

Hintergrundpapier

TTIP und die Folgen für Entwicklungs- und Schwellenländer

Berlin, 6. Februar 2015

1. Abschätzung wirtschaftlicher Effekte von TTIP für EU und USA

Mehr Wachstum, mehr Wohlstand, mehr Jobs – das sind die Hoffnungen und Versprechen von Befürwortern eines Freihandelsabkommens zwischen EU und USA. Solange über einen Freihandelsvertrag zwischen den USA und der EU noch verhandelt wird, seine Inhalte nicht klar sind, ist die Einschätzung der wirtschaftlichen Folgen jedoch eine Rechnung mit vielen Unbekannten. Entsprechend uneinheitlich sind die Ergebnisse von Studien: Sie alle arbeiten mit Annahmen, wie TTIP ausgestaltet werden könnte, und stellen davon ausgehend Berechnungen an:

- Das Münchener **ifo-Institut** hat sowohl für das Bundeswirtschaftsministerium als auch für die Bertelsmann Stiftung Studien erarbeitet, mit vergleichbaren Ergebnissen. In der letztgenannten Studie¹ gehen die Einschätzungen davon aus, dass TTIP in Deutschland die Pro-Kopf-Einkommen um 0,24 bis 4,7 Prozent steigern könnte – zehn Jahre nach Inkrafttreten eines Abkommens. Der untere Wert gilt dabei für ein Abkommen, das sich – wenig wahrscheinlich – allein auf den Abbau von Zöllen zwischen EU und USA beschränkt; der obere Wert für ein Szenario der „tiefen Liberalisierung“, das vielfach als unrealistisch bezeichnet wurde.
- Eine weitere Potenzialstudie², durchgeführt vom **Centre for Economic Policy Research (CEPR)** im Auftrag der Europäischen Kommission, prognostiziert eine Niveauehebung des Bruttoinlandsprodukts in der EU um 0,5 Prozent, zehn Jahre nach Inkrafttreten eines sehr ambitionierten Abkommens.
- Dagegen kommen US-Forscher der **Tufts-Universität** in der Nähe von Boston zu einem ganz anderen Ergebnis³ – sie erwarten negative Wachstumseffekte, Arbeitsplatz- und Einkommensverluste durch TTIP: Demnach hätte ein Arbeitnehmer in Deutschland nicht mehr, sondern jährlich 3.400 Euro weniger in der Tasche.

Die Bandbreite der Einschätzungen zeigt, wie vage die Aussichten über wirtschaftliche Effekte in Europa und den Vereinigten Staaten sind. Dennoch bestimmen die vermeintlichen Aussichten über Wachstumsimpulse durch TTIP die öffentliche Debatte. Kaum erwähnt wird, dass eine Ankurbelung des Handels zwischen EU und USA auch Verlierer produziert: All diejenigen Länder, deren Produkte durch TTIP weniger attraktiv, d. h. weniger wettbewerbsfähig werden, die nicht nach Europa oder in die USA ausgeführt werden dürfen oder die weiterhin mit hohen Zöllen versehen werden – und Produkte, die nach anderen Standards als den zwischen den TTIP-Partnern vereinbarten hergestellt werden und dadurch zusätzliche Kosten verursachen.

¹ Prof. Gabriel Felbermayr et al.: „Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP) – Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen? Teil 1: Makroökonomische Effekte“; Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2013

² http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf

³ <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/14-03CapaldoTTIP.pdf>

2. Wirtschaftliche Folgen für Entwicklungsländer

„USA und EU versprechen sich von einem gemeinsamen Freihandelsabkommen Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze. Eine Studie des ifo-Instituts für die Bertelsmann Stiftung zeigt jedoch, dass dies für die meisten restlichen Länder der Welt, darunter auch viele in Asien, mit Wohlstandsverlusten verbunden wäre.“

So stellt die Bertelsmann Stiftung – die nicht im Verdacht steht, zu den TTIP-Kritikern zu gehören – die brisanten Ergebnisse der von ihr beim ifo-Institut beauftragten Studie dar.⁴

Die ifo-Ökonomen führen dies in ihrer Arbeit⁵ detaillierter aus. So schreiben sie für das TTIP-Szenario, bei dem lediglich Zölle zwischen EU und USA wegfielen (Seite 28):

„Die großen Verlierer einer Eliminierung der Zölle sind Entwicklungsländer. Diese verlieren durch den verstärkten Wettbewerb auf dem EU- oder US-Markt dramatisch an Marktanteilen. Alternative Märkte mit ähnlichem Marktpotenzial sind geographisch relativ weit entfernt. Dies ist vor allem für Länder in Nord- und Westafrika ein Problem. Diese handeln traditionell intensiv mit Europa, und dort vor allem mit Frankreich und Belgien. Die Liste der Verlierer wird von der Elfenbeinküste und Guinea angeführt. Ihre Exporte nach Europa werden von Gütern aus den USA verdrängt. Westafrika kommt etwas besser davon, vor allem wegen der Nähe zu anderen großen Absatzmärkten wie zum Beispiel China oder Australien/ Neuseeland. Doch auch hier gibt es teilweise starke Verluste, zum Beispiel Uganda oder Tansania.“

Insgesamt zeigt sich, was zu befürchten war: Wenn zwischen USA und EU die Zölle fallen, werden die relativen Marktzutrittsbarrieren für Entwicklungsländer im Durchschnitt höher. Es trifft also gerade die ärmeren Länder, und diese teilweise in deutlichem Ausmaß.“

Auf Anfrage von foodwatch hat die Bertelsmann Stiftung die konkreten ifo-Berechnungen vorgelegt, wie sich das reale Pro-Kopf-Einkommen bei diesem Zollszenario entwickeln würde. Die größten Verlierer wären demnach die Menschen in Entwicklungsländern wie Guinea (minus 7,35 Prozent) und der Elfenbeinküste (minus 6,38 Prozent).

Die negativen Effekte durch den Wegfall von Zöllen würden natürlich auch beim Maximal-Szenario der ifo-Wissenschaftler ins Gewicht fallen. Sie würden, folgt man der Studie, jedoch teilweise verschoben, so dass andere Länder stärker betroffen wären, oder abgemildert, weil die ifo-Wissenschaftler davon ausgehen, dass eine „tiefe Liberalisierung“ den Wohlstand in EU und USA in einem solchen Maße verstärken könnte, dass auch die Nachfrage nach Produkten aus Drittstaaten steigen könnte. In der ifo-Studie heißt es (S. 29):

„Es zeigt sich mehr noch als im Zollszenario, dass die traditionellen Handelspartner Europas und der USA durch das Abkommen Schaden erleiden. Die Verluste Kanadas, Mexikos, Japans, Australiens, von Chile oder Norwegen sind nun beträchtlich.“

Den länderspezifischen Berechnungen zufolge wären die größten Verlierer in diesem Szenario nun die Menschen in Kanada (minus 9,48 Prozent beim realen Pro-Kopf-Einkommen), gefolgt von Australien (minus 7,41 Prozent) und dem Schwellenland Mexiko (minus 7,24 Prozent). In den Entwicklungsländern sind die erwarteten Einkommensverluste teils geringer, aber immer

⁴ <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2013/transatlantisches-freihandelsabkommen-wuerde-asien-benachteiligen/>

⁵ Prof. Gabriel Felbermayr et al.: „Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP) – Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen? Teil 1: Makroökonomische Effekte“; Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2013

noch deutlich: Minus 5,95 Prozent im nordamerikanischen Belize etwa, minus 4,08 Prozent in Botswana und minus 4,01 Prozent in Malawi.

