

Showdown um die Freihandelszone CPTPP

Mit den Beitrittsgesuchen von China, Taiwan und dem Vereinigten Königreich könnte die asiatisch-pazifische Freihandelszone CPTPP bald ein Drittel des «Welt-BIP» repräsentieren. Was machen die USA – und die Schweiz? *Dominique Ursprung, Patrick Ziltener*

Abstract Was China im November 2020 angekündigt hat, ist zehn Monate später Realität: Die zweitgrösste Volkswirtschaft der Welt hat bei der asiatisch-pazifischen Handelsinitiative CPTPP ein Beitritts-gesuch eingereicht. Sollte der Handelspakt um China wie auch das Vereinigte Königreich und Taiwan auf 14 Mitglieder erweitert werden, würde dieser nicht mehr lediglich 13 Prozent, sondern 34 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts repräsentieren. Das CPTPP ist somit auf gutem Weg, das bedeutendste Freihandelsabkommen der Welt zu werden.

Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Zahl der Freihandelsabkommen weltweit stark angestiegen: Im Jahr 2000 waren 82 solche Verträge in Kraft, heute sind es laut Welt-handelsorganisation (WTO) 350. Lange Zeit war dieser Trend einerseits durch Abkommen zwischen ungleich grossen Partnern geprägt – wie zum Beispiel zwischen Südkorea und Chile –, andererseits entstanden regionale Freihandelszonen in Nordamerika (Nafta) oder Südostasien (Asean).

Gleichzeitig sind zwischen den grossen Wirtschaftsblöcken EU, USA, China und Japan lange Zeit keine Freihandelsabkommen zustande gekommen. Neuere Initiativen, wie das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) zwischen den USA und der EU waren nicht von Erfolg gekrönt. Im Gegenteil: Der Widerstand gegen die 2013 gestarteten Verhandlungen war beidseits des Atlantiks gross.

Unerwartete Trendwende

Das im Februar 2019 in Kraft getretene Freihandelsabkommen zwischen der EU und Japan läutete jedoch eine neue Ära ein: Mit einem Anteil von 24 Prozent am «Welt-BIP» ist es das grösste bilaterale Handelsabkommen der Welt (siehe *Tabelle*). Nicht unbedeutend für das Zustandekommen im Juni 2017 waren politische Motive der Vertragspartner: Gegenüber der protektionistischen Politik von US-Präsident Donald Trump galt es eigene Handlungsfähigkeit und das Festhalten an liberalen Grundsätzen zu demonstrieren.

Kurz darauf, im November 2020, schrieben die zehn Asean-Staaten plus China, Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland im vietnamesischen Hanoi Geschichte: Sie unterzeichneten die Regional Comprehensive

Economic Partnership (RCEP), welche 31 Prozent des «Welt-BIP» umfasst. Damit entsteht die grösste Freihandelszone der Welt, die erstmals Freihandel zwischen den grossen Volkswirtschaften China und Japan sowie Südkorea und Japan beinhaltet.¹

Die wohl erstaunlichste Dynamik spielt sich derzeit jedoch beim Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific-Partnership (CPTPP) ab, das aus der 2016 abgeschlossenen Transpazifischen Partnerschaft (TPP) hervorgegangen ist. Nachdem sich die USA mit dem Amtsantritt von Donald Trump im Januar 2017 von der TPP zurückgezogen hatten, schien das Projekt stark gefährdet: Statt 37 Prozent des «Welt-BIP» deckten die verbleibenden elf Volkswirtschaften ohne die USA nur noch deren 13 Prozent ab (siehe *Tabelle*). Zudem konnte kein Freihandel zwischen den USA und Japan eingeführt werden. Trotzdem trat das CPTPP-11 Ende 2018 in Kraft.

Speziell am CPTPP ist, dass es explizit offensteht für neue, auch ausserregionale

Mitglieder, und diese Möglichkeit wird – zur Überraschung vieler Beobachter – genutzt: Das Vereinigte Königreich hat am 1. Februar 2021 ein Beitritts-gesuch eingereicht, China folgte am 16. und Taiwan am 24. September 2021. Damit würde der Anteil dieses «Mega Regional» am «Welt-BIP» auf 34 Prozent katapultiert.

Diese Beitrittsdynamik wirft diverse Fragen auf. Erstens: Ist China in der Lage, die hohen Standards des Abkommens zu erfüllen? Dazu gehören ambitionierte Kapitel zu E-Commerce, Umweltschutz, Arbeiterrecht, staatlichen Unternehmen oder Transparenz und Antikorruption. Pikant dabei: Ursprünglich war die Ambition der USA und Japans, durch dieses Abkommen die zukünftigen Regeln des Welthandels zu schreiben, bevor China dies tun würde.² Die Absenz der USA hat das Gegenteil bewirkt: China scheint gewillt, diese einmalige Gelegenheit zur handelspolitischen Integration mit den CPTPP-Mitgliedern zu nutzen. Auch die erwähnten hohen Standards sind aus chinesischer Sicht kein Problem: Die CPTPP-Mitgliedsstaaten Singapur und Vietnam seien ebenso von Staatsbetrieben geprägte Volkswirtschaften, argumentierte der chinesische Unterhändler Long Yongtu, der bereits den WTO-Beitritt Chinas verhandelt hatte. Somit seien die Standards mit entsprechenden Reformen staatlicher Unternehmen auch für China erreichbar.

¹ Ziltener (2020).

² Vgl. Ziltener (2016).

Die grössten Freihandelsabkommen der Welt

Abkommen	Anteil am Welt-BIP	Status
Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)	31%	In Ratifikation. Könnte frühestens 2022 in Kraft treten.
USA-Mexiko-Kanada-Abkommen (USMCA)	28%	In Kraft seit Juli 2020 (ersetzt Nafta).
EU-Japan	24%	In Kraft seit Februar 2019.
Europäische Union (EU)	18%	In Kraft.
Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific-Partnership (CPTPP-11)	13%	In Kraft seit Dezember 2018. Beitritts-gesuche: Vereinigtes Königreich, China und Taiwan.

Zweitens kommt mit den fast zeitgleichen Gesuchen von China und Taiwan die Frage auf, ob sich die zwei Kandidaten den Beitritt gegenseitig verunmöglichen werden oder ob es – analog wie bei der WTO – zu einem Deal kommt, sodass beide gemeinsam, das heisst (fast) gleichzeitig beitreten könnten.³ Taiwan, das sich unter dem gleichen Namen wie bei der WTO, d.h. als «gesondertes Zollgebiet», um einen Beitritt beworben hat, könnte via CPTPP den sonst eingeschränkten aussenwirtschaftspolitischen Handlungsspielraum signifikant erweitern.⁴

Drittens sind die Beitrittsverhandlungen per se nicht zu unterschätzen: Nur schon unter den aktuellen Mitgliedern gibt es Dutzende Nebenabkommen. Dazu kommen separate Zollabbauzeitpläne, im Falle Japans umfassen allein diese 1133 Seiten. China hofft wohl, dank der Abwesenheit der USA mehr Spielraum für Ausnahmen oder längere Übergangsfristen zu haben. Dennoch gilt, was gerade kleinere Staaten wie Neuseeland erfreut: Bestehende Mitglieder sind in diesem Prozess am längeren Hebel als die Beitrittskandidaten.

Zurückhaltung in Bern

Die Erweiterung des CPTPP betrifft auch die Schweiz. Im Dezember 2020 haben wir in einem Beitrag in der «Ökonomenstimme» darauf hingewiesen, dass ein früher Beitritt für die Schweiz vorteilhafter wäre als ein später.⁵ Langfristig würde man vor allem durch die einheitlichen Regeln für den Export in die CPTPP-Partnerländer von Effizienzgewinnen profitieren. Insbesondere weltweit tätige Unternehmen könnten ihre Wertschöpfungsketten

einfacher optimieren, als dies innerhalb von bilateralen Abkommen möglich wäre.

