



IW-Policy Paper 28/20

Eine Einordnung von RCEP

Was das regionale Handelsabkommen für die EU und die deutsche Wirtschaft bedeutet –
und was nicht

Jürgen Matthes und Galina Kolev

Köln, 21.12.2020

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Wichtige Elemente des Abkommens	5
2.1 Begrenzte Handelsliberalisierung	5
2.2 Gemischte Bilanz bei Handelsbürokratiekosten	7
3 Relevanz für die deutsche und europäische Wirtschaft	7
3.1 Handelsverflechtungen mit der RCEP-Region	7
3.2 Auswirkungen von RCEP für den europäischen Handel mit der Region	10
4 Politische Einordnung und Empfehlungen für die EU	12
4.1 Zur Rolle Chinas	12
4.2 Keine pauschale Schwächung der EU	15
4.3 Neuer Fokus auf Asien nötig	16
4.4 Handelspolitische Optionen für die EU	16
5 Fazit: EU-Beitritt zu einem erweiterten CPTPP!?	19
Literatur	22
Abstract	25

JEL-Klassifikation:

F13 – Handelspolitik; Internationale Handelsorganisationen

F15 – Wirtschaftliche Verflechtung

F02 – Internationale Wirtschaftsordnung und Marktintegration

Zusammenfassung

RCEP ist relevant für Europa, wird in mancher Hinsicht aber überschätzt. Im Vergleich zu EU-Abkommen bleibt die Handelsliberalisierung weit zurück. Denn rund fünf Sechstel des intraregionalen Handels fanden nach Berechnungen des Economist bislang zwischen Partnern von bilateralen Freihandelsabkommen (FHA) statt, sodass der Zollabbau insgesamt gering ist. Nur Japan, Südkorea und China bauen Zollhürden in nennenswertem Maß gegenseitig ab, aber mit Übergangsfristen von bis zu zwei Dekaden. Auch im Dienstleistungshandel geht es abgesehen von selektiven neuen Öffnungen vorwiegend um ein Festschreiben von Bestehendem. Ökonomisch sehr relevant ist aber die Vereinheitlichung der vielen sich überschneidenden bilateralen FHA in der Region und vor allem die Vereinfachung von Ursprungsregeln, die zudem recht liberal gegenüber Drittländern gefasst sind. Dieser Schritt mindert Handelsbürokratie gerade für KMU und dürfte die grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten in der Region weiter stärken.

Die RCEP-Region ist wichtig für Deutschland. Sie steht für rund 13,0 Prozent der Warenexporte und 17,3 Prozent der Warenimporte im Jahr 2019. Zwar dominiert China. Doch entfallen auf die anderen RCEP-Mitglieder 5,8 Prozent der Ausfuhren und 7,3 Prozent der Einfuhren. RCEP hat wegen der begrenzten Liberalisierung nur geringe ökonomische Effekte auf Europa. Eine Modellschätzung (Petri/Plummer, 2020) geht von marginal positiven plus 0,06 Prozent des BIP im Jahr 2030 aus. Dabei werden moderate negative Umlenkungseffekte zulasten Europas (vor allem in China) durch positive Effekten eines größeren Wachstums der RCEP-Region kompensiert.

Die Rolle Chinas wird überbewertet. RCEP ist nicht unter Führung Pekings, sondern der ASEAN-Staaten zustande gekommen. Zudem hat China nicht seine Standards durchgesetzt, da RCEP hier ebenfalls wenig leistet. China ist aufgrund seiner Wirtschaftskraft dabei. Doch musste es dafür Zolllenkungen gegenüber Japan und Südkorea zustimmen, die es lange gescheut hat. Das war es der chinesischen Führung wert, denn RCEP ermöglicht strategisches Selbstmarketing. So stellt sich China als Liberalisierer und Gegner des Protektionismus (der USA) dar und kann darauf verweisen, dass die USA nicht dabei sind - und der weitere Rivale Indien ebenso nicht. Neben diesem geopolitisch relevanten Erfolg wird China in der Region mehr investieren (auch im Rahmen der Belt and Road Initiative) und seine Bedeutung in den regionalen Wertschöpfungsketten weiter ausbauen. Dabei nutzt es einige ASEAN-Länder wie Vietnam in immer stärkerem Maß als Exportplattform, vermutlich auch zur Umgehung von Handelsbarrieren der EU und der USA.

Die EU wird durch RCEP nicht vorgeführt. Denn der Geist von RCEP – Handelsliberalisierung und Regelbindung trotz politischer Konflikte – entspricht durchaus den Zielen der EU. Zudem ist die EU bereits mit mehreren FHA in der Region präsent oder verhandelt darüber. Ein Abkommen mit ASEAN ist vor allem wegen hoher Umwelt- und Menschenrechtsstandards der EU nicht zustande gekommen. In Zukunft muss die EU die indopazifische Region noch stärker in den Blick nehmen. Ein Beitritt zu RCEP erscheint dabei nicht ratsam, da die Standards zu niedrig sind und die EU hier auch gegenüber China Handelsbarrieren abbauen müsste. Stattdessen sollte die EU prüfen, mit den USA und dem Vereinigten Königreich einem gemeinsam weiter entwickelten CPTTP beizutreten. Auf diese Weise würden sich marktwirtschaftliche und wertebasierte Standards für fairen Handel setzen lassen. Das Abkommen könnte damit Vorreiter für neue WTO-Regeln sein und wäre für China offen, aber nur wenn Peking diese Standards akzeptiert.

1 Einleitung

Das asiatische regionale Handelsabkommen RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) ist das größte Abkommen seiner Art. Nur ein potenzielles EU-US-Handelsabkommen würde ökonomisch von größerer Relevanz sein. RCEP verbindet 15 Staaten der asiatisch-pazifischen Region. Dazu gehören die zehn ASEAN-Staaten Singapur, Vietnam, Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Thailand, Kambodscha, Laos, Myanmar, Brunei Darussalam sowie fünf weitere Mitglieder (Japan, Südkorea, China, Australien und Neuseeland). Zusammen vereinen die RCEP-Staaten knapp 30 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung der Weltbevölkerung und des Welt Handels auf sich. Es muss allerdings noch von einer ausreichenden Anzahl der Partner ratifiziert werden, bevor es in Kraft treten kann.

Erste modellbasierte Schätzungen gehen von einem positiven globalen Einkommenseffekt durch RCEP von um die 200 Milliarden US-Dollar im Jahr 2030 aus (Petri/Plummer, 2020). Das entspricht zwar weniger als schätzungsweise 0,15 Prozent der Weltwirtschaftsleistung nach zehn Jahren, auch weil sich das Liberalisierungsausmaß in Grenzen hält.

Doch wichtiger als die ökonomischen Wirkungen ist die politische Botschaft, die die beteiligten Länder senden: Handelsliberalisierung ist in Asien möglich, obwohl erhebliche politische Konflikte unter den Ländern bestehen, wie es etwa zwischen China und vielen beteiligten Staaten oder auch zwischen Japan und Südkorea der Fall ist. Damit setzen die RCEP-Partner ein deutliches Ausrufezeichen und wenden sich entschieden gegen den zunehmenden Trend des Protektionismus.

Der Handelsvertrag wird von vielen Beobachtern als ökonomischer Meilenstein, großer Erfolg Chinas sowie als Herausforderung für die deutsche und europäische Wirtschaft gesehen. Das ist in Teilen richtig, es sind aber Differenzierungen dieser Aussagen nötig, die ein tieferes Verständnis über die Relevanz von RCEP ermöglichen.

Das vorliegende Papier bietet einen Überblick über wichtige Elemente des Abkommens (Kapitel 2). Es beleuchtet die Relevanz der Region für den deutschen Außenhandel und ordnet die Bedeutung des Abkommens aus der Perspektive der deutschen Wirtschaft ein (Kapitel 3). Abschließend wird die Rolle Chinas und der EU erörtert und verschiedene Optionen für die EU dargestellt (Kapitel 4). Ein Fazit schließt mit einer Empfehlung für die EU-Strategie in Asien (Kapitel 5).

2 Wichtige Elemente des Abkommens

2.1 Begrenzte Handelsliberalisierung

An Qualität und Tiefe ist RCEP nicht vergleichbar mit den modernen Freihandelsabkommen (FHA) der EU, die sehr viel mehr Handelsliberalisierung mit sich bringen und wesentlich mehr neue Standards für die Handelspartner etablieren. Das gilt ebenfalls im Vergleich zu dem asiatisch-pazifischen Handelsabkommen CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership), an dem China nicht teilnimmt und aus dem Donald Trump die USA hinausgeführt hat. CPTPP Mitglieder sind neben den RCEP-Mitgliedern Japan, Australien, Neuseeland, Singapur, Vietnam, Malaysia und Brunei zudem Kanada, Mexiko, Chile und Peru. RCEP musste sich in mancherlei Hinsicht auf einen kleineren gemeinsamen Nenner beschränken, auch weil die Staaten so heterogen in ihrem Entwicklungsstand sind.

Beim **Zollabbau** ist RCEP wenig ambitioniert:

- Anders als etwa in vielen EU-FHA oder in CPTPP werden nicht knapp 100 Prozent der Zolllinien auf null reduziert, sondern nur rund 90 Prozent und in einzelnen bilateralen Handelsbeziehungen noch weniger. Das lässt darauf schließen, dass sensible Bereiche mit in der Regel relativ höheren Zöllen nicht eingeschlossen sind, etwa viele Agrarwaren und Produkte aus dem Maschinenbau und der Textilindustrie.
- Jedes Land hat seine eigenen detaillierten Zollabbauisten und viele Zölle werden nur über einen sehr langen Zeitraum von bis zu rund 20 Jahren reduziert.
- Hinzu kommt, dass der zehn Länder umfassende Staatenbund ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) bereits mit den anderen Partnern bilaterale Handelsabkommen hatte, sodass die Zölle schon reduziert waren. Der Zusatznutzen von RCEP ist hier gering. Rund 83 Prozent der Handelsströme von rund 2.300 Milliarden US-Dollar entfallen laut einer Berechnung des Economist (2020) auf bereits bestehende Abkommen innerhalb von RCEP.

In einem wichtigen Teilbereich von RCEP findet aber eine nennenswerte zusätzliche Liberalisierung statt, und zwar zwischen Japan, Südkorea und China, die bislang zwar über ein trilaterales Handelsabkommen verhandeln, aber dies noch nicht erreicht hatten. Diese drei Staaten sind ökonomisch mit Abstand die wichtigsten innerhalb der Gruppe. Das Ausmaß der gegenseitigen Zollsenkungen erscheint aber noch begrenzter als im RCEP-Durchschnitt. Japan und Südkorea eliminieren laut Medienberichten jeweils nur rund 83 Prozent der Zolllinien, bezogen auf das Importvolumen sind es nur knapp 78 Prozent in Japan und 80 Prozent in Südkorea (Chan-jong et al, 2020). China baut offenbar rund 86 Prozent der Zolllinien für japanische Exporte von Industriegütern ab (Gakuto, 2020). Relativ zum recht geringen derzeitigen Liberalisierungsniveau ist das trotzdem ein deutlicher Fortschritt. Allerdings gilt erneut die Einschränkung, dass sensible Bereiche ausgenommen sein dürften und lange Übergangsfristen gelten.

Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass RCEP nach Angaben von Experten relativ liberale **Ursprungsregeln** verwendet (Elms, 2020). Vereinfacht ausgedrückt begrenzen Ursprungsregeln

die Nutzung der Zollvorteile des Abkommens zwischen zwei Abkommenspartnern beim Export von Land A in Land B, indem sie festsetzen, welche Produktionsschritte in Land A stattfinden müssen statt in Drittländern. Je weniger Drittländer hier zum Zuge kommen können, desto protektionistischer wirken diese Regeln nach außen. RCEP ist hier gegenüber Nicht-Partnern relativ großzügig. Wichtig für die Region ist vor allem, dass Land A in Zukunft die Wertschöpfung von anderen RCEP-Drittländern mit einrechnen kann. Damit wird der Vorleistungsaustausch in der Region weiter zunehmen.

Anders als bei EU-FHA oder bei CPTPP ist die Liberalisierung auch im **Dienstleistungshandel** begrenzt (Australian Government, 2020a; Pelkmans, 2020). So sagen sich die RCEP Partner überwiegend lediglich zu, dass das bestehende Ausmaß der Liberalisierung erhalten bleibt und nicht wieder eingeschränkt werden kann (Lock-in). Das schafft zwar keine neuen Öffnungen, dafür aber mehr Rechtssicherheit und Transparenz. Zudem haben einige Staaten gewisse neue Zugeständnisse in einzelnen Dienstleistungssektoren gemacht, wie freie Berufe, Bildung oder Gesundheitsfürsorge. Bemerkenswert ist, dass viele Staaten trotz der eingeschränkten Fortschritte eine sogenannte Negativliste verwenden, was eigentlich auf einen liberalen Ansatz hindeutet. Denn dabei gelten Dienstleistungen grundsätzlich als liberalisiert, wenn sie nicht in die Liste der Einschränkungen eingetragen sind. Bei einer Positivliste gilt nur als offen, wenn ein Sektor explizit genannt ist. Da weiterhin viele Einschränkungen bestehen, sind die Ausnahmelisten entsprechend lang. Hier ist noch eine detaillierte Analyse über das wirkliche Ausmaß der Liberalisierung nötig.

RCEP schafft nicht viele Handelsbarrieren ab, baut aber auf das **Prinzip der progressiven Liberalisierung**, auf das ASEAN ohnehin schon in der Vergangenheit gesetzt hat. Das Abkommen sieht verschiedene Mechanismen vor, um die Handelsliberalisierung in Zukunft zu erweitern.

- Bei Dienstleistungen gilt beispielsweise eine zukunftsgerichtete Meistbegünstigungsklausel. Demnach erhalten die RCEP-Mitglieder in einem anderen RCEP-Partnerland die gleichen Zugeständnisse, die dieses Land einem Drittland in einem später möglichen Freihandelsabkommen macht.
- Zudem werden zukünftige unilaterale Liberalisierungen eines RCEP-Landes, von denen die anderen Partner profitieren, in ihrer liberalisierenden Wirkung festgeschrieben mit einer sogenannten Ratchet-Clause.
- Ferner soll ein eigenes Sekretariat für RCEP eingerichtet werden, das in Zukunft für Debatten über weitere Liberalisierungen oder über die Schaffung neuer Standards zur Verfügung steht. Durch einen strukturierten Dialog über diese Themen könnte es in Zukunft zu einem weiteren Abbau von Handelsbarrieren kommen.

2.2 Gemischte Bilanz bei Handelsbürokratiekosten

Gerade für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in ASEAN und den anderen Partnerländern war es aufgrund von **Bürokratiekosten** bislang nicht einfach, in der RCEP-Region Handel zu treiben. Denn es bestehen zwar, wie erwähnt, bereits zahlreiche bilaterale Handelsabkommen, sei es zwischen ASEAN und den anderen Teilnehmern oder zwischen einigen der anderen Teilnehmer, etwa zwischen Australien und Japan. Zudem hat Australien beispielsweise Abkommen mit einzelnen ASEAN-Staaten. Das Problem dabei ist jedoch, dass sich die einzelnen bilateralen Abkommen in ihren Regeln (und Ursprungsregeln) voneinander unterscheiden. In diesem Dickicht sich überschneidender bilateraler Abkommen gelten je nach Handelspartner unterschiedliche Regeln. Mit dem damit verbundenen immensen bürokratischen Aufwand zur Nutzung der Vorteile der jeweiligen Abkommen mögen große Unternehmen noch zurechtkommen. KMU sind hier jedoch schnell überfordert. Daher ist die wohl größte Errungenschaft von RCEP eine Konsolidierung und Vereinheitlichung der Regeln unter den 15 Partnerländern. Damit lassen sich in Zukunft enorme Transaktionskosten einsparen, weil nur noch ein Ursprungszertifikat nötig sein wird.

Doch gibt es einen Wermutstropfen bei den Handelskosten. Denn die Zollsenkungen von RCEP sind auf komplizierte Weise festgelegt. So hat jeder RCEP-Partner eigene sehr **umfangreiche Zollabbau-Listen**, bei denen für Tausende Produktgruppen die genauen Zeitpläne der Zollreduzierungen festgelegt sind. Das erschwert es gerade KMU, hier im Zeitverlauf den Durchblick zu behalten, welche Zölle jeweils in Zukunft gelten. Allerdings können Verbände und Handelskammern die Zeit bis zum Inkrafttreten nutzen, um Informationsangebote zur Verfügung zu stellen.

3 Relevanz für die deutsche und europäische Wirtschaft

3.1 Handelsverflechtungen mit der RCEP-Region

Für den deutschen Außenhandel sind die fünfzehn Länder der RCEP-Region von großer Bedeutung. Insgesamt betrachtet entfielen darauf 13,0 Prozent der deutschen Warenexporte und 17,3 Prozent der deutschen Warenimporte im Jahr 2019.

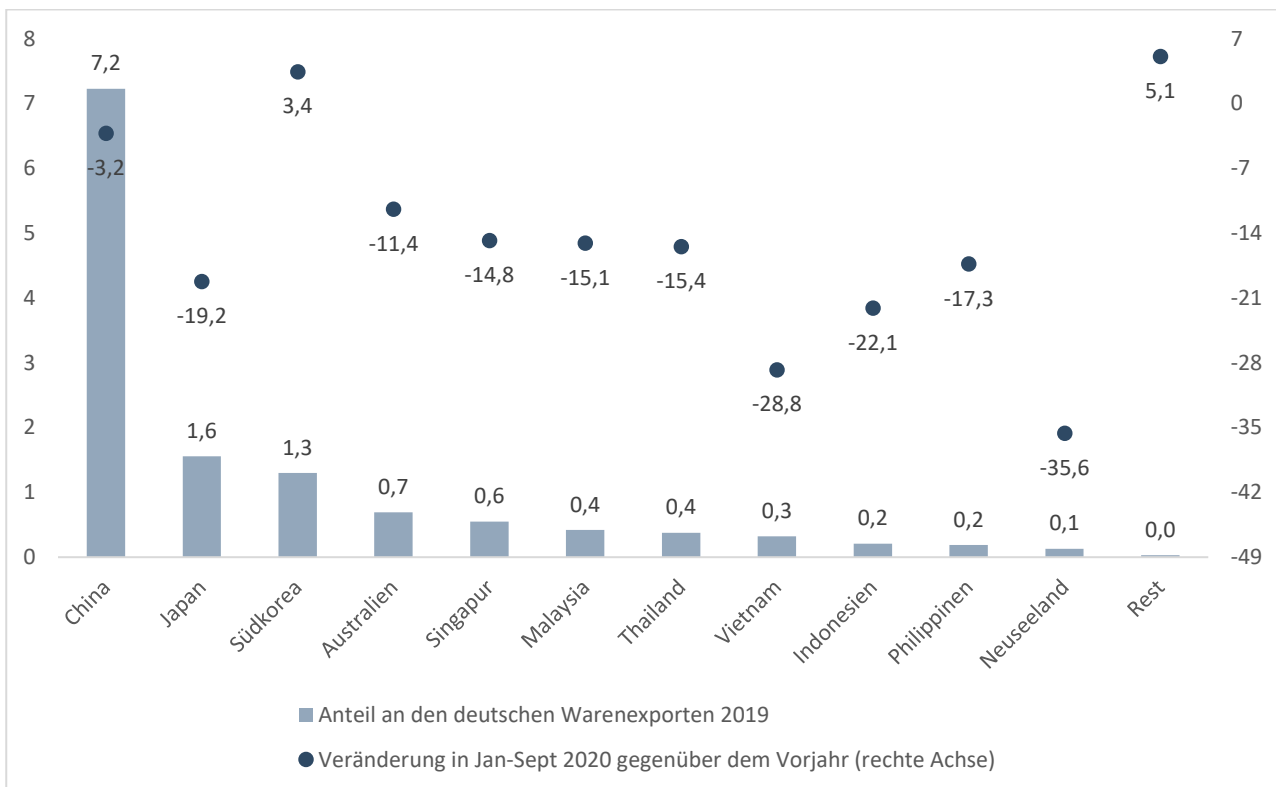
Zwar spielt hier das Handelsgeschäft mit China die mit großem Abstand wichtigste Rolle. Gemäß Daten aus dem Jahr 2019 war China Deutschlands wichtigster Importgüterlieferant mit einem Anteil von rund 10 Prozent und der drittgrößte Exportzielmarkt mit einem Anteil von rund 7,2 Prozent (Abbildung 3-1). Im Jahr 2020 dürfte China mindestens den zweiten Platz unter den Exportdestinationen erreichen (Kolev, 2020).

Doch selbst wenn man China herausrechnet, machen die anderen vierzehn Länder 5,8 Prozent der deutschen Warenexporte und 7,3 Prozent der deutschen Warenimporte aus. Im Blick auf die einzelnen RCEP-Partner sticht dabei aber kein weiteres Land merklich hervor. So befindet sich keins unter den Top-15-Exportzielländern der deutschen Wirtschaft und nur Japan und Südkorea schaffen es in die Top-20. Doch zusammengerechnet exportierten deutsche Hersteller Waren im Wert von 76,7 Milliarden im Jahr 2019 dorthin und somit fast so viel wie in das

Exportzielland Nummer 5, das Vereinigte Königreich. Zudem spielen einige Länder eine wichtige Rolle als Importgüterlieferanten. Neben China schafft es zwar nur Japan mit Rang 15 in die Top 20. Trotzdem kamen aus den vierzehn Ländern (ohne China) Waren im Wert von 80,5 Milliarden Euro im Jahr 2019 nach Deutschland – wesentlich mehr als aus den USA, die den dritten Platz unter den Importgüterlieferanten Deutschlands belegen.

Abbildung 3-1: Deutsche Warenexporte in ausgewählte RCEP-Staaten

Angaben in Prozent



Quellen: Destatis, Institut der deutschen Wirtschaft

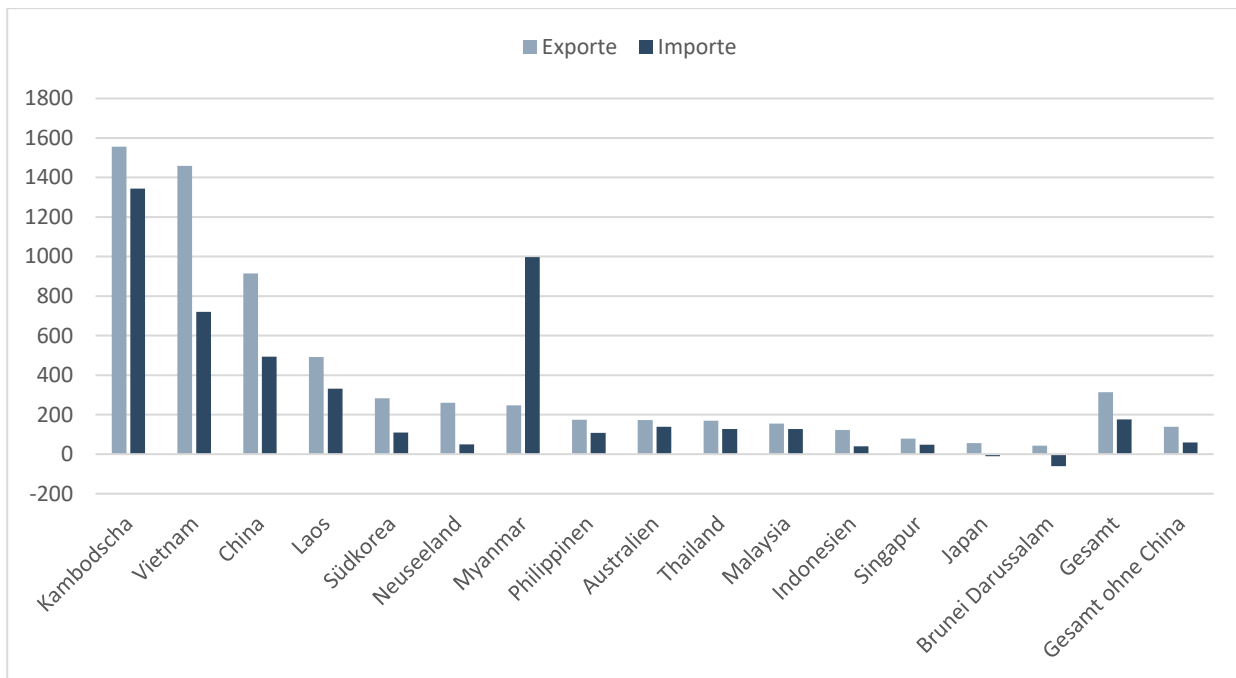
Somit importiert Deutschland deutlich mehr aus der Region, als es dorthin exportiert. Gegenüber China wies Deutschland im Jahr 2019 ein Defizit in der Handelsbilanz von 14,1 Milliarden Euro auf. Gegenüber der Gruppe aus Indonesien, Japan, Kambodscha, Malaysia, Myanmar, den Philippinen, Thailand und Vietnam war das Defizit insgesamt betrachtet mit 17,5 Milliarden Euro jedoch wesentlich höher als gegenüber China. Einzig gegenüber Südkorea, Singapur, Australien und Neuseeland verbuchte Deutschland nennenswerte Überschüsse im Warenhandel.

Der Außenhandel Deutschlands mit den RCEP-Ländern hat sich seit dem Jahr 2000 sehr dynamisch entwickelt (Abbildung 3-2). Die deutschen Warenexporte dorthin haben sich seitdem mehr als verdreifacht und der Anteil der Region an den gesamten Warenexporten erhöhte sich von 7,0 Prozent im Jahr 2000 auf 13,0 Prozent in 2019. Dabei beeinflusst auch hier der Anstieg der Exporte nach China maßgeblich die Gesamtentwicklung: Die deutschen Warenexporte nach China verzeichneten seit dem Jahr 2000 einen Anstieg um mehr als 900 Prozent, während die Exporte in die restlichen Länder nur um 138 Prozent zulegten. Prozentual betrachtet war der

Anstieg der Warenexporte nach Kambodscha besonders hoch, doch in absoluter Rechnung ändert sich das Bild, da Kambodscha selbst nach dieser dynamischen Entwicklung nur etwa 0,01 Prozent der deutschen Warenexporte ausmacht. Wesentlich bedeutender ist der starke Anstieg der Warenexporte nach Vietnam: Während Vietnam im Jahr 2000 weniger als 0,05 Prozent der deutschen Warenexporte ausmachte, hat sich der Anteil des Landes als Exportdestination für die deutsche Wirtschaft siebenfach erhöht.

Abbildung 3-2: Entwicklung des Warenhandels mit den RCEP-Staaten seit 2000

Veränderung in Prozent



Quellen: Destatis, Institut der deutschen Wirtschaft

Eine etwas weniger dynamische Entwicklung zeigen die Warenimporte aus den RCEP-Ländern, die seit dem Jahr 2000 um insgesamt 175 Prozent zunahmen. Doch der größte Anteil dieser Erhöhung ist auf das Geschäft mit China zurückzuführen. Die Warenimporte aus China haben sich seit 2000 fast verfünffacht, während die Importe aus den restlichen Ländern insgesamt um 59 Prozent zunahmen. Der Anteil der RCEP-Länder an den deutschen Warenimporten stieg in dem Zeitraum von 12,9 auf 17,3 Prozent an, der Anteil ohne China sank von 9,4 im Jahr 2000 Prozent auf 7,3 Prozent in 2019.

In der aktuellen Situation ist es einigen Ländern aus der Region gelungen, mit entschiedenen Maßnahmen die Virusausbreitung auszubremsen, was auch anhand der Entwicklung der deutschen Exportzahlen kenntlich wird. Während die deutschen Exporte in den ersten neun Monaten des Jahres 2020 im Durchschnitt um 11,7 Prozent unter dem Vorjahreswert lagen, sind die Exporte nach China um lediglich 3,2 Prozent zurückgegangen (Abbildung 3-1). Südkorea ist zudem mit einem Wachstum der deutschen Exporte von 3,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr, neben der Türkei und der Schweiz, eins der drei Länder unter den Top-20-Exportzielländern der deutschen Wirtschaft, in denen das Exportgeschäft von Januar bis September gesteigert werden

konnte. In anderen Ländern aus der Region verbuchten deutsche Exporteure jedoch einen zweistelligen Einbruch der Exporte: darunter –11,4 Prozent in Australien, –19,2 Prozent in Japan, –28,8 Prozent in Vietnam und sogar –35,6 Prozent in Neuseeland.

3.2 Auswirkungen von RCEP für den europäischen Handel mit der Region

Freihandelsabkommen haben auf Drittländer unterschiedliche und teils gegenläufige Wirkungen (Glania/Matthes, 2005). Ein zentraler positiver Effekt besteht darin, dass die Außenseiter von einem stärkeren Wachstum der Märkte der FHA-Partner profitieren, das durch die interne Handelsliberalisierung in aller Regel ausgelöst wird. Doch ein zentraler negativer Effekt wirkt dem entgegen. Denn wenn die FHA-Partner sich gegenseitige Vorteile in Form von Zollpräferenzen einräumen, diskriminieren sie damit automatisch Drittländer, weil deren Produkte an relativer Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Zudem können die handelsumlenkenden Effekte durch restriktive Ursprungsregeln zulasten der Wertschöpfung aus Drittstaaten noch erheblich verschärft werden. Diese Effekte sind jeweils umso größer, je höher die Zölle für Drittländer bleiben, je weitreichender die Handelsliberalisierung im Rahmen des FHA ist und je kürzer die Übergangsfristen sind.

Im Fall von RCEP ist das Ausmaß der Zoll-Liberalisierung wie erwähnt in der Gesamtschau begrenzt. Damit dürften auch die durch die Zollsenkungen geschaffenen **expansiven Markteffekte** sowie die Umlenkungseffekte zulasten deutscher und europäischer Unternehmen insgesamt ebenso limitiert bleiben. Die Möglichkeit, an den durch RCEP wachsenden Märkten der Region teilzuhaben, wird durch die liberalen Ursprungsregeln noch verbessert, weil relativ viel Wertschöpfung aus Drittstaaten zugelassen ist.

Mit Blick auf **Umlenkungseffekte** lässt sich differenzieren zwischen den verschiedenen Teilnehmern von RCEP:

- Da die FHA derjenigen ASEAN-Staaten, mit denen die EU noch kein bilaterales FHA hat, durch RCEP weitgehend zusammengefasst und konsolidiert werden, dürfte sich hier in den Außenwirkungen wenig ändern und die Umlenkungseffekte zulasten Deutschlands und Europas dürften damit begrenzt bleiben. Zu den Märkten Vietnams und Singapurs, mit denen die EU schon ein bilaterales FHA hat, profitieren deutsche Firmen ohnehin bereits durch den präferenziellen Zugang.
- Bei Australien und Neuseeland, die bisher ebenfalls über FHA mit zahlreichen RCEP-Staaten verbunden waren, gilt ein ähnliches Argument. Zudem verhandelt die EU derzeit mit beiden Staaten über bilaterale FHA, mit denen möglichen Umlenkungseffekten wieder entgegengewirkt werden kann.
- In der trilateralen Beziehung zwischen Japan, Südkorea und China werden Zölle abgebaut, wenngleich mit erheblichen Ausnahmen und teils langen Übergangsfristen. Damit könnten hier für die EU und für Deutschland grundsätzlich Nachteile entstehen.

- Mit Japan und Südkorea hat die EU bilaterale FHA. Doch von diesem Status quo aus verbessert sich durch RCEP der Marktzugang chinesischer Firmen in Japan und Südkorea, indem zwischenzeitliche Umlenkungseffekte zulasten Chinas reduziert werden. Das kann zu Marktanteilsverlusten führen.
- In China dürften deutsche und europäische Firmen relativ gesehen die wohl größten Nachteile erleiden. Denn soweit japanische und südkoreanische Unternehmen hier von chinesischen Zollsenkungen profitieren, verschlechtert sich die relative Wettbewerbsfähigkeit für die EU. Allerdings wird dieser Effekt bei langen Übergangsfristen gestreckt und damit gemildert. Zudem dürfte China bei sensibleren Produktgruppen, die mit relativ hohen Barrieren geschützt sind und wo Umlenkungen besonders zu erwarten sind, die Zölle entweder nicht oder mit besonders langen Übergangsfristen abbauen.
- Für eine genauere Abschätzung der Umlenkungseffekte ist ein ausführlicher Blick in die Zollabbau-Listen der drei Länder nötig.

Die Gesamtwirkung dieser expansiven und dämpfenden Effekte für deutsche und europäische Firmen ist theoretisch unbestimmt und macht eine empirische Schätzung nötig. Erste Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Effekte per saldo gering und möglicherweise sogar leicht positiv sein könnten. So ermittelt die schon erwähnte Studie für Europa einen marginalen positiven Effekt von knapp 0,06 Prozent der Wirtschaftsleistung im Jahr 2030 (Petri/Plummer, 2020). Diese Schätzung beruht auf zahlreichen Annahmen und ist daher mit Vorsicht zu interpretieren und durch weitere Studien zu ergänzen.

RCEP könnte die **Anreize zur Produktionsverlagerung** aus Europa nach Asien leicht erhöhen. Dies ist umso eher zu erwarten, je größer die Umlenkungseffekte sind und je attraktiver das Marktwachstum in der Region sein wird. Laut der Brookings-Schätzung dürften die positiven Wachstumseffekte in Japan und Südkorea mit etwa 1 Prozent der Wirtschaftsleistung im Jahr 2030 am größten unter den RCEP-Staaten sein, in China liegt der geschätzte Effekt etwa bei 0,3 bis 0,4 Prozent. Aufgrund der geschilderten moderaten negativen Wettbewerbsfähigkeitseffekte für EU-Firmen könnte vor allem mit Blick auf diese drei Länder ein gewisser zusätzlicher Verlagerungsanreiz entstehen. Dies gilt in vermindelter Form auch mit Blick auf die RCEP-Region insgesamt, da das Abkommen wegen der Vereinheitlichung (besonders der Ursprungsregeln) zu einem Ausbau der intraregionalen Wertschöpfungsketten führen wird, an denen auch europäische Firmen teilhaben wollen. Europäische Firmen mit einer schon bestehenden Präsenz in der Region werden wie asiatische Unternehmen vom erleichterten intraregionalen Handel profitieren. Aus weltweiter Perspektive wird die Relevanz Asiens in globalen Wertschöpfungsketten damit tendenziell zunehmen.

4 Politische Einordnung und Empfehlungen für die EU

4.1 Zur Rolle Chinas

In der Rezeption des Gutachtens wurde RCEP als Erfolg Chinas dargestellt, das der Region damit seinen Stempel aufdrücke und seine Standards durchsetze. Teilweise hieß es zudem, dass RCEP unter Chinas Führung zustande gekommen sei (z. B. Spohr/Reinartz, 2020). Doch die Rolle und die Relevanz Chinas bei der Bewertung von RCEP muss differenziert betrachtet werden.

RCEP ist von den ASEAN-Staaten initiiert und vorangetrieben worden, und **nicht unter Chinas Führung**. Neben Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland gehört China zu den fünf Staaten, mit denen ASEAN bereits ein bilaterales FHA hatte. Das Ziel für die ASEAN-Staaten bestand vor allem in der erwähnten Konsolidierung des zu komplex gewordenen Dickichts an bilateralen FHA in der Region. Weil diese sinnvolle ökonomische Zielrichtung Leitlinie für RCEP war und die bestehenden FHA nicht sehr tiefgehend sind, konnte China dabei sein, anders als bei dem anspruchsvolleren CPTPP. Es ist sogar infrage zu stellen, ob RCEP unter der Führung Chinas zustande gekommen wäre, weil dann politische Konflikte vermutlich mehr im Vordergrund gestanden hätten.

Für China ist die Teilnahme gleichwohl ein **politischer Erfolg** – und das in mehrfacher Hinsicht:

- China nimmt teil, andere geopolitische Rivalen wie Indien und die USA dagegen nicht. Die Strategie der USA, mit TPP ein regionales FHA zu schließen und China dabei außen vor zu lassen, ist damit vollständig gescheitert.
- Die anderen 14 RCEP-Staaten haben teilweise erhebliche politische und wirtschaftliche Konflikte mit China, denkt man aktuell etwa an Australien oder an die schon länger bestehenden Rivalitäten im südchinesischen Meer. Zudem sind Japan und Südkorea wie auch Australien und Neuseeland politische Verbündete der USA. Trotzdem hat man China nicht außen vor gelassen. Das Land erweist sich aufgrund seiner ökonomischen Größe in der Region offenbar aus wirtschaftlicher Sicht als schwer verzichtbar. Das stärkt die Kommunistische Partei Chinas weiter.
- Die kommunistische Führung kann RCEP nutzen, um sich als Liberalisierungsbefürworter darzustellen und damit ein Signal gegen den Protektionismus der USA unter der Trump-Administration senden.

Diese Vorteile von RCEP haben die kommunistische Führung offenbar dazu veranlasst, dem vorgesehenen Zollabbau gegenüber Japan und Südkorea sowie weiteren Handelsliberalisierungen bei Dienstleistungen zuzustimmen. Es erscheint fraglich, ob dies auch in einem nur trilateralen Abkommen in dieser Form gelungen wäre – bislang jedenfalls verhandelte man hierüber ohne ein greifbares Ergebnis.

Die Sorge besteht, dass China RCEP dazu nutzen könnte, in der Region seine **Standards** durchzusetzen:

- Das ist aktuell jedoch nicht der Fall. Das Abkommen enthält kaum neue Standards. Bei Produktstandards bezieht es sich lediglich auf WTO-Regeln. Umwelt- und Sozialstandards fehlen vollständig, weil nicht nur China, sondern auch das Gros der ASEAN-Staaten hierzu keine Notwendigkeit sieht. Aus ähnlichen Gründen existieren auch keine neuen Vorschriften gegen Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen, die Teil von CPTPP sind (Australian Government, 2020b).
- Mit Blick auf die Zukunft stellt sich die Frage, ob China bei einer Weiterentwicklung von RCEP seine Standards zunehmend durchsetzen wird. Das ist theoretisch im Rahmen des Konzepts der progressiven Liberalisierung und aufgrund der Existenz eines eigenen RCEP-Sekretariats denkbar. China versucht ohnehin zunehmend auf globaler Ebene neue Produktstandards zu beeinflussen und hat eine eigene China-Standards-2035-Strategie ausgerufen. Doch dürften Japan und Südkorea ihren Einfluss bei RCEP auch geltend machen und sich unliebsamen chinesischen Standards entgegenstellen.

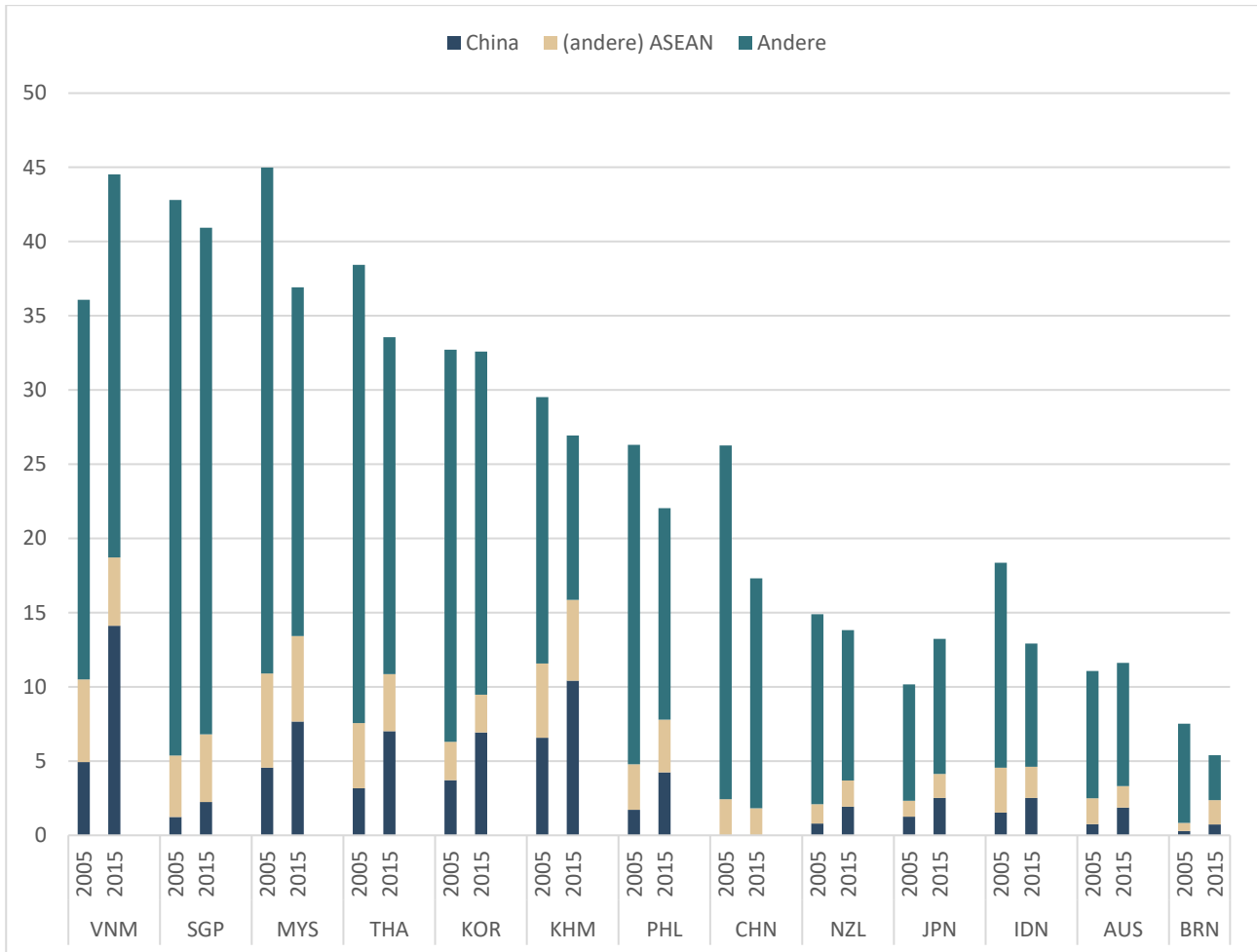
China dürfte den vereinfachten Zugang zu den Märkten der anderen Staaten auch zu (noch) mehr Investitionen in der RCEP-Region nutzen. Bereits in jüngerer Vergangenheit war das beispielsweise in Vietnam der Fall (Kapitel 4.1), teils auch um Handelssanktionen sowohl der USA als auch der EU zu umgehen. Doch auch breiter angelegte Ziele dürften dahinterstehen – ebenso im Kontext der chinesischen Belt-and-Road-Initiative. Damit dürfte sich die Rolle Chinas in den asiatischen Wertschöpfungsketten tendenziell weiter verstärken.

Bereits derzeit nutzt China die anderen RCEP-Staaten und vor allem einige ASEAN-Staaten in begrenztem, aber zunehmenden Maß auch als Exportplattformen nach Deutschland (Abbildung 4-1). Dies zeigt eine Auswertung der TIVA-Datenbank der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Die Daten ermöglichen es, auf Basis internationaler Input-Output-Tabellen festzustellen, wie viel chinesische Wertschöpfung in den Exporten von Waren und Dienstleistungen aus den anderen RCEP-Staaten enthalten ist. Die Daten decken allerdings nur den Zeitraum 2005 bis 2015 ab.

Der Wert der chinesischen Wertschöpfung, der in den Exporten der anderen RCEP-Staaten ohne China im Jahr 2015 enthalten ist, beträgt rund 137,2 Milliarden US-Dollar. Zum Vergleich: Direkt aus China werden Produkte gemessen an ihrer Wertschöpfung im Wert von 1.817,6 Milliarden US-Dollar exportiert. Dabei zeigen sich zwischen den einzelnen RCEP-Staaten erhebliche Unterschiede (Abbildung 4-1). Während der Anteil Chinas an der in den Exporten von Brunei Darussalam, Australien und Neuseeland enthaltenen Wertschöpfung unter 2 Prozent liegt, kommen über 10 Prozent der Exporte aus Kambodscha und über 14 Prozent der Exporte aus Vietnam aus chinesischer Wertschöpfung. Andere ASEAN-Staaten spielen eine wesentlich weniger wichtige Rolle als Vorleistungslieferanten für das Exportgeschäft dieser Länder. Absolut betrachtet weisen Südkorea (42,5 Milliarden US-Dollar), Vietnam (21,4 Milliarden US-Dollar), Japan (18,4 Milliarden US-Dollar), Thailand (18,3 Milliarden US-Dollar) und Malaysia (15,7 Milliarden US-Dollar) die höchsten Werte von chinesischer Wertschöpfung in ihren Exporten auf.

Abbildung 4-1: Anteil ausländischer Wertschöpfung im Export der RCEP-Staaten

Angaben in Prozent



Keine Daten für Laos und Myanmar verfügbar.

Quellen: OECD (TIVA-Datenbank); Institut der deutschen Wirtschaft

Im Zeitvergleich mit dem Jahr 2005 zeigt sich, dass vor allem die Bedeutung einiger ASEAN-Staaten als Exportbasis für China deutlich zugenommen hat. Das gilt vor allem für Vietnam mit einem elffachen Zuwachs der in den Exporten enthaltenen chinesischen Wertschöpfung in der Dekade bis 2015. Auch in den Exporten der Philippinen hat sich die chinesische Wertschöpfung fast sechsfacht, in den thailändischen Exporten hat sie sich fast vervierfacht. Staaten wie Malaysia und Japan weisen stark unterdurchschnittliche Steigerungsraten auf, doch in Malaysia ist der chinesische Anteil an der exportierten Wertschöpfung mit 7,7 Prozent bereits vergleichsweise hoch.

Es erscheint plausibel anzunehmen, dass sich die Bedeutung der betrachteten Länder als Exportplattform Chinas seit 2015 noch weiter erhöht hat. Dazu dürfte auch der Handelskonflikt mit den USA seit 2018 beigetragen haben. Denn damit entstanden Anreize für chinesische Unternehmen, nicht aus China, sondern beispielsweise aus Vietnam heraus in die USA zu exportieren, um die höheren Zollbarrieren zu umgehen. Auch WTO-Zölle und Antidumpingzölle der EU lassen sich so zumindest teilweise umgehen. Dabei dürfte ein nennenswerter Teil der

Vorleistungen weiterhin aus China stammen. RCEP bietet China eine noch bessere Basis für derartige Strategien.

4.2 Keine pauschale Schwächung der EU

Der Abschluss von RCEP könnte als grundsätzliche Schwächung und Versäumnis der EU interpretiert werden. Doch auch hier lohnt ein genauer Blick.

So hat die EU die Region durchaus aktiv auf ihrem Radar und hat die wirtschaftlichen Beziehungen weiter ausgebaut. Wie schon beschrieben, ist die EU in der Region bereits durch umfassende und anspruchsvolle FHA mit Singapur, Vietnam, Japan und Südkorea präsent und verhandelt derzeit noch mit Australien und Neuseeland. Dass es bislang nicht zu einem Abkommen mit ASEAN insgesamt gekommen ist, liegt vor allem an den hohen politischen Standards in Sachen Umwelt- und Menschenrechten, die die EU an ihre FHA anlegt. Vor diesem Hintergrund gestalten sich Verhandlungen schwierig oder liegen auf Eis. Thailands Militärdiktatur, der Umgang der Regierung Myanmars mit den Rohingha oder die Abholzung des Regenwalds für die Produktion von Palmöl in Indonesien sind hier beispielhafte Probleme. Da die EU hier Nachhaltigkeitsstandards über wirtschaftliche Aspekte stellt, darf nicht der Vorwurf entstehen, Brüssel würde die Region ökonomisch vernachlässigen. Das ist letztlich eine Frage der Prioritätensetzung.

Positiv ist allerdings zu werten, dass RCEP unter der Führung von ASEAN ein global vernehmbares deutliches Signal für offene Märkte und gegen Protektionismus sendet. Das entspricht der handelspolitischen Ausrichtung der EU. Das Gleiche gilt für das Bestreben der ASEAN-Staaten, durch die Vereinheitlichung die Handelskosten zu senken und einen regelgebundenen Handel zu fördern. Die EU hat damit – trotz der politischen Probleme – auf handelspolitischer Ebene in ASEAN einen klaren Verbündeten bei der Gestaltung des Welthandels.

Eine weitere Parallele liegt darin, dass sich ASEAN vor der Herausforderung sieht, in dem zunehmenden geoökonomischen Konflikt zwischen den USA und China nicht zerrieben zu werden. Auch die asiatische Region versucht, sich hier nicht von der einen oder anderen Seite vollständig vereinnahmen zu lassen. Dass ASEAN China in RCEP eingeschlossen hat und die USA nicht dabei sind, hat ganz wesentlich mit dem Rückzug der USA aus TPP zu tun.

Zudem geht es um das zunehmend aggressive Auftreten Chinas im südchinesischen Meer. Die EU und ASEAN haben ein vitales wirtschaftliches Interesse daran, dass die Seewege offen und sicher bleiben.

4.3 Neuer Fokus auf Asien nötig

Auch wenn RCEP daher keine pauschale Niederlage der EU bedeutet, so ist doch klar, dass Asien noch stärker in den europäischen Fokus gehört. Dabei ist es politisch wichtig, ASEAN sowie Japan und Südkorea (als den beiden ökonomisch stärksten RCEP-Ländern nach China) Unterstützung zu signalisieren, wenn es um die zukünftige Ausgestaltung der Regeln und Standards von RCEP geht.

Tatsächlich strebt die EU eine strategische Partnerschaft mit ASEAN an und will eine eigene Indopazifische Strategie vorlegen (Borrell 2020; Peer, 2020). Damit baut sie auf ähnlichen Überlegungen zu einem neuen Fokus auf die indopazifische Region in wichtigen Mitgliedstaaten auf. Frankreich hat hier schon 2018 eine Strategie publiziert (Ministère de l'Europe et de les affaires étranger, 2020). Deutschland veröffentlichte im Herbst 2020 Leitlinien zum Indo-Pazifik (Auswärtiges Amt, 2020) und Ende November haben sich auch die Niederlande diesbezüglich positioniert (Strangio, 2020).

Dahinter stehen verschiedene Motive. Neben dem zunehmenden Machtanspruch Chinas und der wachsenden Rivalität mit den USA spielen wirtschaftliche Motive mit hinein. Die indopazifische Region ist sehr bevölkerungsreich und wächst ökonomisch recht stabil und dynamisch. In den kommenden Dekaden wird sich das wirtschaftliche Gravitationszentrum aus globaler Perspektive daher immer weiter in diese Region verschieben. Darüber hinaus spielt aus deutscher Sicht noch hinein, dass China als Absatzmarkt für deutsche Unternehmen eine so große Rolle spielt, dass Abhängigkeiten drohen, auch auf politischer Ebene. Daher geht es für die Bundesregierung auch um eine stärkere Diversifizierung der Wirtschaftsbeziehungen in die Region jenseits von China.

4.4 Handelspolitische Optionen für die EU

Engere Anbindung an RCEP oder CPTPP?

Angesichts möglicher Umlenkungseffekte durch RCEP (Kapitel 3.2) geht es darum, den Marktzugang für deutsche und europäische Firmen in der Region zu verbessern. Dazu sind verschiedene **Optionen** denkbar, soweit sie auf Zustimmung der jeweils Beteiligten stoßen: Weiterhin bilaterale Abkommen mit einzelnen Staaten, mit denen derzeit noch keine Abkommen bestehen oder verhandelt werden, oder ein Beitritt entweder zu RCEP oder zu CPTPP.

Nach welchen **Kriterien** kann zwischen diesen Optionen ausgewählt werden? Dazu zählen vor allem

- das Ausmaß des Marktzugangs für europäische Exporte,
- die Relevanz der eigenen Zugeständnisse beim Marktzugang für Exporte aus den Partnerstaaten,
- die Höhe der bürokratiebedingten Handelskosten,

- die Existenz von Regeln für fairen Wettbewerb und gegen Marktverzerrungen besonders durch Staatsunternehmen sowie
- die Bedeutung von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards in dem betreffenden Abkommen.

Bei mehreren dieser Kriterien spielt **China** eine besondere Rolle. Für dessen Teilnahme spricht zwar, dass dort die Umlenkungseffekte zulasten europäischer Firmen relativ gesehen am größten sein dürften (Kapitel 3.2). Doch mehrere andere Kriterien richten sich eher gegen eine Teilnahme Chinas. Denn andernfalls würde die EU ihre Handelsbarrieren gegenüber China ebenfalls abbauen müssen, was in einigen Produktgruppen zu einer zu starken Zunahme der Konkurrenz durch chinesische Firmen führen könnte, zumal hier oft direkte oder zumindest indirekte Subventionen durch die chinesische Regierung im Spiel sind. Zudem würde in einem Abkommen potenziell die Möglichkeit eingeschränkt, Handelsschutzinstrumente gegenüber chinesischen Wettbewerbsverzerrungen zu nutzen. China würde sich sicherlich disziplinierenden Regeln für Staatsunternehmen sowie bindenden Standards für Umwelt, Soziales und Menschenrechte widersetzen.

Daher ist für die EU **keine Teilnahme an RCEP** sinnvoll, weil dieser Schritt die zuvor genannten Nachteile mit sich bringt, im Gegenzug zu einem verbesserten Marktzugang für europäische Exporte in China (wenngleich auf beiden Seiten mit langen Übergangsfristen). Es spricht daher mehr für Freihandelsabkommen ohne Chinas Beteiligung.

Wenn die Wahl besteht zwischen mehreren bilateralen FHA mit einzelnen noch verbleibenden RCEP-Staaten oder einem übergreifenden regionalen FHA, so lassen höhere Handelsbürokratiekosten einen bilateralen Ansatz weniger attraktiv erscheinen.

Als bestehendes regionales Abkommen kommt darüber hinaus ein **möglicher Beitritt der EU zu CPTPP** in Frage. Denn dieser Handelsvertrag schließt China nicht mit ein, enthält dafür aber Umwelt- und Sozialstandards sowie gewisse Wettbewerbsregeln für Staatsunternehmen. CPTPP ist offen für den Beitritt weiterer Staaten aus allen Weltregionen (Schott, 2020). Doch sollte die Bezeichnung CPTPP unter Einschluss eines breiteren regionalen Bezugs erweitert werden. In diesem Sinn wurde bereits der Name Comprehensive Agreement for International Partnership (CAIP) vorgeschlagen, um einen globalen Bezug zu ermöglichen (Lake, 2020)

In der Tat gibt es bereits das **Interesse anderer Staaten an einem Beitritt zu CPTPP**:

- asiatische Staaten wie Südkorea, Thailand und Taiwan (Jones, 2019),
- das Vereinigte Königreich (UK Government, 2020),
- China offenbar: Die chinesische Führung denkt auch über einen CPTPP-Beitritt nach (Schott, 2020). Allerdings erscheint es wie erwähnt wenig wahrscheinlich, dass es sich auf die umfassenden Anforderungen von CPTPP einlassen würde.

- die USA möglicherweise: So spricht einiges dafür, dass auch die USA unter der Biden-Administration wieder zurückkehren. Denn sie erleiden wie die EU negative Umlenkungseffekte durch RCEP. Zudem sind sie nach ihrem Ausscheiden aus TPP mit RCEP von China vorgeführt worden, das seinen Einfluss in der Region auf Kosten der USA ausbaut. Handelsexperten fordern daher eine strategische Initiative der USA, um ihre Führungsrolle in der Region wiederherzustellen und zu verhindern, dass China CPTPP vereinnahmt und in seinem Sinn verändert (Schott, 2020). Um einen Beitritt zu CPTPP durch den Kongress zu bringen, dürften neben einer neuen Bezeichnung (Rebranding) auch inhaltliche Veränderungen und Ergänzungen etwa mit Blick auf Klima- und Wettbewerbsregeln nötig sein.

Die Frage, ob ein Beitritt zu einem erweiterten CPTPP für die EU sinnvoll ist, wird in Kapitel 5 genauer erörtert. Zuvor wird eine weitere handelspolitische Option der EU in den Blick genommen.

Bilaterale FHA mit Indien und den USA?

Es stellt sich die Frage, ob die EU auch jenseits der RCEP-Region handelspolitisch aktiver werden und FHA mit anderen wichtigen Partnern anstreben sollte. Das könnte etwas leichter fallen als bisher. Denn von RCEP gehen sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Sicht Impulse in diese Richtung aus. Politisch geht es darum, das Signal für Liberalisierung und gegen Protektionismus aufzugreifen. Wirtschaftlich gehen von FHA sogenannte Dominoeffekte aus (Baldwin/Jaimovich, 2012), wenn Drittländer unter Umlenkungseffekten leiden. Damit entsteht der Anreiz, mehr eigene FHA zu schließen, um diese negativen Effekte zu kompensieren. Als FHA-Partner sind damit zwar zunächst die Teilnehmer des ursprünglichen FHA im Fokus, also hier die RCEP-Partner (wie zuvor erörtert). Doch ist das Argument übertragbar auf Länder, die ebenfalls unter negativen Umlenkungseffekten leiden. Damit ist besonders zu erörtern, wie bilaterale Abkommen mit Indien oder den USA zu beurteilen sind.

Nachdem **Indien** vor allem wegen der Sorge vor zu starkem Konkurrenzdruck aus China aus RCEP ausgeschieden ist, zeigt die indische Regierung seit Kurzem wieder ein stärkeres Interesse an einem FHA mit der EU, möglicherweise aus Sorge vor einer handelspolitischen Marginalisierung. Zwischen 2007 und 2013 war schon einmal verhandelt worden, aber seitdem liegt das Thema aufgrund mangelnden Liberalisierungswillens in Indien auf Eis. RCEP könnte hier für neuen Schwung sorgen. Doch bleibt abzuwarten, ob Indien jenseits politischer Willenserklärungen für die nötige Handelsöffnung bereit ist. Die Wirtschaftspolitik der indischen Regierung deutet jedenfalls bisher nicht in diese Richtung.

Weil auch die **USA** durch RCEP Nachteile erleiden, könnte aus politischer und wirtschaftlicher Sicht ein bilaterales transatlantisches FHA für die USA ein wichtiges Signal sein, auch weil EU und USA zusammen weiterhin das größte wirtschaftliche Gewicht weltweit auf die Waage bringen. Ein so umfassendes FHA wie TTIP wird jedoch auch mit der Biden-Administration nicht möglich sein, allein schon, weil sie nicht auf eine Liberalisierung der öffentlichen Beschaffungsmärkte, sondern noch stärker auf Buy-American-Vorschriften setzen wird als bisher. Dieser Bereich war und ist für die EU jedoch unverzichtbar, wenn es um ein umfassendes Abkommen geht, bei dem die USA auf die stärkere Öffnung des EU-Agrarmarktes drängen werden.

5 Fazit: EU-Beitritt zu einem erweiterten CPTPP!?

Im vorliegenden Policy Paper wurden zunächst zentrale Elemente von RCEP und dessen Relevanz für die deutsche Wirtschaft dargestellt. Darüber hinaus wurde die Rolle Chinas und die Bedeutung von RCEP für die EU aus politischer Perspektive kurz diskutiert. Anschließend wurden auf dieser Basis einige handelspolitische Optionen der EU analysiert, um mit dem neu abgeschlossenen RCEP im asiatisch-pazifischen Raum umzugehen.

Ein möglicherweise attraktiver Weg könnte ein gemeinsamer Beitritt mit den USA und dem Vereinigten Königreich zu einem erweiterten CPTPP sein. Ein Beitritt zu CPTPP wurde für die EU bereits von einigen Handelsexperten im Grundsatz angedacht (Tobin, 2019). Das Abkommen müsste allerdings wie erwähnt im Zuge des Beitritts in Verhandlungen mit den bisherigen Mitgliedern in einigen Punkten noch ausgebaut werden, zum Beispiel mit Blick auf die Namensgebung sowie vor allem auf Klimaschutz- und Wettbewerbsregeln. Ein Beitritt zu einem erweiterten CPTPP hätte für die EU auf den ersten Blick zahlreiche Vorteile, müsste aber auf seine Umsetzbarkeit im Detail noch genauer geprüft werden.

Zu den möglichen **Vorteilen** gehören vor allem:

- Die EU würde ihren wirtschaftlichen und politischen **Einfluss in der asiatisch-pazifischen Region ausdehnen**. CPTPP erscheint dabei attraktiver als RCEP, weil CPTPP bei wichtigen Standards deutlich anspruchsvoller ist. Zudem ist es anders als bei RCEP nicht nötig, dass die EU ihre Handelsbarrieren gegenüber China abbaut.
- Es besteht die Chance, die bilateralen **FHA der EU mit den CPTPP-Mitgliedern zu konsolidieren**, um so Transaktionskosten vor allem für KMU zu sparen. Dafür wäre es wünschenswert, wenn auch Südkorea einem erweiterten CPTPP beitreten würde. Auch hier wäre allerdings sicherzustellen, dass die Überschneidung zu keinen internen Konflikten zwischen den Handelsverträgen führt.
- Der **bilaterale Handel zwischen der EU und den USA und dem Vereinigten Königreich** würde in einem modernen FHA liberalisiert.
- Mit den USA, der EU-27 und dem Vereinigten Königreich zusammen würde das neue CPTPP als plurilaterales Abkommen mit einem **Anteil von rund 60 Prozent am globalen BIP** eine immense Wirtschaftskraft bündeln.
- Von einem gemeinsamen Beitritt zu CPTPP würde darüber hinaus ein **starkes Liberalisierungssignal** ausgehen. In einem so erweiterten Abkommen könnten (die ganz überwiegend) marktwirtschaftlich orientierten Mitglieder ihr Interesse an offenen Märkten und regelgebundenem fairem Handel durchsetzen und zukunftsgerichteten internationalen Handelsregeln folgen.
- Auf diese Weise könnten die Partner auch **Impulse für Reformen der multilateralen Regeln** in der Welthandelsorganisation geben.

- Dieses Abkommen stünde für **China** grundsätzlich offen, aber nur wenn sich die chinesische Regierung den marktwirtschaftlichen Standards anpasst und bereiterklärt, Nachhaltigkeitsziele mitzuverfolgen. Möglicherweise erhöht ein so erweitertes CPTPP den Druck auf China, in der WTO solchen Standards zuzustimmen und seine Blockadehaltung neuen Regeln gegenüber aufzugeben (Matthes, 2020).

Es ist allerdings zu fragen, wie realistisch ein CPTPP-Beitritt der EU ist und welche **Gegenargumente** bestehen. Die **Bereitschaft der bisherigen CPTPP-Mitglieder** zu einer Erweiterung und begrenzten Ergänzung ist zunächst zu erörtern. Sie erscheint durchaus möglich, ist aber nicht sicher:

- Grundsätzlich ist CPTPP offen für den Beitritt weiterer Mitglieder aus aller Welt (Schott, 2020).
- Zudem verfolgt besonders Japan als wichtige treibende Kraft den Ansatz, CPTPP zu einem modernen und weitgreifenden plurilateralen Ansatz zu machen, mit dem Regeln für die moderne internationale Handelswelt geschlossen werden können, die über die WTO-Regeln hinausgehen und Impulse für Neuerungen geben. Auch weitere Mitglieder der Ottawa-Gruppe dürften diese Ansicht grundsätzlich unterstützen. Hierzu zählen neben Japan (und der EU) Australien, Neuseeland, Kanada, Chile, Mexiko und Singapur.
- Zahlreiche CPTPP-Staaten haben bilaterale FHA mit der EU und teils mit den USA, so Japan (mit den USA nur ein rudimentäres Handelsabkommen), Singapur, Vietnam (nur mit der EU), sowie die CPTPP-Mitglieder des amerikanischen Kontinents. Australien und Neuseeland haben ein bilaterales FHA mit den USA (das FHA mit Neuseeland wurde von den USA aber nicht ratifiziert) und verhandeln ein FHA mit der EU. Damit dürften diese Staaten einem Beitritt von EU und USA eher offener gegenüberstehen und möglicherweise zulassen, CPTPP in Richtung der meist anspruchsvolleren Standards in den bilateralen FHA weiterzuentwickeln.
- Ob das auch für Länder wie Malaysia und Brunei gilt, ist schwer einzuschätzen. Gerade bei anspruchsvollen Klauseln zur Nachhaltigkeit könnte es hier Probleme geben. Ob diese Staaten jedoch gegen den großen Druck der übrigen Staaten eine Einigung blockieren könnten, ist ebenfalls unklar. Möglicherweise lassen sie sich einbeziehen, wenn Ausnahmebestimmungen für sie vereinbart werden.

Aus Sicht der EU ist zu prüfen, ob einzelne Regelungen von CPTPP den handelspolitischen Ansätzen der EU so fundamental widersprechen, dass Kompromisse nicht möglich erscheinen. Mögliche **Probleme für die EU** könnten besonders in den Bereichen Landwirtschaft und Nachhaltigkeit entstehen (Cutler et al., 2019) sowie mit Blick auf Regulierungsunterschiede zu den USA:

- CPTPP setzt auf einen sehr weitgehenden und zügigen Abbau von Zöllen, im Grundsatz auch für **landwirtschaftliche Produkte** (Elms, 2019). Das könnte für die EU ein Problem darstellen. Ein Blick auf Japan, das im Agrarbereich noch protektionistischer agiert als die EU, kann hier einen ersten Eindruck geben. Japan hat zwar in CPTPP deutlich mehr Liberalisierungen

zugestimmt als bei anderen Abkommen, doch bleiben nennenswerte Ausnahmen (Mulgan, 2015). Demnach hat Japan der Abschaffung von Zöllen von nur 81 Prozent von gut 2.300 Zolllinien im primären Sektor (einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei) zugestimmt. Es bleibt gleichwohl zu prüfen, wie weit ähnliche Ausnahmen für die EU verhandelbar wären und für die EU ausreichen würden.

- Das Abkommen enthält zwar ein eigenes **Umweltkapitel**, das aber nicht sehr anspruchsvoll erscheint im Vergleich zu EU-Abkommen und insbesondere kaum auf Klimaaspekte eingeht (Elms, 2019). Die USA dürften wie erläutert bei möglichen Beitrittsverhandlungen auf eine Erweiterung des Anspruchsniveaus drängen (Schott, 2020). Diesen Verhandlungen könnte sich die EU möglicherweise anschließen. Es bleibt freilich abzuwarten, ob und wie weit sich USA und EU mit ihren Vorstellungen durchsetzen können, da beide nicht in einer sehr starken Verhandlungsposition sind.
- Es bestehen in manchen Bereichen relevante **Unterschiede zwischen den Regulierungswelten der EU und der USA**. Hier gilt es die globale Relevanz eines erweiterten CPTPP in den Blick zu nehmen und die Chance zu sehen, Überschneidungsfelder zu suchen und gemeinsame Standards zu setzen, denen sich China anpassen müsste.

Grundsätzlich sollte die EU bei moderaten Widersprüchen zu ihren handelspolitischen Ansätzen die strategische Relevanz eines höheren Einflusses in der Region beachten und mögliche Kompromisse prüfen.

Literatur

Australian Government, 2020a, Regional Comprehensive Economic Partnership. Outcomes: Services and Investment, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/rcep-outcomes-services-and-investment.pdf> [5.12.2020]

Australian Government, 2020b, Trans-Pacific Partnership Agreement, Chapter Summary: State-owned Enterprises and Designated Monopolies, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/state-owned-enterprises-and-designated-monopolies.PDF> [5.12.2020]

Auswärtiges Amt, 2020, Leitlinien zum Indo-Pazifik. Deutschland-Europa-Asien. Das 21. Jahrhundert gemeinsam gestalten, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380500/33f978a9d4f511942c241eb4602086c1/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf> [5.12.2020]

Baldwin, Richard / Jaimovich, Dany, 2012, Are Free Trade Agreements Contagious?, in: Journal of International Economics, 88. Jg., Nr. 1, S. 1–16

Borrell, Josep, 2020, The Regional Comprehensive Economic Partnership – what does it mean for the EU?, European External Action Service (EEAS)-News, 19.11.2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88997/regional-comprehensive-economic-partnership-%E2%80%93-what-does-it-mean-eu_en [5.12.2020]

Chan-jong, Oh / Jae-young, Park / Eun-joo, Lee, 2020, Korean auto, steel sectors to benefit most from RCEP with Asean, in: Pulse, 16.11.20, <https://pulsenews.co.kr/view.php?year=2020&no=1174852> [5.12.2020]

Cutler, Wendy, 2019, Trade in Trouble: How the Asia Pacific Can Step Up and Lead Reforms, Asia Society Policy Institute, Issue Paper, Nr. 4, https://asiasociety.org/sites/default/files/2019-05/ASPI_Trade%20In%20Trouble_1.pdf [5.12.2020]

Elms, Deborah, 2019, The Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership Policy Innovations and Impacts, Bertelsmann Stiftung, GED Focus Paper, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT_Comprehensive_and_Progressive_Trans-Pacific_Partnership.pdf [5.12.2020]

Elms, Deborah, 2020, Interview in Trade Talks des Peterson Institute for International Economics, <https://www.tradetalkspodcast.com/podcast/143-rcep-separating-fact-from-friction/> [5.12.2020]

Gakuto, Takako, 2020, RCEP to remove tariffs on 86% of Japan's exports to China, in: NIKKEI Asia, 15.11.2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/RCEP-to-remove-tariffs-on-86-of-Japan-s-exports-to-China> [5.12.2020]

Glania, Guide / Matthes, Jürgen, 2005, Multilateralismus oder Regionalismus? Optionen für die Handelspolitik der Europäischen Union, IW-Analysen, Nr. 11, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/Bd._11_Multilateralismus_oder_Regionalismus.pdf [5.12.2020]

Jones, Bennet, 2019, Canada Seeks Input on New Members for the CPTPP Agreement, in: JDSupra, 7.8.2019, <https://www.jdsupra.com/legalnews/canada-seeks-input-on-new-members-for-19855/> [5.12.2020]

Kolev, Galina, 2020, China steuert auf Exportzielland Nummer eins zu, IW-Kurzbericht, Nr. 84, Köln

Lake II, Charles D., 2020, A Three-Part Strategy to Take the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership to the next Level, in: Rebuilding the Global Economy, Peterson Institute for International Economics, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/lake-2020-11-rtge-memo.pdf> [5.12.2020]

Matthes, Jürgen, 2020, Die europäische Handelspolitik und China, Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb, IW-Analysen, Nr. 138, Köln **Fehler! Linkreferenz ungültig.**

Ministère de l'Europe et de les affaires étranger, 2020, The Indo-Pacific region: a priority for France, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/> [5.12.2020]

Mulgan, Aurelia G, 2015, What does the TPP mean for Japan's agricultural sector?, Article in East Asia Forum, 19.11.2015, <https://www.eastasiaforum.org/2015/11/19/what-does-the-tpp-mean-for-japans-agricultural-sector/> [6.12.2020]

Peer, Matthias, 2020, Die EU sucht in Asien nach neuen Partnern, in: Handelsblatt, 30.11.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/asean-staaten-die-eu-sucht-in-asien-nach-neuen-partnern/26671804.html?ticket=ST-7389878-bPpawQU4c5eQyVMizlkU-ap6> [5.12.2020]

Pelkmans, Jacques, 2020, New Asia Pacific Trade Deal – Implications for East Asia and the EU, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/new-asia-pacific-trade-deal/> [5.12.2020]

Petri, Peter A. / Plummer, Michael G., 2020, East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs, Peterson Institute for International Economics Working Paper, Nr. 20-9, <https://www.piie.com/system/files/documents/wp20-9.pdf> [5.12.2020]

Schott, Jeffrey J., 2020, Rebuild the Trans-Pacific Partnership back better, in: Trade and Investment Policy Watch, 30.11.2020, Peterson Institute for International Economics, <https://the-diplomat.com/2020/11/following-france-and-germany-the-netherlands-pivots-to-the-indo-pacific/> [5.12.2020]

Spohr, Frederic / Reinartz, Armin, 2020, Die Globalisierung geht weiter – unter Chinas Führung, in: Capital, 27.4.2020, <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/die-globalisierung-wird-sich-beschleunigen-unter-chinas-fuehrung> [5.12.2020]

Strangio, Sebastian, 2020, Following France and Germany, the Netherlands Pivots to the Indo-Pacific, in: The Diplomat, 18.11.2020, <https://thediplomat.com/2020/11/following-france-and-germany-the-netherlands-pivots-to-the-indo-pacific/> [5.12.2020]

The Economist, The, 2020, Big deal. Who gains from RCEP, Asia's new trade pact?, 21.11.2020, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/11/21/who-gains-from-rcep-asias-new-trade-pact> [5.12.2020]

Tobin, Meghan, 2019, Amid US-China trade war, could EU be next to join the CPTPP?, Article in South China Morning Post, 7.6.2019, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/3013574/amid-us-china-trade-war-could-eu-be-next-join-cptpp> [6.12.2020]

UK Government, 2020, An update on the UK's position on accession to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), Policy Paper, 17.6.2020, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-approach-to-joining-the-cptpp-trade-agreement/an-update-on-the-uks-position-on-accession-to-the-comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-cptpp> [5.12.2020]

Abstract

RCEP – What the trade agreement means for the EU and the German economy

RCEP is relevant for Europe, but it is over-estimated in some respects. Compared with EU trade agreements, trade liberalisation remains low. This is mainly because, already before, about five sixths of intra-regional trade took place between partners under bilateral free trade agreements (FTAs), so that tariffs reduction is low overall. Only Japan, South Korea and China will reduce tariffs to a significant extent, but with transition periods of up to two decades. In services trade, apart from selective new openings, there is primarily a lock-in of existing liberalisation in order to raise reliability and transparency. Economically very relevant, however, is the consolidation of the many overlapping bilateral FTAs in the region and, above all, the simplification of rules of origin, which are quite liberal with respect to third countries. This step reduces trade bureaucracy, especially for SMEs, and will further strengthen cross-border value chains in the region.

The RCEP region is important for Germany. It accounts for 13.0 per cent of merchandise exports and 17.3 per cent of imports in 2019. Although China dominates, the other RCEP members stand for 5.8 per cent of exports and 7.3 per cent of imports. RCEP likely has little direct economic impact on Europe. A model-based study estimates a tiny positive effect of 0.06 per cent of GDP in 2030. Moderate negative trade diversion effects at the expense of European exporters (probably mainly in China) are compensated by positive effects of higher growth in the RCEP region.

China's role is overrated. RCEP did not come about under the leadership of Beijing, but of the ASEAN community. Nor has China spread its standards, since RCEP does little here either. China can participate largely because of its economic power. However, it had to agree to tariff reductions with Japan and South Korea, which it had long shied away from. RCEP was worth this price to the Chinese leadership, because it facilitates strategic self-marketing. China presents itself as a liberaliser and opponent of protectionism (of the US) and can point out that the US is not part of RCEP – and neither is its other rival India. In addition to this geopolitically relevant success, China will invest more in the region (also within the framework of the Belt and Road Initiative) and will expand its importance in regional value chains. In doing so, it is increasingly using some ASEAN countries, such as Vietnam, as an export platform, presumably also to circumvent EU and US trade barriers.

RCEP is not embarrassing for the EU. In fact, the spirit of RCEP – trade liberalisation and rules-based trade despite political conflicts – also corresponds to the EU's goals. Moreover, the EU is already present in the region with several FTAs or is negotiating them. An agreement with ASEAN has not been reached mainly due to high EU requirements on environmental and human rights standards. However, in the future, the EU must pay even more attention to the Indo-Pacific region in general. Joining RCEP does not seem advisable in this respect because of its low standards and because the EU would have to dismantle trade barriers on imports from China. Instead, the EU should consider to join a more elaborated version of CPTTP – together with the US and the United Kingdom. Within this framework, market- and value-based standards can be set on a plurilateral basis. The agreement could set precedents for new WTO rules and would be open to China, but only if Beijing accepted these standards.