



Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): Was sollte die Entwicklungspolitik tun?

Zusammenfassung

Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) wird aktuell heiß diskutiert – jedoch mit einem verengten Fokus. Die Debatte konzentriert sich vor allem auf die Auswirkungen von TTIP auf Deutschland und Europa. Den Implikationen dieses *Mega Regionals* für den Rest der Welt wird nicht genügend Beachtung geschenkt. Vor dem Hintergrund wachsender globaler Ungleichheit stellt sich die folgende Frage drängender denn je: Wie kann Globalisierung fair gestaltet werden – und kann TTIP dabei eine Rolle spielen?

Mit TTIP versuchen sich die europäischen Industrieländer und die USA an der Festlegung neuer, potenziell global gültiger Spielregeln für die Weltwirtschaft. Aus einer entwicklungspolitischen Perspektive ist dieser exklusive Ansatz bedenklich, da er Schwellen- und Entwicklungsländer von den Verhandlungen ausschließt. Die TTIP-Verhandlungsagenda umfasst weit mehr als nur den Abbau von Handelsbeschränkungen, sondern z. B. auch die Regeln für grenzüberschreitende Investitionen und ein breites Spektrum von Regulierungen, die oft nur entfernt etwas mit klassischer Handelspolitik zu tun haben. Diese expansive Verhandlungsagenda ist die eigentliche Innovation der transatlantischen Verhandlungen – mit ungewissen Folgen für all diejenigen Länder, die nicht am Verhandlungstisch sitzen. Denn sie werden sich, ob sie wollen oder nicht, an diesen Regeln orientieren müssen, wenn sie am Welthandel teilnehmen möchten.

TTIP könnte somit einen wichtigen Wendepunkt im Welthandelssystem markieren. TTIP, aber auch die von den USA und weiteren zehn Ländern verhandelte Transpazifische Partnerschaft (*Trans-Pacific Partnership*, TPP) drohen die multilateralen Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO) weiter zu

unterhöheln. Gefährlicher noch: Diese *Mega Regionals* provozieren als Gegenreaktion handelspolitische Blockbildungen von Schwellenländern wie Brasilien, Indien und vor allem China, die allesamt nicht an den TTIP- und TPP-Verhandlungen teilnehmen. Statt des überwiegend exklusiven Vorgehens der transatlantischen Partner wäre es besser, den Schwerpunkt auf die Kooperation mit den Schwellen- und Entwicklungsländern zu legen – insbesondere angesichts des enormen ökonomischen Potenzials dieser Länder und der aktuellen globalen Herausforderungen auch in anderen Politikbereichen, die nur mit den Schwellen- und Entwicklungsländern gemeinsam gelöst werden können.

Die TTIP-Verhandlungen bergen sowohl Potenziale als auch Herausforderungen für die globale Entwicklung und die faire Gestaltung der Globalisierung. Aber es gibt konkrete Empfehlungen, wie TTIP möglichst entwicklungsfreundlich ausgestaltet werden kann: 1) im Bereich der regulatorischen Kooperation sollte auf die Diskriminierung von Drittstaaten verzichtet werden; 2) Ursprungsregeln gilt es möglichst großzügig, einheitlich und offen auszugestalten; 3) Präferenzprogramme der EU und der USA sollten vereinheitlicht werden; 4) Drittländern sollten glaubhafte zukünftige Beitrittsoptionen eingeräumt werden.

Für Akteure der Entwicklungspolitik ergeben sich folgende Handlungsoptionen: 1) die TTIP-Verhandlungen unterstreichen die Bedeutung von Maßnahmen zur Integration von Entwicklungsländern in globale Wertschöpfungsketten; 2) auf der europäischen Ebene sollte auf die stärkere Kohärenz von TTIP mit entwicklungspolitischen Zielen und insbesondere der Post-2015-Agenda eingewirkt werden; 3) an Schwellen- und Entwicklungsländer müssten Transparenz- und Dialogangebote gemacht werden; 4) auf der multilateralen Ebene sollte der WTO-Prozess wiederbelebt und reformiert werden.

Effekte für Schwellen- und Entwicklungsländer

TTIP hätte durch transatlantische Zollsenkungen und den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse sowohl *direkte Effekte* für Schwellen- und Entwicklungsländer als auch *indirekte Effekte* für das Welthandelssystem, die von großer Bedeutung für die globale Entwicklung sind.

Direkte Auswirkungen

Durch TTIP reduzierte Handelskosten zwischen den USA und der EU hätten zur Folge, dass die beiden Volkswirtschaften verstärkt untereinander und weniger mit anderen Ländern handeln würden. Umfang und geografische Verteilung dieser Umlenkungseffekte hängen von der Höhe der einzelnen Zölle und den Handelsbeziehungen zu Drittstaaten ab. Die transatlantischen Zölle sind in den meisten Sektoren bereits auf einem sehr niedrigen Niveau, sodass durch weitere Senkungen im Allgemeinen nur geringe Handelsumlenkungseffekte zu erwarten sind. Diesen negativen Handelsumlenkungseffekten können positive Einkommenseffekte gegenübergestellt werden: Die durch TTIP generierten Einkommenserhöhungen können zu einer stärkeren Nachfrage nach Exporten aus Drittstaaten führen. Ob negative Handelsumlenkungseffekte oder positive Einkommenseffekte überwiegen, hängt entscheidend von der Wirtschafts- und Handelsstruktur des Drittlandes ab. Dies erschwert ein einheitliches Urteil über die Implikationen von TTIP für Schwellen- und Entwicklungsländer.

Bestehende Studien legen allerdings nahe, dass eine Reihe von Ländern durch TTIP negativ betroffen sein wird. Gleichzeitig wird TTIP – so die Studien – im globalen Durchschnitt aller Länder nur geringe Effekte generieren. Doch es gibt nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer – sowohl auf Länderebene als auch innerhalb von Ländern.

Laut aktueller Forschungsergebnisse des ifo Instituts würden viele Länder – vor allem diejenigen, die eng in die nordamerikanischen und europäischen Produktionsnetzwerke eingebunden sind – wegen einer durch TTIP wachsenden Nachfrage leicht höhere Realeinkommen erzielen. Dagegen würden beispielsweise die Realeinkommen ostasiatischer Wirtschaftsmächte wie China, Japan und Korea, aber auch der Mitglieder der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) negativ von TTIP betroffen sein. Diese Resultate sind von hoher politischer Bedeutung, denn vor allem in China wird TTIP vorwiegend als geopolitisches Projekt des Westens gesehen.

Während die aggregierten Effekte auf Länderebene voraussichtlich relativ gering sein werden, können einige Sektoren in Schwellen- und Entwicklungsländern von den Zollsenkungen und möglicher Präferenzerosion stärker betroffen sein. Das gilt vor allem für Produktbereiche, in denen nach wie vor relativ hohe Zölle zwischen den USA und der EU bestehen und die für die jeweiligen Schwellen- und Entwicklungsländer von hoher wirtschaftlicher Bedeutung sind. Dies ist z. B. im Bekleidungssektor in

Niedrigeinkommensländern wie Bangladesch, Kambodscha oder Pakistan der Fall. Sollten die EU und die USA zudem Fortschritte beim Abbau von Zollschranken für den Handel mit Landwirtschaftsprodukten erzielen, könnte dies beispielsweise afrikanische Niedrigeinkommensländer treffen, die mit Fischereiprodukten, Bananen und Zucker handeln.

Unabhängig von diesen Modellrechnungen wird das genaue Ausmaß der Wirkungen von TTIP auf Schwellen- und Entwicklungsländer davon abhängen, wie die regulatorische Kooperation ausgestaltet wird. Die Implikationen für Firmen in Drittstaaten hängen davon ab, ob die EU und die USA ihre unterschiedlichen Standards gegenseitig anerkennen oder gar vereinheitlichen. Zudem gilt abzuwarten, ob man sich bei einer Vereinheitlichung auf den jeweils höheren oder niedrigeren Standard (oder einen Kompromiss) einigt. Die durch vereinheitlichte Standards vergrößerten Absatzmärkte bieten Chancen für diejenigen Drittstaaten, die diese Standards erfüllen können. Allerdings können gerade ärmere Länder die Standards, die für die EU und die USA adäquat sind, ohne zusätzliche Unterstützung häufig nur schwer zu erreichen.

Folgen für das globale Handelssystem

Darüber hinaus hat TTIP immense indirekte Auswirkungen, die die Zukunft des internationalen Handels entscheidend prägen werden. Die indirekten Wirkungen von TTIP sind oftmals schwerer zu modellieren und zu berechnen, aus einer entwicklungspolitischen Sicht aber mindestens ebenso wichtig wie die oben skizzierten direkten Effekte.

Erstens wird TTIP angesichts seiner wirtschaftlichen und geopolitischen Bedeutung die Geometrie des Welthandelssystems beeinflussen. TTIP und andere laufende Verhandlungen über *Mega Regionals* unterwandern das multilaterale Handelssystem wie nie zuvor. Gerade zu dem Zeitpunkt, an dem in die Doha-Entwicklungsagenda durch den Kompromiss in Bali wieder etwas Bewegung gekommen ist, verwenden die USA und die EU wichtiges politisches Kapital und administrative Kapazitäten für die Verhandlungen von *Mega Regionals*. Das ist aus entwicklungspolitischer Sicht kritisch zu beurteilen. Die Welthandelsorganisation ist und bleibt – ungeachtet der Kritik, die in den letzten zwei Jahrzehnten von vielen Nichtregierungsorganisationen und Entwicklungsländern geäußert wurde – der institutionelle Rahmen, in dem die Handelsinteressen von armen und kleinen Ländern am besten berücksichtigt werden. Das multilaterale System sollte der wichtigste Eckpfeiler in der globalen Handelsordnung bleiben – nicht zuletzt, weil durch multilaterale Handelsabkommen alle Länder ökonomisch profitieren.

Zweitens wäre die neue transatlantische Freihandelszone nicht einfach nur eine weitere in der Liste der bereits existierenden Abkommen. Sie bedeutet eine Weichenstellung für das Welthandelssystem. TTIP setzt Maßstäbe

für die Entwicklung globaler Handelsregeln – und würde von der EU und den USA als Blaupause für zukünftige Abkommen mit Schwellen- und Entwicklungsländern verwendet werden. Dies ist besonders relevant, da es sich bei TTIP um einen neuen Typus von Abkommen handelt, der Themen abdeckt, die bisher nicht in der WTO oder anderen Freihandelsabkommen verhandelt wurden. Die regulatorische Kooperation ist das prägnanteste Beispiel hierfür. Die zukünftigen Regelnehmer sind bei den Verhandlungen von TTIP aber außen vor. Wenn ihre Interessen bei dieser Weichenstellung nicht berücksichtigt werden, entstehen hohe Risiken für diese Länder. Das wirft Legitimitätsfragen auf, die die Fairness der globalen Weltwirtschaftsordnung unterminieren und diese destabilisieren können.

TTIP entwicklungsfreundlich gestalten

Aufgrund der zu erwartenden direkten und indirekten Effekte von TTIP besteht die Notwendigkeit, die laufenden Verhandlungen aus einer entwicklungspolitischen Sicht zu begleiten und mitzubestimmen. Dafür vier Beispiele:

Gegenseitige Anerkennung auf Drittstaaten ausdehnen

Im Fokus von TTIP steht die Vereinheitlichung der amerikanischen und europäischen Regulierungssysteme. In einer globalen, eng durch Wertschöpfungsketten verknüpften Wirtschaft kann insbesondere dieser Aspekt ein enormes Potenzial, aber auch ein substanzielles und langfristiges Hindernis für Entwicklungsländer darstellen. Die Effekte für Drittstaaten hängen davon ab, wie die transatlantische Kooperation im Regulierungsbereich ausgestaltet wird.

Schwellen- und Entwicklungsländer sollten auch von der gegenseitigen Anerkennung der EU- und US-Standards profitieren können. Dafür müssten die Vorteile der gegenseitigen Anerkennung auch auf diese Länder ausgeweitet werden. Das gilt insbesondere für Produkte, die Schwellen- und Entwicklungsländer verstärkt in den TTIP-Markt exportieren. Die EU und die USA sollten für die Produkte, für die sie ihre Standards als äquivalent anerkennen, auf Diskriminierung verzichten, denn diese würde die Drittstaaten von der bevorzugten Behandlung ausschließen. So würden Hersteller aus Drittländern, die bereits die Standards einer Region einhalten, ihre Produkte auch in der jeweils anderen verkaufen können. Ihre Absatzmärkte würden damit größer werden.

Da gerade ärmere Länder kurzfristig Schwierigkeiten bei der Erfüllung neuer Standards haben dürften, sollte die Entwicklungszusammenarbeit diese bei der Umsetzung unterstützen, damit auch sie von TTIP profitieren können.

Ursprungsregeln vereinfachen

Die konkrete Ausgestaltung von Ursprungsregeln hat großen Einfluss auf die Effekte eines transatlantischen

Abkommens für Drittländer. Ursprungsregeln sind ein notwendiges Übel von Freihandelsabkommen wie TTIP: Nur Produkte oder auch Vormaterialien, für die der Nachweis über den entsprechenden Warenursprung vorlegt werden kann (z. B. abhängig vom Wertschöpfungsanteil in der EU oder in den USA), sollen im Rahmen von TTIP bevorzugt behandelt werden. Güter und Vormaterialien aus anderen Ländern, für die das nicht möglich ist, profitieren nicht von den niedrigeren Handelsbarrieren. Restriktive TTIP-Ursprungsregeln könnten so eine Art Mauer um die EU und die USA errichten, die Produzenten in beiden Vertragsstaaten schützt und dazu führt, dass u. U. weniger Vormaterialien aus Drittländern verwendet und weiterverarbeitet werden.

Die aktuell sehr komplexen Ursprungsregeln in der EU und den USA sollten zugunsten eines großzügigen, gemeinsamen und vereinfachten Ansatzes abgeschafft werden. Wenn die vereinheitlichten Ursprungsregeln gegenüber Drittstaaten möglichst großzügig gestaltet sind, könnten Drittländern Vorteile eingeräumt werden. Für Drittländer noch positiver wäre es, wenn sich die EU und die USA darauf einigen, weitestgehend auf Ursprungsregeln, d. h. den Nachweis des Warenursprungs, zu verzichten – nicht zuletzt gegenüber Ländern, die sowohl mit der EU als auch mit den USA Handelsabkommen geschlossen haben. Beide Ansätze ermöglichen eine Win-win-Situation für die transatlantischen Partner und Drittländer – auch erstere würden durch die Vereinfachung des derzeit sehr komplizierten Systems bzw. durch dessen Verzicht profitieren.

Präferenzsysteme harmonisieren

Die EU und die USA sollten ihre Präferenzsysteme für Entwicklungsländer (z. B. *Generalized System of Preferences, Everything But Arms, African Growth and Opportunity Act*) vereinheitlichen. Die Vorteile, die durch den Abbau der transatlantischen Handelsbarrieren entstehen, könnten dann auch auf diejenigen Entwicklungsländer ausgeweitet werden, die aktuell von diesen Präferenzen profitieren. In diesem Fall sollte auf Ursprungsregeln verzichtet werden.

Drittländern zukünftige TTIP-Einbindung ermöglichen

Die EU und die USA sollten Drittländern eine konkrete Möglichkeit in Aussicht stellen, dass sie künftig an der Partnerschaft teilnehmen können. Im besten Fall sollte TTIP eine Beitrittsklausel für Drittländer beinhalten und so auch Entwicklungs- und Schwellenländern gegenüber offen gestaltet werden.

Weitere Handlungsoptionen mit Blick auf TTIP

Für entwicklungspolitische Akteure bietet sich ein wichtiges Gelegenheitsfenster, die eingangs angeführte Lücke in der öffentlichen Diskussion zu füllen und auf die entwicklungspolitischen Auswirkungen von TTIP hinzuweisen. Hierbei sollte nicht nur auf die Risiken von TTIP hin-

gewiesen, sondern auch betont werden, dass TTIP Möglichkeiten bietet, die künftigen handelspolitischen Regeln entwicklungsfreundlicher auszugestalten. Für entwicklungspolitische Akteure ergeben sich folgende Handlungsoptionen, die auch für weitere, aktuell von der EU verhandelte Abkommen gelten.