Weil durch die – vom ifo-Institut prognostizierten – positiven Effekte in EU und USA jedoch im globalen Durchschnitt nicht weniger, sondern mehr Wachstum entstünde, geben die ifo-Wissenschaftler dennoch einen positiven Ausblick (S. 29):

*„Für die Welt insgesamt bedeutet die tiefe Liberalisierung zwischen EU und USA einen Anstieg des durchschnittlichen realen Einkommens um 3,27 Prozent. **Damit liegt genug Geld auf dem Tisch, um die Verlierer zu kompensieren.**“*

foodwatch hat nicht davon gehört, dass im Zuge von TTIP über Kompensationen für Entwicklungsländer und andere TTIP-Verlierer verhandelt wird – es herrscht also offenbar das Prinzip Hoffnung.

Klar ist jedoch: Eine negative Einkommensentwicklung gleich in welchem Maße bedeutet, dass noch mehr Menschen in den ärmsten Regionen der Welt in Armut und Hunger getrieben werden. Ein klarer Widerspruch zu den entwicklungspolitischen „Millenniumszielen“⁶, die von den Mitgliedern der Vereinten Nationen für das Jahr 2015 ausgegeben wurden und zu denen die Bekämpfung von Armut und Hunger gehört.

3. Studie des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Im Januar 2015 legte das BMZ (dessen erklärtes Ziel „eine Welt ohne Armut“ ist⁷) eine neue Studie⁸ über „Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer“ vor – erstellt unter der Leitung des ifo-Ökonomen Prof. Gabriel Felbermayr, der bereits für die oben ausgeführte Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung verantwortlich zeichnete. In dieser Studie kommt er zu gänzlich anderen Ergebnissen, wie schon der Abstract⁹ klar macht:

*„Per saldo wird es unter den Entwicklungsländern Gewinner, aber auch Verlierer geben. Für beide Gruppen sind die Effekte allerdings klein. Und es existieren zahlreiche Stellschrauben, um **die Gruppe der Gewinner möglichst groß** werden zu lassen.“*

Bei einer Dialogveranstaltung des Ministeriums, in deren Rahmen die Studie am 21. Januar 2015 vorgestellt wurde, sagte Prof. Felbermayr einem Medienbericht¹⁰ zufolge:

*„Mit dieser Studie geben **wir Entwarnung. Die Auswirkungen auf Entwicklungs- und Schwellenländern [sic!] sind relativ harmlos.** Und wenn, dann gibt es sowohl Gewinner als auch Verlierer.“*

⁶ <http://www.unric.org/html/german/mdg/index.html>

⁷ http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/ziele/index.html?PHPSESSID=0f0c1a7b42e07a742bbf33ef3cb2dbb5

⁸ Prof. Gabriel Felbermayr et al.: „Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer“ im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Januar 2015: http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/research/Projects/Archive/Projects_AH/2014/proj_AH_ttip-entwicklungslaender.html

⁹ http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/research/Projects/Archive/Projects_AH/2014/proj_AH_ttip-entwicklungslaender.html

¹⁰ <http://www.euractiv.de/sections/entwicklungspolitik/eu-kommission-ttip-ist-fuer-entwicklungslaender-eine-goldbrube-311467>

Marc Vanheukelen, Direktor der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission, sagte derselben Quelle zufolge:

*„Mit TTIP wird es für Exporteure aus Entwicklungsländern in vielen Fällen nur noch eine zu produzierende Norm geben. **Das vereinfacht ihr Leben und ist eine große Goldgrube.**“*

Was ist nun richtig: Ist TTIP eine „Goldgrube“ für Entwicklungsländer oder bringt das Abkommen ihnen „dramatische Verluste“? Folgt man dem Studienautor Prof. Felbermayr, ist beides korrekt, denn mit seiner neuerlichen Studie hat er die älteren Ergebnisse keineswegs widerrufen.

Wie also kommt das ifo-Institut im Auftrag der Bundesregierung nun dazu, die erwarteten Nachteile für Entwicklungsländer als schlimmstenfalls unbedeutend darzustellen? Ein näherer Blick auf die ifo-Studie für das BMZ gibt Aufschluss:

- Für eine ökonomische Studie ungewöhnlich, hat das ifo-Institut nicht nur mikro- oder makroökonomische Berechnungen angestellt, sondern auch „Expertengespräche“ geführt. Gesprochen wurde vor allem mit Wirtschaftslobbyisten („Verbände“), aber auch mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen. Ergebnis (S. 11):

*„Die Möglichkeit der oben erwähnten Diskriminierungs- und Umlenkungseffekte wird von allen Experten gesehen, aber **von der Mehrzahl der Experten werden sie als quantitativ nicht bedeutend eingeschätzt. Das gilt vor allem für die Vertreter der Verbände.** Die Vertreter der Nichtregierungsorganisationen der Zivilgesellschaft äußern sich hier typischerweise skeptischer.“*

Mit anderen Worten: Diejenigen, die sich von TTIP Vorteile erhoffen, geben an, dass sie die Probleme für andere als nicht bedeutend einschätzen. Die „Ergebnisse“ dieser Expertengespräche sind zwar nicht in neue zahlenmäßige Berechnungen wirtschaftlicher Effekte eingeflossen, sie prägen jedoch die Gesamtaussage der Studie.

- Für die neuerlichen Modellrechnungen hat das ifo-Institut an den Annahmen gedreht. Es unterstellt jetzt das Eintreten so genannter **Spillover-Effekte** – gemeint ist, dass unter bestimmten Voraussetzungen TTIP auch in Drittländern zu einer Senkung der Handelskosten führen könnte. Dies ändert, so ifo, einiges:

*„Falls es zu positiven Spillover Effekten kommt, steigt der Anteil der Entwicklungsländer, die von einer TTIP profitieren, deutlich an. Gemäß den oben genannten Studien geht der Anteil der Regionen mit negativen Effekten von 80% auf 40% bzw. der Anteil der Länder mit negativen Effekten von 42% auf 3% zurück. **Spillovers reduzieren nicht nur die Verluste der Entwicklungsländer, sondern führen auch in den TTIP Ländern zu höheren Wohlfahrtseffekten.**“*

4. Bewertung der BMZ-Studie

foodwatch bewertet die Studie und die Kommunikation der Studie aus mehreren Gründen als unseriös:

- Die Befragung von Lobbyisten bzw. potenziellen TTIP-Profiteuren ist aufgrund ihrer Interessenlage kein geeignetes Instrument für die Abschätzung von wirtschaftlichen Folgen des Abkommens für Dritte.

- Die erwarteten negativen Auswirkungen auf Entwicklungsländer, die Prof. Felbermayr et al. 2014 selbst prognostizierten, werden in der BMZ-Studie in ihrer Bedeutung relativiert:

„In Felbermayr et al. (2014) liegt der durchschnittliche Effekt für „TTIP Outsiders“ bei einem langfristigen Niveaueffekt von -0,9%. Selbst diese Zahl ist relativ zu Trendwachstumsraten von jährlich 4% als gering einzuschätzen.“

Erklärtes Ziel der internationalen Politik ist jedoch, mehr Wachstum in Entwicklungsländern zu erreichen. Industrieländer sollten es vermeiden, durch ihr Handeln negative Impulse zu geben – denn klar ist: Selbst prozentual klein erscheinende negative Effekte bedeuten, dass mehr Menschen in Armut und Hunger leben als ohne diese Effekte.

- Für eine „Entwarnung“ oder gar die Annahme, TTIP könne auch für Entwicklungsländer zur „Goldgrube“ werden, gibt es keinen soliden Grund. Erstens weil selbst nach den wohlwollendsten Modellrechnungen des ifo-Instituts noch immer einzelne Entwicklungsländer zu den TTIP-Verlierern gehören, ergo zusätzlich Menschen von Armut bedroht werden. Vor allem jedoch, weil die Abmilderung der vom ifo-Institut in der 2013er-Studie für die Bertelsmann Stiftung angenommenen, fatalen Folgen für eine Vielzahl von Drittländern nur unter waghalsigen Annahmen zustande kommt:

Das ifo-Institut macht sehr deutlich, dass für die Abmilderung der Negativ-Folgen für Entwicklungsländer das Eintreten von Spillover-Effekten notwendige Voraussetzung ist. **Wahrscheinlich sind solche Effekte jedoch nicht, konstatiert selbst das ifo-Institut (S. 9 bzw. S. 30):**

