

Mögliche Auswirkungen eines Handels- und Investitionsschutzabkommens EU–USA auf die Schweiz

Die gegenwärtigen Bemühungen für ein umfassendes Handels- und Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und den USA werden nicht ohne Auswirkungen auf die Schweiz bleiben. Eine Studie des World Trade Institute der Universität Bern im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft analysiert die möglichen Auswirkungen eines Abkommens auf die Schweizer Wirtschaft und auf die Handelsbeziehungen der Schweiz. Unterschiedliche Szenarien führen dabei zu unterschiedlichen Auswirkungen.



Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel flankiert von US-Handelsvertreter Michael Froman (links) und EU-Handelskommissar Karel De Gucht (rechts) an der Pressekonferenz zum TTIP-Dialog am 5. Mai 2014.

Foto: Keystone

Kasten 1

Hinweis zur Studie

Thomas Cottier, Peter Egger, Joseph Francois, Miriam Manchin, Anirudh Shingal, und Charlotte Sieber-Gasser (2014): Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations, Bern: World Trade Institute.

Prof. Dr. Thomas Cottier
World Trade Institute,
Universität Bern

Prof. Dr. Joseph Francois
World Trade Institute,
Universität Bern

Dr. Anirudh Shingal
World Trade Institute,
Universität Bern

Charlotte Sieber-Gasser
World Trade Institute,
Universität Bern

Das primäre Verhandlungsziel der USA und der EU ist die Reduktion von nichttarifären Handelshemmnissen für Waren und Dienstleistungen zwischen dem US-amerikanischen und dem europäischen Markt. Konkret geht es um eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich von Produktionsstandards und -regulierungen. Auf diese Weise sollen beidseits des Atlantiks Wachstum und Arbeitsplätze gefördert und unnötige Doppelspurigkeiten bei der Zulassung von Produkten vermieden werden. Die *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)* soll aber auch generell verbleibende Zölle auf Waren und Agrarprodukte reduzieren, Dienstleistungen umfassen, Bestimmungen zum geistigen Eigentum und zum öffentlichen Beschaffungswesen beinhalten sowie den Investitionsschutz stärken. Potenziell handelt es sich bei der TTIP um ein umfassendes Abkommen mit substanziellen Verpflichtungen zur Handelsliberalisierung, in dem teilweise auch neue regulatorische Themen Eingang finden könnten – insbesondere Energie und Klimawandel.

Die mögliche TTIP umfasst 30% des Welt Handels und 50% der Weltwirtschaftsleistung. Von einem solchen Abkommen sind signifikante Wohlstandsgewinne primär

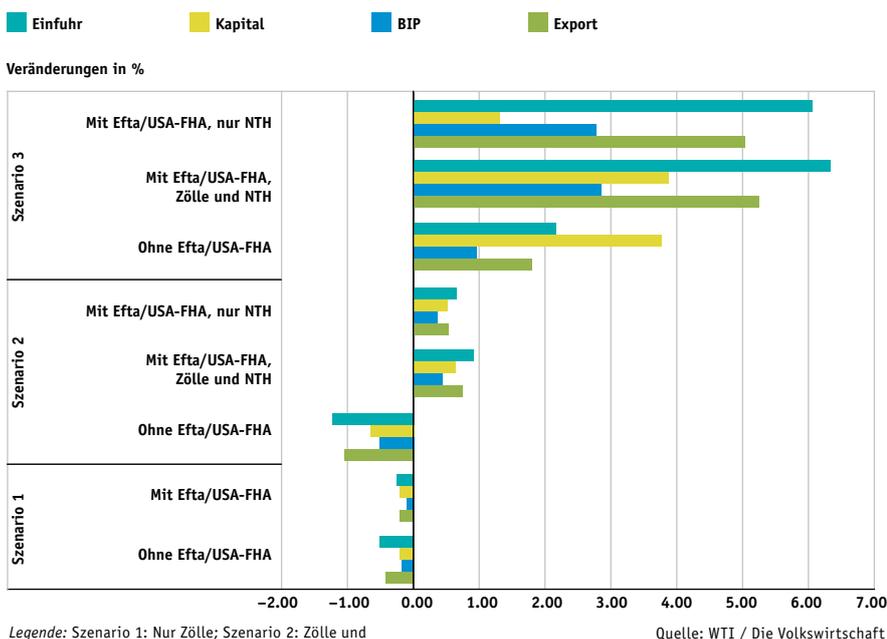
für die Verhandlungspartner zu erwarten.¹ Die Konturen des Abkommens sind derzeit noch wenig gefestigt. Eventuell wird sich das Abkommen im Ergebnis auf Zollsenkungen und den geringfügigen Abbau nichttarifärer Hemmnisse beschränken (*Shallow Agreement*). Es könnte aber auch ein ambitioniertes Abkommen mit tieferen Integrationswirkungen im Bereich von Dienstleistungen, Investitionen und öffentlichen Beschaffungen zustande kommen (*Deep Agreement*). Falls sich die EU und die USA auf gemeinsame Produktionsstandards und -regulierungen einigen können, wird die TTIP wegen ihrer einmalig gewichtigen Bedeutung für die Weltwirtschaft neue, global wirksame Standards setzen. Diese dürften die Handelspolitik Dritter und die Vertragsentwicklung im Handelsrecht nachhaltig beeinflussen. Das gilt in hohem Masse auch für die Schweiz.

