prognostizierten bilateralen Handels um etwa 5 %. Es wird angenommen, dass verschiedene geografische, historische und politische Faktoren eine Nähe zwischen Ländern beschreiben, die das Zustandekommen eines Freihandelsabkommens begünstigen. Eingebettet in ein Gravitationsmodell des Welthandels, sollen somit das Zustandekommen eines Handelsabkommens sowie dessen handelsschaffende als auch handelsumlenkende Effekte abgebildet werden.

Um unterschiedliche mögliche Resultate des Aushandlungsprozesses um TTIP zu berücksichtigen und somit einen Erwartungskorridor für die Effekte abzubilden, werden auch in den ifo-Studien unterschiedliche Szenarien betrachtet. Es gibt zwei Hauptszenarien, die sich hinsichtlich des Umfangs beim Abbau von Handelsbarrieren unterscheiden. Im Zollszenario wird lediglich ein kompletter Abbau von Importzöllen unterstellt. Im NTB-Szenario (NTB: nichttarifäre Beschränkungen) wird zusätzlich ein teilweiser Abbau nichttarifärer Barrieren angenommen, der zu einer Zunahme des Handels zwischen EU und USA im Umfang von knapp 80 % führt, gemäß der ökonomischen Analyse bisheriger Freihandelsabkommen.

Ergebnisse

Eine Übersicht der Ergebnisse der ifo-Studien ist in Tabelle 3 dargestellt. Insgesamt kommt das ifo Institut zu etwas höheren Schätzergebnissen als das CEPR. Werden nur die Importzölle abgebaut, sind die Effekte des TTIP-Abkommens auf Einkommen, Löhne, Beschäftigung und Handel am geringsten, liegen aber bezüglich BIP etwa auf dem Niveau der CEPR-Studie im ehrgeizigen Szenario (siehe Tab. 1). Im NTB-Szenario ergeben sich deutlich stärkere Effekte. Beträchtlich sind vor allem die Wohlfahrtseffekte von 4,7 % für Deutschland, 5,3 % für die EU und 13,4 % für die USA. Der Effekt ist damit deutlich höher als in anderen Studien. Jedoch sind die ausgewiesenen Wohlfahrtseffekte nicht direkt mit einer Steigerung des realen Bruttoinlandsprodukts vergleichbar und liegen in der Regel um ein Vielfaches höher als die erwarteten Zugewinne durch TTIP beim realen Bruttoinlandsprodukt. Diese betragen knapp 1 % für Deutschland, 1,3 % für die EU und 4,8 % für die USA. Pro Kopf ergibt sich daraus ein etwa 2 % höheres Einkommen in den USA und etwa 1,6 % in Deutschland und EU, verglichen mit der erwarteten Entwicklung ohne Freihandelsabkommen.

Prozentualer Effekt des TTIP nach Schätzungen des ifo Instituts

	Zollszenario			NTB-Szenario			Binnenmarktszenario		
	DE	EU	USA	DE	EU	USA	DE	EU	USA
Reales BIP	0,5	0,5*	0,4	1,0	1,3*	4,8	–	–	–
Reales BIP pro Kopf	0,1	0,1	0,2	1,6	1,7	2,2	8,3	6,2	5,3
Wohlfahrt ¹⁾	0,2	–	0,8	4,7	5,3*	13,4	–	–	–
Reallohn	0,1	0,1	0,2	1,6	1,7	2,2	8,3	6,2	5,3
Beschäftigung ²⁾	2.100	9.890	6.250	25.220	98.910	68.790	109.300	280.890	103.190
Reallohn (Bertelsmann)	0,5	–	0,9	2,2	–	3,7	–	–	–
Beschäftigung ²⁾ (Bertelsmann)	44.830	–	276.620	181.090	–	1.085.500	–	–	–
Exporte									
USA → DE		1,7			93,6		–		
DE → USA		1,1			93,5		–		
USA → EU*		–			87		–		
EU → USA*		5,7			68,8		–		

Zahlen aus der ifo-Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, wenn nicht anders angegeben. Prozentualer langfristiger Unterschied im Vergleich zum Basisszenario ohne TTIP.

1) Gemessen als äquivalente Variation (Nutzen des realen Pro-Kopf-Einkommens bei konstanten Preisen).

2) Beschäftigung in absoluten Zahlen.

* BIP, Wohlfahrtseffekt und bilaterale Exporte für die EU27 aggregiert aus Länderergebnissen von Raza et al. (2014).

Tab. 3

Quelle: Felbermayr et al. (2013a); Felbermayr et al. (2013b).

Da auch handelsumlenkende Effekte berücksichtigt werden, lassen sich darüber hinaus Einkommenseffekte für andere Länder berechnen. Dabei zeigt sich, dass besonders Niedrigeinkommensländer in Südamerika und Afrika durch TTIP benachteiligt werden können. Hier werden Rückgänge des Bruttoinlandsprodukts von 1 bis 3 % prognostiziert.

Bei den Arbeitsmarkteffekten nutzen die beiden ifo-Studien unterschiedliche Ansätze und kommen damit zu stark voneinander abweichenden Ergebnissen. Beide Studien erwarten positive Lohn- und Beschäftigungseffekte. Die Beschäftigungszuwächse sind bei der Bertelsmann-Studie jedoch um ein Vielfaches höher. Das liegt wohl vor allem daran, dass in der Bertelsmann-Studie keine Reallokationseffekte berücksichtigt werden und somit Beschäftigungsgewinne im Exportsektor nicht mit Beschäftigungsrückgängen in anderen Bereichen gegengerechnet werden. Die ifo-Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kommt mit Reallokationseffekten auf einen langfristigen Beschäftigungseffekt von zusätzlich etwa 25.000 Beschäftigten für Deutschland, 99.000 für die EU und 69.000 für die USA. Dazu kommt eine Erhöhung der Reallöhne um durchschnittlich etwa 2 %. Werden lediglich die Zölle zwischen den USA und der EU abgebaut, ergibt sich bei den ifo-Studien kaum ein Effekt für den bilateralen Handel. Dies erklärt, warum auch sonst nur äußerst schwache Impulse auf die Wirtschaft prognostiziert werden. Im NTB-Szenario nehmen die Exporte merklich zu. Zwischen den USA und Deutschland wird ein Anstieg des Exportvolumens um jeweils 94 % erwartet. Die Exporte in die EU insgesamt steigen etwas weniger um knapp 90 %, während die EU ihre Exporte in die USA um etwa 70 % steigern kann.

3.2 Ökonomische Bewertung ausgewählter Abkommen

Im Folgenden sollen exemplarisch Prognosen und tatsächliche Auswirkungen für drei prominente Fälle von regionaler Handelsintegration aus der jüngeren Vergangenheit diskutiert werden: das NAFTA, die Gründung des EU-Binnenmarktes sowie die EU-Osterweiterung von 2004. Sie stellen ein Beispiel für die Aussagekraft und Probleme von Prognosen zu Handelsabkommen dar.

NAFTA

1992 unterzeichneten die USA, Mexiko und Kanada ein Abkommen über eine gemeinsame Freihandelszone. Das *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) regelte, dass ab 1994 über 15 Jahre sukzessiv Zölle und andere Handelsbarrieren abgebaut werden sollten, um einen freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital zwischen den Partnerländern zu ermöglichen. Dabei gingen die Vereinbarungen im Zuge von NAFTA über ein reines Freihandelsabkommen hinaus, da etwa auch vertragliche Regelungen zum Schutz des geistigen Eigentums, zum Umweltschutz, zu Arbeitsstandards und für Streitschlichtungsverfahren getroffen wurden. Die Freizügigkeit von Arbeitskräften in der Freihandelszone war nicht Teil des Abkommens, hauptsächlich weil die USA fürchteten, dass dies zu einer Immigrationsflut aus Mexiko führen würde.

Die Befürworter des Abkommens erwarteten als Folge des Freihandelsabkommens positive Effekte für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Lohnentwicklung in allen drei Ländern. Die Hauptargumente in der politischen Diskussion in den USA waren die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, niedrigere Preise für Konsumenten und neue Investitionsmöglichkeiten.¹¹ Für die USA und auch für Kanada ging man insgesamt jedoch nur von geringen Effekten aus. Zudem bestand zwischen den USA und Kanada bereits seit 1989 ein Freihandelsabkommen, sodass hier viele Handelsbarrieren schon beseitigt worden waren. Stärkere Veränderungen durch NAFTA wurden für Mexiko erwartet, hervorgerufen durch verstärkten Handel mit den höher entwickelten USA und steigende ausländische Direktinvestitionen.

Den Erwartungen an NAFTA lag eine Vielzahl von Studien zugrunde, die im Vorfeld des Freihandelsabkommens versuchten, dessen makroökonomische Effekte abzuschätzen. Einen Überblick der Ergebnisse und Grundlagen der einflussreichsten Studien geben die Autoren Grumiller, Francois und Shiells, die U.S. International Trade Commission sowie das Congressional Budget Office.¹² Quantitativ ermitteln Grumiller sowie Baldwin und Venables über alle von ihnen untersuchten Prognosen einen mittleren Wachstumseffekt des Bruttoinlandsproduktes durch NAFTA von knapp 0,15 % für die USA, 2,5 % für Mexiko und 1,1 % für Kanada.¹³ Auch bei den realen Löhnen erwarteten die meisten Studien einen positiven Einfluss. Besonders wesentlich für hohes Lohnwachstum in Mexiko war in diesem Zusammenhang die Berücksichtigung von ausländischen Direktinvestitionen. Abhängig von getroffenen Annahmen schwankte die erwartete Wirkung des Freihandelsabkommens zwischen sehr positiv und nicht vorhanden, mitunter sogar negativ. Tabelle 4 stellt die Bandbreite der unterschiedlichen Ergebnisse dar.

Bei der Beurteilung der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung in den USA, Kanada und Mexiko nach dem Inkrafttreten von NAFTA 1994 gilt es zu unterscheiden, inwiefern diese auch ein Resultat des Freihandelsabkommens ist oder andere Ursachen hat. Diese Unterscheidung ist häufig nicht eindeutig zu treffen, da die ohnehin als eher gering eingeschätzten Effekte von NAFTA von anderen Einflussfaktoren überlagert werden. So betrieb Mexiko bereits seit Mitte der 80er-Jahre eine Politik der Marktöffnung und Liberalisierung. Die Zunahme von Direktinvestitionen in der

11 Vgl. Clinton (1993); Congressional Budget Office (1993a).

12 Vgl. U.S. International Trade Commission (1992); Francois (1993); Congressional Budget Office (1993b); Francois/Shiells (1994); Grumiller (2014).

13 Vgl. Grumiller (2014); Baldwin/Venables (1995). Medianergebnisse Grumiller (Baldwin/Venables): USA 0,14 % (0,16 %), Mexiko 2,27 % (2,59 %), Kanada 1,1 % (3,26 %).

Prognoseergebnisse verschiedener Studien zur Wirkung von NAFTA

	USA	Mexiko	Kanada
Reales BIP	0,0 bis 2,07	-0,35 bis 11,39	0,12 bis 10,57
Reallöhne	-0,7 bis 0,95	0,4 bis 16,20	0,04 bis 1,30
Beschäftigung	-0,3 bis 2,47	-0,1 bis 6,60	0,61 bis 11,02

In %, basierend auf 11 Studien und insgesamt 22 verschiedenen Modellspezifikationen.

Tab. 4

Quelle: Grumiller (2014).

Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in Kanada, USA und Mexiko

Index (1994 = 100)

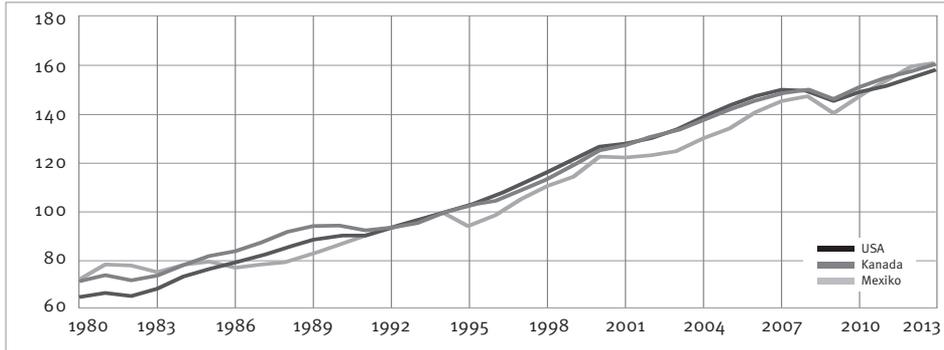


Abb. 2

Quellen: IMF (2014); HWWI (2014).

Zeit muss auch stark auf einen generellen Anstieg der internationalen Finanzströme zurückgeführt werden. Und ein großer Teil der Handelszunahme hängt mit der Entwicklung von Währungskursen (Peso-Krise) und der starken konjunkturellen Entwicklung in den USA in den Neunzigern zusammen. Rein deskriptiv betrachtet war die Entwicklung in den Mitgliedsländern nach 1994 durchaus positiv. In den 1990er-Jahren wuchs das reale Bruttoinlandsprodukt in den USA, Kanada und Mexiko jährlich jeweils um durchschnittlich etwa 4 %. Bei Mexiko ist hierbei zu beachten, dass die Wirtschaft 1995 einen Rückgang aufgrund der Peso-Krise erlitt. Ein deutlicher Anstieg des Wachstumstrends ist jedoch nicht zu erkennen. Auch der Handel zwischen den NAFTA-Ländern nahm zu. Besonders die Exporte Mexikos stiegen in den Jahren unmittelbar nach dem Inkrafttreten von NAFTA deutlich stärker. Das bereits bestehende Handelsabkommen zwischen Kanada und den USA führte dazu, dass von NAFTA hier keine spürbare zusätzliche Handelsdynamik ausging. Absolut haben jedoch alle Länder eine gestiegene Zunahme der Exporte ab 1994 verzeichnen können. Die Dynamik des Exportwachstums nahm jedoch Anfang der 2000er-Jahre vorübergehend ab.

Exporte in die anderen NAFTA-Länder

Index (1994 = 100)

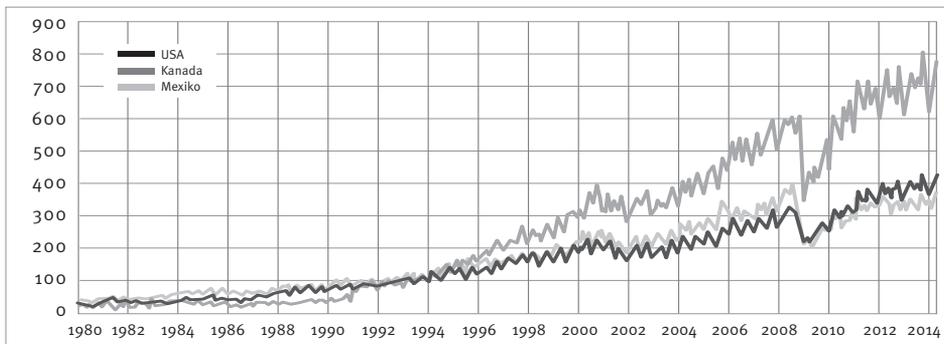


Abb. 3

Quellen: IMF (2014); HWWI (2014).

Ausgehend von einer Analyse mehrerer Ex-post-Studien ist Grumiller der Meinung, dass sich selbst die niedrigen Wachstumserwartungen an NAFTA nicht erfüllt haben. Der Effekt würde für die USA und Kanada meist als vernachlässigbar eingeschätzt werden und in den Jahren nach Inkrafttreten von mehreren Studien auf weniger als 0,01 % pro Jahr geschätzt. Auch auf dem Arbeitsmarkt haben sich positive Prognosen zum Einfluss von NAFTA nach vielen Studien nicht erfüllt. Bei den Beschäftigungseffekten kommen viele Studien zu dem Schluss, dass in den USA eher Arbeitsplätze verloren gegangen sind, jedoch in sehr geringem Ausmaß. In Mexiko stieg die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe, war jedoch begleitet von einem stärkeren Beschäftigungsrückgang im Agrarsektor. Ein ähnlicher Effekt wurde bei der Entwicklung der Reallöhne beobachtet. Sie stiegen insgesamt höchstens marginal. Von verschiedenen Studien wird auch ein negativer Effekt auf Reallöhne und die Verhandlungsmacht der Arbeiter in einzelnen Sektoren angeführt. Auf der anderen Seite konnten Arbeiter in Mexiko in Sektoren mit Exportzuwächsen und höheren ausländischen Direktinvestitionen bei der Lohnentwicklung profitieren.¹⁴

Der EU-Binnenmarkt

Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 verpflichteten sich die damaligen EG-Mitgliedsstaaten, die Warenkontrollen an den Binnengrenzen abzuschaffen und auch einen freien Verkehr von Personen, Dienstleistungen und Kapital zu verwirklichen. Die dazu nötige Vielzahl an einzelnen Rechtsakten sollte bis Ende 1992 beschlossen und umgesetzt werden, ab 1.1.1993 galt der Binnenmarkt offiziell als vollendet. Es handelt sich hierbei streng genommen um kein klassisches Freihandelsabkommen, da Binnenzölle zum Vertragszeitpunkt bereits abgeschafft waren. Dafür existierte noch eine Vielzahl an nichttarifären Handelshemmnissen wie landesspezifischen Normen und Produktstandards. Auch über die Zeitersparnis durch Wegfall der Grenzkontrollen erhoffte man sich eine Kostensenkung.

Zur Grundlage für die öffentliche Debatte wurde eine offiziell von der Europäischen Kommission herausgegebene Prognosestudie, der sogenannte Cecchini-Report von 1988.¹⁵ Dabei wurden vier Quellen für Wohlfahrtseffekte differenziert: die Abschaffung von Grenzkontrollen, die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens, die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen sowie allgemeine Wettbewerbseffekte. Letztere sollten sich aus einem Zusammenspiel von Größenvorteilen, Kostenersparnis durch sinkende technische Barrieren sowie dem Abschmelzen von Monopolrenten durch Konkurrenzdruck ergeben. Im Ergebnis wurde ein mittelfristiger Niveaueffekt auf das EU-weite BIP von 4,5 % in Relation zum Ausgangsniveau prognostiziert. Dabei machte der direkte Effekt der Abschaffung der Grenzkontrollen aber nur 0,4 % aus. Der Großteil der Einkommenssteigerung speist sich aus mittelfristigen Wettbewerbseffekten. Die Vorstellung war, dass das Staatsdefizit der EU-Länder im Zuge der unmittelbaren Wachstumseffekte durch höhere Steuereinnahmen sowie sinkende Beschaffungspreise für öffentliche Dienstleistungen zurückgehen sollte. Unter der Prämisse, dass ein solcher Einnahmeüberschuss für die Durchführung längerfristiger Investi-

¹⁴ Vgl. Grumiller (2014); De La Cruz/Rikter/Voorhees (2013); Scheerer (2004); Burfisher/Robinson/Thierfelder (2001).

¹⁵ Vgl. Emerson et al. (1988).

Anteil des Intra-EU-Handels am Außenhandel der EU-Länder insgesamt

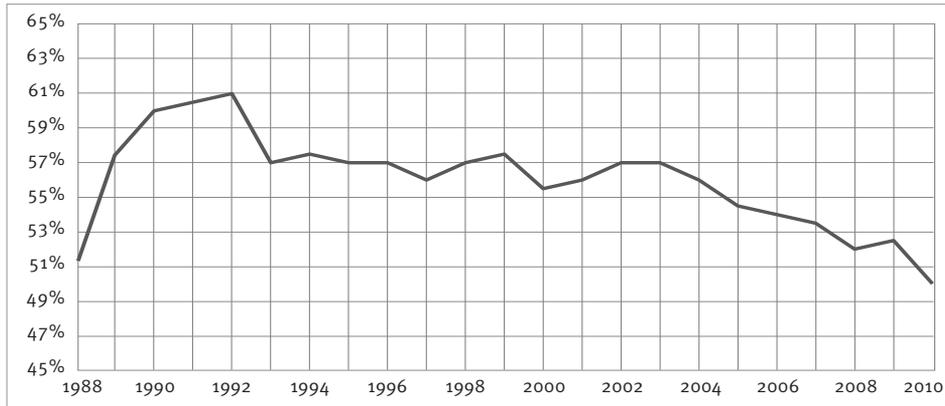


Abb. 4

Quellen: Eurostat (2014); HWWI (2014).

tionen in die Infrastruktur der EU eingesetzt wird, wurde sogar ein längerfristiger Niveaueffekt auf das EU-BIP in Höhe von bis zu 7 % prognostiziert. Die erwarteten Effekte auf das Beschäftigungsniveau schwanken zwischen 1,8 und 5,7 Mio. neuen Arbeitsplätzen im EU-Raum, je nachdem ob die Investitionseffekte berücksichtigt werden oder nicht. Zusätzlich sollten sich speziell die Wettbewerbseffekte auch in Form von Preissenkungen positiv bemerkbar machen. Die Berechnungen ergaben eine Absenkung des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus um bis zu 6 %.

Deskriptiv betrachtet hat sich im intraeuropäischen Handel Ende der 1980er-Jahre in der Tat eine spürbare Dynamik ergeben. Die jährlichen Gesamtausfuhren der EU-12-Länder haben sich zwischen 1990 und 2010 mehr als verdreifacht. Nicht nur absolut, sondern auch anteilmäßig hat dabei der Handel mit EU-Partnern zunächst deutlich an Gewicht gewonnen. Dass dieser Anteil ab Anfang der 1990er-Jahre wieder sukzessive gesunken ist, könnte unabhängig von einer Kausalität des Binnenmarktes über die wachsende globale Bedeutung der Schwellenländer erklärt werden.

Eine vergleichbare Dynamik lässt sich im Hinblick auf die Wertschöpfungsentwicklung in dieser Zeit aber nicht ausmachen. Der EU-Raum war Ende der 1980er-Jahre zunächst genau wie die USA und Japan von einem globalen Wirtschaftsabschwung im Zusammenhang mit steigenden Ölpreisen betroffen. Die anschließende Rückkehr zu kräftigerem BIP-Wachstum erfolgte jedoch zögerlicher als im Falle der USA. Auch im weiteren Verlauf der 1990er-Jahre stellte sich keine merkliche Beschleunigung ein.

Eine erste offizielle Ex-post-Analyse der Binnenmarkteffekte hat die Europäische Kommission 1996 vorgelegt. In einer Sammlung von 38 Studien wurden der industrielle Strukturwandel und Veränderungen in der Wettbewerbsintensität ab Beginn der Reformmaßnahmen 1988 untersucht. Dabei wurde vor allem auf die wettbewerbsstiftenden Wirkungen hingewiesen, die Gewinnaufschläge der Unternehmen hätten sich um jährlich etwa 0,2 Prozentpunkte verringert.¹⁶ Der Markt-

¹⁶ Vgl. Europäische Kommission (1996).

Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in Japan, USA und EU-12

Index (1981 = 100)

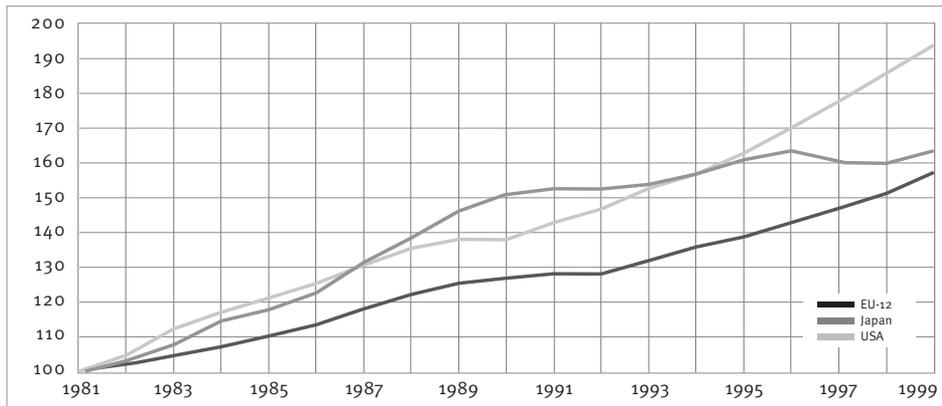


Abb. 5

Quellen: IWF (2014); HWWI (2014).

anteil inländischer Produzenten ist in sämtlichen betrachteten Branchen sowohl zugunsten des Anteils ausländischer EU- als auch Nicht-EU-Produzenten gesunken. Die Anteilsgewinne von EU- und Nicht-EU-Produzenten halten sich sogar etwa die Waage. Die Befürchtung negativer handelsumlenkender Effekte aus Sicht von Drittländern habe sich damit nicht bestätigt.¹⁷ Die Studie beschränkte sich allerdings auf den Zeitraum bis 1994 sowie auf 15 als besonders sensitiv eingestufte Industriezweige, die zusammen nur etwa ein Drittel der EU-Industrieproduktion ausmachten. Für die Produktion insgesamt haben sich daraus nach Meinung der meisten Studien zwar positive, aber im Vergleich zu den Cecchini-Prognosen eher geringe Wachstumseffekte ergeben. Insgesamt schafft ein Überblick der Literatur den Eindruck, dass gerade die erhofften dynamischen Effekte auf das europäische Wachstumspotenzial weitgehend ausgeblieben sind.¹⁸

EU-Osterweiterung

Die Erweiterungsrunde der EU im Jahr 2004 stellt mit dem Beitritt von zehn mittel- und osteuropäischen Staaten einen weiteren Meilenstein der europäischen Integration dar. Aus Sicht der Beitrittsstaaten umfasste der Beitritt den Abbau sämtlicher Handelsbeschränkungen, die Übernahme der gemeinsamen Außenzölle sowie die Teilnahme am Binnenmarktprogramm, was die Anerkennung von EU-Produktstandards in einer Vielzahl von Bereichen voraussetzte. Der Übergang erfolgte jedoch nicht abrupt. Stattdessen wurden die Beitrittsländer über den Abschluss von Assoziierungsabkommen bereits in den 1990er-Jahren schrittweise an EU-Standards herangeführt, wobei das Reformtempo zwischen den Ländern stark schwankte. Dieser langsame Übergang erschwerte die Abschätzung der Beitritts Effekte.

Erste Prognosen zu den Folgen der wirtschaftlichen Ostintegration nahmen allein Bezug auf die Abschaffung von Zöllen. Brown et al. haben bereits früh die Auswirkungen einer solchen Frei-

¹⁷ Vgl. Allen et al. (1998).

¹⁸ Vgl. Ilzkovitz et al. (2007); Straathof et al. (2008); Boltho/Eichengreen (2008).

handelszone zwischen der alten EU und den Visegrad-Ländern (Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn) auf Basis eines CGE-Modells simuliert. Demgemäß würden alte und neue Mitgliedsländer profitieren, die Einkommenszuwächse würden bei den Beitrittsländern relativ zum Ausgangsniveau aber deutlich höher ausfallen. Das ist wenig überraschend, da der EU-Absatzmarkt für die Beitrittsländer bedeutender ist als umgekehrt. Die Effekte auf Drittstaaten seien zu vernachlässigen. Ebenfalls geringe handelsumlenkende Effekte wurden von Rollo und Smith geschätzt.¹⁹ Er erwartet allerdings zusätzliche Kosten in Form einer stärker nach innen gerichteten EU und wachsende Probleme bei der internen Entscheidungsfindung, die weiteren Fortschritten bei der globalen Handelsliberalisierung im Weg stehen könnten.

Neben den unterschiedlichen Marktgrößen ist dies auch auf die höheren Ausgangszölle der Beitrittskandidaten zurückzuführen: Die Wohlfahrtsgewinne aus Eigenliberalisierung fallen tendenziell größer aus, weil sie Importsektoren für ausländische Konkurrenz öffnen und so die eigene Restrukturierung verstärken. In einem anderen Szenario wurde zusätzlich der erwartete Effekt einer Senkung der Risikoprämien für Investitionen untersucht. Infolge der Übernahme des EU-Rechtsrahmens zum Investorenschutz sinkt das Investitionsrisiko in den Beitrittsländern. Im Modell führt das regional zu einer verstärkten Kapitalbildung und damit zu einer Ausweitung der Produktionskapazitäten. Im Ergebnis wird ein Anstieg des Realeinkommens der Beitrittsländer um 18,8 % prognostiziert, während der Zugewinn der alten Mitgliedsländer etwa dem des konservativen Szenarios entspricht.

