

Daten und Fakten zum Thema:

Transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP)

Die beiden größten Handelsmächte wollen ihre Beziehung vertiefen

Seit Juli 2013 verhandeln die EU und die USA über ein transatlantisches Freihandelsabkommen, die sogenannte Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Ein erfolgreiches Abkommen kann zum Wirtschaftswachstum beitragen und auch neue Arbeitsplätze schaffen – und zwar auf beiden Seiten des Atlantiks. Ferner zeichnet sich auf multilateraler Ebene trotz kleiner Fortschritte auf der 9. WTO-Ministerkonferenz in Bali Ende 2013 in absehbarer Zeit keine substantielle Handelsliberalisierung ab.

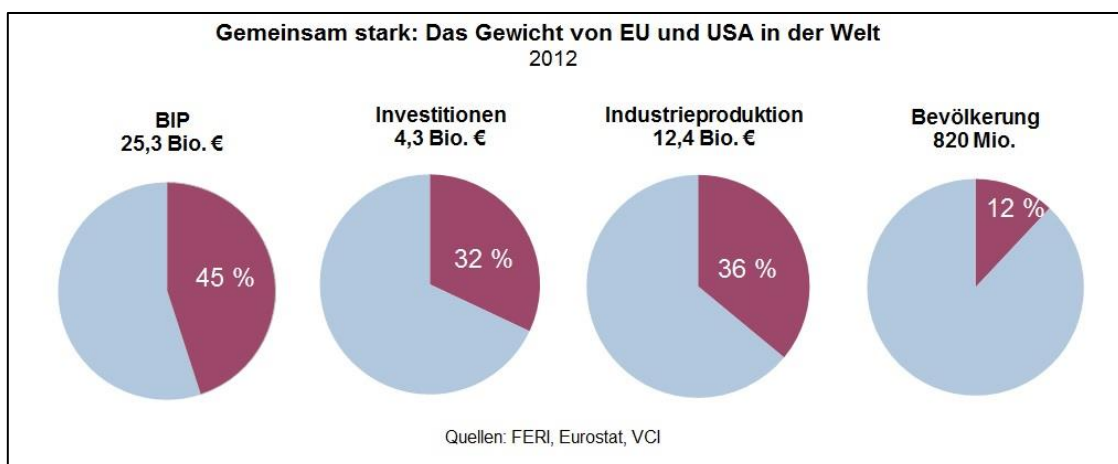
Inhalte des Freihandelsabkommens

Ein Freihandelsabkommen erleichtert vor allem den gegenseitigen Marktzugang: Die Zölle im Warenverkehr werden beseitigt. Unter Marktzugang fällt auch die Bestimmung des Warenursprungs, die sogenannten Ursprungsregeln. Denn nur, wenn eine Ware auch tatsächlich aus dem Partnerland kommt, kann sie zollfrei eingeführt werden. TTIP wird ferner Vorschriften zu weiteren handelsrelevanten Themen enthalten: zum Beispiel Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Dienstleistungen, gewerblicher Rechtsschutz, Erleichterungen bei Zollprozeduren, Wettbewerbsrecht, Zugang zu Rohstoffen und klare Regeln zu Exportsteuern.

Erstmals, und hier unterscheidet sich TTIP von anderen Freihandelsabkommen, wollen sich zwei Handelspartner auch zur regulatorischen Zusammenarbeit bekennen. Hiermit sollen Handelshemmnisse „hinter der Grenze“ abgebaut werden, die zu unnötigen Belastungen der Wirtschaftsbeteiligten führen – bei Aufrechterhaltung hoher Schutzstandards für Umwelt und Verbraucher.

Darüber hinaus haben die EU und die USA ein vergleichbares Wohlstandsniveau mit anspruchsvollen Verbrauchern und gesellschaftlichen Akteuren und ähnlichen Bedürfnissen. Daher besteht eine wichtige Voraussetzung dafür, sich auf gemeinsame Umwelt-, Verbraucher- und Arbeitsschutzstandards zu verständigen.