Die Schweiz ist nicht beteiligt, aber betroffen

Als Nichtmitglied der EU nimmt die Schweiz an den Verhandlungen nicht teil und ist auch nicht als Beobachterin zugelassen. Sie kann ihre Interessen nicht unmittelbar einbringen und wird auch nicht unmittelbar

Grafik 1

Szenarien zu den Auswirkungen einer möglichen TTIP auf Bruttoinlandprodukt, Handel und Investitionen der Schweiz



Legende: Szenario 1: Nur Zölle; Szenario 2: Zölle und geringere Senkung der nichttarifären Hemmnisse; Szenario 3: Zölle und umfassende Senkung der nichttarifären Hemmnisse.

Quelle: WTI / Die Volkswirtschaft

NTH: Nichttarifäre Handelshemmnisse
FHA: Freihandelsabkommen

in den Genuss einer künftigen TTIP kommen. Die Beziehungen der Schweiz zur EU basieren auf einem dichten Netz bilateraler Abkommen und auf WTO-Recht. Die Beziehungen mit den USA stützen sich allein auf das WTO-Recht. Als Drittstaat wird die Schweiz von Handelsumlenkungen gegenüber den USA wegen unterschiedlicher Zollbelastungen betroffen sein. Sowohl im US-amerikanischen wie auch im europäischen Markt wird sie aufgrund der präferenziellen Behandlung der Vertragspartner der TTIP einen Wettbewerbsnachteil in Kauf nehmen müssen. Andererseits können durch eine regulatorische Harmonisierung wesentliche Synergien (*Spillover-Effekte*) entstehen, von denen die Schweiz profitiert. Durch unilaterale Massnahmen – im Sinne einer transatlantischen Kompatibilitäts politik – kann sie diese Effekte unterstützen.

Auf dem europäischen Markt verliert die Schweiz mit einer TTIP den gegenüber den USA privilegierten Marktzugang zur EU, ihrem wichtigsten Markt. Das Gleiche gilt für den US-amerikanischen Markt, wo die EU neu Privilegien über die Meistbegünstigung hinaus geniessen wird, welche schweizerischen Produzenten nicht zukommen werden. Unklar ist derzeit das Ausmass der möglichen Auswirkungen.

Drei Szenarien eines Abkommens

Die Studie untersucht verschiedene Szenarien zum möglichen Ausgang der TTIP-Verhandlungen. Die Auswirkungen

der verschiedenen Szenarien auf die Schweizer Wirtschaft werden mit einem berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell berechnet und durch eine qualitative Diskussion ergänzt. Sie beschränkt sich auf Analysen und verzichtet im Rahmen des Auftrages auf Vorschläge für wirtschaftspolitische Massnahmen.

Die Studie stützt sich auf drei grundsätzliche Szenarien unterschiedlicher Integrationsdichte (siehe *Kasten 2*):

1. Das Abkommen beseitigt oder reduziert nur Zölle.
2. Das Abkommen beseitigt oder reduziert zusätzlich in bescheidenem Umfang bestehende nichttarifäre Handelshemmnisse (*Shallow Agreement*).
3. Das Abkommen beseitigt oder reduziert sowohl Zölle wie auch in grossem Umfang nichttarifäre Handelshemmnisse (*Deep Agreement*).