Die Daten der letzten Jahre zeigen insgesamt einen starken Anstieg der Exportaktivitäten der Beitrittsländer innerhalb des EU-Raums. Dieser übertrifft das Handelswachstum der alten Mitgliedsländer deutlich. Dies gilt sowohl für die Zeit kurz vor dem Beitritt als auch besonders vom Beitrittsjahr 2004 an bis zur globalen Krise 2009. In kaum geringerem Maße sind in diesem Zeitraum

19 Vgl. Rollo/Smith (1997).

Entwicklung der Exporte in den EU-Raum (EU-28)

Index (1999 = 100)

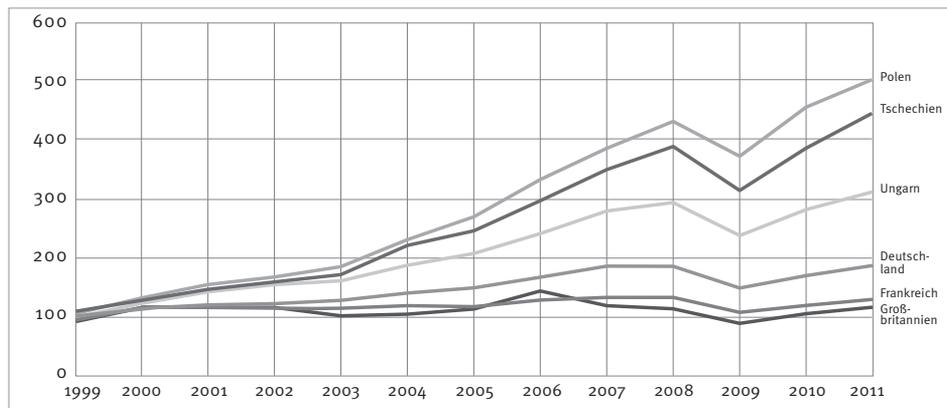


Abb. 6

Quellen: Eurostat (2014); HWWI (2014).

Wachstum Bruttoinlandsprodukt

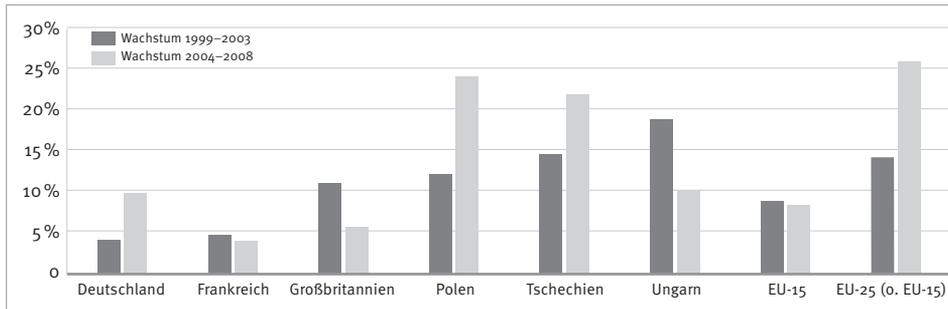


Abb. 7

Quelle: Eurostat (2014).

aber auch die Exporte der Beitrittsländer in den Rest der Welt gestiegen, was ein Hinweis darauf ist, dass hier Effekte der Handelsumlenkung keine große Rolle gespielt zu haben scheinen.

Damit einher ging ein hohes Wachstum der gesamten Wertschöpfung in den Beitrittsländern. Dies kann zu einem gewissen Grad auch noch als Teil der langfristigen Erholung von den Strukturschocks Anfang der 1990er-Jahre interpretiert werden. Dass in den ersten Jahren nach Beitritt das Wachstum in den meisten dieser Länder noch einmal zusätzlich Fahrt aufgenommen hat (Ungarn und Estland bilden hier die Ausnahme), spricht aber dafür, dass die Integration früh reale wirtschaftliche Effekte hatte. Eine weitere positive Beobachtung ist ein Anstieg des Anteils von Forschungs- und Entwicklungsausgaben am BIP der Länder in dieser Zeit. Dies verdeutlicht das Potenzial für zusätzliche dynamische Effekte im Zusammenhang mit erhöhten Forschungsanreizen.

Ein kausaler Effekt der Osterweiterung auf die Handelsströme wurde bereits in einer Reihe von Studien nachgewiesen. Antimiani und Costantini kommen zu dem Ergebnis, dass die Osterweiterung vor allem über den Technologietransfer von West nach Ost die Exportdynamik der EU-Länder erklären kann. Der Einfluss der Osterweiterung auf die Exportaktivität der neuen Mitgliedsländer fiel nach ihren Schätzungen dabei stärker aus als bei den alten Mitgliedsländern. Damit zusammenhängend wird auch der Einfluss auf die Innovationsrate, gemessen in der Zahl an Patenten, für diese Länder als stärker eingeschätzt. Besonders stark fiel dieser Effekt in Sektoren mit hohem Technologiegehalt wie Pharmazie sowie Maschinen- und Fahrzeugbau aus.²⁰

3.3 Allgemeine Einordnung von TTIP

Die Studien zu den makroökonomischen Effekten von TTIP sowie die Erfahrungen aus den vergangenen Handelsabkommen lassen den Schluss zu, dass die Effekte von TTIP auf Einkommen, Beschäftigung und Wachstum nicht übermäßig groß sein werden. Hinzu kommt, dass wegen der zunehmenden Kritik an einzelnen Punkten das endgültige Abkommen gegenüber den ursprüng-

²⁰ Vgl. Antimiani/Costantini (2013).

lichen Absichten weniger umfassend sein dürfte. Von technischen und methodischen Details abstrahiert, lassen sich zur ökonomischen Einordnung von TTIP daher nachstehende Einschätzungen festhalten:

- Die Höhe der makroökonomischen Effekte hängt vom Niveau der Handelsliberalisierung ab. Der marginale Effekt eines weiteren Abbaus von tarifären und nichttarifären Handelsbeschränkungen ist bei weitgehender Liberalisierung des Handels gering, während die marginalen Kosten in Form von veränderten Standards, die nicht mehr vollständig den spezifischen gesellschaftlichen Präferenzen entsprechen, eher ansteigen dürften. Bezogen auf TTIP sind, wie durch die Studien belegt, bei schon jetzt weitgehend liberalisiertem Handel zwischen den USA und der Europäischen Union die makroökonomischen Effekte gering. Der hohe Offenheitsgrad beider Wirtschaftsräume sorgt schon jetzt für einen schnellen Transfer von technischem Fortschritt. Der dynamische Wachstumseffekt ist somit eher niedrig.
- Für Unternehmen und Konsumenten ist eine Senkung der Transaktionskosten durch den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse gleichermaßen vorteilhaft, da Markteintrittsbarrieren sinken, der Wettbewerb steigt und Preise sinken. Sorgsam zu unterscheiden ist dabei zwischen einem sinnvollen Abbau von echten nichttarifären Handelshemmnissen, die eine versteckte Form von Protektionismus sind, und dem berechtigten Schutz von Konsumentenpräferenzen durch spezifische Normen und Standards.
- Selten haben die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen so große öffentliche Aufmerksamkeit bekommen wie im Falle von TTIP. Dies ist gut so, weil eine breite gesellschaftliche Diskussion über die Ausgestaltung von Handelsabkommen und das Verfahren zur Verhandlung des Abkommens entstanden ist. Im Zentrum steht dabei die Frage, wer das Mandat zur Verhandlung des Abkommens erhält und wie diese Entscheidung legitimiert ist. Gerade innerhalb der EU mit einer als sehr mittelbar empfundenen Legitimation der Entscheidungen in Brüssel ist diese Frage von übergeordneter Relevanz. So hat erst die öffentliche Aufmerksamkeit dazu geführt, dass die Transparenz der Verhandlungen zugenommen und die Einflussnahme durch Lobbyismus abgenommen hat.
- Neben den direkten ökonomischen Effekten von TTIP wird gelegentlich darauf hingewiesen, dass TTIP durch die Integration der beiden größten Wirtschaftsräume zu einem gemeinsamen Binnenmarkt dazu beitragen kann, die Bedeutung der USA und Europas in einer sich wandelnden Weltwirtschaft hin zu einer multipolaren Weltordnung zu erhalten. Insgesamt dürfte ein gemeinsamer Binnenmarkt zwischen den USA und Europa für den »Rest der Welt« in Bezug auf Normen und Standards eine maßgebliche Rolle spielen, sodass diese leichter durchsetzbar wären – anders als es die These von einem »Race to the Bottom« erwarten ließe.

4 Bestimmungsgründe und Wohlfahrtseffekte des internationalen Handels

4.1 Historische Phasen und Stand der Globalisierung

Globalisierung ist historisch keinesfalls ein neues Phänomen. In der Zeit ab Mitte des 19. Jahrhunderts setzte im internationalen Handel eine erste Phase der Globalisierung ein, die vor allem durch eine Senkung der Transportkosten bedingt war. Die Abbildung 8 veranschaulicht die historische Entwicklung der Handelskosten beispielhaft für Deutschland, Großbritannien und die USA nach dem Ansatz von Jacks et al. (2011). Ausgangspunkt waren die industrielle Revolution in Großbritannien und die ihr zugrunde liegenden technologischen Neuerungen wie die mechanische Spinnmaschine und die Dampfmaschine. Nach dem Ende der napoleonischen Kriege 1815 verbreiteten sich diese auch im restlichen Europa, von dort aus nach Nordamerika und in die europäischen Kolonien. Durch sie konnte nicht nur die Arbeitsproduktivität deutlich gesteigert, sondern über Folgeerfindungen wie Dampflokomotive, Dampfschiff und elektrischer Telegraf auch die Überwindung großer Distanzen ermöglicht werden. Weite, kaum besiedelte Landflächen, wie der Westen Nordamerikas, wurden so erstmals für den Handel erschlossen. Dadurch sanken die Transportkosten (vgl. Abb. 8).

Nun war es auch profitabel, nicht nur hochwertige Güter wie Edelmetalle, sondern auch Produkte des täglichen Bedarfs (Getreide) auf längere Distanzen zu transportieren. Grenzüberschreitender Handel wurde zugleich durch die Verbreitung des Goldstandards erleichtert: Nationale Währungen wurden an einen festen Gegenwert in Gold gebunden, was sie leichter handelbar machte.

Diese erste Phase der Globalisierung wurde durch den Ausbruch des Ersten Weltkrieges jäh gestoppt. In der Zwischenkriegszeit schien zunächst der Wiederaufbau des Welthandels mithilfe amerikanischen Kapitals möglich. Die Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er-Jahre setzte diesen Hoffnungen aber ein Ende. Folgen waren die Auflösung des Goldstandards, das Entstehen von Wäh-

Historische Entwicklung der Handelskosten

Index (1870 = 100)

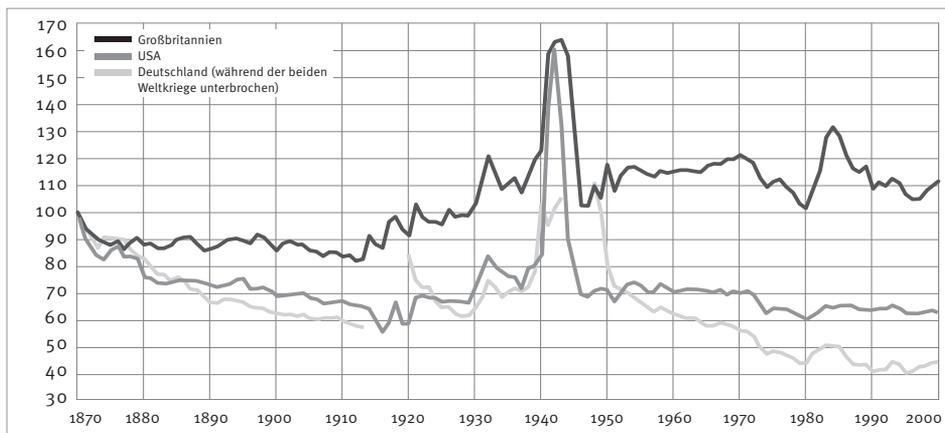


Abb. 8

Quellen: Jacks et al. (2011); HWWI (2014).

rungsblöcken und die wechselseitige Erhöhung von Zöllen. Die Staaten waren unter dem Eindruck der Krise bestrebt, die Abhängigkeit ihrer Wirtschaft vom internationalen Handel zu reduzieren.

Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte in der westlichen Welt unter Führerschaft der USA eine neue Phase der wirtschaftlichen Integration ein. Durch die Nutzung zusätzlicher Energiequellen wie Öl und Atomkraft konnte die Energieintensität des Gütertransports deutlich verringert werden. Massive Investitionen in die Infrastruktur und eine neue internationale Währungsordnung trugen zusätzlich zur Senkung der Handelskosten bei. Mitte der 1970er-Jahre kam diese Entwicklung kurzfristig zum Halt. Die erste (1973) und zweite (1979) Ölkrise erhöhten über die Verteuerung von Rohöl die Transportkosten.

In denselben Zeitraum fiel der Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods. Im Zusammenhang mit der Einführung flexibler Wechselkurse kam es zu einer kurzen Phase verstärkter Unsicherheit für den internationalen Handel. Ab Mitte der 1980er-Jahre setzte dann ein weiterer Schub an Handelskostensenkungen ein, gefördert durch neue technologische Revolutionen. Dazu zählen vor allem die Entwicklung von international standardisierten Containern sowie Entwicklungssprünge im Bereich der digitalen Kommunikationstechnologien. Letztere machten es möglich, Fertigungsprozesse so weit zu standardisieren, dass Produktionsketten auf internationaler Ebene zerlegt werden konnten. Ab Anfang der 1990er-Jahre wurde diese Entwicklung durch den Zusammenbruch des Ostblocks und die schrittweise Westintegration der Länder Mittel- und Osteuropas noch verstärkt.

Abbildung 9 zeigt die historische Entwicklung des internationalen Handels und dessen Dekomposition in die verschiedenen treibenden Faktoren. Jacks und seine Mitautoren zeigen, dass nicht nur die Handelskosten selbst, sondern auch ihr Einfluss auf die Handelsvolumina über die Zeit einem Wandel unterworfen waren. In der Phase von 1870 bis zum Ersten Weltkrieg sowie teilweise auch in der Zwischenkriegszeit resultierte der größte Teil der Mengenveränderungen unmittelbar aus der Entwicklung der Handelskosten und den ihr zugrunde liegenden technologischen und politischen Faktoren. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg lässt sich das Handelswachstum dagegen nur noch zu einem geringeren Teil unmittelbar aus sinkenden Handelskosten ableiten; es dominiert der Effekt des allgemeinen Wirtschaftswachstums. Die weiteren Einflussfaktoren, wirtschaftliche Angleichung und andere multilaterale Faktoren, sind zur Erklärung der Handelsentwicklung vergleichsweise vernachlässigbar.

Hinter den globalen Handelstrends lassen sich zusätzlich Unterschiede in der Struktur des Handels zwischen verschiedenen Wirtschaftsräumen identifizieren. In der Zeit von 1870–1913 lässt sich etwa ein starker Unterschied in der Handelsdynamik erkennen. Der intereuropäische Handel nahm in der Zeit um 324 % zu, während das Wachstum des Handels zwischen Europa und Asien mit 647 % fast doppelt so hoch ausfiel. Diese Entwicklung lässt sich damit erklären, dass Handel und Infrastruktur in Europa zu dieser Zeit bereits entwickelt waren. Im Handel mit Asien entfalteten die Implementierung neuer Handelsnetzwerke sowie Kommunikations- und Handelstech-

Wachstum des internationalen Handels nach Einflussfaktoren und Perioden

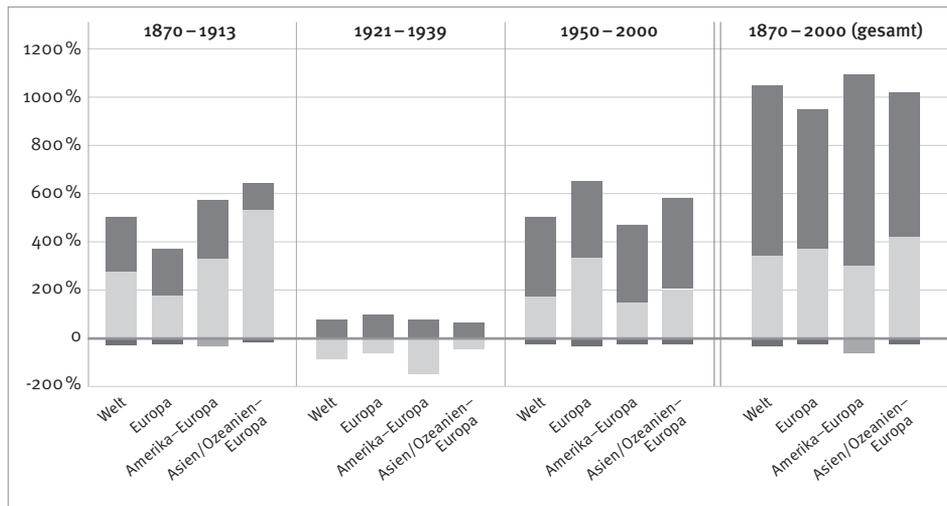


Abb. 9 Beiträge zum Handelswachstum, gewichtet mit dem BIP. Absolutes Handelswachstum über den Balken ausgewiesen.

Quelle: Jacks et al. (2011).

Wirtschaftswachstum
 Handelskosten
 Wirtschaftliche Angleichung
 Multilaterale Faktoren

nologie hingegen eine viel stärkere Wirkung, wie an dem massiven Einfluss der Handelskosten auf den Handel deutlich wird. In der Periode nach 1950 war die Handelszunahme innerhalb Europas im Gegensatz zur Entwicklung von 1870 bis 1913 überdurchschnittlich. Der Grund hierfür war, dass, anders als im globalen Trend, die Handelskostenentwicklung einen starken Beitrag leisten konnte. Maßgeblich war dabei vermutlich auch die Einführung des europäischen Binnenmarktes. Es zeigt sich, dass die Entwicklung von Handel und Handelskosten unterschiedlichen Einflüssen ausgesetzt ist, die abhängig von historischer Entwicklung und regionalen Strukturen ihre Wirkung entfalten. Die erste Welle der Globalisierung war getrieben von der technologischen Überwindung größerer Distanzen in Transport und Kommunikation. In den letzten 50 Jahren war vor allem die weltweite wirtschaftliche Expansion maßgeblich sowie, besonders im Fall von Europa, der Abbau regionaler Handelsbarrieren. Erklärungen für das Zusammenspiel von Handelskosten, Handelsmengen und Produktion zu geben ist die wohl wichtigste Aufgabe der Handelsökonomie.

In den 2000er-Jahren hat eine Beschleunigung der Globalisierung stattgefunden. Grundlage war die weitgehende Liberalisierung des Handels, aber vor allem auch der internationalen Finanz- und Kapitalmärkte. Dies geschah in den 1990er-Jahren im Wesentlichen motiviert durch die Annahme informationseffizienter Märkte. Die Folge war eine Integration vieler Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft, wie zum Beispiel von China. Der internationale Handel hat dadurch stark zugenommen; er ist innerhalb von knapp einer Dekade um etwa 200 Prozent gestiegen (vgl. Abb. 10). Internationaler Handel findet zwischen allen Regionen und Wirtschaftsräumen der Welt statt.

Entwicklung des Welthandels

Angaben in Bio. US-Dollar

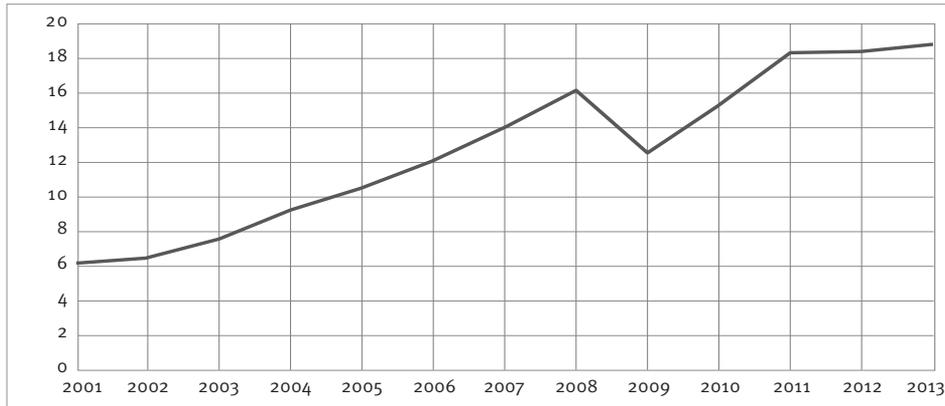


Abb. 10

Quellen: WTO (2014); HWWI (2014).

Jedoch zeigen sich im Umfang und in der Struktur deutliche Unterschiede (vgl. Abb. 11). Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 stellt eine tiefe Zäsur der Globalisierung dar. Nachdem die »tief hängenden Früchte« der Globalisierung geerntet sind, wird sich die Welt neu ordnen, die Globalisierung mithin in eine neue Phase treten. Nach der langen Phase der relativ starken weltwirtschaftlichen Expansion wird es, gerade in Schwellenländern, zu einem moderateren Wachstum kommen, in dessen Zuge Verteilungskonflikte wieder stärkere Bedeutung erlangen werden. Dabei geht es nicht allein um geostrategische Handelspolitik und den Zugang zu Rohstoffen, sondern auch um Fragen der Verteilungs- und Chancengerechtigkeit. Epidemien wie beispielsweise Ebola, Anpassungskosten des Klimawandels oder Armutsmigration spielen zukünftig eine größere Rolle. Auch protektionistische Maßnahmen können in einem solchen Umfeld wieder auf die politische Agenda kommen. Insgesamt wird es in den nächsten Jahren, die entscheidend für den Entwicklungspfad der Welt bis 2030 sind, auch um die Etablierung einer neuen globalen Governance gehen, die in der Lage ist, die globalen Risiken beherrschbar zu machen. Um die künftigen Entwicklungen der Weltwirtschaft besser zu verstehen, ist es wichtig, die potenziellen Effekte des internationalen Handels – positiv wie negativ – genauer zu analysieren.

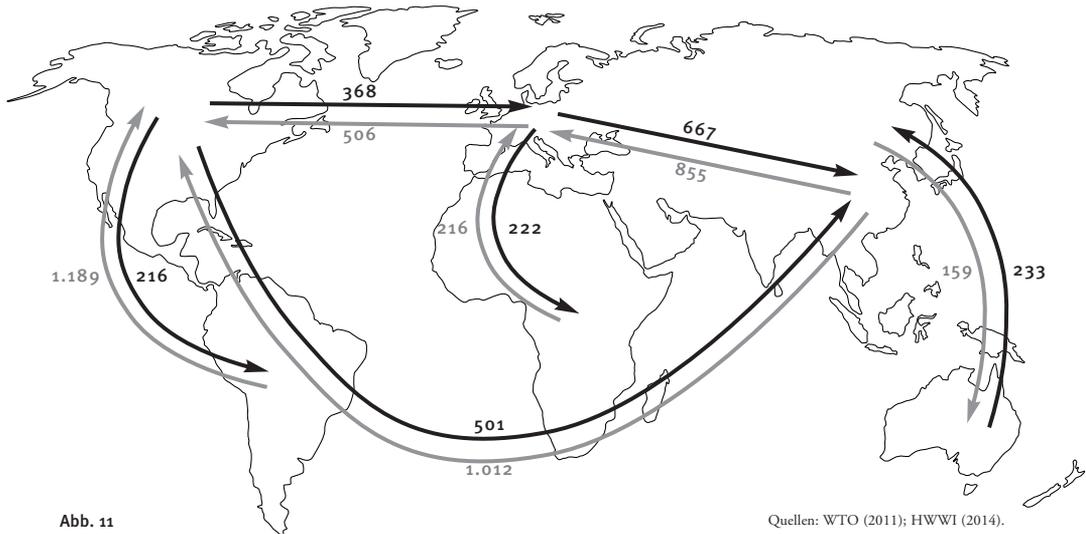
4.2 Ökonomische Effekte des internationalen Handels

Spezialisierungs- und Tauscheffekte

Die wichtigste ökonomische Erkenntnis zum internationalen Handel besteht darin, dass Handel kein Nullsummenspiel ist, sondern Wohlfahrtseffekte für alle beteiligten Länder existieren. Zu den Zeiten vor der europäischen Industrialisierung dominierte unter Ökonomen eine reine Kreislaufvorstellung des Außenhandels. Als Bewertungsgrundlage diente allein der Gegenwert der grenz-

Wichtigste Handelsströme zwischen den Kontinenten, 2013

Angaben in Mrd. US-Dollar



überschreitenden Geldflüsse. Wenn ein Land durch Warenaustausch seinen Wohlstand vergrößern will, muss es nach dieser Logik einen höheren Wert an Gütern exportieren, als es importiert. Internationaler Handel wäre demnach ein Nullsummenspiel, bei dem ein Land nur auf Kosten eines anderen profitieren kann. Diese Ansicht kam im französischen Merkantilismus des 17. und 18. Jahrhunderts zum Ausdruck. Die klassischen Ökonomen sind dieser Auffassung entgegengetreten, indem sie zunächst demonstrierten, dass Außenhandel für alle beteiligten Länder Wohlfahrtsgewinne nach sich ziehen kann. Sie zielten dabei vorrangig auf Produktivitätszuwächse durch zielgerichtete Spezialisierung ab, wobei sie die Ansichten von Adam Smith über die Vorteile individueller Arbeitsteilung auf ganze Länder übertrugen. David Ricardo goss diese Gedanken in ein einflussreiches Modell, in dem Länder mit Produktivitätsunterschieden in der Produktion einzelner Güter ihre Märkte wechselseitig öffnen. Die Marktöffnung ermöglicht es jedem Land, sich in seiner Produktion auf diejenigen Güter zu konzentrieren, bei denen es gegenüber den Handelspartnern einen relativen Kostenvorteil hat. Man spricht in diesem Fall von einem komparativen (im Gegensatz zu einem absoluten) Kostenvorteil.

Durch die Spezialisierung der Länder gemäß ihren komparativen Kostenvorteilen kann in der Summe von allen Gütern mehr produziert werden. Die entstehenden Produktivitätsgewinne werden über den anschließenden Handel der Güter auf die beteiligten Länder verteilt. Alle Länder profitieren demnach vom Handel, indem sie nicht mehr nur diejenigen Güter konsumieren müssen, die sie vorher produziert haben – dies ist der reine Tauscheffekt des Handels. Darüber hinaus wird von allen Gütern mehr produziert – dies ist der Spezialisierungseffekt des Handels.

Produktvielfalt

Empirisch lässt sich beobachten, dass nicht nur unterschiedliche Güter, für die Länder einen jeweils komparativen Kostenvorteil haben, gehandelt werden, sondern auch relativ ähnliche Güter. Die »neue Handelstheorie« hat seit Anfang der 1980er-Jahre begonnen, alternative Erklärungen für beobachtete Handelsmuster zu finden.²¹ Als Motivation diente vor allem die Erklärung des zu beobachtenden intrasektoralen Handels zwischen Ländern, das heißt wechselseitigen Im- und Exporten von Gütern aus denselben Wirtschaftszweigen. Ein solches Phänomen ist über Handel durch sektorale Spezialisierung allein nicht zu erklären. Es macht letztlich nur dann Sinn, wenn sich die Im- und Exportgüter in ihren Charakteristika aus Konsumentensicht zu einem gewissen Grad unterscheiden. Dies kann wiederum über den Anreiz für Unternehmen zur Produktdifferenzierung erklärt werden. Indem sie ihre Waren speziell auf die Bedürfnisse bestimmter Käufergruppen ausrichten, können sie hartem Wettbewerb aus dem Weg gehen und in ihrem Marktsegment Monopolgewinne realisieren. Grundlage für diesen Spezialisierungsgewinn ist die Existenz von Größenvorteilen: Die bei der Produktion anfallenden Fixkosten können bei wachsender Stückzahl auf immer mehr Einheiten aufgeteilt werden, die Produktionskosten pro Stück so verringert werden. Ein solches Nebeneinander an Varianten ähnlicher Ausgangsprodukte wird konzeptionell als monopolistischer Wettbewerb bezeichnet. Unternehmen produzieren einzelne Produktvarianten in Monopolform, stehen bei ihrer Preissetzung jedoch gleichzeitig in indirekter Konkurrenz zu anderen Varianten, auf die Konsumenten im Bedarfsfall ausweichen könnten.

