

Zugang zur Vergabe öffentlicher Aufträge

Der Markt für die Vergabe öffentlicher Aufträge ist in den USA durch starke Restriktionen gekennzeichnet. Insbesondere die Auftragsvergabe der US-Bundesstaaten schließt ausländische Anbieter oft aus. Der Abschlussbericht der HLWG drängt daher auf eine Markttöffnung auf allen föderalen Ebenen. Seitens der Vereinigten Staaten gibt es bisher wenig Zugeständnisse im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, weder innerhalb der WTO noch in bilateralen Freihandelsabkommen. Die EU-Kommission geht davon aus, dass im Rahmen der WTO-Vereinbarungen nur 32 % des Marktes für öffentliche Aufträge für EU-Unternehmen zugänglich sind (Europäische Kommission 2012, S. 13). So schützen die USA besonders bei der Vergabe von Bauaufträgen und beim Schienentransport die heimischen Anbieter (Europäische Kommission 2012, S. 10). Vor allem im Bereich der Rüstung ist eine Auftragsvergabe oft politisch motiviert, da hier sehr hohe Auftragsvolumen zu vergeben sind. Jüngstes Beispiel dafür war eine Auftragsvergabe des amerikanischen Militärs an die Firma Boeing. Um den Zuschlag für das Rüstungsprojekt (179 Tankflugzeuge im Wert von 35 Milliarden Dollar) hatte sich auch die europäische Firma EADS bemüht, die nach Abschluss des Projekts den Verlauf und das Ergebnis kritisierte.

Ökonomischer Nutzen eines transatlantischen Freihandelsabkommens

Die Frage nach dem wirtschaftlichen Nutzen eines transatlantischen Freihandelsabkommens ist Gegenstand von Prognosen und Modellrechnungen. Viele Studien sagen enorme wirtschaftliche Impulse voraus, die von einer umfassenden Liberalisierung des transatlantischen Handels ausgehen würden.

Dahinter steckt die Annahme, dass eine Liberalisierung des euroatlantischen Handels zu einer Stärkung der Wettbewerbsintensität und damit zur Schaffung von mehr Wachstum, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit führt. Stärkerer Konkurrenzdruck erhöht die Anreize der Unternehmen, innovativ zu sein und Effizienzreserven zu heben, um produktiver zu werden. Die Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zielen über den Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen auch darauf ab. Es muss klar sein, dass es im Prozess einer solchen Liberalisierung des Handels und der Investitionen zu vorübergehenden Anpassungsschwierigkeiten und politischen Widerständen kommen kann. Probleme können sich zum Beispiel daraus ergeben, wenn ein Land der Europäischen Union mit einer einseitig ausgerichteten Struktur der Volkswirtschaft plötzlich mit amerikanischen Wettbewerbern umgehen muss, mit seinen Produkten aber nicht konkurrenzfähig ist.

ALLGEMEINE FREIHANDELSARGUMENTE

Die Standardargumentation für die Beseitigung von Handelshemmnissen kann auch auf ein transatlantisches Freihandelsabkommen angewendet werden. Diese Argumente betonen die Spezialisierung, die sich aus dem Handel von Volkswirtschaften ergibt. Durch eine Spezialisierung auf Güter, bei denen eine Volkswirtschaft – relativ zu anderen Branchen – am produktivsten ist, werden Ressourcen effizient eingesetzt.

Durch eine Spezialisierung auf Güter, bei denen eine Volkswirtschaft am produktivsten ist, werden Ressourcen effizient eingesetzt. Diese komparativen Vorteile legen die Grundlage für das Effizienzargument des freien Handels.

Diese komparativen Vorteile legen, aus wirtschaftstheoretischer Sicht, die Grundlage für das Effizienzargument des freien Handels. So sind die USA beispielsweise im Bereich der IT-Technologie sehr produktiv. Durch Freihandel könnten Ressourcen, anstatt in weniger produktiven Bereichen, in der IT-Branche eingesetzt werden. Tendenziell führen diese Effekte zu einer größeren Produktvielfalt und fallenden Preisen, wodurch auch die Kaufkraft der Einkommen steigt. Die Vorteile des freien Handels gehen allerdings noch über diese reinen Effizienzargumente hinaus. Durch die Realisierung sogenannter „Skaleneffekte“ stellen sich – durch einen vergrößerten Markt – Größenvorteile sowie eine verstärkte Wettbewerbsintensität ein. Die Notwendigkeit, mit ausländischen Unternehmen zu konkurrieren, setzt Anreize, die zu Innovationen und technischem Fortschritt führen (Krugman und Obstfeld 2006, S.277ff.).