Die Szenarien werden im Rahmen der Studie möglichen handelspolitischen Massnahmen gegenübergestellt. Dabei wird wiederum unterschieden zwischen der Beibehaltung des Status quo (a) und dem Abschluss eines Freihandelsabkommens (FHA) zwischen der Efta und den USA (b).³

Markante Auswirkungen auf die Schweiz

Trotz allen Unsicherheiten beim gegenwärtigen Stand der Verhandlungen lässt sich aufgrund von quantitativen ökonomischen und auch rechtlichen Überlegungen schon im jetzigen Zeitpunkt abschätzen, dass eine TTIP einen markanten Einfluss auf die Wirtschaftsleistung der Schweiz haben kann. Je nach Ausgestaltung des Abkommens, aber auch der handelspolitischen Massnahmen der Schweiz als Reaktion auf dieses Abkommen reichen die Auswirkungen von möglichen Einbussen von 0,51% des BIP-Niveaus im Jahre 2030 (verglichen mit einer Entwicklung ohne TTIP) bis hin zu einer Niveauerhöhung von geschätzten 2,87% BIP im Falle eines sowohl Zollsenkungen wie nichttarifäre Handelshemmnisse umfassenden Freihandelsabkommens der Efta-Staaten mit den USA. Die Auswirkungen des Abkommens bewegen sich damit in einer weiten Spanne, solange die genauen Konturen des Abkommens nicht feststehen.

Gleichwohl ist bereits jetzt klar, dass ein auf Zollreduktionen beschränktes Abkommen für die Schweiz zu nachteiligen Handelsumlenkungen führt. Demgegenüber wird sich ein umfassendes Abkommen unter Einschluss der Liberalisierung

des Dienstleistungshandels wegen der erwähnten Spillover-Effekte positiv für die schweizerische Volkswirtschaft auswirken. Die Schweiz müsste daher – entgegen der Intuition – ein Interesse am Abschluss eines weitgehenden Abkommens haben. *Grafik 1* fasst die Ergebnisse der mit einem Gleichgewichtsmodell berechneten generellen Auswirkungen der TTIP auf die Schweizer Wirtschaft für die verschiedenen Szenarien zusammen.

Die Auswirkungen einer künftigen TTIP hängen somit stark von ihrer Ausgestaltung, aber auch vom künftigen Rechtsverhältnis der Schweiz zu diesem Abkommen ab. Die Studie zeigt auf, dass Spillover-Effekte der Harmonisierung von Normen und Standards im Bereich nicht-tarifärer Hemmnisse die zollbedingten negativen Auswirkungen teilweise zu kompensieren vermögen. Die Schweiz wird ihre Politik der Europakompatibilität auf eine Politik der transatlantischen Kompatibilität ausdehnen können, weil europakompatible Produkte auf dem US-amerikanischen Markt – und allenfalls auf Drittmärkten – einfacher zugelassen werden können. So kann die Schweiz neue Skaleneffekte mit Wirkung auch in den USA erzielen. Soweit allerdings der Marktzugang auf eine explizite gegenseitige Anerkennung und damit ein besonderes Abkommen (*Mutual Recognition Agreement*) angewiesen ist, lassen sich auch in diesem Bereich neue Hemmnisse namentlich in Bezug auf die USA nicht ausschliessen.

(insbesondere Finanzdienstleistungen) wesentliche Öffnungen vorzunehmen. Von Bedeutung wird sein, ob sich die USA und die EU im Rahmen des Abbaus von nicht-tarifären Handelshemmnissen auf eine weitreichende gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Zertifikaten einigen können, welche Einzelnen einen vereinfachten Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen. Hier liegt ein nicht unerhebliches Diskriminierungspotenzial für schweizerische Abgängerinnen und Abgänger einer tertiären Ausbildung.

Auch im Bereich des *öffentlichen Beschaffungswesens* ist zu erwarten, dass sich die TTIP negativ auf die Schweiz auswirken wird. Die beiden Märkte in Europa und in den USA sind wichtig für die Schweiz: Zwischen 1990 und 2003 gingen 66% der Schweizer Exporte im öffentlichen Beschaffungswesen in den europäischen Markt und 12% in die USA. Insbesondere falls die TTIP auch gliedstaatliche Ausschreibungen in den USA aufnähme, hätte eine Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens spürbare Nachteile für die Schweiz. Europäische Anbieter würden dadurch den Zugang zum US-amerikanischen Markt für öffentliches Beschaffungswesen in den einzelnen Bundesstaaten erhalten, welcher Schweizer Anbietern verwehrt bleibt. Gleichzeitig verlöre die Schweiz im europäischen Markt eine heute gegenüber den USA bestehende Vorzugsstellung bei Vergaben von Ländern, Gemeinden und öffentlichen Versorgungseinrichtungen.