Grenzüberschreitender Handel im Zuge einer Handelsöffnung entsteht demnach unmittelbar aus der Tatsache, dass ausländische Unternehmen andere Produktvarianten anbieten als heimische Unternehmen. Geht man davon aus, dass sich unter den Konsumenten in allen beteiligten Ländern Freunde sämtlicher Produktvarianten finden, wird jedes Land sich sowohl als Ex- als auch als Importeur in sämtlichen Wirtschaftszweigen betätigen. Es kann damit durch Handel nie zu vollkommener Spezialisierung auf sektoraler Ebene kommen. Die gesamtwirtschaftlichen Vorteile eines solchen Außenhandels lassen sich aus allen drei Grundelementen ableiten: Produktdifferenzierung, Größenvorteile und Marktmacht. Primär führt Handelsliberalisierung über den Markteintritt ausländischer Produzenten zu einer Erhöhung der auf dem inländischen Markt gehandelten Produktvarianten. Die vergrößerte Auswahl wird als unmittelbarer Wohlfahrtsgewinn interpretiert. Zugleich kann die Handelsöffnung über Preissenkungen für bestehende Varianten das Realeinkommen der Konsumenten positiv beeinflussen. Dies kann über zwei Kanäle geschehen: Zum einen übt die wachsende Konkurrenz von Varianten einen Preisdruck aus, die Preissetzungsspielräume der Unternehmen verringern sich. Zum anderen können über den wachsenden Absatzmarkt Größenvorteile besser ausgeschöpft, Stückkosten so gesenkt werden.²²

²¹ Wegbereitende Beiträge: Krugman (1980); Ethier (1982).

²² Inwieweit sich der Preissenkungseffekt in den Modellergebnissen materialisiert, hängt von der Modellstruktur, konkret von der unterstellten Form der Konsumentenpräferenzen, ab.

Verteilungseffekte

Handel findet nicht nur zwischen Ländern mit unterschiedlicher Produktivität statt. Auch zwischen Ländern auf demselben Technologieniveau können Effizienzgewinne durch Spezialisierung erzeugt werden. Diese Erkenntnis geht auf die Faktorproportionentheorie von Heckscher und Ohlin zurück. Der Schlüssel sind bestehende Unterschiede in der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen und anderen Produktionsfaktoren wie Arbeitskräften und physischem Kapital (Maschinen, Werkstätten, Infrastruktur etc.). Dabei ist nicht entscheidend, ob ein Land insgesamt mehr qualifizierte Arbeitskräfte, mehr Maschinen oder mehr Rohstoffvorkommen besitzt, sondern inwieweit es sich in seiner relativen Faktorausstattung von seinen Handelspartnern unterscheidet. Demnach spezialisiert sich ein Land auf die Produktion desjenigen Gutes, das vor allem mit jenem Produktionsfaktor hergestellt wird, mit dem dieses Land relativ reichlich ausgestattet ist.

Dies hat unmittelbar zur Folge, dass sich die Entlohnung der Produktionsfaktoren durch Spezialisierung ändert und somit die Einkommensverteilung zwischen Kapital und Arbeit. Jeder Handel und jede Handelsliberalisierung erzeugen demnach immer relative Gewinner und Verlierer, gelegentlich auch absolute Gewinner und Verlierer. Der Wohlfahrtsgewinn ist jedoch so hoch, dass die Volkswirtschaft insgesamt besser gestellt ist. Inwieweit es jedoch zu einer Umverteilung der Wohlfahrtsgewinne kommt, ist oft fraglich. In Ländern, die sich – wie etwa Deutschland – auf die Produktion kapitalintensiver Güter spezialisieren, haben die Kapitaleinkommen gegenüber den Lohnneinkommen gewonnen. Gleichzeitig ist Kapital grenzüberschreitend mobiler als Arbeit, sodass sich Kapital einer nationalen Besteuerung leichter entziehen kann.

In der Theorie führt der Prozess der Spezialisierung zu einem Strukturwandel oder – technisch formuliert – zu einer Reallokation der Produktionsfaktoren zwischen Import- und Exportsektor. In der Realität ist es jedoch in Anbetracht unterschiedlicher Qualifikationsanforderungen und langwieriger Suchprozesse nicht zu erwarten, dass im Importsektor freigesetzte Arbeitskräfte sofort wieder Arbeit finden. Sollen dennoch alle in der Gesellschaft zumindest mittelfristig vom Wohlfahrtsgewinn des Handels profitieren, ist der Staat gefordert, in Form einer aktiven Arbeitsmarktpolitik tätig zu werden, um den Strukturwandel abzufedern bzw. die volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinne so umzuverteilen, dass alle davon profitieren. In Deutschland wurde zu Beginn der 2000er-Jahre die Verteilungsdebatte im Zusammenhang mit der Globalisierung intensiv diskutiert. Die Globalisierung hat damals auch den internationalen Wettbewerbsdruck erhöht, sodass keine Umverteilungsspielräume, etwa durch eine stärkere Besteuerung der Kapitaleinkommen, gesehen wurden. Diese Konstellation hat einen Globalisierungsskeptizismus und sogar eine Anti-Globalisierungsbewegung hervorgerufen. Auch die klassische Handelstheorie liefert somit keinen Freifahrtsschein für eine allgemeine Laissez-faire-Politik. Die Erzeugung von Gewinnern und Verlierern führt dazu, dass die betroffenen Sektoren Lobbyismus betreiben. Dieses sogenannte Rentseeking-Verhalten kann mit beträchtlichem Ressourceneinsatz verbunden sein, sofern die eigenen Gewinnaussichten groß genug sind.²³

²³ Vgl. Krueger (1974).

Intertemporaler Handel

Internationaler Handel erlaubt nicht nur den Tausch von Gütern zwischen Volkswirtschaften, sondern es lassen sich auch Güter gegen Wertpapiere tauschen. In dem Umfang, wie ein Land mehr exportiert, als es importiert, erwirbt es Nettoforderungen gegenüber dem Ausland, also einen Anspruch auf das zukünftige Sozialprodukt anderer Volkswirtschaften. Eine Volkswirtschaft kann also gegenwärtige Produktion in zukünftigen Konsum tauschen, sofern es Handelspartner gibt, die heute mehr konsumieren wollen, als sie produzieren können. Global betrachtet ist der Finanzierungssaldo aber natürlich immer ausgeglichen, da jeder Forderung eine Verbindlichkeit in gleicher Höhe gegenübersteht.

Solange die Defizite und Überschüsse in der Leistungsbilanz nicht zu groß werden, stellt die Form des intertemporalen Handels kein Problem dar, sondern kann im Gegenteil effizient sein: Länder wie Deutschland, die vor einem tief greifenden demografischen Wandel stehen, erwirtschaften heute Überschüsse und somit Forderungen, um diese später, wenn die eigenen Produktionsmöglichkeiten eingeschränkt sind, gegen ausländisch produzierte Güter und Dienstleistungen einzutauschen. Viele Entwicklungsländer dagegen benötigen heute mehr Investitionsgüter, als sie durch eigene Ersparnis zur Finanzierung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung bereitstellen können. Solche Länder verschulden sich heute und zahlen die Schulden später zurück. Dabei kann es jedoch zu einem kumulativen und strukturellen Aufbau von internationalen Ungleichgewichten kommen. Werden Zweifel an der Tragfähigkeit der Schulden einzelner Länder laut, kann es zu Zahlungsbilanzkrisen kommen und in der Folge Währungs-, Banken- und Finanzkrisen auslösen.

Durch die zunehmende Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs haben die autonomen Kapitalströme, bei denen heimische gegen ausländische Wertpapiere gehandelt werden, stark zugenommen. Mittlerweile übertreffen die Kapitalbewegungen an den internationalen Finanz- und Devisenmärkten den Umfang des realen Güterhandels um ein Vielfaches. Im Zuge der globalen Finanzkrise 2008/09 haben sich die systemischen Risiken auf den Kapitalmärkten und die Ansteckungseffekte für die Realwirtschaft deutlich gezeigt.

Terms of Trade

Wenn sich relativ kleine Volkswirtschaften den Weltmärkten öffnen, haben sie keinerlei Effekt auf die Preise auf diesen Märkten. Zwar profitieren auch sie – wie oben beschrieben – vom Handel, größere Volkswirtschaften aber haben neben den Handels- und Spezialisierungsgewinnen oftmals einen sogenannten Terms-of-Trade-Effekt. Die »Terms of Trade« bezeichnen das Verhältnis, in dem heimische Exportgüter gegen ausländische Importgüter getauscht werden können. Durch die Öffnung Chinas haben sich beispielsweise weltweit die relativen Preise für arbeitsintensive Güter massiv verringert und damit das Austauschverhältnis chinesischer Exporte gegen ausländische Importgüter, zumeist kapital- und wissensintensiv, für China verschlechtert. Würde China einen Zoll auf ausländische Importgüter erheben und das Angebot eigener Exportgüter auf dem Weltmarkt

senken, könnte China insofern davon profitieren, als sich nun die »Terms of Trade« verbesserten. Große Volkswirtschaften können über diesen Effekt von einer Einschränkung des Freihandels profitieren. Kleine Volkswirtschaften haben diese Möglichkeit, sich über eine Veränderung der »Terms of Trade« besser zu stellen, dagegen nicht.

Wachstumseffekte und Technologietransfer

Die zuvor beschriebenen Auswirkungen einer Handelsöffnung sind zunächst einmal allesamt als Niveaueffekte zu charakterisieren. Sie sind mit einem (kurz- oder längerfristig eintretenden) einmaligen Anstieg von gesamtwirtschaftlichem Einkommen und Kaufkraft verbunden. Können neben Einmaleffekten auch positive Wirkungen auf das Wachstum erwartet werden, würden sich die positiven Folgen im Zeitverlauf immer weiter verstärken.

Entscheidend sowohl für die globalen Wachstumseffekte als auch deren Verteilung ist dann die Ausprägung der komparativen Vorteile zwischen den Handelspartnern, in diesem Fall der komparativen Vorteile von Fertigung in Relation zu Forschung. Länder, die ihren komparativen Kostenvorteil im Bereich von F&E besitzen, werden ihre Forschungstätigkeit steigern, indem Hochqualifizierte aus der Fertigung in die Forschung wechseln. In den Partnerländern geschieht das Gegenteil. Die Auswirkungen dieser Spezialisierung auf das BIP-Wachstum ergeben sich wiederum aus der relativen Ländergröße. Ist es das größere Land, das den komparativen Vorteil im Bereich F&E hält, so hat eine Handelsliberalisierung positive Auswirkungen auf das langfristige Wachstum in beiden Ländern (siehe Abb. 12, Fall 2). Die Produktivität der Forschung insgesamt steigt, da sich durch Spezialisierung nun ein größerer Teil von F&E im größeren Land abspielt, wo dank einer höheren Zahl an Forschern mehr Patente und auch mehr externes Wissen zur Förderung zukünftiger Innovationen generiert werden. Davon profitieren auch Start-ups im kleinen Land, denn auch sie können die entstandenen Patente erwerben und so über neue Produkte das Absatzpotenzial des heimischen Industriesektors erhöhen. Liegen auf der anderen Seite die statischen Kostenvorteile im Forschungsbereich im kleinen Land, tritt der Gegeneffekt ein. Die globale Innovationsrate wird durch Verlagerung von Forschung in das kleinere Land gebremst, es werden im Zeitverlauf weniger neue Produkte auf den Markt gebracht.²⁴

Spezialisierung auf wissensintensive Güter erhöht das langfristige Wachstum.²⁵ Die Folgen einer Handelsöffnung lassen sich dann wieder aus der Natur der komparativen Vorteile ableiten. Länder, die einen solchen Vorteil in der Herstellung von Hochtechnologieprodukten besitzen, kommen durch entsprechende Spezialisierung stärker als zuvor in den Genuss von produktivitätssteigerndem Erfahrungswissen. Deren Handelspartner werden dagegen über eine gegensätzliche Spezialisierung zunächst in ihrem Wachstum gehemmt.

Bedenkt man, dass es im Handel zwischen höher und geringer entwickelten Ländern typischerweise die höher entwickelten sind, die einen komparativen Vorteil im Hochtechnologiebereich aufweisen, dann wäre eine Schlussfolgerung, dass Außenhandel den Keim von mehr globaler

²⁴ Vgl. Grossman/Helpman (1989a).
²⁵ Vgl. Lucas (1988).

Stilisierte Effekte einer Handelsliberalisierung auf die BIP-Entwicklung (3 Fälle)

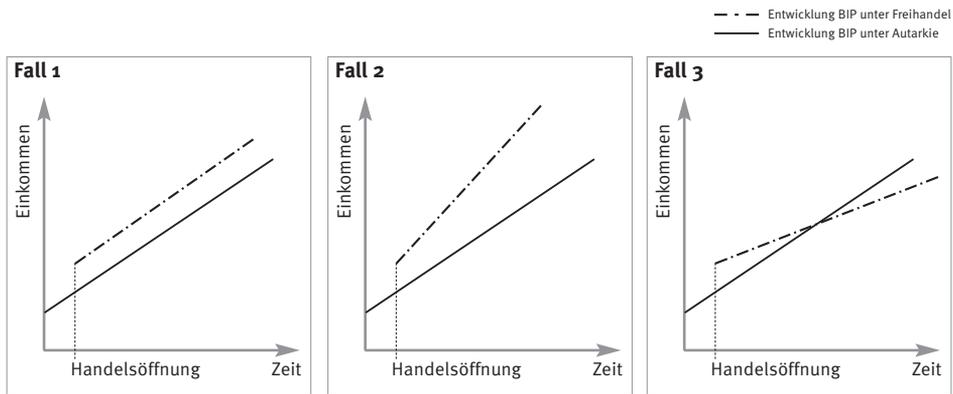


Abb. 12

Quelle: HWWI (2014).

Ungleichheit in sich trägt. Entwicklungsländer wären in der Produktion von geringwertigen Verbrauchsgütern oder natürlichen Ressourcen mit wenig Wissensgewinn gefangen. Sie könnten so auch dynamisch kaum von dem mit Wachstum steigenden Bedarf der Handelspartner nach hochdifferenzierten Konsumgütern profitieren (siehe Abb. 12, Fall 3). Im Grunde ist diese Sichtweise nichts anderes als ein erneutes Aufgreifen des bereits im 19. Jahrhundert von Autoren wie Friedrich List propagierten Infant-Industry-Arguments. Länder in frühen Stadien der wirtschaftlichen Entwicklung sollten ihre heimische Industriegüterproduktion zunächst über Importzölle gegenüber der technologisch überlegenen ausländischen Konkurrenz abschirmen. Erst wenn die eigene Entwicklung so weit vorangeschritten ist, dass die heimischen Industriegüter international konkurrenzfähig sind, ist eine Öffnung der eigenen Märkte sinnvoll.

Wachstumswirkungen können auch von Wissensgewinn auf Basis von Imitation ausgehen. Über Verfahren wie »Reverse Engineering« können aus importierten Gütern Informationen über neue Produktionstechnologien gewonnen, somit das im Herkunftsland vorhandene Wissen angepasst werden. Über Verbreitung des Wissens im Inland und dessen Anwendung in der Produktion kann ein etwaiger technologischer Rückstand gegenüber den Handelspartnern verringert werden. Außenhandel kann danach also Aufholeffekte initiieren, die einen Wachstumsschub auch für gering entwickelte Länder nach sich ziehen können. Technologische Konvergenz ist auf diesem Wege allerdings eher nicht zu erwarten. Die Imitation durch das unterlegene Land (»Technological Lagger«) übt zusätzlichen Druck auf Firmen im überlegenen Land (»Technological Leader«) aus, ihren Technologievorsprung über stärkere Forschungsanstrengungen zu verteidigen. Auf diese Weise kann Handel einen Technologiewettlauf fördern, in dem der »Leader« als Lokomotive stetig voranschreitet.²⁶

²⁶ Vgl. Grossman/Helpman (1989b).

4.3 Nebenwirkungen des Freihandels

Obwohl Freihandel in der ökonomischen Theorie eine breite Zustimmung findet und in der Regel als wohlfahrtssteigernd betrachtet wird, betreiben so gut wie alle Länder einen gewissen Protektionismus. Dies spiegelt wider, dass auch eine Reihe potenzieller negativer Auswirkungen von Freihandel existieren. Besonders Entwicklungsländer befürchten oft Nachteile einer zu starken Öffnung für den Weltmarkt, und es gibt zahlreiche Freihandelsgegner, die das Konzept in seiner gegenwärtigen politischen Ausgestaltung oder auch fundamental ablehnen.

Bei der Kritik ist zu beachten, dass Freihandel nicht mit dem Prozess der Globalisierung gleichzusetzen ist. Freihandel ist, neben vielen anderen, lediglich ein Aspekt der fortschreitenden internationalen Verflechtung. Auch gehen viele Freihandelsabkommen eigentlich über das reine Konzept von Freihandel hinaus. So wird in TTIP beispielsweise mit den Investitionsschutzbestimmungen über die Abgabe nationaler Kompetenzen verhandelt. In diesem Zusammenhang bezieht sich Kritik häufig auf verschiedene Ebenen und muss daher in einem breiteren Kontext politischer Einflussnahme im Zusammenhang mit Freihandel diskutiert werden. Sie bezieht sich aber vielfach nicht direkt auf Bestandteile von Freihandel im eigentlichen Sinne.

Insgesamt zeigt die Analyse von negativen Auswirkungen von Freihandel häufig, dass eine eindeutige Zuordnung von Effekten in der Regel nicht möglich ist. Vielmehr sind negative Entwicklungen häufig ein Resultat des Zusammenspiels mehrerer wirtschaftlicher und politischer Faktoren. Freihandel kann daher nicht pauschal als negativ oder positiv eingestuft werden, sondern muss je nach Sachverhalt differenziert analysiert werden. Dies wird im Folgenden an der Diskussion um einige der Hauptkritikpunkte am Freihandel dargestellt.

Schutz von Infant Industries

Einer der ältesten Einwände gegen Freihandel ist das Infant-Industry-Argument von Hamilton und List Anfang des 19. Jahrhunderts.²⁷ Es besagt, dass es sinnvoll sein kann, sich in Entwicklung befindende Industrien vor Freihandel zu schützen, bis sie mit den bereits entwickelten Industrien anderer Länder konkurrieren können. Eine vorzeitige Öffnung für Freihandel würde demnach die langfristigen positiven Effekte einer wettbewerbsfähigen nationalen Industrie zerstören. Hierbei wird oft darauf verwiesen, dass eigentlich alle heute hoch entwickelten Länder zu verschiedenen Zeitpunkten ihre Wirtschaft mit protektionistischen Maßnahmen gegen den Weltmarkt abgeschirmt haben.

Protektionismus ist jedoch kein hinreichendes Instrument zur Entwicklung einer konkurrenzfähigen Industrie. Ob und wann er sinnvoll oder sogar notwendig sein kann, ist umstritten. Generell sind zwei Faktoren wichtig, damit eine zeitweise Abschottung vom Freihandel sinnvoll sein kann. Es muss einen externen Lerneffekt geben, der dazu führt, dass die betroffenen Firmen trotz der Abschottung zum Weltmarkt aufschließen. Zum anderen müssen die Vorteile, die sich aus dem

27 Vgl. Hamilton (1791); List (1841).

Schutz der Industrie ergeben, die Kosten aus der Abschottung, etwa durch fehlende Verfügbarkeit an effizienteren Produkten des Weltmarkts oder durch Subventionierung, übertreffen. Empirisch gibt es positive (US-Handelspolitik nach der Unabhängigkeit von Großbritannien) und negative (Computerindustrie in Brasilien) Beispiele, ob der Schutz von »Infant Industries« sinnvoll ist. Insgesamt kommen viele Ökonomen zu dem Schluss, dass diese Art von Protektionismus nur tauglich ist, wenn die richtigen Voraussetzungen vorliegen.²⁸ Bhagwati argumentiert etwa, dass ein richtiger Mix aus Importliberalisierung für Vorprodukte zur Kostenentlastung, stabilen Wechselkursen sowie Unternehmens- und Exportförderung notwendig sei. Insgesamt sei diese Form von Industriepolitik jedoch anfällig für Wohlfahrtsverluste durch das »Rent Seeking«^{29 30}.

Race to the bottom

Ein weiterer häufig angeführter negativer Effekt ist das sogenannte Race to the Bottom. Es beschreibt, dass Staaten im internationalen Wettbewerb in eine Konkurrenz um möglichst geringe staatliche, soziale und ökologische Standards gedrängt werden können, mit negativen Folgen für die Bevölkerung. Dabei ist zu beachten, dass dieses Argument nicht speziell auf Freihandel zu beschränken ist, sondern auch andere Einflüsse der Globalisierung betrifft, wie vor allem den internationalen Kapitalverkehr. Um die Frage nach einem kausalen Effekt von Freihandel auf das Race-to-the-Bottom-Phänomen zu untersuchen, gilt es zu klären, ob niedrigere Standards tatsächlich einen Handelsvorteil im internationalen Wettbewerb schaffen und ob Länder wirklich infolge von Handelsliberalisierung versuchen, sich bei Standards zu unterbieten. Bhagwati argumentiert, dass zumindest für die zweite Bedingung kaum Evidenz vorhanden sei. Auch Kleinewefers führt an, dass die meisten empirischen Studien die Hypothese nicht bestätigen würden.³¹ Insgesamt ergibt sich der Eindruck, dass negative Effekte auf nationale Standards nicht direkt auf Freihandel zurückzuführen sind, sondern ungünstige Rahmenbedingungen dazu führen, dass entsprechende Kosten aus Arbeits- und Umweltschutzaspekten von Unternehmen externalisiert werden können. Hier spielt der Entwicklungsstand eines Landes eine wichtige Rolle. Ärmere Länder haben oft andere Präferenzen und Opportunitätskosten bezüglich Umwelt- und Sozialstandards und schlechtere Institutionen, um sie durchzusetzen. Damit ist nicht Freihandel für niedrige Standards verantwortlich. Auch der Schluss, ohne Freihandel wäre die Situation besser, ist daher unzulässig.³²

Ein emotional besetztes Thema in der Race-to-the-Bottom-Diskussion ist der Effekt von Freihandel auf Kinderarbeit als besonders negativer Fall von Arbeitsstandarddumping. Gegner dieser These weisen darauf hin, dass mehrfach eine negative Korrelation zwischen dem Offenheitsgrad von Ländern und dem Einsatz von Kinderarbeit gefunden wurde. Darüber hinaus wird vielfach auf den positiven Einfluss von steigendem Wohlstand auf den Rückgang von Kinderarbeit hingewiesen. Wie jedoch gezeigt wurde, ist der Zusammenhang von Wachstum und Freihandel unklar. Es ist jedoch auch kein Fall signifikanter Entwicklung bekannt, der ohne Handelsliberalisierung verlaufen wäre. Befürworter der Race-to-the-Bottom-These beziehen sich häufig auf empirische

28 Vgl. World Bank (1993).

29 Rent Seeking bedeutet politische Einflussnahme zur Förderung einzelner Industrien auf Kosten der Gesamtwirtschaft.

30 Vgl. Bhagwati (1989).

31 Vgl. Bhagwati (1995); Kleinewefers (2003).

32 Vgl. Bhagwati (1985).

Fallstudien, die aufzeigen, wo Kinderarbeit für Handelsgüter eingesetzt wird oder Freihandelsabkommen nicht zu einem Rückgang der Kinderarbeit geführt haben. Auch hier ist aber der Rückschluss nicht zulässig, dass protektionistische Maßnahmen die Situation der Kinder verbessern würden.³³ Ob Freihandel positive oder negative Entwicklungen bei Umwelt- oder Arbeitsschutzanliegen in einem Land fördert, hängt schließlich vom Zusammenwirken vieler Faktoren ab. Als die wichtigsten Faktoren für eine positive Entwicklung werden die Entwicklung von funktionierenden Institutionen und Armutsbekämpfung genannt. Für diese sind jedoch nicht die Handelspolitik, sondern etwa Sozial-, Umwelt- und Entwicklungspolitik die geeigneten Instrumente. Das heißt aber auch, dass ohne eine entsprechende Einbettung eine Politik des Freihandels nicht für jedes Land uneingeschränkt empfohlen werden kann.

Fluch der (Rohstoff-)Spezialisierung

Ein weiterer viel diskutierter negativer Effekt von Freihandel ist der potenzielle Nachteil, den Länder erleiden können, die hauptsächlich einige wenige und einfache Produkte wie Rohstoffe exportieren. Dies sind typischerweise Entwicklungsländer, während Industrieländer mehr Rohstoffe importieren und dafür industriell gefertigte Waren exportieren. Die sogenannte Prebisch-Singer-These besagt, dass dies bei Freihandel über die Zeit zu einer Verschlechterung der »Terms of Trade« für Länder führt, die hauptsächlich Primärgüter exportieren. Der Effekt leitet sich daraus ab, dass Primärgüter in der Regel eine niedrigere Einkommenselastizität der Nachfrage haben. Das heißt, bei steigendem Wohlstand in einem Land steigt die Nachfrage nach einfachen Primärgütern nicht in gleichem Maße, wohingegen die Nachfrage nach verschiedenen Fertigprodukten stärker zunimmt. Auf der anderen Seite haben Primärgüter eine höhere Preiselastizität der Nachfrage. Primärgüter sind kaum differenziert, sodass auf ihrem Markt ein hoher Wettbewerb besteht. Dies kann besonders dann problematisch sein, wenn etwa infolge einer schlechten Ernte die Preise steigen, da auf dem Weltmarkt die Nachfrage leicht aus einem anderen Land bedient werden kann. Industriegüter weisen dagegen eine relativ hohe Diversifizierung auf, sodass sie bei Preisanstiegen aufgrund der Einzigartigkeit des Produktes schwerer substituiert werden können. Schließlich weisen die Länder- und Gütertypen oft unterschiedliche Marktstrukturen auf, die dazu führen, dass etwa Produktivitätssteigerungen bei Primärgütern stärker zu Preissenkungen führen als bei Industriegütern. In der Summe ergeben diese Punkte, dass sich langfristig das Preisverhältnis zwischen Ex- und Importgütern für Entwicklungsländer verschlechtert. Dadurch können sich die Importkapazitäten verschlechtern, es treten Zahlungsbilanzprobleme auf, und die Lohnentwicklung im Exportsektor verschlechtert sich.³⁴ Theoretisch und empirisch ist die Prebisch-Singer-These umstritten. Kritiker weisen auf Probleme bei der Messung der »Terms of Trade« und bei der Zeitreihenmethodik hin. Zahlreiche Studien weisen jedoch darauf hin, dass der Zusammenhang auch heute noch nachgewiesen werden kann und zum Teil auch bei einfachen Industriegütern mit geringer Wertschöpfung anwendbar ist.³⁵

³³ Vgl. Ettinger (2013).

³⁴ Vgl. Singer (1949); Prebisch (1950).

³⁵ Vgl. Menzel (2010); Harvey et al. (2008); Ocampo/Parra (2004).

Kosten von Anpassungsprozessen

Neben den langfristigen Effekten von Handelsliberalisierung entstehen auch kurzfristigere Anpassungsprozesse, die negative Auswirkungen auf Länder haben können. Diese Anpassungskosten entstehen beispielsweise, wenn im Zuge von Strukturveränderungen und Reallokation Arbeitsplätze verloren gehen, Löhne sinken und Qualifikationen oder Kapital in Form von Anlagen obsolet werden. Die Sorge vor Anpassungskosten ist in der Bevölkerung häufig groß, als Einzelner nicht von möglichen gesamtwirtschaftlichen Gewinnen profitieren zu können. Empirische Studien zeigen jedoch, dass die Anpassungskosten, verglichen mit langfristigen Zuwächsen, als gering eingestuft werden können. Gerade bei sehr rigiden Arbeitsmärkten können die Kosten jedoch, insbesondere für einzelne Personen, auch hoch ausfallen. Es kann daher sinnvoll sein, Handelsliberalisierung im Vorfeld auf anstehende Strukturreformen zu analysieren und Anpassungseffekte entsprechend abzufedern, auch um die gesellschaftliche Akzeptanz von Freihandel zu verbessern.³⁶

³⁶ Vgl. Frencois/Jansen/Peters (2011); Porto/Hoockman (2010).

5 Handelspolitik

5.1 Handelspolitik – Was ist das eigentlich?

Wer mit wem wie viel von was handelt, wird heute vor allem durch Handelspolitik entschieden. Handelspolitik ist die gezielte wirtschaftspolitische Beeinflussung des Außenhandels. Darunter fallen prinzipiell alle Maßnahmen, die Umfang und Richtung des Außenhandels eines oder mehrerer Länder berühren. Die Instrumente der Handelspolitik sind vielfältig. Sie rangieren von einfachen Zöllen bis zu sehr undurchsichtigen, bürokratischen Anforderungen – den nichttarifären Handelshemmnissen. Handelspolitisch hat eine Regierung einerseits das Interesse, dass ihr Land von freierem Handel profitiert. Andererseits will eine Regierung aber die mit dem Freihandel verbundenen Kosten abwenden oder minimieren. Damit entsteht eine komplexe Gemengelage aus Interessen, die eine Herausforderung für die Handelspolitik darstellt. Vor diesem Hintergrund erlangt die internationale Koordination von Handelspolitik besondere Bedeutung.

Handelspolitik ist Interessenmanagement

Freierer Handel macht strukturellen Wandel in den beteiligten Ländern erforderlich. Durch ihn bleibt eine Volkswirtschaft langfristig wettbewerbsfähig und innovativ. Kurzfristig heißt das aber oft auch, dass Arbeitsplätze bedroht werden. Menschen, deren Arbeitsplätze zu verschwinden drohen, oder die Unternehmen, die unter freierem Handel ihre Existenz bedroht sehen, werden versuchen, politisch Einfluss zu nehmen: Sie bilden Lobbys, um freieren Handel zu verhindern – selbst wenn ein handelsinduzierter Strukturwandel die Wohlfahrt der heimischen Volkswirtschaft langfristig steigern und der Mehrheit der Bevölkerung günstigere Produkte und mehr Produktvielfalt ermöglichen würde.

Daneben spielen Qualitätsstandards eine immer größere Rolle. Selbst gesundheits- und produktionsspezifische Standards in den Herkunftsländern sind für die hiesigen Verbraucher heute ein Thema. Die Debatten um »Chlorhühnchen«, Genmais, Sweatshops in der Textilindustrie oder auch um einen »fairen Handel« mit landwirtschaftlichen Produkten verdeutlichen dies.

Außerdem spielte bereits seit der Industrialisierung Westeuropas und Nordamerikas im 19. Jahrhundert und der zeitgleichen Verbreitung von Freihandel der Schutz »junger« Industrien eine wichtige handelspolitische Rolle (s. Kapitel 4.3). Dabei ist es aus Sicht einer Regierung jedoch extrem schwierig, eine bestimmte Industrie zu identifizieren, die abhängig von den länderspezifischen Gegebenheiten langfristig und international erfolgreich sein wird – oft scheitert ein Zoll zum Schutz »junger« Industrien schon daran. Doch selbst wenn man sich für eine Industrie entschieden hat, so sind die Mittel der Förderung mannigfaltig und in ihrer Effektivität höchst unterschiedlich. Das macht Handelspolitik noch komplexer.

Handelspolitik erlaubt einer Regierung, das Verhältnis der Preise von importierten gegenüber exportierten Waren (»Terms of Trade«) so zu beeinflussen, dass sich die Tauschverhältnisse zugunsten des Inlandes verändern – damit käme es zu Einkommenstransfers vom Ausland in das Inland.

Wenn die Regierungen mehrerer Länder gleichzeitig versuchen, mit Handelspolitik ihre »Terms of Trade« zu verbessern, werden die positiven Effekte des Freihandels konterkariert. Die Handelsvolumina bleiben dann gleich oder fallen sogar. Kein wünschenswertes Ziel für eine Regierung – und damit die nächste Verkomplizierung der handelspolitischen Optionen.

Handelspolitische Instrumente sind vielfältig

Regierungen, die den Handel zu liberalisieren bereit sind, begeben sich auf einen schmalen Grat zwischen ihren Verpflichtungen gegenüber ihrer Bevölkerung, den heimischen Industrien und den zwischenstaatlichen Beziehungen. Auf dieser Gratwanderung findet sich eine Vielzahl handelspolitischer Instrumente. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen (1) tarifären und (2) nichttarifären Handelshemmnissen: Tarifäre Hemmnisse sind die klassischen Instrumente der Handelspolitik. In Form eines Zolles, also einer Steuer auf Ex- oder Importe, wird ein Keil zwischen Weltmarkt- und den inländischen Preis geschlagen. Zu den tarifären handelspolitischen Instrumenten zählen auch Exportsubventionen. Sie werden von einem Staat gewährt, um die Ausfuhren bestimmter Güter zu fördern. Nichttarifäre Handelshemmnisse sind alle handelspolitischen Instrumente, bei denen man durch Vorschriften, Qualitätsstandards oder sonstige Regeln ausländischen Anbietern den heimischen Marktzugang erschweren möchte.

Wichtige handelspolitische Instrumente im Überblick	
Tarifär	Nichttarifär
<ol style="list-style-type: none"> 1. Schutzzölle: Mit ihnen sollen heimische Arbeitsplätze gesichert werden. 2. Erziehungszölle: Im Aufbau befindliche Industrien sollen so lange geschützt werden, bis diese auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig sind (»Infant Industry Protection«, s. Kapitel 4.3). 3. Finanzzölle: Der Zoll dient der Erzielung staatlicher Einnahmen. 4. Antidumping und Vergeltungszölle: Dumping ist der Verkauf von Gütern unter Herstellungskosten bzw. unter dem Preis, zu dem ein Hersteller sein Produkt auf seinem Heimatmarkt verkauft. Es ist meist schwierig zu diagnostizieren. Wird aber Dumping festgestellt, können Zölle hier dem Ausgleich von Nachteilen dienen. 5. Strategische Versorgungssicherheit ist meist ein Motiv für Exportrestriktionen. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kontingente: mengenmäßige Im- oder Exportbeschränkungen. 2. Kennzeichnungspflichten: Diese wenden sich an das Sicherheitsbedürfnis, das Markenbewusstsein sowie den Patriotismus der Käufer von Importen. Das Label »Made in Germany« hatte ursprünglich genau diesen Zweck. 3. Technische Normen und Zulassungsprozeduren: Hierbei kann es um Sicherheitsvorschriften für Airbags in Autos gehen wie um die Form des Steckers eines Stromkabels. Ähnlich gelagert sind auch die Ausbildungserfordernisse bei Dienstleistungen für ausländische Arbeitskräfte. 4. Local-content-Klauseln: Damit ein Gut importiert werden darf, muss ein bestimmter wertmäßiger Anteil des Produkts im Inland produziert worden sein. 5. Außenhandelskreditförderungen: staatlich geförderte Kredite zur Förderung von Ex- oder Importen. 6. Nationale Beschaffung: Der Staat kauft von ihm benötigte Güter bevorzugt von inländischen Anbietern. 7. Diskriminierende Maßnahmen bei der Zollabwicklung: Die Abfertigung von bestimmten Gütern wird künstlich verlangsamt. 8. Androhung von handelspolitischen Maßnahmen (verbale Handelspolitik): Oft lassen sich ausländische Anbieter bereits durch Androhung eines Zolls dazu bewegen, entweder ihre Preise zu erhöhen oder die Importmenge zu beschränken.

Kasten 1

Quelle: Berenberg.

Kasten 1 zeigt die wichtigsten handelspolitischen Instrumente. Der Überblick macht deutlich: Der Werkzeugkasten der Handelspolitik ist reich gefüllt. Zudem kann die Politik bei Bedarf weitere Instrumente beschließen, zum Beispiel mit dem vorgeblichen Motiv der Sicherheitsstandards neue Regeln zum Import von Waren oder Dienstleistungen. So kommt es, dass sich gerade die nicht-tarifären handelspolitischen Instrumente meist einer ordentlichen Erfassung geschweige denn Regulierung entziehen. Damit bildet diese Kategorie von Handelspolitik viele Schlupflöcher für Regierungen, die sich in Handelsabkommen eigentlich zu einer Liberalisierung ihres Handels verpflichtet haben, jedoch weiterhin ein Interesse an Protektion verfolgen.

Abkommen bringen handelspolitische Sicherheit und Stabilität

Wenn nun Handelspolitik solch ein komplexes Feld ist, warum lassen sich Regierungen dann bereits seit über 150 Jahren überhaupt auf die zähen und politisch oftmals heiß diskutierten Verhandlungsrunden ein?³⁷ Noch konkreter: Was bringt eine Regierung dazu, ihre Handelspolitik im Rahmen von Handelsabkommen zu verankern – und sich damit selbst zu beschränken?

Handelsabkommen sind das Mittel der Wahl, um zwischen den Interessen verschiedener Industrien, Konsumenten und Arbeitnehmer sowohl daheim als auch international zu vermitteln. Sie sollen mehr Sicherheit auf dem oben gezeichneten schmalen Grat der Handelspolitik bringen. Unterstellt man, dass eine Regierung prinzipiell die Wohlfahrt der gesamten Volkswirtschaft verbessern möchte, resultieren aus der oben beschriebenen Gemengelage zwei grundsätzliche Motive, sich auf Handelsabkommen einzulassen:³⁸ (1) Handelskriege vermeiden und (2) die Durchsetzung von Partikularinteressen auf Kosten der Gesamtwirtschaft verhindern. Hinzu kommen auch nicht ökonomische Aspekte von Handelsabkommen. Diese sind meist diplomatisch bzw. sicherheitspolitisch motiviert, spielen aber tendenziell eine untergeordnete Rolle.

Handelsabkommen zu schließen heißt konkret, dass sich Regierungen Regeln für ihre Handelspolitik geben. Dabei gilt: Je unterschiedlicher die Interessen auch nur innerhalb eines Landes sind, desto schwieriger wird es, solche Regeln zu entwickeln bzw. überhaupt ein Übereinkommen zu finden. Wie wir später noch ausführlich erläutern werden, herrschte bei den ersten Runden der internationalen Handelsliberalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg noch relative Einigkeit. Diese wurde im Laufe der Zeit jedoch durch immer komplexere Anforderungen an handelspolitische Abkommen durch Uneinigkeit verdrängt. Die Folge: Handelsabkommen brauchen heutzutage noch länger, haben mit noch stärker divergierenden Interessen und vielen Schlupflöchern zu kämpfen – gleichzeitig verlangen sie eine noch größere Flexibilität bei ihrer Umsetzung.

Wie werden Handelsabkommen gestaltet?

Worauf kommt es bei der Gestaltung von Handelsabkommen an, wenn sich Regierungen Regeln für die Koordination und Liberalisierung ihrer Handelspolitik geben wollen? Mit der Antwort auf diese Frage ist auch die Antwort auf die Frage verbunden, warum sich Verhandlungen über Han-

37 Eines der bekanntesten Handelsabkommen der Geschichte war der Cobden-Chevalier-Vertrag zwischen Frankreich und England von 1860. Da viele weitere Länder der vertraglichen Handelsliberalisierung folgten, gilt der Vertrag als ein zentrales Kernstück der liberalen Handels- und Wirtschaftspolitik des 19. Jahrhunderts.

38 In Anlehnung an Maggi (2014).

delsabkommen meist in die Länge ziehen. Grundsätzlich lassen sich bei dem Design von Handelsabkommen zwei Dimensionen identifizieren:³⁹ (1) die vertragliche Ausgestaltung eines Handelsabkommens, zum Beispiel über die Höhe der Zölle, und (2) die Überwachung, Beaufsichtigung und Durchsetzung der festgelegten vertraglichen Bestimmungen, also zum Beispiel die gerichtliche Schlichtung von Abkommensbrüchen.

In Verträgen, die einem Handelsabkommen zugrunde liegen, ist es unmöglich, alle Eventualitäten zu berücksichtigen und vertraglich zu erfassen. Deshalb sind die meisten Handelsabkommen durch eine Kombination aus Flexibilität und Starrheit gekennzeichnet. Beispielsweise nehmen Zollbeschränkungen oft die Form von starren Obergrenzen an. Eine Regierung kann dann aber durch einen Zoll unter der festgelegten Obergrenze veranschlagen. Die Höhe des tatsächlichen Zolls liegt somit im Ermessen des jeweiligen Staates. Regierungen können damit also flexibel auf unerwartete Ereignisse oder geänderte wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen im Inland reagieren, ohne dabei die Bestimmungen des Handelsabkommens zu verletzen. Außerdem spielen Sonderregelungen und Ausnahmen eine immer wichtigere Rolle bei Handelsabkommen. Besonders wichtig hierbei sind Ausweichklauseln (»Escape Clauses«), die Regierungen Spielraum bei der Einhaltung der unterzeichneten Handelsabkommen geben.⁴⁰

Die vertragliche Ausgestaltung von Handelsabkommen unterscheidet sich auch hinsichtlich des Umfangs der zu liberalisierenden Felder: Während einige Handelsabkommen nur einen ganz konkreten Bereich abdecken (also ganz bestimmte Güter), umfassen die Bestimmungen in anderen Handelsabkommen eine große Bandbreite an Feldern, die liberalisiert werden sollen. Dann geht es meist nicht nur um den Handel mit Waren, sondern auch um Handel mit Dienstleistungen, Sicherheitsstandards, geistiges Eigentum oder auch das öffentliche Beschaffungswesen.⁴¹

Auch ist die vertraglich geregelte Tiefe zu definieren, bis zu der der Handel liberalisiert wird. Hier unterscheidet man zwischen einer »tiefen« und einer »flachen« Integration.⁴² Basiert ein Handelsabkommen auf einer flachen Integration, dann gibt es zwar direkte Beschränkungen für Grenzmaßnahmen (wie Zölle), nationale Politiken/Regulierungen unterliegen aber größtenteils dem eigenen Ermessensspielraum, da im Handelsabkommen beispielsweise keine Regelungen für die Höhe von Produktionsbeihilfen festgelegt sind. Tiefe Integration geht weiter, da hier auch direkte Beschränkungen für nationale Politiken geregelt werden. Hierzu gehören unter anderem Produktionsbeihilfen, konjunkturelle Stützmaßnahmen oder nationale Wettbewerbspolitik. Somit schränkt tiefe Integration die Handlungsmöglichkeiten einer Regierung weit stärker ein als die flache Integration. Doch selbst wenn all diese politisch oder auch volkswirtschaftlich zum Teil heiklen Themen in allseitigem Verständnis vertraglich geregelt wurden, stellt sich die Frage, wie robust diese Verträge überhaupt sind: Ein Vertrag ist nämlich nichts wert, wenn ihn eine Partei bricht und dafür nicht bestraft wird. Das macht eine handelspolitische Judikative erforderlich, die unabhängig Untersuchungen durchführt, wenn ein Land oder eine Gruppe von Ländern im Rahmen eines gemeinsamen Handelsabkommens eine Beschwerde wegen Abkommensverletzungen gegen ein anderes Land einreicht.⁴³

39 Dür/Baccini/Elsig (2014); Maggi (2014).
40 Mehr dazu in Dür/Baccini/Elsig (2013).

41 Dür et al. (2011).

42 Maggi (2014).

43 Unter anderem Maggi (2014).

Darüber hinaus gehört zu modernen Handelsabkommen auch der Einsatz von Watchdogs, also Instanzen, die das Einhalten der Abkommen überwachen und an die Judikative etwaige Verletzungen melden. Diese Organe sollen sicherstellen, dass einzelnen Regierungen ex ante der Anreiz genommen wird, von den Bestimmungen eines Handelsabkommens abzuweichen. Oft ziehen sie sich genau wegen Uneinigkeiten über vertragliche oder institutionelle Regelungen so sehr in die Länge.

5.2 Handelsabkommen in Perspektive

Bei Handelsabkommen geht es um die Regulierung und Reduktion des Einsatzes der in Kasten 1 skizzierten handelspolitischen Instrumente – es geht also um Handelsliberalisierung. Entsprechend ist Handelspolitik politisch ein hochsensibles Feld, das den Alltag, Verbrauch und die Einkommensperspektiven der breiten Bevölkerung berührt. Der dichte Dschungel der Handelspolitik lässt sich dabei am besten durch internationale Handelsabkommen ordnen. Unterschiedliche Interessen sorgen aber dafür, dass moderne Handelspolitik so langsam ist.

Genau das bestätigt auch der Blick auf die aktuellen Versuche, den Welthandel über Verhandlungen innerhalb der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) zu liberalisieren. Wie wir im Folgenden erläutern, sind diese seit nunmehr 2001 ins Stocken geraten. Gleichzeitig ist der Bedarf an weiterer Liberalisierung aber weiter offensichtlich: Die in Kapitel 2 ausführlich beleuchtete Debatte um das TTIP ist nur ein aktuelles Beispiel dafür. Um dieses Paradox aufzuklären, unterscheiden wir im Folgenden zwischen (1) multilateralen und (2) präferenziellen Abkommen (Preferential Trade Agreements, PTAs).⁴⁴

Multilaterale Handelsabkommen sind durch das Prinzip der Reziprozität, das Meistbegünstigungsprinzip (»Most Favored Nation« oder MFN-Prinzip) und das Inländerprinzip gekennzeichnet. Außerdem soll bei multilateralen Abkommen die Anzahl der unterzeichnenden Staaten möglichst groß sein. Das Prinzip der Reziprozität besagt Folgendes: Wenn Land A Land B Handelszugeständnisse macht, ist auch Land B verpflichtet, Land A eine entsprechende Gegenleistung zu gewähren. Reziprozität stellt somit gegenseitig ausgewogene Verhandlungen sicher. Das Meistbegünstigungsprinzip funktioniert nach dem Motto »favor one, favor all«: Wenn ein Land einem Handelspartner bestimmte Vorteile und Vergünstigungen einräumt, muss es dies grundsätzlich gegenüber allen anderen an dem Abkommen beteiligten Ländern tun. Das Inländerprinzip legt fest, dass ausländische Waren und Dienstleistungen nicht anders behandelt werden dürfen als solche aus dem Inland. Damit soll sichergestellt werden, dass es zu keiner Diskriminierung im internationalen Handel kommt.

Präferenzielle Handelsabkommen (Preferential Trade Agreements, PTAs) bieten dazu eine »kleinere«, oftmals leichter zu verhandelnde Alternative: Ein Land oder Länderblock verhandelt bloß mit ausgewählten Partnern über weitere Liberalisierung. Das Ergebnis ist ein buntes Allerlei,

⁴⁴ Allgemeiner gehören zur Handelspolitik auch die Bildung von Freihandelszonen, die Errichtung einer Zollunion und auch Maßnahmen, die der Anbahnung von Außenhandelsgeschäften dienen (wie die Förderung von Auslandsmessen). Daneben gibt es natürlich auch noch bilaterale Handelsabkommen, die wir aber hier vernachlässigen, da sie bloß einen Sonderfall von präferenziellen Abkommen darstellen.

Verhältnis von multilateralen und präferenziellen Handelsabkommen

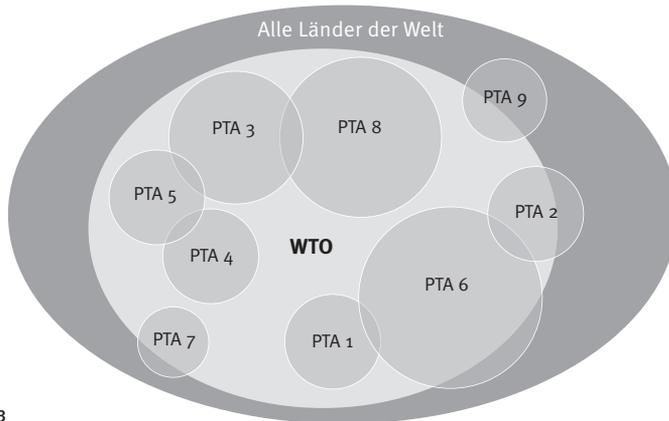


Abb. 13

Quelle: Berenberg.

dessen Basis zwar meist die WTO ist, aber abgesehen von einigen Überschneidungen unterscheiden sich die PTAs oft erheblich (Abb. 13). Da bei PTAs ein Land bewusst einem anderen Land/anderen Ländern Handelsvorteile gewährt, verstoßen PTAs grundsätzlich gegen das MFN-Prinzip. Dies ist zum einen der Fall, weil multilaterale Abkommen Entwicklungs- und Schwellenländern zum Teil Ausnahmen erlauben.⁴⁵ Das unten diskutierte GATT enthält zum Beispiel eine entsprechende Ausnahme hierfür.⁴⁶ Im Ergebnis kann es zu Verzerrungen im Welthandel kommen: Schließt eine Gruppe von Ländern ein PTA ab, können traditionell intensive Handelsbeziehungen mit Ländern außerhalb des PTAs darunter leiden.

Multilaterale Handelsabkommen: Zunehmend kompliziert

Nachdem wir abstrakt zwischen multilateraler und präferenzialer Handelsliberalisierung unterschieden haben, widmen wir uns nun der neueren Geschichte dieser beiden Arten der Liberalisierung. Das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) von 1947, die im Rahmen des GATTs entstandenen Runden zur Handelsliberalisierung sowie die Welthandelsorganisation als dessen Nachfolgerin sind die wichtigsten multilateralen Handelsabkommen nach dem Zweiten Weltkrieg. Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Schritte und Ergebnisse in der multilateralen Handelsliberalisierung seit dem Beschluss des GATT 1947 zusammen.

An den multilateralen Verhandlungsrunden nach dem Zweiten Weltkrieg nahmen kontinuierlich mehr Länder teil.⁴⁷ Während das GATT 1947 nur mit 23 Ländern beschlossen wurde, hatte die WTO bei ihrer Gründung 1995 bereits 128 Mitgliedsländer. Diese Zahl erhöhte sich bis Ende Juni 2014 auf 160 Länder. In den letzten 15 Jahren traten der WTO einige weitere, bedeutende Wirtschaftsnationen bei: China 2001, Russland 2012. Während sich die Länder in den ersten multilateralen Verhandlungsrunden nach dem Beschluss des GATT noch relativ schnell einigten, wurde es

⁴⁵ WTO (2014a).

⁴⁶ Herrmann (2013); Herrmann (2008).

⁴⁷ WTO (2014b).

Die verschiedenen Runden der multilateralen Handelsliberalisierung

Zeit	Ereignis	Beteiligte Staaten	Durchschnittl. Zollsenkung	Wichtigste Ergebnisse
1947	GATT wird beschlossen	23	40 %	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau von Zöllen, Abgaben und anderen Hemmnissen im internationalen Handel
1964–1967	Kennedy-Runde	62	10 %	<ul style="list-style-type: none"> • Lineare Zollsenkungen • Anti-Dumpingmaßnahmen • Eingliederung von ersten entwicklungspolitischen Erwägungen (4. Teil über Handel und Entwicklung in das GATT)
1973–1979	Tokio-Runde	102	6 %	<ul style="list-style-type: none"> • Progressive Zollsenkungen • Verhandlungen über nichttarifäre Handelsbeschränkungen • Tokio-Runden-Kodizes: erste Aufweichung der Multilateralisierung
1986-1994	Uruguay-Runde	123	4 %	<ul style="list-style-type: none"> • Marrakesch-Abkommen: Gründung der WTO beschlossen • Ausweitung der verhandelten Felder auf Handel mit Dienstleistungen, Rechte des geistigen Eigentums und landwirtschaftliche Produkte • Dispute Settlement: Institutionalisierung und Reform der Streitbeilegung • Single-Undertaking-Ansatz: Konsens zu allen Verhandlungsgegenständen notwendig • Weitere Zollsenkungen
1995	Gründung der WTO	128		
seit 2001	Doha-Runde	146		<ul style="list-style-type: none"> • Sonderregelungen für Entwicklungsländer • Regeln zur Erleichterung von Zollverfahren
2013	Bali-Konferenz (letzte Ausprägung der Doha-Runde)	159		<ul style="list-style-type: none"> • Belebung der multilateralen Handelsgespräche • Trade Facilitation Agreement: besserer Marktzugang für Entwicklungsländer und Abbau von Agrarsubventionen • Aber: Ratifizierung steht noch aus

Tab. 5

Quelle: BMZ (2014); Frankfurter Allgemeine Zeitung (2014); Held (2006); Lutterbeck (2003); WTO (2014a, 2014b, 2014c, 2014d).

durch die zunehmende Zahl der Länder mit unterschiedlichsten Interessen in den Verhandlungsrunden ab 1970 immer schwerer, auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen. Seit der Gründung der WTO in 1995 wurde kein multilaterales Handelsabkommen mehr vereinbart.

Die WTO und ihre komplexe Entstehungsgeschichte

Wie kam es dazu, dass die einst erfolgreiche Idee einer multilateralen Handelsliberalisierung immer mehr an Gewicht verloren hat? Im Kontext des Ersten Weltkrieges und noch stärker im Zuge der Großen Depression (ab 1929) ist der internationale Handel aufgrund von protektionistischen Maßnahmen massiv eingebrochen. Kurz vor Ende des Zweiten Weltkrieges (1944) trafen sich die Finanzminister und Notenbank-Gouverneure von 44 Staaten zur Konferenz in Bretton Woods, um das internationale Währungs-, Finanz- und Handelssystem stabiler zu gestalten und die Koordination zwischen den Staaten im internationalen Handel zu fördern. Die Konferenz endete mit der Unterzeichnung des Bretton-Woods-Abkommens. Zur Kontrolle und Durchsetzung des Abkommens wurde der Internationale Währungsfonds und die Weltbank gegründet. Ab 1946 gab es auch Verhandlungen über eine »Internationale Handelsorganisation« (»International Trade

Organization«, ITO), die neben Weltbank und Internationalem Währungsfonds die dritte Säule eines neuen Weltwirtschaftssystems werden sollte. Im Vorlauf kam es zu Verhandlungen über das GATT. Ziel war es, die GATT-Bestimmungen in das künftige ITO-Regelwerk einzubauen.⁴⁸

Im Oktober 1947 wurde das GATT von 23 Ländern – hauptsächlich Industrieländern – beschlossen. Im GATT gab es jedoch keine Referenz zu einer dahinterstehenden internationalen, rechtsfähigen Organisation, weshalb das GATT einen provisorischen Charakter hatte. Wesentliches Ziel des GATT war der Abbau von Zöllen und anderen Handelsschranken sowie die Sicherstellung und Gestaltung freier, ungehinderter internationaler Handelsbeziehungen. Die Verhandlungen über die ITO begannen schließlich im November 1947, scheiterten aber nach drei Jahren, da die USA befürchteten, dass eine ITO ihre handelspolitische Gestaltungsfreiheit einschränken könnte. So verblieb nur das eigentlich als Provisorium erdachte GATT, um die weltweite Koordination von Handelspolitik voranzutreiben. Das Scheitern der ITO zeigt, dass die Staaten schon damals nicht für eine schnelle und umfangreiche Liberalisierung des internationalen Handels – koordiniert durch eine zentrale und zugleich internationale Institution – bereit waren.⁴⁹

Das GATT musste sich verschiedenen Herausforderungen stellen: Durch das Fehlen einer dahinterstehenden Institution war es schwer, die Ziele durchzusetzen. Unvollständige, weil provisorische Bestimmungen führten oft zu Problemen. Eine Besonderheit der Rechtsordnung waren zum Beispiel die sogenannten Grandfather Rights: Das GATT verpflichtete keine der Vertragsparteien zu einer Änderung bestehender handelspolitischer Gesetze, auch wenn diese im Konflikt mit den GATT-Bestimmungen standen.⁵⁰

Um die Bestimmungen des GATT weiterzuentwickeln und zu festigen, kam es ab 1950 zu mehrjährigen multilateralen Verhandlungsrunden zwischen den ursprünglichen GATT-Mitgliedsländern und anderen Staaten. So hatten die ersten fünf multilateralen Verhandlungsrunden bis 1960 hauptsächlich die Reduktion von Zöllen auf Industriegüter zum Gegenstand. Die darauffolgenden Runden weiteten die Verhandlungsthemen unter anderem auf Dienstleistungen, landwirtschaftliche Produkte oder auch Rechte auf geistiges Eigentum sowie auf nichttarifäre Handelsbeschränkungen, Anti-Dumping-Maßnahmen und Subventionen aus (siehe Tab. 5).⁵¹

Die Kennedy-Runde befasste sich schwerpunktmäßig mit Zollsenkungen sowie mit Anti-Dumping-Maßnahmen. Während die ersten fünf multilateralen Verhandlungsrunden die Zölle nur produktbezogen verhandelten und reduzierten, wurden in der Kennedy-Runde allgemeine lineare Zollsenkungen beschlossen. Vom Beschluss des GATT in 1947 bis zum Abschluss der Kennedy-Runde in 1967 wurden Zollsenkungen auf Industriegüter von insgesamt 30 Prozentpunkten verhandelt – also eine Zollreduktion von 40 % in 1947 auf 10 % in 1967! Weiterhin wurde im Zuge dieser Runde der vierte Teil des GATT, der die besonderen Bedürfnisse von Entwicklungsländern bei der Handelsliberalisierung berücksichtigt, hinzugefügt.⁵²

Hauptaugenmerke der Tokio-Runde waren neben Zollsenkungen auch Verhandlungen über den Umgang mit nichttarifären Handelsbeschränkungen. In dieser Runde wurden erstmals pro-

48 Held (2006); Herrmann (2013).

49 Held (2006).
50 Herrmann (2008).

51 Held (2006); Lutterbeck (2003).

52 Held (2006).

gressive Zollsenkungen vereinbart, das heißt, dass hohe Zölle stärker als bereits niedrigere Zölle reduziert wurden. Regeln über Subventionen waren ebenfalls Gegenstand der Tokio-Runde. Zudem einigten sich die verhandelnden Länder darauf, dass Abkommen nur für die Mitglieder verbindlich sind, die diese auch unterschreiben – die sogenannten Tokio-Runden-Kodizes. Diese unterschieden sich somit maßgeblich von multilateralen Abkommen und leiteten die erste größere Aufweichung der strengen Multilateralität ein. Bereits in der Kennedy-Runde, in der nun mittlerweile 62 Länder verhandelten, kristallisierte sich die Schwierigkeit multilateraler Verhandlungen heraus: Statt sich auf multilaterale Abkommen zu verständigen, einigten sich nur einzelne Länder auf bestimmte Abkommen.⁵³

Eine Konstruktionsschwäche des GATT – das »GATT à la carte« – wurde in der Tokio-Runde offensichtlich: Die in dieser Verhandlungsrunde beschlossenen Abkommen waren das erste Mal optional. Einige Abkommen, wie zum Beispiel das zu Anti-Dumping, verfügten außerdem sogar über eigenständige Streitschlichtungsverfahren. Die klagende Partei konnte sich das Verfahren aussuchen, das die größten Erfolgsaussichten versprach. Das »GATT à la carte« erschwerte dadurch die multilaterale Handelsliberalisierung.⁵⁴ Die siebeneinhalbjährige Uruguay-Runde gab der immer noch informellen Struktur des GATT einen institutionellen Rahmen – die WTO, deren Gründung im Marrakesch-Abkommen festgeschrieben wurde. Damit war die Uruguay-Runde in ihren Ergebnissen eine der wichtigsten multilateralen Verhandlungsrunden. Die WTO trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Anders als das GATT ist die WTO eine internationale Organisation mit Rechtsfähigkeit, weil die Mitglieder das Marrakesch-Abkommen ordentlich ratifiziert haben.⁵⁵

Nach der Uruguay-Runde sollte es um mehr als bloß die Liberalisierung von Gütermärkten gehen, deshalb nahm die WTO schnell weitere Aspekte der Handelspolitik in ihren institutionellen Rahmen auf. Zu diesen gehören nicht nur die bisherigen Vereinbarungen des GATT, sondern auch das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) und das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS).⁵⁶

Doch nicht nur der Umfang der zu liberalisierenden Felder wurde breiter. Es wurden auch feste Regeln über die Beilegung von Streitigkeiten beschlossen (Dispute Settlement Understanding, DSU) und institutionalisiert. Diese sollten zu einer geordneten Streitbeilegung beitragen, denn das GATT 1947 enthielt hierfür keine spezifischen Regeln. Darauf aufbauend erhielt die WTO das Mandat, Streitschlichtung im Falle der Verletzung von WTO-Abkommen zu betreiben, und richtete den Trade Policy Review Mechanism als Aufsichts- und Überwachungsinstitution ein. Hierdurch soll Transparenz und Unabhängigkeit bei der Lösung von Handelskonflikten gewährleistet werden. Das offizielle Streitschlichtungsverfahren soll auch zu einem faireren Welthandel beitragen. Um eine bessere Koordinierung der internationalen Handels-, Währungs- und Entwicklungspolitik zu gewährleisten, kooperiert die WTO auch mit anderen internationalen Organisationen wie beispielsweise dem Internationalen Währungsfonds.⁵⁷

53 Held (2006)/WTO (2014c).

54 WTO (2014d).

55 WTO (2014e)/WTO (1994).

56 WTO (2014e)/Lutterbeck (2003).

57 WTO (2014g); WTO (1994); BMWI (2014).

Daneben wurden auch multilaterale Regeln für den Handel von landwirtschaftlichen Produkten erarbeitet. Dabei kristallisierten sich jedoch klare Prioritäten der verschiedenen Ländergruppen heraus: Während Schwellen- und Entwicklungsländer eher an dem Abbau von Handelsbeschränkungen für landwirtschaftliche Produkte und Textilien interessiert waren, stellten Industrieländer eher Verbesserungen im Handel mit Dienstleistungen sowie Rechte des geistigen Eigentums in den Vordergrund.

Schließlich wurden in der Uruguay-Runde die Grandfather Rights abgeschafft und der in heutigen Verhandlungen so problematische Single-Undertaking-Ansatz beschlossen. Dieser verlangt, dass Beschlüsse zu einzelnen Punkten einer Handelsrunde erst verbindlich werden, wenn Konsens zu allen Verhandlungsgegenständen besteht. Ein Bremsklotz par excellence, wie sich herausstellt (mehr dazu unten). Ursprünglich hatte der Ansatz das löbliche Ziel, einzelne Länder vom Rosinenpicken abzuhalten: Länder sollten nicht mehr nur die für sie am vorteilhaftesten Beschlüsse annehmen können – das »GATT à la carte« sollte also abgeschafft werden. Nur wenige Ausnahmen für Entwicklungsländer sollte es weiterhin geben.⁵⁸

Die Aufgaben der WTO sind also aufgrund ihrer institutionellen Verfestigung und Rechtsfähigkeit viel umfassender als die des GATT. So soll die WTO die Vereinbarungen wie das GATT, GATS und TRIPS umsetzen und verwalten und die nationalen Handelspolitiken überwachen. Außerdem fungiert die WTO als Forum für Verhandlungen zwischen ihren Mitgliedern, um die Handelsliberalisierung kontinuierlich voranzutreiben. Doch warum gerät der multilaterale Ansatz der WTO immer mehr ins Stocken?

Doha: Multilateralität stößt an ihre Grenzen

Die seit 2001 laufende Doha-Runde hat zum Ziel, die Märkte weiter zu öffnen und die Position der Schwellen- und Entwicklungsländer im Welthandelssystem zu verbessern. Dabei wurde ein explizit entwicklungspolitisch orientierter Ansatz verfolgt. Aus diesem Grund werden (aber) mittlerweile über mehr als 20 Themengebiete verhandelt. Zwar waren viele Themen bereits Gegenstand von früheren multilateralen Verhandlungsrunden: ein verbesserter Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte und Dienstleistungen, die Erleichterung der Zollverfahren sowie Umweltthemen. Auch sollen die Einrichtungen zur Streitbeilegung verbessert, Sonderbehandlungen für Entwicklungsländer reformiert und der Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen vorangetrieben werden.⁵⁹

Die große Zahl der verhandelnden Länder in Kombination mit den gegensätzlichen Interessen von Industrie- und Entwicklungsländern halten die multilateralen Verhandlungen in der Doha-Runde jedoch auf. Erschwert wird die Einigung und somit der generelle Abschluss der Doha-Runde vor allem durch den in der Uruguay-Runde beschlossenen Single-Undertaking-Ansatz. Ursprünglich sollte die Doha-Runde bereits im Dezember 2004 abgeschlossen sein. Das institutionelle System der WTO und deren multilateraler Ansatz scheinen mittlerweile als nur begrenzt

58 Jackson (1996); Herrmann (2013); WTO (2014 f.).
59 BMZ (2014).

geeignet für weitere Handelsliberalisierung. Zudem stellen Verhandlungen über äußerst sensible Themen wie Subventionen für die Landwirtschaft die WTO vor große Herausforderungen, da hier die Interessen der einzelnen Länder am stärksten auseinandergehen.⁶⁰

Im Dezember 2013 verständigten sich auf Bali mittlerweile 159 Staaten auf ein weitreichendes multilaterales Freihandelsabkommen – das erste seit der WTO-Gründung 1995 – der Abschluss der 2001 begonnenen Doha-Runde war nah. Das Abkommen sollte unter anderem die Zollabwicklungen im grenzüberschreitenden Warenverkehr vereinfachen und Agrarsubventionen abbauen. Zudem sollten die ärmsten Entwicklungsländer bessere Zugänge zu den Märkten der Industrie- und Schwellenländer erhalten.

Die Konferenz auf Bali hätte also ein Durchbruch für die multilaterale Handelsliberalisierung sein können. Jedoch lehnte Indien das vereinbarte Handelsabkommen Anfang August 2014 ab. Erst nach einem bilateralen Abkommen mit den USA ist nun auch Indien bereit für die Ratifizierung. Die USA haben akzeptiert, dass die indischen Agrarsubventionen vorerst nicht unter die Bestimmungen des geplanten Abkommens der WTO fallen. Die Chancen, dass das Abkommen angenommen wird, steigen dadurch enorm. Jedoch müssen auch Indiens Agrarkonkurrenten noch zustimmen. Dies könnte den Abschluss weiter hinauszögern.

Das Schicksal des multilateralen Handelsabkommens von Bali ermöglicht einen kritischen Blick auf die Zukunft der WTO bzw. die des Multilateralismus: Werden sich stattdessen präferenzielle Handelsabkommen (PTAs), wie bereits in den letzten Jahren beobachtet, noch stärker durchsetzen? Die Entwicklungen der letzten Jahre sowie die immer höher werdende Zahl der WTO-Mitgliedsländer machen eine multilaterale Einigung jedenfalls immer unwahrscheinlicher.

Mehr Länder, mehr zu liberalisierende Felder: Drei Trends und ihre Folgen

Seit dem GATT 1947 ist der internationale Handel substanziell liberalisiert worden. In den verschiedenen multilateralen Verhandlungsrunden haben die teilnehmenden Länder Handelshemmnisse abgebaut und auch Vereinbarungen getroffen, die unter anderem die Belange der Entwicklungs- und Schwellenländer bei der multilateralen Handelsliberalisierung berücksichtigen. Jedoch ist die multilaterale Handelsliberalisierung in den letzten Jahren aufgrund eines zunehmend komplexeren Umfeldes immer schwerer geworden. Drei wesentliche Trends unterliegen dieser Entwicklung: (1) Die hohe Zahl der WTO-Mitglieder erschwert die Einigung bei multilateralen Verhandlungen. Insbesondere die gegensätzlichen Interessen der Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer halten die Verhandlungen auf.

Hinzu kommt, dass es (2) seit der Uruguay-Runde immer mehr Liberalisierungsfelder gibt, über die verhandelt wird. Die multilateralen Verhandlungen werden somit immer schwieriger. Während zu Beginn des GATT 1947 relativ homogene und zugleich wenige Länder mit ähnlichen Interessen die multilateralen Verhandlungen führten, findet man heute genau das Gegenteil vor. Schließlich beobachten wir, dass (3) in dem Maße, in dem tarifäre Hemmnisse durch internationale

⁶⁰ BMZ (2014).

Abkommen des GATT bzw. der WTO abgebaut wurden und an Bedeutung verloren haben, nichttarifäre Hemmnisse aber auf dem Vormarsch sind. Das liegt einerseits daran, dass die tarifären Hemmnisse leichter zu identifizieren und damit auch leichter abzubauen waren, und andererseits daran, dass sich Regierungen trotz ihrer Teilhabe an multilateraler Liberalisierung vor vollständig freiem Handel weiter schützen wollen – und deshalb mit unzähligen nichttarifären Handelshemmnissen die juristischen Schlupflöcher der Handelsabkommen ausnutzen.

Zusammenfassend ist die weitere multilaterale Liberalisierung des Welthandels heute also vor allem eines: extrem komplex. Multilaterale Abkommen verlangen den einzelnen Ländern in der Regel einfach zu viele Zugeständnisse ab und grenzen den Spielraum einzelner Regierungen stärker ein. So hat die Konferenz auf Bali genau diese Problematik aufgezeigt: Die verhandelnden Länder konnten keine multilaterale Einigung erzielen. Was sind die Folgen dieser Entwicklungen? Die Länder dieser Welt werden vermutlich – wie bereits in den letzten Jahren beobachtet – noch stärker auf die Alternative der präferenziellen Handelsabkommen zurückgreifen.

Präferenzielle Handelsliberalisierung: Meist die attraktivere Alternative

Die WTO bekommt mit ihrem multilateralen Ansatz also zunehmend Probleme. Es zeichnet sich vor diesem Hintergrund ein neuer, übergeordneter Trend ab: PTAs haben in den letzten 20 Jahren drastisch an Bedeutung gewonnen (siehe Tab. 6). Heute gibt es mehr als sechsmal so viele PTAs wie noch vor 20 Jahren!

Doch nicht nur die Anzahl der PTAs steigt. Auch die Abdeckung der liberalisierten Felder wurde breiter: So werden heute auch Themen wie geistiges Eigentum, Arbeitsrechte oder Investitionsschutz mitverhandelt – die das TTIP begleitende Debatte um die privaten Schiedsgerichte für Investoren ist nur ein Beispiel dafür. Prinzipiell unterliegen auch präferenzielle Handelsabkommen den oben beschriebenen Trends – sowohl die Zahl der beteiligten Länder steigt als auch die Felder, die liberalisiert werden sollen. Was macht PTAs dennoch zu einer attraktiven »kleinen«, aber eben gangbareren Alternative zu multilateralen Abkommen?

PTAs treten häufig in Form regionaler Abkommen auf. Prominente Beispiele sind der Mercosur (Mercado Común del Sur, »Gemeinsamer Markt des Südens«) zwischen Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela oder die ASEAN-Freihandelszone (Association of Southeast

Die Verbreitung präferenzieller Handelsabkommen (PTAs)

Jahr	Anzahl der existierenden PTAs
1995 (WTO-Gründungsjahr)	58
2005	188
2014	380

Tab. 6

Quelle: Maggi (2014).

Asian Nations Free Trade Area) zwischen diversen südostasiatischen Staaten. Eine tiefer greifende Variante stellen tatsächliche Freihandelsabkommen dar (hier werden sämtliche Handelshemmnisse abgebaut) wie zum Beispiel das NAFTA (North American Free Trade Agreement) zwischen den USA, Kanada und Mexiko. Zollunionen sind die extreme Variante von wirtschaftlicher und damit auch handelspolitischer Integration – die EU ist das beste Beispiel dafür.

Der oftmals regionale Charakter von PTAs deutet es bereits an: Die Ausbreitung internationaler Produktions- und Wertschöpfungsketten spielt bei der Aushandlung von Handelsabkommen eine wichtige Rolle. Grenzüberschreitende Produktionslinien entwickeln sich meist entlang vorher geschlossenen PTAs – und führen dann oft zu weiter gehender Integration.⁶¹ Den Hintergrund dazu bildet die Hypothese der »natürlichen« Handelspartner.⁶² Ganz intuitiv besagt diese, dass Länder, die bereits viel miteinander handeln und geringe Transportkosten dabei haben, eher miteinander handeln werden als andere Länder. Darüber hinaus sind PTAs greifbarer für die heimische Regierung, sodass sich eventuelle Wohlfahrtseffekte klarer politisch »verkaufen« lassen.⁶³ Auch gibt es weniger »Suchkosten« auf der Unternehmensebene. Meistens »kennt« man sich wirtschaftlich unter direkten Nachbarn einfach besser (so sind Geschäftsreisen ins direkte Nachbarland günstiger als interkontinentale Reisen). Noch allgemeiner kann man oftmals beobachten, dass die volkswirtschaftlichen Interessen und Eigenschaften sich innerhalb von Regionen ähneln. Daraus folgt, dass die Interessen der benachbarten Regierungen, Unternehmen und Bevölkerungen tendenziell eher konvergieren. Und konvergierende Interessen sind wiederum gut für Handelsliberalisierung.

Bedenkt man all die in Abschnitt 5.1 diskutierten Aspekte, die bei einem Handelsabkommen vertraglich geregelt und dann auch noch überwacht werden müssen, so liegt es auf der Hand, dass die oftmals kleinere Anzahl an Partnern (beim TTIP sind es bloß zwei!) die Aushandlung und auch die Umsetzung der Abkommen erheblich erleichtert. Noch leichter geht dies natürlich inner- oder unterhalb von bereits bestehenden PTAs. Beim TTIP verhandelt nicht primär Deutschland mit den USA, sondern die EU – im handelspolitischen Sinne also eine bereits bestehende Handelspartnerschaft. Anders ausgedrückt: Präferenzielle Handelsabkommen erlauben, die Früchte von weiterer Handelsliberalisierung zu ernten, kosten dabei aber weniger. Man muss weniger verhandeln, sich um weniger Interessen kümmern und hat dabei oft einen größeren gemeinsamen Nenner, als wenn man multilateral, also quasi »mit dem Rest der Welt«, verhandeln muss.

Sind PTAs Tritt- oder Stolperstein für multilaterale Liberalisierung?

Wenn PTAs so viel kostengünstiger sind, warum besteht dann überhaupt noch das Interesse an multilateraler Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO? Das Kernproblem im Zusammenhang mit PTAs dreht sich um die Frage, ob PTAs im Vergleich zu multilateraler Handelsliberalisierung eher mehr Handel erzeugen oder nur Handel umleiten – und zwar weg von den volkswirtschaftlich effizienten Handelspartnern hin zu den politisch bevorzugten Produzenten. Ebenso spielt es eine Rolle, ob die PTAs gegenüber Nicht-Mitgliedern einen gemeinsamen Zoll erheben – oder

61 Baldwin/Seghezza (2010); Yi (2003).

62 Krugman (1991).

63 Krishna (2003).

ob sie gemeinsam ihre Zölle nach außen senken. Den Hintergrund dazu bildet wiederum das Regelwerk der WTO. Dieses erlaubt, wie bereits erwähnt, unter Umständen PTAs unter ihren Mitgliedern. Da mittlerweile die meisten Länder der Welt und damit auch ein Großteil der Weltwirtschaftsleistung und des Welthandels der WTO angehören, stellt sich aus Sicht der WTO mit der Verbreitung von PTAs die Existenzfrage: Braucht die Welt noch eine solche multilaterale, den Freihandel voranbringende Institution?

PTAs haben auch Nachteile. Sie können nämlich nicht nur handelspolitische Hemmnisse abbauen, sondern auch neue erzeugen. Als zum Beispiel letztes Jahr Kroatien der EU beitrug, wurde in den Handelsströmen sichtbar, dass das Land auf einmal mehr mit anderen EU-Mitgliedern handelte, aber dafür weniger mit seinen traditionell wichtigen Partnern aus dem ehemaligen Jugoslawien. Seit Kroatiens EU-Beitritt gelten nämlich der gemeinsame EU-Außenzoll und vor allem auch verschiedenste EU-Importvorschriften, die in diesem Kontext ebenfalls die Handelsvolumina beeinflussen. Es sind also für Nicht-EU-Länder höhere Kosten beim Handel mit Kroatien entstanden. Verfechter multilateraler Liberalisierung würden sagen: Nicht-EU-Mitglieder, also Länder, die nicht Teil des PTAs EU sind, werden diskriminiert.

Die Frage, ob PTAs gut oder schlecht für die Liberalisierung des Welthandels sind, ist also nicht einfach zu beantworten. In der politischen und akademischen Debatte haben sich im Grunde zwei Denkschulen entwickelt: Die eine argumentiert, dass (1) PTAs ein »Trittsstein« für die gesamtwirtschaftlich als effizienter gesehene multilaterale Liberalisierung seien. Die andere Denkschule hält dagegen und sagt, dass (2) PTAs vor allem »Stolpersteine« für einen wirklich freien Welthandel seien. Die Literatur dazu füllt Bände.⁶⁴ Wie sehen die Argumente aus, wenn man sie mit den Daten konfrontiert?

PTAs verzerren den Welthandel im Einzelfall nicht, aber kreieren auch kaum neuen

Grundsätzlich scheint die leichte Mehrheit der empirischen Studien zu dem Schluss zu kommen, dass PTAs mehr Handel erzeugen als umleiten.⁶⁵ Dabei ist der Effekt von PTAs in Summe eher klein: Sie erhöhen den Handel um durchschnittlich bloß 3 %.⁶⁶ Wichtigster Wirkungskanal ist interessanterweise der antizipatorische Effekt von PTAs: Schon wenn solche Handelsabkommen verhandelt werden, gibt es sichtbare Effekte auf den Handel. Unternehmen rechnen mit einer Handelsliberalisierung und positionieren sich strategisch. Handelssteigernde Effekte sind sodann im Durchschnitt noch über eine Dekade spürbar.

Differenziert man zwischen Zollunionen, Freihandelszonen und weniger intensiven PTAs, so zeigt sich, dass Erstere den Handel unter den beteiligten Staaten am meisten steigern. Freihandelszonen haben ähnliche, aber schwächere Effekte. Andere PTAs liegen dagegen in ihrem handelssteigernden Effekt weit zurück – sie erzeugen zwar in Summe auch Handel, aber die Größe ihres Einflusses ist viel geringer und erst nach fünf Jahren spürbar.⁶⁷ Wichtig ist auch, ob bei Zollunionen

64 Zu den wichtigsten Beiträgen gehören hier Bhagwati (1991), Baldwin (1993), Baldwin (2006), Bagwell/Staiger (1999a), Freund (2000b), Levy (1997), Krishna (1998), Findlay/Wellisz (1982), Bagwell/Staiger (1997), Freund (2000b).

65 Unter anderem Lee/Shin (2006), Krishna (2003). Neben den hier zitierten Arbeiten gibt es natürlich unzählige weitere Analysen,

die sich jedoch meist mit kleineren Fragen, weniger umfassenden Datensätzen oder veralteten Methoden beschäftigen. Diese haben wir hier aber aus Überblicksgründen vernachlässigt.

66 Magee (2008).

67 Die Ergebnisse sind hier statistisch insignifikant.

ein gemeinsamer Außenzoll beschlossen wird, der am Ende für wenigstens einen Teil der PTA-Mitglieder höher als vorher ist. Dann finden die meisten Studien vor allem einen handelsumleitenden Effekt – für die Steigerung des Welthandels ist also wenig gewonnen.⁶⁸ Interessanterweise finden darüber hinaus einige Studien, dass PTAs aus verschiedenen Gründen Anreiz geben, in Zukunft auch multilateral zu liberalisieren.⁶⁹ Außerdem finden diverse Untersuchungen, dass größere und benachbarte Länder tendenziell am meisten Handelswachstum verzeichnen.

Wie steht es im Vergleich dazu um multilaterale Handelsliberalisierung im Rahmen des GATT bzw. der WTO? Tendenziell finden die meisten neueren Studien, dass GATT und WTO eher einen handelskreatierenden als einen handelsintensivierenden Effekt hatten, vor allem »ruhende« Handelsbeziehungen wurden aktiviert. Wenn man alle wichtigen multilateralen Liberalisierungsrunden von 1948 bis 2004 berücksichtigt, so hat sich der Anteil der tatsächlich miteinander handelnden Länderpaare unter allen möglichen Länderpaaren von 46 Prozent auf 90 Prozent nahezu verdoppelt. Dass aber ein bereits gegebenes Handelspaar aufgrund von GATT/WTO mehr miteinander handelt, scheint dagegen im Durchschnitt nicht der Fall zu sein.⁷⁰

5.3 Wie geht es weiter? Ein Blick auf die Handelspolitik im Jahr 2030

Wie wird es um die Liberalisierung des Welthandels im Jahr 2030 stehen? Wer sind die wichtigen Akteure? Welche Form wird die Handelspolitik in Zukunft annehmen? Wie wird sich also die Globalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten entwickeln?

Trends und Annahmen

Wir haben drei zentrale Trends identifiziert und deren Ursprung charakterisiert:

1. Immer mehr Länder betreiben Handelspolitik miteinander.
2. Die Bereiche des internationalen Handels, die liberalisiert werden sollen, werden immer breiter und vielfältiger.
3. Auch wenn tarifäre Handelshemmnisse immer weniger werden, wirken nichttarifäre Handelshemmnisse als De-facto-Schlupflöcher.

Darüber hinaus nehmen wir an, dass sich demokratische Strukturen tendenziell ausbreiten werden. Des Weiteren erwarten wir, dass viele heutige Schwellen- und Entwicklungsländer wirtschaftlich zu den heutigen Industrieländern aufschließen. Außerdem müssen wir diverse Annahmen über die physischen Aspekte des Welthandels machen. Dabei betrachten wir die Entwicklung der physischen Handelskosten als technologische Schocks. Ein solcher Schock könnte zum Beispiel die massive Ausbreitung der 3D-Druck-Technologie sein. Auch fallende oder steigende Energiekosten und entsprechender Energieverbrauch haben einen wichtigen Einfluss auf den Welthandel.

Wir haben zunächst festgestellt, dass Handelspolitik vor allem Interessenmanagement ist. Was handelspolitisch geschieht, ist also immer das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen

68 Garnaut/Vines (2007).

69 Freund (2010).

70 Felbermayr/Kohler (2010).

Gruppen, die mehr Handel anstreben, und solchen Gruppen, die sich vor ausländischer Konkurrenz oder bloß ausländischen Waren schützen wollen – und entsprechend protektionistische Positionen vertreten.

Die wachsenden Mittelschichten in Schwellen- und Entwicklungsländern werden in Zukunft nicht nur ihre rein wirtschaftlichen Interessen berücksichtigen, wenn sie sich eine Meinung über Handel und Globalisierung bilden. In den entwickelten Staaten beobachtet man bereits: Die handelspolitischen Interessen betreffen auch gesundheits- oder sicherheitsrelevante Faktoren. Ethische Bedenken und Umweltverträglichkeit werden wichtiger. Diese also noch komplexere Sachlage wird handelspolitische Abkommen noch notwendiger machen.

Was folgt aus unseren Trends?

Grundsätzlich erwarten wir, dass es auch in Zukunft zu keiner »Hauruck«-Liberalisierung kommen wird. Im Gegenteil: Die »niedrig hängenden Früchte« des Freihandels wurden bereits geerntet. Handelsabkommen werden also länger, mit stärker divergierenden Interessen und vielen Schlupflöchern zu kämpfen haben – gleichzeitig verlangen sie eine noch größere Flexibilität bei ihrer Umsetzung. Um auch in Zukunft weiter den Handel durch Abkommen zu liberalisieren, wird der länderspezifischen Flexibilität bei der Umsetzung der Liberalisierung eine zentrale Rolle zukommen. Vor diesem Hintergrund wird es zunächst zu mehr »flacher« als »tiefer« Liberalisierung kommen, das heißt, ein Großteil der zukünftigen Handelsabkommen wird an der Ländergrenze enden. Heimische Regularien werden währenddessen nur sehr langsam international angeglichen.

Mehr Flexibilität ist auch der Grund für eine weitere Verbreitung von PTAs. Konkret erwarten wir, dass neue Handelsabkommen zunehmend über Obergrenzen und mit Ausnahmeregelungen funktionieren werden. Wie die Natur von PTAs bereits suggeriert, werden es vornehmlich kleine, einander in ihren Interessen und/oder volkswirtschaftlichen Charakteristika ähnelnde Ländergruppen sein. Multilaterale Liberalisierung wird dagegen weiter stocken. Zu viele beteiligte Länder, zu viele Interessen, zu viele Bereiche und zu viele verschiedene protektionistische Maßnahmen müssen gleichzeitig verhandelt werden – die vor sich her dümpelnde Doha-Runde zeigt, wohin die Reise geht.

