

TTIP und die Entwicklungsländer: Gefahren, Potenziale und Politikoptionen

26

Gabriel Felbermayr und Wilhelm Kohler*

Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA, TTIP, wird aufgrund seiner Größe auch Schwellen- und Entwicklungsländer betreffen. Diese profitieren zwar, wenn zusätzliches Wachstum in den TTIP-Ländern die Auslandsnachfrage nach ihren Waren erhöht, aber zugleich müssen sie um ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit in der EU und den USA fürchten, weil die TTIP-Partner in diesen Ländern dank des Abkommens billiger anbieten können. In einer neuen Studie für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat sich das ifo Institut gemeinsam mit dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen mit der Frage beschäftigt, wie sich diese beiden gegenläufigen Effekte saldieren. Die Ergebnisse sind: (i) pauschale Aussagen sind unmöglich, denn manche Drittstaaten werden wahrscheinlich gewinnen, andere verlieren; (ii) die Verluste sind gemäß mehreren Modellsimulationen nicht bedrohlich; (iii) es gibt eine Reihe von realistischen Möglichkeiten, die TTIP entwicklungsländerfreundlich zu gestalten.

Deutschland ist wie kaum eine andere große Volkswirtschaft auf einen guten Zugang zu den internationalen Absatz- und Beschaffungsmärkten angewiesen. Etwa die Hälfte der deutschen Wertschöpfung fliehe weg, hätte das Land keinen Zugang zu internationalen Märkten (vgl. Costinot und Rodriguez-Clare 2014, Tab. 1); etwa 25% aller Beschäftigungsverhältnisse hängen direkt und indirekt am Exportgeschäft (vgl. Aichele, Felbermayr und Heiland 2013, Abb. 7); importierte Zwischenprodukte repräsentieren mehr als 20% des deutschen Exportwerts (vgl. Aichele, Felbermayr und Heiland 2013, Abb. 4); international tätige Unternehmen zahlen für Arbeitnehmer mit gleicher Qualifikation Lohnprämien von bis zu 10% (vgl. Baumgarten 2013, Abb. 1). Deutschland ist wie noch nie in der Geschichte in globale Produktions- und Wertschöpfungsketten eingebunden – mit den USA, aber auch mit vielen Schwellen- und Entwicklungsländern.

Vor dem Hintergrund fehlenden Fortschritts auf der multilateralen Ebene und eines seit 2007 schwachen internationalen Handelswachstums (vgl. Constantinescu et al. 2015), verhandelt die EU-Kommission seit Juli 2013 im Auftrag Deutschlands und der anderen EU-Mitgliedstaaten ein Abkommen zu einer transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Dabei handelt es sich einerseits um ein *klassisches bilaterales Freihandelsabkommen*. Andererseits wird mit der Partnerschaft auch angestrebt, einen Beitrag

zur Gestaltung der Regeln des Welthandels im 21. Jahrhundert zu leisten, insbesondere im Bereich der *regulatorischen Zusammenarbeit*. Damit sollen die Kosten sogenannter nicht-tarifärer Barrieren (NTB) gesenkt werden.

Die konkreten Ziele der Verhandlungen sind in einem seit einigen Monaten öffentlich zugänglichen Verhandlungsmandat nachzulesen. Dort ist neben einer weitgehenden Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Handelsbeschränkungen zwischen den Vertragspartnern auch die Rede von wechselseitigem Zugang zu Ausschreibungen der öffentlichen Beschaffung, von Erleichterungen im Handel von Dienstleistungen, der gegenseitige Anerkennung von bestimmten Produkt- oder Prozessstandards und der Einrichtung von Regulierungsräten. Seit dem Lissaboner Vertrag ist die EU auch für ausländische Direktinvestitionen zuständig, so dass das Abkommen auch ein Investitionsschutzkapitel enthalten wird. Ob es die TTIP-Schiedsgerichte zur Streitschlichtung bei Konflikten zwischen Staaten und privaten Auslandsinvestoren beinhalten soll, ist gegenwärtig stark umstritten.

Die TTIP würde direkte Effekte auf circa 45% der Weltwertschöpfung und 30% des Welthandels entfalten. Die aktuellsten Schätzungen sehen in der langen Frist für Deutschland einen durch die TTIP bewirkten dauerhaften Zuwachs des *realen Pro-Kopf-Einkommens* von 1,1%–3,5%.¹ Dahinter stehen beträchtliche Handelsef-

* Prof. Dr. Wilhelm Kohler ist Direktor des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität Tübingen und Forschungsprofessor des ifo Instituts. Dieser Beitrag erscheint wortgleich auch in der Reihe IAW-Impulse.

¹ Vgl. Felbermayr und Aichele (2014) für einen Überblick über die existierenden Schätzungen.

fekte: Die deutschen Exporte in die USA könnten um 136%, die Importe um 169% (beide auf Wertschöpfungsbasis) zunehmen.

Aber es sind auch *Effekte auf Drittstaaten* zu erwarten. 40% aller Drittländer machen mehr als 20% ihres Exportumsatzes allein mit der EU. Auch die USA sind für viele Entwicklungsländer ein wichtiger Handelspartner. Nur 17% der Länder machen weniger als 10%, aber 30% der Länder mehr als 50% ihres Exportumsatzes mit den TTIP-Ländern. Umgekehrt sind die Entwicklungsländer auch ein wichtiger Handelspartner der EU. Von Energierohstoffen abgesehen, ist der Wert der EU-Importe aus Entwicklungsländern höher als jener der USA, Kanadas, Japans und Chinas zusammengenommen.

Das Verhandlungsmandat der EU-Kommission unterstreicht mehrfach *nachhaltige Entwicklung* als wichtiges Ziel der Vertragsparteien und bekennt sich grundsätzlich zu einer entwicklungspolitisch freundlichen Ausgestaltung der TTIP. Nachhaltigkeit unter entwicklungspolitischer Perspektive soll unter anderem durch einen regelmäßigen Dialog mit der Zivilgesellschaft sichergestellt werden.

In einer neuen Studie hat das ifo Institut nun gemeinsam mit dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) an der Universität Tübingen untersucht, ob und wie die TTIP zum Keim eines fairen und erneuerten multilateralen Welt-handelssystems werden kann. Die Bedingungen dafür sollten in den Verhandlungen Berücksichtigung finden.

Entwicklungsökonomische Herausforderungen

Drittstaaten können von der TTIP wirtschaftlich profitieren, weil die von dem Abkommen hervorgerufenen Einkommens- und Produktionszuwächse in den TTIP-Ländern zu einer *verstärkten Nachfrage* nach Exportgütern der Drittstaaten führen. Dies gilt zum Beispiel für Rohstoffe, industrielle Vorprodukte, Konsumgüter wie Nahrungsmittel, Bekleidung und Schuhe, aber auch für Tourismusdienstleistungen. Zusätzliche Exporte führen in den betroffenen Drittstaaten zu höheren Einkommen.

Die einschlägige Literatur belegt, dass bilaterale Abkommen auch zu *Handelsumlenkung* führen: Anbieter aus den TTIP-Ländern genießen aufgrund geringerer interner Handelskosten (Wegfall von Zöllen und Exportbeschränkungen, geringere bürokratische Kosten) in den Partnerstaaten jeweils eine höhere preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Weil aber Anbieter von Drittstaaten im Handel mit den TTIP-Ländern unveränderten Handelsbarrieren gegenüberstehen, erfahren diese nun eine Diskriminierung und verlieren deshalb in der EU und den USA potenziell Marktanteile. Dieser Substitutionseffekt kann den zuvor genannten Einkommenseffekt mitunter überwiegen.

Viele Entwicklungsländer exportieren Güter, die in den TTIP-Ländern mit hohen Zöllen belastet sind (z.B. Textilien, Schuhe, verarbeitete Lebensmittel). Zwar sind sie i.d.R. durch die von der EU und den USA jeweils einseitig gewährten Handelserleichterungen im Rahmen sogenannter Allgemeiner Präferenzsysteme (alles außer Waffeninitiative u.Ä.) von Zöllen befreit, aber die Abschaffung der Zölle für den Handel zwischen der EU und den USA erodiert diese Zollpräferenz und kann für Entwicklungsländer zu Marktanteilsverlusten in TTIP-Ländern führen (*Präferenzerosion*). Dieser Effekt kann das Vordringen in wertschöpfungsintensive Bereiche der industriellen Produktionsketten erschweren.