Im Februar 2021 bestätigte der Bundesrat in einer Stellungnahme ans Parlament, dass die zwischen den CPTPP-Parteien vereinbarten Zollsenkungen negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Exporteure haben.⁶ Aufgrund dieser potenziellen Wettbewerbsnachteile lotete der Bundesrat auch die Möglichkeit eines Schweizer Beitritts zum CPTPP aus. Er folgte jedoch, dass dies trotz diversen Vorteilen auch mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden wäre, insbesondere wegen des «sehr umfassenden Liberalisierungs-niveaus» im Handel mit Landwirtschaftsgütern. Kurz: Die Schweiz bevorzugt eine Politik der kleinen Schritte. Statt eine Integration in die zurzeit dynamischste und zukünftig grösste Freihandelszone der Welt anzustreben, hofft man in Bern auf einen Abschluss von Freihandelsabkommen mit Malaysia und Vietnam.

Die gescheiterte TTIP zwischen den USA und der EU hat deutlich aufgezeigt, wie anspruchsvoll das Harmonisieren von Handelsregeln aus verschiedenen Weltregionen ist. Mit dem Vereinigten Königreich, das über einen CPTPP-Beitritt verhandelt, stellt sich aktuell erstmals ein europäischer Staat dieser Herausforderung. Der Bundesrat versicherte kürzlich daher, diese Verhandlungen «eng mitzuverfolgen».⁷

Washington im Abseits

Und was machen die USA? Laut US-Asienexperte Evan Feigenbaum glauben die Amerikaner fälschlicherweise, Asien durch eine reine

Sicherheitspolitik für sich gewinnen zu können. Demgegenüber hat China einen anderen Ansatz gewählt und strebt eine wirtschaftliche Integration mit möglichst vielen Akteuren an. Dabei profitiert China davon, dass die USA aufgrund des fehlenden innenpolitischen Konsenses zurzeit handelspolitisch nicht handlungsfähig sind.

Die zunehmende Bedeutung der Volksrepublik als wichtigster Handelspartner asiatischer Staaten schafft Tatsachen und Handlungszwänge. Dass China nun dem von den USA massgeblich geprägten CPTPP zusätzliches Gewicht und politische Bedeutung gibt, ist eine überraschende Wendung mit unklarem Ausgang.



Dominique Ursprung

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, ZHAW School of Management and Law; Geschäftsführer Handelskammer Schweiz-Japan, Zürich



Patrick Ziltener

Titularprofessor für Soziologie; Dozent für Wirtschaftsgeschichte, Universität Zürich

³ Winkler (2008).

⁴ Ziltener (2018).

⁵ Ursprung und Ziltener (2020).

⁶ Interpellation 20.4390, Stellungnahme vom 3. Februar 2021.

⁷ Interpellation 21.3787, Stellungnahme vom 1. September 2021.

Literatur

Ursprung, Dominique und Ziltener, Patrick (2020). Die neuen Mega-Regionals in Asien-Pazifik setzen die Schweiz unter Handlungsdruck. *Ökonomenstimme*, 16. Dezember.

Winkler, Sigrid (2008). Can Trade Make a Sovereign? Taiwan–China–EU Relations in the WTO. *Asia Europe J* 6, 467–485.

Ziltener, Patrick (2016). Trans-Pacific Partnership: Wie viel Freihandel steckt in TPP? *Neue Zürcher Zeitung* (Gastkommentar), 31. Mai.

Ziltener, Patrick (2018). Keine Utopie: Freihandel zwischen der Schweiz und Taiwan. *Die Volkswirtschaft*, 20. September.

Ziltener, Patrick (2020). The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) as «Single Rulebook» bringing Free Trade to 30% of the World Economy and 30% of World Population – What Does It Mean for Swiss Companies? *Switzerland Global Enterprise*.