

Erfolgsfaktor offene Märkte: Gefahren durch Protektionismus und TTIP-Debatte

Gutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

INSM Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH
Georgenstraße 22
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Jürgen Matthes

Kontakt Daten Ansprechpartner

Jürgen Matthes
Telefon: 0221 4981-754
E-Mail: matthes@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Offene Märkte: ein Erfolgsrezept.....	4
2.1	Vorteile offener Märkte: Wohlstand durch Handel.....	4
2.2	Indikatoren der Globalisierung.....	8
2.3	Erfolgsgeschichte EU-Binnenmarkt.....	9
3	Erfolgsrezept Offenheit für die deutsche Wirtschaft.....	9
3.1	Rückblick auf die Wirtschaftswunderzeit	10
3.2	Offenheit und Exporterfolge der deutschen Wirtschaft	11
4	Neuer Protektionismus und stockende Handelsliberalisierung: Gefahren für Deutschland und die Weltwirtschaft	13
4.1	Neuer Protektionismus?!	13
4.1.1	Bestandsaufnahme	14
4.1.2	Ursachen und Auswirkungen	17
4.2	Rolle der WTO und Probleme globaler Handelsliberalisierung	19
5	TTIP: Chance zur Gestaltung und Signal für Marktoffenheit.....	21
5.1	Bedeutung der Wirtschaftsverflechtung mit den USA	21
5.2	Bewertung der Debatte über TTIP	23
5.2.1	Vorteile und Chancen	23
5.2.2	Nachteile und Risiken	25
6	Fazit und wirtschaftspolitische Empfehlungen	30
	Literatur	33

1 Einleitung

Offene Märkte haben sich gerade für Deutschland seit Jahrzehnten als Erfolgsrezept erwiesen. In den vergangenen Jahren kommt jedoch auf globaler Ebene ein neuer Trend zum Protektionismus auf, der für die deutsche Wirtschaft auf Dauer von erheblichem Nachteil sein kann. Sorgen bereitet auch, dass die Welthandelsorganisation (WTO) massiv an Handlungsfähigkeit eingebüßt hat. Dahinter steht auch, dass das Image von Marktwirtschaft und Globalisierung durch die globale Finanzkrise erheblichen Schaden genommen hat. Vor allem einige Schwellenländer haben zu protektionistischen Maßnahmen gegriffen. Doch auch in Deutschland findet die Kritik einen Nährboden. Das zeigt besonders die in Teilen überzogen kritische Diskussion über TTIP und CETA, die Handelsabkommen der EU mit den USA und Kanada. Globalisierungskritiker spielen dabei geschickt auf der Klaviatur der Sorgen, die viele Menschen hierzulande umtreiben. Bei TTIP geht es daher auch um die Deutungshoheit in der Debatte um Globalisierung und Kapitalismus. Dazu ist eine sachorientierte Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen nötig.

Diese Studie gibt in Kapitel 3 zunächst einen Überblick über die ökonomischen Vorteile von Freihandel und Globalisierung. In Kapitel 4 werden die große Offenheit und die Exporterfolge der deutschen Wirtschaft vorgestellt. Die Argumentation wird dabei unterstützt durch einen Rückblick auf die Nachkriegs- und Wirtschaftswunderzeit, die durch eine bewusste Strategie der Handelsliberalisierung geprägt war. Deutschland ist wegen seiner starken Exportorientierung auf offene Märkte angewiesen. Umso mehr stimmen die in Kapitel 5 dokumentierte Zunahme des Protektionismus und die stockende multilaterale Liberalisierung nachdenklich. Kapitel 6 fokussiert auf die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) und stellt die Chancen und Risiken in abgewogener Weise dar.

2 Offene Märkte: ein Erfolgsrezept

2.1 Vorteile offener Märkte: Wohlstand durch Handel

Offene Märkte, Freihandel und Globalisierung fördern Wohlstand und Wachstum. Diese grundlegende ökonomische Erkenntnis lässt sich leicht begründen. Denn offene Märkte erhöhen die wirtschaftlichen Möglichkeiten im Vergleich zu einem Szenario geschlossener Grenzen, sei es beim Kauf und Verkauf von Gütern oder auch bei Kapitalanlagen und der Wahl des Arbeitsorts. Dies erhöht den Wohlstand, denn die zusätzlichen Möglichkeiten werden nur dann genutzt, wenn die Wirtschaftsakteure sich davon einen Vorteil versprechen.

Gut nachvollziehbar ist auch das Grundkonzept der internationalen Arbeitsteilung und sogenannter komparativer Vorteile (Ricardo, 1817; Flam/Flanders, 1991; Krugman/Obstfeld, 2004, 105 ff.). Demnach spezialisieren sich Länder, die sich etwa hinsichtlich des Klimas oder ihrer relativen Ausstattung mit Kapital und Arbeit unterscheiden, auf die Produktion jener Güter, die sie relativ günstiger als anders ausgestattete Länder herstellen können. Typischerweise exportiert Deutschland Maschinen nach Mittelamerika oder China und importiert von dort Bananen oder Textilien. Die Wohlfahrtswirkungen komparativer Vorteile sind erwartungsgemäß umso größer, je unterschiedlicher die Produktivität verschiedener Branchen in den handeltreibenden Ländern ist (Levchenko/Zhang, 2014). Über die damit steigenden Realeinkommen nehmen in

der Regel auch die Investitionen zu und in dynamischer Perspektive auch das Wirtschaftswachstum (Sauernheimer, 2008).

Diese traditionelle Außenhandelstheorie beschreibt den (interindustriellen) Handel von Gütern aus unterschiedlichen Branchen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern recht treffend. Sie ist aber weniger gut dafür geeignet, um den heute dominierenden brancheninternen (intraindustriellen) Handel zwischen Industrieländern zu erfassen. Dabei exportiert und importiert Deutschland Güter aus der gleichen Branche, beispielsweise Autos im Handel mit Frankreich. Diese Art des Handels lässt sich besser im Rahmen einer neueren Außenhandelstheorie beschreiben, die der Nobelpreisträger Paul Krugman wesentlich mitentwickelt hat (u. a. Krugman 1979; Helpman/Krugman, 1985). Auf dieser Basis lassen sich zahlreiche Kanäle aufzeigen, über die Handel und offene Märkte Verbrauchern und Unternehmen mehr Nutzen bringen und somit den Wohlstand steigern.

Exporte

- Wenn offenere Märkte mehr Exportmöglichkeiten eröffnen, können Unternehmen größere Absatzmärkte bedienen. Auf diese Weise mindern sie in der Regel ihre Stückkosten durch die Nutzung von Größenvorteilen in der Produktion (sogenannte zunehmende Skalenerträge) (Krugman, 1979). Dies kommt auch den Verbrauchern über niedrigere Preise zugute.
- Zu exportieren bedeutet aber auch, höhere Kosten beim Erschließen der Auslandsmärkte zu tragen und sich dem internationalen Wettbewerb auf dem Weltmarkt auszusetzen. Das gelingt vorwiegend besonders produktiven Firmen (Bernard et al., 2003; Melitz, 2003). Wenn diese expandieren und in einem Land mehr Produktionsfaktoren auf sich ziehen, kommt es zwischen den Unternehmen innerhalb einer Branche tendenziell zu einer Verschiebung zugunsten dieser Firmen und zulasten weniger produktiver Firmen (intraindustrielle Reallokation von Produktionsfaktoren). Dieser Handelseffekt lässt die durchschnittliche Produktivität der Firmen und damit der Branche steigen, was wohlstandserhöhend wirkt (Feenstra, 2010a; b; Melitz/Redding, 2012; für die EU siehe Corcos et al., 2012).
- Beim Exportieren entsteht neues Wissen über ausländische Absatzmärkte und effiziente Wege der Ausfuhrabwicklung. Über derartiges Lernen und die Verbreitung solchen Wissens können neue Wachstumskräfte entstehen.

Importe

- Aus Verbrauchersicht ermöglichen Importe den Zugang zu günstigeren Produkten, was dämpfend auf die Preisentwicklung wirkt und die Realeinkommen der Konsumenten erhöht. Zunächst lässt sich dieser Effekt für Deutschland illustrieren: So nahmen die Importpreise zwischen 1991 und 2014 lediglich um rund 8 Prozent zu, während sich die Preise für private Konsumausgaben im gleichen Zeitraum um über 40 Prozent verteuert haben. Erixon (2008) versucht, diesen Effekt in längerfristiger Perspektive seit 1970 zu quantifizieren.¹ Demnach wäre bei Autarkie und damit ohne Importe das Gros der betrachteten Produkte (u. a. Herrenanzug, Waschmaschine, Staubsauger oder Bügeleisen) in Deutschland vermutlich um die Hälfte (und mehr) teurer als im Vergleichsszenario mit offenen und globalisierten Märkten. Besonders die zunehmende Integration der Niedriglohnländer hat wesentlich zu diesem

¹ Dazu stellt er der echten Preisentwicklung eine hypothetische gegenüber, die unter der Annahme berechnet wird, dass die Verbraucherpreise (quasi bei Autarkie) nur von der Entwicklung der heimischen (und nicht auch der ausländischen) Preise abhängen. Die Ergebnisse sind allerdings (nicht zuletzt wegen der Datenlage) mit Vorsicht zu interpretieren.

Effekt beigetragen. Denn das Preisniveau in diesen Ländern ist relativ niedrig und zugleich stehen sie für einen wachsenden Anteil der Importe (EZB, 2006; 2007, S. 101 ff.). Im Lauf der vorigen Dekade wurde der preisdämpfende Effekt der Niedriglohnländerimporte allerdings dadurch abgeschwächt, dass das dynamische Wachstum von China und anderen Schwellenländern auch zu dem erheblichen Anstieg der Energie- und Rohstoffpreise beitrug. Die OECD (2008) hat beide Effekte gegenübergestellt und ermittelt, dass die Globalisierung per saldo trotzdem zu einer geringeren Inflation in den OECD-Ländern beigetragen haben dürfte. Gleichwohl ist die Evidenz zur Wirkung der Globalisierung auf die Inflation nicht unumstritten, da eine Reihe von Studien kaum Effekte findet.² Auer et al. (2013) zeigen allerdings methodische Schwächen dieser Studien auf³ und errechnen für wichtige europäische Länder (D, F, I, UK, S) Folgendes:

- Die europäischen Produzentenpreise fallen um 2 Prozent im Durchschnitt dieser Länder, wenn die Niedriglohnländerexporteure ihren Anteil am europäischen Markt um 1 Prozent steigern. Bei Importen aus China ist dieser dämpfende Effekt auf die Produzentenpreise noch etwas größer.
- Konsumenten profitieren über Importe auch von einer größeren Produktauswahl. Theoretisch lässt sich unter plausiblen Annahmen zeigen, dass damit der Wohlstand steigt (Krugman, 1980; Feenstra, 2010a; b). In den USA dürfte die starke Steigerung der importierten Produktvarianten über die vergangenen Jahrzehnte zu einem Wohlstandsgewinn für die Konsumenten von rund 3 Prozent des BIP geführt haben (Broda/Weinstein, 2006; Feenstra/Kee, 2008).⁴ Für die EU zeigen sich für den Zeitraum 1999 bis 2008 Auswirkungen in ähnlicher Größenordnung, vor allem für einige jüngere baltische EU-Mitgliedsländer, aber (vermutlich aufgrund des kürzeren Zeitraums) weniger für die übrigen und vor allem die größeren EU-Staaten wie auch Deutschland (Mohler/Seitz, 2012). Letzteres ist nicht verwunderlich: Zur Jahrtausendwende und damit zu Beginn der Studie war die Bundesrepublik bereits sehr offen. Positive Effekte größerer Produktvielfalt dürften in Deutschland in früheren Jahrzehnten eher aufzeigbar sein.
- Ein indirekter, aber sehr wichtiger Effekt steigender Importe liegt in einer Erhöhung der heimischen Wettbewerbsintensität. So profitieren Verbraucher, wenn auch heimische Unternehmen, deren Produkte mit Importgütern konkurrieren, die Preise senken müssen (Feenstra, 2010a; 2014; Feenstra/Weinstein, 2010). Zudem steigt die Wohlfahrt, weil es zu einem Produktivitätsanstieg kommt. Denn durch den höheren Konkurrenzdruck expandieren produktive Firmen relativ zu weniger produktiven und die Effizienz der Ressourcennutzung steigt (Melitz/Redding, 2012; Edmond et al., 2012). Für die EU lässt sich zeigen, dass ohne europäische Integration die Produktivität in einem durchschnittlichen EU-Land allein wegen dieser Firmenselektion um rund 7 Prozent niedriger sein würde (Corcos et al., 2012).
- Durch Importe wird ähnlich wie bei den Exporten ein wachstumssteigernder Lerneffekt ermöglicht, wenn neues Wissen über importierte Produkte und deren Herstellung entsteht und sich zunehmend verbreitet (Grossman/Helpman, 1991).

² Für einen kurzen Überblick siehe Auer et al. (2013).

³ Sie kritisieren andere Studien, da diese nicht bedenken, dass höhere Importe dann mit höheren (statt niedrigeren) Preisen einhergehen, wenn ein positiver heimischer Nachfrageschock vorliegt, der in der Regel gleichzeitig zu einer höheren Importnachfrage und zu höheren Preisen führt. Um dieses Problem zu adressieren, verwenden Auer et al. (2013) eine sogenannte Instrumentenschätzung für den Zeitraum 1995 bis 2008.

⁴ Blonigen und Soderbery (2009) zeigen, dass bei einer genaueren Messung mit detaillierten Importdaten die geschätzten positiven Effekte in etwa doppelt so hoch ausfallen.

Kapitalverkehr, Auslandsinvestitionen, Offshoring und multinationale Unternehmen

- Internationale Kapitalmobilität erhöht in globaler Perspektive Effizienz und Wachstum, weil Kapital in der Theorie dorthin wandert, wo es besonders knapp und rentierlich ist. Sparer können durch Anlagen außerhalb Deutschlands von höheren Renditen im Ausland und von mehr Möglichkeiten zu einer risikomindernden Risikostreuung profitieren. Ähnliches gilt für Volkswirtschaften insgesamt durch internationalen Kapitalverkehr im Ausland (Flood et al., 2009): Durch internationale Kapitalverflechtungen lassen sich auch Konjunkturschwankungen mindern, zum Beispiel, wenn Länder ihren Konsum in Rezessionen besser aufrechterhalten können, weil sie in schlechten Zeiten im Ausland Schulden aufnehmen, die sie in besseren Zeiten wieder zurückzahlen. Ferner können Unternehmen durch Auslandsinvestitionen in Vertriebsgesellschaften Absatzmärkte in anderen Ländern besser erschließen oder durch die Nutzung von Produktionsstätten im Ausland Kostenvorteile nutzen.
- Im Rahmen des sogenannten Offshorings eröffnen sich weitere Chancen, die internationale Arbeitsteilung wohlfahrtssteigernd zu erhöhen. Denn es ist technisch zunehmend möglich geworden, den Produktionsprozess aufzuspalten und verschiedene Stufen der Wertschöpfungskette in unterschiedlichen Ländern anzusiedeln (Baldwin, 2011). Dabei kann für jede Komponente gemäß dem Prinzip der komparativen Vorteile der geeignetste Ort für die Herstellung gewählt und die Kostenstruktur bei der Herstellung optimiert werden. Es ist theoretisch und empirisch belegbar, dass auf diese Weise die Produktivität steigt und damit auch Wettbewerbsfähigkeit und in der Regel auch Wohlstand zunehmen (OECD, 2007; Matthes, 2008; Grossman/Rossi-Hansberg, 2008; Melitz/Redding, 2014).⁵ Im Zuge dieser Entwicklung stieg der Anteil der ausländischen Wertschöpfung in den Endprodukten wichtiger Handelsakteure zwischen 1995 und 2011 von rund 17 auf rund 26 Prozent (Los et al., 2014). In Deutschland erhöhte sich diese Quote im Zeitraum 1995 bis 2008 von 18 auf über 30 Prozent.
- Multinationale Unternehmen sind im Ausland besonders aktiv und haben viele Möglichkeiten, ihre Aktivitäten auch im Rahmen des Intrafirmenhandels zu optimieren (Markusen, 2002; Matthes, 2006a). Sie sind bei Auslandsinvestitionen und Offshoring besonders kreativ und haben oft globale Produktionsnetzwerke aufgebaut, die heute über das Internet in Echtzeit überwacht werden können. Wenn zusätzlich zu dem Handel auch die Auslandsproduktion multinationaler Unternehmen einbezogen wird, lassen sich in etwa doppelt so hohe wohlfahrtssteigernde Globalisierungsvorteile ermitteln (Ramondo/Rodriguez-Clare, 2013).

