

Hilpert, Hanns Günther

Research Report

Asien-Pazifik-Freihandelsgespräche vor dem Finish:
Weichenstellungen im Kräftespiel um regionale Märkte, multilaterale
Regeln und geopolitische Führerschaft

SWP-Aktuell, No. 75/2014

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security
Affairs, Berlin

Suggested Citation: Hilpert, Hanns Günther (2014) : Asien-Pazifik-Freihandelsgespräche vor dem Finish: Weichenstellungen im Kräftespiel um regionale Märkte, multilaterale Regeln und geopolitische Führerschaft, SWP-Aktuell, No. 75/2014, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255245>

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.

Asien-Pazifik-Freihandelsgespräche vor dem Finish

Weichenstellungen im Kräftespiel um regionale Märkte, multilaterale Regeln und geopolitische Führerschaft

Hanns Günther Hilpert

Asien ist nicht nur die Weltregion mit der größten Handelsdynamik, sondern auch wichtiger Taktgeber in der Handelspolitik. Die USA verhandeln derzeit mit elf Partnerländern über ein Transpazifisches Freihandelsabkommen (TPP), die Mitglieder der ASEAN+6-Gruppe über ein regionales wirtschaftliches Partnerschaftsabkommen (RCEP), Japan, China und Korea führen trilaterale Handelsgespräche (CJK-FTA). Mit all diesen Initiativen zeichnen sich multilaterale Strukturen ab, die in fernerer Zukunft als Asia-tisch-Pazifische Freihandelszone (FTAAP) zusammengefasst werden könnten. Was sind die Motive für diese Abkommen, welche Realisierungschancen haben sie? Haben in dem handels- und geopolitischen Machtspiel, das die Verhandlungen mitbestimmt, die USA oder China die besseren Karten? Welche Rolle bleibt noch für Europas Handelspolitik?

Das handelspolitische Umfeld Asiens hat sich im frühen 21. Jahrhundert grundlegend gewandelt. War noch bis Ende der 1990er Jahre die unilaterale, nicht-diskriminierende Liberalisierung unter dem Leitbild des offenen Regionalismus der bestimmende Trend, dominiert inzwischen ein diskriminierender handelspolitischer Bilateralismus: Bei 81 der 263 bilateralen Freihandelsabkommen, die aktuell bei der Welthandelsorganisation (WTO) notifiziert sind, ist mindestens ein asiatisch-pazifisches Land Vertragspartner. Nach Angaben der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) wird zudem über weitere 143 Abkommen verhandelt. Auch die Einstellung der regio-

nenal Entscheidungsträger zum handelspolitischen Multilateralismus hat sich gewandelt: Während die asiatischen und pazifischen WTO-Mitglieder seinerzeit versucht haben, die Uruguay-Welthandelsrunde mit eigenen Initiativen voranzubringen, blieben in den laufenden Doha-Handelsgesprächen derartige Initiativen aus. Mit der Weigerung, ihre Agrarmärkte zu öffnen, wurden die Schwergewichte Indien und China gar mitverantwortlich für das Scheitern der Doha-Welthandelsrunde. Die derzeit verhandelten Mega-Deals TPP und RCEP wiederum erschließen gänzlich neue Dimensionen der handelspolitischen Regionalisierung. Eingebunden sind jeweils meh-

Abbildung 1

Mitgliedsländer der geplanten asiatisch-pazifischen Freihandelszonen

<i>Trans-Pacific Partnership (TPP)</i>		Australien Kanada Peru	Brunei Malaysia Singapur	Chile Mexiko USA	Japan Neuseeland Vietnam
<i>Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)</i>	ASEAN	Brunei Myanmar Thailand	Indonesien Laos Vietnam	Kambodscha Philippinen	Malaysia Singapur
	+ 6	Australien Neuseeland	China Südkorea	Indien	Japan
<i>China-Japan-Korea Free Trade Agreement (CJK-FTA)</i>		China	Japan	Südkorea	

rere Länder (vgl. Abb. 1), die betreffenden Handelsvolumen sind sehr groß (vgl. Abb. 2). Und die Abkommen gehen inhaltlich über die Zollliberalisierung des Warenhandels hinaus und greifen tief in die wirtschaftspolitische Souveränität der potentiellen Signatarstaaten ein, beispielsweise in den Bereichen Investitions- und Niederlassungsrecht, Wettbewerb, Dienstleistungsregulierung, öffentliche Beschaffungen, geistige Eigentumsrechte. Da die WTO die internationalen Handelsregeln in diesen Bereichen multilateral nicht weiterentwickelt, wären die Abkommen im Falle eines Abschlusses auch ordnungspolitisch richtungweisend. Sie würden die Ausgestaltung der künftigen Welthandelsordnung maßgeblich prägen.

Abbildung 2

Der Stellenwert von TPP, RCEP und CJK in der Weltwirtschaft, 2012 (Anteile in %)

	TPP	RCEP	CJK
Weltbevölkerung	11,2	47,8	21,5
Weltproduktion	37,1	28,6	20,6
Welthandel	26,2	28,9	18,2
davon Intrahandel	11,3	12,3	3,5

Quelle: Internationaler Währungsfonds.

Geopolitische Instrumentalisierung

Die laufenden Verhandlungen sind aber nicht nur handels- und ordnungspolitisch von Bedeutung. Die Etablierung trans-

kontinentaler Freihandelszonen hat auch eine geopolitische Dimension. Spiegeln die Verhandlungen über TPP und RCEP doch die strategische Rivalität zwischen Amerika und China wider.

Für die USA ist TPP ein wesentlicher Bestandteil ihrer »Asia Pivot«-Strategie. Über die Gewährung eines präferentiellen Marktzugangs soll die Bindung der Pazifikstaaten an Amerika gestärkt und der Sogwirkung des chinesischen Marktes entgegengewirkt werden. Mit TPP würde sich ein transregionaler Verbund von Staaten konstituieren, die sich auf internen Freihandel und hohe regulative Standards einigen. Zwar hat China grundsätzlich die Möglichkeit, als Pazifikanrainer und APEC-Mitglied TPP beizutreten. Die Volksrepublik müsste sich aber den bereits ausgehandelten Regulierungen unterwerfen und zusätzlich mehr oder minder willkürliche Sonderkonditionen hinnehmen. In China wird TPP daher als Element einer Eindämmungsstrategie wahrgenommen.

Ein wichtiger Baustein der chinesischen Gegenstrategie ist der handelspolitische Regionalverbund RCEP, wenngleich es sich dabei um eine diplomatische Initiative der ASEAN-Gemeinschaft handelt. Mit der RCEP-Freihandelszone entstünde ein regional abgegrenzter handelspolitischer Raum, in dem China aufgrund seines politischen und wirtschaftlichen Gewichts die Führung beanspruchen könnte. Die USA wären wohl

dauerhaft aus diesem Raum ausgeschlossen. Denn Voraussetzung für einen Beitritt ist ein bereits bestehendes Freihandelsabkommen mit der ASEAN-Gemeinschaft. Zusätzlich strebt China bilaterale Freihandelsabkommen mit seinen Nachbarländern an, nachdem es bereits 2005 mit ASEAN, 2008 mit Neuseeland und jüngst mit Südkorea und Australien solche Abkommen geschlossen hat. Außerdem führt die Volksrepublik mit Japan und Südkorea Verhandlungen über ein trilaterales Abkommen.

Die geopolitische Aufladung der Handelspolitik erschwert das Suchen und das Finden von Verhandlungskompromissen. Denn die der Handelspolitik immanenten »win win«-Konstellationen werden tendenziell zu machtpolitischen Nullsummenspielen. Dabei geht es in den Verhandlungen über TPP, RCEP und CJK inhaltlich primär darum, Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abzubauen. Die Motive der teilnehmenden Länder sind überwiegend wirtschaftlicher Natur. Die laufenden Verhandlungen werden bestimmt von ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkülen und von der Innenpolitik der Teilnehmerländer.

TPP: Das Zeitfenster schließt sich

Die Verhandlungen über ein TPP-Freihandelsabkommen gehen auf das Trans-Pazifik-Partnerschaftsabkommen (TPP) zurück, das 2005 zwischen Brunei, Chile, Neuseeland und Singapur (P4) vereinbart wurde. Auf dem APEC-Gipfel 2009 erklärten die USA, Australien und Peru ihre Absicht, Verhandlungen mit den vier Gründernationen aufzunehmen und bei erfolgreichem Abschluss dem TPP-Abkommen beizutreten. Nach anfänglichem Zögern nahmen auch Malaysia, Vietnam (2010), Kanada, Mexiko (2012) und Japan (2013) an den Verhandlungen teil. In den 29 Kapiteln, die im Rahmen der TPP-Verhandlungen bearbeitet werden, geht es neben der Gewährung von Zollpräferenzen und der Festlegung von Ursprungsregeln darum, verbindliche Regelungen in den sogenannten WTO-Plus-Bereichen zu vereinbaren: Dienstleistungen, Investitionsschutz,

Niederlassungsrecht, Gesundheits- und Pflanzenschutz, technische Handelsbarrieren, Wettbewerbsregeln für Staatsunternehmen, öffentliche Beschaffung, geistige Eigentumsrechte, Arbeits- und Umweltstandards. Allerdings sind weder die Verhandlungen noch das angestrebte TPP-Abkommen wirklich multilateral. Die USA bestanden auf bilateralen Verhandlungen mit jenen Ländern, mit denen sie noch kein Freihandelsabkommen vereinbart haben (Brunei, Neuseeland, Malaysia, Vietnam, Japan). Im Ergebnis werden die TPP-Mitgliedstaaten daher auch in Zukunft bei ihren Exporten in die USA mit unterschiedlichen Handelsschranken konfrontiert sein.

Für die zwölf teilnehmenden Länder ist die Vereinbarung eines derart weitreichenden transpazifischen Liberalisierungsabkommens dennoch aus mehreren Gründen attraktiv und zukunftsweisend.

Erstens verspricht das TPP einen Zuwachs an Beschäftigung und Einkommen und höheres Wirtschaftswachstum. Nach Berechnungen des Peterson Institute for International Economics in Washington könnten allein die sieben Initiatoren (P4 + USA, Australien, Peru) bis zum Jahr 2025 rund 200 Milliarden US-Dollar höhere Exporterlöse und ein um rund 130 Milliarden US-Dollar höheres Einkommen erzielen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der USA würde um 0,38 Prozent steigen, das BIP Neuseelands gar um 2,25 Prozent.

Zweitens ist für die kleinen und mittelgroßen TPP-Mitgliedsländer die Perspektive attraktiv, einen garantierten präferentiellen Marktzugang zu den großen Volkswirtschaften USA, Japan und Kanada zu erhalten, was nicht zuletzt die Investitionserwartungen stabilisiert.

Drittens eröffnet der mehrere Staaten umfassende Ansatz des TPP jenen Schwellenländern, die auf Industrieproduktion spezialisiert sind (Malaysia, Mexiko, Vietnam), Chancen, grenzüberschreitende Liefer- und Produktionsketten zu entwickeln; denn Vorleistungen aus dem TPP-Ausland werden im Export als TPP-Wertschöpfung anerkannt. Der Warenumsatzplatz Sin-

gapur könnte seine führende Position als internationales Handels- und Logistikzentrum ausbauen.

Viertens kann das TPP-Abkommen mit verbindlichen Standards und rechtlich durchsetzbaren Normen (»Platin-Standard«) übergreifende Maßstäbe setzen. Damit würde es faktisch die globalen Handelsregeln fortentwickeln, ähnlich wie dies die USA und die Europäische Union im Rahmen der Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) anstreben. Es ist besser, sich jetzt an der Aushandlung der neuen Handelsregeln zu beteiligen, anstatt sie später als »fait accompli« akzeptieren zu müssen.

Ungeachtet dieser Vorteile scheint den Teilnehmern eine Einigung enorm schwerzufallen. Schon der zunächst für Jahresende 2012, dann für 2013 vorgesehene Termin des Verhandlungsabschlusses konnte nicht eingehalten werden. Auch ist der Plan von US-Präsident Barack Obama gescheitert, auf dem APEC-Treffen am 10./11. November 2014 unter den Staats- und Regierungschefs zu einem Kompromiss zu gelangen. Somit könnte sich das gegenwärtig noch offene Zeitfenster für eine verbindliche Einigung schließen. In den kritischen Verhandlungsbereichen klaffen die Positionen noch weit auseinander:

Einige amerikanische Forderungen stoßen auf grundsätzliche Ablehnung, etwa das Verlangen, Währungsmanipulationen zu verbieten, sehr stringente Bestimmungen zum gewerblichen Rechtsschutz verbindlich festzulegen oder Investor-Staat-Schiedsverfahren einzurichten. Vietnam kann politisch die Forderung nicht wirklich erfüllen, für Staatsunternehmen Wettbewerbsgleichheit zu schaffen. Auch Malaysia, Singapur und Japan hätten Schwierigkeiten, wenn eine solche Wettbewerbsklausel strikt ausgelegt würde. Sollte sich Amerika in diesen Punkten durchsetzen, käme für die VR China ein Beitritt zum TPP-Abkommen bis auf weiteres nicht in Frage.

Umgekehrt reichen aber auch Amerikas Marktöffnungsangebote vielen TTP-Partnern nicht aus. So verlangt Japan die vollstän-

dige Abschaffung der amerikanischen Automobilzölle, Australien die Öffnung des amerikanischen Zuckermarktes, Neuseeland die Liberalisierung des Imports von Molkereiprodukten (in den USA und Kanada). Japan wiederum wehrt sich vehement gegen eine Liberalisierung der Agrarimporte, insbesondere im Falle der fünf »heiligen« Ausnahmegüter Reis, Weizen, Rind- und Schweinefleisch, Molkereiprodukte und Zucker. Die LDP-geführte Regierung fühlt sich an eine entsprechende Entschließung des TPP-Parteiausschusses gebunden und dürfte ihre Position angesichts der Unterhauswahlen am 14. Dezember 2014 eher noch verfestigen. Demgegenüber besteht die Agrarlobby der USA auf substantiellen Agrarmarktöffnungen Japans. Bleiben sie aus, dürften die republikanischen Abgeordneten aus den Agrarstaaten des Mittleren Westens einem TPP-Abkommen kaum zustimmen.

Ohnehin hat Präsident Barack Obama einige Mühe, vom Kongress eine zeitlich befristete Sondervollmacht (Trade Promotion Authority, TPA) für Amerikas Handelspolitik zu erhalten. Mit TPA ist es dem Präsidenten möglich, bi- und multilaterale Handelsabkommen zu vereinbaren, die der Kongress anschließend nur noch pauschal billigen oder ablehnen kann. Da die Agrarlobby großen Einfluss auf die republikanische Mehrheit hat, sind die Chancen für eine TPA nach den Zwischenwahlen zum Kongress aber nicht unbedingt gestiegen. Aus Sicht Japans und anderer TPP-Verhandlungspartner besteht insofern die Gefahr von Nachverhandlungen des Kongresses. Darum werden sie sich gegenüber den USA mit Kompromissen und Handelskonzessionen weiterhin zurückhalten. Sollte aber bis spätestens Februar 2015 kein Kompromiss gefunden sein, dürfte aufgrund der amerikanischen Gesetzgebungsfristen kaum noch die Möglichkeit bestehen, das TPP-Abkommen vor Beginn des US-Präsidentenwahlkampfes durch den Kongress zu bringen. Wahrscheinlich wird es darum erst unter dem Nachfolger Barack Obamas zu einem Verhandlungsabschluss kommen.

RCEP: Handelsliberalisierung »ASEAN Way«

Die Verhandlungen über eine Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) können als Reaktion auf die TPP-Freihandelsinitiative, aber auch als Versuch verstanden werden, die lang gehegte Vision einer asiatischen Freihandelszone zu verwirklichen. Das Geltungsgebiet des geplanten RCEP-Abkommens erstreckt sich über die vier Subregionen Südostasien, Nordostasien, Südasien und Ozeanien. Politisch stärkt die Initiative die Zentralität der ASEAN-Gemeinschaft im asiatischen Regionalismus. Drohte TPP die ASEAN-Gemeinschaft (und Asien) handelspolitisch zu spalten, sollen die RCEP-Verhandlungen den Willen und die Fähigkeit der zehn ASEAN-Mitglieder unter Beweis stellen, die Staaten der asiatisch-pazifischen Region zur Förderung von ökonomischer Integration, wirtschaftlichem Wachstum und Entwicklung zusammenzubringen. Politisch unterstützt wird RCEP insbesondere von den bevölkerungsreichen Staaten China, Indien und Indonesien – Ländern, die die weitreichenden Liberalisierungsforderungen der TPP nicht erfüllen können.

In den RCEP-Verhandlungen strebt ASEAN nach einer Konsolidierung seiner bestehenden (ASEAN+1-) Freihandelsabkommen mit Australien/Neuseeland, China, Japan, Südkorea und Indien in einem »umfassenden, qualitativ hochwertigen und wechselseitig förderlichen Abkommen, das einen offenen Handels- und Investitionsraum schaffen soll« – so heißt es im Leader's Statement der 16 Teilnehmerstaaten am 20. November 2012 in Phnom Penh. Die Liberalisierung des Außenwirtschaftsverkehrs zwischen den sechs Partnerländern ASEANs ist dagegen kein expliziter Verhandlungsgegenstand.

Im Vorfeld des Verhandlungsprozesses konnte sich Japan weitgehend gegen China durchsetzen. Wollte die Volksrepublik die Verhandlungen auf die ASEAN sowie auf China, Japan und Korea (ASEAN+3) beschränken, bestand Japan darüber hinaus auf die Einbeziehung Indiens, Australiens und Neuseelands (ASEAN+6), um der befürchteten

Dominanz Chinas entgegenzuwirken. Inhaltlich war China in erster Linie an Zollabbau und der Liberalisierung des Warenhandels interessiert. Japan strebte überdies eine verbindliche Regelung in weiteren Verhandlungsbereichen an. Effektiv verhandelt wird nun auch über Warenhandel, Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerb, Geistiges Eigentum und Streitschlichtung – wenn das Ambitionsniveau auch deutlich niedriger ist als bei TPP. Außerdem geht es mit Blick auf die RCEP-Entwicklungsländer um wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit.

Mit dieser reichhaltigen Agenda sind die Verhandlungen nicht einfacher geworden. Denn die sechs zugrundeliegenden ASEAN+1-Abkommen unterscheiden sich in Umfang, Reichweite und Qualität erheblich voneinander. Selbst die Liberalisierungen des Warenverkehrs erfolgten jeweils auf Grundlage uneinheitlicher Zolltarife. Nur vier Abkommen sahen eine Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs vor – in teils sehr unterschiedlichen Sektoren. Bei derartigen Diskrepanzen kann es nicht verwundern, dass in den bisher sechs Verhandlungsrunden keine wesentlichen Fortschritte erzielt wurden. Der für Jahresende 2015 vereinbarte Verhandlungsabschluss dürfte daher nicht zu realisieren sein.

Um angesichts der ökonomischen und politischen Heterogenität des RCEP-Integrationsraums und der divergierenden Ambitionsniveaus überhaupt zu einem Abschluss zu gelangen, haben sich die Teilnehmerstaaten auf einen Kanon leitender Prinzipien verständigt. Erstens soll das avisierte RCEP-Abkommen weder die geltenden ASEAN+1-Vereinbarungen ersetzen noch die darin festgelegten Liberalisierungsmaßnahmen rückgängig machen, sondern echte Fortschritte begründen. Zweitens soll das RCEP-Abkommen die individuellen Umstände der beteiligten Länder berücksichtigen und vor allem eine besondere und differenzierte Behandlung der weniger entwickelten Volkswirtschaften gewährleisten. Drittens sollen weitere ASEAN+1-Partnerstaaten dem RCEP-Abkommen beitreten

können. Schließlich wurde die Konsistenz mit dem WTO-Regelwerk, insbesondere dem GATT-Vertrag, ausdrücklich bekräftigt.

Die handelspolitische Liberalisierung der ASEAN-Gemeinschaft hat neben der externen Dimension (RCEP) in Gestalt des geplanten ASEAN-Binnenmarktes (ASEAN Economic Community, AEC) auch eine interne Dimension. Ebenfalls bis Ende 2015 streben ASEANs Altmitglieder (Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand – ASEAN-6) und Neumitglieder (Kambodscha, Laos, Myanmar, Vietnam – CLMV) die Schaffung eines gemeinsamen Marktes an, in dem das Prinzip des freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften gelten soll. Es ist allerdings abzusehen, dass die AEC – wie einst die ASEAN-Freihandelszone (AFTA) – nicht termingerecht umgesetzt wird. Die Implementierung der Maßnahmen stockt. Zwar sind im Zollbereich 99 Prozent der Tariflinien gestrichen (ASEAN-6) oder auf 0 bis 5 Prozent reduziert worden (CLMV). Die zahlreichen nicht-tarifären Handelshemmnisse bestehen aber fort.

Sowohl für RCEP als auch für AEC gilt der »ASEAN Way«: Über Ziele und Verpflichtungen wird nur im Konsens entschieden. Die Rücksicht auf wirtschaftliche Interessen und politische Empfindlichkeiten legt ein behutsames, der Situation angemessenes Vorgehen nahe, zuweilen auch den Verzicht auf rechtliche Verbindlichkeit. Die Erfahrungen der ASEAN-Integration zeigen zwar, dass graduelle Fortschritte erzielt werden und die Region sich nach und nach integriert. Offenkundig ist aber auch, dass auf diesem Weg eine zügige Marktöffnung nicht zu erreichen ist. Wegweisende neue Handelsregeln lassen sich unter diesen Umständen auch nicht durchsetzen.

CJK-FTA – der fehlende Puzzlestein

Auch wenn in Nordostasien erhebliche außenpolitische Spannungen herrschen, hat die trilaterale Kooperation Chinas, Japans und Südkoreas in den vergangenen Jahren merklich an Statur und Substanz

gewonnen. Im Jahr 2010 wurde in Seoul ein Sekretariat eingerichtet, das die intergouvernementale Zusammenarbeit koordiniert und gemeinsame Projekte fördert, beispielsweise in den Bereichen Umweltschutz, Katastrophenschutz, Kulturbeziehungen und grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung. 2012 vereinbarten die drei Länder ein trilaterales Investitionsabkommen. Gleichzeitig beschlossen sie, die seit langem avisierten Verhandlungen über ein trilaterales Freihandelsabkommen (China-Japan-Korea-FTA, CJK-FTA) aufzunehmen. Sechs Gesprächsrunden über eine Liberalisierung des Warenhandels, des Dienstleistungsverkehrs und der Investitionen und über die geistigen Eigentumsrechte haben bereits stattgefunden. Die Verhandlungen werden allerdings nicht, wie ursprünglich vorgesehen, Ende 2015 abgeschlossen sein. Dafür sind die Ambitionen Japans zu weit von denen Chinas und Koreas entfernt. Die beiden zuletzt genannten Länder fürchten den von japanischen Industrieimporten ausgehenden Verdrängungswettbewerb, glauben aber ihrerseits aufgrund der informellen, nicht-tarifären Handelshemmnisse Japans nicht daran, im Export selbst Marktchancen zu haben. Japan wiederum sträubt sich gegen Zoll- und Importliberalisierungen für Agrarprodukte und besteht auf Schutzklauseln gegen Billigimporte aus China. Insofern kann es nicht überraschen, dass sich China, Japan und Korea bislang nicht einmal auf den Umfang der einzubeziehenden Zolltariflinien einigen konnten. Dabei ist nicht hilfreich, dass in allen drei Ländern politisch gut vernetzte Interessengruppen – Chinas Staatsunternehmen, Japans Agrarlobby, Koreas Landwirtschaft und Industrie – gegen eine Importliberalisierung agitieren. Zwar ist es China und Südkorea jüngst gelungen, ein wegweisendes bilaterales Freihandelsabkommen abzuschließen. Die trilateralen Verhandlungen dürften sich aber noch lange hinziehen, nicht zuletzt weil die Liberalisierung des internen nordostasiatischen Handels in keinem der drei Länder handelspolitische Priorität hat.

Ein trilaterales Freihandelsabkommen wäre gleichwohl von zentraler Bedeutung für die Zukunft der regionalen handelspolitischen Integration Nordostasiens. Erstens stellen China, Japan und Korea 44,9 Prozent der Bevölkerung, 72,1 Prozent des BIP und 63,2 Prozent des Handels der ASEAN+6-Gruppe und sind die bedeutendsten Handelsnationen Asiens. Zweitens stagniert der intraregionale Außenhandel Nordostasiens. Auch wenn er in absoluten Zahlen gemessen weiterhin zunimmt, findet relativ gesehen eine Desintegration statt. Denn der Handel der drei Länder mit anderen Weltregionen wächst stärker als ihr Handel miteinander, nicht zuletzt aufgrund zahlreicher bilateraler Freihandelsverträge mit Drittstaaten. Ein trilaterales CJK-Abkommen könnte hier eine Trendumkehr bewirken. CJK wäre damit der fehlende Puzzlestein zur Vervollständigung der angestrebten ostasiatischen Freihandelszone. Der erfolgreiche Abschluss des Investitionsabkommens 2012 hat gezeigt, dass in Nordostasien Pragmatismus und ökonomisches Kalkül die Oberhand gewinnen und geopolitische Differenzen in den Hintergrund drängen können.

Wie weiter: TPP-Dominanz oder FTAAP-Konsolidierung?

Auch wenn die Abschlussperspektiven für TPP und für RCEP aktuell unsicher sein mögen: noch unwahrscheinlicher ist ein endgültiges Scheitern der transregionalen Freihandelsinitiativen. Ohnehin gehen die handelspolitischen Ambitionen der Staaten der Region bereits über TPP und RCEP hinaus. Schon 2010 hatten die pazifischen Staats- und Regierungschefs auf ihrem APEC-Treffen in Yokohama die handelspolitischen Initiativen TPP, ASEAN+3 und ASEAN+6 als geeignete Vorstufen auf dem Weg zu einem asiatisch-pazifischen Freihandelsabkommen (Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP) offiziell gebilligt. Bei dem zurückliegenden APEC-Treffen 2014 in Beijing schlug China nicht ganz uneigennützig eine FTAAP-Machbarkeitsstudie zur

Vorbereitung tatsächlicher Verhandlungen vor. Dieser Vorschlag wurde zwar aufgrund von amerikanischem Widerstand nicht aufgegriffen. Das konsensuale Ziel des Freihandels im asiatisch-pazifischen Raum steht aber nicht in Frage.

Weit verbreitet ist indes die Sorge, dass Asien handelspolitisch gespalten werden könnte. Denn die Hoffnung auf eine Konsolidierung der prospektiven TPP- und RCEP-Vereinbarungen dürfte sich als trügerisch erweisen. Erstens ist aufgrund der geopolitischen Rivalität zwischen China und Amerika eine Annäherung der beiden Blöcke äußerst schwierig. Zweitens sind die rivalisierenden handelspolitischen Vereinbarungen nicht miteinander kompatibel. Es ist nicht vorstellbar, dass die TPP-Industrieländer, insbesondere die USA, bereit wären, Abstriche bei den hart errungenen Übereinkünften zu machen, etwa in den Bereichen Wettbewerb, gewerblicher Rechtsschutz, Arbeits- und Umweltstandards. Wahrscheinlicher als eine TPP-RCEP-Konsolidierung ist daher die sukzessive Erweiterung der TPP-Freihandelszone. Südkorea und Thailand haben schon ihr Interesse an einer Teilnahme bekundet.

TPP steht im Prinzip allen APEC-Mitgliedstaaten offen und dürfte bei erfolgreichem Abschluss der Verhandlungen eine erhebliche Anziehungskraft entfalten. Zum einen lockt der privilegierte Zugang zu den Importmärkten der USA, Japans und Kanadas. Zum andern dürften die TPP-Regulierungsstandards aufgrund ihrer Notwendigkeit und Nützlichkeit für den internationalen Geschäftsverkehr überaus attraktiv sein. Die verbindliche Implementierung von TPP-Standards dokumentiert die Fähigkeit von Schwellenländern, an die industrialisierte Welt anzuschließen, und wird insofern zum überzeugenden Argument im internationalen Standortwettbewerb. Natürlich werden viele asiatische Entwicklungsländer bis auf weiteres die stringenten TPP-Standards nicht einhalten können oder wollen (Indien, Indonesien, Kambodscha, Laos, Myanmar). Die Erweiterung des TPP-Raums wird daher nicht zwangsläufig alle Staaten

der Region einschließen. Nicht zu unterschätzen ist auch der politische Widerstand Chinas und der ASEAN-Gemeinschaft, die um ihre führende Rolle im Prozess der regionalen Integration Ostasiens fürchtet. Perspektivisch dürfte sich TPP aber als der für Asien maßgebliche handelspolitische Rahmen durchsetzen, vorausgesetzt natürlich, dass die innenpolitischen Hürden in Washington und Tokyo überwunden werden können. Sollte das gelingen, wird TPP wohl das institutionelle Vakuum des weichen Regionalismus Asiens füllen. Die im Zuge von TPP vorgesehenen umfassenden verbindlichen Regulierungen des Waren-, Dienstleistungs- und Investitionsverkehrs wären grundlegend für den Handel in der Region. Möglicherweise wird TPP auch zur entscheidenden ordnungspolitischen Blaupause auf globaler Ebene. Denn eine Weiterentwicklung der Handelsregeln dürfte auf multilateraler Ebene (WTO) oder im transatlantischen Rahmen (TTIP) noch ungewisser sein bzw. in noch fernerer Zukunft liegen.

Wo bleibt Europa?

Europa ist an keinem der asiatisch-pazifischen Freihandelsprojekte beteiligt. Gegenüber der von der Region angestoßenen handels- und ordnungspolitischen Umgestaltung der Welthandelsarchitektur verhält es sich zudem sichtlich passiv. Von allen prospektiven Abkommen (TPP, RCEP, CJK-FTA) wäre Europa negativ betroffen, wobei Simulationsrechnungen zufolge negative Ablenkungseffekte vor allem im Handel mit Japan auftreten würden.

Die EU bliebe von solchen Effekten verschont, wenn sie ihrerseits Freihandelsabkommen mit asiatischen und pazifischen Handelspartnern abschließen würde, wie sie das bereits mit Chile, Mexiko, Peru, Singapur, Südkorea und jüngst mit Kanada (CETA, noch nicht ratifiziert) getan hat. Verhandlungen führt die EU darüber hinaus mit Indien (seit 2007), Malaysia (seit 2010), Vietnam (seit 2012), Japan (seit 2013) und vor allem mit den USA (seit 2013). Aus ordnungspolitischen Gründen hat das Abkom-

men mit den USA, die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), große Bedeutung. Im Benehmen mit den USA hat die EU die Chance, die eigenen regulatorischen Vorstellungen für den Welthandel durchzusetzen und an der Ausgestaltung der künftigen Welthandelsordnung aktiv mitzuwirken. Zweifellos ist TTIP eine wichtige strategische Weichenstellung, die mittelbar auch auf Drittländer ausstrahlt. In der Handelspolitik gegenüber Asien bleibt die EU aber trotz ihres Gewichts als weltweit größte Handelsmacht konturlos und versäumt es, eigene strategische Akzente zu setzen:

Die säkulare Chance, die nicht-tarifären Handelshemmnisse und strukturellen Marktbarrieren Japans aufzubrechen, kann nicht im Alleingang ergriffen werden. Während Japan in vier verschiedenen Mega-Deals seine Handelspartner geschickt gegeneinander auszuspielen versteht, machen die EU und die USA keinerlei Anstalten, gemeinsam durch konzertierten Druck den protektionistischen Interessengruppen Japans entgegenzutreten.

Ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen mit Singapur, Malaysia und Vietnam sollte das Startsignal für einen neuen Anlauf zu Verhandlungen mit der ASEAN-Gemeinschaft sein, dem natürlichen Partner der EU in Asien und dem Anker des asiatischen Regionalismus. Ein sich politisch öffnendes Myanmar darf kein Hindernis für eine handelspolitische Verständigung sein.

Eine Handelspolitik, die China im Sinne eines »Asia minus one« ausblendet, ist nicht zukunftsfähig. Überhaupt sollte es der Westen vermeiden, über die transregionalen Megaprojekte die handelspolitische Isolation Chinas zu betreiben. Für Europa wäre es vorteilhaft, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit China aufzunehmen, bevor die Volksrepublik einen Antrag auf Beitritt zum TPP stellt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364