Wir erwarten also weitere präferenzielle Handelsabkommen. Dadurch werden in Summe noch mehr Länderpaare noch mehr vorher noch nicht gehandelte Güter miteinander handeln – neue Handelsbeziehungen werden also aktiviert. In geringerem Maße werden sich auch die bereits bestehenden Handelsbeziehungen intensivieren. Als Folge werden absolute Handelsvolumina nur in Trippelschritten steigen. Hiervon werden wiederum überproportional heutige Schwellen- und Entwicklungsländer profitieren. Diese sind heute meist noch weniger stark in den Welthandel eingebunden.

Vor diesem Hintergrund wird auch der Dienstleistungshandel wichtiger. Traditionell hinkt die Globalisierung von Dienstleistungen der Globalisierung von Gütermärkten hinterher. Die Debatte

um osteuropäische Klempner in Deutschland nach dem Beitritt vieler osteuropäischer Staaten zur EU verdeutlicht das. Aber: Schon heute kennt jeder die Callcenter-Verbindungen nach Osteuropa oder Indien. Wir erwarten, dass sich auch der Handel mit Dienstleistungen ausdifferenziert, liberalisiert und damit zunehmen wird.

Welche Rolle wird die WTO bei alledem in Zukunft spielen? Wahrscheinlich ist, dass sich die WTO grundlegend reformieren muss, um ihre Existenzberechtigung zu behalten. Im Kern der Reform wird die Aufweichung des Single-Undertaking-Ansatzes stehen. Das heißt, in Zukunft werden auch bei WTO-Verhandlungen nicht mehr alle Mitglieder bei allen Verhandlungen teilnehmen müssen. Darüber hinaus erwarten wir, dass die WTO ihre Rolle als handelspolitischer Wachhund ausbauen wird. Mit ihren bestehenden Strukturen, sowohl was die Gerichtsbarkeit, die Streitschlichtungseinrichtungen als auch die Überwachung angeht, dürfte es der Einrichtung nicht schwerfallen, auch im Rahmen von PTAs oder zwischen verschiedenen PTAs zu vermitteln.

Doch gerade in Anbetracht des Labor-Effektes von präferenziellen Abkommen und der damit verbundenen langfristig positiven Wohlfahrtseffekte halten wir es für sehr gut möglich, dass sich binnen der nächsten 50 Jahre wieder mehr multilaterale Abkommen durchsetzen: Einfach, weil es eine gewisse Zeit, einen gewissen Entwicklungsstand und auch eine gewisse soziale Sicherung geben muss, damit sich die große Mehrheit der Bevölkerung eines Landes der Globalisierung öffnet.

Zudem erwarten wir, dass die Anzahl an multinationalen Unternehmen zunehmen wird. Der Grund dafür liegt zum einen in der steigenden Attraktivität von Direktinvestitionen in vielen Schwellenländern. Hintergrund dazu bildet einerseits die zunehmende Produktivität dieser Volkswirtschaften und andererseits die hohe Kapitalmobilität, die grenzüberschreitende Investitionen leichter macht. Zum anderen sind genau die fallenden Handelskosten für eine Ausbreitung multinationaler Konzerne verantwortlich. Nun haben solche Unternehmen ein sich selbst verstärkendes Interesse: Unternehmen, die auf Basis von grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten arbeiten, haben ein Interesse am fortschreitenden Abbau von Handelshemmnissen. Diese Unternehmen sind meistens auch entsprechend gut finanziell ausgestattet, was ihnen in der Durchsetzung ihrer Interessen im politischen Bereich einen gewissen Vorteil gibt. Insofern gehen wir davon aus, dass multinationale Unternehmen ihr intrinsisches Interesse an tieferem Freihandel und ihrer finanziell begründeten politischen Durchsetzungsmacht weiter forcieren werden.

Wir erwarten, dass sich binnen der nächsten zwei bis drei Jahrzehnte eine Reihe an Schwellen- und Entwicklungsländern in ihrem Pro-Kopf-Einkommen den heutigen Industrienationen annähern wird oder gar aufschließt. Wachsendes Einkommen bedeutet normalerweise, dass die Mittelschicht wächst. Eine wachsende Mittelschicht wiederum beeinflusst die Handelsstruktur eines Landes: Es werden immer mehr Konsumgüter gehandelt, Rohstoffe und Vorprodukte verlieren ihre vorrangige Stellung. Das wachsende Interesse an Konsumgütern geht mit Produktdifferenzierung einher. Mehr Produktdifferenzierung wiederum heißt, dass es zu einem fundamentalen Wandel in der Struktur des Welthandels kommen wird. Ein gutes Beispiel für Produktdifferenzierung sind

Automobile. Frankreich und Deutschland handeln verschiedene Autos miteinander. In beiden Ländern werden also Autos produziert und konsumiert. Anders sieht es heute oft noch aus, wenn man den Handel zwischen Deutschland und einem beliebigen Schwellenland anschaut: Deutschland exportiert Endprodukte (zum Beispiel Autos) und importiert dafür vor allem Vorprodukte und Rohstoffe. Mit wachsendem Pro-Kopf-Einkommen in den Schwellen- und Entwicklungsländern wird sich das jedoch ändern: Es werden immer ähnlichere Produkte gehandelt, die sich vor allem durch Marken (und damit verbundene Verbraucherpräferenzen) und nicht mehr in der Natur des Produkts unterscheiden.

Welche Länder werden die eifrigsten Globalisierer sein?

Aufgrund der oben ausbuchstabilten Trends werden die heutigen Schwellenländer untereinander mehr handeln. Es wird zu intensiverem Süd-Süd-Handel kommen – also Handel, an dem die heutigen Industrienationen nur am Rande stehen. Der Schwerpunkt des Welthandels wird sich weg vom Atlantik und mehr in Richtung Asien bzw. Pazifik, Lateinamerika und Afrika bewegen. Im Zusammenhang damit besteht unter den Ländern dieser Region auch die größte Wahrscheinlichkeit dafür, dass hier auch die meisten neuen PTAs – oder gar tiefer gehende Abkommen wie Währungsunionen oder Zollunionen – entstehen werden. Darauf aufbauend rechnen wir also damit, dass die regionale Blockbildung fortschreitet – mit anderen Worten: Es kommt in den nächsten Jahrzehnten zu einer stärkeren handelspolitischen Regionalisierung.

Welche Länder und Regionen werden konkret die eifrigsten Globalisierer sein? Um das abzuschätzen, blicken wir auf die heutige Struktur der Exporte jedes einzelnen Landes. Dabei fragen wir uns, inwieweit das Portfolio an Exportgütern eines Landes Aufschluss darüber gibt, wie weit es an der Weltwirtschaft in Zukunft teilhaben und profitieren wird. Ein guter Indikator dafür ist der am Center for International Development (Universität Harvard) entwickelte »Index of Economic Complexity«.⁷¹ Der Index misst – vereinfacht gesagt – den »Technologiegehalt« der gegenwärtigen Exporte eines Landes.

Jedoch wird »Technologie« hier nicht nur als etwas rein Technisches verstanden. Vielmehr wird versucht, viele implizit und kaum messbare in einer Volkswirtschaft vorhandene wettbewerbsrelevante Produktionsfaktoren zu identifizieren. Zu den eingefangenen Dimensionen gehört zum Beispiel die allgemeine Produktivität einer Volkswirtschaft. Je »komplexer« dabei die Exporte eines Landes sind, desto flexibler kann sich die Wirtschaft eines Landes an eine sich ändernde weltwirtschaftliche Lage anpassen. Dabei wird auch berücksichtigt, wie viele andere Länder ein gegebenes Gut exportieren, um damit die Ersetzbarkeit eines Gutes einzufangen.

Im Kern der Berechnung steht die Idee, dass die Exporte eines Landes unterschiedliche »Verwandtschaftsgrade« aufweisen: Exportiert ein Land heute Kugellager, so ist es wahrscheinlich, dass das Land in absehbarer Zukunft auch Maschinen exportieren wird. Exportiert ein Land Autoreifen, so liegt es nahe, dass auch andere Gummiprodukte hergestellt und auf den Weltmärkten verkauft

71 Hausmann et al. (2012).

werden können. Andererseits zeigt der Index auch klare Grenzen der in einer Volkswirtschaft vorhandenen »Technologie« auf: Verdient ein Land sein Geld vor allem mit dem Export von Textilien, so besteht zwar ein gewisser Spielraum für verwandte Industrien (von Kleidung über Planen bis zu modernen Segeln). Der Komplexitätsindex zeigt aber klar, dass die Textilindustrie nur entfernt mit Hightechindustrien verwandt ist. Noch weniger hoffnungsvoll ist der Fall von Ländern, die heute vorwiegend Agrarprodukte exportieren: Wenn ein Land zum Beispiel Bananen exportiert, heißt das nicht, dass es auch Ananas, Mais oder Kartoffeln exportieren wird – die mit Handel verbundenen Wachstumspotenziale sind also eingeschränkter. Insofern ist die Logik des Indikators ziemlich passend: Er erlaubt einen Blick auf die »Fähigkeiten« einer Volkswirtschaft.

Der Extremfall sind die Rohstoffexporteure. Sie können durchaus etwas »Seltenes« exportieren, aber die dafür benötigte Technologie ist kaum für andere Exportindustrien relevant. Damit spiegelt es den sogenannten Ressourcenfluch wider: Rohstoffreichtum ist zum einen oft mit einer krassen Ungleichverteilung von Einkommen verbunden und deshalb durch soziale Unruhe geprägt. Zum anderen wird die Wirtschaft in Ländern mit Bürgerkriegen, hoher Korruption und bewaffneten Konflikten oftmals auf die lokalen Rohstoffe reduziert, was das Entwicklungspotenzial dieser Länder weiter einschränkt.

Grundsätzlich gilt: Je höher der Complexity-Wert eines Landes jetzt ist, desto eher wird sich das Exportportfolio weiter diversifizieren – sowohl was die gehandelten Produkte angeht als auch die Zahl der Handelspartner. Tabelle 7 zeigt das Ranking des Economic Complexity-Index für das Jahr 2012 für 144 Länder. Wir interpretieren den Index vor dem Hintergrund unserer Studie aus einem ganz bestimmten Blickwinkel: Je höher der Wert, desto besser die Aussichten für ein exportinduziertes Wirtschaftswachstum in der Zukunft. Mit anderen Worten: Je stärker das Potenzial eines Landes für exportinduziertes Wirtschaftswachstum ist, desto eher wird sich dieses Land langfristig in die Weltwirtschaft über den Abbau von Handelshemmnissen integrieren wollen.

Dafür haben wir das Ranking in vier grobe Gruppen unterteilt. Es wird deutlich, dass die meisten heutigen Industrieländer zu der Gruppe der Länder gehören, die am meisten von exportinduziertem Wachstum profitieren. Diese Länder werden auch in Zukunft bei weiterer Liberalisierung dabei sein. Interessant ist aber, dass zu dieser Gruppe auch einige asiatische und osteuropäische Staaten gehören. Hier ist unserer Interpretation zufolge am ehesten die weitere Handelsliberalisierung zu erwarten. Gerade in Asien ist zudem auch mit weiteren regionalen Abkommen zu rechnen. In der zweiten Reihe (»starkes Potenzial«) warten viele der »üblichen Verdächtigen« unter den Emerging Markets: Hier ist die geografische Verteilung breiter. Wieder sind viele asiatische Länder dabei, aber Lateinamerika ist ebenfalls prominent vertreten. Von diesen Staaten erwarten wir also ebenfalls weitere Liberalisierung ihres Handels, aber wahrscheinlich in begrenzterem Maße und in längerer Frist.

Die Gruppe der Volkswirtschaften mit »mittlerem« Potenzial für handelsgetriebenes Wachstum stellen in unseren Augen die Kandidaten dar, deren Handelspolitik mittelfristig nur geringfügig

Ranking des Economic-Complexity-Index für das Jahr 2012, aufgeteilt in vier Potenziale für handelsgetriebenes Wachstum

Sehr stark	Stark	Mittel	Schwach
1 Japan	37 Portugal	73 Nepal	109 Katar
2 Schweiz	38 Ukraine	74 Australien	110 Iran
3 Deutschland	39 Bulgarien	75 Jamaika	111 Nicaragua
4 Schweden	40 Serbien	76 Bahrein	112 Sambia
5 Südkorea	41 Türkei	77 Saudi-Arabien	113 Algerien
6 Tschechische Rep.	42 Neuseeland	78 Georgia	114 Eritrea
7 Finnland	43 Bosnien-Herzegowina	79 Guatemala	115 Madagaskar
8 Großbritannien	44 Armenien	80 Peru	116 Burkina Faso
9 Österreich	45 Russland	81 Albanien	117 Tadschikistan
10 Singapur	46 Philippinen	82 Uganda	118 Ghana
11 Slowenien	47 Panama	83 Kenia	119 Bangladesch
12 USA	48 Libanon	84 Oman	120 Kambodscha
13 Frankreich	49 Griechenland	85 Usbekistan	121 Äthiopien
14 Ungarn	50 Kolumbien	86 Sri Lanka	122 Benin
15 Israel	51 Jordanien	87 Honduras	123 Haiti
16 Slowakei	52 Tunesien	88 Paraguay	124 Jemen
17 Irland	53 Costa Rica	89 Bolivien	125 Laos
18 Dänemark	54 Indien	90 Senegal	126 Gambia
19 Italien	55 Uruguay	91 Pakistan	127 Niger
20 Niederlande	56 Brasilien	92 Marokko	128 Mongolei
21 Polen	57 Argentinien	93 Sierra Leone	129 Gabun
22 China	58 Mauritius	94 Togo	130 Mauretanien
23 Kroatien	59 Südafrika	95 Ecuador	131 Malawi
24 Malaysia	60 Moldawien	96 Aserbaidshan	132 Mosambik
25 Mexiko	61 El Salvador	97 Ruanda	133 Sudan
26 Hongkong	62 Mazedonien	98 Tansania	134 Papua-Neuguinea
27 Spanien	63 Vereinigte Arab. Emirate	99 Burundi	135 Nigeria
28 Weißrussland	64 Kasachstan	100 Afghanistan	136 Turkmenistan
29 Estland	65 Ägypten	101 Simbabwe	137 Rep. Kongo
30 Norwegen	66 Kirgisistan	102 Mali	138 D. R. Kongo
31 Rumänien	67 Vietnam	103 Kuwait	139 Guinea-Bissau
32 Zypern	68 Trinidad und Tobago	104 Liberia	140 Guinea
33 Thailand	69 Indonesien	105 Tschad	141 Timor-Leste
34 Litauen	70 Dominikanische Rep.	106 Venezuela	142 Angola
35 Kanada	71 Zentralafrikanische Rep.	107 Kamerun	143 Irak
36 Lettland	72 Chile	108 Cote d'Ivoire	144 Süd-Sudan

Tab. 7

Die Indexzahl gibt das Ranking des Economic-Complexity-Ranking im Jahr 2012 wieder.
Quelle: <http://atlas.media.mit.edu/rankings/country/2012/>.

liberalisiert werden dürfte. Diese Länder haben aus Sicht des Complexity-Index nur geringes Potenzial, von freierem Handel zu profitieren. Interessant in dieser Gruppe ist der Ausreißer Australien. Hintergrund ist wahrscheinlich die stark rohstoffbasierte Exportwirtschaft. Schließlich erlaubt unsere Interpretation des Complexity-Index auch die Identifikation von »Globalisierungsmuffeln«. Diese Volkswirtschaften liegen vor allem in Afrika und in der Südsee. Die Länder dieser Gruppe haben nur ein schwaches Potenzial für exportorientiertes Wachstum.

6 Folgen für die Wirtschaft

Die aktuelle Globalisierungswelle rollt inzwischen seit mehr als 20 Jahren. Dank dieser jahrelangen Globalisierungserfahrung ist in den Grundzügen bekannt, welche Folgen die zunehmende internationale Verflechtung der Wirtschaft für Bürger, Unternehmen und Finanzmärkte hat. Typische Eigenschaften der Globalisierung sind Direktinvestitionen im Ausland, die Aufspaltung von Produktionseinheiten, die Verlagerung von Produktionsstätten in Niedriglohnländer, die Internationalisierung der Finanzmärkte und für die Verbraucher eine markante Ausweitung der Produktauswahl. Ein Großteil der strukturellen Veränderungen, die der Übergang von einer eher national geprägten hin zu einer stark international ausgerichteten Volkswirtschaft erfordert, ist bereits erledigt. Sehr wahrscheinlich wird sich dieses Globalisierungsmuster fortsetzen und in die Zukunft übertragbar sein. Allerdings dürfte es innerhalb dieses bekannten Musters zu gewissen (regionalen) Veränderungen bzw. Verschiebungen kommen. In den wachstumsstarken asiatischen Ländern werden die Lohnansprüche der Arbeitskräfte steigen, sodass die Attraktivität dieser Länder als Produktionsstandorte sukzessive etwas abnehmen dürfte. Dafür dürften andere Länder – zum Beispiel in Afrika – mit weiterhin niedrigen Lohnkosten wirtschaftlich an Bedeutung gewinnen.

Grundsätzlich ist intensiver internationaler Handel ein Effizienzmotor, sodass zusätzliche Handelsabkommen die globalen Wachstumsraten auch künftig auf hohem Niveau halten werden. Allerdings haben schon die vergangenen Jahre gezeigt, dass die international stark vernetzte Wirtschaft zwar hocheffizient ist, dass sie dadurch aber auch anfälliger für Störungen jeglicher Art geworden ist. Regionale Störungen wie zum Beispiel überhitzte Immobilienmärkte oder kriegsrische Konflikte können sich in einer globalisierten Wirtschaft schneller ausbreiten und die Weltkonjunktur belasten. Unternehmen sollten sich deshalb darauf einstellen, dass plötzliche Konjunkturschwankungen keine seltenen Ausnahmen bleiben. Für Anleger bringt dies die Gefahr höherer Volatilität der Märkte mit sich, auch wenn die Aktienmärkte durch mehr Handel und mehr Wachstum längerfristig aufwärtsgerichtet bleiben sollten. Der DAX-Volatilitätsindex, der die Schwankungsintensität des Deutschen Aktienindex misst, zeigt, dass in den vergangenen 15 Jahren

VDAX

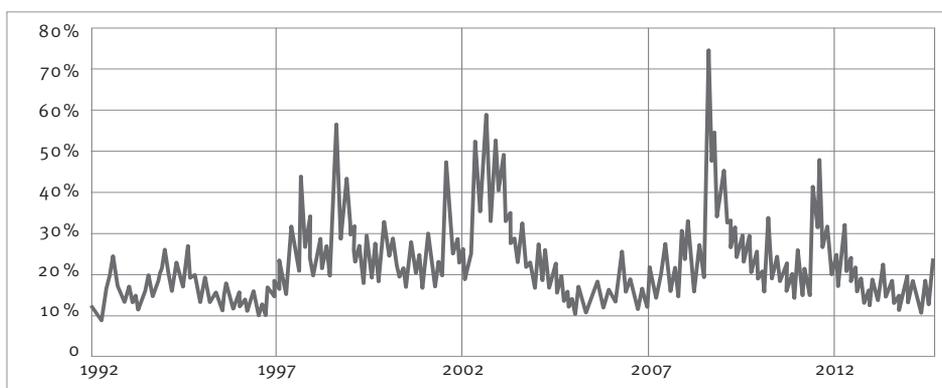


Abb. 14

Quelle: Bloomberg.

Branchenbezogene Auswirkungen TTIP

In Kapitel 3 haben wir die zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Effekte des transatlantischen Freihandelsabkommens aufgezeigt. Da die Verhandlungen über das Abkommen noch nicht abgeschlossen sind und somit noch nicht klar ist, in welchem Umfang der Handel zwischen Europa und den USA liberalisiert wird, sind die Ergebnisse mit der gebotenen Vorsicht zu interpretieren. Es ist jedoch absehbar, dass das Abkommen erst Mitte des kommenden Jahrzehnts seine volle Wirkung entfalten wird. Die makroökonomischen Effekte lassen nicht nur auf sich warten, sie sind mit bis zu 0,5 % (für die EU) zudem überschaubar. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich nicht nur um einen Einmal-, sondern auch um einen Niveauverschiebungseffekt handelt. Das bedeutet, dass das Bruttoinlandsprodukt fortan Jahr für Jahr um diesen Betrag höher liegt – mit den entsprechenden Beschäftigungseffekten und höheren Steuereinnahmen.

Dennoch: Bei diesen Eckdaten ist es kaum verwunderlich, dass das angestrebte Freihandelsabkommen kurzfristig nur überschaubare Begeisterung auslöst. Es ist fast schon erstaunlich, dass TTIP aus dem politischen Bereich überhaupt so viele unterstützende Stimmen erhält, denn politökonomisch ist das Freihandelsabkommen äußerst unattraktiv: Die wirtschaftlichen Vorteile lassen noch einige Wahlperioden auf sich warten, sodass die heute amtierenden Politiker kaum einen Vorteil davon haben, sich für das in der Bevölkerung mehrheitlich unbeliebte Handelsabkommen einzusetzen.

Die eigentlichen Vorteile des Freihandelsabkommens werden sich eher auf Unternehmens- und Branchenebene einstellen. Laut ifo-Studie wird insbesondere die mittelständische Wirtschaft von dem Freihandelsabkommen profitieren. Innerhalb des Mittelstandes sind es wiederum die kleineren exportorientierten Unternehmen, die vom Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse profitieren. Für sie ist der Aufwand bislang besonders groß, regulatorische Hürden zu überwinden. Bei den größeren Unternehmen ist hingegen kein nennenswerter Effekt zu erwarten. Zwar bringt auch ihnen das Freihandelsabkommen Kostenersparnisse, doch die verbesserte Kostensituation wird weitgehend ausgeglichen durch den erhöhten Wettbewerbsdruck, der von amerikanischen Unternehmen ausgeht. Kleinere, nicht exportorientierte Unternehmen können ebenfalls vereinzelt unter der amerikanischen Konkurrenz leiden, allerdings ohne auf der anderen Seite durch die Marktöffnung Kostenersparnisse zu haben. Sie werden also zu den Netto-Verlierern gehören.

Am stärksten würde der Agrarsektor vom TTIP-Abkommen profitieren, gefolgt vom Industriesektor, auf Platz 3 folgt schließlich der Dienstleistungssektor. Sehr hohes Wachstumspotenzial wird prinzipiell dem Nahrungsmittelsektor zugetraut, denn hier ist die Kostenbelastung durch Handelshemmnisse derzeit besonders hoch.⁷² Allerdings erwarten

72 Vgl. Felbermayr et al. (2013a); Institut der deutschen Wirtschaft (2014).

wir, dass das Handelsabkommen gerade in diesem Bereich erhebliche Ausnahmen enthalten wird. Die Widerstände in der Bevölkerung gegen die Angleichung der Standards im Lebensmittelbereich dürften die Verhandlungspartner letztlich zu Zugeständnissen im Sinne der Kritiker veranlassen.

Im Industriesektor ist ein Wachstumsschub in den Bereichen Textil und Leder sowie im Maschinen- und Fahrzeugbau zu erwarten.⁷³ Zudem würde der Chemiebereich durch das TTIP-Abkommen einen Schub erhalten, es würde die größte Chemiefreizhandelszone der Welt entstehen (China fiel damit auf Platz 2 zurück). Zusammen erwirtschaften die EU und die USA gut 34 % des globalen Chemieumsatzes (China: 31,4 %).⁷⁴ Gerade für die deutsche Chemische Industrie sind die USA ein Schlüsselmarkt: Außerhalb der EU sind die USA für die deutschen Chemieunternehmen mit 9 % das wichtigste Zielland für Exporte. Auch bei den Direktinvestitionsbeständen sind die USA hinter der EU die Nummer 2 für die deutsche Chemieindustrie. Im Jahr 2012 betrug der Anteil an den gesamten Direktinvestitionen 24,3 %. Für den Dienstleistungssektor erwartet das ifo Institut zweistellige Zuwachsraten in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Kommunikation und bei unternehmensnahen Dienstleistungen.⁷⁵

Kasten 2

mehrfach Phasen mit erheblichem Börsenstress vorkamen (siehe Abb. 14). Für Deutschland und Europa würden aber insbesondere die Handelsabkommen mit den USA und mit Kanada mehr Sicherheit in der Rohstoffversorgung bringen. Gerade in geopolitisch unsicheren Zeiten ist eine engere Zusammenarbeit mit verlässlichen Partnerländern, die über große Rohstoffvorkommen verfügen, äußerst wertvoll. Nachfolgend wollen wir uns auf einige spezielle Entwicklungen konzentrieren, die wir für wahrscheinlich halten und die sich aus dem Zusammenwirken einer weiter zunehmenden Handelsintensität mit anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Trends ergeben.

6.1 These 1: Beschleunigtes Wachstum durch Investitionswettlauf

Ein Hauptgrund für die Globalisierung ist der rasante Innovationsschub in der Informations- und Kommunikationstechnologie. Das Schlagwort »Globales Dorf« bringt die von der Digitalisierung ausgelösten Veränderungen auf den Punkt. Für Unternehmen bedeuten Globalisierung und Freihandel in erster Linie, dass sich der potenzielle Absatzmarkt vergrößert. Wo früher ein regionaler oder nationaler Markt bedient wurde, steht den Unternehmen in einer globalisierten Wirtschaft prinzipiell die ganze Welt als Absatzmarkt offen. Besonders stark macht sich dieser Effekt für Unternehmen bemerkbar, deren Geschäft ausschließlich oder zu einem Großteil aus digitalen Dienstleistungen besteht – und nicht oder kaum noch aus dem Verkauf physischer Güter. Diese

⁷³ Vgl. Felbermayr et al. (2013a), S. 29 f.

⁷⁴ Vgl. Verband der Chemischen Industrie (2014).

⁷⁵ Vgl. Felbermayr et al. (2013a), S. 30.

sogenannte Digitalökonomie zeichnet sich durch eine spezielle Kostenstruktur aus: In nennenswertem Umfang fallen nur Fixkosten (zum Beispiel Entwicklungskosten), aber so gut wie keine Grenzkosten (zum Beispiel Produktions- und Transportkosten) an. Konkret bedeutet das: Wie oft ein Unternehmen eine digitale Dienstleistung verkauft, spielt für die Gesamtkosten praktisch keine Rolle. Es ist eine ähnliche Situation wie beim Fernsehen: Kosten entstehen hauptsächlich für die Programmerstellung, eine hohe Einschaltquote verursacht jedoch keine zusätzlichen Kosten. Somit steigt der Gewinn des Senders mit jedem zusätzlichen Zuschauer.

Märkte, die durch hohe Fix- und geringe Grenzkosten gekennzeichnet sind, neigen langfristig zur Monopolbildung, weil ein einzelnes Unternehmen das Produkt günstiger anbieten kann als mehrere miteinander im Wettbewerb stehende. Klassische Beispiele sind leitungsgebundene Industrien wie Strom, Gas oder Telekommunikation. Die Digitalökonomie tendiert ebenfalls dazu, auf natürliche Weise monopolistische Strukturen zu entwickeln.

Deshalb fördern Globalisierung und Digitalisierung tendenziell »The winner takes it all«-Märkte. Derjenige, der sich im Wettbewerb durchsetzt, kann gegebenenfalls die globale Nachfrage bedienen. Schnelligkeit ist in allen Bereichen der Wirtschaft generell vorteilhaft. In der Digitalökonomie ist Schnelligkeit dagegen unverzichtbar für den Erfolg. Denn mit wachsendem Marktanteil sinken die Durchschnittskosten, und somit kann das Unternehmen billiger anbieten als die Konkurrenz – der »First Mover Advantage« ist hier besonders stark ausgeprägt. Neben diesem direkten Kosteneffekt profitiert der Marktführer von der Reputation, die er in einem neuen Markt aufbaut, und gegebenenfalls von den Vorteilen des sogenannten Netzwerkeffekts.⁷⁶ Damit haben Unternehmen extreme finanzielle Anreize, so schnell wie möglich Marktanteile und Bekanntheit zu erlangen.