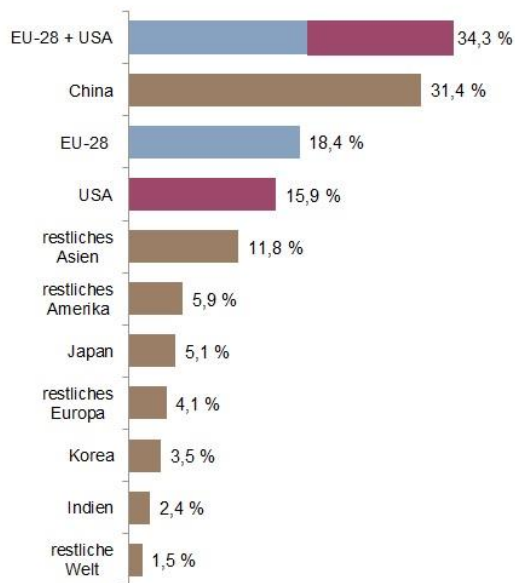
Wirtschaftskennzahlen



Obwohl in der EU und den USA insgesamt nur 12 Prozent der Weltbevölkerung leben, entfällt knapp die Hälfte des globalen BIP auf die beiden Wirtschaftsmächte.

Chemie in EU und USA: Zusammen auf Platz 1

Chemieumsatz nach Regionen, 2013

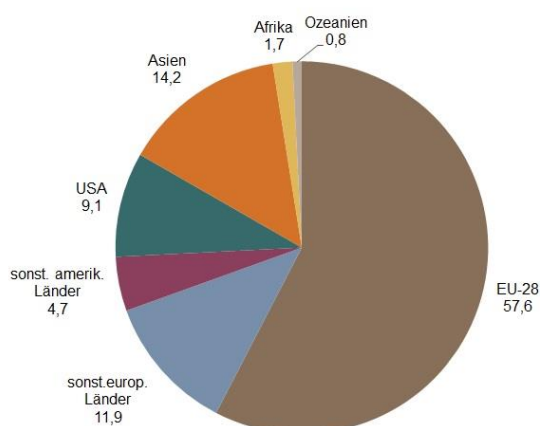


Quelle: Chemdata International

TTIP könnte die größte Chemie-Handelszone der Welt schaffen: Die EU und die USA erzielten 2013 beim Handel mit Chemieprodukten einen Weltmarktanteil von 34,3 Prozent.

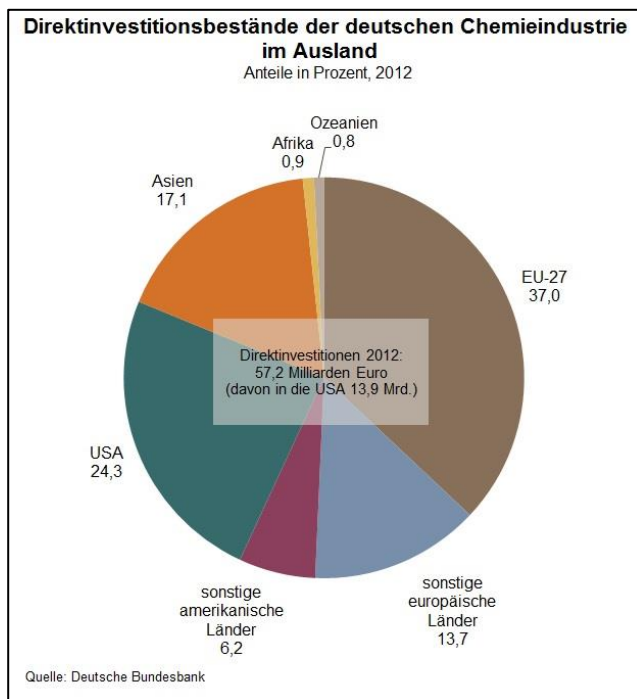
Exporte der deutsche Chemieindustrie nach Regionen

Anteile in Prozent, 2013 (vorläufige Ergebnisse, Stand: Februar 2014)



Quellen: Statistisches Bundesamt, VCI

Europa ist der mit Abstand wichtigste Handelspartner der deutschen Chemieindustrie. Knapp 58 Prozent aller Chemieexporte gehen in die Mitgliedstaaten der EU. Außerhalb Europas sind die USA mit einem Anteil von gut 9 Prozent das wichtigste Zielland für deutsche Chemieexporte.



