KfW Research
Fokus Volkswirtschaft

Pragmatismus in der Handelspolitik: regionale Handelsabkommen

Nr. 311, 11. Januar 2021

Autorinnen: Viktoria Leuschner, research@kfw.de
Dr. Katrin Ullrich, Telefon 069 7431-9791, katrin.ullrich@kfw.de

In den letzten 30 Jahren stieg die Anzahl der regionalen Handelsabkommen stark an. Stockende multilaterale Verhandlungen innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) verstärkten diese Entwicklung. Neben der Senkung von tarifären Handelshemmnissen wurden die Handelsabkommen ab dem Jahr 2000 zunehmend genutzt, um eine tiefere Integration der Märkte in den Handelsthemen des 21. Jahrhunderts wie Dienstleistungen, Investitionen und Kapitalverkehr voranzutreiben. Tief greifende Handelsabkommen schaffen nicht nur mehr Handel zwischen Mitgliedsländern der Handelsabkommen, sondern können zudem positive Effekte auf Nicht-Mitglieder haben. Gleichzeitig zeigt sich ein Trend hin zu mehr protektionistischen Politikmaßnahmen auch außerhalb des geopolitischen Machtkampfes der führenden Exportnationen USA und China. Um ein auf Regeln anstatt relativen Machtverhältnissen basierendes Handelssystem zu forcieren, bleibt eine Reform der WTO unabdingbar.

Unsicheres Umfeld für den Welthandel

Ausgelöst durch die Covid-19-Pandemie kam es im ersten Halbjahr 2020 zu einem starken weltweiten Rückgang der Wirtschaftsleistung sowie des Handels. Grenzschließungen, Reisebeschränkungen sowie Verbote nicht-existenzieller Geschäftstätigkeit und andere Gesundheits- und Eindämmungsmaßnahmen führten zur Unterbrechung von (internationalen) Lieferketten sowie Einschränkungen in der Produktion und im Handel. Eine Vielzahl neu eingeführter protektionistischer Maßnahmen belasteten die weltweite Handelsdynamik zusätzlich.[1] Bei Waren zur Bekämpfung der Pandemie kam es in 98 Ländern zu Exportbeschränkungen, aber gleichzeitig in 102 Ländern zu Importerleichterungen. Bis Ende Oktober wurden allerdings 30 % der Exportbeschränkungen und Importerleichterungen wieder aufgehoben.[2]

Protektionistische Tendenzen im internationalen Handel zeichneten sich bereits vor der Covid-19-Pandemie ab. Die Global Trade Alert-Datenbank verzeichnete für die Jahre 2018 und 2019 die höchste Anzahl an weltweit eingeführten handelsbeschränkenden Maßnahmen von Waren seit 2009. Gegen Ende dieses Zeitraums spitzte sich auch der Handelskonflikt zwischen den USA und China zu. Auf die Einführung zusätzlicher Zölle durch die USA reagierte China mit Vergeltungsmaßnahmen, worauf die USA wiederum weitere Zölle verhängten. Ende 2019 betrafen Zusatzzölle bereits zwei Drittel des gesamten Warenhandels zwischen den beiden Ländern.[3] Wichtige Handelspartner der USA und Chinas, wie beispielsweise die EU, sind aber auch indirekt vom Handelskonflikt zwischen den beiden Ländern betroffen. Dies ist theoretisch über drei Wirkungskanäle möglich, mit sowohl positiven als auch negativen Auswirkungen für den europäischen Markt. Erstens gewinnen europäische Exporteure einen komparativen Vorteil auf chinesischen als auch amerikanischen Märkten, wenn die chinesischen bzw. US-amerikanischen Exporte bedingt durch die Zölle auf dem jeweiligen Zielmarkt teurer werden. Zweitens führen Zölle auf importierte Zwischenprodukte entlang der europäischen Wertschöpfungskette zu erhöhten Produktionskosten innerhalb der EU. Drittens können die europäischen Exporte nach China zurückgehen, wenn diese durch Importe aus den USA verdrängt werden, damit China seine Importziele aus dem Phase-1-Abkommen mit den USA erfüllen kann.[4] Die USA führten jedoch nicht nur protektionistische Maßnahmen gegen China ein, sondern entsprechende Maßnahmen betrafen auch andere wichtige Handelspartner der USA, wie beispielsweise die EU, Mexiko und Kanada.

Die Handelskonflikte mit dem Zentrum USA, insbesondere der Handelsstreit zwischen den USA und China, haben substanziell zu einer stark gestiegenen Unsicherheit im Welthandel beigetragen. Das zeigt der Welthandels-Unsicherheitsindex der Economist Intelligence Unit (Grafik 1). Denn wichtige Schlüsselereignisse des Handelsstreits, wie beispielsweise die für das 1. Quartal 2019 angekündigten Zollerhöhungen der USA auf Importe aus China, die Waren im Wert von 200 Mrd. USD betrafen, können mit einem Anstieg des Index – und damit einer höheren Unsicherheit im Welthandel – zeitlich in Verbindung gebracht werden. Unsicherheit ist problematisch, da sie generell mit einer sinkenden gesamtwirtschaftlichen Aktivität sowie mit negativen Folgen für Handel und Investitionen in Zusammenhang gebracht wird. Zwar schlossen die USA und China Anfang 2020 das Phase-1-Abkommen, welches die Unsicherheit im Welthandel wesentlich reduzierte. Dennoch bleiben die grundlegenden Konflikte zwischen den USA und China ungelöst, sodass weitere protektionistische Maßnahmen potenziell möglich sind und einen erneuten Anstieg der Unsicherheit begünstigen könnten.

ISSN 2194-9433

Hinweis: Dieses Papier gibt die Meinung der Autoren wieder und repräsentiert nicht notwendigerweise die Position der KfW.

Grafik 1: Welthandels-Unsicherheitsindex

Quelle: Ahir, H.; Bloom, N. und D. Furceri (2018), "World Uncertainty Index", Stanford mimeo, https://worlduncertaintyindex.com/ (BIP-gewichtete Durchschnittswerte von Q1 1996 bis Q2 2020); Darstellung: KfW Research.