Einige Studien haben versucht, die Handelsvorteile in relativ umfassender Weise zu erfassen. Zwar ist bei der Interpretation eine gewisse Vorsicht angebracht, weil die Vielzahl und Komplexität der Zusammenhänge nur schwer vollständig und verlässlich erfassbar sind. Gleichwohl lassen sich auf diese Weise Größenordnungen abschätzen. Es zeigen sich dabei bemerkenswert große Handelsgewinne:

- Mit dem derzeit gängigen Standardverfahren zur Ermittlung von Handelsgewinnen („gains from trade“) kann die internationale Handelstheorie die Wohlfahrtsgewinne durch internationalen Handel in recht umfassender Weise und unter Berücksichtigung vieler Wirkungskanäle ermitteln. Das Vergleichsszenario ist dabei eine geschlossene Volkswirtschaft in Autarkie. Demgegenüber lassen sich die Wohlstandsgewinne durch internationalen Handel auf etwa 40 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Realeinkommens im Durchschnitt für eine gro-

⁵ Baldwin/Robert-Nicoud (2014) zeigen, dass Offshoring zwar nicht notwendigerweise in jedem Land, aber auf globaler Ebene zu Wohlfahrtsgewinnen führt.

ße Ländergruppe beziffern, in Deutschland sogar auf über 50 Prozent (Costinot/Rodriguez-Clare, 2014).⁶

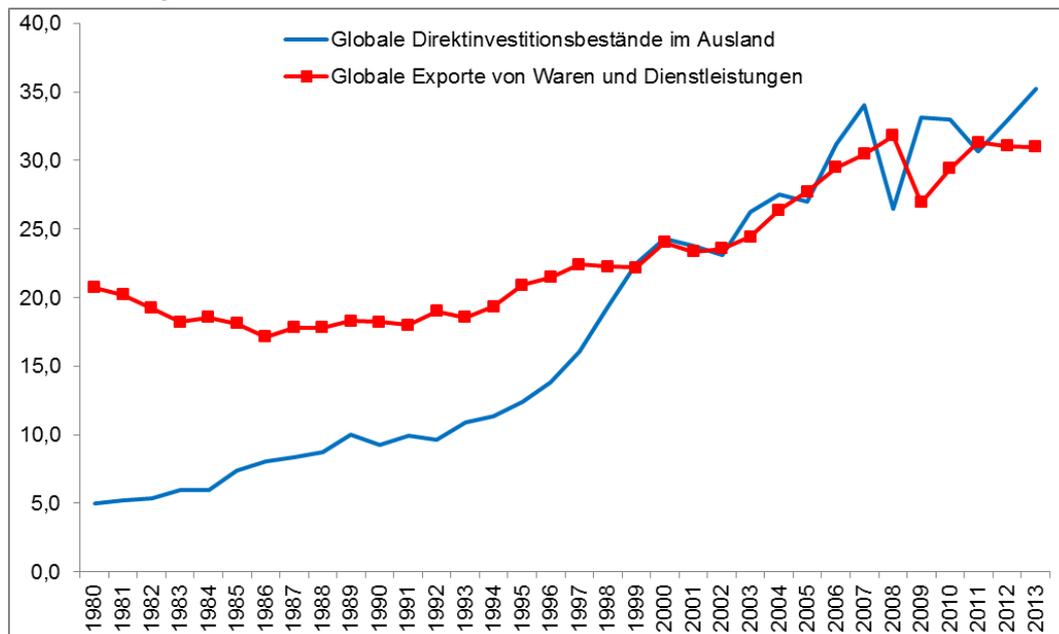
- Theoretisch und methodisch etwas weniger umfassend und substanziell fundiert schätzen Petersen et al. (2014) Wohlfahrtseffekte für Deutschland durch die Globalisierung für den Zeitraum 1990 bis 2011 ökonometrisch: Sie errechnen einen jährlichen durchschnittlichen Einkommensanstieg je Einwohner von über 1.200 Euro (in Preisen von 2000).

2.2 Indikatoren der Globalisierung

Angesichts dieser großen und vielfältigen Vorteile offener Märkte ist es nicht verwunderlich, dass die Globalisierung in den vergangenen Jahrzehnten starke Fortschritte gemacht hat. Seit 1980 sind die Anteile von globalen Exporten und vor allem von Direktinvestitionsbeständen an der weltweiten Wirtschaftsleistung deutlich und bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auch stetig gestiegen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Globalisierungsindikatoren

Anteile am globalen BIP



Quellen: IMF; UNCTAD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Dahinter stehen neben technisch bedingten Ursachen – wie niedrigere Transportkosten und einer verbesserten und verbilligten Informations- und Kommunikationstechnologie – auch politisch getriebene Faktoren. So wurden im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) seit der Nachkriegszeit bis Mitte der 1990er Jahre in mehreren Handelsrunden die Industriewarenzölle im Durchschnitt um über 80 Prozent gesenkt – in den Industrieländern auf ein Niveau im niedrigen bis mittleren einstelligen Bereich. In der letzten erfolgreichen Uruguay-Welthandelsrunde, mit der die WTO entstand,

⁶ Costinot/Rodriguez-Clare (2014) sind Autoren eines wichtigen Überblicksartikels in dem renommierten Handbook of International Economics, die den aktuellen Forschungsstand zum Thema Quantifizierung von Handelsgewinnen darstellen und mit eigenen Berechnungen ergänzen.

wurden auch Agrarprodukte, Dienstleistungen und geistige Eigentumsrechte in die Welthandelsdisziplin eingebunden, wenngleich noch mit begrenzten Fortschritten auf globaler Ebene. Neben dieser multilateralen Liberalisierung bauten Entwicklungs- und Schwellenländer in den vergangenen Dekaden auch *einseitig* ihre Handelsbarrieren deutlich ab. Dahinter stand die Überzeugung, dass Protektionismus und Autarkiestreben auf Dauer Irrwege sind und dass auch ihnen die intensivere Einbindung in die Globalisierung stark nutzt.

Seit 2008 ist die Globalisierung – gemessen an den Anteilen in Abbildung 1 – allerdings kaum weiter fortgeschritten. Dahinter dürfte neben strukturellen Ursachen (The Economist, 2014; Constantinescu et al., 2015) auch eine Zunahme des Protektionismus stehen (s. Kapitel 5).

2.3 Erfolgsgeschichte EU-Binnenmarkt

Die europäische Integration zeigt besonders deutlich, wie Menschen in offenen Märkten wirtschaftlich und politisch über Grenzen hinweg zum gegenseitigen Vorteil zusammenfinden. In der EU sind die Zolltarife im internen Warenaustausch seit langem abgeschafft, und es gilt ein gemeinsamer Außenzoll. Im EU-Binnenmarkt sind darüber hinaus nichttarifäre Handelshemmnisse, wie beispielsweise Regulierungen, die es Firmen im Ausland gegenüber der dortigen Konkurrenz schwer machen, teils harmonisiert oder weitgehend gegenseitig anerkannt worden. Zudem werden nicht nur Waren zollfrei gehandelt, sondern auch Dienstleistungen, Kapital, Investitionen und Arbeitskräfte sollen möglichst frei über die internen Grenzen hinweg ausgetauscht werden. Damit soll die Allokation der Produktionsfaktoren verbessert werden, um ein möglichst hohes Wohlfahrtsniveau zu erreichen. Eine Studie der EU-Kommission (Ilzkovitz et al., 2007) kommt zu dem Ergebnis, dass der Binnenmarkt (einschließlich der Netzliberalisierung bei Telekommunikation und Strom) in der EU-25 zu einem durchschnittlichen BIP-Zuwachs von 2,1 Prozent und einer Beschäftigungszunahme von 2,7 Millionen geführt haben dürfte. Der Erfolg des europäischen Integrationsprojekts hat sich als Magnet für andere Staaten erweisen, wie die immer weiter gewachsene Anzahl an EU-Mitgliedstaaten auf inzwischen 28 zeigt.

Doch die Umsetzung des Binnenmarkts ist noch nicht vollendet (Busch, 2013). Integrationsmängel existieren zum Beispiel noch im Dienstleistungshandel und im Energiesektor. Liberalisierungsbemühungen treffen hier teilweise auf erhebliche politische Widerstände. Auch die Umsetzung der schon vereinbarten Binnenmarkt-Verpflichtungen weist Mängel auf, wie die nennenswerte Anzahl an Vertragsverletzungsverfahren zeigt. Auf all diesen Gebieten ist (noch) mehr politischer Druck der EU auf die Mitgliedstaaten nötig. Denn das noch zu bergende Wohlstandspotenzial ist erheblich (Aussilloux et al., 2011). Einer Studie des Europäischen Parlamentes zufolge könnten weitere Liberalisierungsmaßnahmen die Wirtschaftsleistung in der EU nach mehreren Jahren um bis zu rund 800 Milliarden Euro oder rund 6 Prozent erhöhen (Dunne, 2014).

3 Erfolgsrezept Offenheit für die deutsche Wirtschaft

Deutschland hat traditionell schon immer auf offene Märkte und Globalisierung gesetzt und sich dabei mit bemerkenswertem Erfolg immer stärker in die Weltwirtschaft integriert.

3.1 Rückblick auf die Wirtschaftswunderzeit

Deutschland hat schon in den 1950er Jahren unter Führung des damaligen Wirtschaftsministers Ludwig Erhard aus ordnungspolitischer Überzeugung konsequent auf eine Handelsöffnung hingearbeitet (Erhard, 1954; Schmieding, 1991; Giersch et al., 1992). So gelang bemerkenswert schnell die Reintegration der kriegsgeschädigten deutschen Wirtschaft in den Weltmarkt, die unter dem Hitler-Regime auf Autarkie ausgerichtet worden war und entsprechend hohe Handelshürden aufwies. Im Jahr 1951 trat die Bundesrepublik dem GATT bei, in dessen Rahmen der Liberalisierungsfortschritt zunächst aus deutscher Sicht enttäuschend verlief. Daher drängte Ludwig Erhard Mitte der 1950er Jahre erfolgreich auf eine einseitige deutliche Senkung der Handelsbarrieren in mehreren Schritten. Ende des Jahrzehnts baute Deutschland zudem – in stärkerem Maß als seine europäischen Partner – die Devisenbewirtschaftung ab und führte die Konvertibilität der D-Mark zur Handelsabwicklung ein. Die Bundesrepublik war somit schon damals Schrittmacher der Liberalisierung in Europa.

Verschiedene Gründe sprachen aus der Sicht von Ludwig Erhard für diese Strategie:

- Durch eine fortschreitende Handelsliberalisierung sollten Preisstabilität und geldpolitische Autonomie erhalten werden:
 - Durch höhere Inflationsraten bei den Handelspartnern drohte über den Handel ein Inflationsimport. Die Senkung von Handelsbarrieren wirkte dem entgegen.
 - Darüber hinaus wurde die geldpolitische Autonomie der deutschen Zentralbank dadurch gefährdet, dass sie in dem damaligen Bretton-Woods-Währungssystem am Devisenmarkt intervenieren musste, um den Aufwertungsdruck auf die D-Mark zu begrenzen, der durch zunehmende Handelsbilanzüberschüsse und Kapitalzuflüsse entstanden war. Bei diesen Devisenmarktinterventionen kaufte die Zentralbank US-Dollar und verkaufte D-Mark, was die heimische Geldmenge erhöhte und unerwünschten Inflationsdruck schuf. Niedrigere Handelsbarrieren halfen hier insofern, als sie die Importe erhöhten und damit über einen geringeren Handelsbilanzüberschuss dem Aufwertungsdruck entgegenwirkten.
- Der Abbau von Handelsbarrieren setzte die deutsche Wirtschaft einem größeren internationalen Wettbewerb aus. Dieser höhere Konkurrenzdruck durch offenere Märkte war Ludwig Erhard sehr willkommen. Denn er setzte sich in der heimischen Wirtschaft für eine effektive Wettbewerbsordnung und gegen Kartelle. Zudem sollte die stärkere Konkurrenz den Unternehmen mehr Anreize zu Kosteneinsparungen und Innovationen setzen. Die Handelsliberalisierung war daher auch gleichsam als Produktivitätspeitsche gedacht.
- Auch die Exporte konnten gefördert werden, soweit es gelang, durch eigenen Abbau von Handelsschranken auch die Partner dazu zu bewegen. Doch selbst unilaterale Liberalisierung half dem deutschen Exporterfolg. Denn importierte Vorprodukte für Exportgüter wurden billiger und Lohnzurückhaltung war durch die preisdämpfenden Effekte günstigerer Importe eher möglich. Zudem lohnte es sich, bei geringeren Handelsbarrieren eher, neue Produktionskapazitäten in der Exportindustrie aufzubauen als in Importsubstitutionsbranchen.

Westdeutschland fand im Gefolge dieser konsequenten Liberalisierungsstrategie sehr schnell zurück auf den Weltmarkt und holte technologisch zügig auf, nicht zuletzt auch wegen seines rapide wieder aufgebauten und daher neuen Kapitalstocks. Die resultierenden starken Exportzuwächse, die auch durch das Wechselkurssystem begünstigt wurden, leisteten einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswunder der 1950er und 1960er Jahre. Sie kurbelten das Wachstum an und trugen mit dazu bei, dass viele neue Arbeitsplätze entstanden und seit dem Ende der

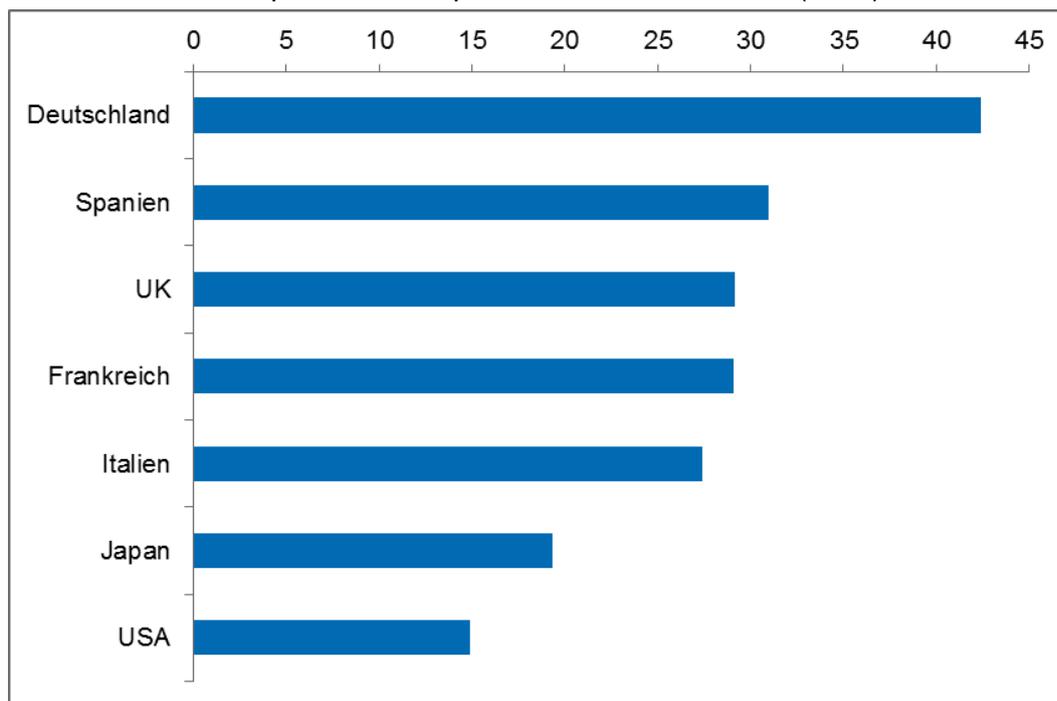
1950er Jahre Vollbeschäftigung herrschte. Zudem ermöglichten hohe Exportwachstumsraten in den 1950er Jahren schon bald Handelsbilanzüberschüsse und halfen, das Problem der hohen Auslandsverschuldung Westdeutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg zu mindern.