SCHÄTZUNGEN ZUR AUSWIRKUNG EINES TRANSATLANTISCHEN FREIHANDELS-ABKOMMENS AUF MAKROÖKONOMISCHE KENNZAHLEN

Handelsschaffende Effekte

In einer Studie im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums hat das Ifo-Institut die Effekte verschiedener Liberalisierungsszenarien auf den transatlantischen Handel simuliert. Die Wissenschaftler kommen hierbei zu dem Ergebnis, dass ein umfassendes Freihandelsabkommen – d.h. eine Liberalisierung über eine reine Zollsenkung hinaus – den Handel zwischen den USA und der EU auf lange Sicht um ca. 80 % steigen lassen würde. Die Studie bestätigt die Annahme, dass ein Großteil dieses Wachstums auf den Abbau der nicht-tarifären Handelshemmnisse zurückzuführen wäre (Felbermayr et al. 2013, S. 16).

Die Europäische Kommission sieht im Falle eines alleinigen Zollabbaus ein Wachstum der EU-Exporte in die USA bis 2027 um 6,57 % (ca. 44 Mrd. Euro) voraus. Hierbei geht die Kommission von einem vollständigen Inkrafttreten des Abkommens im Jahre 2017 aus, sodass ein Abkommen zu diesem Zeitpunkt 10 Jahre lang in Kraft wäre. Die US-Exporte in die EU würden nach den Schätzungen um 12,36 % (ca. 54 Mrd. Euro) steigen. Bei einem zusätzlichen Abbau eines Teils der nicht-tarifären Handelshemmnisse würden die EU-Exporte in die USA um 16,16 % (ca. 108 Mrd. Euro) steigen, die der USA in die EU um 23,20 % (ca. 101 Mrd. Euro) (Europäische Kommission 2013c⁸, S. 32ff.).

Wohlfahrtseffekte

Auch erhebliche Effekte auf die Wohlfahrt werden von einem transatlantischen Handelsabkommen erwartet. Die Studie des Ifo-Instituts prognostiziert im Falle eines umfassenden Handelsabkommens einen langfristigen Effekt auf das globale Einkommen von 3,3 % (Felbermayr et al. 2013, S. 16). In Deutschland soll das reale Einkommen (BIP pro Kopf) durch ein Handelsabkommen mit den USA um 4,7 % steigen. Wird der Simulation jedoch nur ein reiner Zollabbau zugrunde gelegt, so wären die zu erwartenden Effekte gering. Das BIP pro Kopf würde – im Modell – langfristig nur um 0,1 % in Deutschland und 0,2 % in den USA steigen (BMWi 2013, S. 3).

Die Studie im Auftrag der Europäischen Kommission untersucht die Wohlfahrtseffekte eines transatlantischen Freihandelsabkommens bis zum Jahre 2027. Ausgehend von einem Vergleich verschiedener Liberalisierungsgrade mit dem aktuellen Stand der wirtschaftlichen Integration prognostiziert die Untersuchung folgende Auswirkungen auf das BIP:

- Ein Abbau der bestehenden Zölle um 98 % würde das BIP der EU bis 2027 um jährlich 0,1 % anheben. Das BIP der USA würde um jährlich 0,04 % bis 2027 steigen (Europäische Kommission 2013c, S. 32).
- Im Falle eines Freihandelsabkommens, das neben einem Zollabbau auch Teile der nicht-tarifären Handelshemmnisse abbaut, würde das BIP der EU bis 2027 um jährlich 0,27 % (ca. 48 Mrd. Euro) wachsen, das BIP der USA um 0,21 % (ca. 33 Mrd. Euro) (Europäische Kommission 2013c, S. 36).
- Ein ambitioniertes Freihandelsabkommen mit umfassenden Handelserleichterungen in allen Bereichen, würde – den Schätzungen zufolge – zu einem Anstieg des europäischen BIP um jährlich 0,48 % (ca. 86 Mrd. Euro) bis zum Jahr 2027 führen. Für die USA sagt das Modell ein BIP-Wachstum von 0,39 % (ca. 65 Mrd. Euro) voraus (Europäische Kommission 2013c, S. 37).

Obwohl die geringen Zölle wenig Spielraum für Zollsenkungen erkennen lassen, zeigen diese Zahlen, dass Handelsgewinne auch aus einem Zollabbau – besonders in einigen Bereichen in der Landwirtschaft und einzelnen Branchen im Industriegüterbereich, die ein hohes Handelsvolumen aufweisen – möglich sind.