*„(...) Dies ist die Grundlage für die in manchen Studien getroffene Annahme, dass eine TTIP auch die Handelskosten zwischen Drittstaaten untereinander wie auch im Verhältnis zu den TTIP Staaten absenken kann („Spillover Effekte“). Damit würde die TTIP nicht mehr wie ein bilaterales, sondern wie ein multilaterales Abkommen wirken, und die Sorgen um Viner'sche Handelsumlenkungseffekte würden bis zu einem gewissen Grade verschwinden. **Die empirische Evidenz für diese Annahme ist allerdings dünn** (WTO, 2012).“*

„Es gibt allerdings keine empirischen Erkenntnisse zur Relevanz solcher Spillovers; eher sieht es so aus, als ob regulatorische Kooperation (etwa innerhalb der EU), den Entwicklungsländern Marktanteile in der EU gekostet hätte (siehe dazu World Trade Report, 2012).“

Studienautor Prof. Felbermayr macht deutlich, dass er den Optimismus der Europäischen Kommission (erinnert sei an die Bewertung von TTIP als „Goldgrube“) nicht teilt¹¹:

*„**Ich halte Spillovers im Unterschied zur EU-Kommission nicht für Selbstläufer.** Sie sind aber entscheidend dafür, dass die Entwicklungsländer nicht zu Verlierern werden.“*

- Tatsächlich widmen die Ökonomen in der BMZ-Studie viel Raum einem Katalog von „**Empfehlungen**“, die die erhofften Spillover-Effekte erst möglich bzw. „möglichst **wahrscheinlich**“ machen sollen (siehe S. 14 f.). Darin heißt es u. a.:

¹¹ E-Mail von Prof. Gabriel Felbermayr an foodwatch, 29. Januar 2015

„Dies könnte dadurch gelingen, dass [...] die gegenseitige Anerkennung von transatlantischen Standards möglichst weitgehend auf Drittstaaten angewandt wird; den Entwicklungsländern ein Platz in den Gremien zur Festsetzung zukünftiger Standards eingeräumt wird; [...] das Abkommen so gestaltet wird, dass es eine glaubwürdige Perspektive der zukünftigen Teilnahme von Dritt- und Entwicklungsländern vorsieht.“

Außerdem schlagen die Ökonomen Maßnahmen vor wie:

„Die WTO reformieren, so dass sie als [sic!] ihre Rolle als Anwalt auch kleiner und armer Länder in einem fairen Welthandelssystem gut ausfüllen kann.“

Die Auszüge aus dem Maßnahmenkatalog machen deutlich, dass ohne ein riesiges Bündel an Handlungen TTIP nicht zum Guten für Entwicklungsländer gedreht werden kann – der Katalog läuft im Grunde darauf hinaus, dass TTIP nicht wie ein Vertrag zwischen USA und EU wirkt, sondern wie eine globale Freihandelszone, der – mehr oder weniger – alle Länder beitreten sollen.

Viele der genannten Maßnahmen liegen nicht in der Entscheidungsgewalt von EU oder USA – sie sind dementsprechend auch kein Gegenstand der TTIP-Verhandlungen. Zudem zeigt der Katalog ein hohes Maß an politischer Naivität: „Die WTO reformieren“ ist nicht gerade ein kleines Unterfangen, auch die Vorstellung, dass USA und EU Entwicklungsländer künftig in einem Gremium an der Verabredung zukünftiger Standards beteiligen, erscheint wenig realistisch und ist nach Kenntnis von foodwatch nicht Gegenstand der TTIP-Verhandlungen.

Es handelt sich alles in allem um Empfehlungen, die größtenteils nicht auf der politischen Agenda stehen und deren Umsetzung äußerst unrealistisch erscheint – ohne diese Empfehlungen jedoch kann es nach Einschätzung des ifo-Instituts auch kein gutes Ende für die Entwicklungsländer geben.