WTO mit Auftrag für einen regelbasierten und damit sicheren Welthandel

Durch eine regelbasierte Handelspolitik strebt die WTO eine Reduktion der protektionistischen Maßnahmen sowie Unsicherheiten im Welthandel an. Seit ihrer Gründung 1995 ist es ihr Ziel, den Welthandel durch die Senkung bzw. Abschaffung von tarifären sowie nicht-tarifären Handelshemmnissen zu liberalisieren.[5] Doch die WTO befindet sich in einer Effektivitäts- und Legitimitätskrise. Die Doha-Verhandlungen als letzte multilaterale Bemühung zur Liberalisierung des Handels finden seit 2001 keinen Abschluss. Denn nur wenige Mitglieder der WTO sind bereit, weitere multilaterale Vereinbarungen zu treffen. Die Gründe dafür sind vielfältig:

- Die Anzahl der WTO-Mitglieder, die von einer wachstumsfördernden, liberalen Handelsordnung überzeugt sind, sinkt.
- Die Interessen der 164 WTO-Mitglieder sind sehr heterogen, was wiederum die Entscheidungsfindung durch das Konsensprinzip erschwert.
- Hinderlich wirkt zudem, dass das Regelwerk der WTO dringend reformbedürftig ist und im Hinblick auf Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen sowie digitalen Handel in multilateralen Verhandlungen angepasst werden müsste.
- Seit Dezember 2019 ist nach einer blockierten Neubesetzung durch die USA auch das Berufungsgremium des Streitschlichtungsmechanismus funktionsunfähig.[6]

Anstatt sich dem multilateralen Verhandlungsforum innerhalb der WTO zuzuwenden, setzen viele Länder bevorzugt auf regionale Handelsabkommen. Diese Art von Handelsabkommen erlaubt die WTO als Ausnahme vom Grundprinzip der Nicht-Diskriminierung. Ursprünglich war die Nutzung von regionalen Handelsabkommen als Ergänzung zu multilateralen Abkommen gedacht, sie werden jedoch vermehrt als Substitut genutzt. Aufgrund der Vielzahl und Unübersichtlichkeit der sich teilweise überlappenden Abkommen prägte Jagdish Bhagwati 1995 den Begriff der „Spaghetti Bowl" der regionalen Handelsabkommen.[7]

Kasten 1: Begriffsklärung und Definitionen

Regionalismus und Regionalisierung (nach Borrmann 1994):[8] Regionalismus steht für die formale regionale Integration durch Präferenz- und Freihandelsabkommen oder die Bildung von Zoll- und Wirtschaftsunionen. Dagegen ist Regionalisierung ein empirisch beobachtbarer Vorgang regionaler Verdichtung wirtschaftlicher Aktivitäten. Regionalismus kann, muss aber nicht zu Regionalisierung führen.

Regionale Handelsabkommen (nach Lejárraga 2014 und WTO):[9] Umfassen in der vorliegenden Analyse alle Freihandelsabkommen, Zollunionen oder wirtschaftliche Integration in und Kooperationsvereinbarungen zwischen zwei oder mehr souveränen Nationen oder Handelsblöcken, sowohl innerhalb als auch zwischen Regionen. Im Gegensatz dazu bezeichnen Präferenzabkommen Handelspräferenzen, die ein Land einem anderen Land oder Handelsblock einseitig anbietet.

Handelsblock (nach Mansfield 2010):[10] Alle möglichen Ausprägungen von Präferenz- oder regionalen Handelsabkommen – dabei bildet ein Präferenzabkommen einen weniger ausgeprägten Handelsblock, eine Wirtschaftsunion einen sehr ausgeprägten Handelsblock.

Meistbegünstigungsprinzip / -zoll:[11] Nach den WTO-Vereinbarungen dürfen Länder normalerweise nicht zwischen ihren Handelspartnern diskriminieren. Wird einem Land eine besondere Vergünstigung, z. B. ein niedrigerer Zollsatz für ein Produkt, gewährt, ist dieser auch für alle anderen WTO-Mitglieder anzuwenden. Der Meistbegünstigungszoll ist somit der normale, nicht-diskriminierende Zollsatz, der auf Importe erhoben wird.

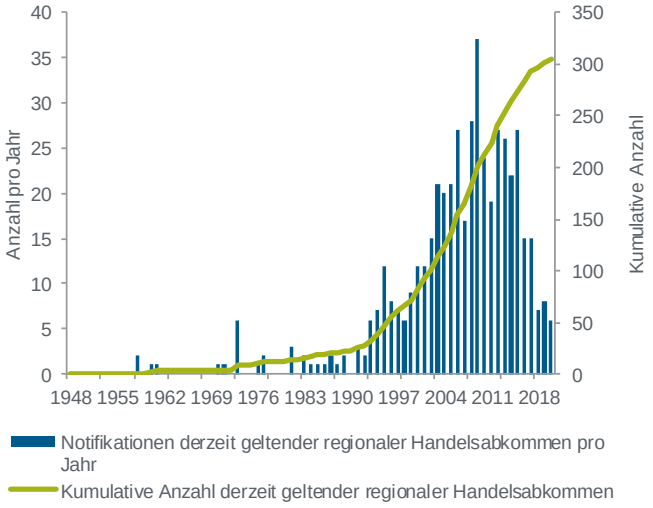
Präferenzhandelsregelungen / Präferenzzölle:[12] sind Handelspräferenzen, z. B. niedrigere oder Null-Zölle, die ein WTO-Mitglied einem Handelspartner einseitig anbieten kann. Dazu gehören die Präferenzzölle der Industrieländer auf Importe aus Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems. Ebenso fallen darunter nicht-reziproke Präferenzregelungen, wenn der Allgemeine Rat der WTO einem Mitglied eine Ausnahme gewährt, sodass es das Meistbegünstigungsprinzips nicht anwenden muss.

Ursprungsregeln:[13] Ursprungsregeln sind die Kriterien, die erforderlich sind, um die nationale Herkunft eines Produkts zu bestimmen. Denn Zölle und Beschränkungen können von der Herkunft der Importe abhängen.

Zunahme von regionalen Handelsabkommen

Seit 1990 ist die Anzahl geltender regionaler Handelsabkommen von 22 auf 305 angestiegen (s. Grafik 2). Von den 305 derzeit geltenden Abkommen wurden 82 % auf bilateraler und 18 % auf plurilateraler Ebene geschlossen.[14]

Grafik 2: Derzeit geltende regionale Handelsabkommen (nach Jahr des Inkrafttretens) 1948–2020



Mitglieder der WTO unterliegen der Pflicht, unterzeichnete regionale Handelsabkommen zu notifizieren. Dabei werden auch Erweiterungen des Abkommens auf Dienstleistungen oder Länderbeitritte notifiziert. Daher übersteigt die Gesamtanzahl aller Notifikationen die kumulative Anzahl geltender regionaler Handelsabkommen.

Quellen: WTO Regional Trade Agreements Database (Notifikationen von Waren, Dienstleistungen und Länderbeitritten einzeln gezählt); KfW Research.

