

Yalcin, Erdal

Article

50 Jahre Ankara-Abkommen: Bisherige europäisch-türkische Wirtschaftsbeziehungen und zukünftige Perspektiven

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Yalcin, Erdal (2013) : 50 Jahre Ankara-Abkommen: Bisherige europäisch-türkische Wirtschaftsbeziehungen und zukünftige Perspektiven, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 66, Iss. 22, pp. 26-34

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165337>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Während die politischen Beitrittsverhandlungen der EU mit der Türkei in den letzten Jahren keine großen Fortschritte vorzuweisen haben, entwickeln sich die bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen sehr positiv. Mit einer stetigen Steigerung des Güterhandels ist die türkische Industrie heute sehr stark mit der europäischen Ökonomie verflochten. Der Startschuss für diese Entwicklung wurde mit dem Assoziierungsabkommen zwischen der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, dem sogenannten Ankara-Abkommen, initiiert und jährt sich dieses Jahr zum fünfzigsten Mal. Ziel dieses Beitrags ist es, die Handelsbeziehungen zwischen der EU/Deutschland und der Türkei für die letzten Jahre zu beleuchten und auf mögliche institutionelle Herausforderungen einzugehen, die sich im Rahmen der neueren Handelspolitik der EU für die türkisch-europäischen Beziehungen ergeben könnten.

Eine Intensivierung der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen den heutigen EU-Mitgliedstaaten und der Türkei wurde bereits im Jahr 1963 mit der Unterzeichnung des *Ankara-Abkommens* begründet. Mit dem Ziel, die Türkische Republik in den jungen europäischen Binnenmarkt einzubinden, unterzeichnete die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) am 12. September 1963 ein Assoziierungsabkommen, das der Türkei zu einem späteren Zeitpunkt auch die Möglichkeit eines Beitritts in den Europäischen Wirtschaftsraum ermöglichen sollte. Während das Ankara-Abkommen zunächst als Zwischenlösung auf dem Weg zu einer gleichberechtigten Mitgliedschaft der Türkei in die europäische Staatengemeinschaft vorgesehen war, hat es sich aus heutiger Sicht als ein Kernelement der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen etabliert. Nach diversen Erweiterungen des Assoziierungsabkommens wurde die Türkei im Rahmen der letzten Phase des Ankara-Abkommens ab 1996 Mitglied der Europäischen Zollunion. Diese Mitgliedschaft hat für die türkische Außenhandelspolitik und ihren Außenhandel erhebliche strukturelle Konsequenzen.

Das Abkommen betrifft zunächst alle Industriegüter und verarbeiteten landwirtschaftlichen Waren, die zwischen der EU und der Türkei gehandelt werden. Ausgenommen von der Vereinbarung sind Kohle, Stahl, landwirtschaftliche Produkte, Dienstleistungen und öffentliche Aufträge. Hierbei wurden nicht nur existierende Zölle und quantitative Einfuhrbeschränkungen für den bilateralen Handel aufgehoben, sondern zudem Regeln für die tür-

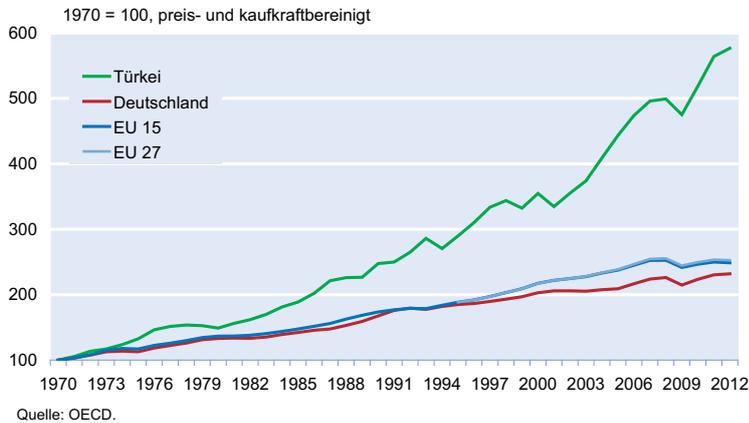
kische Außenhandelspolitik gegenüber Drittstaaten festgelegt. Demnach ist die Türkei verpflichtet, Importe aus Drittstaaten mit den allgemeinen EU-Außenhandelszollraten zu besteuern. Darüber hinaus ist die Türkische Republik verpflichtet, existierende und in Zukunft abgeschlossene Freihandelsabkommen (FHA) der EU mit Drittstaaten gleichermaßen anzuerkennen.

Die Entwicklung des EU-Türkei-Handels

Die wirtschaftlichen Impulse aus dem Ankara-Abkommen sind insbesondere aus Sicht der Türkei bis heute sehr positiv und begünstigten vor allem seit der Aufnahme des Landes in die Zollunion ihren ökonomischen Aufschwung deutlich. In den letzten 50 Jahren weist die Türkei im Vergleich zu allen europäischen Mitgliedstaaten im Durchschnitt ein höheres Wirtschaftswachstum auf. So hat sich das türkische Bruttoinlandsprodukt (BIP) seit 1970 ver-sechsfacht. Für die vergangenen zehn Jahre weist das reale türkische BIP ein durchschnittliches Wachstum von 5% pro Jahr auf, während sich das BIP der EU im Durchschnitt um 1,17% erhöhte (vgl. Abb. 1).

Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen über alle Mitgliedsländer in der EU fällt zwar 2,7-mal höher aus als jenes der Türkei, aber bei Anhalten der Wachstumsbedingungen, wie in den letzten Jahren, würde das türkische Pro-Kopf-Einkommen dem europäischen Durchschnitt voraussichtlich im Jahr 2032 entsprechen.

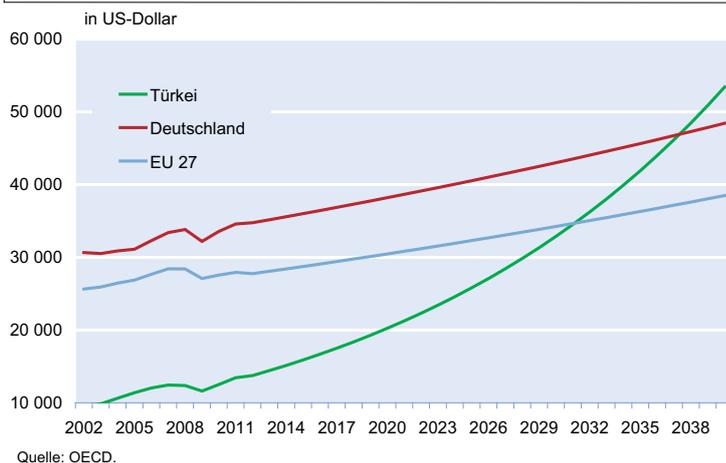
Abb. 1
Entwicklung des Bruttoinlandproduktes der Türkei, Deutschlands und der Europäischen Union



Festzuhalten ist auch, dass die ökonomische Entwicklung der türkischen Volkswirtschaft im Vergleich zur EU durch eine deutlich größere Volatilität gekennzeichnet ist. In den vergangenen fünf Dekaden kam es wiederholt zu dramatischen Wachstumseinbrüchen von teilweise über 10%. Dennoch weisen die EU und die Türkei eine hohe Konvergenz in der Wirtschaftsleistung auf, die zum einen durch das hohe Wirtschaftswachstum der Türkei und zum anderen durch die stagnierende europäische Ökonomie begünstigt wird (vgl. Abb. 2).

Eine hohe wirtschaftliche Dynamik hebt die Türkei in den Kreis der führenden aufstrebenden Ökonomien (Emerging Economies). Sie wird heute neben den BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) als eines der wirtschaftlich dynamischsten Länder der Welt betrachtet; sie hat eine junge Population mit zunehmender beruflicher Qualifikation, gekennzeichnet durch eine stabile Bevölkerungsentwicklung für die nächsten Jahre mit voraussichtlich stetig wachsendem Binnenkonsum. Ein wesentlicher Unterschied zu den BRIC-Staaten besteht in der geographischen Nähe zu Europa und

Abb. 2
Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen



der seit Jahrzehnten angestrebten Anbindung des Landes an die EU.

Mit der Türkei hat die Europäische Union faktisch eine aufstrebende Ökonomie direkt vor ihrer Haustüre. Die Handelsbeziehungen der beiden Regionen sind entsprechend eng:

2012 exportierte die EU Güter im Wert von 88 Mrd. US-Dollar in die Türkei. Das entspricht etwa 4,5% der gesamten EU-Ausfuhren. Damit ist die Türkei ein wesentlich bedeutenderer Absatzmarkt für EU-Güter als Brasilien und Indien oder auch Korea, in die jeweils Güter im Wert von etwa 50 Mrd. US-Dollar exportiert wurden. Aktuell ist die Türkei der fünfthöchste Exportmarkt für EU-Güter.

Aus Sicht der Türkei stellt die EU den größten Handelspartner dar. 2012 hat die Türkische Republik Güter im Wert von 59 Mrd. US-Dollar in die EU-Staaten exportiert. Das entspricht etwa 39% ihrer Gesamtexporte. 13 Mrd. US-Dollar dieser Exporte sind nach Deutschland verkauft worden, was einem Anteil von 9% der türkischen EU-Exporte entspricht. Damit ist Deutschland mit deutlichem Abstand der wichtigste Abnehmer türkischer Güter (vgl. Abb. 3).

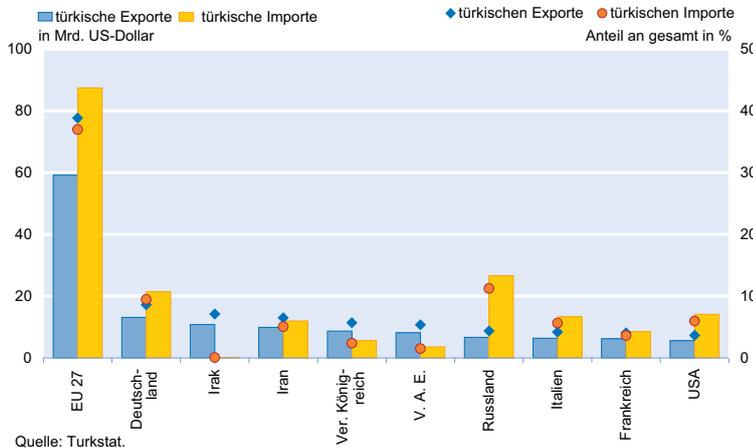
Unter den EU-27-Staaten ist neben Deutschland vor allem der britische Markt für türkische Exporte attraktiv (5,7%). Zusammen mit Italien importieren diese drei Länder etwa ein Fünftel des türkischen Exports. In der Regel fällt das Handelsvolumen zwischen benachbarten Ländern höher aus als mit den übrigen Staaten. Diese Faustregel gilt für die Türkei in Bezug auf Griechenland (1,5%) und Zypern (0,7%) nicht.¹ Die Ursache für diese Ausnahme ist in den historisch bedingten Spannungen zwischen den Ländern zu finden.

Betrachtet man die türkischen Exporte nach Russland (4,4%), in die USA (3,7%) und nach China (1,8%), so wird die relative Tiefe der türkisch-europäischen Handelsbeziehung sehr deutlich.

Während der bilaterale Handel zwischen der EU und der Türkei nach dem Assoziierungsabkommen sich zunächst auf einem stabilen Niveau einpendeln konnte, ist, einhergehend mit der Zollunionsmitgliedschaft, ein

¹ 2005 hat die EU im Rahmen der Osterweiterung mit der Türkei das sogenannte Ankara-Protokoll unterzeichnet. Es ist ein Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen aus dem Jahr 1963, das die Regeln der Zollunion zwischen der Türkei und den neuen EU-Mitgliedern regelt. Die Türkei hat in diesem Zusammenhang Zypern aus dem Vertrag ausgenommen, da ansonsten die Republik Zypern von der Türkei als Staat anerkannt würde.

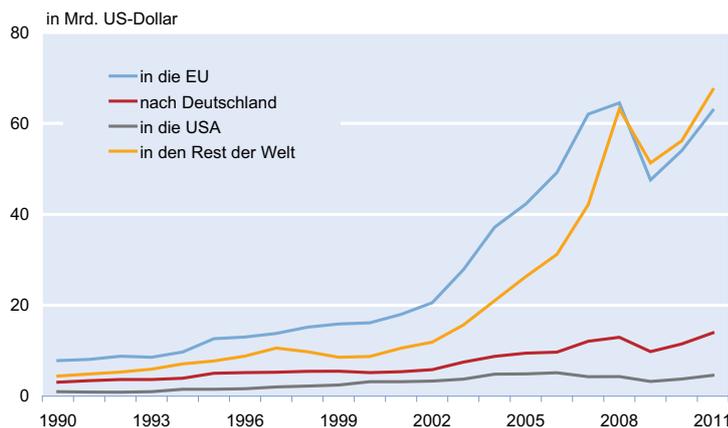
Abb. 3
Außenhandelsbilanz der Türkei mit den zehn wichtigsten Exportmärkten, 2012



deutlicher Anstieg der Exporte zu beobachten. Vor allem nach der Überwindung der türkischen Rezession zwischen 1999 bis 2001 hat die Bedeutung der EU als Exportmarkt für die Türkei kontinuierlich zugenommen. Erst mit dem Ausbruch der jüngsten globalen Finanzkrise (2008/09), im Zuge derer der Welthandel insgesamt eingebrochen ist, ging auch der Anteil türkischer Exporte nach Europa geringfügig zurück. Diese Umlenkung findet vor allem in Richtung der asiatischen Märkte statt, wobei der Anteil türkischer Exporte nach Deutschland weiterhin steigt. Die Exporte in die USA hingegen stagnieren seit Jahren (vgl. Abb. 4).

Bei den Importen der Türkei ist die Entwicklung weitestgehend ähnlich. 37,8% der Wareneinfuhren in die Türkei mit einem Gegenwert von 91 Mrd. US-Dollar stammten 2011 aus der EU, davon ein Viertel aus Deutschland. Damit ist Deutschland mit einem Anteil von 9,5% an den gesamten Einfuhren der zweitwichtigste Herkunftsmarkt. Aus Russland stammten 10,0% der importierten Güter, aus China 9,0% und aus den Vereinigten Staaten 6,7%.

Abb. 4
Entwicklung der türkischen Exporte



Verdreifachung der türkischen Exporte bis 2023

Wie bei nahezu allen aufstrebenden Ökonomien ist ein wesentliches Merkmal in den türkischen Handelsdaten das Vorliegen von lange anhaltenden Außenhandelsdefiziten (Importvolumen > Exportvolumen). Solange die höheren Importe vor allem auf den Investitionsbedarf des Landes zurückzuführen sind und in Zukunft auf eine höhere Wertschöpfung schließen lassen, ist diese Entwicklung grundsätzlich dem Entwicklungsverlauf des Landes entsprechend. Abbildung 3 illustriert, dass außer im Handel mit dem Irak, Großbritannien und den Arabischen Emiraten mit keinem der größten Handelspartner ein bilateraler Handelsbilanzüberschuss vorliegt. Das Gesamtdefizit belief sich beispielsweise 2012 auf 84 Mrd. US-Dollar und entspricht etwa 8% des türkischen BIP. Dabei entfällt ein Drittel des Defizits auf den Handel mit der EU. In den letzten Jahren weist Deutschland im bilateralen Handel mit der türkischen Republik ein jährliches Defizit von etwa 8 bis 9 Mrd. US-Dollar im Güterhandel aus. Im Dienstleistungssektor hingegen liegt in der Regel ein positiver Handelssaldo vor, der vor allem auf den starken Tourismus zwischen den beiden Ländern zurückzuführen ist.

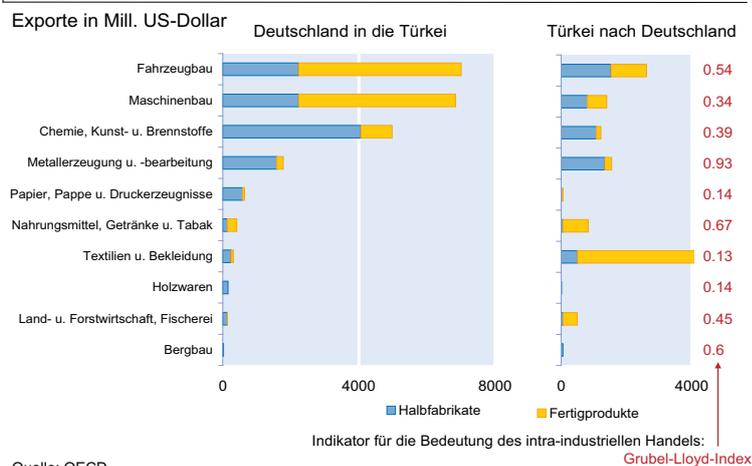
Insgesamt weist Deutschland für die letzten Jahre einen jährlichen Handelsüberschuss mit der Türkei auf.

Diese Entwicklung versucht die türkische Regierung seit einigen Jahren umzukehren, indem türkische Exporte staatlich gefördert werden, damit sie stärker als die Importe zunehmen. Während das Land 2011 noch für 135 Mrd. US-Dollar Waren ins Ausland exportiert hat, sollen es bis 2023, dem 100. Geburtstag der Türkischen Republik, 500 Mrd. US-Dollar werden. Das entspräche in den kommenden Jahren einem Exportwachstum von 11,5% pro Jahr.

Die deutsch-türkische Handelsstruktur

Deutsche Exporte in die Türkei bestehen zum größten Teil aus den klassischen Exportprodukten der verarbeitenden Industrie (vgl. Abb. 5): 30% sind auf den Fahrzeugbau zurückzuführen, davon der größte Teil auf die Produktion von Komponenten für Automobile. Ähnlich verhält es sich mit Produkten aus dem Maschinenbausektor. Darauf folgen die chemischen Erzeugnisse der Kunststoff- und Pharmaindustrie mit insgesamt 22% der

Abb. 5
Bilaterale Exporte der Türkei und Deutschlands 2011



Quelle: OECD.

deutschen Exporte. Landwirtschaftliche Produkte spielen mit 0,6% nur eine untergeordnete Rolle beim Export in die Türkei, denn fast der gesamte Handel (ca. 98% der deutschen Exporte und 96% der Importe) kommt im verarbeitenden Gewerbe zustande.

Bei den Importen Deutschlands aus der Türkei spielt der Textilsektor nach wie vor eine wichtige Rolle. 32,5% der gesamten türkischen Exportlieferungen sind Textilien, Bekleidungsartikel, Lederwaren und Schuhe. Ein überwiegender Teil (etwa 90% der Textilprodukte) sind Fertigprodukte, die direkt in den Vertrieb gehen und nicht weiterverarbeitet werden. Der Textilsektor ist der Sektor mit dem deutlich größten bilateralen Handelsbilanzdefizit seitens Deutschlands. 2011 importierte Deutschland in dieser Güterkategorie 4,2 Mrd. US-Dollar mehr, als es exportierte. Die wenigen anderen Branchen mit einer – wenn auch nur geringfügig – negativen Handelsbilanz in Deutschland sind die Kokerei und Mineralölverarbeitung, die Nahrungsmittelindustrie sowie Landwirtschaft und Bergbau. An zweiter Stelle der Exporte folgt bereits der Bau von Fahrzeugen, dessen Anteil 19% der deutschen Importe aus der Türkei ausmacht. In diesem Sektor ist der Export von Halbfabrikaten mit einem Anteil von 58% überdurchschnittlich hoch.

Ein erheblicher Anteil der türkischen Exporte besteht aus Kraftwagenteilen und Komponenten, die nach einer Veredelung für eine Weiterverarbeitung zurück nach Deutschland verschickt werden. 11% ihrer Exporte nach Deutschland erzielen türkische Firmen in der Metallindustrie, 10% im Maschinenbau; wobei auch hier die Herstellung von Halbfabrikaten für elektronische Geräte im Vordergrund steht.

Zur Quantifizierung des bilateralen Handels innerhalb derselben Industrie (intra-industriel-

ler Handel) kann der Grubel-Lloyd-Index herangezogen werden. Der Index illustriert, ob eine Spezialisierung eines Handelspartners in einem Sektor vorliegt. Die Textilindustrie weist beispielsweise für den deutsch-türkischen Handel einen Grubel-Lloyd-Index² von 0,13 aus. Somit importiert Deutschland deutlich mehr Textilien aus der Türkei als umgekehrt. Ein hoher Grubel-Lloyd-Index hingegen weist auf einen ausgeglichenen Handel zwischen zwei Ländern hin. Mit einem GL-Wert von 0,93 liegt somit in der Metallindustrie ein primär intra-industrieller Handel vor. Die Handelsflüsse für Produkte dieser Industrie sind folglich ausgeglichen, und weder die Türkei noch Deutschland haben bei der Produktion von Eisen, Stahl und anderen Metallen einen komparativen Vorteil. Ferner kann

aus diesen Zahlen abgeleitet werden, dass Produktionssektoren mit hohen GL-Index-Werten – unter Berücksichtigung der Zahlen zu Halbfabrikaten – auf einen hohen Zwischengüterhandel zurückzuführen sind. Dies betrifft vor allem Maschinen-, Chemie- und Fahrzeugkomponentenprodukte.

Anders formuliert, ist in den aufgeführten Industriesektoren ein wesentlicher Teil der Exporte auf Zulieferer zurückzuführen, die in die international verwobene deutsche Wertschöpfungskette eingebunden sind. Kostengünstig produzierte Zwischengüter werden in deutsche Finalgüter eingebaut und auf dem Weltmarkt vertrieben.

Diese Entwicklung zeigt sich beispielsweise daran, dass der Anteil von Halbfabrikaten bei den technologisch anspruchsvollen Exportindustrien – wie dem Fahrzeug- oder Maschinenbau und in geringerem Umfang auch in der Chemie- und Kunststoffindustrie – bei den türkischen Exporten deutlich höher ausfällt als umgekehrt bei deutschen Exporten. Insgesamt resultierte 2011 knapp die Hälfte des deutschen Außenhandelsumsatzes aus dem Export von Halbfabrikaten.

² Grubel, H.G. und P.J. Lloyd (1971), »The Empirical Measurement of Intra-Industry Trade«, *Economic Record* 47, 494–517.

Tab. 1
Anteil der Halbfabrikate am gesamten Export
(Vier ausgewählte Industrien)

Industrie	Deutsche Exporte in die Türkei (in %)	Türkische Exporte nach Deutschland (in %)
Fahrzeugbau	31,79	58,48
Maschinenbau	32,61	57,92
Chemie, Kunst- u. Brennstoffe	81,63	88,84
Metallerzeugung u. -bearbeitung	89,84	86,48
Alle Industrien	51,01	41,31

Quelle: OECD.

In der Türkei hat sich dieser Anteil in den letzten Jahren stetig bis auf 41% erhöht. Zehn Jahre zuvor betrug er gerade einmal 24%, und vor 20 Jahren lag er bei 18%.

Zunehmender Handel mit technisch komplexeren Gütern

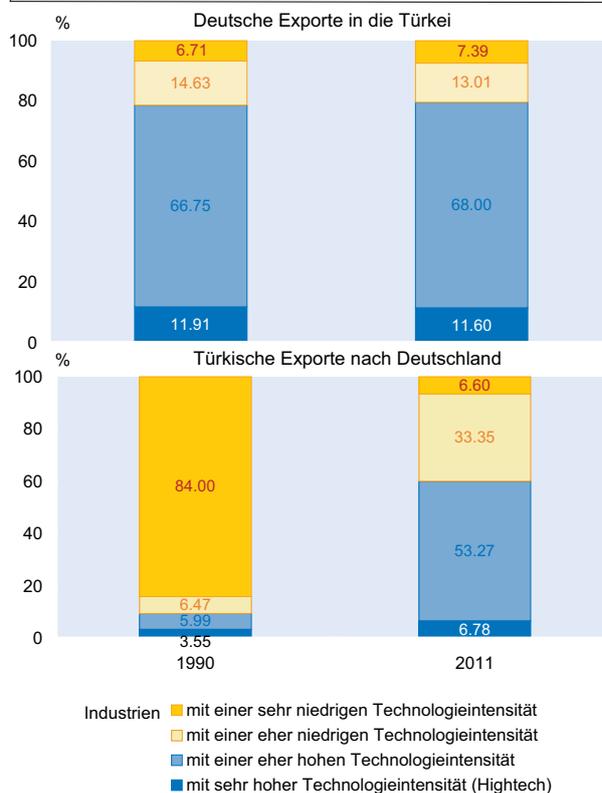
Einhergehend mit dem Ankara-Abkommen hat die türkische Industrie einen signifikanten Wandel in ihrer Exportstruktur erfahren. Abbildung 6 illustriert die Änderungen der Import- und Exportzusammensetzungen hinsichtlich ihrer technologischen Komplexität. Dabei hat sich die Zusammensetzung der deutschen Exporte in die Türkei in den vergangenen 20 Jahren nahezu nicht verändert. Entsprechend der Kapital- und Innovationskraft Deutschlands bestehen deutsche Exporte in die Türkei bis heute zu über drei Viertel aus technologieintensiven Gütern, wie z.B. Kraftfahrzeuge oder elektronische Apparate. Die Türkei hingegen hat zwischen 1990 und 2010 eine deutliche Zunahme im Export von technisch komplexeren Gütern vorzuweisen. Türkische Exporte nach Deutschland kamen 1990 zu über 90% noch aus Industrien mit geringen bzw. sehr geringen technologischen Anforderungen. 3,5% dieser Exporte stammten aus Hightech-Branchen (gegenüber 11,9% der deutschen Exporte), und 6% der Exporte wiesen einen hohen Technologiegrad auf. Über 65% des Handelsumsatzes wurden im Textilsektor erzielt.

Innerhalb von 20 Jahren ist es der türkischen Industrie gelungen, vor allem den Anteil der Exporte im niedrigen und mittleren Komplexitätsbereich deutlich zu erhöhen. Diese Entwicklung ist vor allem auf den Zufluss ausländischen Kapitals zurückzuführen, das in der Türkei zielgerichtet in Know-how und innovationsorientierte Projekte investiert wurde.

Als Folge dieses Transformationsprozesses bestehen türkische Exporte gegenwärtig zu etwa 60% aus technologieintensiven Produkten (vgl. Abb. 6). Der Anteil textiler Produkte ist mit 32,5% noch halb so hoch wie vor zwei Jahrzehnten, wobei berücksichtigt werden muss, dass auch die Textilindustrie zunehmend auf innovative Technologien angewiesen ist. Daneben tragen der Automobilbau (heute 18,4% der türkischen Exporte), Metallverarbeitung (11%) und Maschinenbau (10%) zu diesem Entwicklungsschub bei. Die Handelspolitik der Türkei hat sich das Ziel gesetzt, die vorliegende Industriedynamik aufrechtzuerhalten. Bis 2023 will die Türkei fünftgrößter Maschinenexporteur der Welt werden, die Anzahl der Technologiezentren soll in den nächsten zehn Jahren verdoppelt und die Ausgaben für Forschung und Entwicklung von 1 auf 3% des Bruttoinlandsprodukts erhöht werden.

Abbildung 6 verdeutlicht die Konvergenz der türkischen und deutschen Exportstruktur, wodurch zugleich der hohe Grad des intra-industriellen Handels zwischen den zwei Regionen

Abb. 6
Das Technologieniveau der Produktion im bilateralen Handel zwischen Deutschland und der Türkei 1990 und 2011



Quelle: OECD.

erklärt wird. Folglich hat die ökonomische Integration der türkischen Industrie in die EU nicht zu einer Spezialisierung einzelner Industrien in den beteiligten Ländern geführt, sondern vielmehr eine Adaption der Industriestrukturen der EU nach sich gezogen. Kennzeichen für diese Anpassungen in der türkischen Industrie ist der zunehmende Wettbewerb innerhalb technologieintensiver Industrien, was mit einer hohen Firmendynamik (Ein- und Austritte) einhergeht. In der Folge weist die Türkei in den vergangenen 20 Jahren sehr große Produktivitätszuwächse auf und entwickelt sich zudem von einer einseitigen Exportstruktur (dominiert vom Textilsektor) hin zu einer sich immer stärker diversifizierenden Exportnation. Der Umstand, dass die Herstellung und Bearbeitung von Produkten mit hohen Technologieanforderungen in der Regel eine höhere Wertschöpfung generiert, hat das vorliegende Wirtschaftswachstum zusätzlich beflügelt.

Wirtschaftswachstum durch Investitionen

Die treibenden Kräfte für die dargelegte Dynamik in der türkischen Exportstruktur sind vielschichtig, können aber grundsätzlich mit drei Entwicklungen in Zusammenhang gebracht werden. Mit

- a) dem Zufluss von Kapitalgütern aus Industrieländern insbesondere aus der EU,
- b) dem Wegfall von Handelshemmnissen durch die Zollunion mit der EU und
- c) dem Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI³) aus Industrieländern

hat sich die türkische Exportstruktur in der oben dargelegten Form angepasst.

Neben diesen wirtschaftlichen Makrogrößen spielen multinationale Unternehmen (MNU) bei der ökonomischen Integration der Türkei insbesondere für den europäischen Binnenmarkt eine zunehmende Rolle. Dabei hat sich die wirtschaftliche Verflechtung zwischen Deutschland und der Türkei auf der Unternehmensebene in den letzten Jahren stetig intensiviert. 1989 beteiligten sich gerade einmal 89 deutsche Gesellschaften direkt an Unternehmen in der Türkei. Mit dem Zollabkommen erhöhte sich diese Zahl bis 1999 bereits auf 233 Unternehmen. Nach einem deutlichen Rückgang während der türkischen Wirtschaftskrise, in der sich etwa ein Drittel der Unternehmen aus dem türkischen Markt zurückzogen hatte, trat Anfang 2000 wieder eine erhöhte Investitionsaktivität ein, die bis heute anhält. Bis 2011 hat sich die Zahl der deutschen Beteiligungen in der Türkei auf 496 erhöht (vgl. Abb. 7), was zum Teil auch durch die liberalen Investitionsgesetze der letzten Jahre zu erklären ist. Das Volumen deutscher Firmeninvestitionen belief sich bis 2010 auf 6,5 Mrd. Euro und nahm 2011 aufgrund der anhaltenden wirtschaftlichen Unsicherheit in der Eurozone erstmals seit zehn Jahren geringfügig ab. Der Umsatz, den deutsche MNUs beispielsweise 2011 erzielten, war trotz der temporären Investitions-

stagnation sehr hoch: Er entspricht 21,4 Mrd. Euro, mehr als dem Dreifachen des investierten Kapitals. Die Türkei bleibt trotz der gegenwärtigen volatilen europäischen Ökonomien weiterhin ein attraktiver Standort und Ziel vieler Direktinvestitionen aus der EU und insbesondere aus Deutschland.

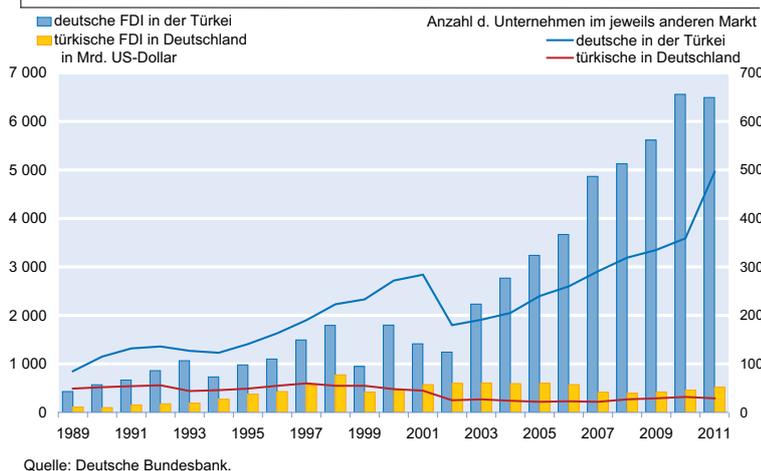
Dass türkische Firmen umgekehrt deutsche Unternehmen akquirieren, mit ihnen fusionieren oder neue Projekte in Deutschland gründen, kommt hingegen nach wie vor seltener vor. Die Direktinvestitionen der circa 30 türkischen Unternehmen in Deutschland schwanken seit Jahren auf niedrigerem Niveau.

Betrachtet man die aggregierten ausländischen Direktinvestitionen in die Türkei, so ergibt sich ebenfalls ein sehr dynamisches Bild. Dabei ist vor allem der Dienstleistungssektor in den letzten Jahren für ausländische Investoren von besonderem Interesse. 2004 gab es erstmals mehr Direktinvestitionen aus dem Ausland in den türkischen Dienstleistungssektoren als in die verarbeitende Industrie. Erstere sind in den vergangenen zehn Jahren um durchschnittlich 21% gewachsen und machen heute über 58% aller Investitionspositionen des Auslands in der Türkei aus.

Ein Viertel der ausländischen Direktinvestitionen fließt vor allem in das Finanz-, Versicherungs- und Vorsorgewesen. Ein ähnlich großes Wachstum ist in den vergangenen zehn Jahren im Telekommunikations- und Energiesektor mit überdurchschnittlichem Zuwachs von 30% pro Jahr zu beobachten. Interessanterweise verzeichnet in den letzten Jahren auch der Agrarsektor hohe ausländische Direktinvestitionen; eine jährliche Zunahme von bis zu 46%. Der Investitionsschub in den primären Sektor kann vor allem damit erklärt werden, dass aufgrund der veralteten Produktionstechnologien erhebliche Produktivitätssteigerungen möglich sind. Ihr Anteil an den gesamten FDI ist aber mit 2,2% nach wie vor eher niedrig.

³ Als FDI wertet die Deutsche Bundesbank Investitionen in Unternehmen mit einer Bilanzsumme von mehr als 3 Mill. Euro, wenn der Investor mehr als 10% der Kapitalanteile oder des Stimmrechts hält.

Abb. 7
FDI-Positionen zwischen Deutschland und der Türkei



Die dargelegten starken Investitionszuwächse im Dienstleistungssektor sowie im Maschinen- und Energiesektor sind deutliche wirtschaftliche Indikatoren dafür, dass das Land eine Transformation weg vom primären Sektor mit niedrigen Wertschöpfungsketten hin zu Produktions- und Dienstleistungsindustrien mit höherer Wertschöpfung durchlebt. Ferner kann bei anhaltender Dynamik der ausländischen Direktinvestitionen einhergehend mit der zunehmenden Wertschöpfung im Land auch mit weiterhin hohen Exportwachstumsraten gerechnet werden. Im Gegensatz dazu kämpft der traditionell exportstarke Textilsektor zunehmend mit rückläufigen Investitionszahlen, bedingt durch den starken Wettbewerb aus Fernost

Tab. 2
FDI-Bestand und durchschnittliches Wachstum der vergangenen zehn Jahre der zehn größten Industrien

Industrie	FDI-Bestand 2011		Wachstumsrate p.a. 2001–2011
	in Mill US-Dollar	in % des gesamten FDI-Bestandes im Inland	
Tertiärsektor	81,788	67,11	26,46
Finanzintermediation	26,863	22,04	26,28
Post u. Telekommunikation	23,284	19,11	24,91
Handel und Reparaturen	11,528	9,46	17,55
Versicherung und Vorsorge	4,823	3,96	44,20*
Sekundärsektor	37,019	30,38	13,67
Elektrizität, Gas und Wasser	16,537	13,57	20,71
Nahrungsmittel, Getränke und Tabak	8,405	6,9	11,38
Kraftwagen u. Kraftwagenteile	6,472	5,31	10,61
Maschinenbau	5,087	4,17	16,32
Chemie	4,677	3,84	18,44
Metallerzeugung u. -bearbeitung	3,767	3,09	13,98
Primärsektor	3,063	2,51	40,12

* Seit 2004.

Quelle: Bundesbank.

und den zunehmenden Lohnkosten im Land. Die Textilindustrie verzeichnet in den letzten Jahren mit 1,1% jährlichem Wachstum die niedrigsten ausländischen Investitionszuflüsse aus dem Ausland.

Internationale Freihandelsabkommen der EU mit Nebeneffekten für die Türkei

Während sich der grenzüberschreitende Handel und die Investitionen zwischen der EU und der Türkei nach der Unterzeichnung des Ankara-Abkommens – insbesondere nach der Aufnahme in die Zollunion – sehr positiv entwickelt haben, ergeben sich in der EU in jüngster Zeit wirtschaftspolitische Anpassungen, die sich für die Türkische Republik als problematisch erweisen könnten. Einhergehend mit der letzten Finanzkrise hat die EU eine Reihe neuer Freihandelsabkommen mit Drittstaaten initiiert, unter anderem mit Japan und den USA. Ein wesentlicher Grund für die angestrebte Liberalisierung des EU-Handels rührt daher, dass Regierungen kaum noch Spielräume für große Konjunkturprogramme besitzen, um ihre stagnierenden Ökonomien durch staatliche Impulse zu stimulieren. Da Freihandelsabkommen faktisch keine direkten Staatskosten nach sich ziehen, aber mit deutlichen Wohlfahrtsgewinnen durch zunehmende Exporte gerechnet werden kann, ist die hohe Aktivität der EU bei der Vorbereitung neuer Handelsabkommen nachvollziehbar. Das größte geplante Freihandelsabkommen innerhalb dieser Politikinitiativen stellt das bilaterale Abkommen zwischen der EU und den USA dar; die sogenannte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Ziel des Abkommens ist es, nicht nur bestehende Zölle zwischen diesen zwei Wirtschaftsräumen zu eliminieren, die zusammen für nahezu 50% der weltweiten Wertschöpfung verant-

wortlich sind, sondern auch nichttarifäre Handelsbarrieren zu reduzieren.

Für die Türkei bedeutet die Mitgliedschaft in der europäischen Zollunion zunächst, dass sie gegenüber Drittstaaten einen gemeinsamen Außenzoll mit der EU setzt und dafür freien Güterhandel mit den EU-27-Ländern erhält. Allerdings bedingt das Ankara-Abkommen auch, dass die Türkei zukünftige Freihandelsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten anerkennt und somit ihren Markt für die neuen Freihandelspartner der EU öffnet (vgl. Kasten). Da aber die Türkei nicht Vollmitglied der EU ist, bekommt sie nicht denselben freien Handelszugang zu den Märkten der Drittstaaten, noch hat sie de jure das Recht, bei den Verhandlungen von neuen Freihandelsabkommen an der Seite der EU am Verhandlungstisch zu sitzen. Die gegenwärtige Vertragsgestaltung des Ankara-Abkommens verpflichtet die Türkei somit, ihren Markt immer für neue Freihandelspartner der EU zu öffnen, ohne dafür einen gleichwertigen freien Zugang zu den Märkten der Drittstaaten zu erhalten. Praktisch ist es der Türkischen Republik überlassen, bei jeder neuen europäischen Freihandelsinitiative eigene bilaterale Handelsabkommen mit den jeweiligen Staaten zu vereinbaren. Aufgrund dieser besonderen Konstellation des EU-Türkei-Zollabkommens hat die Türkische Republik in den letzten Jahren versucht, ihre Außenhandelspolitik mit der europäischen Handelspolitik zu harmonisieren. In Folge neuer Freihandelsabkommen der EU hat auch die Türkei Handelsliberalisierungen mit Israel, Kroatien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Montenegro, Palästina, Tunesien, Syrien und der EFTA (European Free Trade Association) vereinbart.

Gegenüber neuen Freihandelspartnern der EU ergibt sich für die Türkei aus den Pflichten der Zollunionsmitgliedschaft

Kasten
Beschluss Nr. 1/95 des Assoziierungsrates EG

Artikel 16(1)

Um ihre Handelspolitik auf die der Gemeinschaft abzustimmen, gleicht die Türkei ihre Zollpräferenzregelung binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Beschlusses schrittweise an die der Gemeinschaft an. Diese Angleichung betrifft sowohl die autonomen Regelungen als auch die Präferenzabkommen mit Drittländern. Die Türkei trifft zu diesem Zweck die erforderlichen Maßnahmen und handelt Abkommen auf der Grundlage des beiderseitigen Vorteils mit den betreffenden Ländern aus. Der Assoziationsrat überprüft regelmäßig die erzielten Fortschritte.

eine asymmetrische Verhandlungsposition, die wirtschaftlich nachteilig sein kann. So erscheint es sehr unwahrscheinlich, dass die Türkei z.B. mit den USA dieselben Freihandelskonditionen aushandeln kann wie die EU, da die USA ohne jegliche Verhandlung mit der Türkei einen freien Zugang auf den kleinasiatischen Markt erhalten werden. Alle Zugeständnisse im Rahmen eines gesonderten bilateralen Freihandelsabkommens seitens der Amerikaner gegenüber der Türkei können als Goodwill der USA verstanden werden.

Die dargestellte Situation der Türkei innerhalb der europäischen Zollunion führt bei neuen Freihandelsabkommen der EU zu Anpassungen, die für die Türkei aus zwei Gründen wirtschaftlich nachteilig sein können.

Grundsätzlich führt eine vertiefte Integration zweier Volkswirtschaften durch ein Freihandelsabkommen (wie der TTIP) immer auch zu beachtlichen negativen Effekten in Ländern, die nicht direkt am Verhandlungstisch sitzen und Teil des neuen Abkommens sind.

So sagen aktuelle Studien vorher, dass eine umfassende Liberalisierung innerhalb der TTIP, die auch nichttarifäre Handelsbarrieren mit einschließt, im Durchschnitt zu einer Steigerung des Handels zwischen EU-Mitgliedsländern und den USA um 79% führt.⁴

Vordergründig würde höheres Exportwachstum in der EU zunächst die türkischen Exporte beschleunigen, da z.B. Exporte von Halbfabrikaten via Europa in die USA zunehmen würden. Andererseits haben die USA einen einfacheren Zugang zum europäischen Markt. Aufgrund des einhergehenden höheren Absatzes von US-Unternehmen in der EU resultiert eine Produktivitätssteigerung und Wettbewerbsintensivierung auch mit türkischen Gütern.

i) Die türkische Industrie ist einem erhöhten Wettbewerb auf dem Europäischen Binnenmarkt ausgesetzt und be-

sitzt zugleich keinen direkten freien Zugang zu dem US-Markt, um somit durch einen günstigeren Absatz die Möglichkeit zu erhalten, die eigene Industrie kostengünstiger zu gestalten und ebenfalls produktiver zu werden. Türkische Exporteure sind gezwungen, nach neuen Handelsmärkten zu suchen. Man spricht hier von einem Handelsumlenkungseffekt.

Diese Gefahr ist bei einer Konzentration türkischer Exporte auf die EU von 39% nicht zu unterschätzen. Deutschland würde seine Importe aus den Vereinigten Staaten bei einer umfassenden Liberalisierung als größter Exportmarkt für türkische Firmen um 93% erhöhen, und dies würde zugleich amerikanische Firmen um 1,14% produktiver werden lassen.

Dadurch verdrängen US-Unternehmen türkische Güter vom europäischen und deutschen Markt. Ferner prognostizieren EU-Studien, dass unter den gegenwärtigen Konditionen bei erfolgreicher Umsetzung der TTIP, die Türkei mit einem langfristigen Rückgang des BIP von 2,5% rechnen muss. In absoluten Werten entspricht dieser Rückgang 20 Mrd. US-Dollar.

Neben dem Handelsumlenkungseffekt für türkische Güter nach erfolgreichem Abschluss von neuen Freihandelsabkommen der EU kommt es auch zu einem direkten negativen Handelseffekt für türkische Unternehmen.

ii) Mit jedem neuen Abkommen der EU sieht sich die türkische Industrie auf dem heimischen Markt mit einer zunehmenden Wettbewerbsintensivierung konfrontiert. Sofern die Türkische Republik kein zeitnahes äquivalentes Abkommen mit den entsprechenden Drittländern erreicht, ist davon auszugehen, dass die Türkei ein zunehmendes Handelsdefizit verzeichnen wird.

Tatsächlich lässt sich beobachten, dass viele neueren Freihandelsabkommen der Türkei, z.B. in der Golfregion oder auf dem Balkan, nicht im Rahmen einer regionalen wirtschaftlichen Integration ausgehandelt wurden, sondern vielmehr als Reaktion auf Verhandlungen der EU zu verstehen sind. Exemplarisch dafür ist in jüngster Zeit das Freihandelsabkommen mit Südkorea. Die Gespräche zur bilateralen Handelsliberalisierung zwischen der EU und Südkorea begannen im Mai 2007 und konnten am 1. Juli 2011 erfolgreich abgeschlossen werden. Die Türkei, die 2011 Güter im Wert von 6,3 Mrd. US-Dollar aus Korea importierte, aber lediglich Güter im Wert von 0,5 Mrd. ausführte, nahm ihrerseits im Juni 2008 Verhandlungen mit der südkoreanischen Republik auf. Das Abkommen ist seit Mai 2013 in Kraft.

Auf den ersten Blick erscheint das Ankara-Abkommen aus der türkischen Perspektive ökonomisch irrational, insbesondere mit Bezug auf die asymmetrischen Pflichten gegenüber Drittstaaten bei neuen Freihandelsabkommen der

⁴ Vgl. Felbermayr, G., M. Larch, L. Flach, E. Yalcin, S. Benz und F. Krüger (2013), »Dimensionen und Effekte eines transatlantischen Freihandelsabkommens«, *ifo Schnelldienst* 66(4), 22–31.

EU. Allerdings muss das Zollabkommen in der heutigen Form unter Berücksichtigung der angestrebten Vollmitgliedschaft der Türkei in der EU betrachtet werden. Die Mitgliedschaft der Türkei in der europäischen Zollunion wurde bei Vertragsabschluss als ein Zwischenschritt auf dem Weg zur EU-Vollmitgliedschaft gesehen. Folglich würden sich die diskutierten wirtschaftlichen Herausforderungen der Türkei spätestens bei einer Aufnahme in die EU auflösen.

Festzuhalten bleibt, dass eine baldige Vollmitgliedschaft der Türkei in der EU kein realistisches Szenario darstellt. Die zunehmende Aktivität der EU bei der Initiierung neuer Freihandelsabkommen setzt somit die Türkei unter politischen Zugzwang. Zum einen in Form nachgelagerter Verhandlungen mit Drittstaaten, aber auch mit innenpolitischen Auseinandersetzungen in der Türkei, inwiefern eine Zollunionsmitgliedschaft aus türkischer Sicht erstrebenswert bleibt, insbesondere im Vergleich zu einem EU-Türkei-Freihandelsabkommen.

Die Türkei am Scheideweg: Zollunion oder Freihandelsabkommen

Durch das Ankara-Abkommen und durch die Zollunion konnte sich die Türkei bisher Schritt für Schritt in die EU, ihrem wichtigsten Absatzmarkt, wirtschaftlich immer stärker integrieren. Zugleich wird das Land in den letzten Jahren zunehmend attraktiver, sowohl für europäische Investitionen als auch für eine Auslagerung von Produktionsstätten für Halbfabrikate.

Während das Ankara-Abkommen mit der Zollunion als ein wesentlicher Grund für die Erfolge der Vergangenheit ausgemacht werden kann, stellen die jüngsten Entwicklungen in der europäischen Handelspolitik die Türkei zukünftig vor ökonomische Entscheidungen, die nicht einfach zu lösen sind. Soll die Türkei weiterhin Mitglied der Zollunion bleiben und den dargelegten asymmetrischen Wettbewerbseffekt temporär in Kauf nehmen, bis eine Vollmitgliedschaft in der EU erreicht wird?

Ein solches Vorgehen erscheint in der gegenwertigen politischen Diskussion unwahrscheinlich. Vielmehr versuchen türkische Unternehmensverbände und die türkische Politik, verstärkt Druck sowohl auf die EU-Kommission als auch auf die USA auszuüben (gerade bei dem großen EU-US-Freihandelsabkommen). Die Türkei soll grundsätzlich aktiv in die Verhandlungen über neue Freihandelsabkommen eingebunden werden, um die Interessen des Landes angemessen und fair zu vertreten.

Als Alternative wird auch offen darüber diskutiert, die türkische Mitgliedschaft in der Zollunion in ein Freihandelsabkommen zu wandeln. Die Türkei würde für bestehende Han-

delspartner, die vorliegenden EU-Außenzölle aufrechterhalten, könnte aber zugleich für zukünftige Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten eigene Außenzölle definieren und eine einseitige Wettbewerbsintensivierung dämpfen.

Diese letzte Alternative hat zudem den Vorteil, dass die Türkei grundsätzlich Freihandelsabkommen mit Partnern der EU abschließen kann und zugleich ausschließlich die Interessen der eigenen Binnen- und Exportindustrie berücksichtigen darf, ohne Rücksicht auf die EU-Interessen zu nehmen. In Anbetracht der Größe der türkischen Wirtschaft mit 75 Mill. Einwohnern und einem stetig wachsenden Markt, erscheint diese Politikoption als sehr wahrscheinlich, insbesondere wenn die Türkei weiterhin bei den neuen EU-Freihandelsabkommen, den Drittstaaten faktisch als großer Absatzmarkt präsentiert wird, ohne dabei die türkischen Exportinteressen zu berücksichtigen.

Aus EU-Sicht stellt sich die Frage, ob die Türkei, basierend auf dem Ankara-Abkommen, bei Fragen der europäischen Handelspolitik weiterhin außen vor gelassen werden kann, mit dem Risiko das Land aus der Zollunion zu verlieren. Dieser Beitrag illustriert die Konvergenz der Industriestrukturen in der EU und der Türkei für die vergangenen Jahre. Die starke Anbindung dieser aufstrebenden Ökonomie mit hohem Wirtschaftswachstum und einer jungen Bevölkerung an die stagnierenden Ökonomien der EU 27 scheint weiterhin im Interesse der EU zu sein.

Unter diesen Gesichtspunkten ist es höchste Zeit, eine vertragliche Anpassung zwischen der EU und der Türkei anzustreben, die eine bessere Drittstaatenregelung im Ankara-Abkommen vorsieht. Mögliche Alternativen neben einer gleichberechtigten Rolle der Türkei als Verhandlungspartner wäre ein Beobachterstatus bei neuen EU-Freihandelsabkommen, um mögliche Interessenskonflikte nur mit der EU zu verhandeln und somit indirekt Einfluss auf neue Freihandelsabkommen zu nehmen.

Da sich in den letzten Monaten eine weltweite Intensivierung regionaler Freihandelsabkommen herauskristallisiert und die Wiederaufnahme multilateraler Freihandelsabkommen unter dem Dach der WTO nicht in Sicht zu sein scheint, ist zu empfehlen, dass die EU-Kommission konkrete Lösungsansätze für das dargelegte Problem zusammen mit der Türkei erarbeitet. Die Beibehaltung der gegenwärtigen Drittstaatenregelung bei Freihandelsabkommen im Ankara-Abkommen wird aus türkischer Sicht mit jedem neuen Freihandelsabkommen der EU unwahrscheinlicher. Europa riskiert damit die bisherigen positiven wirtschaftlichen Entwicklungen zwischen der EU und der Türkei deutlich zu verlangsamen oder gar umzukehren.