Der Wirtschaftsnobelpreisträger George Akerlof hat bereits in den 70er-Jahren in einem Aufsatz beschrieben, welche ökonomischen Folgen von »The winner takes it all«-Märkten zu erwarten sind: Die Konkurrenten verhalten sich wie Ratten, die sich in einem Wetlauf um ein Stück Käse befinden.⁷⁷ Sie werden hyperaktiv, sie überdrehen, weil es um alles oder nichts geht. Da alle konkurrierenden Unternehmen den »ganzen Käse« für sich haben möchten, arbeiten sie mit Höchstgeschwindigkeit und scheuen mit Blick auf den möglichen Ertrag keine Investitionskosten. Die Goldgräberstimmung führt zu einem »Rüstungswetlauf«, zu einer Investitionsspirale, bei der letztlich aber nur einer gewinnen kann.

Diese Goldgräberstimmung und Rüstungswetläufe sind nicht bloß akademische Gedankenspiele. In der Internetwirtschaft ist die Goldgräberstimmung seit den 90er-Jahren ungebrochen. Zwar kommt sie in Wellen, und die thematischen Schwerpunkte verschieben sich, aber der vom Internet ausgelöste Strukturwandel ist noch lange nicht abgeschlossen. Die digitale Revolution wird auch künftig noch für viele »Rüstungswetläufe« sorgen. Dass es sich für die Gewinner tatsächlich lohnt, belegen die inzwischen etablierten Marktführer unter anderem in den Bereichen Soziale

⁷⁶ Ein Netzwerkeffekt entsteht, wenn der Nutzen eines Produktes, einer Dienstleistung oder eben eines Netzwerks mit der Anzahl der Nutzer steigt. So ist ein soziales Online-Netzwerk für die Mitglieder umso nützlicher, je mehr Teilnehmer es umfasst. Hat sich ein soziales Netzwerk erst einmal am Markt etabliert, bestehen für konkurrierende Ideen bzw. Unternehmen extrem hohe, wenn nicht unüberwindbare Markteintrittsbarrieren.

⁷⁷ Vgl. Akerlof (1976).

TecDAX

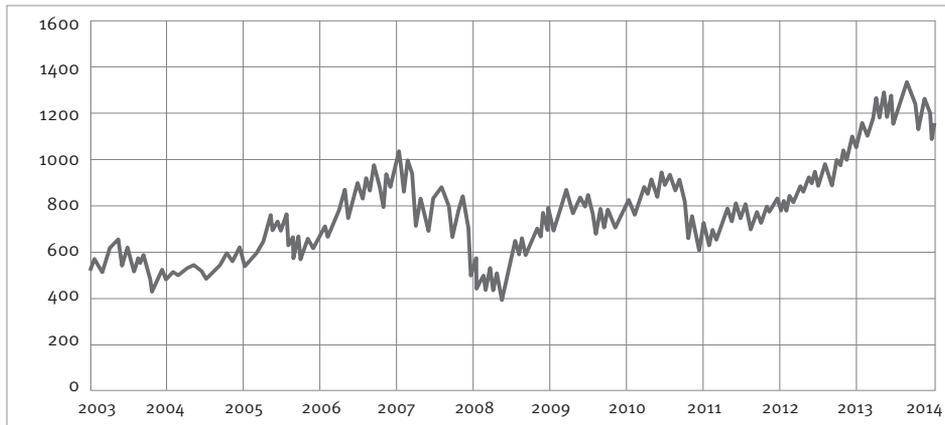


Abb. 15

Quelle: Bloomberg.

Netzwerke, Online-Auktionen oder Suchmaschinen. Und nationale Regierungsbehörden tun sich schwer damit, dem monopolistischen Treiben der Unternehmen effektiv entgegenzuwirken.⁷⁸

Anleger und Investoren können sich also darauf einstellen, dass freier Handel allgemein und die Digitalisierung speziell die wirtschaftliche Dynamik sehr hoch halten werden. Die Digitalökonomie wird absehbar weiter kräftig wachsen, und es werden immer wieder einzelne leuchtende Sterne am Himmel der Internetunternehmen aufgehen. Gleichzeitig dürften aber auch Unternehmen, die in dem skizzierten Wettlauf zeitweilig vielversprechend in Führung lagen, wieder in die Bedeutungslosigkeit zurückgeworfen werden. Insgesamt wird das Investitionsniveau im Technologiesektor aber hoch bleiben. Zu berücksichtigen ist, dass in einem solchen Marktumfeld Erfolg noch weniger plan- und prognostizierbar ist als in anderen Wirtschaftsbereichen. Der Zufall dürfte eine gewisse Rolle spielen.

6.2 These 2: Digitaler Strukturwandel entwertet Qualifikationen

Die internationale Arbeitsteilung hat in den vergangenen Jahren in den Industrienationen insbesondere Druck auf gering qualifizierte Arbeitskräfte ausgeübt, da einfache Tätigkeiten in Niedriglohnländer verlagert wurden. Dieser Druck wird auch künftig erhalten bleiben, weil günstige Produktionsstandorte nicht ausgehen, selbst wenn in China und Indien die Lohnkosten steigen. Auch verstärkte Zuwanderung von gering qualifizierten Arbeitskräften drückt in den Industrieländern auf die Einkommen im unteren Lohnsegment.

Hinzu kommt der technische Fortschritt, der es ermöglicht, einfache Tätigkeiten von Maschinen, Computern oder Robotern erledigen zu lassen. Nun ist es wahrhaftig keine neue Erkenntnis, dass technischer Fortschritt Arbeitsplätze kostet. Neu ist aber, dass die Digitalisierung künftig

⁷⁸ »The winner takes it all« gilt allerdings nicht ganz so streng, wie es eine theoretische Modellwelt erwarten lassen würde. In der Online-Realität gibt es auch Zweit- und Drittplatzierte, die nicht völlig leer ausgehen. Allerdings sind die finanziellen Abstände zwischen dem Erstplatzierten und dem Rest so groß, dass die Anreize für die beschriebenen »Rüstungswettläufe« allemal gegeben sind.

auch berufliche Tätigkeiten unter Druck setzen wird, die bisher durch den technischen Fortschritt keineswegs gefährdet schienen. Neu ist außerdem, dass auch höher qualifizierte Berufe von der Digitalisierung betroffen sein dürften. Würde alles, was technisch bereits möglich ist, konsequent umgesetzt, würde der aktuelle Strukturwandel viel drastischer ausfallen, und die Konsequenzen für die Arbeitsmärkte in den Industrienationen wären markant.

Um nur ein Beispiel zu geben für die vielen höher bezahlten Berufe, die durch die technische Entwicklung unter Druck geraten dürften: Technisch ist es heute ohne Weiteres möglich, dass Universitätsprofessoren ihre Vorlesungen via Internet weltweit »senden«. Damit haben auf diesem Globus praktisch alle Studenten die Möglichkeit, ihr Studium bei Spitzenforschern zu absolvieren.⁷⁹ Im Vergleich zu heute ließe sich der akademische Nachwuchs mit einem Bruchteil des akademischen Personals ausbilden. Studenten bräuchten physisch keine Universitäten mehr zu besuchen, Eliteuniversitäten hätten prinzipiell unbegrenzte Aufnahmekapazitäten. Ländergrenzen spielten keine Rolle mehr, lediglich Sprachbarrieren wären gegebenenfalls noch ein Problem. Allerdings ist die Sprachkompetenz in der globalisierten Welt bereits deutlich gestiegen.

Es gibt im Dienstleistungssektor eine Reihe von Tätigkeiten, von denen man lange Zeit glaubte, der technische Fortschritt könne ihnen nichts anhaben. So werden beispielsweise mit Blick auf die absehbare Entwicklung hin zu einem führerlosen Auto Taxi- und Busfahrer oder Chauffeure Schwierigkeiten bekommen. In unserer Studie zum Gesundheitsmarkt haben wir darauf hingewiesen, dass künftig verstärkt Pflegeroboter zum Einsatz kommen werden.⁸⁰ Nun ist es angesichts der demografischen Entwicklung sehr begrüßenswert, dass das überlastete Pflegepersonal Unterstützung bekommt. Eine Garantie, dass die medizin-technischen Roboter nicht nur Engpässe beheben, sondern dass sie darüber hinaus das medizinische Personal sukzessive entbehrlich machen, gibt es gleichwohl nicht.

Schon heute gibt es viele Software-Programme, die – konsequent eingesetzt – mittelfristig ganze Berufsbilder verschwinden lassen dürften. Den Industrienationen dürfte somit ein intensiver Strukturwandel bevorstehen. Anleger sollten dabei im Auge behalten: Erfolgreich wird nicht nur das sein, was dringend benötigt wird. In der Digitalökonomie setzt sich oft durch, was technisch machbar ist (und was eigentlich kein Mensch je gebraucht hätte).⁸¹ Offene, globale Märkte beschleunigen die Entwicklung. Während Innovationen in einer eher abgeschotteten Welt ihre Zeit brauchten, sich in andere Länder zu verbreiten, ist unter den heutigen (handels-)technischen Bedingungen mit keinen größeren Verzögerungen mehr zu rechnen. Nun vernichtet Strukturwandel nicht nur Arbeitsplätze, sondern langfristig entstehen immer auch neue Berufsbilder. Ob die Welt danach besser oder schlechter aussieht, lässt sich heute nicht abschätzen. Problematisch ist aber generell die Übergangszeit, da Wirtschaft und Arbeitskräfte Zeit für die Anpassung brauchen. Der Druck auf bestimmte Berufsgruppen führt uns zur dritten These.

79 Selbst die Prüfungen ließen sich online und zum Teil mit standardisierten Fragebögen erledigen. Der dafür notwendige Personalaufwand ließe sich im Vergleich zu heute drastisch reduzieren.
80 Vgl. Berenberg/HWWI (2012).

81 Man denke nur an die Erfindung der Kurznachrichtendienste. Anfangs konnte kaum jemand den Sinn von Kurznachrichten im Umfang von maximal 140 Zeichen erkennen, die jemand ungefragt seinen »Followern« in die Welt schickt. Heute nutzen selbst Regierungschefs diese Form der Kommunikation.

Entwicklung der Mittelschicht, 1997–2010

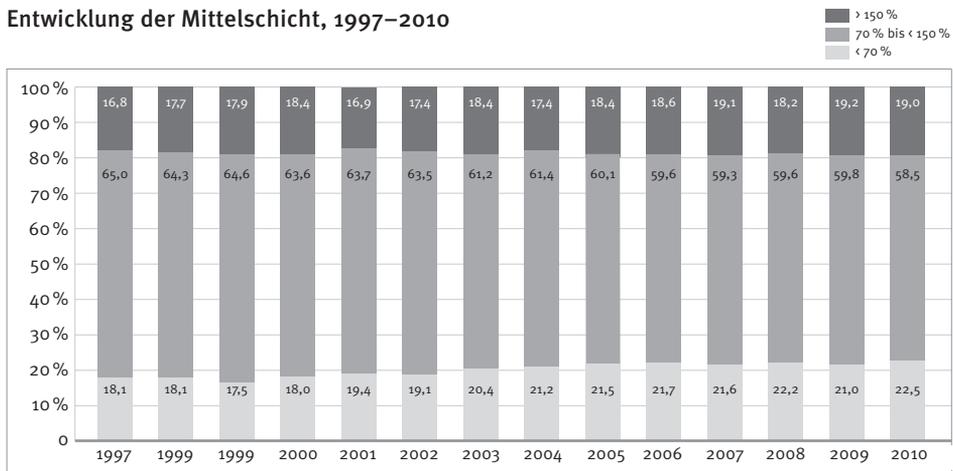


Abb. 16

Quelle: Bertelsmann Stiftung.

6.3 These 3: Mittelschicht in Industrieländern schrumpft weiter

Die Globalisierung hat in weiten Teilen der Welt zu Wirtschaftswachstum und zu einer Stärkung der Einkommens-Mittelschicht geführt. Anders stellt sich die Situation in den Industrienationen dar. Gemäß einer Studie der Bertelsmann Stiftung ist die deutsche Mittelschicht im Zeitraum zwischen 2000 und 2010 um rund fünf Prozentpunkte geschrumpft (siehe Abb. 16). Ein kleinerer Teil ist auf Aufsteiger aus der Mittelschicht in die Oberschicht zurückzuführen, der größere Teil aber auf den Abstieg aus der mittleren in die untere Einkommensschicht.⁸² Diese Zahlen passen gut zu den in unserer These 2 skizzierten Beobachtungen, dass die Globalisierung die Einkommenspotenziale im oberen Einkommenssegment vergrößert, im niedrigeren Segment hingegen Druck auf die Einkommen entsteht. Zur Erosion der unteren Mittelschicht trägt aber nicht nur der verschärfte Wettbewerb mit ausländischen Arbeitskräften bei, sondern auch veränderte Familien- und Haushaltsstrukturen (Ein-Personen-Haushalte und Alleinerziehende) sowie der Anstieg atypischer Beschäftigungsverhältnisse.

Mit Blick auf den in These 2 beschriebenen Strukturwandel erwarten wir, dass sich die Erosion der Mittelschicht fortsetzt und dass dadurch die untere Einkommensschicht größer wird. Interessant wird sein, welche Umverteilungsmöglichkeiten der Staat in einer sich weiter globalisierenden Welt noch haben wird. Im vergangenen Jahrzehnt dominierte die Sorge, der Sozialstaat könne in einer globalisierten Welt nicht mehr finanziert werden, weil der Steuerzugriff auf mobile Produktionsfaktoren immer schwieriger wird. Dieses Argument hat jedoch an Bedeutung verloren. Im Zuge der Finanzkrise haben die Staaten ihre steuerliche Zusammenarbeit massiv verstärkt. Inzwischen sind die Möglichkeiten erheblich reduziert, Steuerzahlungen durch die Verlagerung von An-

⁸² Vgl. Bertelsmann Stiftung (2013). Als Mittelschicht definiert die Bertelsmann Stiftung alle Einkommen, die zwischen 70 und 150 Prozent des Medians des sogenannten bedarfs-gewichteten verfügbaren Haushaltseinkommens erzielen. Für einen Vier-Personen-Haushalt (2 Erwachsene und 2 Kinder unter 15 Jahren) bedeutete dies im Jahr 2010 ein Einkommens-intervall von 2.370 und 5.080 Euro pro Monat.

lagekapital zu umgehen. Dies ist für die Widerstandsfähigkeit der Sozialstaaten grundsätzlich positiv. Allerdings steht zu befürchten, dass die Funktionsbedingungen des Sozialstaates durch diverse politische und gesellschaftliche Entwicklungen ausgehöhlt werden. Umverteilung funktioniert besonders gut in kleinen, homogenen Gruppen. Eine globalisierte Welt, in der nationale Grenzen zunehmend ihre Bedeutung verlieren, ist das genaue Gegenteil von »klein« und »homogen«. (Einkommens-)Eliten, die beruflich und privat verstärkt global denken und handeln, dürften andere Vorstellungen über Armut, die es zu bekämpfen gilt, entwickeln als frühere Eliten, die eher in nationalen Grenzen gedacht haben. Mit anderen Worten: Solidarität könnte es künftig eher mit den Ärmsten der Welt als mit den Ärmsten des eigenen Landes geben. Insgesamt dürfte eine anonyme, globale Gesellschaft ganz andere Identifikationspunkte und Solidaritätsmerkmale entwickeln, als es zu Zeiten der Nationalstaaten der Fall war. Da Sozial- und Wohlfahrtsstaaten auf nationalstaatlichen Regelungen basieren, ist aus heutiger Sicht unsicher, ob Umverteilung künftig nach den Mustern der Vergangenheit funktionieren kann. Tendenziell dürfte auch dieser Aspekt den unteren Rand der Mittelschicht belasten und ausdünnen.

6.4 These 4: »Share Economy« profitiert

Wenn die Mittelschicht ausdünnert und die untere Einkommensschicht wächst, werden die Betroffenen reagieren. Gerade bei denjenigen, die künftig nicht mehr in Vollzeit beschäftigt sein werden, dürfte sich das »Do-it-yourself« wieder etablieren. Die gewonnene Zeit wird genutzt, um Einkommensverluste zu kompensieren, indem Kosten eingespart werden.

Beim Ausgleich von Einkommensverlusten dürfte der in Mode gekommenen Share Economy eine noch wichtigere Pufferfunktion zufallen. Ein Kennzeichen der Share Economy ist, dass es dem Einzelnen nicht mehr um den Besitz von Waren geht, sondern nur um deren Nutzungsmöglichkeit. Mehrere Konsumenten teilen sich die Nutzung eines Produktes, das in der Vergangenheit jeder Konsument selbst besessen hat. Dieses Phänomen ist grundsätzlich nicht neu, sondern im Rahmen der Nachbarschaftshilfe zum Beispiel bei Werkzeug und Gartengeräten schon lange gängige Praxis. Doch das Internet und die Digitalisierung ermöglichen es, diese Praxis zu perfektionieren und zu kommerzialisieren. Über Online-Tauschbörsen können private Interessenten zusammengebracht werden, und für eine Reihe hochwertiger Güter gibt es kommerzielle Anbieter (Stichwort: Carsharing).

Unternehmen müssen also damit rechnen, dass ihre Produkte künftig weitaus intensiver und effizienter genutzt werden als in der Vergangenheit. Die Zahl der Kunden wird durch die Share Economy sinken, die Zahl der Nutzer hingegen voraussichtlich nicht. Die Nutzerzahl kann sogar steigen, weil durch die vergleichsweise geringe Gebühr für das »Teilen« auch weniger zahlungskräftige Nutzergruppen angesprochen werden. Für Anleger bedeutet dies, genau zu beobachten, wo Unternehmen bzw. Portale für Share-Economy-Angebote entstehen.

6.5 These 5: Steigende Krisenanfälligkeit

Wir haben ausführlich dargelegt, dass intensiverer Handel zu mehr Wohlstand führt. Die Globalisierung ist für die Wirtschaft ein regelrechter Effizienz- und Wachstumsmotor. Wir haben auch einige Schattenseiten der Handelsliberalisierung beleuchtet. So gibt es neben den vielen Gewinnern auch Verlierer, und unter den Profiteuren sind die Handelsgewinne ungleich verteilt. Zudem verlangt der durch die Globalisierung beschleunigte Strukturwandel von den Wirtschaftsakteuren eine Veränderungsbereitschaft, die oftmals nicht vorhanden ist.

Aus der reinen Wachstumsperspektive fällt das Urteil allerdings deutlich positiv aus. Seit der Jahrtausendwende haben sich die globalen Wachstumsraten auf hohem Niveau eingependelt – zweifellos ein Erfolg der Globalisierung. Allerdings hat auch die Zahl der »Störfälle« zugenommen. Krisen mit überregionalen, oft auch globalen Auswirkungen haben nach Zahl und Intensität zugenommen. Dies kann durchaus Zufall sein. Wir glauben in diesem Fall aber nicht an Zufall, sondern sehen die zunehmende Krisenanfälligkeit der globalen Wirtschaft eher als systematische Begleiterscheinung der international vernetzten und auf Hocheffizienz getrimmten Wirtschaft. Ökonomische Krisen und politische Konflikte, die im vergangenen Jahrhundert nur regionale Bedeutung gehabt hätten, haben heute oft globale Auswirkungen.

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Globalisierung, das Verschwinden nationaler Grenzen als Barriere für Personen- und Güterverkehr, all das hat die Wirtschaft ein Stück weit anfälliger, ja verletzlicher gemacht. 2014 wurde die globale Konjunktur maßgeblich vom Konflikt zwischen Russland und der Ukraine geprägt. Hinzu kamen der Terror des Islamischen Staates (IS) und die Sorge um eine globale Ausbreitung des Ebola-Virus. Diese drei Anlässe hätten wohl noch Mitte der 1990er-Jahre keine größeren Folgen für die Weltkonjunktur gehabt, weil die Welt(-wirtschaft) noch nicht so stark vernetzt war, als dass sich regionale Probleme nennenswert hätten ausbreiten können.

Auch die Griechenland-Krise konnte sich nur zu einer systemischen Eurokrise auswachsen, weil die Finanzmärkte inzwischen international extrem stark vernetzt sind. Und selbst die amerikanische Immobilienkrise wäre wohl ein weitgehend amerikanisches Problem geblieben, wenn die Problemkredite aus dem Subprime-Segment nicht als strukturierte Finanzprodukte weiterverkauft und die Risiken dadurch weltweit hätten verteilt werden können.⁸³ Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die international vernetzte Wirtschaft zwar in der Lage ist, durch ein Höchstmaß an Effizienz hohe Wachstumsraten zu generieren, aber gleichzeitig ist sie auch verletzbar geworden. Für die Zukunft sind also häufigere Störungen des globalen Wirtschaftsmotors zu erwarten.

Die Globalisierung hat auch zu einer gewissen Synchronisation der internationalen Konjunkturentwicklung geführt. Abbildung 17 zeigt die Korrelation zwischen dem Wachstum des globalen Warenhandels und dem individuellen Wachstum des Warenhandels in den 50 größten Volkswirt-

83 Es spricht sogar vieles dafür, dass die Risikobereitschaft der amerikanischen Banken dadurch befeuert wurde, dass sie die Risiken durch Weiterverkauf der Kreditbündel an offenkundig schlecht informierte Investoren im Rest der Welt auslagern konnten. Es geht also nicht nur darum, dass die Problemkredite exportiert wurden, sondern auch darum, dass durch diese Exportmöglichkeiten die Exzesse am heimischen Immobilienmarkt viel weiter getrieben werden konnten, als es in einer geschlossenen Volkswirtschaft der Fall gewesen wäre.

Korrelation zwischen Welthandel und dem Außenhandel der 50 größten Volkswirtschaften

Gleitender 5-Jahres-Durchschnitt und Trendlinie

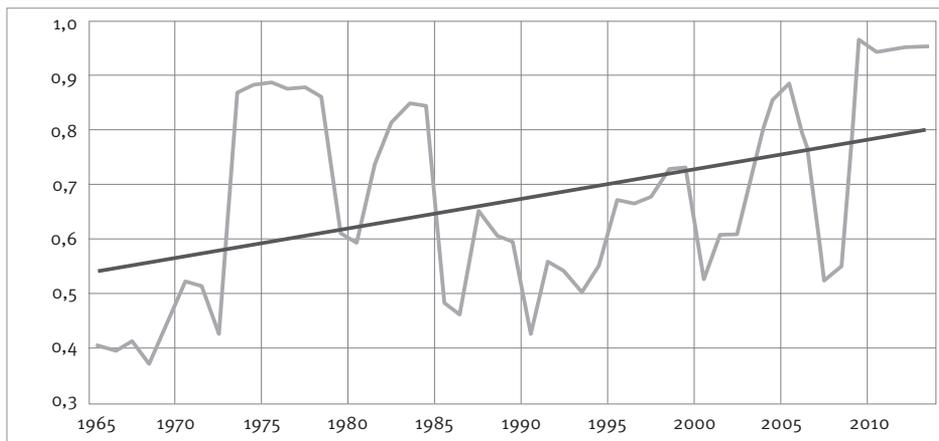


Abb. 17

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von WTO (2014h).

schaften der Welt. Der Graph zeigt einen schwankenden, aber im Trend klar ansteigenden Verlauf: Während das individuelle Handelswachstum einer Volkswirtschaft und das globale in den 60er-Jahren noch recht unterschiedlich ausfielen, haben sich die Handelszyklen bis heute stark angeglichen. Hintergrund dieser Entwicklung sind zwei Trends:

1. Wertschöpfungsketten wachsen immer weiter zusammen und überschreiten immer mehr nationale Grenzen.
2. Schwellenländer integrieren sich immer mehr in die Weltwirtschaft.

Beide Trends sind eng miteinander verbunden. Fallende Handelshemmnisse ermöglichen immer mehr Schwellen- und Entwicklungsländern, einen immer größeren Teil des Produktionsprozesses verschiedenster Güter zu übernehmen. Internationale Wertschöpfungsketten weichen also die nationalen Grenzen auf.

Dabei werden Vorprodukte oft mehrmals über die gleiche Grenze bewegt, sodass bei dem in Abbildung 17 gezeichneten Trend auch ein statistischer Effekt am Werke ist: Die Handelsstatistik bläht sich durch die mehrfache Überschreitung der Zollgrenze auf. Gleichzeitig wird hier aber deutlich, wie wichtig handelspolitische Hemmnisse sind: In modernen Wertschöpfungsketten wird der Effekt von tarifären und nichttarifären Handelsschranken multipliziert! Darüber hinaus verdeutlicht dieser Effekt die zunehmende Bedeutung multinationaler Unternehmen für den Welthandel. Für Letztere rückt das einzelne Land, in dem sie produzieren, in den Hintergrund – wegen ihrer grenzüberschreitenden Produktion sind vor allem die Handelskosten entscheidend.

Die gesteigerte Teilnahme am Welthandel steht wiederum in positiver Verbindung zum Wirtschaftswachstum.⁸⁴ Abbildung 18 zeigt das Handels- und BIP-Wachstum der größten Volkswirtschaften im Jahr 1980 und 2010. Schon im Jahr 1980 gab es eine positive Verbindung zwischen

⁸⁴ Zwar ist diese Verbindung statistisch oftmals eher klein, aber auch in der wissenschaftlichen Literatur ist sie überwiegend positiv.

Zusammenhang zwischen Handels- und Wirtschaftswachstum

Einfache Regressionsgeraden zwischen Handels- und BIP-Wachstum (pro Kopf). Angaben in Prozent

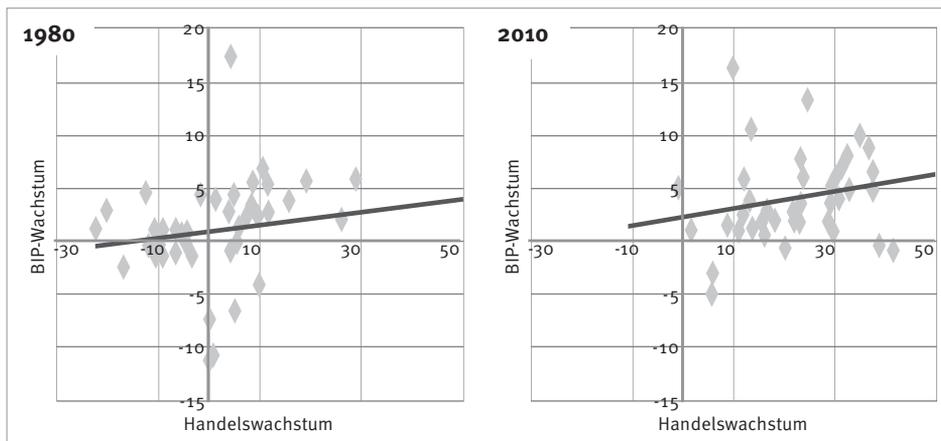


Abb. 18

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des IMF (2014) und der WTO (2014h).

Wachstum und Handel. Mit 1 % Handelswachstum gingen damals etwa 0,6 % Wirtschaftswachstum einher. Über die letzten 30 Jahre hat sich dieser Zusammenhang noch etwas verstärkt: Mit 1 % Handelswachstum sind nun durchschnittlich etwa 0,7 % Wirtschaftswachstum verbunden. Doch im Vergleich zu 1980 streuen die Werte 2010 weniger. Soll heißen: Die Handels- und Konjunkturzyklen der Länder haben sich über die Zeit angepasst. Starkes Wachstum des Handelsvolumens geht heute eher mit starkem BIP-Wachstum einher als noch vor 30 Jahren. Die Konjunkturzyklen werden dabei immer ähnlicher, es ist länderübergreifend inzwischen zu einer deutlichen Synchronisation der Konjunkturverläufe gekommen. Abbildung 19 zeigt die Korrelation des BIP-Wachstums großer Volkswirtschaften zum Welt-BIP. So betrug die Korrelation im Jahr 2013 fast 0,7 – das heißt: 70 % der betrachteten Länder entwickelten sich konjunkturell in die gleiche Richtung. Um die Jahrtausendwende war der Konjunkturverlauf weitgehend unkorreliert.