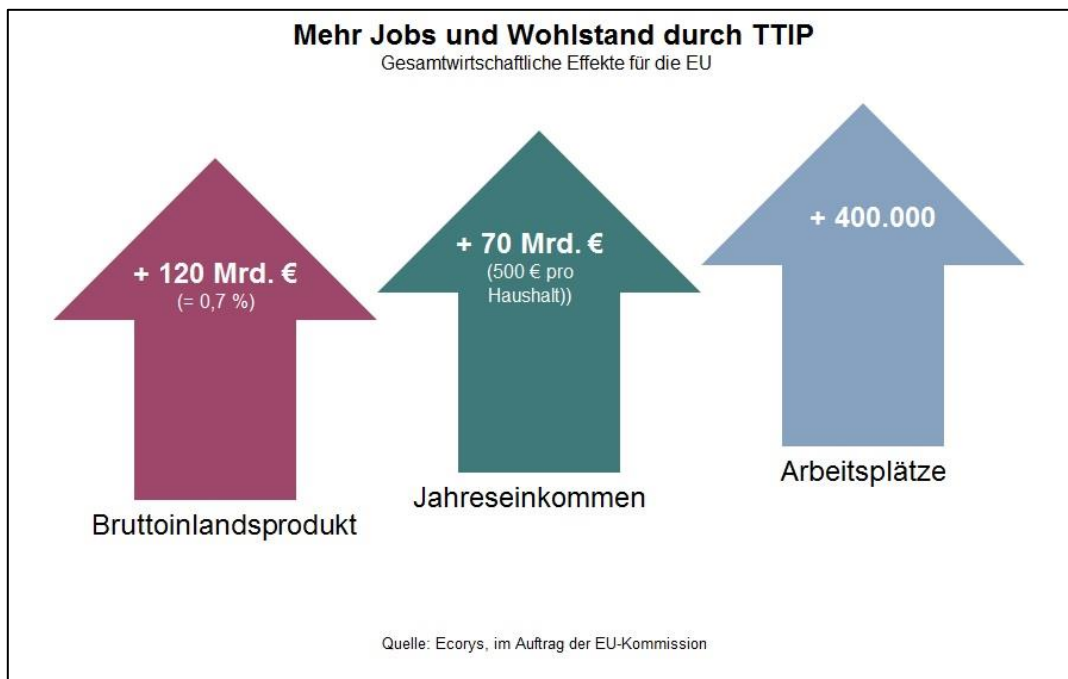
Die deutsche Chemieindustrie ist international tätig. Ein Blick auf die Direktinvestitionsbestände zeigt, dass die USA mit einem Anteil von 24,3 Prozent hinter der EU (37) zweitwichtigstes Zielland für Direktinvestitionen sind.

Auswirkungen auf die Wirtschaft: die potenziellen Wohlfahrtseffekte

Ein ehrgeiziges TTIP würde die Handelsströme zwischen den Partnern stimulieren und so das Wirtschaftswachstum beleben und Arbeitsplätze auf beiden Seiten des Atlantiks sichern. Mehr gemeinsame Standards könnten in der Zukunft die Wettbewerbsposition beider Regionen in der Welt zusätzlich verbessern.

Mehrere wissenschaftliche Studien¹ zu den wirtschaftlichen Auswirkungen belegen Wohlfahrtsgewinne auf beiden Seiten des Atlantiks.

¹Zu den Studien zählen u.a. das Impact Assessment der Kommission, eine Untersuchung von Ecorys zu nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie die Analyse von ifo und Bertelsmann-Stiftung.



Das Forschungsinstitut Ecorys hat im Auftrag der EU-Kommission die Effekte durch TTIP berechnet und dabei eine Halbierung der nichttarifären Handelshemmnisse zugrunde gelegt. Diese Annahme ist für den Chemiebereich kurzfristig zwar sehr optimistisch, gleichwohl birgt TTIP auch bei konservativer Betrachtung erhebliches Potenzial.