Offen sind die Auswirkungen eines allfälligen verstärkten Investitionsschutzes, namentlich durch die derzeit umstrittene Einführung von Klagerechten der Unternehmen vor internationalen Schiedsgerichten. Der heutige Rechtsschutz im transatlantischen Verhältnis basiert auf dem Zugang zu staatlichen Gerichten und steht auch Schweizer Unternehmen weiterhin offen. Verlagerungen von Investitionen und Arbeitsplätzen ins europäische Ausland oder in die USA dürften eher zur Vermeidung zollrechtlicher Handelsnachteile oder zur Vermeidung anderweitiger Standortnachteile erfolgen. In welchem Ausmass diese Risiken bestehen, hängt wesentlich vom künftigen Integrationsgrad der TTIP ab. Wenige Probleme dürften sich im Bereich des Schutzes des *geistigen Eigentums* ergeben. Jede über das Trips-Abkommen der WTO⁵ vereinbarte Erhöhung des Schutzes wird – gestützt auf bestehenden Meistbegünstigungsverpflichtungen der USA und der EU – auch der Schweiz zugutekommen und so den Forschungs- und Produktionsstandort nicht beeinträchtigen.

Kasten 2

Annahmen der Szenarien

- *Szenario 1* geht von einer vollständigen Beseitigung der Industriezölle und einer Reduktion um 50% der Zölle auf landwirtschaftliche Produkte aus.
- *Szenario 2* sieht neben einer Zollreduktion gemäss Szenario 1 zusätzlich eine Reduktion der nicht-tarifären Hemmnisse (NTH) um 20% vor. Die Reduktion der NTH in diesem Szenario ist präferenziell und kommt Drittstaaten nicht zugute. Nur diejenigen NTH, welche tatsächlich reduziert werden könnten, wurden in die Berechnung aufgenommen.
- *Szenario 3* sieht neben der Zollreduktion gemäss Szenario 1 zusätzlich eine Reduktion der NTH um 50% vor. Die Reduktion der NTH in diesem Szenario ist nicht ausschliesslich präferenziell und kommt in bescheidenem Umfang auch Drittstaaten zugute (Spillover-Effekt). Auch hier wurden nur diejenigen NTH, welche tatsächlich reduziert werden könnten, in die Berechnung aufgenommen.

Einzelne Sektoren sind unterschiedlich betroffen

Im Bereich des *Güterhandels* dürfte sich die TTIP unterschiedlich stark auf die einzelnen Warenarten auswirken. Die Folgen hängen auch hier von der Tiefe und der Breite des Abkommens sowie von den handelspolitischen Reaktionen ab.

Der *Dienstleistungssektor* wird vermutlich weniger stark von der TTIP betroffen sein als der Warenhandel. Aufgrund bisheriger Liberalisierungsschritte in vergleichbaren Verträgen der EU und der USA ist es nicht zu erwarten, dass das künftige Abkommen weitreichende Liberalisierungen im Dienstleistungshandel zwischen der EU und den USA herbeiführen wird. Die Studie arbeitet hier angesichts einer schwachen Datenlage⁴ mit einem Vergleich der Abkommen von EU und USA mit Korea sowie gegenwärtigen Entwicklungen in den Dienstleistungsverhandlungen. Dabei zeigt sich, dass die Partner nicht wirklich bereit sind, in den für die Schweiz wichtigen Bereichen

Spannende verfahrensrechtliche Fragen

Vielversprechend sind die geplanten verfahrensrechtlichen Ansätze zur Beseitigung von nichttarifären Handelshemmnissen. Die USA und die EU diskutieren die Einrichtung permanenter Foren, in welchen die Angleichung von Normen beziehungsweise deren gegenseitige Anerkennung (*Mutual Recognition*) in einem dauerhaften und fortlaufenden Prozess erreicht werden soll. Man erhofft sich durch die Vereinfachung von Vorschriften und Verfahren eine Senkung bestehender Hemmnisse von über 80%. Damit würde erstmals auch in der Rechtssetzung ein permanenter transatlantischer Dialog mit festen Institutionen und Prozessen entstehen, der das Abkommen zu einer dynamischen Einrichtung über bisherige statische Staatsverträge hinaus machen könnte.

In dem Masse, wie sich diese Prozesse etablieren und regulatorische Wirkung entfalten, wird die Schweiz gezwungen sein, sich jeweils ohne Mitbestimmung den Ergebnissen dieser Verhandlungen anzuschliessen. Angesichts der Marktgrösse der beiden Verhandlungspartner ist wahrscheinlich, dass erzielte Ergebnisse in der Folge nicht nur autonom, sondern vor allem auch durch weitere Verhandlungen in der WTO und in speziellen Normierungsorganisationen multilateralisiert werden. Die weltweite Harmonisierung und die durch die TTIP bedingten Anreize gehören zu den wichtigsten positiven Wirkungen für Drittstaaten. Sie vermögen einerseits die negativen Auswirkungen zu neutralisieren, schaffen aber damit auch erneute Abhängigkeiten.