3.2 Offenheit und Exporterfolge der deutschen Wirtschaft

Offene Märkte sind – vor allem als Grundvoraussetzung für einen funktionierenden marktwirtschaftlichen Wettbewerb – schon seit Walter Eucken ein ordnungspolitisches Kernelement der Sozialen Marktwirtschaft (Eucken, 1952/1990). Auf dieser Erkenntnis baute auch Ludwig Erhard mit seiner aufgezeigten Strategie zur Rückkehr auf den Weltmarkt auf. Dieser Kurs galt auch danach. So hat sich Deutschland im europäischen Konzert immer wieder für offene Märkte und gegen Protektionismus eingesetzt – meist mit großem Nachdruck und auch gegen Widerstände aus anderen Teilen Europas. Neben dem erwähnten Zollabbau im Rahmen des GATT bestanden weitere Liberalisierungsschritte in den verschiedenen Erweiterungen von EG und EU, dem EU-Binnenmarkt und der Europäischen Währungsunion. In der Folge ist Deutschland relativ zu seiner Größe ein besonders handelsoffenes Land (Abbildung 2).

Abbildung 2: Offenheitsgrad großer Industrieländer

Durchschnitt aus Exporten und Importen in Prozent des BIP (2012)



Quellen: EU Kommission; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

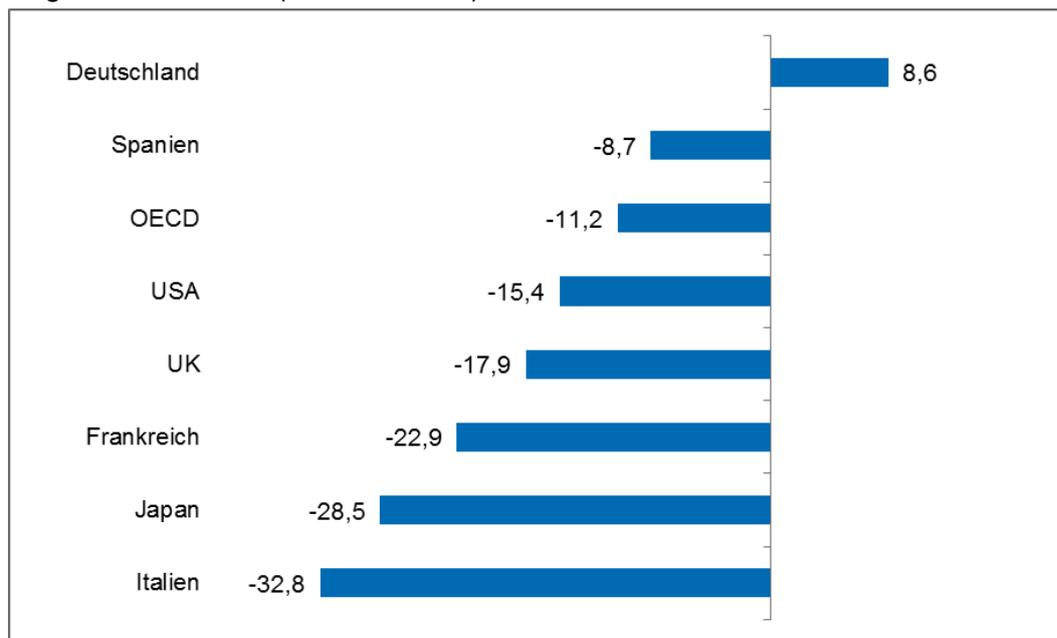
Die große Handelsoffenheit ist Reflex und Mitursache des deutschen Exporterfolgs. Deutschland ist zwar nicht mehr Weltmeister im Warenexport. Doch haben sich die deutschen Exporteure auf dem Weltmarkt deutlich besser geschlagen als ihre Mitbewerber aus anderen wichtigen Industrieländern. Das belegt die Entwicklung der Exportperformance (Abbildung 3).

Verschiedene Faktoren tragen dazu bei, den bemerkenswerten deutschen Exporterfolg zu erklären. Dabei ist es sinnvoll, zu unterscheiden zwischen Faktoren, die die Nachfrage nach deutschen Ausfuhren erklären, und Faktoren, die relevant für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gegenüber sind:

Auf der *Nachfrageseite* spielt eine wichtige Rolle, dass sich deutsche Unternehmen eine recht gute Position auf den globalen Wachstumsmärkten geschaffen haben (Matthes, 2010; Römer, 2011). Dabei spielt die Spezialisierung der deutschen Wirtschaft auf Investitionsgüter eine wichtige Rolle (Grömling, 2014a). Denn viele Schwellenländer industrialisieren sich und haben vor allem vor der globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise stark in Maschinen und Anlagen investiert. Deutschland ist im Zuge dieser Entwicklung zu einer Art „Ausrüster“ der Schwellenländer geworden und hat stark von deren ökonomischem Aufstieg profitiert. Darüber hinaus haben deutsche Exporteure indirekt auch einen Nutzen aus den zeitweilig sehr hohen Energiepreisen gezogen. So lässt sich zeigen, dass die Ausfuhren der deutschen Wirtschaft in wichtige Energieliefer-Länder tendenziell mit höheren Energiepreisen zunehmen. Dies gilt besonders für die Investitionsgüter (Grömling, 2014b).

Abbildung 3: Veränderung der Exportperformance

Angaben in Prozent (2000 bis 2014)



*Die Exportperformance gibt an, wie sich die Exporte eines Landes relativ zu den (handelsgewichteten) Importen seiner Handelspartner entwickeln. Ein Zuwachs (Rückgang) signalisiert einen Gewinn (Verlust) von Marktanteilen auf den jeweiligen Auslandsmärkten.

Quellen: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Bei der *Wettbewerbsfähigkeit* kann zwischen preislichen und nicht-preislichen Faktoren unterschieden werden:

- Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird üblicherweise vor allem mit realen effektiven Wechselkursen gemessen.⁷ Diese Indikatoren haben sich in der vergangenen Dekade recht günstig für Deutschland entwickelt. Dahinter stehen Lohnzurückhaltung und eine relativ starke Nutzung der internationalen Arbeitsteilung durch Global Sourcing und Offshoring. Verschiedene Studien haben allerdings gezeigt, dass die deutschen Exporte im internationalen Vergleich relativ wenig von der preislichen Wettbewerbsfähigkeit abhängen (u. a. Stahn, 2006).
- Wichtiger erscheint die nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit für die deutsche Wirtschaft, auch wenn diese quantitativ deutlich schwerer zu erfassen ist (Bickenbach et al., 2014). Dahinter steht in erster Linie die hohe Qualität, Verlässlichkeit und Liefertreue deutscher Exporteure, die traditionell durch die Marke „Made in Germany“ verkörpert wird. Darüber hinaus gelingt es ihnen durch Spezialisierung und Produktdifferenzierung recht gut, attraktive Produkte anzubieten und Preissetzungsspielräume zu schaffen. Die sogenannten Hidden Champions –recht unbekannt mittelständische Unternehmen, die zu den Weltmarktführern in ihrem Segment gehören –, erreichen diese bemerkenswerten Erfolge durch eine oft jahrzehntelange Spezialisierung und Erfahrung in Marktnischen (Simon, 2007). Diese Firmen und auch viele andere deutsche Unternehmen setzen zudem immer mehr auf produktbegleitende Dienstleistungen, um sich von der Konkurrenz abzugrenzen (Kempermann/Lichtblau, 2012).

4 Neuer Protektionismus und stockende Handelsliberalisierung: Gefahren für Deutschland und die Weltwirtschaft

Die große Offenheit der deutschen Volkswirtschaft bietet enorme Chancen, macht aber auch anfällig für eine protektionistischere internationale Handelspolitik und für mangelnde Fortschritte bei der weiteren Liberalisierung relevanter Wachstumsmärkte und Handelsthemen. Auf beiden Gebieten haben die handelspolitischen Entwicklungen der vergangenen Jahre eine gewisse Besorgnis aufkommen lassen.

4.1 Neuer Protektionismus?!

Es scheint, dass Protektionismus nach der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wieder hofähiger geworden ist – und das möglicherweise nicht nur wegen einer schwachen Wirtschaftsentwicklung, sondern auch als Reflex einer kritischeren Haltung vieler Länder gegenüber Marktwirtschaft, Globalisierung und internationalem Wettbewerb. Im Folgenden wird eine kurze deskriptive Bestandsaufnahme über jüngere protektionistische Trends gemacht und nach den Ursachen und Auswirkungen dieser Entwicklung gefragt.

⁷ In den realen effektiven Wechselkurs fließen mehrere Komponenten ein: die bilateralen nominalen Wechselkurse mit wichtigen Handelspartnern, die mit der regionalen Handelsstruktur gewichtet werden, sowie Preis- oder Kostenindikatoren (etwa Lohnstückkosten).

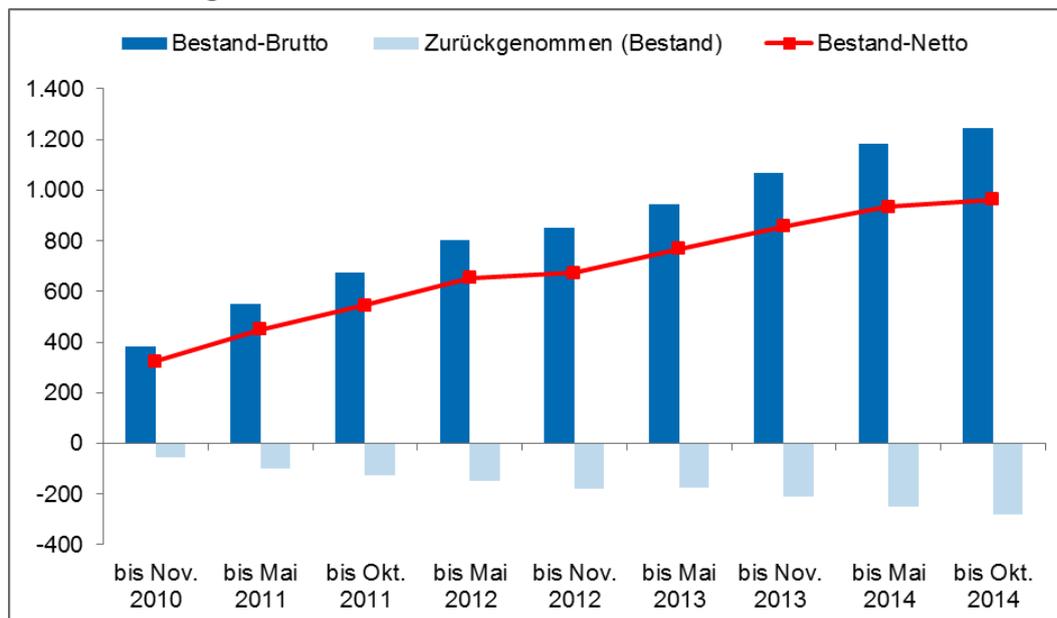
4.1.1 Bestandsaufnahme

Globale Perspektive

Eine systematische Bestandsaufnahme der Entwicklung des Protektionismus in globaler Perspektive ist nicht leicht. Denn es gibt keine einheitliche Erfassung protektionistischer Maßnahmen und kaum Meldepflichten. Verschiedene Institutionen versuchen, diese Lücke mit regelmäßigen Berichten zu schließen. Diese Initiativen entstanden in erster Linie, weil im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise – der sogenannten Großen Rezession – eine massive Zunahme des Protektionismus wie im Rahmen der Großen Depression der 1930er Jahre befürchtet und deshalb mehr Transparenz als notwendig erachtet wurde.

Die relevanten Studien basieren zwar auf unterschiedlichen Abgrenzungen von erfassten Handelsbarrieren und decken verschiedene Berichtszeiträume ab. Doch kommen sie tendenziell zu ähnlichen Ergebnissen. Demnach ist es zu einem durchaus besorgniserregenden Anstieg des Protektionismus gekommen, auch wenn die Dimensionen der Großen Depression nicht erreicht wurden. Sorge bereitet vor allem, dass die (noch verständliche) Zunahme protektionistischer Maßnahmen in direkter zeitlicher Folge der Großen Rezession nicht nur temporärer Natur war, sondern sich trotz moderater Erholungstendenzen der Weltwirtschaft zu verstetigen scheint. Diese Schlussfolgerung wird im Folgenden anhand verschiedener Datenquellen untermauert.

Abbildung 4: Bestand an neuen handelshemmenden Maßnahmen der G20-Staaten nach WTO-Angaben



Quellen: WTO, 2014; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die **WTO** fokussiert in ihren in etwa halbjährlichen „Reports on G-20 Trade Measures“ auf Maßnahmen der G20-Staaten, die tendenziell den Warenhandel erschweren (oder vereinfachen) und die von den betreffenden Ländern gemeldet oder von ihnen auf Anfrage bestätigt wurden.⁸

⁸ Die WTO (2014) verweist aus politischen und rechtlichen Gründen darauf, dass die Auflistung der Maßnahmen kein Urteil über deren protektionistische Intention und Wirkung oder über deren Konformität mit WTO-Recht bedeutet.

Dazu zählen besonders auch Strafzölle im Rahmen sogenannter Antidumping- und Antisubventionsverfahren. In dem jüngsten Bericht vom November 2014 kommt die WTO zu den folgenden Ergebnissen (WTO, 2014): Die Anzahl neuer handelsbeschränkender Maßnahmen verharrt mit knapp 19 im Monatsdurchschnitt in den letzten drei Berichtszeiträumen auf hohem Niveau. Dies gilt vor allem für den Anteil der von diesen Maßnahmen betroffenen Importe in Höhe von 0,8 Prozent der G20-Einfuhren im letzten Berichtszeitraum Mai bis Oktober 2014.

Die Erwartung, dass es mit zunehmendem Abstand zu der Großen Rezession zu einem Abflauen neuer protektionistischer Maßnahmen kommen würde, hat sich nicht bestätigt. Ähnlich enttäuschend ist, dass von den seit 2008 eingeführten (und von der WTO erfassten) über 1.240 Maßnahmen bislang nur die recht geringe Anzahl von rund 280 zurückgenommen wurde. In der Folge stieg der Bestand an protektionistischen Maßnahmen kontinuierlich an und erreichte im Oktober 2014 per saldo rund 960 (Abbildung 4).⁹ Damit sind von diesen Maßnahmen inzwischen insgesamt über 5 Prozent der Importe der G20-Staaten betroffen.

Die **Weltbank** kam mit ihrer „Temporary Trade Barriers Database“ im Juni 2014 mit Blick auf die Bestandsentwicklung von protektionistischen Maßnahmen zu relativ ähnlichen Ergebnissen (Bown, 2014). Erfasst wurden allerdings nur Antidumping-, Antisubventions- und Schutzmaßnahmen der G20-Staaten bis Ende 2013. Trotz eines minimalen Rückgangs im Jahr 2013 blieb der Anteil der von derartigen Maßnahmen betroffenen Importe (von Nicht-Öl-Produkten) der G20-Schwellenländer demnach mit rund 3 Prozent auf einem deutlich höheren Niveau als vor der Krise. Damals lag diese Quote noch bei etwa 2 Prozent. Bei den G20-Industrielländern ist in diesem Zeitraum auch ein Anstieg des betroffenen Importanteils zu verzeichnen, allerdings in einem geringeren Ausmaß und zudem mit leicht geringeren Werten als kurz nach der Jahrtausendwende. Positiv merkt der Weltbank-Bericht an, dass die *neu initiierten Maßnahmen* der G20-Staaten im Jahr 2013 einen geringeren Anteil an Importen (von Nicht-Öl-Produkten) betreffen als im Gefolge der Großen Rezession. Die WTO (2014) weist allerdings darauf hin, dass im Jahr 2014 die Anzahl von neu initiierten Antisubventionsverfahren sehr stark gestiegen ist.

Die **Global Trade Alert** (GTA) (Evenett, 2014) ist eine wesentlich umfassendere Datenquelle zu dem neuen Protektionismus. Erfasst werden unter anderem Zölle, Handelsschutzmaßnahmen, Exportsteuern oder -beschränkungen, eine Vielzahl nichttarifärer Handelshemmnisse sowie staatliche Beihilfen und Rettungsprogramme. Daher ist der Bestand an protektionistischen Maßnahmen seit 2008 in globaler Sicht auch in etwa dreimal höher als bei der WTO (2014). Seit Krisenbeginn im Jahr 2008 wurde nach GTA-Angaben alle 18,5 Stunden auf der Welt eine protektionistische Maßnahme gegen Exporteure, Investoren oder Arbeitnehmer der G20-Staaten ergriffen. Abbildung 5 macht zudem deutlich, dass die Anzahl neuer protektionistischer Maßnahmen in globaler Sicht seit Erfassungsbeginn 2008 im Jahr 2013 einen neuen Höchststand erreichte, der sogar minimal über dem Stand des Krisenjahrs 2009 lag.¹⁰

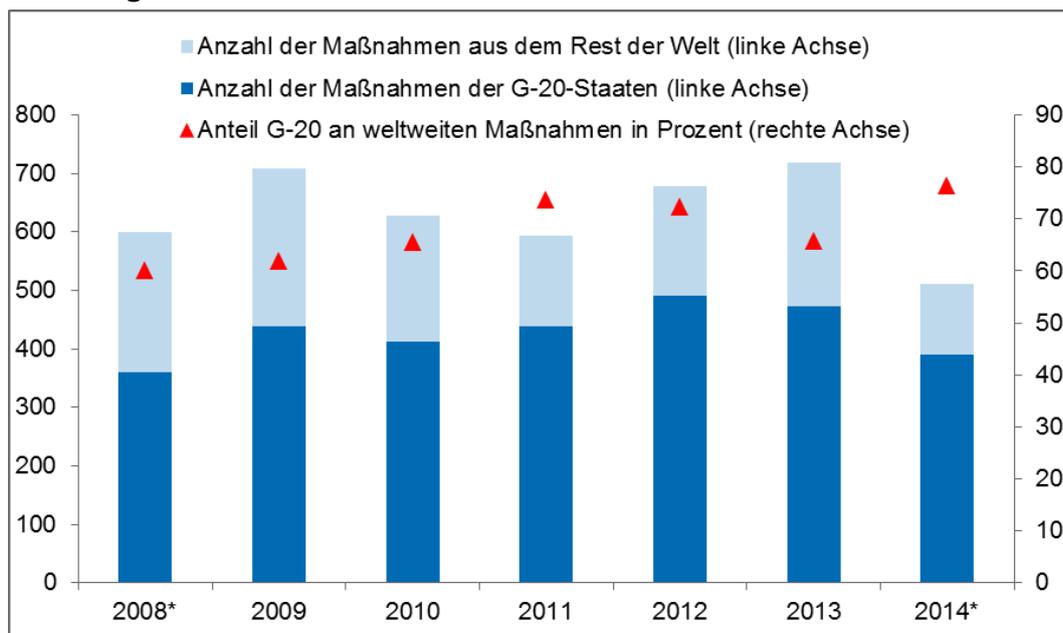
Dieser Überblick kann nur ein grobes Bild der neuen Protektionismus-Landschaft zeichnen, da wie erwähnt erhebliche Erfassungsprobleme bestehen. Dies zeigt sich auch daran, dass die

⁹ Die WTO erfasst die Rücknahme erst ab Ende des Jahres 2010. Sie weist auch darauf hin, dass in dem zuletzt betrachteten Zeitraum eine Reihe von in ihrer Wirkung nennenswerten handelsliberalisierenden Maßnahmen zu verzeichnen ist.

¹⁰ Die Erfassung für 2014 ist noch recht unvollständig. Daher kann noch nicht belastbar auf einen Rückgang protektionistischer Maßnahmen geschlossen werden.

GTA-Angaben für vergangene Zeiträume durch eine längere Recherche- und Erfassungszeit regelmäßig und deutlich nach oben korrigiert werden. Für Maßnahmen, die die EU-Länder betreffen, ist die Anzahl der Maßnahmen in dem Bericht vom November 2014 im Vergleich zu dem Bericht des Jahres 2011 beispielsweise um 184 Prozent nach oben revidiert worden. Es ist daher dringend notwendig, die Berichtspflichten und die Transparenz über neue protektionistische Maßnahmen zu verbessern.

Abbildung 5: Jährliche neue protektionistische Maßnahmen nach Angaben von Global Trade Alert



*Annualisierte Daten.

Quelle: Global Trade Alert (Evenett, 2014)

EU Perspektive

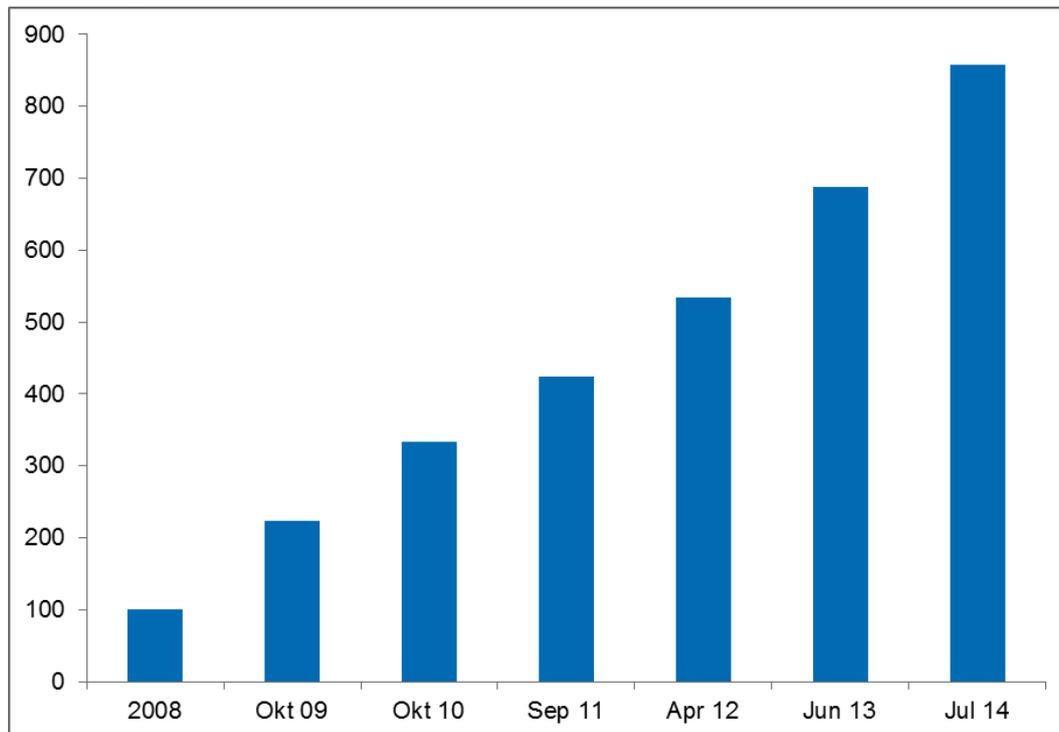
Auch die **Europäische Kommission** erstellt im Nachgang der Krise Berichte über potenziell handelsbeschränkende Maßnahmen wichtiger EU-Handelspartner in annähernd jährlichem Abstand (European Commission, 2014). Sie fließen in die WTO-Berichte ein, erfassen aber einen breiteren Maßnahmenkreis.¹¹

In der Kommissionsstudie zeigt sich im letzten Berichtszeitraum Juni 2013 bis Juni 2014 ebenfalls ein Anstieg neuer (potenziell) protektionistischer Maßnahmen auf 170 gegenüber 150 in der Vorperiode. Auch die Anzahl der zurückgenommenen Maßnahmen, die seit 2008 ergriffen worden waren, ging zurück von 18 auf 12. In der Folge ist der Bestand der seit Beginn der Großen Rezession ergriffenen Maßnahmen auf knapp 860 kontinuierlich gestiegen (Abbildung 6).

¹¹ Dazu gehören neben Maßnahmen an der Grenze wie Zölle und handelspolitische Schutzmaßnahmen auch Exportbeschränkungen sowie nichttraditionelle Maßnahmen „hinter“ der Grenze, die ausländische Anbieter diskriminieren – sei es durch fiskalische oder regulatorische Maßnahmen oder durch sogenannte Local-Content-Vorschriften. Ebenso eingeschlossen sind Maßnahmen, die Bereiche wie Dienstleistungshandel, Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen oder Auslandsinvestitionen beeinträchtigen sowie konjunktur- und exportstimulierende Maßnahmen.

Erneut stechen die Schwellenländer deutlich negativ hervor. Dies gilt vor allem für Argentinien (rund 160 Maßnahmen) und Russland (rund 130 Maßnahmen) zwischen Oktober 2008 und Ende Juni 2014. Doch auch Indonesien, Brasilien, China, Südafrika und Indien kommen jeweils auf rund 50 und mehr Maßnahmen. Auf diese sieben Schwellenländer entfallen zusammen rund 70 Prozent der seit Krisenbeginn ergriffenen und von der EU erfassten Maßnahmen.

Abbildung 6: Bestand an potenziell handelsbeschränkenden Maßnahmen der EU-Partner nach Angaben der EU-Kommission



Quelle: EU-Kommission (European Commission, 2014)

Deutsche Perspektive

Der **DIHK** (2014) befragte im Herbst 2013 rund 2.200 auslandsaktive Unternehmen mit Sitz in Deutschland zu ihren Erfahrungen mit protektionistischen Maßnahmen auf ihren Exportmärkten. Mehr als ein Drittel antwortete, dass sie im Jahr 2013 eine Zunahme von Hemmnissen bei ihren Auslandsgeschäften feststellen mussten. Die ergriffenen Handelsbarrieren, mit denen heimische Firmen vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden sollen, liegen immer öfter in einem rechtlichen Graubereich (und damit häufig außerhalb der WTO-Regeln). Knapp 60 Prozent der befragten Firmen beklagten sich jeweils über lokale Zertifizierungsanforderungen und verstärkte Sicherheitsanforderungen. Oft werden auf dieser Basis zusätzliche Tests nach heimischen Standards verlangt, die dann teilweise willkürlich und kurzfristig eingeführt oder verändert werden. Vor allem in Indonesien und Russland, aber auch in den USA trafen die Unternehmen diese Formen von Handelshemmnissen an.

4.1.2 Ursachen und Auswirkungen

Die Ursachen für den Anstieg des Protektionismus sind vielfältig. Grundsätzlich zeigt die Handelstheorie, dass Handelsbarrieren für ein großes Land wohlfahrtssteigernd sein können, wenn

der Rest der Welt seine Handelspolitik beibehält (Krugman/Obstfeld, 2004). Wenn dieses große Land etwa mit höheren Zöllen seine Nachfrage der Welt teils entziehen und so durch einen globalen Nachfragerückgang die Weltmarktpreise zugunsten billigerer Importe drücken kann, ist das optimale Zollniveau für dieses Land nicht gleich null. Zwar ist Protektionismus für ein kleines Land schädlich, wenn es die Weltmarktpreise nicht beeinflussen kann. Doch können politökonomische Zwänge auch hier dazu führen, dass eine Regierung Handelsbarrieren erhebt. Denn in der Regel sind Verbraucher, die dann unter höheren Preisen leiden, schlechter organisiert als Interessengruppen, die durch Protektionismus in Form höherer Gewinne profitieren.

Die globale Nachfrageschwäche der jüngeren Vergangenheit gibt zusätzlich Anreize, durch Handelsbarrieren Nachfrage im eigenen Land zu halten und so die übrigen Handelspartner zu schädigen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass in Situationen mit schwachem globalem Wachstum tendenziell mehr Protektionismus zu verzeichnen ist (EZB, 2013). In einer solchen Situation drohen jedoch Protektionswettläufe und Handelskriege, die allen Beteiligten schaden.

Darüber hinaus scheint sich nach der globalen Finanzmarktkrise die Einstellung vieler Staaten zu Offenheit, Globalisierung und marktwirtschaftlichen Prinzipien verändert zu haben. Darauf deutet hin, dass der Trend zum Protektionismus anhält, obwohl die Weltwirtschaft sich zuletzt zwar nicht sehr dynamisch, aber auch nicht so schlecht wie in der Großen Depression entwickelt hat. Ein weiteres Indiz hierfür ist darin zu sehen, dass der Anstieg des Protektionismus gerade in einigen Schwellenländern mit mehr staatlichen Subventionen und einer stärker interventionistischen Industriepolitik einhergeht (The Economist, 2013).

Schließlich lässt sich das geringe Ausmaß an Rücknahmen und somit der anhaltende Anstieg im Bestand protektionistischer Maßnahmen auch politökonomisch erklären. So üben Interessengruppen, die von Handelsbarrieren profitieren, üblicherweise politischen Druck aus, den Schutz beizubehalten. Daher ist zu fordern, dass protektionistische Maßnahmen nur befristet eingeführt werden sollten.

Die stärkere Überwachung und Dokumentation protektionistischer Maßnahmen durch die WTO hatte eigentlich zum Ziel, durch Mechanismen wie „naming and shaming“ und „peer pressure“ den Anreiz zum Protektionismus einzudämmen. Doch ist dies bedauerlicherweise nur teilweise gelungen. Dazu mag auch beigetragen haben, dass alle größeren Handelspartner auf protektionistische Maßnahmen zurückgegriffen und sich zu wenig gegenseitig dabei gebremst haben (zu diesem „Glashauseffekt“ siehe Evenett, 2014).

Da die Ursachensuche auf Plausibilitätsüberlegungen beruht, ist sie mit einem gewissen Grad an Unsicherheit behaftet. Somit bleibt abzuwarten, ob sich der Anstieg protektionistischer Maßnahmen weiter fortsetzen wird.

Der neue Protektionismus wirkt wie Sand im Getriebe des Welthandels. Er erschwert kurzfristig eine dynamische Erholung der globalen Konjunktur. Mittel- und längerfristig kann er zu einer Bedrohung für die internationale Arbeitsteilung und die Globalisierung werden. Die jüngste Stagnation der globalen Exportquote ist möglicherweise auch darauf und auf das verlangsamte globale Tempo der Handelsliberalisierung zurückzuführen (Constantinescu et al., 2015). Die deutsche Wirtschaft ist wegen ihrer großen Offenheit besonders von dieser problematischen Entwicklung betroffen.

Dies gilt neben Handelsbarrieren für Importe im Übrigen auch für Maßnahmen, die den Export wichtiger Rohstoffe beschränken und die nach Angaben des EU-Berichts zuletzt wieder zugekommen haben (European Commission, 2014). Denn gerade Deutschland ist auf die verlässliche und günstige Versorgung mit wichtigen Industrierohstoffen angewiesen. Hier fehlt es noch an multilateraler Handelsdisziplin.

Es bleibt zu hoffen, dass der neue Protektionismus sich nicht durch selbstverstärkende Effekte im Zuge von Vergeltungsmaßnahmen und Subventionswettläufen immer weiter verschärfen wird.

4.2 Rolle der WTO und Probleme globaler Handelsliberalisierung

Die WTO spielt eine wichtige Rolle bei der Überwachung des Protektionismus. Sie versucht, das Welthandelssystem zu schützen – eine ihrer zwei Hauptaufgaben. Die Welthandelsregeln haben sich im Zuge der erwähnten verschiedenen Welthandelsrunden entwickelt (Kapitel 3.2) und bilden einen verlässlichen Rahmen für den Handel der inzwischen 160 WTO-Mitgliedstaaten untereinander. Seit der Gründung ist die Mitgliederzahl durch anhaltende Beitritte von Entwicklungsländern immer weiter gestiegen. Denn gerade für kleinere und weniger mächtige Staaten erscheint ein regelbasiertes Handelssystem sinnvoll zu sein. Für Entwicklungsländer ist es besonders attraktiv, dass Entscheidungen in der WTO einstimmig gefällt werden (also jedes Land ein Vetorecht hat) und dass es einen verlässlichen Streitschlichtungsmechanismus gibt, bei dem auch kleine Staaten gegenüber den großen Handelsnationen zu ihrem Recht kommen können. Schließlich schafft die WTO ein Level Playing Field für ihre Mitglieder, da ihre Regeln auf dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung basieren. So muss ein Land allen WTO-Mitgliedern beim Import in sein Land die gleichen Vorteile einräumen (Meistbegünstigungsprinzip). Zudem dürfen die Importeure (in den von WTO-Abkommen abgedeckten Bereichen) nicht schlechter behandelt werden als Inländer (Inländerbehandlung). Vor allem aus diesen Gründen bleibt die multilaterale Handelsliberalisierung der Königsweg.