Es bleibt festzuhalten, dass die positiven Effekte eines Freihandelsabkommens erst dann realistisch abgeschätzt werden können, wenn die endgültige Ausgestaltung des Abkommens bekannt ist. Die bisher vorgelegten Studien beruhen alle auf Annahmen, die sich erfüllen können oder auch nicht.

Business impact für die deutsche Chemieindustrie

Nach Berechnungen des VCI (auf Basis der Studie von Ecorys) würde die chemische Industrie in Deutschland eindeutig von TTIP profitieren. Mögliche Effekte auf die Branche: 2000 neue Arbeitsplätze, ein Produktionsplus von 2 Milliarden Euro und eine zusätzliche Wertschöpfung von 600 Millionen Euro. Von der höheren Wertschöpfung entfallen erfahrungsgemäß 70 Prozent auf neue Arbeitsplätze und Entgelte sowie 30 Prozent auf höhere Gewinne der Unternehmen. Damit käme der größte Teil bei den Mitarbeitern an.

Potenzielle Vorteile für die Chemieindustrie

Zollabbau

Die transatlantischen Zollsätze auf Industriegüter sind niedrig (laut Ifo-Studie² im Durchschnitt 2,8 Prozent). Wegen des großen Handelsvolumens führen jedoch auch niedrige Zollsätze zu Kosten: Nach internen Schätzungen haben europäische Chemieunternehmen im Jahr 2010 für Exporte in die Vereinigten Staaten fast 700 Millionen Euro in die US-Staatskasse gezahlt, für die deutsche Chemieindustrie beliefen sich die Zölle auf 140 Millionen Euro. Umgekehrt führten die US-Unternehmen gut 900 Millionen Euro nach Brüssel ab.³

² Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA, Ifo Institut, 2013.

³ Quelle: VCI-interne Berechnungen.

Ursprungsregeln

In TTIP müssen – wie in jedem Freihandelsabkommen – Regeln festgelegt werden, welche Voraussetzungen eine Ware erfüllen muss, um beim Export in das Partnerland dort Zollfreiheit (= Präferenz) zu genießen. Präferenzvorteile genießt eine Ware nur dann, wenn sie ihren Ursprung in dem exportierenden Partnerland hat. Die Praxis zeigt, dass die EU und die USA in ihren Freihandelsabkommen zum Teil unterschiedliche Kriterien zur Bestimmung des Ursprungs heranziehen. Diese Kriterien, mit denen abgegrenzt wird, in welchem Land ein Produkt vollständig erzeugt, beziehungsweise be- oder verarbeitet wurde, sind komplex.

TTIP bietet die einmalige Gelegenheit, sich auf gemeinsame Grundprinzipien für Ursprungsregeln zu einigen. Durch einfache Ursprungsregeln könnten Unternehmen einfacher und unbürokratischer die Herkunft ihrer Produkte nachweisen und so in den Genuss des zollfreien Handels kommen. Ein gemeinsamer Ansatz zur Ursprungsbestimmung böte darüber hinaus das große Potenzial, von beiden Seiten auch in anderen Abkommen umgesetzt zu werden und eventuell sogar als Blaupause für künftige Ursprungsregeln in der WTO zu dienen.

Zugang zu Vorprodukten und Rohstoffen

Die chemische Industrie würde nicht nur von besseren Exportchancen profitieren. Durch den Abbau der Zölle und anderer Barrieren würde auch der Bezug von Vorleistungen aus den USA günstiger. Dies können Rohstoffe, Produktionsanlagen oder Dienstleistungen sein.

In Anbetracht der großen Gaspreisdifferenz zwischen den USA und Europa kann zudem der Zugang zu verflüssigtem Gas aus den USA Versorgungsrisiken für die europäische Grundstoffchemie vermindern. Die Preisdifferenz zwischen den USA und der EU wird sich zwar nicht ausgleichen lassen, die Lücke aber kleiner.

Regulatorische Kooperation

Vielen Studien zufolge liegt das größte Wohlfahrtspotenzial von TTIP in der regulatorischen Kooperation.⁴ Denn unterschiedliche gesetzliche Regelungen sind für Handel treibende oder investierende Unternehmen kostspielig. Die Verpflichtung zur regulatorischen Kooperation wird die regulatorische Autonomie der EU und der USA nicht in Frage stellen. Man muss zwischen regulatorischer Konvergenz bei bestehender und bei zukünftiger Gesetzgebung unterscheiden:

- **Bestehende Gesetzgebung:** Eine Angleichung von bestehenden Rechtsvorschriften oder eine gegenseitige Anerkennung ist nur möglich, sofern der angestrebte Schutzstandard vergleichbar ist (comparable in effectiveness). EU und USA regeln den sicheren Umgang mit Chemikalien sehr unterschiedlich. REACH und der Toxic Substances Control Act der USA (TSCA) sind nicht vergleichbar, daher ist eine gegenseitige Anerkennung zurzeit nicht möglich. Allerdings wäre es schon möglich, bestimmte Handelshürden, die durch bestehende Gesetzgebung entstanden sind, einander anzugleichen, ohne dass der Schutzstandard beeinträchtigt würde. Auch eine bessere Zusammenarbeit zwischen den regulatorischen Agenturen und die Vermeidung von Doppelarbeit sind möglich. So produziert die chemische Industrie zum Beispiel Vorstufen von Medikamenten. Die Produktion dieser Vorstufen unterliegt strengen Kontrollen der Aufsichtsbehörden. Wenn aber die Prüfstandards auf beiden Seiten des Atlantiks vergleichbar sind, könnten beide Seiten vereinbaren, dass die jeweilige Kontrolle von der anderen Seite anerkannt wird.

Cefic und ACC haben konkrete Schritte vorgeschlagen, wie Doppelarbeit reduziert und langfristig eine bessere Konvergenz erzielt werden könnte. Hierzu gehören:

⁴ Siehe zum Beispiel: Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Bertelsmann Stiftung, 2013; Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, Center for Economic Policy Research, March 2013; Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA, Ifo Institut, 2013.

- Kooperation bei der Priorisierung von Chemikalien;
 - Annäherung der Methodologien in der Chemikalienbewertung;
 - intensiver Informationsaustausch und Eruiierung der Möglichkeit, bei aufkommenden neuen Themen zusammenzuarbeiten (z.B. bei der Regulierung von Nanomaterialien, Kombinationseffekten von Chemikalien und endokrin wirkenden Stoffen);
 - Zusammenarbeit und Datenaustausch zwischen den Chemikalienbehörden unter Berücksichtigung des Schutzes vertraulicher Daten;
 - der Versuch, die Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien ähnlich zu handhaben und eine transatlantisch kompatible Umsetzung des GHS-Klassifizierungs- und Kennzeichnungssystems der UNO zu erreichen (GHS: Globally Harmonised System);
 - der Schutz von Registrierungsdaten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.
- Bezüglich zukünftiger Gesetzgebung und neuer legislativer Initiativen beinhaltet die regulatorische Kooperation die Verpflichtung, den transatlantischen Partner frühzeitig einzubinden. So bestünde die Chance, dass Handelshürden gar nicht erst entstehen und sich unnötige Doppelarbeit von vornherein vermeiden lässt. Im Idealfall käme man so langfristig zu kompatiblen, vergleichbaren Regulierungen und könnte sich dann auf eine gegenseitige Anerkennung verständigen. Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit impliziert jedoch nicht die Verpflichtung, Ergebnisse zu erzielen („obligation to co-operate but no obligation to achieve results“).

Stand der Verhandlungen

Zwischen Juli 2013 und Oktober 2014 gab es bereits sieben Verhandlungsrunden. Während der ersten drei Verhandlungsrunden erläuterten beide Seiten ihre Positionen zu den Verhandlungsthemen, inzwischen wird bei bestimmten Themen bereits an konkreten Texten gearbeitet. Die Vielzahl der TTIP-Themen wird in Verhandlungsuntergruppen verhandelt.