Bilaterale Handelsabkommen haben dabei den Vorteil, dass sie leichter auszuhandeln und umzusetzen sind als plurilaterale Handelsabkommen. Dagegen schaffen die oft schwierigen und langjährigen Verhandlungen von plurilateralen Handelsabkommen wirtschaftliche Vorteile durch gleiche Regeln und Standards zwischen einer größeren Anzahl an Vertragspartnern.

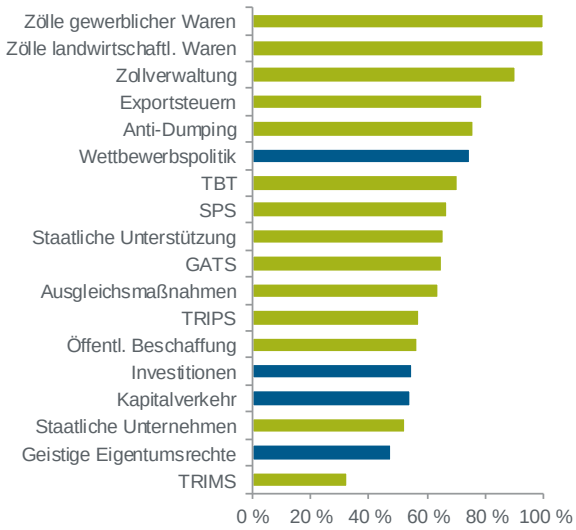
Regionale Handelsabkommen werden inhaltsreicher

Die Handelsabkommen haben sich inhaltlich über die Zeit verändert. Vor dem Jahr 1990 wurden Handelsabkommen vorwiegend abgeschlossen, um Zölle zu senken. Die in den letzten Jahren vereinbarten Handelsabkommen sind tiefer gehend und umfassen neben Zöllen auch weitere, nichttarifäre Politikbereiche (s. Grafik 3). Während mit der Senkung von Zöllen der Marktzugang vereinfacht wird, zielen tief greifende Abkommen auf einen geregelten grenzüberschreitenden Verkehr auf Waren-, Dienstleistungs- und Faktormärkten. Somit regulieren sie zunehmend Themen der nationalen Politik und setzen wichtige Rahmenbedingungen für die Integration, Funktionsfähigkeit und das Wachstum von Volkswirtschaften.

Ein Grund für die Zunahme tief greifender Abkommen ist, dass die Zollbarrieren bereits ein niedriges Niveau erreicht haben. So gilt für mehr als die Hälfte des weltweiten Warenhandels ein Meistbegünstigungszollsatz von 0 % in nichtdiskriminierender Weise für alle WTO-Mitglieder. Allerdings ist in den vergangenen 10 Jahren eine geringere Dynamik im Warenhandel zu beobachten. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung des Dienstleistungs- sowie Datenhandels zu. Letztere sowie andere aktuelle Handelsthemen deckt das Regelwerk der WTO jedoch nur unzureichend ab. Regionale Handelsabkommen bieten eine Alternative, um den Handel in diesen Bereichen zu regeln. Dies begründet sowohl den generellen Anstieg der regionalen Handelsabkommen als auch deren tief greifenden Inhalt. [15]

Seit dem Jahr 2000 behandeln regionale Handelsabkommen vor allem Themen wie Handelserleichterungen, Dienstleistungen, Investitionen und Kapitalverkehr. Die 18 Politikbereiche in Grafik 3 sind nicht nur die am häufigsten verwendeten Maßnahmen, sondern werden auch als die Kernbestimmungen identifiziert. Sie definieren ein grundlegendes Regelwerk für den Marktzugang und sollen ein reibungsloses Funktionieren der globalen Wertschöpfungsketten sicherstellen. Die meisten dieser Politikbereiche sind zwar durch das WTO-Regelwerk abgedeckt.[16] In einigen Fällen gehen die Verpflichtungen der regionalen Handelsabkommen allerdings darüber hinaus. Dies ist für die Bereiche Wettbewerbspolitik, Investitionen, Kapitalverkehr sowie geistige Eigentumsrechte der Fall. Sie lassen sich daher auch nicht im Rahmen der WTO-Regeln rechtlich durchsetzen. Daher müssen in den Handelsabkommen auch die Durchsetzung von Regeln und die Streitbeilegung abgehandelt werden. Entsprechend sind die regulatorischen Anforderungen an sie gestiegen.[17]

Grafik 3: Anteil der meist abgedeckten Politikbereiche



TBT=Technical Barriers to Trade; SPS=Sanitary and Phytosanitary measures; GATS=General Agreement on Trade in Services; TRIPS=Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights; TRIMS=Agreement on Trade-Related Investment Measures

Grün=Politikbereiche unter dem Mandat der WTO; blau=Politikbereiche außerhalb des Mandats der WTO

Quellen: Hofmann, C.; Osnago, A. und M. Ruta (2017), Horizontal depth : a new database on the content of preferential trade agreements, The World Bank, Policy Research Working Paper, 7981; Darstellung: KfW Research.

Die Bedeutung des digitalen Handels wächst. Dies zeigt sich auch in den Bestimmungen in tief greifenden Handelsabkommen, die diesen Bereich regeln. Zwar sind die Regelungen zum immateriellen grenzüberschreitenden Handel in den Abkommen generell sehr verschieden. Deutliche Unterschie-

de zeigen sich in der Behandlung von grenzüberschreitenden Datenströmen, der Datenlokalisierung sowie dem Schutz personenbezogener Daten. Letzteres ist im Sinn des Verbraucherschutzes, der mit höheren Anforderungen an Sicherheit, Schutz, Gesundheit und ökologischer Nachhaltigkeit an Bedeutung gewonnen hat.[18] In einigen Bereichen zeigen sich aber auch regulatorische Konvergenzen. Dazu gehören beispielsweise Maßnahmen zur Erleichterung des elektronischen Geschäftsverkehrs, der Abbau unnötiger Hindernisse und die Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMUs.

In den letzten 20 Jahren haben vor allem fortgeschrittene Volkswirtschaften wie die EU, die USA oder Japan von tief greifenden Handelsabkommen Gebrauch gemacht, sowohl beim Abschluss von Abkommen untereinander als auch bei Abkommen mit Entwicklungsländern. Im Gegensatz dazu sind Handelsabkommen zwischen Entwicklungsländern, China inbegriffen, weniger tief greifend.[19] Diese Beobachtung passt zu dem Ergebnis von Yalcin et al. (2017), welches eine hohe Korrelation zwischen implementierten nicht-tarifären Handelshemmnissen und dem Einkommensniveau einer Volkswirtschaft findet. Demnach zielen vor allem Industrieländer durch tief greifende Abkommen auf eine Senkung von nicht-tarifären Handelshemmnissen ab.[20]

Kasten 2: Ökonomische Auswirkungen regionaler Handelsabkommen

Grundsätzliches Ziel von Handelsabkommen ist der Abbau von Handelshemmnissen und das daraus resultierende Wachstum von Handel und Wirtschaft. Das Konzept der handelsschaffenden und handelsumlenkenden Effekte beschreibt die dahinterstehende ökonomische Wirkungsweise.

- Handelsschaffende Effekte führen zu einer Wohlfahrtssteigerung der Mitgliedsländer durch mehr Handel zwischen den Vertragspartnern aufgrund der Präferenzbehandlung.

- Handelsumlenkende Effekte führen zu einer Wohlfahrtssenkung bei Nicht-Mitgliedsländern durch erschwerten Marktzugang. Aber auch die Mitgliedsländer können durch entgangene Zolleinnahmen Nachteile erleiden, wenn die Importe aus Nicht-Mitgliedsländern durch Importe aus Mitgliedsländern substituiert werden.

In welchem Umfang diese Effekte infolge eines Handelsabkommens entstehen und welcher der beiden Effekte letztendlich überwiegt, hängt von der jeweiligen Ausgestaltung und Umsetzung des Abkommens ab.

Substanziell ist hier die Unterscheidung zwischen Handelsabkommen, die vor allem die Senkung von Zöllen betreffen, und tief greifenden Handelsabkommen. Handelsabkommen, die lediglich auf die Senkung von Zöllen abzielen, sind von Natur aus diskriminierend gegenüber Ländern außerhalb des Handelsabkommens.[21] In Freihandelsabkommen, in denen jedes Mitgliedsland seinen eigenen Außenzoll setzt, spielen zudem Ursprungsregeln (Definition siehe Kasten 3) eine Rolle. Sie stellen sicher, dass Nicht-Mitglieder beim Handel nicht von Präferenzregeln profitieren können.[22] Diese einzuhalten ist kostspielig und führt dazu, dass sich die Nutzung von Präferenzzöllen (Definition siehe Kasten 3) für manche Unternehmen nicht rechnet und sie daher Meistbegünstigungszölle (Definition siehe Kasten 3) nutzen.[23] Empirische Ergebnisse zeigen sogar, dass die Notwenigkeit für Ursprungsregeln generell gering ist, da die Mitglieder von Freihandelsabkommen generell ähnliche Außenzölle setzen.[24]

Tief greifende Handelsabkommen, wie sie in den letzten drei Jahrzehnten vermehrt genutzt wurden, umfassen neben Zöllen auch Politikbereiche, die nicht notwendigerweise diskriminierend gegenüber Nicht-Mitgliedern sind:

- Politikbereiche, die über das Regelwerk der WTO hinausgehen, betreffen oftmals sowohl alle ausländischen Märkte als auch den inländischen Markt. Zwar sind beispielsweise Bestimmungen zur Korruptionsvermeidung, Durchsetzung von Urheberrechten und Umweltschutz de jure diskriminierend gegenüber Nicht-Mitgliedern, de facto finden sie jedoch auch gegenüber Handelspartnern außerhalb des Abkommens Anwendung.

- Politikbereiche, die über die Senkung von Zöllen hinausgehen, werden oftmals direkt rechtlich auf dem Grundsatz der Meistbegünstigung eingeführt, sodass auch hieraus keine Diskriminierung entsteht. Die Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips ist hierbei umso bemerkenswerter, als dass diese Nicht-Diskriminierung oftmals nicht durch das WTO Regelwerk vorgesehen ist.

- Darüber hinaus ist die Herkunft von Dienstleistungen, Kapital und Eigentumsrechten schwerer zu definieren. Daher sind Ursprungsregeln für tief greifende Politikbereiche oft liberaler ausgestaltet als für Waren und damit auch weniger diskriminierend.[25]

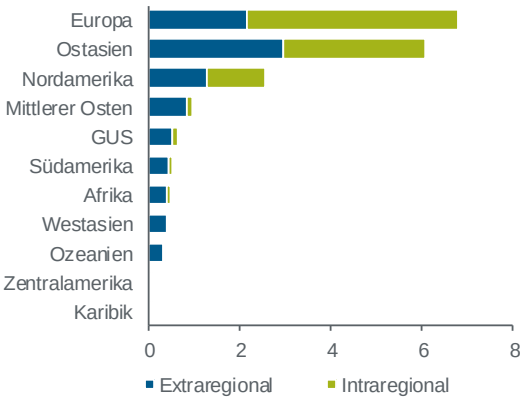
Tatsächlich zeigt die empirische Forschung in tief greifenden Abkommen mehr handelsschaffende und weniger handelsumlenkende Effekte als in weniger tief greifenden Abkommen. Solange die Abkommen nicht-diskriminierender Natur sind, können sogar handelsschaffende Effekte in Ländern außerhalb der Handelszone auftreten.[26]

Ausrichtung des Warenhandels kann sich von der Ausrichtung der Handelsabkommen unterscheiden

Wenige Regionen sind für einen Großteil des weltweiten Warenhandels verantwortlich. So entfallen 82 % des weltweiten Warenexports auf die Regionen Europa, Ostasien sowie Nordamerika (Grafik 4). Europa ist mit der Wirtschaftsunion (EU) sowie der Währungsunion (Eurozone) die am tiefsten wirtschaftlich integrierte Region weltweit. Diese tiefe wirtschaftliche Integration trägt zusammen mit einer Vielzahl von intraregionalen bilateralen Handelsabkommen zu einem intensiven Handel innerhalb Europas bei. In Ostasien und Nordamerika dagegen fehlen zwar die gemeinsame Währung sowie eine tiefe politische Integration. Doch auch in diesen beiden Regionen entfällt die Hälfte aller Exporte auf die jeweilige Region. Auch hier stärken große intraregional geschlossene Handelsabkommen – in Ostasien der ASEAN-Verbund und in Nordamerika USMCA als Nachfolgeabkommen der NAFTA – sowie eine Vielzahl an bilateralen intraregionalen Handelsabkommen den Handel innerhalb der Region.

Grafik 4: Warenexport nach Region

in Bio. USD, 2019



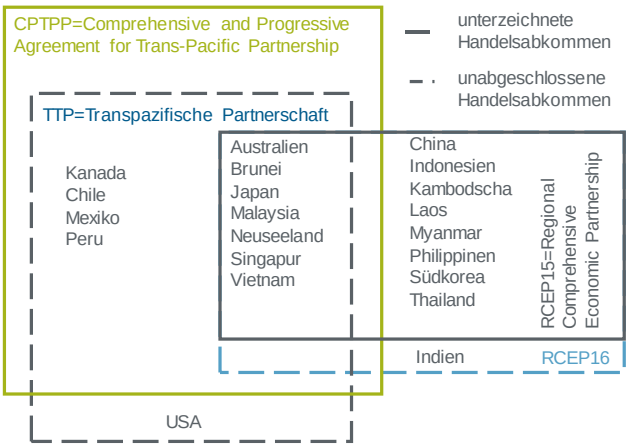
Quellen: UNCTAD Statistics (Regionale Aufteilung orientiert sich an der Definition der Regional Trade Agreements Database der WTO; GUS=Gemeinschaft Unabhängiger Staaten); KfW Research.

Die Ausrichtung von regionalen Handelsabkommen in Europa, Amerika sowie Asien hat sich im Zeitablauf geändert. Europa und Amerika fokussierten sich ab 1960 auf die intraregionale wirtschaftliche Integration mit der Bildung von Freihandelsabkommen sowie Zollunionen. In Asien hingegen grenzten sich die Regionen, bedingt durch ihre kulturelle, religiöse sowie politische Vielfalt, voneinander ab und schlossen untereinander nur wenige Handelsabkommen mit geringer wirtschaftlicher Reichweite. Als sich Europa und Amerika nach der Beendigung des Ost-West-Konflikts ab dem Jahr 2000 verstärkt extraregional orientierten, begann auch in Asien ein starker Trend zur Schließung von Handelsabkommen. Vor allem Ostasien orientierte sich dabei von Anfang an stark extraregional. Der Anstieg an Handelsabkommen war hier durch eine vom Markt getriebene wirtschaftliche Integration begründet, bei der sich die Unternehmen mit globalen Wertschöpfungsketten über Ländergrenzen hinweg direkt untereinander vernetzten.[30]

Mega-regionale Handelsabkommen sind im Trend

Internationale Wertschöpfungsketten sind ein Grund, warum sich Länder oder Handelsblöcke dazu entscheiden, mega-regionale Handelsabkommen zu verhandeln. Diese zwischen Ländern oder Handelsblöcken geschlossenen Abkommen betreffen einen substanziellen Anteil des Welthandels sowie der ausländischen Direktinvestitionen. Was als mega-regionales Abkommen gilt, ist allerdings nicht genau definiert. In der Literatur werden beispielsweise ein Schwellenwert von 25 % des globalen Waren- und Dienstleistungshandels sowie 25 % der globalen ausländischen Direktinvestitionen als definierendes Merkmal genutzt.[31] Allerdings hat das zuletzt geschlossene mega-regionale Handelsabkommen CPTPP einen weitaus niedrigeren, aber immer noch beachtlichen Anteil von 14 % aller weltweit importierten Waren und Dienstleistungen als auch einen Anteil von 14 % der globalen Bestände an ausländischen Direktinvestitionen.[32] Da die mega-regionalen Handelsabkommen einen großen Teil des weltweiten Handels abdecken, sind sie insbesondere für multinationale Firmen interessant. Dabei gehen die aktuellen, plurilateralen mega-regionalen Handelsabkommen (Grafik 5) inhaltlich über die Senkung von Zöllen hinaus und schaffen Regeln und Standards für eine Vielzahl von Märkten. Dementsprechend lassen sie sich den tief greifenden regionalen Handelsabkommen zuordnen.[33]

Grafik 5: Aktuelle plurilaterale mega-regionale Handelsabkommen



Anmerkung: Während CPTPP von 7 Ländern ratifiziert wurde und für diese in Kraft getreten ist,[34] steht für RCEP15 die Ratifizierung noch aus.

Quellen: Petri, P. A. und M. G. Plummer (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, KfW Research.

Die größten, plurilateralen Foren außerhalb der WTO, in denen sich Länder und Handelsblöcke zur Liberalisierung des Handels zusammengefunden haben, sind die in Grafik 5 dargestellten mega-regionalen Handelsabkommen. Das erste weltweit verhandelte mega-regionale Handelsabkommen ist das TPP. 2017 stieg die USA aus den Verhandlungen aus. Die übrigen Partner des TPP finalisierten 2018 die Verhandlungen im CPTPP. Das RCEP wurde seit 2012 verhandelt. Indien verließ zwar die Verhandlungen Ende 2019, unter anderem aus Angst, dass im Verarbeitenden Gewerbe

durch den chinesischen Wettbewerb Arbeitsplätze wegfallen würden. Ein Wiedereinstieg ist jedoch möglich.[35] Die verbliebenen Vertragspartner unterzeichneten am 15. November 2020 das Abkommen, mit dem die weltweit größte Freihandelszone geschaffen wurde.[36] Damit das Abkommen in Kraft treten kann, muss es noch ratifiziert werden.[37]

Geopolitische Interessen fördern Abschluss regionaler Handelsabkommen

Neben ökonomischen Gründen spielen bei der Schließung von regionalen Handelsabkommen auch politische Interessen eine Rolle. In dem Fall zielen Politiker auf eine erhöhte Sicherheit im Handel, eine erhöhte Verhandlungsmacht, eine auf dem Handelsabkommen aufbauende Kooperation in der Zukunft oder nutzen Handelsabkommen als Verpflichtungsmechanismus zwischen Handelspartnern.[38] Die Interessen sind geopolitischer Natur, wenn sie aus einem Wettbewerb um Macht und Einfluss entstehen.[39] Aktuell zeigt sich die geopolitische Komponente an der Rivalität zwischen den beiden größten Volkswirtschaften der Welt, USA und China.

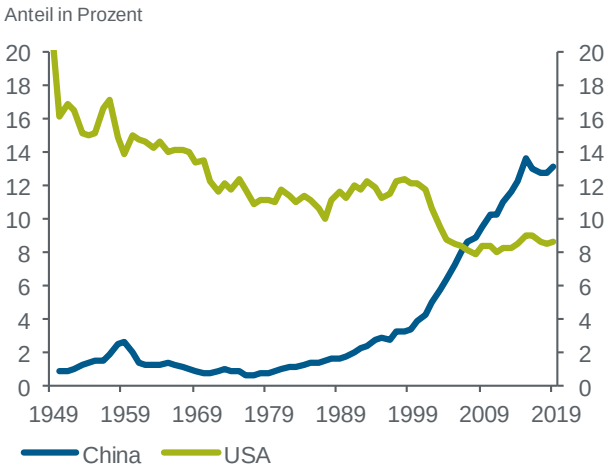
Der wirtschaftliche Aufstieg Chinas (s. Kasten 3) löste bei den USA geopolitische und nationale Sicherheitsbedenken aus.[40] So übersteigt seit 2007 Chinas Anteil am weltweiten Warenexport den der USA (Grafik 6). Konfliktpotenzial birgt vor allem der nicht-marktwirtschaftliche Charakter von Chinas Wirtschaft. Chinas staatseigene Unternehmen sowie die starke Subventionierung der Produktion sind auch innerhalb der WTO ein zentraler Kritikpunkt an dem Land. Von seiten der USA wird daher in Betracht gezogen, sich von China wirtschaftlich zu entkoppeln.[41] Zum einen zeigt sich diese Absicht in dem Handelskonflikt, zum anderen ergeben die aktuellen mega-regionalen Handelsabkommen Hinweise auf eine mögliche Distanzierung zwischen den USA und dem ostasiatischen Raum, inklusive China. So wird Chinas Position und die regionale Integration Ostasiens durch den Abschluss von RCEP gestärkt.[42]

Geopolitische Machtinteressen werden auch beim CPTPP sichtbar. Während China bereits Interesse an einem Beitritt geäußert hat, könnten auch die USA einen Beitritt in Erwägung ziehen. Ausschlaggebend sind die bisherigen Mitglieder des CPTPP, denn sie müssen einem Beitritt der Länder zustimmen. Sollten die USA vor China beitreten, besteht die Möglichkeit, dass die USA mithilfe des Vetorechts Chinas Beitritt verhindert. Gleichzeitig würde ein Beitritt Chinas substanzielle nationale Reformen in Themen wie staatliche Unternehmen, Datenflüsse sowie Subventionen erfordern. Da sich China allerdings derzeit nicht reformbereit zeigt, erscheint der Beitritt Chinas zum CPTPP auf kurze und mittlere Sicht eher unwahrscheinlich.[43] Für einen Beitritt der USA wären jedoch ebenfalls substanzielle Bedingungen zu erfüllen, u. a. signifikante Änderungen am Vertrag sowie die momentan fehlende Unterstützung im US-Kongress.[44]

Kasten 3: Chinas wirtschaftlicher Aufstieg

Die Wachstumsstrategie Chinas stützte sich seit den 1990er-Jahren auf die Endmontage importierter Zwischenprodukte und deren anschließenden Export, die die Vorteile internationaler Arbeitsteilung nutzte und mit einem zunehmenden Warenhandel verbunden war. Im Jahr 2001 trat China der WTO bei[45], womit noch günstigere Bedingungen für das exportorientierte Wachstumsmodell geschaffen wurden. Daher konnte China zwischen 2001 und 2009 eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts von 11 % erreichen. Seit 2009 ist China gemessen am weltweiten Warenexport die global führende Exportnation.[46] Da der Export als Wachstumsmotor in den letzten Jahren allerdings mehr und mehr an seine Grenzen gelangt, konzentriert sich die chinesische Regierung zunehmend auf die Stärkung der inländischen Nachfrage. Die Neuausrichtung des Wachstumsmodells zeigte sich bereits nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 mit dem Ausbau nationaler Lieferketten und damit einer reduzierten Abhängigkeit von importierten Vorleistungen.[47] Obwohl dies mit einer trendmäßigen Abnahme des Wachstums verbunden ist, zählt China gemessen am realen BIP nach den USA als zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt und wird von der Weltbank unter der Gruppe der Volkswirtschaften mit höherem mittleren Einkommen gelistet.

Grafik 6: Bedeutung der USA und Chinas für den weltweiten Warenexport



Quellen: UNCTAD; KfW Research.

Die mögliche Fragmentierung des Welthandels in große Handelsblöcke, die sich diskriminierend gegenüberstehen, stellt ein ungünstiges Szenario für den freien, regelbasierten Welthandel dar. Denn in diesem Fall würde der weltweite Handel nicht mehr auf allgemeingültigen Regeln der WTO, sondern auf den Regelungen der großen Handelsblöcke basieren, welche von den herrschenden Machtverhältnissen bestimmt würden. In Anbetracht der Konflikte und Distanzierung der USA von China erscheint es plausibel, dass sich zwei Handelsblöcke mit diesen beiden Volkswirtschaften als zentralen Akteuren etablieren könnten. Dabei ist denkbar,

dass sich Südamerika, Saudi-Arabien, Israel sowie Südkorea an den USA orientieren und Afrika sowie Russland an China.

Schließen sich Länder keinem der großen Handelsblöcke an, könnte dies für sie zum Problem werden. Wenn sich die Handelsblöcke nach außen diskriminierend zeigen und Handel vorwiegend zwischen den Mitgliedsländern stattfindet, sind Länder außerhalb der Handelsabkommen im Nachteil. Mit vorzugsweise großen Ländern innerhalb der Handelsblöcke Handelsabkommen zu schließen, ist für sie dann unabdingbar, um vom internationalen Handel weiterhin zu profitieren.[48] Die EU ist jedoch im internationalen Handel groß genug, um zwischen der Orientierung an einem der beiden Handelsblöcke zu wählen oder sich als eigenständiger, unabhängiger Handelsblock zu positionieren. Letzteres würde es ihr wohl auch besser erlauben, möglichst umfassende Handelsabkommen zu unterstützen und eine Reform der WTO voranzubringen.[49]

Ausblick: Die zukünftige Rolle der WTO in einer Welt regionaler Handelsabkommen

Unabhängig davon, welche Rolle die EU im Konflikt zwischen den USA und China einnimmt, ist eine Stärkung und Reformierung der WTO für sie eine wesentliche Option, die auch eine Vermittlung zwischen den USA und China einschließen kann. Um das WTO-Regelwerk weiter zu entwickeln, gibt es eine ganze Reihe von Ansatzpunkten. Dazu gehört beispielsweise der Umgang mit staatlichen Subventionen, auch um den Wettbewerb mit China fairer zu gestalten. Hier haben die EU, USA sowie Japan im Rahmen ihrer Trilateralen Initiative Vorschläge zur Weiterentwicklung vorgelegt. Auch dem Thema der staatseigenen Unternehmen will sich die Initiative widmen. Dies gewinnt vor dem Hintergrund umfassender staatlicher Hilfen während der Corona-Krise, die den Einfluss des Staates auf die Wirtschaft erhöht, an Aktualität.