Auch die *regulatorische Kooperation* könnte den Entwicklungsländern Vorteile bringen. Einigen sich die EU und die USA auf gemeinsame Standards, dann müssen sich Anbieter aus Drittstaaten nur noch auf einen für beide Länder gültigen Standard einrichten. Die Kosten der Marktanpassung für ihre Exportprodukte würden dadurch geringer. Die regulatorische Kooperation innerhalb der TTIP könnte für Entwicklungsländer aber auch Nachteile bringen: Standards, die für die EU und die USA optimal sind, müssen nicht auch für arme Länder passen. Daher sollte im Rahmen der TTIP darauf geachtet werden, dass Entwicklungsländer durch zukünftige EU- bzw. US-Standards nicht diskriminiert werden.

Im Rahmen der Studie wurden insgesamt zwölf ausführliche Experteninterviews mit Vertretern von Wirtschaftsverbänden und der Zivilgesellschaft geführt. Dabei zeigt sich – erwartungsgemäß – in einigen Bereichen Uneinigkeit: Die Wirtschaftsverbände schätzen die Handelsumlenkungseffekte als quantitativ wenig bedeutend ein, während die NGOs sich diesbezüglich skeptischer äußern. Vertreter der Zivilgesellschaft sehen die Möglichkeit der Setzung hoher *Nachhaltigkeitsstandards*, die seitens mancher Entwicklungsländer schwer erreichbar sind. In anderen Bereichen liegen die Expertenmeinungen allerdings nahe beisammen. So betonen sie übereinstimmend die Möglichkeit einer diskriminierenden Wirkung der TTIP bei internationalen *Wertschöpfungsketten* und unterstreichen die Notwendigkeit einer entwicklungsländerfreundlichen Ausgestaltung der Ursprungsregeln. Auch geht die Mehrzahl der Experten nicht von vornherein von negativen Effekten für Entwicklungsländer aus den *Investitionsschutzregelungen* der TTIP aus. Außerdem wird betont, dass die Entwicklungsländer sich verstärkt in die WTO einbringen und von den im WTO-Regelwerk vorhandenen Mechanismen Gebrauch machen sollten, um diskriminierenden Effekten zu begegnen. Zugleich weisen manche Experten darauf hin, dass die TTIP die Bedeutung der WTO verringern könnte.

Methoden quantitativer Studien

Mittlerweile liegt eine ganze Reihe von quantitativen Studien vor, die die ökonomischen Effekte einer TTIP auf die Part-

nerländer und auf Drittstaaten abschätzen. Die erzielten Ergebnisse variieren von Studie zu Studie. Die Unterschiede resultieren nicht so sehr aus Unsicherheit über Parameterwerte, die in der neuen Literatur recht präzise geschätzt werden. Sie reflektieren vielmehr Unsicherheit über die geeignete Modellstruktur. Auch unterscheiden sich die Studien hinsichtlich methodologischer Details und hinsichtlich des angenommenen TTIP-Szenarios. Außerdem weisen nur ganz wenige Arbeiten detaillierte Ergebnisse für Entwicklungs- und Schwellenländer aus.

Die neuesten Arbeiten sind jene von Aichele, Felbermayr und Heiland (2014), Felbermayr et al. (2014) und Egger et al. (2014). Die in den Medien am häufigsten zitierte Studie ist jene von Francois et al. (2013, CEPR-Studie), die im Auftrag der EU-Kommission entstanden ist. Was alle Studien gleichermaßen auszeichnet, ist, dass sie die Effekte des allgemeinen Gleichgewichtes berücksichtigen. Damit ist gemeint, dass die Reallokation zwischen Sektoren und die allgemeine Ressourcenrestriktion berücksichtigt wird. Das ist wichtig, denn nur so können die oben angesprochenen Einkommenseffekte konsistent berechnet werden.

Methodisch sind Studien mit einem makroökonomischen Fokus von solchen mit einem mikroökonomischen Fokus zu unterscheiden. In ersteren wird auf die detaillierte Modellierung von Sektorstrukturen verzichtet. Damit sind im Unterschied zu Mikrostudien zwar keine Berechnungen auf sektoraler Ebene möglich, aber es bedarf auch keiner durch Input-Output-Tabellen vorgegebenen Fixierung der Verteilung der gesamtwirtschaftlichen Ausgaben auf die einzelnen Sektoren. Damit ist zugelassen, dass eine Veränderung der Rahmenbedingungen durch die TTIP diese Strukturen verändert. In Mikrostudien ist dies typischerweise nicht direkt möglich,² dafür kann dort berücksichtigt werden, dass sich die Spezialisierungsstrukturen einzelner Ländergruppen voneinander unterscheiden können. Dies ist gerade für die Analyse des Effekts der TTIP auf Entwicklungsländer relevant, denn bei Gütern, die nur in Entwicklungsländern produziert werden können (wie z.B. Kaffee, Tee, Kautschuk, Palmöl, ...), kann es keine Handelsumlenkungseffekte geben. Außerdem kann sich das Ausmaß der Zollsenkung oder der Reduktion der Kosten nicht-tarifärer Barrieren innerhalb der TTIP-Länder über die Sektoren hinweg unterscheiden. Wenn Drittstaaten gerade auf solche Sektoren spezialisiert sind, bei denen diese Effekte gering sind, dann werden die Handelsumlenkungseffekte ebenfalls gering bleiben. Die Makroperspektive zeigt also gewissermaßen den ungünstigsten Fall auf, weil die Spezialisierungsstruktur nicht modelliert wird.

Eine weitere wichtige Unterscheidung betrifft die Behandlung nicht-tarifärer Handelsbarrieren (NTBs). Manche Studi-

en verwenden Schätzungen, die den Effekt existierender bilateraler Handelsabkommen auf die Handelsströme ermitteln, und sie schließen daraus auf die dahinter liegende (i.e. durch diese Abkommen verursachte) Absenkung der nicht-tarifären Handelshemmnisse. Bei dieser Top-down-Vorgehensweise bleibt allerdings unklar, welche Maßnahmen es konkret sind, die diese NTBs absenken. Andere Studien verfolgen einen Bottom-up-Ansatz, bei dem die Höhe der existierenden NTBs und ihre potenzielle Absenkung durch das fragliche Handelsabkommen durch Umfragen und Expertenwissen erfasst wird. Offensichtlich sind beide Methoden fehleranfällig, letztere vor allem deswegen, weil damit nur ein mitunter kleiner Teil der Handelsbarrieren erfasst werden kann. Das gilt vor allem für den gegenwärtigen Fall, wo ein großer Teil der relevanten Barrieren (e.g. regulative Barrieren) nicht direkt beobachtbar sind. Darüber hinaus ist der Bottom-up-Ansatz für die gleichzeitige Betrachtung einer hohen Anzahl von Länderpaaren praktisch nicht durchführbar.³ Verfügbare Evidenz weist darauf hin, dass die Bottom-up-Analyse die Höhe und Veränderbarkeit von NTBs deutlich unterschätzt.

Schließlich unterscheiden sich die Studien auch hinsichtlich der unterstellten Szenarien. Wenn die NTBs top-down geschätzt wurden, bietet sich an, die aus anderen Abkommen ähnlicher Tiefe geschätzten NTB-Absenkungen auch für das TTIP-Abkommen zu unterstellen. Andernfalls ist man auf Ad-hoc-Annahmen angewiesen, die im Einzelfall wenig plausibel anmuten. Außerdem unterstellen manche Arbeiten, dass die regulatorische Kooperation zwischen der EU und den USA auch zu einer Absenkung der Handelskosten zwischen nicht beteiligten Staaten führt. Damit erhält das Abkommen einen multilateralen Anstrich, und die Diskriminierung der Drittstaaten fällt geringer aus. Allerdings liegt kaum belastbare empirische Evidenz für solche Spillover-Effekte vor (vgl. dazu WTO 2012). Tabelle 1 zeigt die Eigenschaften einiger existierender Studien.⁴

Ergebnisse quantitativer Studien: Wohlfahrtseffekte

Tabelle 2 und Tabelle 3 fassen die wesentlichen Ergebnisse aus den oben erwähnten quantitativen Studien zusammen. Die Vergleichbarkeit ist insofern eingeschränkt, als Egger et al. (2014) und Francois et al. (2013) weitgehend nur Ergebnisse für Regionen ausweisen, und nur vereinzelt Ergebnisse für einzelne Länder.

Alle betrachteten Studien kommen zum Schluss, dass eine TTIP in der EU und den USA zu positiven Einkommenseffekten führen wird. Auch das reale Einkommen der Welt

² Selbstverständlich passen sich dort die relativen Preise an, und daraus ergeben sich Veränderungen in den nachgefragten Mengen bei gegebenen Ausgabenanteilen.

³ Bei 130 Ländern und 35 Sektoren bräuchte man $130 \times 129 \times 35 = 586\,950$ geschätzte NTMs.

⁴ Felbermayr et al. (2015) bietet eine breitere Übersicht.

Tab. 1
Existierende Studien mit Ergebnissen für Entwicklungsländer

	Typ	NTBs	Spillovers	Aggregation
Aichele et al. (2014)	Mikro-SEGE	Top-down	Nein	Länder
Egger et al. (2014)	Mikro-CGE	Mix	Mix	Regionen
Felbermayr et al. (2014) ^{a)}	Makro-SEGE	Top-down	Mix	Länder
Francois et al. (2013)	Mikro-CGE	Bottom-up	Ja	Regionen

^{a)} Die Studie von Felbermayr et al. (2013; Bertelsmann/ifo-Studie) deckt sich methodisch weitgehend mit Felbermayr et al. (2014), verwendet aber ältere Daten und ein kleineres Ländersample. Sie wird daher nicht näher berücksichtigt. – SEGE: structurally estimated general equilibrium*; CGE: computational general equilibrium.
* SEGE-Modelle verwenden Parameter, die unter Zugrundelegung des verwendeten Modells auf Basis jener Daten geschätzt werden, die auch das Ausgangsgleichgewicht beschreiben. Damit ist eine exakte Integration der ökonomischen Parameterschätzung und der Simulation kontrafaktischer Szenarien möglich (vgl. dazu Costinot und Rodriguez-Clare 2014).

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

Diese Wohlfahrtsverluste sind nicht dramatisch. Sie machen kumulativ über zehn bis zwölf Jahre betrachtet weniger als 1% der Pro-Kopf-Einkommen aus. Relativ zu einem jährlichen Trendwachstum von ca. 3%, würde dies einem Wachstumsmalus von kaum mehr als einem Dreißigstel pro Jahr entsprechen.

Makroökonomische Studien, die auf die Modellierung von Sektordetails und Wertschöpfungsketten verzichten, kommen zu höheren negativen Effekten für die Entwicklungsländer. Demnach müssten einzelne »TTIP Outsider« einen langfristigen Realeinkommensverlust von bis zu 2% erwarten (vor allem in den Ländern der Pazifik-Allianz),⁵ sofern die TTIP die Struktur komparativer Vorteile verändert und keine Spillover-Effekte vorliegen. Aber selbst diese Zahl ist in Relation zu Trendwachstumsraten von jährlich 4% als gering einzuschätzen.⁶

würde steigen; die TTIP ist also *kein Nullsummenspiel*. Über die Höhe der Gewinne für die Welt als Ganzes gibt es Unsicherheiten. Wie in Felbermayr et al. (2014) gezeigt wird, ist dafür allerdings nicht so sehr die Wahl des Modells verantwortlich, sondern die Höhe der erwarteten Absenkung der Handelskosten. Dies wird vor allem beim Vergleich der Ergebnisse von Francois et al. (2013) und Egger et al. (2014) sichtbar, denn diese Studien verwenden dasselbe Modell, unterstellen aber unterschiedliche Szenarien (vgl. Tab. 2). Die Modellstruktur hat allerdings einen wesentlichen Einfluss auf die berechneten Effekte für Drittstaaten, was vor allem beim Vergleich der Ergebnisse von Felbermayr et al. (2014) mit jenen von Aichele et al. (2014) deutlich wird (vgl. Tab. 3).

Unter der Annahme, dass es keine Spillover-Effekte (Senkung der Handelskosten auch für Drittländer) gibt, finden die für die Einschätzung der Entwicklungsländereffekte am besten geeigneten mikroökonomischen Studien (vgl. Aichele et al. 2014; Egger et al. 2014) für 42% bis 80% der Drittländer geringe negative Realeinkommenseffekte. Dabei sind die in Egger et al. (2014) ausgewiesenen Effekte größer als jene von Aichele et al. (2014). Das liegt unter anderem daran, dass die positiven Einkommenseffekte in den TTIP-Ländern in der letzteren Studie deutlich größer ausfallen, womit auch die zusätzliche Nachfrage nach Importen aus Drittstaaten stärker ausfällt.

Abbildung 1 verortet die Gewinner und Verlierer einer TTIP auf einer detaillierten Landkarte der Welt und verwendet dazu die Ergebnisse der Studie von Aichele et al. (2014), die

⁵ Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru.

⁶ Gemäß Zahlen der Weltbank betrug das durchschnittliche Pro-Kopf-Wachstum seit 2000 in der Gruppe der ärmsten Länder (nach UNO-Definition) 3,4% und in der Gruppe der Länder mit niedrigen und mittleren Einkommen 4,4% (World Development Indicators, Reihe NY.GDP.PCAP.KD.ZG).

Tab. 2
Vergleich von Studienergebnissen, ausgewählte Regionen und Länder, I

	Francois et al. (2013)	Egger et al. (2014)	
		Basis-szenario	Spillovers
Deutschland		1,08	1,31
EU 27 (incl. DEU)	0,48	1,07	1,49
USA	0,39	0,40	0,67
Mittelmeerregion	0,08	- 0,14	0,22
Japan		- 0,16	0,02
Türkei		- 0,37	0,82
China	0,03	0,31	- 0,71
Indien	0,04		
ASEAN	0,89		
»Other Asia«*		- 0,52	0,39
»Other TPP countries«**		- 0,51	- 0,15
MERCOSUR	0,03		
»Other middle income«		- 0,40	- 0,03
»Low income«	0,2	0,06	- 0,04

Spillovers: Handelskosten auf Exporte von Nicht-TTIP-Länder in der EU und den USA fallen; 20% der Senkung innerhalb EU-USA. – * Zusammensetzung der Länderaggregate unbekannt.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

Tab. 3
Vergleich von Studienergebnissen, ausgewählte Regionen und Länder, II

	Aichele et al. (2014)			Felbermayr et al. (2014)
	Basis-szenario	Spillovers	TTIP + Doha	
Deutschland	2,62	3,04	2,78	3,48
EU 27 (inkl. DEU)	2,12	2,57	2,26	3,94
USA	2,68	3,25	2,77	4,89
EFTA	0,15	0,55	0,48	- 1,91
Kanada	0,12	0,49	0,19	- 3,09
Australien und Neuseeland	0,08	0,20	0,55	- 1,80
Türkei	0,10	0,35	0,30	- 1,56
Eurasische Zollunion	0,17	0,28	0,89	- 0,96
China	- 0,23	0,20	0,41	- 0,48
Ostasien	- 0,13	0,01	0,32	- 0,51
ASEAN	- 0,19	0,28	0,42	- 0,07
Südasien	0,06	0,23	1,25	- 0,28
Zentralasien	0,20	0,50	0,21	- 0,57
Mittlerer Osten und Nordafrika	0,12	0,38	0,65	- 0,64
Sub-Sahara Afrika	0,10	0,37	0,81	- 0,50
Südafrikanische Zollunion	0,15	0,38	0,67	- 1,58
Lateinamerika und Karibik	0,11	0,38	0,44	- 0,87
MERCOSUR	0,00	0,18	0,20	- 0,83
Pazifik-Allianz	- 0,07	0,25	- 0,16	- 2,13

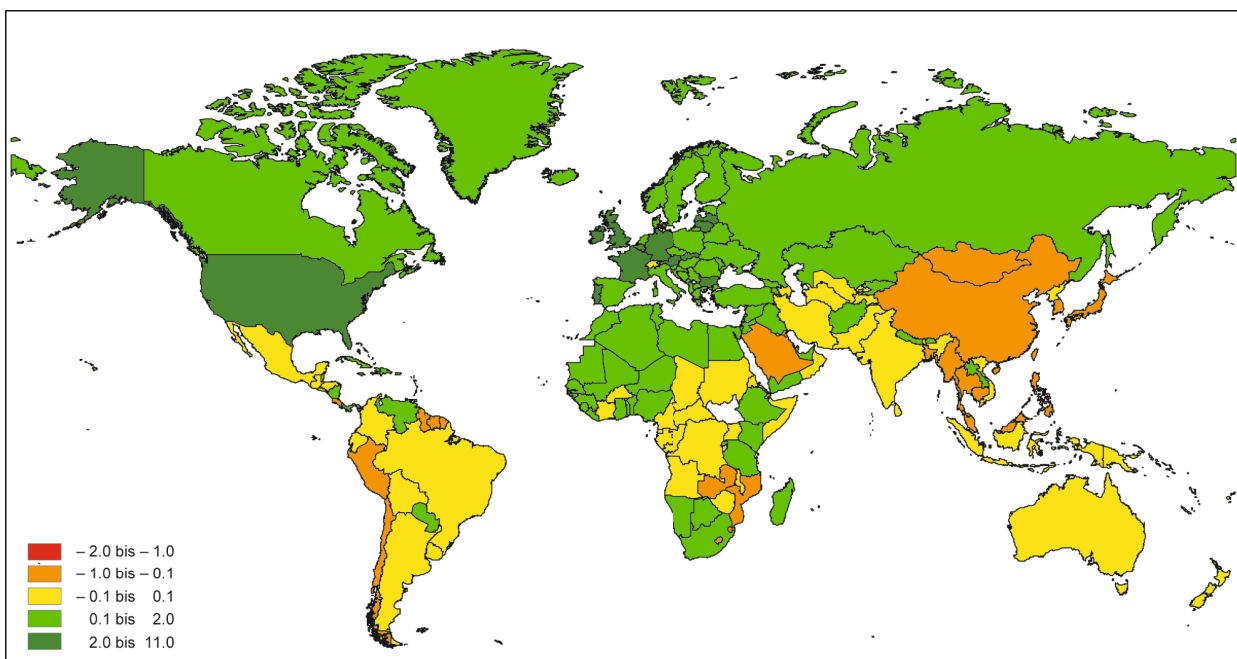
Spillovers: Handelskosten auf Exporte von Nicht-TTIP Länder in die EU und die USA fallen; 20% der Senkung innerhalb EU-USA. TTIP + Doha: TTIP-Basisszenario und Eliminierung aller verbleibenden Zollbarrieren weltweit.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

viele Länder erfasst und dabei die Struktur komparativer Vorteile berücksichtigt. In vielen Drittstaaten, z.B. in Nordafrika, im Nahen Osten und in Zentralasien, kommt es zu Realeinkommenszuwächsen, die aber selten höher als 0,2% ausfallen. Hier überwiegt also der positive Nachfrageeffekt den negativen Umlenkungseffekt. Die Erklärung dafür ist, dass diese Länder entweder Güter liefern, die weder in den USA noch in der EU hergestellt werden (z.B. Ghana: Kakaobohnen), oder dass sie bereits in die europäischen Wertschöpfungsketten eingegliedert sind (z.B. Marokko).

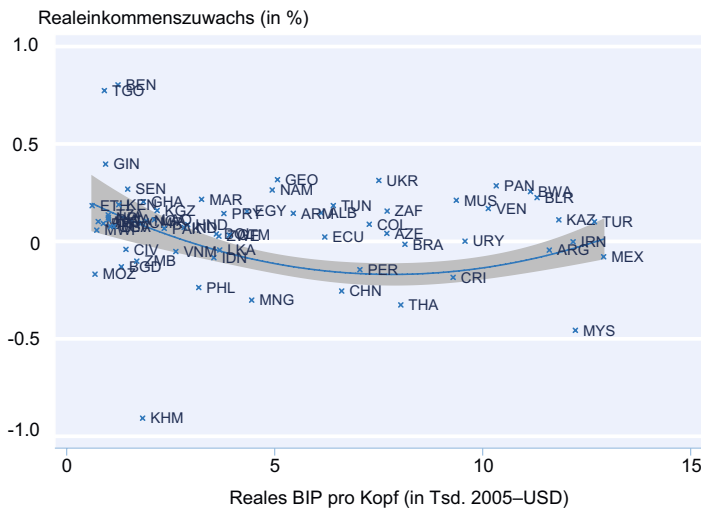
Die Region mit den stärksten Verlierern ist Südostasien. Aber auch dort übersteigen die Realeinkommensverluste in keinem der betrachteten Länder die 1%-Marke; in der Regel liegen sie unter 0,5%. Die Verluste ergeben sich hier dadurch, dass sich die Produktionsstruktur der Region den transatlantischen Strukturen angenähert hat, womit es zu stärkeren Handelsumlenkungseffekten kommen wird. Auch in Südamerika gibt es Verlierer, z.B. Peru und Chile, doch diese liegen, wie jene in Afrika (Mosambik, Simbabwe), unter 0,2%. Insgesamt ist ein hohes Ausmaß an Heterogenität in der Betroffenheit der Entwicklungsländer durch die TTIP festzustellen.

Abb. 1
Langfristige Effekte auf das reale Pro-Kopf-Einkommen: Mikromodell ohne Spillovers (Veränderung in %)



Quelle: Basisszenario von Aichele et al. (2014).

Abb. 2
Wohlfahrtseffekte einer TTIP in Entwicklungsländern:
Korrelation mit Entwicklungsstand



Quelle: Aichele et. al. (2014).

Abbildung 2 zeigt, wie der Entwicklungsstand (gemessen am realen BIP pro Kopf, berechnet in Kaufkraftparitäten) der untersuchten Entwicklungsländer mit den in Aichele et al. (2014) berechneten Wohlfahrtseffekten zusammenhängt. Die Abbildung lässt keinen eindeutig positiven oder negativen Zusammenhang erkennen: es ist nicht so, dass die TTIP den ärmsten Ländern besonders stark hilft oder schadet. Allerdings ist die Varianz der Ergebnisse in der Gruppe der ärmeren Staaten deutlich höher: Länder wie Benin oder Togo können deutlich profitieren; Kambodscha könnte deutlich verlieren.

Legt man eine gewichtete quadratische Regression durch die Punktwolke, so entsteht ein leicht U-förmiger Zusammenhang: Ärmere Länder profitieren im Durchschnitt etwas mehr als Länder mit mittlerem Entwicklungsstand; und die reicheren unter den untersuchten Ländern profitieren ebenfalls etwas stärker. Dies hat zwei wesentliche Gründe: Die ärmsten Länder produzieren typischerweise Güter, die in der EU oder den USA nicht hergestellt werden können (die wichtigste Ausnahme sind Textilien – daher auch die besondere Betroffenheit von Kambodscha), oder die nicht mit MFN-Zöllen⁷ belastet sind (die meisten Rohstoffe). Damit überwiegen für diese Länder die positiven Einkommenseffekte. Die reicheren unter den Entwicklungsländern sind bereits heute sehr stark in die Wertschöpfungsketten von der EU und den USA eingebunden. Dies ermöglicht ihnen, an Produktionssteigerungen, die von einer TTIP in der EU und den USA ausgelöst werden könnten, zu partizipieren. Länder in der Mitte der Verteilung sind dagegen leichter verletzbar, weil sie

⁷ MFN: Most favored Nation. Gemeint sind Zölle, die gemäß dem WTO-Prinzip der Meistbegünstigung auf importierte Produkte aller Partnerländer gleichermaßen angewendet werden.

Güter herstellen, die auch in der EU und den USA produziert werden, zugleich aber noch nicht in die transatlantischen Wertschöpfungsketten eingebunden sind, wie dies für die reicheren Länder der Fall ist.

Eine TTIP würde die relative Bedeutung von Drittländern im Außenhandel der EU und der USA etwas reduzieren. Viele Entwicklungsländer würden stattdessen verstärkt mit *Ostasien* (Rohstoffe) und mit *anderen OECD-Staaten* (Industriegüter) handeln.

Ergebnisse der Fallstudien

Bangladesch: Die Exporte Bangladeschs sind in doppelter Weise konzentriert: Erstens stammen mindestens 90% des Exportwertes aus der Textilindustrie; zweitens gehen zwei Drittel der Exporte in die EU oder die USA. In den TTIP-Ländern ist der Textilbereich durch relativ hohe MFN-Zölle geschützt, aber die ost- und südeuropäische Textilbranche ist bei hochwertigen Produkten in den USA durchaus wettbewerbsfähig. Ein Wegfall der amerikanischen Importzölle könnte daher zu Handelsumlenkung führen. Bangladesch könnte auch durch eine Verschärfung von umwelt-, arbeits-, und gesundheitspolitischen Standards und Zertifizierungsvorschriften beeinträchtigt werden. Diese negativen Einflüsse werden allerdings in den meisten Simulationsstudien durch eine verstärkte Nachfrage nach Textilprodukten infolge höherer Einkommen in der EU und den USA kompensiert, so dass die Pro-Kopf-Einkommen sich kaum, oder sogar leicht positiv, verändern würden.

Brasilien: Brasilien ist eine relativ geschlossene Volkswirtschaft; die Exporte von Gütern und Dienstleistungen machen circa 13% des BIP aus. Ein Drittel der Exporte geht in die TTIP-Partnerländer und konzentriert sich auf Rohstoffe (Erdöl, Eisenerz), landwirtschaftliche Erzeugnisse (Soja, Früchte) und auf Flugzeuge. Im Handel mit der EU ist mit Handelsumlenkungseffekten zu rechnen, da im Bereich Fruchtsäfte die MFN-Zölle mit 18,3% sehr hoch liegen, in abgeschwächter Form könnten auch brasilianische Flugzeugimporte der EU durch amerikanische Erzeugnisse ersetzt werden. Bei Rohstoffen sind hingegen keine Handelsumlenkungseffekte zu erwarten; die Einkommenseffekte der TTIP könnten sogar zu einem Anstieg der Nachfrage nach Früchten oder Rohstoffen führen. Eventuell könnte Brasilien durch eine Verringerung bürokratischer Kosten im Transatlantikhandel von landwirtschaftlichen Erzeugnissen betroffen sein, weil die relative Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Exporte sinken könnte. Die meisten Simulationsergebnisse sagen aber für Brasilien nur sehr geringe Effekte vorher, die

bei Vorliegen positiver Spillovers sogar positiv werden könnten. Würde Brasilien durch die TTIP langfristig aus den globalen Wertschöpfungsketten verdrängt, dann könnte es hingegen zu höheren Realeinkommensverlusten (maximal 1,6%) kommen.

Elfenbeinküste: Das Land gehört zu den Absteigern der letzten 20 Jahre und ist mittlerweile eines der ärmsten Länder der Welt. Die Exporte machen etwa 55% des BIP aus und sind stark auf Kakaobohnen und Kakaoprodukte konzentriert; etwa die Hälfte der Gesamtexporte entfallen auf die TTIP-Länder. Bei unverarbeiteten Kakaoprodukten sind Handelsumlenkungseffekte kaum zu erwarten; eine potenzielle Bedrohung könnte allenfalls darin bestehen, dass es für die Elfenbeinküste schwieriger wird, ihre Marktanteile im Bereich wertschöpfungsintensiver Kakaoprodukte (Schokolade) auszubauen, denn hier liegen auf beiden Seiten des Atlantiks hohe MFN-Zölle vor. Die meisten Studien finden für die Elfenbeinküste nur geringe Effekte, meist sehr nahe bei null. Der Anteil Ostasiens an den Importen der Elfenbeinküste könnte durch die TTIP steigen. Ebenso könnte der Anteil regionaler Handelspartner in den Exporten zunehmen.

Indonesien: Die größte ASEAN-Volkswirtschaft ist in den letzten Jahren durch beständig hohe Wachstumsraten über 5% aufgefallen. Die Exporte gehen zu weniger als einem Viertel in die EU oder in die USA, und sie sind auf land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse (Kautschuk, Palmöl, Kokos) und auf Textilprodukte konzentriert. Indonesien wäre durch eine TTIP vermutlich kaum betroffen. Der Handel mit den TTIP-Partnern ist schlicht zu gering, und die TTIP-Länder sind bei den indonesischen Exportgütern kaum wettbewerbsfähig, so dass keine substantziellen Handelsumlenkungseffekte zu erwarten sind. Allerdings ist Indonesien aufgrund seiner hohen geographischen Entfernung zur EU und zu den USA auch nicht in der Lage, in erheblichem Ausmaß von positiven Einkommenseffekten zu profitieren. Wegen seiner hohen Investitionstätigkeit könnte das Land von niedrigeren Preisen importierter Investitionsgüter profitieren, wenn deren Herstellung durch regulatorische Konvergenz über den Atlantik kostengünstiger wird.

Kenia: Die größte ostafrikanische Volkswirtschaft ist nach wie vor ein sehr armes Land, das von politischen Unruhen sowie klimatischen Veränderungen betroffen ist. Die Exporte machen etwa 28% des BIP aus; fast die Hälfte davon entfällt auf die Tourismusbranche. Dieser Bereich kann durch die TTIP vermutlich profitieren, weil höhere Einkommen in der EU und den USA eine höhere Nachfrage nach Fernreisen generiert. Ein Drittel der Güterexporte sind Textilien; hier sind Handelsumlenkungseffekte auf dem US-Markt denkbar, sollten aber quantitativ kaum bedeutsam sein. Die betrachteten Studien ergeben für Kenia meist nur kleine und häufig positive Effekte. Die TTIP würde aber zu einer stärkeren Bedeutung regionaler und asiatischer Handelspartner Kenias führen.

Marokko: Aufgrund sehr liberaler handelspolitischer Weichenstellungen ist Marokko stark in die europäischen Wertschöpfungsketten eingebunden und sollte daher von einer TTIP profitieren. Die Gewinne sind dann besonders stark, wenn das Abkommen auch die Handelskosten für marokkanische Exporteure in den EU- und US-Märkten absenkt. Die Vorteilhaftigkeit einer TTIP für Marokko hängt maßgeblich davon ab, ob europäische Automobilhersteller dank der TTIP höhere Verkäufe in den USA und in Drittstaaten erzielen können. Weitere positive Effekte sind aus dem Dienstleistungssektor zu erwarten. Die Textilbranche könnte allerdings leicht verlieren. Die meisten Studien gehen von positiven Wohlfahrtseffekten durch die TTIP für Marokko aus. Falls Marokko, z.B. durch diskriminierende regulatorische Konvergenz zwischen der EU und den USA, aus den globalen Wertschöpfungsketten gedrängt würde, könnten allerdings hohe Wohlfahrtsverluste auftreten, vor allem in der sehr langen Frist,

Mexiko: Mexikos Exporte gehen zu fast 80% in die USA. Wenn dort durch neuen Wettbewerb europäischer Hersteller die mexikanischen Unternehmen Marktanteile verlieren, kann die TTIP schnell zu erheblichen Verlusten führen. Allerdings bietet die starke Einbettung Mexikos in die nordamerikanischen Wertschöpfungsketten, vor allem im Automobil- und Elektrobereich, eine Absicherung gegen diese Verluste. Ob Mexiko von einer TTIP profitieren kann, hängt entscheidend von der Existenz von Spillover-Effekten ab. Liegen diese vor, dann sinken durch das transatlantische Abkommen auch die Handelskosten für mexikanische Exporteure in die EU und in die USA. Bei dem hohen Handelsvolumen Mexikos mit den USA fallen solche Kosteneinsparungen stark ins Gewicht. Allerdings ist fraglich, wie stark solche Kosteneffekte sein können, weil Mexiko ja mit dem NAFTA bereits eine tiefgehende Integration mit den USA aufweist.

Südafrika: Etwa ein Drittel der Exporte Südafrikas geht in die EU oder in die USA. Mehr als die Hälfte der Exporte sind Bodenschätze: Diamanten, Gold, Kohle, Eisenerz, Zink oder Produkte aus der metallverarbeitenden Industrie. Südafrika exportiert allerdings auch Autos und Autoteile und ist ein wichtiger Standort für die europäische und amerikanische Kfz-Industrie. Im Bergbau sind negative Handelsumlenkungseffekte auszuschließen. Im Kfz-Bereich ist das Land in die transatlantischen Wertschöpfungsnetzwerke eingebunden; dies reduziert die Gefahr von Handelsumlenkung und erhöht die Chance eines Gewinns durch die regulatorische Kooperation zwischen der EU und den USA. Südafrika sollte durch positive Einkommenseffekte der TTIP in der EU und den USA überproportional positiv gewinnen. Allerdings besteht die Gefahr, dass durch die TTIP die Struktur der Wertschöpfungsnetzwerke verändert und das Land dadurch noch stärker in wenig wertschöpfungsintensive Rohstoffindustrien gedrängt wird.