Doch gerade bei der zweiten Hauptaufgabe der WTO – der fortschreitenden Handelsliberalisierung – mangelt es erheblich an Fortschritten. Zwar war die letzte Uruguay-Welthandelsrunde (1986–1993) noch sehr erfolgreich (s. Kapitel 3.2). Neben der Erweiterung der Handelsthemen und der WTO-Gründung gelang es, die Entwicklungsländer grundsätzlich in die WTO-Disziplin mit einzubinden. Nach einigen erfolgreichen Sektorabkommen startete die neue Doha-Welthandelsrunde im Jahr 2001 mit großen Hoffnungen, den begonnenen Liberalisierungsweg fortzusetzen. Die Erwartungen orientierten sich dabei an den folgenden wesentlichen Linien:

- Die Industrieländer hofften vor allem auf den weiteren Abbau der Handelsbarrieren auf Industriewaren und Dienstleistungen in den schnell wachsenden Schwellenländern.
- Die Entwicklungs- und Schwellenländer erwarteten, dass der mit der Uruguay-Runde begonnene Abbau des Agrarprotektionismus der Industrieländer fortgesetzt würde. Sie hofften auf besseren Zugang zu den großen Agrarabsatzmärkten der Welt, da sie in diesem Sektor Spezialisierungsvorteile besitzen.

Doch die sogenannte Doha Development Agenda, die die Interessen der Entwicklungsländer besonders berücksichtigen sollte, erwies sich als problembelastet. Die Verhandlungen gerieten aus verschiedenen Gründen immer wieder ins Stocken (Matthes, 2006b). Einige wichtige Aspekte sind:

- Einige Stärken der WTO erwiesen sich dabei auch als Schwächen – so das Einstimmigkeitsprinzip, die gewachsene Mitgliederzahl und das Prinzip, dass alle Einzelpunkte erst beschlossen sind, wenn das Gesamtpaket verabschiedet ist.
- Die Entwicklungs- und Schwellenländer traten sehr viel selbstbewusster auf und formierten durchsetzungskräftige Gruppierungen.
- Der Aufstieg Chinas veränderte die Verhandlungsdynamik:
 - Die Industrieländer und vor allem die USA drängten bei den erfolgreichen Schwellenländern auf mehr Marktöffnung, diese Staaten beriefen sich aber auf ihren in der WTO formellen Status als Entwicklungsländer und damit auf die Entwicklungsagenda der Runde.
 - Aus Angst vor Chinas Dominanz waren die übrigen Entwicklungs- und Schwellenländer weniger bereit, ihre Märkte zu öffnen.
- Schließlich erwiesen sich vor allem in den USA die Interessenverbände der Agrarindustrie als Liberalisierungshemmnis, forderten aber zugleich für US-Agrarexporte einen wesentlich verbesserten Zugang zu den Märkten der Entwicklungs- und Schwellenländer.

Somit brach entlang der zuvor aufgezeigten Hauptverhandlungslinien ein tiefer Konflikt zwischen den Industrieländern auf der einen und den Entwicklungs- und Schwellenländern auf der anderen Seite auf, der bis heute im Wesentlichen ungelöst ist.

Erfreulicherweise konnte die WTO nach vielen Enttäuschungen im Herbst 2014 mit der Einigung auf das sogenannte Bali-Paket einen wichtigen Teilerfolg verbuchen und wieder eine (wenn auch begrenzte) Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen. Neben einer Reihe von Maßnahmen im Interesse der Entwicklungsländer besteht der Kernpunkt des Pakets im Abbau von bürokratischen Hemmnissen bei der Zoll- und Handelsabwicklung. Dadurch sind bei ambitionierter Umsetzung erhebliche positive Wohlfahrtswirkungen in drei- bis sogar vierstelliger Milliardenhöhe zu erwarten (WEF et al., 2013, Anhang). Die Signalwirkung des Bali-Pakets ist sicherlich groß und auch die Perspektiven für Fortschritte bei den übrigen Themen der Doha-Runde sind etwas besser geworden. So wünschenswert ein erfolgreicher und ambitionierter Abschluss der Doha-Runde wäre, so fraglich erscheint die Erfüllung dieser Hoffnung. Denn neben dem erwähnten Grundkonflikt zwischen den Industrie- und Schwellenländern sprechen auch das geschilderte protektionistischere Klima und die aufgekommenen Zweifel an Offenheit und marktwirtschaftlichen Prinzipien für eine gewisse Skepsis.

Weil die WTO-Liberalisierung stockt und zudem viele wichtige „neue“ Handelsthemen ohnehin bei der Doha-Runde ausgeschlossen bleiben, sind bilaterale Freihandelsabkommen (FHA) zu einem wichtigen Ausweg geworden. Mit ihnen lassen sich auch sogenannte WTO-plus-Themen wie Investitionen, Wettbewerb und regulatorische Kooperation zum Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse voranbringen. Allerdings ist dieser Weg auch nicht ohne Probleme (Glania/Matthes, 2004). So kann es durch die Abkehr von dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung zu einer Handelsumlenkung zulasten von Drittländern kommen. Zudem führt die Vielzahl bilateraler FHA auf globaler Ebene – inzwischen sind rund 400 bei der WTO gemeldet – zu einem unübersichtlichen Netzwerk („spaghetti bowl“). Da jedes Abkommen seine eigenen Regeln hat, sind damit steigende Transaktionskosten verbunden, die besonders für kleine und mittlere Unternehmen nennenswert ins Gewicht fallen können.

Trotz dieser Nachteile sind FHA zu einer unverzichtbaren Alternative geworden und die EU hat verstärkt auf diese Liberalisierungsstrategie gesetzt. Zunächst hatte sie nach Beginn der Doha-Runde ein Moratorium für den Beginn neuer Abkommen beschlossen. Als die Fortschritte bei der Doha-Runde ausblieben und andere wichtige Akteure wie die USA und China verstärkt auf die FHA-Strategie setzten, schwenkte auch die EU wieder um. Mit einer neuen Handelsstrate-

gie (Global-Europe-Strategie) sollten attraktive (also große und/oder stark wachsende) Absatzmärkte durch den Abbau von Handelsbarrieren für EU-Exporteure besser erschlossen werden. Zudem galt es zu verhindern, dass die EU dadurch in Mitleidenschaft gezogen wurde, dass andere Länder sich gegenseitig zulasten von Drittländern einen besseren Zugang einräumten.

Ein erstes wichtiges Ergebnis ist das FHA mit Südkorea, das seit 2011 in Kraft ist. Auch mit Singapur ist ein Abkommen inzwischen erfolgreich verhandelt worden, muss aber noch formell beschlossen werden. Darüber hinaus verhandelt die EU FHA vor allem mit den Wachstumsmärkten Indien, Vietnam und Malaysia und ein Investitionsabkommen mit China. Neu ist, dass auch FHA mit Industrieländern in den Blick genommen wurden. Mit Kanada liegt ein ausverhandeltes Abkommen vor (CETA), dagegen kommen die Verhandlungen mit Japan nur recht schleppend voran. Die Krönung dieser FHA-Strategie ist die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP).

5 TTIP: Chance zur Gestaltung und Signal für Marktoffenheit

TTIP bietet nicht nur die Chance auf ein Handels- und Investitionsabkommen mit dem größten Handelspartner der Welt. TTIP kann auch als ein Signal für Liberalisierung und Marktwirtschaft und gegen Protektionismus und Globalisierungsskepsis gelten. Dazu muss es jedoch gelingen, mit den USA ein Abkommen zu schließen, das die potenziellen Vorteile maximiert und mögliche Risiken und Nachteile minimiert. Im Folgenden wird daher zunächst die Bedeutung des transatlantischen Marktes aufgezeigt und wichtige Vorteile und Chancen hervorgehoben. Im Anschluss werden mögliche Risiken und Nachteile abgewogen diskutiert.

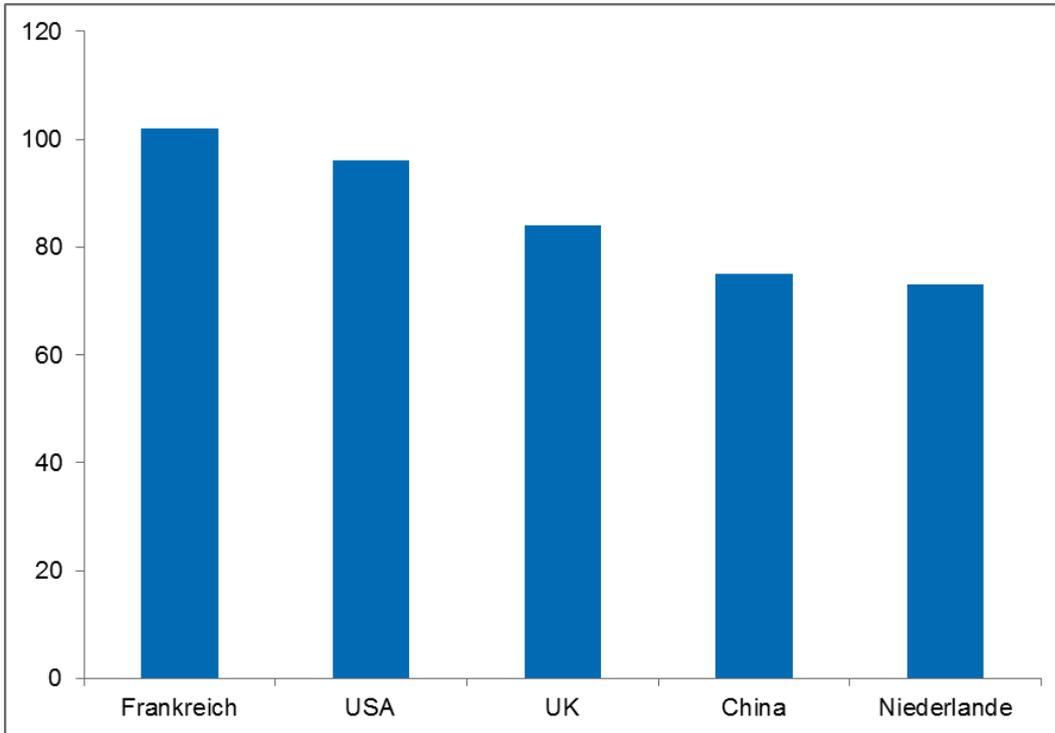
5.1 Bedeutung der Wirtschaftsverflechtung mit den USA

Die Wirtschaftsbeziehungen zu den USA sind aus der Sicht von Deutschland und der EU recht eng und umfassen neben dem Handel auch intensive Investitionsverflechtungen. Für die EU sind die Vereinigten Staaten mit einem Anteil von rund 14 Prozent der größte Partner im Warenhandel vor China und Russland. Bei den Warenexporten liegt der US-Anteil sogar bei knapp 17 Prozent. Noch größer ist die relative Bedeutung bei den Auslandsinvestitionen: Hier liegen die USA mit einem Bestand an Direktinvestitionen von über 1.600 Milliarden Euro aus der EU (2012) und einem Anteil an den gesamten EU-Auslandsinvestitionen von fast einem Drittel unangefochten an der Spitze.

Auch aus deutscher Sicht sind die USA ein sehr wichtiger Handelspartner. Waren im Wert von rund 145 Milliarden Euro wurden 2014 mit den USA ausgetauscht. Bei den deutschen Warenexporten sind die USA der wichtigste außereuropäische Absatzmarkt, in der Gesamtschau rangieren sie mit 96 Milliarden Euro an zweiter Stelle hinter Frankreich (Abbildung 7). Dies entspricht einem Anteil von rund 8 Prozent an den deutschen Warenexporten. Der Dienstleistungshandel mit den USA, bei dem in beide Richtungen Serviceleistungen im Wert von über 60 Milliarden Euro im Jahr 2013 ausgetauscht wurden, hat sich in den vergangenen rund zehn Jahren sogar dynamischer entwickelt als der Warenhandel.

Abbildung 7: Deutsche Warenexporte

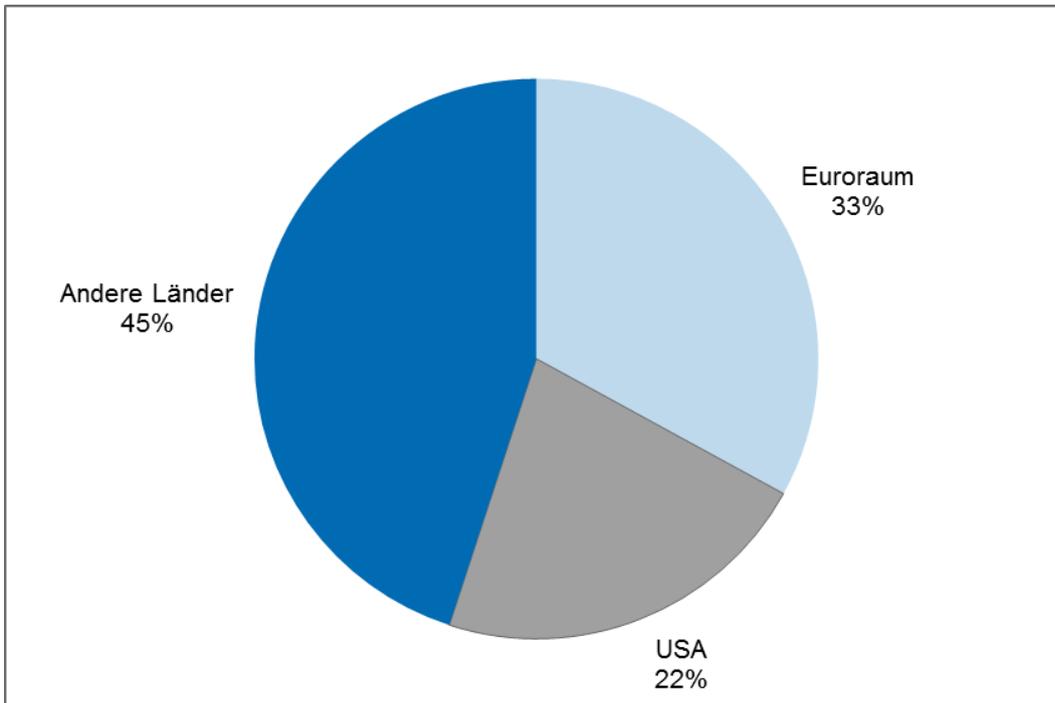
Angaben für 2014 in Milliarden Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Abbildung 8: Deutsche Direktinvestitionsbestände im Ausland

Anteile in Prozent im Jahr 2012



Mittelbare und unmittelbare Direktinvestitionen.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die USA rangieren unter den Zielländern deutscher Auslandsinvestitionen deutlich auf Rang eins. Nach Angaben der Deutschen Bundesbank betragen die Direktinvestitionsbestände im Jahr 2012 gut 266 Milliarden Euro: Das sind mehr als 22 Prozent der gesamten deutschen Direktinvestitionen im Ausland (Abbildung 8). Seit 1990 ist ein immenser Anstieg um knapp 500 Prozent zu verzeichnen.

Mit diesen engen Wirtschaftsverflechtungen ist der transatlantische Markt die größte Wirtschaftszone weltweit. EU und USA stehen für fast zwei Drittel der globalen Direktinvestitionsbestände im Ausland, für knapp die Hälfte der globalen Wirtschaftsleistung und für etwa ein Drittel des Welthandels. Damit haben die transatlantischen Partner mit TTIP die Möglichkeit, ein Abkommen zu schaffen, das auf andere Handelspartner in der Welt ausstrahlt und bei richtiger Handhabung wieder zu mehr Liberalisierung in der internationalen Handelspolitik beiträgt.

5.2 Bewertung der Debatte über TTIP

Die Debatte über TTIP wird sehr kontrovers geführt. Das ist einerseits verwunderlich, da andere Freihandelsabkommen der EU bei Weitem nicht so viel öffentliche Aufmerksamkeit erzeugt haben wie TTIP. Andererseits ist die Relevanz von TTIP aufgrund der immensen Dimension des transatlantischen Marktes zweifellos wesentlich größer als alle vorherigen EU-Abkommen. Dabei wird die Diskussion teilweise von Missverständnissen und mangelnden Sachinformationen geprägt. Daher sind Aufklärung über die Faktenlage und Differenzierung bei der Argumentation dringend nötig. Im Folgenden werden die Chancen und Risiken einer Bewertung aus wissenschaftlicher Perspektive unterworfen.

5.2.1 Vorteile und Chancen

Ökonomische Vorteile von TTIP

Vorteile bringt TTIP vor allem in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht. Ökonomische Chancen entstehen durch den Abbau von Handelsbarrieren und die stärkere transatlantische Wirtschaftsintegration. Die Höhe der zusätzlichen Wohlfahrtsgewinne für beide Partner ist allerdings umstritten. Verschiedene Studien kommen hier aufgrund unterschiedlicher Annahmen und Methodik zu divergierenden Ergebnissen. Das überwiegende Gros der Studien weist jedoch positive Wohlfahrtseffekte für die EU und die USA in relevanter Größenordnung aus. Eine Ausnahme ist eine Studie von Capaldo (2014), die häufig von TTIP-Kritikern zitiert wird. Ihre Ergebnisse erscheinen jedoch im Vergleich zu anderen Studien nicht ausreichend fundiert.¹²

Die kontroverse Debatte über die (auf die Nachkommastelle quantifizierten) Schätzungen der erwarteten TTIP-Effekte erscheint wenig zielführend. Denn neben dem Für und Wider unterschiedlicher methodischer Ansätze spielt vor allem eine Rolle, dass derzeit nur schwer absehbar ist, welche Liberalisierungsschritte bei den Verhandlungen wirklich erreicht werden können. Daher erscheint eine qualitative Argumentation sinnvoller. So sprechen (s. Kapitel 3.1) vielfäl-

¹² Es verwundert beispielsweise, dass das verwendete Modell keine Daten für Zölle und Handelskosten enthält und Preissenkungseffekte durch die Handelsliberalisierung keine Rolle spielen. Auch sind grundlegende Konzepte wie die Spezialisierung und komparative Vorteile im Modell nicht angelegt. Damit erscheint es sehr fraglich, ob auf diese Weise die Effekte von TTIP sinnvoll abgeschätzt werden können.

tige theoretische Einsichten, zahlreiche empirische Studien und die gute Erfahrung Deutschlands mit der EU-Integration und verschiedene Handelsabkommen eindeutig dafür, dass TTIP als wichtiger weiterer Liberalisierungsschritt für die deutsche Wirtschaft von Vorteil sein wird.

Zwar sind die (handelsgewichteten) Zölle im dominierenden Industriewarenhandel bereits mit knapp 3 Prozent sehr niedrig. Jedoch fallen wegen des großen bilateralen Volumens beim Handel mit Industriewaren deutlich mehr als 3,5 Milliarden Euro an Zollaufschlägen an. Diese Zusatzkosten können durch TTIP zugunsten von Unternehmen und Verbrauchern eingespart werden. Der Abbau von Zöllen – auch tarifäres Handelshemmnis genannt – spielt daher zu Recht auch eine wichtige Rolle bei den TTIP-Verhandlungen.

Allerdings sind nichttarifäre Handelshemmnisse als Handelsbarrieren inzwischen deutlich bedeutsamer als Zölle. Dahinter stehen unterschiedliche Regulierungen und Standards, die EU-Exporteure oft dazu zwingen, Produkte kostenträchtig für den US-Markt abzuändern. Hinzu kommt die Notwendigkeit, Produkte doppelt auf Konformität mit den jeweiligen Vorschriften testen und gegebenenfalls auch zertifizieren lassen zu müssen. Mit derartigen regulierungsbedingten Unterschieden sind erhebliche Zusatzkosten verbunden. Beim Warenexport in die USA werden sie in einer eher konservativen Schätzung auf rund 25 Prozent des Warenwerts beziffert (Francois et al., 2009). Soweit diese Vorschriften dazu dienen, auf beiden Seiten ähnliche Sicherheitsniveaus zu gewährleisten, lassen sich diese nichttarifären Handelsbarrieren durch gegenseitige Anerkennung der Regulierungen, einheitliche Testverfahren oder auch die Schaffung gemeinsamer harmonisierter oder internationaler Standards verringern.

Vor allem kleine und mittelständische Unternehmen, die in Deutschland und Europa viele Menschen beschäftigen, werden durch unterschiedliche Regulierungen abgeschreckt – aus verschiedenen Gründen: Wenn ihr Produktionsvolumen begrenzt ist, lohnen sich die nötigen technischen Anpassungen für den US-Markt möglicherweise nicht. Da das Regulierungswesen in den USA sehr zersplittert ist, fallen hohe Informationskosten für die für das jeweilige Produkt relevanten Vorschriften an. Zudem verbleibt meist eine nennenswerte Rechtsunsicherheit. Daher dürften vor allem kleine und mittelständische Unternehmen von der Verringerung nichttarifärer Handelshemmnisse profitieren und die Möglichkeiten nutzen, über den US-Export ihre Absatz- und Gewinnmöglichkeiten zu vergrößern.

Geopolitische Vorteile von TTIP

Doch jenseits der ökonomischen Chancen spielen auch politische Vorteile eine wichtige Rolle bei der Debatte über TTIP. So machen die verschiedenen geopolitischen Krisen – vor allem jene um die Ukraine – deutlich, dass ein transatlantischer Schulterschluss heute wieder sehr viel wichtiger wird, als es noch vor einigen Jahren erschien. Da die USA sich aber ökonomisch wie politisch zunehmend dem dynamisch wachsenden asiatischen Raum zuwenden, liegt in TTIP eine wichtige Chance, die Vereinigten Staaten im beiderseitigen Interesse wieder enger an die EU zu binden.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie und wer die Welthandelsordnung des 21. Jahrhunderts gestalten soll. Die aufstrebenden Schwellenländer – allen voran China – werden immer mächtiger und erheben ihren Gestaltungsanspruch zunehmend stärker. Dabei droht der Geist des Multilateralismus freilich immer mehr in den Hintergrund zu geraten. Zudem ist offen, welche Regeln im Welthandel in Zukunft gelten sollen und ob es auf Dauer gelingen wird, die hohen

EU-Standards zu behaupten. Mit TTIP bietet sich daher die Chance, gemeinsam mit den USA den Grundstein für eine zukünftige Handelsordnung zu legen, die die Lebensqualität in den Industrieländern erhält und gleichzeitig den Entwicklungs- und Schwellenländern ausreichende Möglichkeiten zu eigenem Wachstum gibt.

Für die EU steht mit TTIP aber noch mehr auf dem Spiel. Denn ökonomisch wird Europa angesichts ungünstiger Demografie und relativ schwachen Wirtschaftswachstums weiter an relativer Bedeutung in der Welt verlieren. Doch gleichwohl wollen die EU und Deutschland weiter die Weltpolitik mitgestalten und nicht durch die USA und China mittelfristig an den Rand gedrängt werden. Der Gestaltungswille der EU muss jedoch auch untermauert werden. Die Handlungsfähigkeit der EU wurde jedoch von außereuropäischen Beobachtern gerade im Zuge der Euro-Schuldenkrise erheblich angezweifelt.

Es wäre daher fatal, wenn ein ausverhandeltes TTIP-Abkommen, das einer sachrationalen Prüfung standhält, an überzogener Skepsis in Deutschland und Europa scheitern würde.

5.2.2 Nachteile und Risiken

Um die Erfolgsaussichten der TTIP-Verhandlungen nicht aufs Spiel zu setzen, gilt es, in der TTIP-Debatte so klar wie möglich zwischen echten und vermeintlichen Risiken zu unterscheiden. Im Folgenden wird zu diesem Zweck der Blick auf verschiedene Kritikpunkte an TTIP gelenkt und eine Bewertung der Argumente vorgenommen. Dabei werden zunächst die Aspekte diskutiert, bei denen die TTIP-Skeptiker zu Recht auf Unzulänglichkeiten und relevante Nachteile hingewiesen und eine unverzichtbare Debatte über notwendige Verbesserungen angestoßen haben.

Transparenz und demokratische Legitimation

Bei TTIP wird mit einem besonderen Schwerpunkt auf mögliche Kostensenkungen bei unterschiedlichen Regulierungen und Standards verhandelt. Im Vergleich zu den Zöllen sind diese Themen politisch wesentlich sensibler. Denn sie wirken deutlich tiefer in die heimische Wirtschaft hinein und betreffen das Leben und Arbeiten der Menschen meist direkt. Daher ist es in der Tat wie gefordert notwendig, dass die Ziele und der Verlauf der TTIP-Verhandlungen für interessierte Beobachter hinreichend nachvollziehbar sind.

Ein weiterer Grund für eine hohe Transparenz bezieht sich auf den demokratischen Prozess. Denn das Europäische Parlament und die nationalen Volksvertretungen werden letztlich nur Ja oder Nein zu dem ausverhandelten TTIP-Text sagen können. Daher ist es wichtig, dass sie die Verhandlungen sehr nah verfolgen und bei einem aus ihrer Sicht fragwürdigen Verlauf rechtzeitig gegensteuern können. Es wäre fatal, wenn ein gut ausverhandeltes Abkommen letztlich an wenigen, aber wichtigen Detailfragen scheitern würde, bei denen die roten Linien der Parlamente nicht hinreichend kommuniziert werden konnten. Es sei aber auch deutlich gemacht, dass die Volksvertreter bei der Begleitung der Verhandlungen in der Verantwortung stehen, nicht durch das undifferenzierte und überzogene Ziehen roter Linien in eine Obstruktionspolitik zu verfallen.

Ein ausreichendes Maß an Transparenz war bei TTIP nicht von Anfang an gegeben. So waren das Verhandlungsmandat und auch die den USA präsentierten Verhandlungspositionen lange

Zeit nicht von der EU veröffentlicht worden. Dafür gab es einige mehr oder weniger gut nachvollziehbare Gründe. So war es bei den vorherigen Verhandlungen nicht üblich, auch derartige Dokumente der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Zudem bestand die Sorge, dass sensible Positionen den USA vorab bekannt werden und die Verhandlungsstrategie der EU geschwächt wird. Außerdem haben dem Vernehmen nach einzelne EU-Mitgliedstaaten oder auch die USA die Publikation mancher Dokumente lange Zeit verhindert.

Die EU-Kommission hat auf die höheren Transparenzanforderungen – wenngleich mit zeitlicher Verzögerung – reagiert. Zum Beispiel stellte sie zunächst auf ihrer Homepage zahlreiche erklärende Informationen zur Verfügung, richtete Dialog- und Stakeholder-Foren ein, führte im Jahr 2014 eine mehrmonatige öffentliche Konsultation zum Thema Investitionsschutz durch und veröffentlichte schließlich auch das Verhandlungsmandat. Dieses Maß an Transparenz und Beteiligung war bereits wesentlich höher als bei früheren Abkommen. Doch erst die neue EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström hat im Rahmen einer willkommenen und noch weitergehenden Transparenzoffensive auch die den USA vorzulegenden Verhandlungspositionen publizieren lassen.¹³ Ob sich vor allem die Parlamentarier in der EU und den Nationalstaaten nun hinreichend informiert sehen, wird abzuwarten bleiben. Gegebenenfalls ist hier noch nachzusteuern.

Abschließend ist festzuhalten: Wenn die Parlamente – auf Basis einer hohen Transparenz und der so ermöglichten informierten Verhandlungsbegleitung – schließlich einem TTIP-Text zustimmen, ist einer Kritik der TTIP-Skeptiker der Boden entzogen, dass es dem Abkommen an demokratischer Legitimation mangle.

Investitionsschutz und ISDS

Der Schutz von Auslandsinvestitionen soll in TTIP zu Recht ebenfalls geregelt werden. Dabei geht es vor allem um die Wahrung von Eigentumsrechten der Investoren gegen ungerechtfertigte Diskriminierung und Willkür durch die Regierung des Ziellandes. Umfangreiche Diskussionen drehen sich um die Frage, ob die in einem Investitionsschutzabkommen festgelegten Rechte auch vor einem internationalen Schiedsgericht im Rahmen eines sogenannten Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahrens (ISDS-Verfahren) einklagbar sein sollen oder ob dafür die nationale Rechtsprechung ausreicht. In Entwicklungsländern sind diese Voraussetzungen sicherlich nicht durchweg gegeben, weshalb ISDS-Verfahren hier zweifellos grundsätzlich sinnvoll erscheinen, damit internationale Investoren genügend Sicherheit haben, wenn sie ihr Kapital in diesen Ländern anlegen. Deutschland hat daher seit langer Zeit bilaterale Investitionsschutzabkommen mit Entwicklungs- und Schwellenländern, derzeit sind es rund 130. ISDS-Verfahren sind dabei integraler Bestandteil der existierenden Strategie zum Schutz deutscher Auslandsinvestoren und werden auch immer wieder genutzt.

Im Fall von EU und USA wird dagegen kontrovers darüber diskutiert, ob die nationale Rechtsprechung ausreicht, um Investorenschutzrechte durchsetzbar zu machen. Daran lassen sich durchaus Zweifel äußern. So sind internationale Vereinbarungen, die üblicherweise nicht vollständig in nationales Recht umgesetzt werden, möglicherweise nur begrenzt vor nationalen Gerichten einklagbar. Zudem gilt: In der EU sind nicht in allen Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für eine schnelle, kompetente und hinreichend unabhängige Rechtsprechung gegeben.

¹³ Die Texte sind unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230> zugänglich.

Auch in den USA erscheinen Zweifel angebracht, ob manche regionale oder lokale Gerichte für internationale Investorenschutzfragen ausreichend gerüstet sind. Zudem ist im US-Recht der Schutz vor Diskriminierung von ausländischen Unternehmen bislang nicht hinreichend etabliert.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der ISDS-Diskussion bezieht sich auf die Nachteile des bestehenden Systems. Hierauf haben die TTIP-Kritiker zu Recht aufmerksam gemacht. Wichtig sind Verbesserungen vor allem bei den folgenden Aspekten:

- Es muss klar festgeschrieben werden, dass Staaten das Recht haben, im öffentlichen Interesse, diskriminierungsfrei und ohne offenkundige Willkür regulieren zu können.
- Unklare Begriffe sind eindeutig und eng zu definieren, um den Auslegungsspielraum der Schiedsgerichte zu vermindern. Zudem sollten die Vertragsparteien verbindliche Auslegungsleitlinien vorgeben und diese auch in Zukunft und nach Abschluss des Abkommens formell festlegen können.
- Die Regeln für die Zusammensetzung der Schiedsgerichte müssen gewährleisten, dass Schiedsrichter hinreichend qualifiziert sind und mögliche Interessenkonflikte verhindert werden, die durch eine mögliche Anwaltstätigkeit von Richtern in anderen Fällen entstehen können. Dazu bieten sich Schiedsrichterlisten und ein verbindlicher Verhaltenskodex für Schiedsrichter an.
- Eine Berufungsinstanz ist notwendig, um einen weiteren Rechtsweg zu eröffnen und zu vermeiden, dass ein ISDS-Schiedsverfahren letztinstanzlich ist. Ein Berufungsgericht kann zudem für mehr Einheitlichkeit in der Rechtsprechung sorgen.
- Missbräuchliche und unbegründete Klagen, die ein Investor als Drohung gegenüber einem Staat mit Blick auf eine geplante unliebsame politische Entscheidung nutzen kann (sog. „chilling effect“), sind so weit wie möglich zu unterbinden. Dazu kann eine vereinfachte Klageabweisungsmöglichkeit und die Bestimmung dienen, dass der Kläger bei einer Niederlage auch die Verfahrenskosten des Staates zu tragen hat.
- ISDS-Schiedsverfahren müssen transparenter werden, wobei Geschäftsgeheimnisse zu wahren sind. Dabei kann die Schiedsgerichtsordnung der UNCITRAL Orientierung bieten. Antragsmöglichkeiten von Nichtverfahrensbeteiligten, wie zum Beispiel NGO, können die Öffentlichkeit darüber hinaus besser einbinden.

Die EU hat mit CETA bereits deutliche Fortschritte bei der Verbesserung von ISDS-Verfahren erzielt, beispielsweise bei der Regulierungshoheit, der Transparenz, den Listen und dem Verhaltenskodex für Richter, klareren Begriffsdefinitionen, Kostenregeln sowie bei Abweisungsmöglichkeiten für unbegründete Klagen. TTIP muss noch darüber hinausgehen und vor allem auch eine Berufungsinstanz und Rechtssicherheit bei Staatsbankrotten und Bankenabwicklungen schaffen.

Die Möglichkeit sollte genutzt werden, im Rahmen von TTIP mit einer ISDS-Reform neue Standards in Schiedsgerichtsverfahren zu setzen, welche als Leitlinien für folgende Investorenschutzverträge und Freihandelsabkommen gelten können.¹⁴ Wenn das gelingt, liegt in TTIP eine große Chance für den internationalen Investorenschutz.

¹⁴ Dies gilt besonders für die laufenden Verhandlungen der EU mit China über ein Investitionsschutzabkommen.

Wirkungen auf Drittländer

Die Wirkungen von TTIP auf Drittländer und die WTO sind umstritten und hängen stark davon ab, wie das Abkommen gestaltet sein wird. Die Wohlfahrtswirkungen auf Handelspartner von EU und USA, die an TTIP unbeteiligt sind, hängen von der Größenordnung verschiedener gegenläufiger Effekte ab:

- Negativ schlägt die Handelsumlenkung zu Buche, die bei bilateralen Handelsabkommen üblich ist, weil die Exporte von Drittländern gegenüber den Ausfuhren des Abkommenspartners diskriminiert werden. Die Effekte sind umso größer, je höher die Handelsbarrieren sind. Sie sind in der Regel bei Zöllen stärker ausgeprägt als bei nichttarifären Hemmnissen. Bei Letzteren ist denkbar, dass eine Änderung der Wettbewerbsordnung in einem Land, bei der grundsätzlich die Diskriminierung ausländischer Anbieter abgebaut wird, auch allen anderen Handelspartnern zugute kommt.
- Positiv können dagegen Wachstumseffekte, sogenannte handelspolitische Spillover und die offene Gestaltung eines Abkommens wirken:
 - Wenn ein Abkommen die Wirtschaftsleistung der Handelspartner steigert, werden davon auch Drittländer profitieren.
 - Zudem kann ein Abkommen wie TTIP gerade aufgrund seiner ökonomischen Relevanz beispielgebend auf andere Länder und Abkommen wirken und politische Spillover generieren. Bauen sie in Reaktion auf TTIP selbst Handelsbarrieren ab, wird auch dort die Wirtschaftsleistung steigen.
 - Schließlich wird wichtig sein, ob Drittstaaten von dem Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse zwischen EU und USA durch TTIP partizipieren können. Es ist denkbar, dass auch für sie nur die Erfüllung der Vorschriften in einem Land nötig ist und sie auf dieser Basis auch in das andere Land exportieren können, statt unterschiedliche Produktvarianten herstellen zu müssen.
- Der Nettoeffekt dieser gegenläufigen Wirkungen ist empirisch nicht geklärt. Verschiedene Studien kommen hier zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen (Francois et al., 2013; Felbermayr et al., 2013a; b).

Die EU und die USA sollten TTIP so gestalten, dass potenziell negative Wirkungen auf Drittländer gering gehalten werden. Dazu sollten gemeinsam festgelegte Regulierungen und Standards derart gestaltet sein, dass sie später auch von den Entwicklungs- und Schwellenländern übernommen werden können. Zudem können sogenannte Ursprungsregeln in der Weise gestaltet werden, dass Waren aus Drittländern (auch bei nur begrenzter Intensität der Weiterverarbeitung in der EU) trotzdem die Vorteile von TTIP erhalten können.

Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz

Während bei den vorgenannten Aspekten Kritik und Bedenken durchaus gerechtfertigt sind, erscheinen die Behauptungen deutlich überzogen, mit TTIP würden (oder sollten gar) europäische Standards im Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz gesenkt werden. Als Symbol für diese inzwischen weit verbreitete Furcht gilt das sogenannte Chlorhähnchen. Erst mit einiger Verzögerung hat sich hier die wissenschaftlich belegte Erkenntnis durchgesetzt, dass das kurzzeitige Chlorbad von Hähnchen nicht gesundheitsschädlich für die Konsumenten ist und sogar dazu führt, dass Hühnerfleisch in den USA weniger mit gefährlichen Keimen belastet ist als in Deutschland. Gleichwohl wird es aufgrund der von TTIP-Gegnern und von den Medien geschürten Aufregung vermutlich nicht dazu kommen, dass Chlorhähnchen importiert werden dürfen.

Grundsätzlich gibt es auf mehrfacher Ebene klare politische Zusicherungen, dass der Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz durch TTIP nicht gesenkt werden sollen. Das Verhandlungsmandat, an das sich die EU-Kommission halten muss, legt dies explizit fest und hebt auch die Relevanz des Vorsichtsprinzips hervor. Wichtiger noch sind die klaren Zusicherungen der Verhandlungsführer von TTIP und der höchsten politischen Ebenen bis hin zum US-Präsidenten und der Bundeskanzlerin. Hier gilt es, durch die genaue Beobachtung der weiteren Verhandlungen durch Parlamente und Zivilgesellschaft, die Einhaltung dieser Versprechen sicherzustellen. Auch dazu ist die geforderte hohe Transparenz unverzichtbar.

Manche Beobachter mögen gleichwohl weiterhin glauben, der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse würde unweigerlich eine Absenkung der EU-Standards mit sich bringen, vor allem wenn US-Produkte importiert werden können, weil die EU die (vermeintlich niedrigeren) US-Standards anerkennen müsse. Dagegen sprechen mehrere Argumente: Obwohl in den USA nicht wie in der EU das sogenannte Vorsichtsprinzip gilt, sind US-Verbraucherschutzstandards oftmals ähnlich hoch oder höher als in Europa, da dort ein strenges Produkthaftungsrecht gilt. Zudem wird es eine gegenseitige Anerkennung von Regulierungen und Standards nach klarer Bekundung der EU-Kommission nur geben, wenn die mit diesen Vorschriften erreichten Sicherheitsniveaus auf beiden Seiten ähnlich hoch sind. In diesen Fällen wirken unterschiedliche bürokratische Vorgaben im Detail als unnötige Handelshemmnisse. Beispiele hierfür liefert die Automobilindustrie, etwa wenn es unterschiedliche Vorgaben für die Farben von Blinkern oder Kabeln gibt, für die Einklappbarkeit von Seitenspiegeln oder wenn CO₂-Regulierungen auf unterschiedlichen Grunddaten oder Testzyklen beruhen.

Eine große Herausforderung der TTIP-Verhandlungen liegt freilich darin, die Regulierungsbereiche zu identifizieren, in denen die Sicherheitsniveaus bei unterschiedlichen Vorschriften im Detail tatsächlich auf beiden Seiten des Atlantiks ähnlich hoch sind. Dazu sind intensive Konsultation und Studien unter Beteiligung von Experten und Regulierern von EU und USA nötig. Hierzu sollten bilaterale regulatorische Kooperationsgremien geschaffen werden, die auch nach Abschluss der TTIP-Verhandlungen diesen langen Weg weitergehen. Idealerweise sollten in diesem Rahmen auch gemeinsame Ansätze für zukünftige Standards gefunden werden, um Handelshemmnisse von vornherein zu vermeiden. Es gilt freilich sicherzustellen, dass diese Gremien hinreichend demokratisch legitimiert sind und dass sie sachgerechte Entscheidungen treffen, die auch langfristig die EU-Standards nicht gefährden. Dazu können auch hier eine hohe Transparenz, die Beteiligung von Parlamentsvertretern und Zivilgesellschaft in den neuen Regulierungsgremien sowie das Hinzuziehen externer unabhängiger Expertise dienen.

Kommunale Dienstleistungen, Kultur und Arbeitsrecht

Kritiker befürchten durch TTIP auch Einschränkungen bei kommunalen Dienstleistungen (vor allem der öffentlichen Daseinsvorsorge), Gesundheitsversorgung, Kultur sowie bei europäischen Arbeits- und Sozialstandards (u. a. bei Mindestlöhnen). Durch die ISDS-Verfahren – so die Sorge – könnten US-Firmen gegen staatliche Regulierungen in diesen Bereichen erfolgreich vorgehen und letztlich Privatisierungen (zum Beispiel der kommunalen Wasserversorgung) erzwingen. Diese Befürchtungen erweisen sich bei näherer Prüfung jedoch als überzogen und können weitgehend entkräftet werden.

So sieht das Verhandlungsmandat vor, dass die öffentliche Daseinsvorsorge von TTIP nicht tangiert werden soll, da TTIP in diesem Bereich nicht über den bisherigen Stand im Rahmen

des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS hinausgehen soll. Auch bisherige bilaterale Handelsabkommen der EU haben dies nicht getan, sondern sie klammern die Daseinsvorsorge explizit aus. Auch in CETA existiert eine Generalausnahme für kommunale öffentliche Dienstleistungen, die zudem weit definiert werden können. Damit wird in diesem Bereich der viel kritisierte sogenannte Negativlistenansatz ausgehebelt, nach dem alles zu liberalisieren ist, was nicht explizit in eine Ausnahmeliste eingetragen wird. Es ist also gemäß der Zusicherungen der Bundesregierung nicht zu befürchten, dass die kommunale Wasserversorgung privatisiert werden muss oder dass es bei öffentlichen Ausschreibungen nicht mehr möglich sein wird, soziale oder ökologische Kriterien verbindlich einzufordern.

Allerdings werden beispielsweise bei den privaten Bildungsanbietern vermutlich auch US-Unternehmen zugelassen werden. Denn hier handelt es sich bereits heute um ein stärker marktwirtschaftlich geprägtes Feld, bei dem jedoch je nach Bildungssektor staatliche Zertifizierungen nötig sind und auch bleiben sollten. Soweit in diesen privatwirtschaftlichen Bereichen US-Anbieter stärker zum Zug kommen, gilt die Maßgabe: Konkurrenz belebt das Geschäft und mehr Angebote erhöhen die Auswahl und führen tendenziell zu sinkenden Preisen.

Auch bei den folgenden Bereichen ist eine weitgehende Entwarnung möglich:

- Im öffentlichen Gesundheitswesen sind nach Auskunft der Bundesregierung ebenfalls keine Privatisierungszwänge bei der Gesetzlichen Krankenversicherung oder den kommunal getragenen Rettungsdiensten geplant. Auch bei Zulassungsverfahren von Kassenärzten und Apothekern soll es demnach keine Änderungen geben.
- Der Kulturbereich soll ebenfalls sehr weitgehend von TTIP ausgenommen werden. Staatliche Subventionen sollen laut Verhandlungsmandat weiterhin möglich bleiben und nicht über internationale Schiedsgerichte ausgehebelt werden können. Dies ist auch bei CETA bereits so umgesetzt. Zudem ist keine Öffnung für ausländische Wettbewerber geplant.
- Hinsichtlich von Arbeits- und Sozialschutzrechten bleiben Mindestlöhne (einschließlich deren Erhöhung) und die Tarifautonomie unangetastet. Das soll bei TTIP (wie in CETA) durch eine sogenannte Arbeitsmarktklausel gesichert werden.

6 Fazit und wirtschaftspolitische Empfehlungen

Offene Märkte und Globalisierung sind wichtige Wohlstandsmotoren. Das zeigen vielfältige theoretische und empirische Erkenntnisse. Neueste Forschungsergebnisse verdeutlichen, dass das Realeinkommen in Deutschland ohne Handel und bei Autarkie schätzungsweise um rund die Hälfte geringer wäre.

Die deutsche Wirtschaft ist besonders auf offene Märkte angewiesen. Denn im Vergleich zu großen Industrieländern ist der Anteil von Exporten und Importen an der Wirtschaftsleistung überdurchschnittlich hoch. Zudem hat Deutschland seit Jahrzehnten sehr positive Erfahrungen mit dieser Offenheit gemacht. Schon Ludwig Erhard führte die Bundesrepublik in den 1950er Jahren sehr zügig auf den Weltmarkt zurück. Denn er wollte der deutschen Wirtschaft neue Export- und Expansionsmöglichkeiten bieten. Es war ihm aber auch wichtig, den größeren internationalen Konkurrenzdruck dafür zu nutzen, die Wettbewerbsintensität in Deutschland zu erhöhen und die Anreize für mehr Effizienz, Innovationen und Produktivitätsverbesserungen zu schaffen. Dieser Ansatz hat sich bis heute bewährt.

Deutsche Unternehmen haben sich im Vergleich zu anderen Industrieländern bemerkenswert gut auf dem Weltmarkt behauptet. Dabei spielen die Stärken der deutschen Wirtschaft eine große Rolle: vor allem hohe Qualität und Liefertreue, Spezialisierung auf Investitionsgüter, Differenzierung und Nischenangebote sowie die effiziente Nutzung produktbegleitender Dienstleistungen. Um diese Stärken ausspielen zu können, ist Deutschland auf offene Märkte angewiesen.

Hier zeigen sich allerdings gefährliche Warnsignale. Wie verschiedene Studien belegen, ist in den letzten Jahren ein vermehrter Protektionismus aufgekommen. Die globale Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise scheint gerade in einigen Schwellenländern zu einer gewissen Abkehr von marktwirtschaftlichen Prinzipien und zu einer größeren Globalisierungsskepsis beigetragen zu haben. Zudem stockt die multilaterale Handelsliberalisierung im Rahmen der Welthandelsorganisation, trotz des wichtigen, aber begrenzten Erfolgs mit dem Bali-Paket. Daher sind immer mehr Länder auf bilaterale Handelsabkommen ausgewichen, um schneller und breiter voranzugehen, als es in Genf derzeit möglich ist. Auch die EU verfolgt diese Strategie. Dies ist gerade für deutsche Unternehmen wichtig, um einen besseren Zugang zu den großen und den stark wachsenden Märkten der Welt zu erreichen. Die EU hat bereits eine Reihe von Abkommen etwa mit Südkorea, Südafrika, Chile und Mexiko abgeschlossen. Darüber hinaus verhandelt sie mit wichtigen asiatischen Ländern wie Indien und Vietnam, aber seit kurzem auch mit den Industriestaaten Japan, Kanada und den USA.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die folgenden wirtschaftspolitischen Empfehlungen formulieren:

- Deutschland und die EU sollten weiter auf die Offenheit der Märkte als Leitprinzip der Wirtschaftspolitik setzen und bei ihren Handelspartnern dafür werben.
- Protektionismus ist letztlich für alle Beteiligten ein Irrweg. Daher ist zu fordern, dass protektionistische Maßnahmen nur befristet eingeführt werden. Um einem weiteren Anstieg entgegenzuwirken, sollten die Berichtspflichten und damit die Transparenz über neue protektionistische Maßnahmen verbessert werden.
- Damit deutsche Unternehmen sich weiterhin gut auf den Weltmärkten behaupten können, müssen die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen am Standort stimmen. Manche Entscheidung der jüngeren Vergangenheit ging hier in die falsche Richtung.
- Die Liberalisierung des Welthandels bleibt eine vordringliche Aufgabe für alle Welthandelspartner. Multilateralismus bleibt dafür der Königsweg. Doch gilt es für die EU auch, Verhandlungen über bilaterale Handelsabkommen konstruktiv voranzubringen.

Die angestrebte transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) ist die Krönung dieser bilateralen Handelsstrategie. Die USA sind für die EU und Deutschland der größte außereuropäische Handels- und Investitionspartner – der transatlantische Markt würde die bedeutendste Freihandelszone der Welt bilden. Vieles spricht dafür, dass Verbraucher und Unternehmen von TTIP profitieren werden. Vor allem für kleine und mittlere Unternehmen ergeben sich neue Exportmöglichkeiten, wenn unnötige bürokratische Hemmnisse beim Export in die USA abgebaut werden. Zudem kann TTIP ein wichtiges Liberalisierungssignal in der zunehmend von Protektionismus und Globalisierungsskepsis geprägten Welthandelspolitik geben.

Kritik und Sorgen zu TTIP erweisen sich bei näherer Prüfung teils als durchaus gerechtfertigt, teils aber auch als deutlich überzogen. Die berechtigten Sorgen können und müssen im Rahmen von TTIP adressiert werden. Dazu lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Bei den Transparenzanforderungen hat sich schon sehr viel in die richtige Richtung bewegt. Die Transparenz muss so hoch sein, dass Parlamente und Öffentlichkeit ausreichend informiert sind und sie die Verhandlungen effizient und konstruktiv begleiten können.
- Bei ISDS sollte TTIP dazu genutzt werden, die Nachteile des bestehenden Verfahrens zu beseitigen und ein neues, hohen Ansprüchen genügendes Modellverfahren zu schaffen.
- In Bezug auf Drittländer können und sollten EU und USA TTIP so gestalten, dass das Abkommen nicht zu einem nennenswerten Schaden für die Entwicklungs- und Schwellenländer wird.
- Beim Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie in den Bereichen Daseinsvorsorge, Kultur und Arbeitnehmerrechte gilt es, kritisch und konstruktiv zu verfolgen, dass die Politik ihre Zusagen einhält, dass EU Standards nicht gesenkt werden.
- In den zuvor genannten Bereichen sollten sich die TTIP-Skeptiker stärker auf die sachlich begründeten Argumente einlassen und ihre teils weit überzogene Polemik einstellen. Andernfalls entsteht der Verdacht, dass es manchen TTIP-kritischen Organisationen nicht nur um die Sache, sondern vor allem um die eigene öffentliche Profilierung und letztlich auch um Mitgliedsbeiträge und Spenden geht.

TTIP sollte als Chance zur Gestaltung begriffen, aber auch konsequent genutzt werden. Diese Möglichkeit darf nicht leichtfertig aus den Händen gegeben werden. Denn ein Scheitern von TTIP würde ein fatales Signal über die Handlungsfähigkeit Deutschlands und Europas an die Welt senden. Der Anspruch, die Weltwirtschaftsordnung des 21. Jahrhunderts mitzugestalten, würde so massiv untergraben.

Literatur

Auer, Raphael A. / **Degen**, Kathrin / **Fischer**, Andreas M., 2013, Low-wage import competition, inflationary pressure, and industry dynamics in Europe, in: European Economic Review, Bd. 59, Heft C, S. 141–166

Aussilloux, Vincent / **Boumellassa**, Houssein / **Emlinger**, Charlotte / **Fontagne**, Lionel, 2011, The economic consequences for the UK of completing the Single Market, UK Department for Business, Innovation & Skills, Economic Papers, Nr. 11, London

Baldwin, Richard, 2011, Trade And Industrialisation After Globalisation's 2nd Unbundling: How Building And Joining A Supply Chain Are Different And Why It Matters, NBER Working Paper, Nr. 17716, Cambridge MA

Baldwin, Richard / **Robert-Nicoud**, Frédéric, 2014, Trade-in-goods and trade-in-tasks: An integrating framework, in: Journal of International Economics, 92. Jg., Nr. 1, S. 51–62

Bernard, Andrew B. / **Eaton**, Jonathan / **Jensen**, J. Bradford / **Kortum**, Samuel, 2003, Plants and Productivity in International Trade, in: American Economic Review, 93. Jg., Nr. 4, S. 1268–1290

Bickenbach, Frank / **Bode**, Eckhardt / **Fritsch**, Ursula / **Görg**, Holger / **Görlich**, Dennis / **Schwörer**, Tillmann, 2014, Die Bedeutung von Vorleistungsimporten und nichtpreislicher Wettbewerbsfähigkeit für den deutschen Leistungsbilanzsaldo, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 6, Kiel

Blonigen, Bruce A. / **Soderbery**, Anson, 2009, Measuring the benefits of product variety with an accurate variety set, in: Journal of International Economics, 82. Jg., Nr. 2, S. 168–180

Bown, Chad P., 2014, Trade Policy through 2013: Signs of improvement but new policy concerns, VoxEU column, v. 27.6.2014, <http://www.voxeu.org/article/trade-policy--t-hrough-2013-signs-improvement-new-policy-concerns> [18.3.2015]

Broda, Christian / **Weinstein**, David E., 2006, Globalization and the Gains from Variety, in: The Quarterly Journal of Economics, 121. Jg., Nr. 2, S. 541–585

Busch, Berthold, 2013, Europas Wirtschaftsraum – Wirtschaftsraum mit Potenzial, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin

Capaldo, Jeronim, 2014, Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft: Zerfall, Arbeitslosigkeit und Instabilität in Europa, Global Development and Environment Institute Working Paper, Nr. 14-03, Medford MA

Constantinescu, Cristina / **Mattoo**, Aaditya / **Ruta**, Michele, 2015, The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?, IMF Working Paper, Nr. WP/15/6, Washington D.C.

Corcos, Gregory / **Del Gatto**, Massimo / **Mion**, Giordano / **Ottaviano**, Gianmarco I. P., 2012, Productivity and Firm Selection: Quantifying the 'New' Gains from Trade, in: The Economic Journal, 122. Jg., Nr. 561, S. 754–798

Costinot, Arnaud / **Rodríguez-Clare**, Andrés, 2014, Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization, in: Gopinath, Gita / Helpman, Elhanan / Rogoff, Kenneth (Hrsg.), Handbook of International Economics, 4. Jg., S. 197–261

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 2014, Going International 2013/2014, Berlin

Dunne, Joseph, 2014, Mapping the Cost of Non-Europe, European Parliament, Brüssel

Edmond, Chris / **Midrigan**, Virgiliu / **Xu**, Daniel Y., 2012, Competition, markups, and the gains from international trade, NBER Working Paper, Nr. 18041, Cambridge MA

- Erhard**, Ludwid, 1954, Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt, 2. Aufl., Düsseldorf
- Erixon**, Frederik, 2008, Globalization, earnings and consumer prices: taking stock of the benefits from global economic integration, ECIPE Policy Briefs, Nr. 05/2008, Brüssel
- Eucken**, Walter, 1952/1990, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. durchges. Aufl., Tübingen
- European Commission**, 2014, 11th Report on potentially trade-restrictive Measures – Identified in the context of the Financial and Economic Crisis, 1 June 2013 – 30 June 2014, Brüssel
- Evenett**, Simon J., 2014, The Global Trade Disorder: New GTA data, VoxEU column, v. 13.11.2014, <http://www.voxeu.org/article/trade-policy--t-hrough-2013-signs-improvement-new-policy-concerns> [18.3.2015]
- EZB** – Europäische Zentralbank, 2006, Monatsbericht, August, Frankfurt am Main
- EZB**, 2007, Monatsbericht, Juli, Frankfurt am Main
- EZB**, 2013, Besteht die Gefahr einer schleichenden Zunahme des Protektionismus?, in: EZB, Monatsbericht, Juli, S. 95–107
- Feenstra**, Robert C., 2010a, Measuring the gains from trade under monopolistic competition, in: Canadian Journal of Economics, 43. Jg., Nr. 1, S. 1–28
- Feenstra**, Robert C., 2010b, Product variety and the Gains from International Trade, Cambridge MA
- Feenstra**, Robert C., 2014, Restoring the Product Variety and Pro-Competitiveness Gains from Trade with Heterogeneous Firms and Bounded Productivity, NBER Working Paper, Nr. 19833, Cambridge MA
- Feenstra**, Robert C. / **Kee**, Hiau Looi, 2008, Export variety and country productivity: estimating the monopolistic competition model with endogenous productivity, in: Journal of International Economics, 74. Jg., Nr. 2, S. 500–18
- Feenstra**, Robert C. / **Weinstein**, David E., 2010, Globalization, Markups, and the U.S. Price Level, NBER Working Paper, Nr. 15749, Cambridge MA
- Felbermayr**, Gabriel / **Heid**, Benedikt / **Lehwald**, Sybille, 2013a, Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP) – Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen?, Teil 1: Makroökonomische Effekte, Gutachten für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Felbermayr**, Gabriel J. / **Larch**, Mario / **Flach**, Lisandra / **Yalcin**, Erdal / **Benz**, Sebastian / **Krüger**, Finn, 2013b, Dimensionen und Effekte eines transatlantischen Freihandelsabkommens, in: ifo Schnelldienst, 66. Jg., Nr. 4, S. 22–31
- Flam**, Harry / **Flanders**, M. June, 1991, Heckscher-Ohlin Trade Theory, Cambridge MA
- Flood**, Robert P. / **Marion**, Nancy P. / **Matsumoto**, Akito, 2009, International Risk Sharing During the Globalization Era, IMF Working Paper, Nr. WP/09/209, Washington D.C.
- Francois**, Joseph / **Berden**, Koen / **Tamminen**, Saara / **Thelle**, Martin / **Wymenga**, Paul, 2009, Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis, Report prepared for the European Commission, Ecorys, Rotterdam
- Francois**, Joseph / **Manchin**, Miriam / **Norberg**, Hanna / **Pindyuk**, Olga / **Tomberger**, Patrick, 2013, Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment, Studie des CEPR im Auftrag der Europäischen Kommission, London
- Giersch**, Herbert / **Paqué**, Karl-Heinz / **Schmieding**, Holger, 1992, The fading miracle: four decades of market economy in Germany, Cambridge MA
- Glania**, Guido / **Matthes**, Jürgen, 2004, Multilateralismus oder Regionalismus, IW-Analysen, Nr. 11, Köln

- Grömling**, Michael, 2014a, A Supply-Side Explanation for Current Account Imbalances, in: *Intereconomics*, 49. Jg., Nr. 1, S. 30–35
- Grömling**, Michael, 2014b, Deutsche Leistungsbilanz und Recycling der Petrodollars, in: *IW-Trends*, 41. Jg., Nr. 3, S. 123–136
- Grossman**, Gene M. / **Helpman**, Elhanan, 1991, *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge MA
- Grossman**, Gene M. / **Rossi-Hansberg**, Esteban, 2008, Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring, in: *American Economic Review*, 98. Jg., Nr. 5, S. 1978–1997
- Hauser**, Heinz / **Schanz**, Kai Uwe, 1995, *Das neue GATT*, Oldenburg
- Helpman**, Elhanan / **Krugman**, Paul R., 1985, *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*, Cambridge MA
- Ilzkovitz**, Fabienne / **Dierx**, Adriaan / **Kovacs**, Victoria / **Sousa**, Nuno, 2007, Steps towards a deeper economic integration: the internal market in the 21st century. A contribution to the Single Market Review. Directorate General for Economic and Financial Affairs (HRsg.), European Commission, ECFIN Economic Paper, Nr. 271, Brüssel
- Kempermann**, Hanno / **Lichtblau**, Karl, 2012, Definition und Messung von hybrider Wertschöpfung, in: *IW-Trends*, 39. Jg., Nr. 1, S. 1–20
- Krugman**, Paul, 1979, Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade, in: *Journal of International Economics*, 9. Jg., Nr. 4, S. 469–479
- Krugman**, Paul, 1980, Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade, in: *American Economic Review*, 70. Jg., Nr. 5, S. 950–959
- Krugman**, Paul / **Obstfeld**, Maurice, 2004, *Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, 6. Aufl., München
- Levchenko**, Andrei A. / **Zhang**, Jing, 2014, Ricardian productivity differences and the gains from trade, in: *European Economic Review*, 65. Jg., Heft C, S. 45–65
- Los**, Bart / **Timmer**, Marcel P. / **Vries**, Gaaitzen J. de, 2014, How Global are Global Value Chains? A New Approach to Measure International Fragmentation, in: *Journal of Regional Science*, 55. Jg., Nr. 1, S. 66–92
- Markusen**, James R., 2002, *Multinational firms and the theory of international trade*, Cambridge MA, u. a.
- Matthes**, Jürgen, 2006a, Der Intrafirmenhandel deutscher US-Tochterunternehmen, in: *IW-Trends*, 33. Jg., Nr. 4, S. 17–31
- Matthes**, Jürgen, 2006b, Doha im Koma, in: *ifo Schnelldienst*, 59. Jg., Nr. 17, S. 3–7
- Matthes**, Jürgen, 2008, Globalisierung – Ursache zunehmender Lohnungleichheit, in: *IW Köln* (Hrsg.), *Die Zukunft der Arbeit in Deutschland – Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen*, Köln, S. 31–64
- Matthes**, Jürgen, 2010, Die Bedeutung der Schwellenländer für deutsche Warenexporte, in: *IW-Trends*, 37. Jg., Nr. 1, S. 15–30
- Melitz**, Marc J., 2003, The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity, in: *Econometrica*, 71. Jg., Nr. 6, S. 1695–1725
- Melitz**, Marc J. / **Redding**, Stephen J., 2012, *Heterogeneous Firms and Trade*, NBER Working Paper, Nr. 18652, Cambridge MA
- Melitz**, Marc J. / **Redding**, Stephen J., 2014, Missing Gains from Trade?, in: *American Economic Review*, 104. Jg., Nr. 5, S. 317–321

Mohler, Lukas / **Seitz**, Michael, 2012, The gains from variety in the European Union, in: Review of World Economics, 148. Jg., Nr. 3, S. 475–500

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007, Offshoring and Employment: Trends and Impacts, Paris

OECD, 2008, Globalisation and OECD Consumer Price Inflation, Economic Studies, Nr. 44, Paris

Petersen, Theis / **Böhmer**, Michael / **Weisser**, Johannes, 2014, Wer profitiert am stärksten von der Globalisierung?, Bertelsmann-Stiftung, Zukunft Soziale Marktwirtschaft, Policy Brief 01, Gütersloh

Ramondo, Natalia / **Rodriguez-Clare**, Andres, 2013, Trade, Multinational Production, and the Gains from Openness, in: Journal of Political Economy, 121. Jg., Nr. 2, S. 273–322

Ricardo, David, 1817, On the Principles of Political Economy and Taxation, The Works and Correspondence of David Ricardo, Nr. 1, Cambridge

Römer, Christof, 2011, Marktposition der deutschen Wirtschaft in den BRIC-Staaten, in: IW-Trends, 38. Jg., Nr. 3, S. 19–30

Sauernheimer, Karlhans, 2008, Chancen und Risiken der Liberalisierung des Welthandels, in: ifo Schnelldienst, 61. Jg., Nr. 15, S. 11–15

Schmieding, Holger, 1991, Deutschlands Weg zur Marktwirtschaft: die westdeutsche Währungsreform von 1948 und die gesamtdeutsche Währungsunion von 1990 im Vergleich, in: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 42. Jg., S. 189–211

Simon, Hermann, 2007, Hidden Champions des 21. Jahrhunderts: Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer, Frankfurt a. M.

Stahn, Kerstin, 2006, Has the impact of key determinants of German exports changed? Results from estimations of Germany's intra euro-area and extra euro-area exports, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper Series 1: Economic Studies, Nr. 2006/07, Frankfurt a. M.

The Economist, 2013, Protectionism: The hidden persuaders, v. 12.10.2013, <http://www.economist.com/news/special-report/21587381-protectionism-can-take-many-forms-not-all-them-obvious-hidden-persuaders> [18.3.2015]

The Economist, 2014, International trade: A troubling trajectory, v. 11.12.2014, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21636089-fears-are-growing-trades-share-worlds-gdp-has-peaked-far> [18.3.2015]

WEF – World Economic Forum / **Bain & Company** / **World Bank**, 2013, Enabling Trade Valuing Growth Opportunities, Genf

WTO – World Trade Organization, 2014, Report on G-20 Trade Measures (Mid-May 2014 to Mid-October 2014), Genf