

TTIP – Das Märchen vom Wachstums- und Beschäftigungsmotor

Sabine Stephan¹

Auf einen Blick

Das transatlantische Freihandelsabkommen soll den beteiligten Ländern beträchtliche Wachstums- und Beschäftigungschancen eröffnen. Als Beleg für diese Einschätzung werden die Ergebnisse „unabhängiger“ Studien herangezogen.

Ein Vergleich der Ergebnisse der drei einflussreichsten Studien zeigt, dass selbst für den Fall, dass ein umfassendes Freihandelsabkommen abgeschlossen werden sollte, die erwarteten Wachstums- und Beschäftigungseffekte winzig sind.

Seit Juli 2013 verhandeln die EU und die USA über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, kurz: TTIP) mit dem Ziel, die größte Freihandelszone der Welt mit mehr als 820 Millionen Konsumenten zu schaffen. Bereits heute sind die beiden größten Volkswirtschaften der Welt wirtschaftlich eng miteinander verflochten: Täglich werden Waren und Dienstleistungen im Wert von etwa zwei Milliarden Euro ausgetauscht. Um den Handel noch weiter zu intensivieren, sollen im Rahmen von TTIP Handelshemmnisse auf beiden Seiten des Atlantiks abgebaut werden. Da die Zölle im transatlantischen Handel bereits heute schon sehr niedrig sind – die Einfuhrzölle auf Industriegüter liegen in beiden Wirtschaftsräumen im Durchschnitt unter vier Prozent – richtet sich das Augenmerk auf einen umfangreichen Abbau der sogenannten nicht-tarifären Handelshemmnisse² (non-tariff barriers, kurz: NTBs). Im Klartext bedeutet dies, dass der transatlantische Güter- und Dienstleistungsverkehr tiefgreifend dereguliert und liberalisiert werden soll.

Mit groß angelegten Simulationsstudien hat man versucht, die ökonomischen Auswirkungen eines transatlantischen Freihandelsabkommens abzuschätzen. Im Folgenden werden die Ergebnisse der drei einflussreichsten Untersuchungen – die Studie des Centre for Economic Policy Research (CEPR)

und die beiden Studien des ifo Instituts – hinsichtlich der erwarteten Wachstums- und Beschäftigungseffekte dargestellt. Alle Ergebnisse beziehen sich auf das sehr optimistische Szenario eines *umfassenden Freihandelsabkommens*. Das heißt, allen Berechnungen liegt die Annahme zugrunde, dass sämtliche Zölle beseitigt und die NTBs in großem Umfang abgebaut werden.

CEPR-Studie im Auftrag der EU-Kommission

Die EU-Kommission wirbt mit Nachdruck für TTIP. Vor dem Hintergrund, dass zahlreiche EU-Länder immer noch unter den drastischen Folgen der globalen Wirtschaftskrise leiden und aufgrund der strengen Sparpolitik nicht in der Lage sind, die Wirtschaft aus eigener Kraft anzukurbeln, wiegt die Behauptung der EU-Kommission schwer, „dass ein umfassendes, alle Branchen abdeckendes Abkommen äußerst positive Auswirkungen hätte, da es den Handel liberalisieren und auf beiden Seiten des Atlantik für eine willkommene Belebung des Wirtschaftswachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen sorgen würde. (...) Die TTIP wäre das kostengünstigste Konjunkturpaket, das man sich vorstellen kann.“³ Die EU-Kommission stützt ihre Argumentation auf eine von ihr beim CEPR in Auftrag gegebene Studie⁴, deren Ergebnisse für ein umfassendes Freihandelsabkommen (*comprehensive ambitious scenario*) nun dargestellt werden.

Wachstumseffekte

Die CEPR-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass in dem Fall, dass ein umfassendes Freihandelsabkommen umgesetzt wird, das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU (der USA) im Jahr 2027 um 0,48 Prozent (0,39 Prozent) höher wäre als ohne Freihandelsabkommen. Bei diesen Zahlen handelt es sich jeweils um den *Gesamteffekt am Ende des Simulationszeitraums*, also um einen *Langfristeffekt*. Der Gesamteffekt tritt nicht unmittelbar nach Vertragsabschluss ein, sondern baut sich allmählich über viele Jahre auf. Deshalb ist es sinnvoll, auch den *kurzfristigen Effekt* zu betrachten, also zu schauen, wie hoch das *zusätzliche durchschnittliche Wachstum pro Jahr* ist, das durch das Freihandelsabkommen entstehen würde. Bezogen auf den Simulationszeitraum von zehn Jahren brächte TTIP der EU und den USA ein

zusätzliches durchschnittliches Wachstum beim BIP von weniger als 0,05 Prozentpunkten pro Jahr, was verschwindend gering ist.

Beschäftigungseffekte

Auf der Website der EU-Kommission heißt es bezüglich der CEPR-Studie: „Einem unabhängigen Bericht zufolge könnte ein ambitioniertes Abkommen Unternehmen Ersparnisse in Millionenhöhe beschern und hunderttausende neue Arbeitsplätze kreieren.“⁵ Tatsächlich werden in der CEPR-Studie keine Aussagen zu gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgewinnen oder -verlusten gemacht. Der Grund ist, dass im CEPR-Modell ein festes Arbeitsangebot unterstellt wird. Das heißt: In diesem Modell kann es zu einer Verschiebung der Beschäftigung zwischen Sektoren kommen, weil die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften in expandierenden Sektoren dazu führt, dass Arbeitskräfte aus anderen Sektoren abgezogen werden. Langfristig ist das Beschäftigungsniveau jedoch konstant. Damit hat das Freihandelsabkommen aufgrund des gewählten Modellrahmens in der langen Frist *keinen* Einfluss auf die Beschäftigung.

Dieses Beispiel ist symptomatisch dafür, wie die EU-Kommission über die Vorzüge von TTIP „informiert“. Der breiten Öffentlichkeit wird der Eindruck vermittelt, dass TTIP den beteiligten Ländern bereits zeitnah spürbare Wachstums- und Beschäftigungsimpulse gäbe und dass diese Einschätzung von einer unabhängigen Studie bestätigt würde. Eine Auseinandersetzung mit den Inhalten dieser Studie hingegen zeigt, dass die Darstellung der EU-Kommission durch den Inhalt der Studie nicht gedeckt ist.

Die Studien des ifo Instituts im Auftrag des BMWi und der Bertelsmann Stiftung

Die beiden einflussreichsten Studien im deutschsprachigen Raum stammen vom ifo Institut, das zwei Gutachten zu den ökonomischen Auswirkungen eines transatlantischen Freihandelsabkommens verfasst hat – eins im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums⁶ (ifo/BMWi-Studie) und eins im Auftrag der Bertelsmann Stiftung⁷ (ifo/Bertelsmann-Studie). Der Ansatz der ifo-Autoren unterscheidet sich deutlich von der Herangehensweise anderer Studien, weil sie ver-

suchen, ein gravierendes Problem zu umgehen. Das Problem besteht darin, dass in anderen Studien Annahmen getroffen werden müssen, um wie viel Prozent die Handelskosten sinken, wenn die NTBs in einem bestimmten Ausmaß abgebaut werden.⁸ Da diese Annahmen von subjektiven Einschätzungen geprägt sind und die Ergebnisse stark beeinflussen, sind die Studien an dieser Stelle sehr angreifbar.

Der neue Ansatz der ifo-Autoren besteht darin, dass sie implizit bestimmen, um wie viel Prozent die Handelskosten sinken. Dazu wird ökonometrisch geschätzt, um wie viel Prozent der Abschluss eines Freihandelsabkommens den Handel der beteiligten Länder in der Vergangenheit erhöht hat. Die Logik dieses Vorgehens ist folgende: Wenn das Ausmaß der Handelsschaffung bekannt ist, dann können im Modell die Handelskosten so weit gesenkt werden, dass das Modell den geschätzten Umfang der Handelsschaffung exakt simuliert. Auf diese Weise wird das Ausmaß der Kostensenkung durch den Abbau von NTBs *implizit* bestimmt. Auf den ersten Blick ist dieses Vorgehen elegant. Auf den zweiten Blick ist es befremdlich, weil auf diese Weise die Antwort auf die Frage *Um wie viel Prozent erhöht TTIP den Außenhandel der beteiligten Länder?*, die eigentlich das Ergebnis der Studie sein sollte, mit diesem Schritt bereits vorweg genommen wird.

Das Szenario, das im Fokus beider ifo-Studien steht, ist das umfassende Freihandelsabkommen, das in der ifo/BMWi-Studie *NTB-Szenario* und in der ifo/Bertelsmann-Studie *tiefe Liberalisierung* heißt. Dort ist unterstellt, dass TTIP den Außenhandel der beteiligten Länder im Durchschnitt um 76 Prozent erhöht, was eine außerordentlich starke Annahme ist.

Wachstumseffekte

Die ifo-Studien haben mit dem Ergebnis für Aufsehen gesorgt, dass ein umfassendes Freihandelsabkommen die realen Pro-Kopf-Einkommen (gemessen durch das reale BIP pro Kopf) in den beteiligten Ländern langfristig deutlich erhöht. Was in beiden Studien nicht klar zum Ausdruck kommt, ist, dass zur Preisbereinigung des BIP die *alten* Preise (also die Preise, die gültig waren, bevor die Preise im Zuge des Freihandelsabkommens gesunken sind) verwendet werden. Da aber

ein ganz zentraler Kanal, über den das Freihandelsabkommen makroökonomische Wirkung entfaltet, die starke Senkung des Preisniveaus ist, sollte das BIP pro Kopf in den *neuen* Preisen gemessen werden, in denen sich diese Preissenkungen widerspiegeln. Zieht man diese Zahlen heran, dann fällt der Gesamteffekt sehr viel geringer aus: Gegenüber der Situation ohne Freihandelsabkommen wäre das BIP pro Kopf in der EU und in Deutschland (in den USA) am Ende des Anpassungszeitraums von 10 bis 20 Jahren etwa 1,7 Prozent (2,2 Prozent) höher. Verteilt man diesen Langfristeffekt über 15 Jahre, ergibt sich ein zusätzliches durchschnittliches Wachstum von etwa 0,1 Prozentpunkten pro Jahr, was wiederum ein sehr kleiner Effekt ist.

Beschäftigungseffekte

Die beiden ifo-Studien sind in wesentlichen Teilen identisch: Der zentrale Schritt ist jeweils die ökonometrische Schätzung der Handelsschaffungseffekte bereits existierender Freihandelsabkommen. Auf Basis dieser Schätzungen werden dann Handelsumlenkungen simuliert und die BIP-Effekte berechnet. Da beide Studien von exakt derselben Handelsschaffung ausgehen, ermitteln sie logischerweise auch identische Wachstumseffekte.⁹ Wie kann es aber sein, dass die beiden Studien bei identischen Wachstumseffekten zu dramatisch unterschiedlichen Beschäftigungseffekten kommen? Diese sind in der ifo/Bertelsmann-Studie für die EU zwölfmal, für die USA sechzehnmal und für Deutschland siebenmal so groß wie in der ifo/BMWi-Studie.

Die Unterschiede beruhen maßgeblich darauf, dass der Arbeitsmarkt unterschiedlich modelliert wird. In der ifo/BMWi-Studie wird ein Modell mit heterogenen Firmen, die unterschiedlich produktiv sind, verwendet. In diesem Fall beruhen die Beschäftigungseffekte maßgeblich auf Reallokation, d. h. dass sich die Beschäftigung von weniger produktiven Firmen hin zu produktiveren Firmen verschiebt. Der Beschäftigungseffekt ist folglich der Saldo aus Beschäftigungsabbau und -aufbau. Diesen Wirkungskanal gibt es in der ifo/Bertelsmann-Studie nicht, was sehr verwunderlich ist, da die Autoren in der ifo/BMWi-Studie explizit auf die Bedeutung von Reallokation hinweisen: „Andere Studien vernachlässigen fälschlicherweise den Reallokationseffekt und interpre-

tieren zusätzliche Beschäftigung im Exportsektor als gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsgewinne.“¹⁰ Das legt jedoch den Schluss nahe, dass die großen Beschäftigungseffekte in der ifo/Bertelsmann-Studie auf genau diesem Fehler beruhen.

Die ifo/BMWi-Studie rechnet für Deutschland mit insgesamt 25.220 neuen Jobs, in der ifo/Bertelsmann-Studie sind es insgesamt 181.092. Bei diesen Zahlen handelt es sich wohlgernekt wieder um den Gesamteffekt. Bezogen aufs Jahr wären es im ersten Fall weniger als 1.700 neue Arbeitsplätze für die gesamte deutsche Volkswirtschaft. Im zweiten Fall wären es etwa 12.000 neue Jobs, was einem zusätzlichen durchschnittlichen Anstieg der Beschäftigung von 0,03 Prozentpunkten pro Jahr entspricht. Selbst für die USA, die laut ifo Institut von TTIP stärker profitieren würden als die Europäer, beläuft sich das zusätzliche durchschnittliche Wachstum bei der Beschäftigung auf 0,05 Prozentpunkte pro Jahr. Das heißt, dass der Beschäftigungseffekt selbst unter außerordentlich günstigen Annahmen winzig ist.

Fazit

In der öffentlichen Debatte haben die Ergebnisse der großen Studien ein großes Gewicht, weil sie der Anschein von Objektivität und Verlässlichkeit umgibt. Dabei gerät aus dem Blick, dass es sich bei den Zahlen nicht um harte Fakten, sondern um die Ergebnisse von Modellrechnungen handelt, die stark von den zugrunde liegenden

Annahmen abhängen. Die Studienergebnisse sind eindeutig: Selbst unter außerordentlich optimistischen Annahmen sind die erwarteten Wachstums- und Beschäftigungseffekte winzig.

Bemerkenswert ist, dass sich keine der Studien ernsthaft mit den Kosten eines umfangreichen Freihandelsabkommens beschäftigt. Vielmehr werden makroökonomische Kosten mit dem Argument heruntergespielt, dass es sich um vorübergehende Anpassungskosten handle. Was überhaupt keine Erwähnung findet, sind die sozialen Kosten, die durch den substantiellen Abbau regulatorischer Maßnahmen im Zuge eines umfassenden Freihandelsabkommens entstehen könnten. In der Logik der EU-Kommission ist der Abbau nicht-tarifärer Hemmnisse gleichbedeutend mit der Beseitigung *unnötiger* Regelungen und damit per se gut. Wer aber entscheidet, welche Regelungen unnötig sind und vor allem für wen? Viele regulatorische Maßnahmen insbesondere im Bereich Umwelt- und Verbraucherschutz haben zum Ziel, Kosten von der Allgemeinheit abzuwenden oder diese zu begrenzen. Würde man bei der Beurteilung des geplanten Freihandelsabkommens berücksichtigen, dass der Gesellschaft durch den Abbau solcher Regelungen beträchtliche Kosten entstehen und dass diese z. B. über Steuererhöhungen finanziert werden müssten, was wiederum dämpfende Effekte auf Wachstum und Beschäftigung haben würde, dürfte sich die ohnehin magere Bilanz eines transatlantischen Freihandelsabkommens noch deutlich verschlechtern.

- 1 Die Autorin leitet das Referat Ökonometrie im Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung.
- 2 Darunter versteht man Maßnahmen, die unmittelbar oder mittelbar den Handel beschränken und bei denen es sich nicht um Zölle handelt. Zu den NTBs zählen z. B. Importkontingente und -quoten, technische Standards, Sicherheits- und Industrienormen, Etikettierungsvorschriften, Abgasvorschriften, Arzneimittel- und Lebensmittelrecht u. v. m.
- 3 [Http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/index_de.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/index_de.htm); aufgerufen am 4.7.2014.
- 4 Vgl. Joseph Francois, Miriam Manchin, Hanna Norberg, Olga Pindyuk, Patrick Tomberger: Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment, London 2013.
- 5 [Http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/index_de.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/index_de.htm); aufgerufen am 4.7.2014.
- 6 Vgl. Gabriel Felbermayr, Mario Larch, Lisandra Flach, Erdal Yalcin, Sebastian Benz: Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, München 2013.
- 7 Vgl. Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid, Sybille Lehwald: Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP). Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen? Teil 1: Makroökonomische Effekte, Gütersloh 2013.
- 8 Dies betrifft z. B. die Studien von Ecorys, CEPR und CEPII. Vgl. hierzu: Werner Raza, Jan Grumiller, Lance Taylor, Bernhard Tröster, Rudi von Arnim: ASSESS_TTIP: Assessing the Claimed Benefits of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Wien 2014.
- 9 Das ist nicht sofort ersichtlich, weil unterschiedliche Begriffe verwendet werden. In der ifo/BMWi-Studie wird von Wohlfahrtseffekten gesprochen, in der ifo/Bertelsmann-Studie hingegen von Veränderungen des realen Pro-Kopf-Einkommens.
- 10 Gabriel Felbermayr, Mario Larch, Lisandra Flach, Erdal Yalcin, Sebastian Benz 2013, S. 86.