Die weltweiten Wachstumszyklen gleichen sich also immer weiter an. Umgekehrt heißt das, dass sich die Konjunktur in den einzelnen Ländern über den Handel miteinander immer abhängiger voneinander macht. Vergleicht man die Trendgeraden aus den Abbildungen 17 bis 19, wird deutlich, dass die Konjunktursynchronisation den am stärksten ausgeprägten Trend aufweist. So sind sicher auch andere Gründe für die zunehmende Synchronisation von Konjunkturzyklen verantwortlich – doch das heißt auch, dass selbst kleine Handelsliberalisierungen über immer weiter ausdifferenzierte grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten immer mehr Länder am Welthandel teilnehmen lassen und so das weltweite Wirtschaftswachstum immer ähnlicher ausfallen wird. Der synchronisierte Konjunkturverlauf verstärkt das in diesem Abschnitt skizzierte Grundproblem, nämlich die Anfälligkeit der Wirtschaft. In Abschwungphasen fehlen stabilisierende Faktoren aus dem Ausland.

Korrelation von Wirtschaftswachstum der 50 größten Volkswirtschaften

10-Jahres-Korrelation des BIP-Wachstums der wichtigsten Volkswirtschaften und Trendlinie

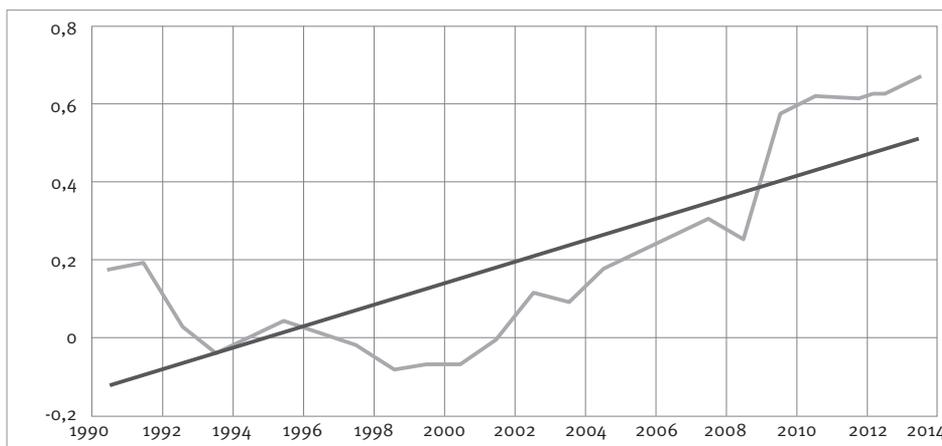


Abb. 19

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des IMF (2014).

Eine besonders dringliche Herausforderung für die global vernetzte, hocheffiziente, aber eben auch anfällige Wirtschaft wird sein, Vorkehrungen und Maßnahmen zu entwickeln, sodass »Störfälle« verkraftbar werden und nicht sofort zur großen Krise ausarten. In diversen Lebensbereichen abseits der Wirtschaft gibt es das Konzept der Fehlerfreundlichkeit. Es muss darum gehen, dass ein System stabil bleibt, auch wenn unvorhergesehene Ereignisse eintreten. Leider ist das Konzept der Fehlerfreundlichkeit im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich nach unserem Kenntnisstand nahezu unerforscht, Lösungsansätze liegen damit praktisch nicht vor. Relativ sicher dürfte aber sein, dass eine Absicherung nicht kostenlos zu haben sein wird.

Die Wirtschaft fehlerfreundlicher zu machen bedeutet, an mancher Stelle auf kurzfristig mögliche Gewinne zu verzichten, wenn mit der Gewinnerzielung unkalkulierbare Risiken verbunden sind.⁸⁵ Es bedeutet aber auch, Störfälle dort isolieren zu können, wo sie auftreten, und damit zu verhindern, dass sich die Wirkungen des Störfalls auf die Wirtschaft als Ganzes ausbreiten können. Genau darum geht es seit einigen Jahren bei der Neuausrichtung der Finanzmarkt- und Bankenregulierung. Insbesondere die »Too big to fail«-Problematik bei Banken gilt es im Sinne von Fehlerfreundlichkeit zu beheben. Wenn das Scheitern einer einzelnen Bank das ganze Finanz- und Wirtschaftssystem ins Wanken bringen kann, ist das System ordnungspolitisch schlecht konzipiert und offenkundig nicht nachhaltig aufgestellt.

⁸⁵ Dirk Meyer (2007), einer der wenigen Ökonomen, die zum Thema Fehlerfreundlichkeit publiziert haben, schreibt: »Der bewusste Verzicht, jegliche Produktivitätsreserven im Sinne kurzfristig möglicher Zielbeiträge (Einkommen) zu erschließen, kann zugunsten einer entwicklungs-offenen Zukunft genutzt werden, die verschiedene Alternativen ermöglicht.«

Leitzinsen

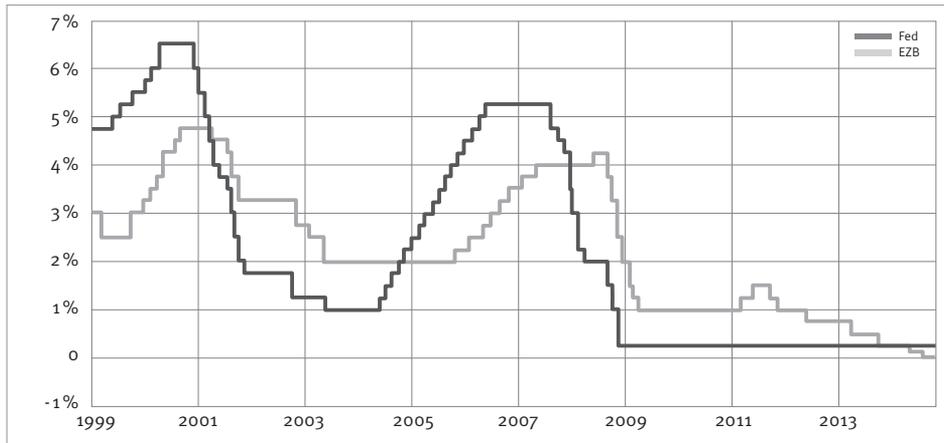


Abb. 20

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des IMF (2014).

Solange das System aus sich heraus nicht fehlerfreundlich und stabil ist, muss die Wirtschaftspolitik im Notfall einspringen können. Angesichts der in vielen Ländern hohen Staatsschulden sind die finanzpolitischen Spielräume derzeit allerdings äußerst eng. Geldpolitisch ist auch nur noch wenig Pulver im Trockenem. Da die Leitzinsen der großen Notenbanken nahe null liegen (siehe Abb. 20) und die Notenbanken zudem unkonventionelle Maßnahmen einsetzen, um die Folgen der globalen Krise zu bewältigen, können von der Geldpolitik derzeit keine weiteren Hilfsmaßnahmen mehr erwartet werden. Ein möglichst baldiger Abschied aus dem geldpolitischen Krisenmodus und eine Rückkehr zu soliden öffentlichen Finanzen sind deshalb umso wichtiger. Denn wenn die vernetzte Weltwirtschaft von einem neuen Störfall getroffen wird, sollten die Regierungen und Notenbanken handlungsfähig sein.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Akerlof, G. (1976): The Economics of Caste and of the Rat Race and Other Woeful Tales, in: *Quarterly Journal of Economics*, 90, S. 599–617.
- Arnold, J. M.; Hussinger, K. (2005): Export behavior and firm productivity in German manufacturing: A firm-level analysis, *Review of World Economics*, Vol. 141(2), S. 219–243.
- Allen, A.; Gasiorok, M.; Smith, A. (1998): The competition effects of the single market in Europe, *Economic Policy*, Vol. 13(27), S. 439–486.
- Antimiani, A.; Costantini, V. (2013): Trade performances and technology in the enlarged European Union, *Journal of Economic Studies*, Vol. 40(3), S. 355–389.
- Bagwell, K.; Staiger, R. W. (1999a): An economic theory of GATT, *American Economic Review*, 89 (1), S. 215–248.
- Bagwell, K.; Staiger, R. W. (1999b): Regionalism and multilateral tariff cooperation, in: Piggott, J.; Woodland, A. (Hrsg.), *International Trade Policy and the Pacific Rim*, London, S. 157–185.
- Bagwell, K.; Staiger, R. W. (1997): Multilateral tariff cooperation during the formation of free trade areas, *International Economic Review*, 38 (2), S. 291–319.
- Baldwin, R. E.; Venables, A. (1995): Regional Economic Integration, in: Grossman, G.; Rogoff, K. (Hrsg.): *Handbook of International Economics*, Vol. III., Amsterdam, S. 1597–1644.
- Baldwin, R. E.; Seghezza, E. (2010): Are trade blocs building or stumbling blocks?, in: *Journal of Economic Integration*, 25 (2), S. 276–297.
- Baldwin, R. E. (2006): Multilateralising regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade, *World economy*, Volume 29 (11), S. 1421–1518.
- Baldwin, R. E. (1995): A domino theory of regionalism, in: Baldwin, R.; Haaparanta, P.; Kiander, J. (Hrsg.), *Expanding membership of the European Union*, Cambridge, S. 25–53.
- Baldwin, R. E. (1993): A domino theory of regionalism, National Bureau of Economic Research (NBER), Working paper Nr. 4465, Cambridge.
- Berenberg/HWWI (2012): *Gesundheit. Strategie 2030 – Vermögen und Leben in der nächsten Generation*.
- Bernard, A. B.; Bradford-Jensen, J. (1999): Exceptional exporter performance: cause, effect, or both?, in: *Journal of International Economics*, Vol. 47(1), S. 1–25.
- Bertelsmann Stiftung (2013): *Mittelschichtgesellschaft unter Druck?*, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bhagwati, J. N. (1989): *Protectionism*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bhagwati, J. N. (1991): *The world trading system at risk*, Princeton University Press, Princeton.
- Bhagwati, J. N. (1995): Trade Liberalisation and »Fair Trade« Demands: Addressing the Environmental and Labour Standards Issues, *The World Economy*, Vol. 18(6), S. 745–759.
- BMWi (2014): *Welthandelsorganisation – Ziele, Aufgaben und Prinzipien*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Handelspolitik/wto.html> (17.10.2014).
- BMZ (2014): *WTO – Doha-Runde*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/wirtschaft/welthandel/welthandelssystem/WTO/doha_runde.html (17.10.2014).
- Boltho, A.; Eichengreen, B. (2008): The economic impact of European Integration, CEPR Discussion Paper Nr. 6820.
- Brown, O.; Shaheen, F. H.; Khan, S. R.; Yusuf, M. (2005): *Regional Trade Agreements: Promoting conflict or building peace?*, Geneva, International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Burfisher, M. E.; Robinson, S.; Thierfelder, K. (2001): The impact of NAFTA on the United States, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15(1), S. 125–144.
- CEPR (2013): *Reducing transatlantic barriers to trade and investment – an economic assessment*, Report for the European Commission, Centre for Economic Policy Research, London.
- Clinton, B. (1993): Remarks by President Clinton, President Bush, President Carter, President Ford, and Vice President Gore in signing of NAFTA side agreements, The East Room, Whitehouse, 14.09.1993, Veröffentlicht von: Office of the Press Secretary: <http://historycentral.com/documents/Clinton/SigningNaFTA.html> (08.10.2014).
- Congressional Budget Office (1993a): *A Budgetary and Economic Analysis of the North American Free Trade Agreement*, CBO Publications, Washington DC.
- Congressional Budget Office (1993b): *Estimating the effects of NAFTA: An assessment of the economic models and other empirical studies*, CBO Papers, Washington DC.
- De la Cruz, J.; Riker, D.; Voorhees, B. (2013): *Econometric Estimates of the Effects of NAFTA: A Review of the Literature*, Office of Economics Working Papers, Nr. 2013-12A.
- DeJong, D. N.; Ripoll, M. (2006): Tariffs and growth: An empirical exploration of contingent relationships, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 88(4), S. 625–640.

- Deraniyagala, S.; Fine, B. (2001): New trade theory versus old trade policy: a continuing enigma, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 25(6), S. 809–825.
- Dollar, D. (1992): Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976–85, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 40(3), S. 523–544.
- Dür, A.; Baccini, L.; Elsig, M. (2014): The design of international trade agreements: introducing a new dataset, in: Dreher, A. (Hrsg.): *The review of international organizations*, New York, Volume 9 (3), S. 353–375.
- Dür, A.; Baccini, L.; Elsig, M. (2013): Depth, Flexibility and International Cooperation: The Politics of Trade Agreement Design, vorgetragen auf der »The ISA Annual Conference« in San Francisco vom 3.–6. April.
- Dür, A.; Baccini, L.; Elsig, M.; Milewicz, K. (2011): The politics of trade agreement design: depth, scope and flexibility, vorgetragen auf der »Conference of the International Political Economy Society« vom 11.–12. November.
- ECORYS (2009): Non-tariff measures in EU-US trade and investment – an economic analysis, Report for the European Commission, Rotterdam.
- Edwards, S. (1998): Openness, productivity and growth: what do we really know?, *The Economic Journal*, Vol. 108(447), S. 383–398.
- Eicher, T. S.; Henn, C. (2011): In search of WTO trade effects: preferential trade agreements promote trade strongly, but unevenly, *Journal of International Economics*, 83 (2), S. 137–153.
- Emerson, M.; Aujean, M.; Catinat, M.; Goybet, P.; Jacquemin, A. (1988): The economics of 1992 – an assessment of the potential economic effects of completing the internal market of the European Community, Staff Report Commission of the European Union Nr. 35, Brüssel.
- Estevadeordal, A.; Freund, C.; Ornelas, E. (2008): Does regionalism affect trade liberalization toward nonmembers?, in: *Quarterly Journal of Economics*, 123 (4), S. 1531–1575.
- Europäische Kommission (1996): *The Single Market – review of achievements*, Commission Staff Working Document, Brüssel.
- Europäische Kommission (2014): *EU Trade in the World – Trade Statistics*: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122532.pdf (24.11.2014).
- Ethier, W. (1982): National and international returns to scale in the modern theory of international trade, *American Economic Review*, Vol. 72(3), S. 389–405.
- Ettinger, J. (2013): *Child Work in an Interconnected World: Examining The Impact of Free Trade Policies on Child Labor in Bangladesh, Vietnam, and Zambia*, Hofstra University.
- Felbermayr, G.; Larch, M.; Flech, L.; Yalcin, E.; Benz, S. (2013a): Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, München.
- Felbermayr, G.; Heid, B.; Lehwald, S. (2013b): Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP) – Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen?, Gütersloh.
- Felbermayr, G.; Kohler, W. K. (2010): Modelling the extensive margin of world trade: New evidence on GATT and WTO membership, *The World Economy*, 11 (33), S. 1430–1469.
- Findlay, R.; Wellisz, S. (1982): Endogenous tariffs, the political economy of trade restrictions and welfare, in: Bhagwati, J. N. (Hrsg.): *Import competition and response*, Chicago, S. 223–244.
- Frankel, J.; Romer, D. (1999): Does trade cause growth?, *American Economic Review*, Vol. 89(3), S. 379–399.
- Francois, J. F. (1993): Assessing the effects of NAFTA: Economy-wide models of North American trade liberalization, in: Echeverri-Carroll, E. (Hrsg.): *NAFTA and trade liberalization in the Americas*, University of Texas Press, Austin.
- Francois, J. F.; Jansen, M.; Peters, R. (2011): Trade, Adjustment Costs and Assistance: The labour market dynamics, in: Jansen, M.; Peters, R.; Salazar Xirinachs, J. M. (Hrsg.): *Trade and Employment: From Myths to Facts*, ILO-EC Publikation.
- Francois, J. F.; Shiells, C. R. (1994): AGE models of North American free trade, in: Francois, J. F.; Shiells, C. R. (Hrsg.): *Modelling trade policy: Applied general equilibrium assessments of North American free trade*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2014): Warum Indien das Handelsabkommen ablehnt: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/warum-indien-das-wto-handelsabkommen-ablehnt-13076439.html> (17.10.2014).
- Freund, C. (2010): Third country effects of regional trade agreements, *The World Economy*, 33 (11), S. 1589–1605.
- Freund, C. (2000a): Different paths to free trade: the gains from regionalism, in: *Quarterly Journal of Economics*, 115, S. 1317–1341.
- Freund, C. (2000b): Multilateralism and the endogenous formation of preferential trade agreements, in: *Journal of International Economics*, 52 (2), S. 359–376.
- Garnaut, R.; Vines, D. (2007): Regional free-trade areas: sorting out the tangled spaghetti, *Oxford Review of Economic Policy*, 23 (3), S. 508–527.

- Girma, S.; Greenaway, V.; Kneller, R. (2004): Does exporting increase productivity? a microeconomic analysis of matched firms, *Review of International Economics*, Vol. 12(5), S. 855-866.
- Gregosz, D.; Walter, B. (2013): Die transatlantische Wirtschaftspartnerschaft – Dynamik durch vertieften Handel?, Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin.
- Grossman, G. M.; Helpman, E. (1989a): Comparative advantage and longrun growth, NBER Working Paper Nr. 2809.
- Grossman, G. M.; Helpman, E. (1989b): Endogenous product cycles, NBER Working Paper Nr. 2913.
- Grumiller, J. (2014): Ex-ante versus ex-post assessments of the economic benefits of Free Trade Agreements: Lessons from the North American Free Trade Agreement (NAFTA), Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Briefing Paper Nr. 10.
- Hahn, B. (2009): Welthandel – Geschichte, Konzepte, Perspektiven, Springer Verlag, Frankfurt.
- Hamilton, A. (1791): Report on the Subject of Manufactures, Washington D.C.
- Harrison, G.; Rutherford, T.; Tarr, D. (1994): Product standards, imperfect competition, and completion of the market in the European Union, World Bank Policy Research Paper No. 1293.
- Harvey, D. I.; Kellard, N. M.; Madsen, J. B.; Wohar, M. E. (2010): The Prebisch-Singer Hypothesis: Four Centuries of Evidence, *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, Vol. 92(2), S. 367-377.
- Hausmann, R.; Hidalgo, C.; Bustos, S.; Coscia, M.; Chung, S.; Jimenez, J.; Simoes, A.; Yildirim, M. (2012): The Atlas of Economic Complexity: mapping paths to prosperity: <http://atlas.media.mit.edu/rankings/country/> (23.10.2014).
- Heinrich Böll Stiftung (2014): Was sind Handelshemmnisse, welche will das Transatlantische Freihandelsabkommen TTIP abbauen und warum?: <http://www.boell.de/de/2014/05/12/4-was-sind-handelshemmnisse-welche-will-das-transatlantische-freihandelsabkommen-ttip> (22.11.2014).
- Held, S. (2006): Die Haftung der EG für die Verletzung von WTO-Recht, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Herrmann, C. (2013): WTO Law, Vorlesungsfolien, Sommersemester 2013, Juristische Fakultät, Universität Passau.
- Herrmann, C. (2008): Bilateral and regional trade agreements as a challenge to the multilateral trading system, EUI LAW Working paper Nr. 2008/9, Passau.
- Hoekman, B. M. (1989): Determining the need for issue linkages in multilateral trade negotiations, *International Organization*, Volume 43 (4), S. 693-714.
- Hornok, C. (2010): Trade-enhancing EU enlargement and the resurgence of east-east trade, in: Focus on European Economic Integration (Hrsg.: Österreichische Nationalbank), S. 79-94.
- Hunya, G.; Richter, S. (2011): Mutual trade and investment of the Visegrad countries before and after their EU accession, *Eastern Journal of European Studies*, Vol.2(2), S. 77-91.
- Ilzkovitz, F.; Dierx, A.; Kovacs, V.; Sousa, N. (2007): Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century, *European Economy* Nr. 271.
- IMF (2014): World Economic Outlook Database – October 2014, International Monetary Fund: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weoselgr.aspx> (24.11.2014).
- Institut der deutschen Wirtschaft (2014), TTIP: Mehr als Handelsliberalisierung, IW Policy Paper 11/2014.
- International Chamber of Commerce (2013): ICC Open Markets Index Second Edition April 2013, Paris.
- Jacks, D. S.; Meissner, C. M.; Novy, D. (2011): Trade booms, trade busts and trade costs, in: *Journal of International Economics*, Vol. 83, S. 185-211.
- Jackson, J. H. (1996): The WTO dispute settlement procedures: A preliminary appraisal, in: Schott, J. J. (Hrsg.): *The world trading system*, Washington, S. 153-165.
- Kleinewefers, H. (2003): *Freihandel und Protektionismus*, Freiburg.
- Kehoe, T. J. (2003): An Evaluation of the Performance of Applied General Equilibrium Models of the Impact of NAFTA, Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report 320.
- Krishna, P. (2003): Are regional trading partners natural?, *Journal of Political Economy*, 111, S. 202-226.
- Krishna, P. (1998): Regionalism and multilateralism: a political economy approach, in: *Quarterly Journal of Economics*, 113, S. 227-251.
- Krueger, A. (1974): The political economy of the rentseeking society, *American Economic Review*, Vol. 64(3), S. 291-303.
- Krugman, P. (1991): Is bilateralism bad?, in: Helpman E.; Razin, A. (Hrsg.): *International Trade and Trade Policy*, MIT Press, Cambridge.
- Krugman, P. (1980): Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade, *American Economic Review*, Vol. 70(5), S. 950-959.

- Lee, J.-W.; Shin, K. (2006): Does regionalism lead to more global trade integration in East Asia?, in: North American Journal of Economics and Finance, 17, S. 283–301.
- Levy, P. I. (1997): A political-economic analysis of freetrade agreements, American Economic Review, 87, S. 506–519.
- List, D. F. (1841): Das nationale System der Politischen Ökonomie, Stuttgart/Tübingen.
- Lucas, R. E. (1988): On the mechanics of economic development, Journal of Monetary Economics, Vol. 22, S. 3–42.
- Lutterbeck, B. (2003): Die World Trade Organisation, Vorlesungsfolien, Wintersemester 2003/4, Fakultät für Informatik und Gesellschaft, Technische Universität Berlin.
- Magee, C. S. P. (2008): New measures of trade creation and trade diversion, Journal of International Economics, Volume 75 (2), S. 349–362.
- Maggi, G. (2014): International Trade Agreements, Cowles foundation paper, 1417, S. 316–390.
- Martínez-Zarzoso, I.; Voicu, A. M.; Vidovic, M. (2011): CEECs integration into regional production networks, Proceedings of the German Development Economics Conference, Berlin 2011, Nr. 55.
- Melitz, M. J. (2003): The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity, Econometrica, Vol. 71(6), S. 1695–1725.
- Melitz, M. J.; Ottaviano, G. I. P. (2008): Market size, trade, and productivity, Review of Economic Studies, Vol. 75(1), S. 295–316.
- Menzel, U. (2010): Entwicklungstheorie: Geschichte und Hauptkontroversen, Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 94, Universität Braunschweig.
- Meyer, D. (2007): Warum wir von den Ameisen lernen können – Ein Plädoyer für mehr Fehlerfreundlichkeit, in: Uniforschung – Forschungsmagazin der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg, Jahrgang 2007, S. 62–65.
- Notaro, G. (2002): European integration and productivity – exploring the gains of the Single Market, Report London Economics.
- Ocampo, J. A.; Parra, M. A. (2004): The Terms Of Trade For Commodities In The Twentieth Century, International Trade 0402006, EconWPA.
- Ornelas, E. (2008): Feasible multilateralism and the effects of regionalism, Journal of International Economics, 74, S. 202–224.
- Robinson, J. (1947): Essays in the theory of employment, Basil Blackwell, Oxford.
- Rodriguez, F.; Rodrik, D. (2001): Trade policy and economic growth: a skeptic’s guide to the cross-national evidence, in: Bernanke, B. S.; Rogoff, K. (Hrsg.): NBER Macroeconomics Annual 2000, MIT Press, Cambridge.
- Rogowski, R. (1990): Commerce and Coalitions: How trade affects domestic political alignments, Princeton University Press, Princeton.
- Rollo, J. M. C.; Smith, A. (1997): EC trade with Eastern Europe, London.
- Romer, P. M. (1990): Endogenous technological change, in: The Journal of Political Economy, Vol. 98(5), S. 71–102.
- Porto, G. G.; Hoekman, B. M. (2010): Trade adjustment costs in developing countries: impacts, determinants and policy responses, International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, Washington, DC.
- Prebisch, R. (1950): The Economic Development of Latin America and its Principal Problems.
- Sachs, J.; Warner, A. (1995): Economic reform and the process of global integration, Brookings Papers on Economic Activity, S. 1–118.
- Sarkar, P. (2008): Trade openness and growth: is there any link?, in: Journal of Economic Issues, Vol. 42(3), S. 763–785.
- Sauner-Leroy, J. B. (2003): The impact of the implementation of the Single Market Programme on productive efficiency and on markups in the European Union manufacturing industry, European Commission Economic Paper Nr. 192.
- Scheerer, G. (2004): Zehn Jahre NAFTA: Bilanz und Perspektiven, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Diskussionspapier der FG 4 2004/05.
- Singer, H. W. (1949): Postwar Price Relation Between Underdeveloped and Industrialized Countries.
- Solow, R. M. (1956): A contribution to the theory of economic growth, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 70(1), S. 65–94.
- Straathof, B.; Linders, G. J.; Lejour, A.; Möhlmann, J. (2008): The Internal Market and the Dutch economy: implications for trade and economic growth, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Statistisches Bundesamt (2014): Außenhandel – Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2013, Wiesbaden.

- Süddeutsche Zeitung (2013): Wer kritisiert die Bali-Beschlüsse – und warum?:
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wto-einigung-auf-bali-die-wichtigsten-fragen-zum-welthandelsabkommen-1.1838129-2> (17.10.2014).
- Taylor, M. S. (1994): Trips, trade, and growth, *International Economic Review*, Vol. 35(2), S. 361–381.
- U.S. International Trade Commission (1992): Economy-wide modelling of the economic implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Mexico and Canada, U.S. International Trade Commission, Publikation Nr. 2508.
- Verband der Chemischen Industrie (2014): Daten und Fakten zum Thema: Transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP).
- Walter, R. (2006): *Geschichte der Weltwirtschaft: eine Einführung*, Böhlau Verlag, Wien.
- World Bank (1993): *The East Asian Miracle*, New York.
- WTO (1994): Agreement establishing the world trade organization, in: *WTO legal texts*, World Trade Organization, Geneva, S. 9–19.
- WTO (2014a): Understanding the WTO: Basics – Principles of the trading system, World Trade Organization:
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm (17.10.2014).
- WTO (2014b): Understanding the WTO: The organization – Members and observers, World Trade Organization
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (17.10.2014).
- WTO (2014c): Understanding the WTO: Basics – The GATT years: from Havana to Marrakesh, World Trade Organization:
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm (17.10.2014).
- WTO (2014d): Dispute settlement system training module: Chapter 2 – Historic development of the WTO dispute settlement system, World Trade Organization:
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/c2s1p1_e.htm (17.10.2014).
- WTO (2014e): Legal texts: the WTO agreements, World Trade Organization:
http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm (17.10.2014).
- WTO (2014f): How the negotiations are organized, World Trade Organization:
http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/work_organ_e.htm (17.10.2014).
- WTO (2014g): Understanding the WTO – What we do, World Trade Organization:
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_we_do_e.htm (17.10.2014).
- WTO (2014h): Time Series on International Trade, World Trade Organization:
<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E> (24.11.2014).
- Yanikkaya, H. (2003): Trade openness and economic growth: a cross-country empirical investigation, in: *Journal of Development Economics*, Vol. 72(1), S. 57–89.
- Yi, K.-M. (2003): Can Vertical Specialization Explain the Growth of World Trade?, in: *Journal of Political Economy*, Volume 111 (1), S. 52–102.

In der Reihe

»Strategie 2030 – Vermögen und Leben in der nächsten Generation«
sind bislang folgende Studien erschienen:

- 1 Energierohstoffe
- 2 Ernährung und Wasser
- 3 Immobilien
- 4 Maritime Wirtschaft und Transportlogistik (Band A und B)
- 5 Klimawandel
- 6 Wissen
- 7 Sicherheitsindustrie
- 8 Staatsverschuldung
- 9 Wirtschaftsfaktor Fußball
- 10 Mobilität
- 11 Afrika
- 12 Nachhaltigkeit
- 13 Indien
- 14 Gesundheit
- 15 Sachwerte
- 16 Fracking
- 17 Demografie
- 18 Brasilien und die Fußball-WM 2014
- 19 Arbeitskräftemobilität

Diese Studien stehen Ihnen auf der Website www.berenberg.de unter dem Punkt »Berenberg › Publikationen« als Download zur Verfügung.