Effekte auf die Arbeitsmärkte

Die Untersuchung des Ifo-Instituts prognostiziert für das Szenario eines reinen Zollabbaus zusätzlich 18.000 neue Arbeitsplätze in der EU und den USA. Wird hingegen ein umfassendes Freihandelsabkommen unterstellt, würden – in der Simulation – 25.000 neue Arbeitsplätze in Deutschland und 193.000 neue Arbeitsplätze in der EU und den USA gemeinsam entstehen (BMW i 2013, S. 4). Das Bundeswirtschaftsministerium geht auch von einem beachtlichen Anstieg der Reallöhne aus, der aufgrund eines durch Freihandel erzeugten Produktivitätsschubs entstehen würde (ebd.).

Schätzungen der Europäischen Kommission und des US-Handelsministeriums berechnen allgemein die Auswirkungen von Freihandel auf den Arbeitsmarkt. Durch jede zusätzliche Milliarde Euro im Außenhandel werden danach 1.500 Arbeitsplätze in der EU und 8.000 Arbeitsplätze in den USA generiert (Europäische Kommission 2013c, S. 50).

Bislang wird die Frage nach der Mobilität von Arbeitskräften im Rahmen des Freihandelsabkommens ausgeklammert, weil sich die USA und Europa auf diesem Feld nicht einig sind.

- Die EU-Kommission will den europäischen Arbeitsmarkt stärker öffnen, wird aber derzeit von verschiedenen Mitgliedsländern gebremst.
- Amerika hält an einer tendenziell abwehrenden Einbürgerungsstrategie fest, obgleich das Land andererseits viele hochqualifizierte Fachkräfte und ausländische Hochschulabsolventen im Land halten will.

In einer fortschrittlichen transatlantischen Migrationspolitik lägen enorme Potenziale, weil der Abbau von Barrieren bei der Arbeitsmobilität die gesellschaftliche Wohlfahrt weit stärker erhöhen würde als die Reduzierung von Handelshemmnissen. „Arbeitsmobilität schafft Jobs, stärkt den Handel und den Austausch von Dienstleistungen.“

Dies gilt vor allem in der Ära des Informationskapitalismus, Menschen sind die Träger des wichtigen Faktors Wissen. Arbeitsmobilität fördert so Innovation und Wachstum“ (Enzweiler 2013).

Politische Überlegungen – ein transatlantisches Freihandelsabkommen im Kontext des globalen Handelssystems

Eine Liberalisierung des Welthandels auf multilateraler Ebene erweist sich zusehends als Wunschvorstellung.

Um die Bemühungen um ein transatlantisches Freihandelsabkommen zu verstehen, ist es hilfreich, das Geschehen in einen globalen handelspolitischen Kontext zu stellen. Derzeit ist offen, wie eine künftige Welthandelsordnung aussehen mag. Klar ist, dass sich der Trend zu bilateralen und regionalen Handelsabkommen seit Jahren verstärkt. Auf multilateraler Ebene steckt die Doha-Runde – die Verhandlungen über Handelserleichterungen innerhalb der WTO – seit geraumer Zeit fest. Eine gemeinsame Liberalisierung des Welthandels erweist sich zusehends als Wunschvorstellung. Grundlegendes Problem der Verhandlungen bleibt die Forderung der USA nach einem Zugang zu den Agrar- und Industriegütermärkten der Schwellenländer. Diese Länder sind jedoch ohne zusätzliche Zugeständnisse der USA nicht bereit, ihre Märkte zu öffnen (BMW 2012, S. 1). Für die im Dezember 2013 angesetzte WTO-Ministerialkonferenz in Bali werden keine großen Fortschritte erwartet. Viele Beobachter halten daher Handelserleichterungen über den Weg bilateraler oder regionaler Verhandlungen für Erfolg versprechender. In dieses Bild passt auch der starke Anstieg bilateraler Handelsabkommen in den letzten Jahren. Insbesondere die asiatischen Länder verfolgen verstärkt bilaterale Handelsstrategien. Aber auch die EU hat in den letzten Jahren einen Strategiewechsel hin zu verstärkter bilateraler Liberalisierung betrieben und verhandelt im Moment eine Vielzahl an Handelsabkommen.

Die Bemühungen um eine transatlantische Handelspartnerschaft stellen auch den Versuch der EU dar, sich gegen einen relativen Bedeutungsverlust zu wehren.