Kontroverse öffentliche Diskussion

Kampagnen von Nicht-Regierungsorganisationen und negative Medienberichterstattung heizen die öffentliche Debatte auf. Der VCI unternimmt Kommunikationsaktivitäten, um die Chancen von TTIP zu betonen, Missverständnisse zu klären und Bedenken von TTIP-Gegnern entgegenzutreten. Zu den kontroversesten Punkten zählen:

Das Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeitsverfahren

Die Verhandlungen zu Investitionen sollten bessere Investitionsbedingungen für Investoren aus dem Partnerland (pre-establishment) und den Schutz bestehender Investitionen (post-establishment) beinhalten. Investitionsverträge sind völkerrechtliche Verträge, die in der Regel ein sogenanntes Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren (ISDS: Investor-State Dispute Settlement) vorsehen. Auf Basis dieses Verfahrens kann ein Investor gegenüber einem Staat die Verletzung der Vorschriften des Investitionsabkommens geltend machen, zum Beispiel eine nicht angemessene Entschädigung im Falle einer Enteignung.

Die Forderung, bei TTIP auf ein ISDS zu verzichten, weil sowohl die EU als auch die USA funktionierende Rechtsstaaten sind, hält die chemische Industrie für nicht sachdienlich. Der Investor sollte das Recht haben, das Schiedsgericht anzurufen, ohne den Umweg über den nationalen Rechtsweg gehen zu müssen. Man sollte auch nicht zwischen Ländern unterscheiden, die ein „gutes“ oder ein „weniger gutes“ Rechtssystem haben. Auch in hochentwickelten Industrieländern können Investoren im Einzelfall politischen Risiken ausgesetzt sein. Zudem wäre ein Verzicht auf Investitionsschutzvereinbarungen mit OECD-Ländern strategisch falsch, da solche Abkommen später als Vorlage für Abkommen mit Entwicklungs- und Schwellenländern dienen werden. Wenn die angestrebten hohen Standards gesenkt oder nicht aufgenommen werden sollten, werden hierdurch zwangsläufig die angestrebten hohen Standards für Investitionsverträge mit Entwicklungs- und Schwellenländern in Frage gestellt.

Einige Kritiker äußern die Sorge, dass Investoren die regulatorische Autonomie mit Hilfe der Investor-Staat-Streitbeilegung angreifen könnten, indem sie zum Beispiel ein neues Umweltgesetz als enteignungsgleichen Eingriff ansehen und es vor dem Schiedsgericht anfechten. Diese Kritik ist ernst zu nehmen. Anstatt ISDS aber kategorisch abzulehnen, sollte das Verfahren vielmehr reformiert werden. Eine Reform sollte folgende Punkte beinhalten:

- Schaffung einer Ausnahmeklausel für Regulierungen im öffentlichen Interesse: Der Grundsatz der regulatorischen Autonomie (policy space) sollte aufgenommen werden. Eine Gesetzesänderung (-verschärfung) kann nicht automatisch als enteignungsgleicher Eingriff ausgelegt werden. Ein Verstoß gegen das Abkommen liegt nur vor, wenn die Anwendung der gesetzlichen Maßnahme diskriminierend oder willkürlich ist.
- Eine Kostenregelung entsprechend kontinentaleuropäischem Usus (der Verlierer zahlt die Kosten des Gewinners) würde vom leichtfertigen Gebrauch des Instruments abschrecken.
- Weiterhin sollte man zur besseren Anwendung des Völkerrechts im Rahmen von TTIP eine Berufungsinstanz einführen, an die sich sowohl die Staaten als auch der Investor wenden könnte, um einen Schiedsspruch anzufechten.
- Ein transparentes Auswahlverfahren der Richter, Veröffentlichung von Dokumenten und Zugang zu den Anhörungen könnte die Transparenz und Legitimität von ISDS verbessern.

Aufweichung von Schutzstandards durch die regulatorische Zusammenarbeit

Der VCI bekennt sich zu REACH und ist dabei, dieses ehrgeizige Gesetz umzusetzen. Regulatorische Kooperation bedeutet nicht, dass bestehende Gesetze aufgeweicht werden. Sie bedeutet kurzfristig lediglich die Vermeidung von Doppelarbeit und eine enge Zusammenarbeit der Regulatoren, um langfristig eine Angleichung der Regeln zu erreichen. Derzeit wird es keine gegenseitige Anerkennung von REACH bzw. TSCA geben. Dazu sind die beiden Regime zum Chemikalienmanagement und mit ihnen die Schutzstandards auf den beiden Seiten des Atlantiks einfach zu unterschiedlich.

Regulatorische Kooperation bedeutet nicht, dass die EU oder die USA ihre regulatorische Autonomie aufgeben. Jede Seite kann weiterhin ihre eigenen Schutzstandards erlassen. Sie verpflichtet sich aber, den jeweiligen Partner frühzeitig zu informieren und die Möglichkeit zur Kommentierung einzuräumen.

Global könnte TTIP sogar zu höheren Schutzstandards für Umwelt, Arbeitnehmer und Verbraucher führen, wenn gemeinsame transatlantische Standards aufgrund des großen wirtschaftlichen Gewichtes beider Partner von Drittstaaten übernommen werden.

Transparenz der Verhandlungen

Bilaterale Verhandlungen können niemals in vollkommener Offenheit geführt werden, weil dies dem Verhandlungserfolg abträglich sein könnte. Dennoch sind gerade bei TTIP neue Transparenzbemühungen seitens der Kommission festzustellen:

- Die Internetseite der Kommission enthält Informationen zu wichtigen Verhandlungsthemen, wie zum Beispiel dem strittigen Punkt der Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit (ISDS).
- Die Kommission hat durchaus erkannt, dass die Verhandlungen zu TTIP eine größere Tragweite haben als andere Verhandlungen. Aufgrund der Brisanz von ISDS hat sie daher die Verhandlungen ausgesetzt und eine öffentliche Konsultation durchgeführt.
- Die Kommission informiert die Zivilgesellschaft nach jeder Verhandlungsrunde.
- Die Kommission steht auf öffentlichen Veranstaltungen zu TTIP im Dialog mit Nicht-Regierungsorganisationen und anderen Stakeholdern.
- Die Kommission hat zur Begleitung der TTIP-Verhandlungen eine Beratergruppe einberufen. Diese Gruppe setzt sich aus Vertretern der Wirtschaft, Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen (Umwelt-, Gesundheits-, Verbraucherschutz) zusammen.

Das produzierende Gewerbe wird in dieser Beratergruppe von Prof. Dr. Reinhard Quick (Geschäftsführer VCI-Europabüro) vertreten.

- Die Juncker Kommission hat gleich zu Beginn ihrer Amtszeit eine weitere Transparenzinitiative in Sachen TTIP gestartet.

Verhandlungsprozess und demokratische Kontrolle

- Im Juni 2013 hat der Rat (demokratisch gewählte Handelsminister der EU-Mitgliedstaaten) der Europäischen Kommission einstimmig ein Verhandlungsmandat für TTIP erteilt. Die Kommission muss sich an die Vorgaben und roten Linien dieses Mandats halten. Innerhalb dieses Mandats verfügt die Kommission über einen gewissen Spielraum. Der Handelspolitische Ausschuss des Rats wacht darüber, dass sich die Europäische Kommission innerhalb der Grenzen ihres Mandats bewegt und kann auch während der Verhandlungen Interessen und Bedenken platzieren. Das TTIP-Verhandlungsmandat für die Europäische Kommission wurde im Oktober 2014 veröffentlicht.
- Das demokratisch gewählte Europäische Parlament hat Zugang zu vertraulichen europäischen Dokumenten und wird von der Europäischen Kommission fortlaufend über den Gang der Verhandlungen informiert.
- Am Ende des Verhandlungsprozesses muss das fertige Abkommen vom Ministerrat angenommen und dem Europäischen Parlament zur Annahme oder Zurückweisung vorgelegt werden. Nach diesen Entscheidungen wird ein solches Abkommen durch Beschluss des Rates in der Regel vorläufig angewandt.
- Wenn TTIP ein sogenanntes "gemischtes Abkommen" ist, das die Kompetenzen der Mitgliedstaaten berührt, muss es noch von den 28 demokratisch gewählten nationalen Parlamenten der EU Mitgliedstaaten ratifiziert werden, um endgültig in Kraft zu treten.
- Der Prozess, der zur Annahme oder Zurückweisung von TTIP führt, ist der in den europäischen Verträgen festgelegte Prozess zur Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags.