

TTIP: Ein Plädoyer für die Assoziierung von Entwicklungsländern

Wilhelm Kohler*

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung / Eberhard Karls Universität Tübingen

TTIP, die geplante Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen den USA und der EU, ist keine entwicklungspolitische Initiative. Es ist eine handelspolitische Initiative, die primär dem Interesse der EU und der USA dienen soll. Aber gemäß Artikel 208 des EU-Vertrags muss die EU dabei ihre eigenen entwicklungspolitischen Ziele beachten, wozu insbesondere die Reduktion der Armut in allen Teilen der Welt gehört. Dies bedingt Kenntnis des Zusammenhangs zwischen internationalem Handel und Entwicklung im Allgemeinen und Kenntnis der Auswirkungen alternativer Formen der TTIP auf die an dieser Partnerschaft nicht beteiligten Länder, insbesondere der armen Länder.

Es gibt unter Ökonomen weitestgehend Konsens darüber, dass Offenheit gegenüber internationalem Handel wirtschaftliches Wachstum fördert und die Beseitigung von Armut lindern hilft. Das ist nicht ein Credo, sondern eine auf 200 Jahre theoretischer Forschung wie auch auf breite empirische Evidenz gestützte Erkenntnis. Dies bedeutet allerdings nicht, dass jede Art von Handelsliberalisierung zwingend nur Vorteile bringt.

Weder bedeutet es, dass die TTIP der EU und den USA selbst per Saldo zwingend nützt, selbst wenn es dort nur um Handelsliberalisierung ginge, noch bedeutet es, dass die an TTIP nicht beteiligten Länder dadurch keinen Schaden erleiden, selbst wenn mit der TTIP gegenüber diesen Ländern keine neuen Handelsbarrieren aufgebaut werden.

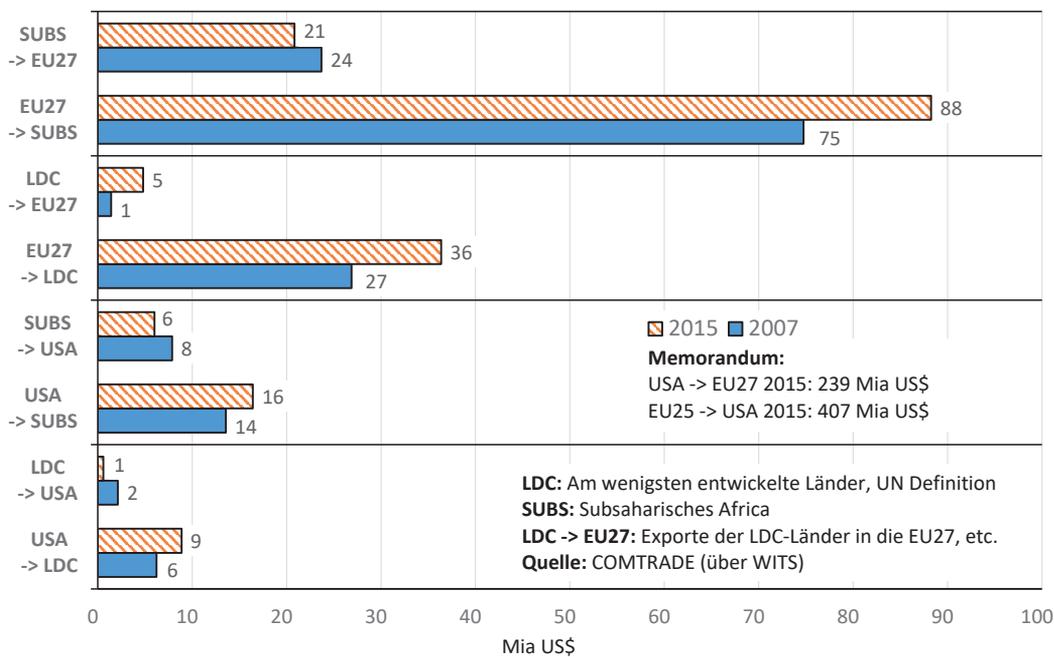
Der ungehinderte Zugang zu den Weltmärkten, insbesondere den Märkten der reichen Industrieländer, stellt für die ärmsten Länder der Welt eine enorme Hilfe auf dem Weg zu wirtschaftlicher Entwicklung und Armutsbeseitigung dar. Er ermöglicht zweierlei: Erstens eine effizientere Nutzung der Ressourcen eines Landes (durch Spezialisierung gemäß den komparativen Vorteilen) und zweitens Lerneffekte, die die technologischen Möglichkeiten eines Landes erweitern. Letztere kommen nicht nur über die Exporte selbst zustande, sondern auch über die Importe, die mit dem Devisenerlös aus Exporten möglich werden. Und dieser Effekt ist naturgemäß am größten für den Handel der ärmsten Länder der Welt mit den reichen Industrieländern, wie den USA und den Ländern der EU.

Dieser Handel leidet gegenwärtig unter struktureller Asymmetrie. Die Abbildung auf der nächsten Seite zeigt die gesamten Warenexporte (inkl. Agrarhandel und Rohstoffe) der EU27 bzw. USA in die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und die Länder Afrikas südlich der Sahara (SUBS), jeweils als Länderblock betrachtet, und die Exporte von diesen Länderblöcken in die EU bzw. USA. Wären die Barrieren für den Handel in beiden Richtungen gleich hoch, dann müssten z.B. die Exporte der LDC-Länder in die EU (LDC -> EU27) gleich den Exporten der EU in die LDC-Länder (EU27 -> LDC) sein. Dies gilt ungeachtet unterschiedlicher Ländergrößen, denn die Exporte in beide Richtungen hängen jeweils von der Größe beider Länder ab.

So zumindest die so genannte Gravitationstheorie des internationalen Handels. Die Exporte von A nach B hängen positiv ab vom Angebotspotential des Landes A und dem Nachfragepotential des Landes B, und negativ von den Handelsbarrieren für den Handel von A nach B. Analoges gilt für die Exporte von B nach A. Nach der Gravitationstheorie ist die Größe eines Landes gleichermaßen bestimm-

* Professor für Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Eberhard Karls Universität Tübingen und Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) an der Universität Tübingen. E-Mail: wilhelm.kohler@uni-tuebingen.de

Warenhandel der USA bzw. EU27 und Entwicklungsländern



mend für deren gesamtes Angebots- wie auch deren gesamtes Nachfragepotential. Wirken die Handelsbarrieren für den Handel von A nach B gleichermaßen wie für den Handel von B nach A, dann folgt daraus, dass der Handel in beide Richtungen eigentlich gleich groß sein müsste.

Tatsächlich aber beobachten wir beim Handel zwischen den USA und der EU auf der einen Seite und den Entwicklungsländern auf der anderen jeweils eine starke Asymmetrie: Die EU exportierte 2007 27 Mia US\$ in die LDC-Länder; umgekehrt betragen die Exporte der LDC in die EU nur 1 Mia US\$; für 2015 betragen die Exporte 36 bzw. 5 Mia US\$. Das lässt sich – im Unterschied zur Asymmetrie im bilateralen Handel zwischen den USA und der EU (siehe das Memorandum in der Abbildung) – nicht durch das Gesamtdefizit der LDC-Länder erklären. Ähnliches gilt für die Länder Schwarzafrikas, und auch für den Handel zwischen den USA und den LDC- bzw. SUBS-Ländern. Die Asymmetrie ist im Falle der USA von 2007 auf 2015 noch deutlich gestiegen; im Falle der EU ist sie beim Handel mit den LDC-Ländern gefallen, mit den SUBS-Ländern aber ebenfalls gestiegen.

Der Befund aus dieser einfachen Betrachtung ist, dass die Handelsbarrieren zwischen der EU bzw. den USA auf der einen, und den LDC bzw. SUBS-Ländern auf der anderen Seite asymmetrisch wirken, und zwar *zuungunsten* der LDC- bzw. SUBS-Exporte. Etwas anders formuliert: Im Handel mit den hier betrachteten Entwicklungsländern sind die EU bzw. die USA als Anbieter von Exporten jeweils viel bedeutender, als sie es auf der Importseite als Nachfrager sind.

Diese Asymmetrie muss weitestgehend auf künstliche Barrieren zurückgehen, denn die natürlichen Barrieren (etwa die Distanz) sind zunächst in beide Richtungen betrachtet gleich. Mit künstlichen Barrieren können auch schwerlich die Zölle gemeint sein, denn diesbezüglich dürfte die Asymmetrie eher umgekehrt sein: Die Importzölle der Entwicklungsländer sind im Zweifel höher als jene der USA bzw. der EU, zumindest dann, wenn man den Vergleich auf der Güterebene anstellt. Auch sind die Entwicklungsländer weitgehend von den Systemen der allgemeinen Präferenz (Generalized System of Preferences, GSP), die die USA bzw. die EU aufgrund der diesbezüglichen Ermächtigungsklausel der WTO

umgesetzt haben, erfasst. GSP bedeutet für bestimmte Entwicklungsländer unter bestimmten Voraussetzungen und für bestimmte Güter einen zollfreien Zugang zu den USA bzw. der EU.

Es bleiben eigentlich nur zwei Erklärungen für die in der Abbildung zutage tretende Asymmetrie im Handel zwischen den SUBS- bzw. den LDC-Ländern und den USA bzw. der EU: stark divergierende Spezialisierungsstrukturen und nicht-tarifäre, insbesondere technische Barrieren. Es scheint plausibel, dass manche Entwicklungsländer auf Güter spezialisiert sind, die in der Nachfrage der (viel reicheren) Länder in der EU bzw. den USA eine viel geringere Rolle spielen als umgekehrt die Güter der USA bzw. der EU in der Nachfrage der Entwicklungsländer. Auch scheint plausibel, dass die Exportgüter der Entwicklungsländer transportintensiver (größer und schwerer pro Wertseinheit) sind als die Exportgüter der USA und der EU. Und schließlich ist die Transportinfrastruktur in den Entwicklungsländern viel schlechter als in den USA bzw. der EU, und dies kann im bilateralen Handel sich asymmetrisch zulasten der Exporte der Entwicklungsländer auswirken.

Einkommensvergleich zwischen den USA bzw. EU27 und Entwicklungsländern

	USA		EU		LDC		SUBS	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015
GNI in Mia US\$ (Ihd. Preise)	14.586	18.138	17.712	16.212	475	890	878	1.514
GNI pro Kopf, Kaufkraftparitäten in US\$ (Ihd. Preise)	48.420	56.430	31.793	37.583	1.742	2.459	2.709	3.562
GNI pro Kopf, in US\$ (konst. Preise 2010)*	50.250	51.870	34.606	34.888	713	852	1.402	1.578

GNI: Gross National Income

*: LDC und SUBS: 2014 anstelle von 2015

Quelle: World Bank, World Development Indicators

Der zweite Punkt betrifft vor allem die Regulierungsstandards. Die Standards der Entwicklungsländer dürften für die Exporteure aus den USA oder der EU eher selten formidable Handelsbarrieren darstellen, wohingegen die US- bzw. EU-Standards sehr wohl Handelsbarrieren für die Exporteure der Entwicklungsländer darstellen.

Trotz dieser massiven Asymmetrie sind die Exporte nach Europa bzw. USA für die armen Länder der Welt deutlich wichtiger als umgekehrt die Exporte in die armen Länder der Welt für Europa und die USA. Setzt man die Exporte jeweils in Beziehung zum Bruttonationaleinkommen (GNI) des exportierenden Landes (siehe Tabelle), so ergeben sich für die LDC- bzw. SUBS-Länder zwar sehr geringe Werte, unter 1% des GNI, aber für die EU27 und die USA ist der entsprechende Anteil der Exporte nach LDC- bzw. SUBS-Länder noch um eine ganze Größenordnung (1/10) kleiner. Die Tabelle zeigt auch das GNI pro Kopf. Zwar haben die Unterschiede zwischen den armen und reichen Ländern von 2007 auf 2015 signifikant abgenommen, noch immer aber bewegen sie sich in der Größenordnung von deutlich unter 1/10.

Aufgrund dieses eklatanten Wohlstandsgefälles war in der 2001 gestarteten Doha-Runde der WTO vordringlich eine stärkere Einbindung der ärmsten Länder der Welt in den Welthandel geplant. Es war bei dieser neunten Verhandlungsrunde des multilateralen Welthandelssystems sogar von einer „development round“¹ die Rede. Aber die Doha-Runde ist bekanntermaßen gescheitert. Und es war u. a. aufgrund dieses Scheiterns, dass sich die EU und die USA 2013 anschickten, in Gestalt der TTIP eine bilaterale Liberalisierungsrunde anzustreben.

Vor diesem Hintergrund und – mit Blick auf die Abbildung und die Tabelle sowie Artikel 208 des EU-Vertrages – liegt es eigentlich nahe, die ärmsten Länder der Welt im Rahmen eines Assoziierungsvertrages in die Handelsliberalisierung der TTIP mit einzubeziehen. Dies würde einfach bedeuten, dass diesen Ländern genau jener Marktzugang zur EU bzw. zu den USA gewährt wird, den die beiden Partner sich wechselseitig zugestehen.

1 Die acht vorigen Runden wurden unter dem GATT geführt und haben zuletzt durch die Uruguay Runde (1986-1994) zur Errichtung der WTO geführt.

Zwar haben, wie schon erwähnt, viele dieser Länder im Rahmen der GSP schon einen zollfreien Zugang zu den USA bzw. zur EU, und die für WTO-Mitglieder relevanten Meistbegünstigungszölle der USA bzw. EU sind im Durchschnitt schon sehr gering. Aber für einzelne Produkte sind die Zölle noch immer sehr hoch, teilweise über 20 Prozent, und vor allem will die TTIP auch technische Barrieren abbauen.

Eine Assoziierung wäre also keineswegs marginal. Sie würde der Erosion der Zollpräferenz entgegenwirken. Damit ist gemeint, dass die positive Wirkung der GSP-Zollpräferenz für die Anbieter aus den Entwicklungsländern in dem Maße zurückgeht, wie die USA bzw. die EU ihre Zölle gegenseitig abbauen. Auch würde eine Assoziierung vermeiden, dass arme Länder aufgrund der mit TTIP verbundenen Ursprungsregeln bei der Globalisierung von Wertschöpfungsketten unter die Räder geraten. Natürlich hätten die ärmsten Länder der Welt Schwierigkeiten, die in den TTIP-Regeln für Marktzugang enthaltenen Produktstandards einzuhalten. Deswegen sollte die Assoziierung mit einschließen, dass die EU und die USA diesen Ländern hierbei

durch gezielte Hilfsmaßnahmen unter die Arme greifen. Je mehr die Hoffnung der TTIP-Partner erfüllt wird, dass die vereinbarten Standards sich früher oder später weltweit durchsetzen, umso wichtiger und nachhaltiger wäre diese Unterstützung.

Welche Wirkungen auf Entwicklungsländer wird die TTIP ohne eine solche Assoziierung entfalten? Auch wenn die TTIP die institutionellen Grundlagen der Handelsbeziehungen zwischen den Entwicklungsländern und den USA bzw. der EU gänzlich unberührt lässt, werden die Entwicklungsländer gleichwohl davon betroffen sein. Es sind grundsätzlich zwei gegenläufige Wirkungen relevant: ein Diskriminierungseffekt und ein Einkommenseffekt.

Der Diskriminierungseffekt bedeutet, dass die Entwicklungsländer aufgrund der Begünstigung, welche die US-Anbieter in der EU und die EU-Anbieter in den USA genießen, in diesen Märkten jeweils Nachfrage verlieren. Es kommt zu einem Rückgang der Exporte dieser Länder und/oder zu einem Preisrückgang für die Güter dieser Länder in der EU bzw. den USA. Kurz, es kommt zu einer Verschlechterung Terms of Trade für die Entwicklungsländer. Der Effekt kann auch dadurch zustande kommen, dass die von US- bzw. EU-Firmen produzierten Güter bedingt durch Vorleistungen aus den Entwicklungsländern aufgrund der Ursprungsregeln den Status von Inlandsgütern verlieren. Damit würde für diese Güter die erwähnte Begünstigung wegfallen, und um dies zu vermeiden, werden Firmen auf EU- oder US-Zwischenprodukte ausweichen.

Der Einkommenseffekt kommt dadurch zustande, dass die USA und die EU durch TTIP insgesamt eine Realeinkommenserhöhung erfahren werden, womit auch eine Zunahme der Nachfrage nach Importen aus den Entwicklungsländern verbunden ist. Dies wirkt dem Diskriminierungseffekt entgegen.

Der Nettoeffekt dieser beiden Mechanismen ist sehr schwer abzuschätzen. Auch sind verschiedene Entwicklungsländer, ja sogar einzelne Anbieter in diesen Ländern, sehr unterschiedlich betroffen. Der Lieferant eines Zwischenproduktes an eine EU-Firma, die aufgrund erhöhter Konkurrenz aus den USA einen Produktionsrückgang erleidet, wird negativ betroffen sein. Ein mitunter im selben Land angesiedelter Lieferant für eine andere EU-Firma, die aufgrund des leichteren Zugangs zum US-Markt expandiert, wird positiv betroffen sein.

Im Aggregat betrachtet dürften sich die TTIP-Effekte auf Entwicklungsländer in bescheidenen Größenordnungen bewegen. Existierende Berechnungen (z.B. jene des ifo-Instituts) weisen für die EU bzw. die USA Realeinkommenseffekte zwischen 1 und 3 Prozent aus. In dieser Größenordnung (zwischen 2 und 3 Prozent) bewegen sich im Durchschnitt auch die momentanen Zölle der EU bzw. der USA. Unterstellt man durchwegs Einkommens- und Preiselastizitäten von 1, dann würden sich der Diskriminierungs- und der Einkommenseffekt gerade kompensieren.

Für den Wohlfandseffekt auf die Entwicklungsländer ist der im Marktgleichgewicht resultierende Effekt auf die

Terms of Trade relevant. Angenommen, der Einkommenseffekt ist null, und der Diskriminierungseffekt führt zu einer Preisreduktion von 3 Prozent. Das käme bei einer Zollbelastung von 3 Prozent, verbunden mit einer Preiselastizität von 1 und einem völlig preisinelastischen Exportangebot der Entwicklungsländer, zustande. Angenommen der Anteil der Exporte in die EU27 plus die USA am GNI wäre 0,7 Prozent des GNI. (Das entspricht gemäß der Abbildung und der Tabelle dem Fall der LDC-Länder.) Dann entstünde ein negativer Realeinkommenseffekt im Ausmaß von 0,0021 Prozent, also ein fast vernachlässigbar kleiner Effekt. Bei größeren Handelsanteilen ergibt sich ein entsprechend größerer Effekt. Die vom ifo geschätzten Effekte für Entwicklungsländer bewegen sich zwischen plus und minus 0,2 Prozent.

TTIP ohne Assoziierung wird also keine verheerenden Wirkungen auf die Entwicklungsländer haben. Aber dies ist keine adäquate Messlatte für die Entwicklungsländerperspektive auf TTIP. Viel wichtiger erscheint die Chance, das Abkommen durch die zuvor skizzierte Assoziierung von armen Ländern in den Dienst der Entwicklungspolitik zu stellen. Der Effekt der Assoziierung würde für alle davon betroffenen Länder aufgrund der erwähnten Lerneffekte und Hilfsmaßnahmen weit mehr sein, als bloß die Vermeidung der eben erwähnten negativen Effekte. Bei gutem Willen sollte diese Assoziierung viel leichter zu bewerkstelligen zu sein, als die divergierenden Interessen der TTIP-Partner selbst unter einen Hut zu bringen.

In der Reihe „IAW-Impulse“ erscheinen Beiträge der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IAW zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen.

Die IAW-Impulse erscheinen in unregelmäßiger Folge und können kostenlos von der IAW-Website heruntergeladen werden:

→ <http://www.iaw.edu/index.php/IAW-Impulse>

IAW

INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

an der Universität Tübingen

Impressum

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.

an der Universität Tübingen

Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen

Tel. 07071 9896-0, Fax: 07071 9896-99

iaw@iaw.edu, <http://www.iaw.edu>

Verantwortlich: Prof. Dr. Bernhard Boockmann