Die Vereinigten Staaten verhandeln seit 2007 mit anderen Pazifik-Anrainern über ein Freihandelsabkommen: die *Transpazifische Partnerschaft* (TPP). Die Bemühungen um eine transatlantische Handelspartnerschaft stellen daher auch den Versuch der EU dar, sich gegen einen Bedeutungsverlust zu wehren. Denn fest steht, dass ein Abkommen der USA, egal mit welchem Partner, vollendete Tatsachen schaffen würde, denen sich andere Staaten anpassen müssten. Normen, Standards und Regeln eines solchen Abkommens müssten übernommen und anerkannt werden, wollten andere Länder diesem Abkommen beitreten. De facto bedeutet ein nachträglicher Beitritt also die Anerkennung der existierenden Regelungen ohne eigene Einflussmöglichkeit. Sollte die Transpazifische Partnerschaft zum Erfolg werden, wenn beispielsweise weitere aufstrebende Volkswirtschaften Asiens dem Abkommen beitreten, besteht die Gefahr, dass das Interesse der USA an einem transatlantischen Freihandelsabkommen schwindet. Die EU sähe sich gezwungen, sich an ein pazifisches Handelsab-

kommen anzupassen. Bei den Verhandlungen um ein transatlantisches Handelsabkommen geht es also um viel mehr als um die Verbesserung der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen – es geht um die Frage, wer zukünftig die Spielregeln des Welthandels bestimmt (Schmucker et al. 2012; S. 5ff.).

Neben der enormen handelspolitischen Bedeutung eines transatlantischen Freihandelsabkommens spielen auch außenpolitische Überlegungen in der Diskussion eine Rolle. Der Eindruck einiger europäischer Staaten – insbesondere Deutschlands –, Obama vernachlässige die transatlantischen Beziehungen und sehe sich selbst als „pazifischen Präsidenten“⁹ passt in dieses Bild des Kräftermessens bei der Ausgestaltung der weltweiten Handelsordnung. Die Initiative für ein transatlantisches Handelsabkommen wird daher auch als Möglichkeit gesehen, den transatlantischen Beziehungen neuen Schwung zu verleihen. Von einem Abkommen könnten Impulse nicht nur auf die wirtschaftliche Integration ausgehen, auch auf andere Gebiete der transatlantischen Zusammenarbeit könnte sich ein Handelsabkommen positiv auswirken.

Bei den Verhandlungen um ein transatlantisches Handelsabkommen geht es letztlich um die Frage, wer zukünftig die Spielregeln des Welthandels bestimmt.

Kritik an einem transatlantischen Freihandelsabkommen

Die positiven öffentlichen Reaktionen auf die Ankündigung eines transatlantischen Freihandelsabkommens überdecken zuweilen, dass im wissenschaftlichen Diskurs durchaus auch kritische Stimmen die Diskussion begleiten. Die Bedenken bezüglich eines transatlantischen Freihandelsabkommens zielen zumeist auf folgende Aspekte ab:

- Die einzelnen Inhalte und Verhandlungsgebiete eines potenziellen Abkommens.
- Die Auswirkungen auf die globale Welthandelsordnung, insbesondere auf die multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO.
- Den wirtschaftlichen Mehrwert eines Abkommens.

STRITTIGE VERHANDLUNGSPUNKTE

Die Zustimmung zu einem transatlantischen Handelsabkommen scheint groß, solange die Verhandlungsinhalte abstrakt bleiben. So mag noch über den Abbau von Zöllen weitgehende Einigkeit bestehen, der Bereich der nicht-tarifären Handelshemmnisse hingegen scheint sensibler. Insbesondere auf den bereits angesprochenen Verhandlungsfeldern Landwirtschaft und Lebensmittel dürften sich Meinungsverschiedenheiten ergeben. Vor dem Hintergrund der – im Vergleich zu Europa – laxen Lebensmittelgesetze in den USA lassen die an die besorgte Öffentlichkeit adressierten Beschwichtigungsversuche des EU-Kommissionspräsidenten Barroso, dass die EU an ihren Standards für Lebensmittel festzuhalten gedenkt, die bevorstehenden Schwierigkeiten erkennen (Gammelin 2013, S. 1). Es werden Stimmen laut, die befürchten, dass es der EU nicht möglich sein wird, ihre Standpunkte beizubehalten, und dass bei einer „aggressiven Handelsstrategie“ der USA die Europäer sogar unter die „Räder kommen“ könnten (Otte 2013). Manche Beobachter sehen im Agrarsektor überhaupt keinen Spielraum für eine Einigung, da es schon in der Doha-Runde Streitfragen zwischen den USA und der EU gibt, in denen keine Einigung gefunden werden kann (Gersemann und Greive 2013, S. 29).