Darüber hinaus laufen plurilaterale Verhandlungen zwischen WTO-Mitgliedern zu den Themen digitaler Handel, Dienstleistungen sowie Investitionen. Damit solche Vereinbarungen in Kraft treten können, müssen die zustimmenden Länder mindestens 80 % des Welthandels in dem jeweiligen Bereich auf sich vereinen.[50] So kommen die EU, die USA, China und Japan zusammen auf rund 60 % der globalen Dienstleistungsexporte. Entsprechend können auch die Schwergewichte im Handel die Regeln i. d. R. nicht allein diktieren, selbst wenn sie sich untereinander einig wären. Denn einige große Schwellenländer, wie beispielsweise Indien, stehen den plurilateralen Initiativen kritisch gegenüber. Ihrer Ansicht nach schränken diese den Handlungsspielraum von Entwicklungs- und Schwellenländern zu sehr ein. Zudem befürchten sie, dass sie durch den starken Druck der Märkte doch den Vereinbarungen zustimmen müssen, ohne die Regeln mit gesetzt zu haben.[51]

Dass Verhandlungen von WTO-Mitgliedern erfolgreich verlaufen können, zeigt die Bildung eines Interims-Streitschlichtungsmechanismus, der solange gelten soll, wie die Neuberufung der WTO-Berufungsinstanz blockiert ist.[52] Aber selbst wenn weitere Reformbemühungen auf keinen fruchtbaren Boden fallen, verbleiben der WTO die Überwachungsfunktion und ihre Bemühungen, den Welthandel so transparent wie möglich zu gestalten.[53]

Folgen Sie KfW Research auf **Twitter.**

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation.

Zur Anmeldung

[1] Deloitte (2020), COVID-19 Briefing: Peak Globalisation? Trends im Welthandel und die Konsequenzen der Corona-Krise, https://www2.deloitte.com/de/de/blog/covid-19-briefings/2020/covid-19-briefing-auswirkungen-auf-den-welthandel.html, zuletzt aufgerufen am 27.10.2020.

[2] International Trade Center (2020), ITC Market Access Map, Tracking of COVID-19 Temporary Trade Measures, https://www.macmap.org/covid19, Zahlen Stand 29.10.2020.

[3] Deutsche Bundesbank (2020), Folgen des zunehmenden Protektionismus, Monatsbericht Januar 2020, 49–71.

[4] Herrero, A. G. (2019), Europe in the midst of China-US strategic economic competition: What are our options?, CESifo Forum, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, 20(1), 11–20.

[5] Dies geschieht in multilateralen Liberalisierungsrunden – also Verhandlungen, an denen alle WTO-Mitglieder teilnehmen. Dabei gilt das Grundprinzip der Nicht-Diskriminierung – auch Meistbegünstigungsgrundsatz genannt. Demnach muss ein WTO-Mitglied, welches einem anderen WTO-Mitglied Handelsvergünstigungen gewährt, diese auch zwingend allen anderen WTO-Mitgliedern gewähren. Neben ihrer Rolle als Forum für multilaterale Verhandlungen überwacht die WTO den Abschluss und die Einhaltung multilateraler Abkommen, beobachtet und überprüft nationale Handelspolitiken und trägt zur Streitschlichtung zwischen WTO-Mitgliedsstaaten bei.

WTO (2015), Understanding the WTO, WTO.

[6] Mildner, S.-A.; Tepper, K. und E. von Unger (2020), WTO – die Hüterin des Welthandels in der Krise, Wirtschaftsdienst, 100(5), 332–337.

[7] Panezi, M. (2016), The WTO and the Spaghetti Bowl of Free Trade Agreements, Four Proposals for Moving Forward, Centre for International Governance Innovation, Policy Brief, 87.

[8] Borrmann, A. und G. Koopmann (1994), Regionalisierung und Regionalismus im Welthandel, Wirtschaftsdienst, 74(7), 365–372.

[9] Lejárraga, I. (2014),Deep Provisions in Regional Trade Agreements: How Multilateral-friendly?: An Overview of OECD Findings, OECD Trade Policy Papers, 168, Paris, OECD Publishing; Definition der Präferenzabkommen wurde dem WTO Glossar entnommen, https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm, zuletzt aufgerufen am 29.10.2020.

[10] Mansfield, E. D. und E. Solingen (2010), Regionalism, Annual Review of Political Science, 13(1), 145–63.

[11] https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm, https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm

[12] https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/preferential_trade_arrangements_ptas_e.htm

[13] https://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/roi_info_e.htm

[14] Als bilateral werden dabei Handelsabkommen zwischen zwei Ländern bzw. Handelsblöcken bezeichnet. Sind mehr als zwei Länder oder Handelsblöcke an den Handelsabkommen beteiligt, handelt es sich um plurilaterale Handelsabkommen.

[15] Mattoo, A.; Rocha, N. und M. Ruta (eds.) (2020), Handbook of Deep Trade Agreements, Washington DC, World Bank.

[16] Zusammen mit dem GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) bilden das GATS und TRIPS die drei Hauptabkommen und damit die Säulen der WTO, welche verpflichtend für alle WTO-Mitglieder gelten. Diese multilateralen Abkommen regeln den Waren- und Dienstleistungshandel sowie geistige Eigentumsrechte. Darunter fallen auch Themen wie Anti-Dumping, staatliche Unternehmen oder Ausgleichsmaßnahmen. Daneben gelten weitere multilaterale Nebenabkommen wie das TBT, SPS sowie TRIMS.

[17] Hofmann, C.; Osnago, A. und M. Ruta (2017), Horizontal depth : a new database on the content of preferential trade agreements, The World Bank, Policy Research Working Paper, 7981; Bown, C. P. (2016), Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO, Discussion Paper Series on Global and Regional Governance, Council on Foreign Relations; Mattoo, A.; Rocha, N. und M. Ruta (eds.) (2020), Handbook of Deep Trade Agreements, Washington DC, World Bank.

[18] Burri, M. und R. Polanco (2020), Digital Trade Provisions in Preferential Trade Agreements: Introducing a New Dataset, Journal of International Economic Law, 23(1).

[19] Mattoo, A.; Rocha, N. und M. Ruta (eds.) (2020), Handbook of Deep Trade Agreements, Washington DC, World Bank.

[20] Yalcin, E.; Kinzius, L. und G. Felbermayr (2017), Hidden Protectionism: Non-Tariff Barriers and Implications for International Trade, Studie des ifo Instituts für die Bertelsmann Stiftung.

[21] Mattoo, A.; Mulabdic, A. und M. Ruta (2019), Trade Creation and Trade Diversion in Deep Agreements, World Bank; Baldwin, R. (2014), Multilateralising 21st Century Regionalism, Paper prepared for the OECD conference "Global Forum on Trade Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World.

[22] Lejárraga, I. (2014),Deep Provisions in Regional Trade Agreements: How Multilateral-friendly?: An Overview of OECD Findings, OECD Trade Policy Papers, 168, Paris, OECD Publishing.

[23] Hayakawa, K.; N. Jinji, T. Matsuura, T. Yoshimi (2019), Costs of utilizing regional trade agreements, Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI), Discussion paper, 19-E-054.

[24] Felbermayr, G.; Teti, F. und E. Yalcin (2018), On the Profitability of Trade Deflection and the Need for Rules of Origin, CESifo Working Paper, 6929.

[25] Baldwin, R. (2014), Multilateralising 21st Century Regionalism, Paper prepared for the OECD conference "Global Forum on Trade Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World; Lejárraga, I. (2014),Deep Provisions in Regional Trade Agreements: How Multilateral-friendly?: An Overview of OECD Findings, OECD Trade Policy Papers, 168, Paris, OECD Publishing.

[26] Mattoo, A.; A. Mulabdic und M. Ruta (2019), Trade Creation and Trade Diversion in Deep Agreements, World Bank.

[30] Estevadeordal, A.; Shearer, M. und K. Suominen (2011), Regional Integration in the Americas: State of Play, Lessons, and Ways Forward, Asian Development Bank Institute, Working Paper, 277; Kawai, M. und G. Wignaraja (2010), Asian FTAs: Trends, Prospects, and Challenges, Asian Development Bank, Economics Working Paper, 226; Pomfret, R. (2019), Different Paths to Economic Integration in Europe and Asia, Asian Development Bank Institute, Working Paper, 1063.

[31] World Economic Forum (2014), Mega-regional Trade Agreements Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?, Global Agenda Council on Trade & Foreign Direct Investment.

[32] Ciuriak, D.; Xiao, J. und A. Dadkhah (2017), Quantifying the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, East Asian Economic Review, 21(4), 343–386.

[33] Bown, C. P. (2016), Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO, Discussion Paper Series on Global and Regional Governance, Council on Foreign Relations.

[34] Siehe https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/index.aspx?lang=eng

[35] Neue Mitglieder können RCEP noch in den ersten 18 Monaten nach in Kraft treten des Vertrages beitreten. Siehe EIU (2020): Regional Comprehensive Economic Partnership: set to strengthen Asian supply chains?, Featured analysis, S. 3.

[36] Petri, P. A. und M. G. Plummer (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.

[37] Das Abkommen tritt 60 Tage nach der Ratifizierung durch die Mitgliedsstaaten in Kraft. Dabei ist eine gewisse Staffelung möglich. Wenn mindestens 6 der ASEAN-Unterzeichnerstaaten und 3 Staaten, die nicht Mitglied von ASEAN sind, RCEP ratifiziert haben, wird es für diese Länder wirksam. Andere Länder können dann entsprechend später folgen. Siehe RCEP text and associated documents, Final provisions; https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/rcep-chapter-20.pdf

[38] Weltbank (2000), Trade Blocs, World Bank Policy Research Report, 20809.

[39] Dieter, H. (2014), The Return of Geopolitics, Trade Policy in the Era of TTIP and TPP, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis.

[40] Bown, C. P. (2016), Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO, Discussion Paper Series on Global and Regional Governance, Council on Foreign Relations.

[41] González A. und N. Véron (2019), EU Trade Policy amid the China-US Clash: Caught in the Cross-Fire?, Peterson Institute for International Economics, Working Paper.

[42] EIU (2020): Regional Comprehensive Economic Partnership: set to strengthen Asian supply chains?, Featured analysis.

[43] Hufbauer, G. C.; Schott, J. J. und Z. Lu (2020), China and the Trans-Pacific Partnership: In or out?, Peterson Institute for International Economics, https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/china-and-trans-pacific-partnership-or-out, zuletzt aufgerufen am 15.09.2020.

[44] Lake II, Charles D. (2020), Memorandum on a Three-part Strategy to Take the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership to the Next Level, PIIE series outlining policy priorities and solutions, Rebuilding the Global Economy.

[45] BMWi (2019), Weltwirtschaft im Wandel, Wie die Digitalisierung, Handelskonflikte und Chinas Aufstieg globale Handelsverflechtungen verändern, Monatsbericht Dezember 2019, 12–19.

[46] Daten zu Wachstumsraten des realen BIPs, dem realen BIP, Warenexporten, Warenimporten, Dienstleistungsexporten sind im gesamten Papier der UNCTAD Datenbank entnommen, http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en, zuletzt aufgerufen am 30.10.2020.

[47] Deutsche Bundesbank (2018), Die Neuausrichtung der chinesischen Wirtschaft und ihre internationalen Folgen, Monatsbericht Juli 2018, 41-59; McKinsey Global Institute (2020), Risk, resilience, and rebalancing in global value chains.

[48] Akman, M. S.; Armstrong, S.; Dadush, U.; Gonzalez, A.; Kimura, F.; Nakagawa, J.; Rashish, P.; Tamura, A. und C. A. P. Braga (2020), World Trading System under Stress: Scenarios for the Future, Global Policy, 11(3), 360–366.

[49] González A. und N. Véron (2019), EU Trade Policy amid the China-US Clash: Caught in the Cross-Fire?, Peterson Institute for International Economics, Working Paper; Herrero, A. G. (2019), Europe in the midst of China-US strategic economic competition: What are our options?, CESifo Forum, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, 20(1), 11-20; Vincini, A. (2019), Globalization, protectionisms and new equilibriums theory, Munich Personal RePEc Archive Paper, 96707.

[50] Adlung R. und H. Mamdouh (2016), Plurilateral Trade Agreements: An Escape Route for the WTO?, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division, WTO Working Paper ERSD-2017-03.

[51] Mildner, S.-A.; Tepper, K. und E. von Unger (2020), WTO – die Hüterin des Welthandels in der Krise, Wirtschaftsdienst, 100(5), 332–337.

[52] Mildner, S.-A.; Tepper, K. und E. von Unger (2020), WTO – die Hüterin des Welthandels in der Krise, Wirtschaftsdienst, 100(5), 332–337.

[53] Akman, M. S.; Armstrong, S.; Dadush, U.; Gonzalez, A.; Kimura, F.; Nakagawa, J.; Rashish, P.; Tamura, A. und C. A. P. Braga (2020), World Trading System under Stress: Scenarios for the Future, Global Policy, 11(3), 360–366.