



Kurzinformation

Die Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) im Kontext bilateraler Spannungen zwischen Mitgliedsstaaten

Diese Kurzinformation behandelt die **Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)**, die im November 2020 von fünfzehn Staaten des asiatisch-pazifischen Raumes abgeschlossen wurde. Während die **wirtschaftlichen Auswirkungen der RCEP voraussichtlich geringer** ausfallen werden als die anderer multilateraler Freihandelsabkommen, ist die **politische Symbolkraft** insbesondere aus Sicht Chinas und der USA von erheblicher Bedeutung. Anders als in der Presseberichterstattung oft impliziert, ist die **RCEP kein chinesisches Projekt, sondern eines der ASEAN¹** und hat auch inhaltlich ASEAN-typische Charakteristika. Von Interesse ist die Frage, warum die RCEP zu einem Zeitpunkt abgeschlossen wurde, in dem **zwischen mehreren Mitgliedsstaaten relativ starke bilaterale Spannungen** herrschen und ob das Abkommen diese belasteten Verhältnisse verbessern kann. Diese Fragen können **zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet** werden.

Die RCEP wurde am 15. November 2020 auf dem virtuell abgehaltenen ASEAN-Gipfel von den Regierungschefs der ASEAN-Staaten sowie fünf ihrer größten Handelspartner (China, Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland) unterzeichnet. Wenn sechs ASEAN-Staaten und drei weitere Unterzeichnerstaaten das Abkommen ratifiziert haben, wird es 60 Tage später in Kraft treten. Ursprünglich war auch Indien an den Verhandlungen beteiligt, zog sich jedoch 2019 wegen Bedenken hinsichtlich chinesischer Importe zurück. Mit 2,2 Mrd. Menschen und einem Anteil von ca. 30 Prozent am weltweiten BIP **wird die RCEP aber der größte Freihandelsraum der Welt** sein. Das Abkommen zielt auf eine 90-prozentige Reduktion der Importzölle zwischen den Mitgliedern auf die meisten Waren binnen 20 Jahren ab. Weiterhin werden vereinheitlichte Ursprungsregeln es Unternehmen erleichtern, internationale Wertschöpfungsketten aufzubauen und Exportkosten zu senken.² Die RCEP ist das **erste Freihandelsabkommen zwischen China, Japan und Südkorea**, drei der größten Volkswirtschaften der Welt, sowie zwischen Japan und Neuseeland. Zudem ist es

¹ Association of Southeast Asian Nations. Mitglieder sind Myanmar, Thailand, Laos, Vietnam, Kambodscha, Malaysia, Brunei, Singapur, Philippinen und Indonesien.

² Der volle Text des Abkommens (englisch) findet sich auf: Australian Government - Department of Foreign Affairs and Trade, RCEP text and associated documents, 15. November 2020, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/not-yet-in-force/rcep/rcep-text-and-associated-documents> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

das **erste multilaterale Freihandelsabkommen Chinas**, das bislang bilaterale Abkommen bevorzugte.

Dennoch sollte **die wirtschaftliche Bedeutung der RCEP nicht überschätzt** werden.³ Tatsächlich bestehen zwischen zahlreichen Mitgliedstaaten bereits Freihandelsabkommen, sodass die RCEP nur zu einem mäßigen zusätzlichen Abbau von Handelshemmnissen führen wird. Es bedeutet daher vor allem eine Vereinheitlichung der bislang unterschiedlichen bilateralen Regelungen.⁴ Auch sind z.B. wichtige Produkte des japanischen Agrarsektors und 39 Prozent der ASEAN-Lebensmittelexporte von der RCEP weitgehend ausgenommen. Kaum oder nicht geregelt sind die Bereiche Finanzdienstleistungen, Rechte am geistigen Eigentum, Arbeitnehmerrechte und Umweltstandards - anders als bei der CPTPP⁵, dem Nachfolger der TTP⁶ nach Ausstieg der USA, dem auch mehrere RCEP-Mitglieder (Japan, Australien, Neuseeland, Brunei, Malaysia, Singapur und Vietnam) angehören.

Stärker als der ökonomische Effekt scheint derzeit die geopolitische Symbolwirkung der RCEP zu sein. In zahlreichen Presseartikeln, insbesondere aus den USA, wird die RCEP als chinesisches Projekt bzw. geopolitischer Gewinn für China charakterisiert.⁷ Auch chinesische Medien stellen den Abschluss als besonderen Erfolg für die Volksrepublik dar und sparen nicht an Seitenhieben auf die USA, die sich unter Präsident Trump aus der TTP zurückgezogen sowie einen Handelskrieg gegen China begonnen hatten.⁸ Auch von amerikanischen und europäischen Beobachtern wird der Abschluss der RCEP als weiteres Zeichen eines geopolitischen Bedeutungsschwundes der USA sowie als nächster Schritt in ein „asiatisches 21. Jahrhundert“ betrachtet.⁹

³ Alle Informationen dieses Absatzes: Stephen Olson, Keep RCEP in Perspective, Asian Century Institute am 20. November 2020, <https://www.asiancenturyinstitute.com/international/1655-keep-rcep-in-perspective> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020) sowie

⁴ Xifang Yang, Asien macht's anders, Die Zeit am 18. November 2020, <https://www.zeit.de/2020/48/rcep-freihandelszone-handelsabkommen-zoll-warenverkehr-china> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

⁵ **Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership.** Mitglieder: Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam.

⁶ **Trans-Pacific Partnership.**

⁷ Eleanor Albert, China Leans Into RCEP Conclusion as Win, The Diplomat am 19. November 2020, <https://thediplomat.com/2020/11/china-leans-into-rcep-conclusion-as-win/> (zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2020) sowie als Beispiel für den Fehlschluss auch renommierter Zeitungen Enda Curran, Why China is Creating a New Asia-Pacific Trade Pact, The Washington Post am 13. November 2020, https://www.washingtonpost.com/business/why-china-is-creating-a-new-asia-pacific-trade-pact/2020/11/12/0d67b996-24bb-11eb-9c4a-0dc6242c4814_story.html (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

⁸ Yen Nee Lee, China is not an 'expansionist empire,' state media says after signing of mega trade deal, CNBC am 16. November 2020, <https://www.cnbc.com/2020/11/16/chinese-state-media-on-the-signing-of-worlds-largest-trade-deal-rcep.html#close> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

⁹ William Alan Reinsch, Jack Caporal und Lydia Murray, At Last, An RCEP Deal, Abschnitt 4, Center for Strategic and International Studies (CSIS) am 3. November 2019, <https://www.csis.org/analysis/last-rcep-deal> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020) sowie Mirko Günther, Deal der Superlative. Das Freihandelsabkommen RCEP unterstreicht eindrucksvoll: die Zukunft der internationalen Ordnung wird in Asien entschieden – die USA

Zwar wird China wie alle beteiligten Staaten von der RCEP profitieren, **tatsächlich entstand die RCEP jedoch auf Initiative und unter Federführung der ASEAN**. Die Teilnahme an den Verhandlungen stand nur Ländern offen, die bereits über ein Freihandelsabkommen mit ASEAN verfügen.¹⁰ Beobachtern zufolge wäre ein Beitritt Japans und Südkoreas zu einem von China initiierten Abkommen unwahrscheinlich gewesen, weshalb China auch bewusst darauf verzichtet habe, die Verhandlungen zu dominieren.¹¹ Auch inhaltlich zeigt sich das ASEAN-Grundprinzip, die Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten zu akzeptieren; so wird es z.B. Myanmar, Laos und Kambodscha aufgrund ihrer vergleichsweise schwachen Wirtschaftskraft erlaubt sein, die Aufhebung von Zöllen auf 30 Prozent ihrer Handelsvolumina zu begrenzen.¹² In wissenschaftlichen Analysen der RCEP wird, anders als in großen Teilen der Presse, die zentrale Bedeutung der ASEAN hervorgehoben.¹³

Bemerkenswert ist, dass die RCEP auch Staaten in einem Freihandelsraum vereint, zwischen denen teils starke Spannungen bestehen. China befindet sich mit primär Vietnam und den Philippinen sowie sekundär Malaysia, Brunei und Indonesien in einem Konflikt um das **Südchinesische Meer**, das die Volksrepublik völkerrechtswidrig als eigenes Territorium beansprucht.¹⁴ Zwischen **China und Australien herrschen starke diplomatische Spannungen**, seit sich Premierminister Morrison im Frühjahr 2020 einem Aufruf Präsident Trumps anschloss, die Rolle des chinesischen Staates hinsichtlich des Ursprungs des Covid-19-Virus von der internationalen Gemeinschaft untersuchen zu lassen, sowie wegen weiterer Schritte Australiens, die China als Affront betrachtet.¹⁵ Infolgedessen erhob China Strafzölle auf australische Produkte wie Kohle, Holz, Gerste, Wein und Rindfleisch. Australien hat derweil seine Teilnahme an Militärmanövern des Quadrilateralen Sicherheitsdialogs („Quad“) mit den USA, Indien und Japan, dessen Ziel die Begrenzung des Hegemonialstrebens Chinas im Indopazifik ist,

schauen nur zu, Internationale Politik und Gesellschaft (IPG) am 23. November 2020, <https://www.ipg-journal.de/regionen/asien/artikel/deal-der-superlative-4816/> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

¹⁰ Rocky Intan, What RCEP can tell us about geopolitics in Asia, The Lowy Institute am 1. Dezember 2020, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpretor/what-rcep-can-tell-us-about-geopolitics-asia> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

¹¹ Lavender Lau und Benjamin Wilhelm, RCEP Is More of a Win for Southeast Asia Than China Alone, World Politics Review am 18. November 2020, <https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/29228/rcep-is-more-of-a-win-for-southeast-asia-than-china-alone> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

¹² Lavender Lau und Benjamin Wilhelm (Anm. 11).

¹³ Eleanor Albert (Anm. 9).

¹⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, China und Südostasien, S.9-14, WD 2-3000-097/18, 25. Oktober 2018, <https://www.bundestag.de/resource/blob/586140/d56bca0da18c2d75717865141e3d5c8b/WD-2-097-18-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

¹⁵ Jonathan Kearsley, Eryk Bagshaw und Anthony Galloway, 'If you make China the enemy, China will be the enemy': Beijing's fresh threat to Australia, Sydney Morning Herald am 18. November 2020, <https://www.smh.com.au/world/asia/if-you-make-china-the-enemy-china-will-be-the-enemy-beijing-s-fresh-threat-to-australia-20201118-p56fqs.html> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

wiederaufgenommen.¹⁶ **Das Verhältnis von Südkorea und Japan hat mit einem Handelsdisput und diplomatischen Spannungen einen Tiefpunkt erreicht.** Dies geht auf ein Urteil des südkoreanischen Verfassungsgerichtes zurück, das japanische Konzerne zu Entschädigungen für koreanische Zwangsarbeiter während der Besetzung Koreas durch Japan im Zweiten Weltkrieg verpflichtet.¹⁷ **Zwischen Japan und China ist wiederum ein ungelöster Konflikt um Gebietsansprüche** auf einen Archipel (jap.: Senkaku, chin.: Diaoyu) im Ostchinesischen Meer in jüngster Zeit wieder aufgeflammt.¹⁸

Die internationale Presseberichterstattung und wissenschaftliche Analysen haben diesen politischen Aspekt bislang kaum aufgegriffen. Auffallend ist, dass auch die australischen und neuseeländischen sowie die englischsprachigen japanischen Medien RCEP kaum im Kontext der bilateralen Spannungen zwischen einigen Mitgliedstaaten thematisieren, soweit sich dies in der kurzen für die Recherche zur Verfügung stehenden Zeit feststellen ließ.¹⁹ Zumindest im Hinblick auf den Disput zwischen Japan und Korea hält ein amerikanischer Kommentar eine Verbesserung des bilateralen Verhältnisses aufgrund der RCEP für möglich, zumal gerade diese beiden starken, exportorientierten Volkswirtschaften, zwischen denen es bislang kein Freihandelsabkommen gibt, von der RCEP relativ stark profitieren können.²⁰ Die Regierung von Australien erwähnt in ihrer

¹⁶ Eyeing China, Australia joins 'Quad' drill with US, Japan, India, Al Jazeera am 20. Oktober 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/20/eyeing-china-australia-joins-quad-drill-with-us-japan-india> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

¹⁷ Simon Denyer, New South Korean court ruling angers Japan, deepening crisis between America's closest Pacific allies, Washington Post am 29. November 2018, https://www.washingtonpost.com/world/s-korea-court-orders-japans-mitsubishi-to-pay-compensation-for-wartime-forced-labor/2018/11/28/4f0a6616-f37e-11e8-9240-e8028a62c722_story.html (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020) sowie S. Nathan Park, Abe Ruined the Most Important Democratic Relationship in Asia, Foreign Policy am 4. September 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/09/04/shinzo-abe-japan-south-korea-war-nationalism/> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

¹⁸ Sarah Zheng, Japan boosts East China Sea radar and patrol capacity to fend off China's island claim: US report, South China Morning Post (Hongkong) am 8. Juli 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3095949/japan-boosts-east-china-sea-radar-signals-and-patrol-capacity> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

¹⁹ Untersucht wurden Guardian Australia, Sydney Morning Herald, The Age, The Australian, New Zealand Herald, The Press, Dominion Post, Waikato Times, Japan Times und Nikkei Asia. Allenfalls ein Editorial des Sydney Morning Herald verknüpft die RCEP mit der Hoffnung, dass Australien und China zukünftig konstruktivere Beziehungen pflegen könnten: Regional trade deal offers a chance to work constructively with China, Sydney Morning Herald am 16. November 2020, <https://www.smh.com.au/business/the-economy/regional-trade-deal-offers-a-chance-to-work-constructively-with-china-20201116-p56f3r.html> (zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2020).

²⁰ Kyle Ferrier, Could RCEP Help Improve South Korea-Japan Relations?, The Diplomat am 24. November 2020, <https://thediplomat.com/2020/11/could-rcep-help-improve-south-korea-japan-relations/> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

Pressemitteilung zur Unterzeichnung den Konflikt mit China nicht, sondern unterstreicht die ökonomischen Vorteile.²¹

Allerdings ist noch **unklar, inwieweit die verschiedenen belasteten bilateralen Verhältnisse sich auf die Ratifikationen auswirken könnten**. Hier richtet sich das Augenmerk insbesondere auf die Demokratien Australien, Japan und Südkorea.²² **Von besonderer Bedeutung könnte sich hier erweisen, dass der Text des Abkommens bis nach der Unterzeichnung von den verhandelnden Regierungen geheimgehalten wurde**, und sich die parlamentarische Opposition, Wirtschaftswissenschaftler und Experten für Außenpolitik vorab nicht haben positionieren können.²³ Bislang haben Vertreterinnen der australischen Opposition nur angekündigt, den Vertrag prüfen zu wollen.²⁴ Es bleibt abzuwarten, ob China angesichts der bevorstehenden politischen Debatten in Australien und Japan seine Rhetorik mäßigen bzw. in den Konflikten Kompromissbereitschaft zeigen wird, und ob auch Japan und Südkorea ihren Disput beilegen, um die Ratifikation von RCEP nicht zu gefährden.

Prinzipiell ist es jedoch keineswegs ungewöhnlich, dass auch Staaten, deren bilaterales Verhältnis belastet ist, wirtschaftliche Beziehungen pflegen bzw. sie vertiefen. Dies zeigt z.B. das Beispiel der Pipeline Nord Stream 2, bei der Deutschland und Russland trotz diplomatischer Spannungen und gegenseitiger Sanktionen sowie starker Vorbehalte von Drittstaaten (USA, Polen, Ukraine) miteinander kooperieren.

* * *

²¹ Prime Minister of Australia, Regional trade deal to boost export opportunities for Aussie farmers and businesses, Pressemitteilung vom 15. November 2020, <https://www.pm.gov.au/media/regional-trade-deal-boost-export-opportunities-aussie-farmers-and-businesses> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

²² Bhavan Jaipragas, The RCEP has been signed, at last – but resistance to China could yet prove a hurdle before it takes effect, South China Morning Post (Hongkong) am 16. November 2020, <https://www.scmp.com/week-asia/economics/article/3110082/rcep-has-been-signed-last-resistance-china-could-yet-prove> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

²³ Patricia Ranald, RCEP Has Limited Trade Gains and Ignores Labour and Human Rights, Australian Institute for International Affairs, 27. November 2020, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/rcep-has-limited-trade-gains-and-ignores-labour-and-human-rights/> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).

²⁴ Parliament of Australia, Labor to examine RCEP trade deal, Pressemitteilung von Madeleine King, MP, Shadow Minister for Trade, 15. November 2020, <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id%3A%22media%2Fpressrel%2F7639080%22;src1=sm1> (zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2020).