Inwieweit eine Angleichung nichttarifärer Hemmnisse zwischen den USA und der EU gelingen kann, ist derzeit offen. Beide Partner sind sich im Rahmen präferenzialer Abkommen gewohnt, ihre eigenen Standards durchzusetzen. Dies wird im Rahmen der TTIP nicht mehr möglich sein. Es handelt sich auch um eine Frage des politischen Willens; wo dieser besteht, ist die Annäherung durchaus möglich. Dies zeigte namentlich das Trips-Abkommen im Bereich des geistigen Eigentums: Hier wurden im Rahmen der Uruguay-Runde (1986–1994) europäische und US-amerikanische Rechtsfiguren erfolgreich miteinander verbunden. Die Entwicklung gemeinsamer Rechtsnormen auch in anderen Bereichen ist somit kein Ding der Unmöglichkeit.

Die Schweiz wird nicht tatenlos zusehen können

Die vorliegende Studie erfolgte zu einem Zeitpunkt, als die Konturen des Abkommens noch unklar waren. Gleichwohl

lassen sich gestützt auf die quantitativen und rechtlichen Überlegungen erste Schlussfolgerungen ziehen. Die Schweiz wird der Entwicklung nicht tatenlos zusehen können. Paradoxerweise sind die negativen Auswirkungen bei einem schwachen Abkommen stärker als bei einem umfassenden. Wenn das Abkommen neue transatlantische Standards zu setzen vermag, wird der Wirtschaftsstandort Schweiz profitieren. Je tiefer das Abkommen, desto stärker werden sich aber auch die Defizite der Verfahrensbeteiligung bemerkbar machen; die Schweiz wird umso mehr zur Übernahme ausländischen Rechts gezwungen sein. Die Aushandlung eines Freihandelsabkommens der Efta-Staaten mit den USA ist sowohl aus ökonomischer wie auch verfahrensrechtlicher Sicht – nebst anderen möglichen Massnahmen – näher zu prüfen.

Alle handelspolitischen Optionen werden jedoch voraussichtlich starke Auswirkungen auf die Landwirtschaftsfrage haben. Lösungen werden nicht ohne erhebliche Reduktion des Grenzschatzes für die inländische Produktion zu erreichen sein. Sicher ist, dass die Entwicklung der TTIP nicht ohne Folgen für die Beziehungen der Schweiz zur EU bleiben wird. Immer stärker zeigt sich, dass dieses Verhältnis auch durch die globalen Rahmenbedingungen und Drittlandbeziehungen beeinflusst und geprägt wird. Es lässt sich nicht länger auf die Frage der Beteiligung am europäischen Binnenmarkt beschränken. ■

Kasten 3

Literatur

- Thomas Cottier, Peter Egger, Joseph Francois, Miriam Manchin, Anirudh Shingal und Charlotte Sieber-Gasser (2014): Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations, Bern: World Trade Institute.
- Joseph Francois, Miriam Manchin, Hanna Norberg, Olga Pundyuk und Patrick Tomberger (2013): Reducing Trans-Atlantic Barriers to Trade and Investment, London: Centre for Economic Policy Research.
- Gabriel Felbermayr, Benedikt Heid und Sybille Lehwald (2013): Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who Benefits from a Free Trade Deal?, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- 1 Das Abkommen wird zwischen den 50 Bundesstaaten der USA und den 28 Mitgliedstaaten der EU geschlossen. Deshalb und wegen seiner Bedeutung für die Weltwirtschaft wird es als «mega-regional» bezeichnet. Vorliegende Studien beziffern die zu erwartenden Wohlstandsgewinne unterschiedlich. Siehe z. B. Francois et al. (2013), welche für die EU ein zusätzliches Einkommen pro Haushalt von 545 Euro pro Jahr bis 2027 berechnen; oder ähnlich Felbermayr, Heid und Lehwald (2013), welche eine durchschnittliche Zunahme des realen Pro-Kopf-Einkommens in der EU von 0,27% erwarten.
- 2 Das Spektrum zwischen Shallow und Deep Agreement wurde in der Studie mit verschiedenen Szenarien berücksichtigt.
- 3 Das Mandat der Studie beschränkt sich auf die hier aufgeführte handelspolitische Massnahme und umfasst die Berechnung der Auswirkungen auf die Schweiz je nach Umfang und Tiefe eines Freihandelsabkommens zwischen der Efta und den USA.
- 4 Die neuesten Abkommen sind noch nicht publiziert, insbesondere jenes zwischen der EU und Kanada.
- 5 Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights).