

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



Jahre | 1964–2014

German Development
Institute

Factory Asia – ein neues „Riesenhandelsabkommen“?

Von Clara Brandi, Dominique Bruhn
& Max Buege

*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)*

Die aktuelle Kolumne

vom 19.05.2014

Factory Asia – ein neues „Riesenhandelsabkommen“?

Bonn, 19.05.2014. Am Wochenende trafen sich die Handelsminister der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftskooperation (APEC), eines Forums von 21 Ländern des asiatischen und pazifischen Raums, darunter die USA, Japan und China. Ziel des Treffens: die Idee eines Freihandelsabkommens voran zu treiben. Alle reden über das transatlantische Mega-Abkommen TTIP, aber auch in Asien-Pazifik gibt es Initiativen, die der Weltwirtschaft ihren Stempel aufdrücken werden. Mit dem APEC-Vorstoß steht die Bildung eines riesigen Handelsblocks auf der Agenda, der knapp 60 % des weltweiten Bruttoinlandsproduktes repräsentieren würde.

Angesichts der Bedeutung von grenzübergreifenden Produktionsnetzwerken ist das Abkommen eine wichtige Initiative für die weitere ökonomische Integration der Region. Ein übergreifendes, regionales Mega-Abkommen ist sinnvoller als das aktuelle Gewirr der vielen bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedern. Allerdings besteht das Risiko, dass das neue Abkommen die bestehenden nicht ersetzt, sondern ergänzt. Dies könnte die Handelsregeln in der Region noch komplexer machen. Deshalb ist es wichtig, dass die APEC-Mitglieder sich weiter für einen offenen Regionalismus stark machen, der den Weg zum für alle vorteilhafteren Multilateralismus nicht versperrt.

Warum ein neues Abkommen?

Der Impuls für das neue Abkommen beruht zum einen auf ökonomischen Gründen: Das APEC-Abkommen könnte Handelskosten stark senken. Zum anderen spielt die Stagnation der multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) eine Rolle. Doch letztlich stecken vor allem strategische Überlegungen hinter dem aktuellen chinesischen Vorstoß für ein neues Mega-Abkommen: Das APEC-Abkommen ist eine Reaktion auf die „Transpazifische Partnerschaft“ (TPP), bei der China außen vor ist. Für China steht viel auf dem Spiel: Durch TPP entsteht unter US-Führung ein Abkommen, das die Standards und Regeln der Zukunft in der Region – oder sogar darüber hinaus – bestimmen könnte. Dies gefährdet Chinas Schlüsselrolle im asiatischen Handelsraum.

„Wertschöpfungsketten“ charakterisieren zunehmend den Welthandel des 21. Jahrhunderts. Die Integration von Schwellenländern in internationale Produktionsnetzwerke ist ein wesentlicher Faktor für deren wirtschaftlichen Erfolg innerhalb des letzten Jahrzehnts. „Factory Asia“ ist ein Musterbeispiel für dieses Phänomen: In Asien liegt der Anteil ausländischer Wertschöpfung an den Exporten bei über 30 %. Das heißt, dass viele Zwischenprodukte importiert, bearbeitet und dann wieder exportiert werden. Da die Güter auf dem Weg zum Endkunden mehrfach Landesgrenzen überschreiten, können selbst kleine Handelshemmnisse zusammengenommen signifikante Kosten nach

sich ziehen. Der Abbau von Handelsschranken durch ein neues APEC-Abkommen könnte damit dem Warenaustausch in Asien-Pazifik einen deutlichen Impuls geben und die Teilnahme der Länder an regionalen und globalen Wertschöpfungsketten weiter beflügeln.

Spaghetti oder Lasagne?

Für ein übergreifendes Abkommen spricht außerdem die komplexe Verflechtung der mehr als 40 bereits bestehenden bilateralen Handelsabkommen zwischen den APEC-Mitgliedern. Durch die Bedeutung von internationalen Produktionsnetzwerken werden zunehmend auch andere Politikbereiche handelsrelevant. Die multilateralen Handelsregeln der WTO werden dieser Entwicklung nicht mehr gerecht. Als Reaktion darauf gehen deshalb viele neue Abkommen über den Abbau von traditionellen Handelsschranken hinaus und regeln Bereiche wie Investitionen, geistige Eigentumsrechte, Industriestandards und Wettbewerb. Solche „tiefen“ Abkommen haben einen nachweislich stärkeren handelschaffenden Effekt.

Aber kann man, wie der Ökonom Hamada fragt, aus bilateralen Spaghetti eine gemeinsame regionale Lasagne backen? Das scheint schwierig. Dass ein APEC-Abkommen tiefgreifende Integration nach sich ziehen wird, ist gerade in Anbetracht der locker strukturierten Organisation mit wenig rechtlichen Verpflichtungen seitens der heterogenen Mitgliedsstaaten sehr ambitioniert. Ein APEC-Abkommen wird daher die bestehenden bilateralen Abkommen kaum ersetzen können. Vielmehr besteht die Gefahr einer weiteren Schicht von Handelsregeln in der ohnehin komplex vernetzten Region.

Multilateralisierung im Blick

Das APEC-Abkommen hat jedoch einen entscheidenden Vorteil: Es bringt China und die USA an einen Verhandlungstisch. Bei TPP ist China außen vor, bei anderen Verhandlungen in der Region sind die USA nicht dabei. Ohne einen gemeinsamen Vorstoß der APEC-Mitglieder bleibt die regionale Integration in Asien-Pazifik damit fragmentiert. Das neue APEC-Abkommen muss eine Brücke zwischen TPP und parallelen Verhandlungen zwischen China, Japan und Südkorea bauen. Es sollte für einen offenen Regionalismus stehen, der die Manifestierung konkurrierender Handelsblöcke verhindert und die Tür für eine zukünftige Multilateralisierung möglichst weit geöffnet hält. Daran hat auch die Europäische Union (EU) ein Interesse: Von den weltweit sieben laufenden Mega-Verhandlungen ist die EU nur bei zweien mit am Tisch. Die Europäer bleiben bei der Neudefinition von Handelsregeln im Wirtschaftsraum von morgen bislang also weitestgehend außen vor.