Integration in Wertschöpfungsketten fördern

Angesichts der TTIP-Verhandlungen sollte die Entwicklungszusammenarbeit einen verstärkten Fokus darauf legen, Entwicklungsländer in globale Wertschöpfungsketten zu integrieren, z. B. im Rahmen von *Aid for Trade* und darüber hinaus. Die regionale Integration der Schwellen- und Entwicklungsländer und die Süd-Süd-Abkommen müssten unterstützt werden. Zudem sollte die Verhandlungsexpertise von Entwicklungsländern gestärkt werden, da sie sich in Zukunft der Herausforderung gegenübersehen, immer umfassendere und tiefere Handelsabkommen zu verhandeln. Hierbei gilt es, darauf zu achten, dass Entwicklungsländer einerseits durch solche Abkommen Zugang zu globalen Wertschöpfungsketten bekommen sollen und zugleich sicherzustellen, dass ihr Politikspielraum nicht zu stark eingeschränkt wird. Zudem sollten entwicklungspolitische Akteure darüber beraten, wie industriestrukturelle Anpassungen in Entwicklungsländern infolge von TTIP gefördert werden können und wie das Erreichen von Standards durch technische und finanzielle Zusammenarbeit unterstützt werden kann.

Auf EU-Ebene für Kohärenz mit Entwicklungszielen werben

Wenn TTIP Drittländern den Marktzugang zu den USA und der EU erschwert, würde das die Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit konterkarieren. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist zentral, dass TTIP nicht im Widerspruch zu den Zielen der Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung steht. Um zu gewährleisten, dass TTIP kohärent mit den Entwicklungszielen ist, sollte jeder Punkt in den TTIP-Verhandlungen auf diese Ziele hin überprüft werden, mit einem besonderen Fokus auf die ärmsten Länder. TTIP wird durch die Generaldirektion Handel der Europäischen

Kommission unter Einbindung der nationalen Wirtschafts- und Handelsministerien verhandelt. Durch Einflussnahme im Rat für Auswärtige Angelegenheiten besteht für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit die Möglichkeit, auf eine entwicklungsfreundliche Ausgestaltung von TTIP hinzuwirken.

Transparenz schaffen

Zivilgesellschaftliche Akteure in Europa und den USA fordern zu Recht eine höhere Transparenz der Verhandlungsparteien. Angesichts der schieren Größe von TTIP und deren globaler Bedeutung sollten die Transparenzbemühungen auch auf Drittländer ausgeweitet werden. Entwicklungsländer sollten das Recht haben, Zugang zu Informationen über die Arbeit an den künftigen Standards in den Regulierungsräten zu erhalten. Die transatlantischen Partner müssten bestehende regionale und multilaterale Foren, insbesondere G20 und WTO, nutzen, um über die Inhalte und über den Fortschritt der Verhandlungen zu informieren. Nur so können die Ängste der Schwellen- und Entwicklungsländer vor einer angeblichen „Wirtschafts-NATO“ abgebaut und gefährliche Gegenreaktionen vermieden werden.

Multilateralismus stärken, WTO-Reformoptionen diskutieren

Die für Entwicklungsländer besonders relevanten Handelshemmnisse sollten multilateral gesenkt werden. Außerdem sollten entwicklungspolitische Akteure mit Schwellen- und Entwicklungsländern darüber in einen Dialog treten, wie der multilaterale Verhandlungsprozess effektiver gestaltet werden kann. Insbesondere gilt es, die Vor- und Nachteile von sogenannten plurilateralen WTO-Abkommen zu diskutieren, die nur von einem Teil der WTO-Mitglieder verhandelt werden. Zudem sollten die EU und die USA mit ihren Partnern Möglichkeiten erörtern, wie die Komplementarität der unterschiedlichen Verhandlungsprozesse von *Mega Regionals* gestärkt werden kann, um eine spätere Multilateralisierung zu ermöglichen. Forschungsk Kooperationen mit Schwellen- und Entwicklungsländern können diesen Dialog untermauern.



Axel Berger

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Abteilung „Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Clara Brandi

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Abteilung „Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)