Türkei: Die Türkei hat mit der EU eine Zollunion, die sich allerdings nur auf den Güterhandel erstreckt. Das bedeutet, dass die Türkei die Außenzölle der EU übernimmt. Weil die Türkei aber kein EU-Mitglied ist, sitzt sie bei den TTIP-Verhandlungen nicht mit am Tisch und ist auch kein Vertragspartner der USA. Eine TTIP würde für die Türkei bedeuten, dass sie die Zölle gegenüber den USA weitgehend beseitigen müsste, umgekehrt aber keine reziproke Zollsenkung Amerikas für türkische Produkte erwarten könnte. Daher muss man davon ausgehen, dass durch die TTIP die Exporte der Türkei in die USA zurückgehen (Handelsumlenkungseffekt), die Exporte der USA in die Türkei aber ansteigen werden. Dennoch ist es möglich, dass die Türkei von der TTIP profitiert. Denn das Land ist mittlerweile hervorragend in die europäischen Wertschöpfungsketten eingebunden: Wenn die Exporte Deutschlands in die USA steigen, dann steigen die Exporte von türkischen Zwischenprodukten nach Deutschland. Außerdem würde das Land von einer Senkung der Importpreise profitieren. Insgesamt kann es deshalb durchaus dazu kommen, dass die Türkei auch ohne Senkung der Handelskosten für türkische Exporte von der TTIP profitiert. Kommt es zu TTIP-bedingten Spillovers, dann sind durchaus substanzielle Wohlfahrtsgewinne möglich. In Abwesenheit solcher Spillovers und wenn die TTIP zu einer Ausgliederung der Türkei aus den europäischen Wertschöpfungsketten führt, sind aber auch hohe Wohlfahrtsverluste denkbar.

Wie kann das TTIP-Abkommen zu einem Baustein für ein faires Welthandelssystem werden? Zehn Forderungen

Sowohl bei der Ausgestaltung des Vertragstextes als auch begleitend zur Implementierung des Abkommens bestehen vielfältige Möglichkeiten, um die TTIP entwicklungsländerfreundlich zu gestalten. Dabei muss es vor allem darum gehen, (i) die handelsumlenkende Wirkung des Abkommens zu minimieren, (ii) die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, die Nachfragewirkung positiver Einkommenseffekte in der EU und den USA möglichst gut für sich nutzen zu können, und (iii) faire Rahmenbedingungen zu garantieren.

Mit der Beachtung der zehn folgenden Punkte könnte man den oben definierten Zielen näher kommen:

Minimierung der Handelsumlenkungseffekte

1. **Freiverkehrsprinzip anstatt komplexe Ursprungsregeln.** Freihandelsabkommen erlauben den zollfreien Import von Waren aus dem Partnerland, wenn der dortige Exporteur den Nachweis über den Ursprung der Waren vorlegt. Ursprungsregeln sollen verhindern, dass die gesamten Importe in die Freihandelszone über das Mitgliedsland mit dem geringsten Außenzoll geschleust wer-

den. Sie erübrigen sich dann, wenn die Mitgliedsländer einen gemeinsamen Außenzoll haben (Zollunionen). Ursprungsregeln sind häufig mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden. Dieser kann mitunter sogar die Vorteile der Zollbefreiung übersteigen – sowohl für die einzelnen Firmen, als auch für die Mitgliedsländer einer Freihandelszone. Der Aufwand ist dann besonders hoch, wenn in unterschiedlichen Freihandelsabkommen unterschiedliche Kriterien (letzter wesentlicher Bearbeitungsschritt, Wechsel des Zollkapitels, Wertschöpfungsanteile, ...) für die Bestimmung des Warenursprungs verwendet werden. Komplizierte Ursprungsregeln reduzieren nicht nur den Wert des Abkommens für die Partnerländer, sie wirken außerdem diskriminierend auf Drittstaaten: um z.B. einen bestimmten inländischen Wertschöpfungsanteil sicherzustellen, können Exporteure gezwungen sein, den Anteil von Zulieferungen aus Drittstaaten einzuschränken. Kostengünstige Drittlandzulieferer werden mitunter durch teurere Inlandslieferanten ersetzt. Das birgt offenbar ein Potenzial für Wohlfahrts-einbußen sowohl in Drittländern als auch im Inland. **Großzügige Ursprungsregeln** – wie z.B. hohe mögliche Wertschöpfungsanteile aus Drittstaaten – reduzieren dieses Problem.

In der TTIP könnte man sogar noch weitergehen: Die Korrelation der Außenzölle der EU und der USA ist hoch; wesentliche Unterschiede beschränken sich auf wenige Produkte. Daher könnte man **grundsätzlich auf den Nachweis des Warenursprungs verzichten** (Freiverkehrsprinzip) und Ursprungsnachweise nur bei Produkten vorschreiben, wo die Außenzölle hinreichend stark voneinander abweichen. Dies würde Vorteile sowohl in den TTIP-Partnerstaaten als auch für Drittstaaten bringen. Zumindest sollte man auf Ursprungsregeln für all jene Fälle verzichten, wo ein Drittland sowohl mit der EU als auch mit den USA ein bilaterales Freihandelsabkommen hat. Genauso könnte man hinsichtlich der GSP-Programme (»generalized system of preferences«) verfahren. Das setzt allerdings wiederum voraus, dass die TTIP-Partner ihre **Präferenzprogramme harmonisieren und kompatibel machen**.

2. **Gegenseitige Anerkennung von Standards nicht diskriminierend gestalten.** Das transatlantische Abkommen wird nur dann zu signifikanten Wohlfahrtseffekten in der EU und den USA führen, wenn es gelingt, unnötige bürokratische Hürden abzubauen. Dazu gehört die gegenseitige Anerkennung von Produkt-, Prozess- und Teststandards sowie von Berufsqualifikationen, sofern diese hinsichtlich ihrer intendierten Schutzwirkung als äquivalent eingeschätzt werden. Die häufig diskutierte Etablierung eines einzigen gemeinsamen Standards ist in den allermeisten Bereichen aufgrund der enormen technischen Komplexität der Themen im TTIP-Abkommen nicht zu erwarten. Kurzfristig scheint die Anerkennung der einzig gangbare Weg. Und dabei kommt es entschei-

dend darauf an, ob und auf welche Weise diese Anerkennung auch auf Drittstaaten ausgedehnt wird.

Man kann sich hier grundsätzlich zwei Möglichkeiten vorstellen: (i) ein *Herkunftslandsprinzip*, in dem die gegenseitige Anerkennung greift, wenn der Anbieter der Ware aus einem der Partnerländer stammt und (ii) ein *Standardprinzip*, für das die Herkunft des Anbieters irrelevant ist und allein danach gefragt wird, ob der Standard entweder der EU oder der USA eingehalten wird. Letzteres ist offenbar für Drittländer von Vorteil. Hier ist auch zu fragen, wie die Einhaltung von Standards festgestellt und überwacht wird: von Teststellen der TTIP-Länder in den EU oder den USA, von Teststellen in Drittstaaten oder von unabhängigen, internationalen, aber von den TTIP-Partnern zu zertifizierenden Prüfstellen. *Die grundsätzliche Vereinbarung dieses Standardprinzips in Verbindung mit unabhängigen, international tätigen Prüfstellen* würde sicherstellen, dass Drittstaaten nicht diskriminiert werden. Diese würden durch regulatorische Kooperation zwischen der EU und den USA profitieren; die TTIP-Länder würden aber die Kontrolle über die Standards behalten. Ein Land wie Deutschland, mit hoher Reputation im Bereich von Produkttests (TÜV), könnte von einer solchen Regelung besonders profitieren.

3. **Transatlantische Regulierungsrate öffnen.** Noch besser als das Beibehalten unterschiedlicher Standards mit gegenseitiger Anerkennung wäre die Etablierung gemeinsamer Standards, die dann auch globale Wirksamkeit entfalten und damit auch den Exporteuren aus Drittstaaten helfen könnten. Dies ist in der TTIP nur hinsichtlich neuer, noch nicht standardisierter und nicht regulierter Produkte denkbar. Vor allem für diesen Zweck sollten in der TTIP Regulierungsrate geschaffen werden. Über die Ausgestaltung solcher Räte wird zurzeit diskutiert. Aus entwicklungspolitischer Sicht wäre es wünschenswert, wenn auch Drittstaaten (insb. Entwicklungsländer) in diesen Räten gehört werden, damit die Etablierung transatlantischer Standards die *Interessen von Entwicklungsländern mitberücksichtigen* können. Auch hier kann sich eine »Win-win«-Konfiguration etablieren: Denn ob ein gemeinsamer TTIP-Standard auch zu einem globalen Standard wird, hängt maßgeblich davon ab, wie er in Drittstaaten aufgenommen wird.
4. **Zölle und Handelsbarrieren im Rahmen einer verschlankten Doha-Runde senken.** Während die Empfehlungen 1. bis 3. innerhalb der TTIP-Verhandlungen berücksichtigt werden können, beziehen sich die nächsten zwei Forderungen auf das multilaterale Umfeld. Die Bedeutung einer Senkung der Zölle und Handelsbarrieren gegenüber Schwellen- und Entwicklungsländern ergibt sich aus der Überlegung, dass Handelsumlenkungseffekte umso stärker sind, je höher der Abstand zwischen den Handelskosten außerhalb der TTIP und innerhalb der TTIP ist. In einigen für Entwicklungsländer relevanten Produktbereichen sind die Außenzölle der EU oder der

USA jedoch noch immer sehr hoch: Für viele der wichtigsten zehn Exportgüter der in dieser Studie untersuchten Länder sind die MFN-Zölle der EU und der USA in der Nähe von 10% und manchmal deutlich darüber.⁸ Zwar sind die Handelsvolumina zwischen der EU und den USA bei solchen Produkten häufig gering. Für kleine arme Entwicklungsländer sind diese Barrieren aber große Hindernisse. Ihre Absenkung im Rahmen des TTIP-Abkommens könnte weitere Marktanteile kosten und das Vordringen der Entwicklungsländer in wertschöpfungsintensive Bereiche der Produktionskette deutlich erschweren.

Daher ist eine *Absenkung der multilateralen Handelsbarrieren – Zölle, nicht-tarifäre Barrieren* – ein geeignetes Mittel, um die Umlenkungseffekte zu minimieren. Hier ist vor allem »*trade facilitation*« zu erwähnen. Eine rasche Umsetzung der im Dezember 2013 getroffenen Vereinbarung von Bali wäre daher extrem wichtig. Ähnlich würde eine Absenkung der verbleibenden Zölle auf multilateraler Ebene wirken. Niedrigere MFN-Zölle machen es außerdem wahrscheinlicher, dass man sich in zukünftigen bilateralen Handelsabkommen auf das Freiverkehrsprinzip einigen kann; siehe den Punkt 1. weiter oben.

Maximierung der Handelsschaffungseffekte

5. **Einbindung der Entwicklungsländer in globale Wertschöpfungsketten sichern und verstärken.** Je stärker die Entwicklungsländer in die USA eingebunden sind, umso wahrscheinlicher sind die positiven Nachfrageeffekte aus einer TTIP. Nach robusten Erkenntnissen der empirischen Literatur erfordert die Teilhabe an den internationalen Wertschöpfungsketten vor allem institutionelle Reformen in den Entwicklungsländern selbst. Insbesondere müssen Eigentumsrechte eindeutig und gesichert sein. In der Vergangenheit haben sich hier Internationale *Investitionsschutzabkommen* als hilfreich für die Kompensation institutioneller Schwächen erwiesen; derartige Abkommen sind allerdings in den letzten Jahren in Kritik geraten. Die Anpassung von einzelnen bilateralen Verträgen, von denen es weltweit nach Angaben der UNCTAD mehr als 3 000 gibt, ist hierbei einem multilateralen Ansatz, der Entwicklungsländer von Anfang an mit einbezieht und auf die Errichtung eines internationalen Investitionsgerichts hinausläuft, unterlegen.

Außerdem gehen internationale Produktionsnetzwerke mit der Notwendigkeit einher, Fachkräfte flexibel international einsetzen zu dürfen. Strenge Visavorschriften für Personen aus armen Ländern verhindern häufig die Einbindung dieser Länder in die Wertschöpfungsketten der

⁸ Einige wichtige Beispiele sind: Textilbereich (Importzölle sowohl von der EU als auch von den USA meist höher als 10%); Schuhe (Importzölle bis 30%); Autos (EU: 10%); Trucks (USA: 16%); Fahrräder (EU 15%, USA 8%); Zucker (US: > 10%); Erdnüsse (beide > 6%), Gemüse (EU: 17%); Baumwolle (USA: 4%); Tabak (USA: 46%) etc.

EU. Die *Einreisevorschriften sollten vor diesem Hintergrund überprüft werden.*

6. **Handelsabkommen der EU mit Entwicklungsländern verbessern und vertiefen.** Die TTIP führt dazu, dass die GSP, GSP+ und EBA-Systeme der EU für die Entwicklungsländer an Wert verlieren, weil mit der TTIP auch amerikanischen Produzenten zollfreier Zugang zum EU-Markt gewährt wird. Um diese »preference erosion« auszugleichen, sollten die Präferenzsysteme mit Entwicklungsländern vertieft werden; vor allem müssen sie perspektivisch auch *regulatorische Komponenten* beinhalten und über den reinen Güterhandel hinausgehen (Dienstleistungen, Investitionen). Die reziproken wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen, die die EU zurzeit mit manchen Entwicklungsländern verhandelt, bieten dafür eine geeignete Grundlage. Ihre reziproke Gestaltung bedeutet für die Entwicklungsländer zwar eine teilweise Abkehr vom Prinzip des »special and differential treatment«, bietet aber eine deutlich höhere Planungssicherheit, weil die Partnerschaftsabkommen sehr viel langfristiger angelegt sind und auch eine erfolgreichere Einbindung der Länder in die globalen Wertschöpfungsketten erlauben; siehe unten.

Faire Rahmenbedingungen garantieren

7. **Keine Wirtschafts-NATO – den Geist der WTO leben.** Präferentielle Handelsabkommen zwischen einzelnen Staaten verstoßen gegen das Meistbegünstigungsgebot der WTO. Art. XXIV definiert allerdings Bedingungen, unter denen Ausnahmen möglich sind und die die Existenz bilateraler Handelsabkommen legitimieren. Ein wesentliches Kriterium dafür ist, dass die Freihandelszonen die Kosten des Handels mit Drittstaaten nicht erhöhen. Für Zölle ist dieses Kriterium schnell überprüft; bei nicht-tarifären Barrieren ist dies aber sehr viel schwieriger. Bhagwati (2013) warnt davor, dass bilaterale Abkommen häufig diskriminierende Elemente beinhalten, z.B. durch den Schutz geographischer Herkunftsbezeichnungen oder durch die Festschreibung von Arbeits- oder Umweltstandards, die für Drittstaaten nicht oder nicht ohne weiteres zu erfüllen sind. Außerdem wird in der empirischen Literatur davor gewarnt, dass der Verzicht auf protektionistische handelspolitische Instrumente in Freihandelsabkommen zu einem stärkeren Einsatz eben dieser Instrumente gegenüber Drittstaaten führen kann. Daher sind in der TTIP die hier genannten Themen hinsichtlich ihrer Wirkung auf Dritt- und insbesondere Entwicklungsländer genau zu prüfen.
8. **Offenes Design.** Vermutlich ist nicht zu verhindern, dass sich die Welthandelsordnung in Blöcken konsolidiert, denn überall werden regionale Handelsabkommen verhandelt.⁹ Es deutet sich an, dass die Grenzen dieser

Blöcke durch den Entwicklungsstand ihrer Mitglieder definiert werden. Das muss kein Nachteil sein: spieltheoretische Argumente legen nahe, dass eine hohe Anzahl von Spielern das Erreichen effizienter Ergebnisse erschwert. Das mag eines der Kernprobleme der WTO sein, die 160 sehr heterogene Mitglieder hat. Diese *Konsolidierung muss aber auf Kooperation angelegt sein.* Und diese sollte in dem TTIP-Text klar verankert werden, z.B. in der Präambel. Denn eine umfassende theoretische Literatur zeigt, dass Handelskonflikte zwischen größeren Blöcken schädlicher sind als zwischen kleineren Ländern. Das Entstehen einer Wirtschafts-NATO mit dem Ziel der Ausgrenzung (z.B. Chinas) ist geostrategisch gefährlich. Dies wäre auch ökonomisch für die TTIP-Partner nicht sinnvoll, denn die globalen demographischen Entwicklungen zeigen ein deutliches Absinken der relativen Bedeutung der transatlantischen Märkte an.¹⁰ All dies legt ein weiteres Offenheitskriterium nahe: Offenheit durch die Möglichkeit der (evtl. sogar expliziten Einladung zur) Teilnahme von Drittstaaten an der EU-USA-Partnerschaft. Die Glaubwürdigkeit dieser Offenheit erfordert allerdings von Anfang an klare Teilnahmekriterien bzw. -szenarien (analog zu den Kopenhagen-Kriterien für die EU-Mitgliedschaft). Die möglichst rasche Einbindung anderer OECD-Staaten, mit denen sowohl die EU als auch die USA bereits Freihandelsabkommen unterhalten (die wichtigsten sind: Mexiko, Chile, Peru, Süd Korea, Israel) oder verhandeln (Japan, Singapur, Kanada), könnte einen ersten Schritt darstellen.

9. **Regionale Integrationsbemühungen unter Entwicklungsländern stärken.** Die in diesem Bericht zitierten Studien untersuchen stets den isolierten Effekt einer TTIP. Sie unterstellen nicht, dass einige laufende Bestrebungen, tiefere regionale Abkommen zwischen Entwicklungsländern zu schließen, erfolgreich sind – vielleicht gerade aufgrund der erwarteten TTIP erfolgreich sind. Zum Beispiel könnte die *Allianza del Pacifico* in Lateinamerika (Chile, Peru, Kolumbien, Costa Rica, Mexiko) die negativen Effekte einer TTIP auf diese Länder deutlich abmildern, indem sie zu einer höheren Diversifizierung des Portfolios von Handelspartnern führt. Um allerdings wirklich effektiv zu sein, müssen diese regionalen Abkommen über die reine Absenkung von Zöllen hinausgehen und vor allem die bürokratischen Lasten der Exportwirtschaft deutlich absenken. Wie die Diskussion um die TTIP in Europa zeigt, sind diese Bemühungen nicht einfach. Deutschland könnte die laufenden Integrationsbemühungen in armen Regionen mit *Rat und Tat* unterstützen und dabei auf die Umsetzung jener Regeln ach-

⁹ In Lateinamerika entsteht die *Allianza del Pacifico* (Chile, Costa Rica, Kolumbien, Mexiko, Peru), in Südostasien entsteht ein *Regional Compre-*

hensive and Economic Partnership (RCEP), das die zehn ASEAN-Staaten mit anderen Ländern der Region (u.a. China und Indien) verhandeln; manche ehemalige Teilrepubliken der Sowjetunion vertiefen ihre wirtschaftliche Integration in eine *Eurasische Union*; auch in Ost- und Westafrika gibt es Initiativen zur weiteren Vertiefung der regionalen Integration.

¹⁰ Nach Schätzungen der OECD werden im Jahr 2050 die EU- und US-Wirtschaft etwas weniger als 30% der globalen Wertschöpfung auf sich vereinen.

ten, die auch in der TTIP eine höchstmögliche Verträglichkeit mit dem multilateralen System sicherstellen. Hier könnte der Transfer von Wissen im Rahmen geeigneter Kooperationsprojekte (z.B. gemeinsamer Workshops von Handelspolitikern, Beamten und Experten aus Deutschland und Entwicklungsländern, Finanzierung von gemeinsamen Forschungsprojekten etc.) helfen, die Erfahrungen aus dem Prozess der europäischen Integration verfügbar zu machen.

10. **WTO als Coach und als Interessensvertreter kleiner und armer Länder stärken.** Wenngleich die WTO möglicherweise in der Zukunft nicht mehr das zentrale Forum für die vertragliche Gestaltung des Welthandels sein wird, so bleiben ihre anderen Funktionen dennoch wichtig. Angesichts der Blockbildung könnte die Schiedsgerichtsbarkeit der WTO sogar an Bedeutung gewinnen. Die WTO könnte auch insofern gestärkt werden, als sie Regeln für die gute Ausgestaltung von bilateralen Freihandelsabkommen definiert. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass sich die Mitglieder auf genauere Ausführungsbestimmungen des Art. XXIV GATT einigen. Hier könnte z.B. das schon erwähnte Freiverkehrsprinzip verankert werden. Außerdem könnte die WTO die Regulierung von bestimmten Streitigkeiten innerhalb von Freihandelsabkommen (vor allem zwischen Entwicklungsländern) übernehmen. Sie könnte eine genaue und umfassende Berichterstattung über die angewandten Praktiken innerhalb der rasch wachsenden Zahl der Freihandelsabkommen aufbauen, so dass die Blockbildung nicht zu Handelskonflikten führt. Die WTO wäre dann stärker in der Rolle des Streitschlichters, Beraters und Beobachters.

Auch wenn die politischen Widerstände hier nach wie vor groß sind, muss ein **Abschluss der Doha-Runde** auf der Agenda bleiben. Es sollte unbedingt vermieden werden, dass die Verwendung »politischer Energie« auf beiden Seiten des Atlantiks für die TTIP zulasten der politischen Energie für die Umsetzung des Bali-Abkommens und die Erzielung weiterer entwicklungspolitischer Fortschritte im Rahmen der Doha-Runde geht. Jedenfalls sollten die EU und Deutschland den in Bali begonnenen Weg, umsetzbare Teile aus dem Doha-Paket herauszuholen und rasch zu implementieren, weiterhin mit Nachdruck unterstützen.

Literatur

Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland (2013), »Neues aus der Basarökonomie«, *ifo Schnelldienst* 66(6), 17–28.

Aichele, R., G. Felbermayr und I. Heiland (2014), »Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP«, CESifo Working Paper No. 5150.

Baumgarten, D. (2013), »Exporters and the Rise in Wage Inequality: Evidence from German Linked Employer–Employee Data«, *Journal of International Economics* 90, 201–217.

Costantinescu I.-C., A. Dennis, A. Mattoo und M. Ruta (2015), »What Lies Behind the Global Trade Slowdown?«, in: World Bank (Hrsg.), *Global Economic Perspectives*, Washington, Kapitel 4.

Costinot, A. und A. Rodriguez-Clare (2014), »Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization«, in: G. Gopinath, E. Helpman und K. Rogoff (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Volume 4, North Holland, Amsterdam 197–261.

Egger, P., J. Francois, M. Manchin und D. Nelson (2014), »Non-Tariff Barriers, Integration, and the Trans-Atlantic Economy«, Paper, präsentiert beim 60. Panel Meeting der *Economic Policy*, Oktober 2014, Rom.

Felbermayr, G. und R. Aichele (2014), »Transatlantic Free Trade: the View Point of Germany«, CESifo Working Paper 5151.

Felbermayr, G., B. Heid, M. Larch und E. Yalcin (2014), »Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade: A High Resolution Perspective for Europe and the World«, Paper, präsentiert beim 60. Panel Meeting der *Economic Policy*, Oktober 2014, Rom.

Felbermayr, G., B. Heid und S. Lehwald (2013), »Transatlantic Free Trade: Winners, Losers, and Necessary Accompanying Measures«, *Law and Business Review of the Americas* 19(4), 445–484.

Felbermayr, G., W. Kohler, R. Aichele, G. Klee und E. Yalcin (2015), *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, ifo Institut, München.

Francois, J., M. Manchin, H. Norberg, O. Pindyuk und P. Tomberger (2013), *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, Report TRADE10/A2/A16 for the European Commission, Brüssel.

WTO (2012), »World Trade Report 2012 – Trade and Public Policies: A Closer Look at Non-Tariff Measures in the 21st Century«, online verfügbar unter: http://www.wto.org/ENGLISH/res_e/reser_e/wtr_e.htm.