Den entscheidenden Verweis macht die BMZ-Studie bereits auf S. 7, auf der die Autoren nach Durchsicht des der Europäischen Kommission von den EU-Staaten erteilten Verhandlungsmandats feststellen müssen:

„Die entwicklungspolitische Verträglichkeit wird allerdings unter den Zielen des Abkommens nicht explizit gefordert.“

5. foodwatch-Fazit

In einer der für die öffentliche Bewertung der erwarteten wirtschaftlichen Effekte von TTIP maßgeblichen Studien prognostiziert das ifo-Institut fatale Folgen des Freihandelsabkommens für Entwicklungsländer.

Die Bundesregierung hat zu diesen Erkenntnissen im Wesentlichen geschwiegen.

Die Debatte über die Folgen von TTIP auf Entwicklungsländer wird nicht aufrichtig geführt. TTIP-Befürworter leugnen wissenschaftliche Erkenntnisse und verschweigen wesentliche Warnungen. Beispielfhaft genannt seien zwei Zitate:

„Das Abkommen könnte auch dazu beitragen, faire und nachhaltige Handelsregeln global voranzutreiben und Maßstäbe zu setzen. Es geht darum, zusätzlichen Wohlstand tatsächlich breiten Bevölkerungsschichten zukommen zu lassen, wirtschaftliche, soziale und ökologische Standards zu verbessern, sowie faire Wettbewerbs- und gute Arbeitsbedingungen zu schaffen.“

(Aus dem gemeinsamen Positionspapier von Vizekanzler Sigmar Gabriel und DGB-Chef Reiner Hoffmann, September 2014¹²)

„Durch eine bessere Vereinbarkeit zwischen den Rechtsvorschriften der Vereinigten Staaten und denen der Europäischen Union und durch mehr Transparenz wird es für Entwicklungsländer einfacher und kostengünstiger, ihre Produkte auf beiden Seiten des Atlantiks zu verkaufen. Viele der Vorteile, die sich für kleine und mittlere Unternehmen ergeben, werden auch Entwicklungsländern zugutekommen. Mit sinnvoll zusammenpassenden und transparenteren Standards und Vorgaben wird ein größerer transatlantischer Markt weltweit mehr Exportmöglichkeiten bieten. Bei Freihandelsabkommen geht es darum, Handel zu generieren. Dies schließt die Schwellen- und Entwicklungsländer ein, selbst wenn sie nicht Partei des Abkommens sind.“

(Aus einem CDU-Argumentationspapier, Juli 2014¹³)

Als die beiden Papiere verfasst wurden, lagen die Erkenntnisse der erstgenannten ifo-Studie (im Auftrag der Bertelsmann Stiftung) bereits vor.

Schließlich beauftragt die Bundesregierung eine weitere Studie, in der das schon für die erstgenannte Studie verantwortliche ifo-Institut zu dem Ergebnis kommt, dass die negativen Auswirkungen für Entwicklungsländer nicht nennenswert sind. Diese Studie geht jedoch von völlig unrealistischen Annahmen aus, die zumeist nicht Gegenstand der TTIP-Verhandlungen sind bzw. sein können. Die Studie ist nicht geeignet, die vormals formulierten, drastischen Warnungen vor den Folgen von TTIP für Entwicklungsländer zu negieren.

[Alle **Hervorhebungen** durch foodwatch.]

¹² "Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Anforderungen an Freihandelsgespräche zwischen der EU und den USA unter der Berücksichtigung von Nachhaltigkeit, Arbeitnehmerrechten und der Gewährleistung der Daseinsvorsorge" – Gemeinsames Papier von Reiner Hoffmann, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes, und Sigmar Gabriel, Bundeswirtschaftsminister und SPD-Parteivorsitzender: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/ttip-dgb-bmwi.property=pdf.bereich=bmwi2012.sprache=de.rwb=true.pdf>

¹³ <http://www.cdu.de/ttip/sites/default/files/media/docs/140722-argupapier-mythen-fakten-ttip.pdf>