



Policy Brief

Die EU-Integration der Türkei am Scheideweg

Welche Auswirkungen hat die neue EU-Handelspolitik für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Türkei und Europa und wie können diese gehandhabt werden?

Dr. Erdal Yalcin (wissenschaftlicher Projektleiter), Dr. Rahel Aichele, Prof. Gabriel Felbermayr – ifo Insitut München
Fritz Putzhammer, Bertelsmann Stiftung

Unsere Erkenntnisse in Kürze

- Einhergehend mit der Zollunion zwischen der EU und der Türkei hat der türkische Handel mit der EU sowie die Wohlfahrt in der Türkei bisher stetig zugenommen
- Durch neue EU-Handelsabkommen, wie der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantik Trade and Investment Partnership, TTIP), könnte die Türkei diskriminiert werden. Die Türkei wäre gezwungen, ihre Außenzölle gemäß den Regelungen der Zollunion gegenüber Drittländern anzupassen, während sie als Nicht-EU-Mitglied nicht in gleichem Maße an den Vorteilen der Vereinbarungen partizipieren würde.
- Eine Rückführung der Zollunion in ein bilaterales Handelsabkommen zwischen der EU und der Türkei wäre eine unbefriedigende Lösung, da sowohl die Türkei als auch die EU-Länder in der Folge wirtschaftliche Nachteile erleiden würden.
- Andererseits hätte eine Vertiefung der Zollunion durch die Einbeziehung der Agrar- und Dienstleistungssektoren wesentliche positive Auswirkungen auf die Türkei und die EU, sowohl mit und als auch ohne den neuen EU-Handelsabkommen mit Drittländern.
- Durch eine Vertiefung der Zollunion und die Umsetzung der geplanten EU-Freihandelsabkommen in nächster Zeit, gefolgt von Handelsabkommen zwischen der Türkei und entsprechenden EU-Handelspartnern, ließen sich die größten positiven Auswirkungen auf die Wohlfahrt erzielen.
- Im besten Fall, sollte das EU-Türkei Abkommen formal im Zusammenhang mit Freihandelsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten erweitert werden, so dass ausgehandelte Zollerleichterungen für europäische Firmen in Drittstaaten auch für türkische Unternehmen mitberücksichtigt werden können.

Einführung

Die Integration der türkischen Industrie in die europäische Zollunion hat zu einer beständigen Erhöhung der bilateralen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei geführt. Insbesondere seit 2002 wurde die türkische Industrie zunehmend in die europäischen Produktionsnetzwerke integriert. Die EU ist mit Abstand der wichtigste Handelspartner der Türkei, und umgekehrt ist die Türkei der sechstgrößte Handelspartner der EU. Insbesondere mit Deutschland pflegt die Türkei nachhaltige Wirtschaftsbeziehungen. Während 9 Prozent des türkischen Exports nach Deutschland gehen, beläuft sich der Import aus Deutschland auf rund 10 Prozent der türkischen Einfuhren.

Im Mai 2015 hat die türkische Regierung gemeinsam mit Vertretern der Europäischen Union (EU) eine Absichtserklärung verkündet, nach der die bestehende Zollunion (ZU) zwischen den zwei Parteien modernisiert und vertieft werden soll.* Dieser Wunsch, die wirtschaftspolitischen Beziehungen der EU und der Türkei losgelöst von dem stagnierenden EU-Acquis zu vertiefen, ist zunächst überraschend, stellt aber einen möglichen Schritt dar, um einen drohenden Bruch in den wirtschaftlichen Handelsbeziehungen zwischen den zwei Regionen zu verhindern.

Die Furcht vor einem solchen Zusammenbruch ist zum einen auf die sich im Kielwasser der mega-regionalen Handelsabkommen – wie dem transatlantischen Freihandelsabkommen – verändernde EU Handelspolitik zurückzuführen. Darüber hinaus ist die vertragliche Ausgestaltung der Zollunion zwischen der EU und der Türkei selbst ursächlich für die Befürchtungen.

Durch die vereinbarte Zollunion mit der EU und das damit einhergehende Prinzip der gemeinsamen Zollangleichung gegenüber Drittstaaten hat sich die Türkei verpflichtet, im Fall eines Freihandelsabkommens der EU mit einem Drittstaat, ihren Markt auch gegenüber diesem Staat zu öffnen. Im Gegenzug können türkische Unternehmen mit den EU-28-Staaten einen freien Güterhandel umsetzen, jedoch keine der Vergünstigungen beanspruchen, die für europäische Exporteure mit Drittländern ausgehandelt werden.

Formal ergibt sich eine Diskriminierung türkischer Exporte im Fall von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten, da die EU Handelsabkommen auf der EU-Ebene abwickelt und in der Folge Nichtmitglieder kein Mitgestaltungsrecht bei den Verträgen haben, auch wenn die Vertragskonsequenzen – wie im Falle der Zollunion – dramatische ökonomische Implikationen für das Land haben.

Die Türkei ist somit in Drittländern und in der EU mit signifikanten Nachteilen für ihren Handel konfrontiert. Zwei mögliche kurzfristige Korrekturen sind vorstellbar, um die Asymmetrie, der sich die Türkei in der Zollunion gegenüber sieht, zu beseitigen. A) Die Türkei wandelt das Zollabkommen mit der EU in ein Freihandelsabkommen um und gewinnt dadurch ihre volle Handelssouveränität wieder. B) Die Türkei vertieft das bestehende Zollabkommen, indem der Agrar- und Dienstleistungssektor im Zollabkommen mitberücksichtigt werden. Langfristig muss die Türkei die Freihandelsabkommen der EU mit Drittländern durch Abschluss ihrer eigenen Freihandelsabkommen mit denselben Ländern kompensieren.

* Absichtserklärung EU/Türkei: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/hahn/announcements/eu-and-turkey-announce-modernisation-custom-union_en.

Quantitative Ergebnisse

Was passiert ohne eine Lösung?

Im Rahmen des vorliegenden Zollabkommen haben die neuen Freihandelsabkommen der EU (z. B. das Transatlantische Freihandelsabkommen) negative Effekte auf die Wohlfahrt der Türkei. Obwohl die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen zunächst nicht zu groß ausfallen, wird auf der sektoralen Ebene deutlich, dass bei wichtigen Exportbranchen in der Türkei ein drastischer Rückgang beim Handel zu beobachten ist. Das asymmetrische Zollabkommen, durch das türkische Exporteure auf den Märkten der neuen EU Handelspartner benachteiligt werden, ist die Ursache für diesen starken Exportrückgang.

Die negativen Effekte für türkische Unternehmen fallen besonders groß aus, wenn die neuen EU Partnerländer in den jeweiligen Branchen bereits eine

starke Industrie aufweisen. Gerade in den wichtigen Industriebranchen, wie der Fahrzeugindustrie bzw. dem Maschinenbau, ist ein türkischer Exportrückgang von bis zu zehn Prozent bzw. vier Prozent in die neuen Partnerländer der EU zu erwarten.

Vertiefung der Zollunion EU-Türkei

Eine Erweiterung der europäisch-türkischen Zollunionen auf den Agrar- und Dienstleistungssektor hätte einen starken positiven Wohlfahrtseffekt auf die türkische Ökonomie. Das BIP könnte um zusätzliche 1,84 Prozent steigen. Der türkische Export in die EU kann um nahezu 70 Prozent zunehmen. Allerdings ist die Exportzunahme über die verschiedenen Branchen unterschiedlich ausgeprägt.

Tabelle 1: Effekte verschiedener Handelsabkommen auf die Türkei

Szenario 1B) TÜR	TTIP	Japan	CETA	Indien	MERCOSUR	ASEAN	Zusammen (1-6)
BIP (USD Mrd.)	0,04	-0,03	0,01	-0,03	-0,02	-0,07	-0,08
BIP pro Kopf (USD)	0,51	-0,36	0,09	-0,33	-0,22	-0,89	-1,08
Löhne (%)	0,02	0,01	0,00	-0,01	0,01	0,00	0,02
Wohlfahrt (%)	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01
Exporte TÜR - EU28 (%)	-0,27	-0,50	0,10	-0,11	0,43	-0,19	-0,51
Exporte TÜR - RdW (%)	-0,15	0,23	-0,10	-0,14	-0,28	0,15	-0,29
Exporte TÜR - FHA (%)	-1,28	-2,82	-1,20	-7,04	-8,05	-0,72	-2,56
Importe TÜR - EU28 (%)	-0,77	-0,59	-0,14	-0,24	-0,26	-0,33	-2,27
Importe TÜR - RdW (%)	0,10	0,12	0,08	0,02	0,23	0,13	0,66
Importe TÜR - FHA (%)	5,05	13,05	2,72	0,86	3,86	8,42	5,17

Tabelle 2: Effekte einer Aufnahme der Agrar- und Dienstleistungssektoren in die Zollunion in der Türkei

Szenario 2) TÜR	2A) Agrar	2B) Dienstleistungen	2C) Agrar und Dienstleistungen
BIP (USD Mrd.)	4,91	8,16	13,30
BIP pro Kopf (USD)	63,17	104,97	171,10
Löhne (%)	0,86	1,48	2,40
Wohlfahrt (%)	0,68	1,13	1,84
Exporte TÜR - EU28 (%)	10,90	57,58	69,86
Exporte TÜR - RdW (%)	2,62	-9,98	-7,83
Importe TÜR - EU28 (%)	13,17	26,36	40,12
Importe TÜR - RdW (%)	-2,55	8,22	5,60

Tabelle 3: Ergebnisse einer erweiterten Zollunion in Verbindung mit EU-Handelsgeschäften für die Türkei

Szenario 3.1A) TUR	TTIP	Japan	CETA	Indien	MERCOSUR	ASEAN	Zusammen (1-6)
BIP (Mrd. USD)	13,48	13,32	13,34	13,31	13,49	13,25	13,66
BIP pro Kopf (USD)	173,36	171,38	171,58	171,22	173,50	170,43	175,70
Löhne (%)	2,49	2,42	2,41	2,40	2,46	2,42	2,61
Wohlfahrt (%)	1,87	1,84	1,85	1,84	1,87	1,83	1,89
Exporte TÜR – EU28 (%)	70,45	69,70	70,16	69,95	70,96	69,87	71,77
Exporte TÜR – RdW (%)	-7,94	-7,74	-7,96	-8,05	-7,90	-7,62	-8,06
Exporte TÜR – FHA (%)	-10,61	-13,47	-9,76	-15,72	-15,82	-11,28	-11,93
Importe TÜR – EU28 (%)	38,61	39,22	39,91	39,86	38,99	39,26	35,59
Importe TÜR – RdW (%)	6,44	6,02	5,79	5,70	6,71	6,15	8,59
Importe TÜR – FHA (%)	16,77	18,91	15,42	10,90	43,81	26,53	18,95

Tabelle 4: Ergebnisse eines bilateralen Handelsabkommen zwischen der EU und der Türkei in Kombination mit EU-Handelsgeschäften für die Türkei

Szenario 4B) TÜR	TTIP	Japan	CETA	Indien	MERCOSUR	ASEAN	Zusammen (1-6)
BIP (USD Mrd.)	-6,95	-7,06	-7,07	-7,10	-7,08	-7,09	-6,93
BIP pro Kopf (USD)	-89,45	-90,85	-90,89	-91,30	-91,14	-91,19	-89,13
Löhne (%)	-0,96	-0,96	-0,95	-0,96	-0,96	-0,96	-0,97
Wohlfahrt (%)	-0,96	-0,98	-0,98	-0,98	-0,98	-0,98	-0,96
Exporte TÜR – EU28 (%)	-17,29	-17,11	-16,84	-17,00	-16,65	-17,34	-17,48
Exporte TÜR – RdW (%)	0,83	1,08	1,10	1,07	0,95	1,24	0,20
Exporte TÜR – FHA (%)	0,36	1,88	-0,95	-7,22	-7,84	3,79	-1,18
Importe TÜR – EU28 (%)	-15,22	-15,27	-15,06	-15,16	-15,16	-15,09	-16,20
Importe TÜR – RdW (%)	0,34	0,64	0,66	0,61	0,74	0,48	0,53
Importe TÜR – FHA (%)	0,15	10,18	-0,05	-0,16	-4,27	-0,62	0,61

Während die Exporte in die EU im Agrar- und Dienstleistungssektor mit 95 Prozent und 430 Prozent zunehmen können, ist in den Industriebranchen ein Exportrückgang zu erwarten. Durch die Zollunionsvertiefung kommt es zu einer Reallokation von Ressourcen weg von der Industrie hin zum Dienstleistungssektor. Der Mehrexport in die EU wird ferner dadurch erreicht, dass ein deutlicher Rückgang der türkischen Exporte in die übrigen Länder eintritt. Die Zollvertiefung kann zu einem pro Kopf Einkommenszuwachs von 171 USD führen.

Mit einer Vertiefung der Zollunion können türkische Exporteure das Asymmetrie-Problem im Falle neuer EU Freihandelsabkommen kompensieren. Nach Abschluss der sechs betrachteten EU Freihandelsabkommen resultiert in der Türkei ein BIP Zuwachs von 1,89 Prozent, der etwas höher ausfällt als bei einer reinen Zollvertiefung, ohne dass die EU neue

Handelsabkommen abschließt. Es sind vor allem die Exportzuwächse im Dienstleistungssektor in die EU, die türkische Exportrückgänge in neuen EU Partnerstaaten kompensieren. Während die Vertiefung der Zollunion mittelfristig eine Kompensation für das Asymmetrie-Problem bietet, besteht langfristig für die Türkei weiterhin die Möglichkeit, die Wohlfahrt zu verbessern, indem die bestehende Zollasymmetrie durch Freihandelsabkommen mit den neuen Partnerstaaten der EU behoben wird.

Aus einer Vertiefung der europäisch-türkischen Zollunion und durch den Abschluss von einfachen Freihandelsabkommen zwischen der Türkei und den neuen Handelspartnern der EU, kann für die Türkei ein Wohlfahrtsgewinn von 2,13 Prozent resultieren. Mit einer solchen Handelspolitik kann die Türkei das Pro-Kopf-Einkommen um 200 USD erhöhen.

Sollte die Türkei es schaffen, mit den betrachteten Drittstaaten Freihandelsabkommen in derselben Tiefe zu vereinbaren, wie es die EU vermag, resultiert ein potentielles BIP Wachstum von 2,5 Prozent. Dies würde zum gegenwärtigen Zeitpunkt einer nominalen BIP Zunahme von 18 Milliarden USD entsprechen.

Änderung der Zollunion EU-Türkei in ein bilaterales Freihandelsabkommen

Die Rückführung der europäisch-türkischen Zollunion in ein bilaterales Freihandelsabkommen stellt eine weitere handelspolitische Option dar, die jedoch mit Wohlfahrtsverlusten in der Türkei einhergehen würden. Das Land würde einen BIP Rückgang von 0,81 Prozent erfahren. Zudem führen neue EU Freihandelsabkommen zu einem weiteren Wohlfahrtsrückgang (-0,96%). Hauptgrund dafür ist der Abbau europäisch-türkischer Produktionsnetzwerke im Falle einer Rückführung der Zollunion in ein Freihandelsabkommen. Aufgrund der Notwendigkeit von

Ursprungszertifikaten bei Freihandelsabkommen verliert die Türkei an Attraktivität für europäische Firmen, im Land Zwischengüter zu produzieren. Auch wenn die Türkei in solch einem Szenario Freihandelsabkommen mit den neuen EU Partnerstaaten abschließt, führt das nicht zu besseren Wohlfahrts-effekten als in allen bisher betrachteten Szenarien. Zwar nehmen türkische Exporte in die jeweiligen Drittstaaten zu, da das Asymmetrie-Problem nicht mehr existiert. Jedoch reduziert sich der Handel mit der EU, was aufgrund des bestehenden Handelsvolumens in seiner Wirkung schwerer wiegt. Eine Rückführung der Zollunion in ein Freihandelsabkommen stellt bei Berücksichtigung der alternativen Zollunionsvertiefung keine sinnvolle Handelspolitik für die Türkei dar.

Eine Vertiefung der Zollunion mit der Türkei führt in Deutschland und der EU zu Wohlfahrtszuwachsen, während eine Rückführung des Zollabkommens in ein Freihandelsabkommen sowohl in Deutschland wie auch in der EU mit negativen Wohlfahrtseffekten einhergeht.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In dieser Studie wird dokumentiert, dass die wirtschaftliche Einbindung der Türkei über die Zollunion in die EU bisher sehr positive ökonomische Wirkungen hat. Dieser wirtschaftliche Integrationserfolg ist seit geraumer Zeit in Gefahr, da institutionelle Schwächen in der Ausgestaltung der europäischen Zollunion im Fall der Türkei mit zunehmend negativen Folgen für die türkische Industrie einhergehen.

Sollten in kurzer Frist keine politischen Maßnahmen ergriffen werden, droht eine merkliche Verschlechterung der europäisch-türkischen Wirtschaftsbeziehungen. Die Dringlichkeit für eine Politikanpassung wird zudem durch weitere externe Faktoren verdeutlicht. So hat der russische Präsident Vladimir Putin der Türkei angeboten, Teil der eurasischen Zollunion zu werden. Türkische Politiker diskutieren diese Option zunehmend als Alternative zur europäischen Zollunion.

Konservative Politiker in der Türkei fordern alternativ, sich von dem einseitigen Zollabkommen mit der EU zu befreien und stattdessen ein europäisch-türkisches Freihandelsabkommen zu installieren.

Die Ergebnisse der Studie illustrieren jedoch eindeutig, dass eine Abkehr der Türkei von der EU, z. B. durch eine Rückführung der Zollunion in ein Freihandelsabkommen, für das Land mit erheblichen Wohlfahrtsverlusten einhergehen würde.

Im Gegensatz dazu, stellt eine tiefere wirtschaftliche Integration des Landes in die Zollunion eine reale Politikoption dar, da die Türkei zunächst mit deutlichen Wohlfahrtsgewinnen rechnen kann und die negativen Handelseffekte, bedingt durch das Asymmetrie-Problem, zunächst kompensiert werden können. Die Studienergebnisse projizieren mögliche Wohlfahrtsgewinne von bis zu 1,8 Prozent bzw. ein um 13 Milliarden USD höheres BIP.

Grundsätzlich bietet sich für die Türkei im Rahmen einer Zollunionsvertiefung die Möglichkeit, das Ankara-Abkommen in Bezug auf die Drittstaaten-Problematik zu korrigieren. Die Einbindung der türkischen Agrar- und Dienstleistungssektoren in die europäische Zollunion bietet auch für die EU Staaten wirtschaftliche Chancen. Insofern ergibt sich für die türkische Regierung eine Verhandlungsmasse, das Asymmetrie-Problem im Ankara-Abkommen zu beheben. Konkret sollte das Abkommen formal im Zusammenhang mit Freihandelsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten erweitert werden, so dass ausgehandelte Zollerleichterungen für europäische Firmen in Drittstaaten auch für türkische Unternehmen mitberücksichtigt werden können. Durch eine Vertiefung der Zollunion könnten auch Deutschland und die EU ein erhebliches BIP-Wachstum beobachten.

Die Studie illustriert, dass durch eine solche Anpassung im Ankara-Abkommen die Türkei Wohlfahrtszuwachs von bis zu 2,5 Prozent erwarten kann. Dies würde einem BIP Zuwachs von über 17 Milliarden USD entsprechen. Diesem Zuwachs steht langfristig ein BIP Rückgang von 20 Milliarden USD gegenüber, sofern die EU und die Türkei keine Maßnahmen einleiten. Die in der Öffentlichkeit kaum diskutierten und hier dargestellten Herausforderungen in der europäisch-türkischen Zollunion illustrieren, dass die Türkei im Spannungsfeld zwischen Europa und Asien ökonomisch von der EU abzudriften droht, wenn dem Land keine realistischen Anpassungen im Zollabkommen aus der EU angeboten werden.

Die dargestellten institutionellen Schwächen in der europäisch-türkischen Zollunion sind letztlich Symptome größerer und fundamentaler Problem im Integrationsprozess der Türkei in die EU. Losgelöst von der Frage, ob und wann die Türkei Vollmitglied der EU werden kann – eine Frage die in der vorliegenden Studie nicht beurteilt wird, da eine umfangreiche Analyse erforderlich wäre – wird mit den aktuellen politischen Entscheidungen deutlich, dass langfristige Abmachungen mit ungewissem Ausgang von Vertretern sowohl in der EU und der Türkei eingegangen werden, und zugleich kurzfristig sehr konkrete und schwerwiegende wirtschaftliche Herausforderungen außen vor bleiben.

Da gegenwärtig eine immer größere Zahl von Ländern sich mit ihrer jeweiligen Rolle und der Tiefe ihrer Integration in die EU auseinandersetzen muss, haben wir es zunehmend mit einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten zu tun. Der Brexit stellt hierbei nur das letzte von diversen Beispielen dar. Für Kandidatenstaaten, wie die Türkei, bedeutet eine EU mit vielen Geschwindigkeiten, dass eine Integration vor allem zunächst in den wirtschaftlichen bzw. politischen Bereichen vorangetrieben werden kann, welche insbesondere sowohl aus nationaler wie auch europäischer Sicht sinnvoll und umsetzbar erscheinen. Im Falle der Türkei sollte nach dieser Logik eine Vertiefung der Zollunion angestrebt werden. Die Vorteile einer solchen Politik sind nicht nur wirtschaftlicher Ausprägung, sondern bieten Politikern bei erfolgreicher Umsetzung neben den dargestellten Wohlfahrtseffekten ferner politischen Spielraum für weitere Reformen in der Zukunft.

Impressum

© 2016 Bertelsmann Stiftung
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh | Deutschland
www.bertelsmann-stiftung.de

GED-Team
Programm Nachhaltig Wirtschaften
Tel.: +49 5241 81-81353
ged@bertelsmann-stiftung.de
www.ged-project.de

Verantwortlicher:
Dr. Ulrich Schoof

Verfasser:
Dr. Erdal Yalcin, ifo Insitut München
Dr. Rahel Aichele, ifo Insitut München
Prof. Gabriel Felbermayr,
ifo Insitut München
Fritz Putzhammer, Bertelsmann Stiftung

Layout: Dietlind Ehlers
Titelbild: Shutterstock / CANARAN