

Bemerkungen zum CETA Abkommen



Gabriel Felbermayr, Kiel Institute, 8. Januar 2021

Einleitung

Das Akronym CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) bezeichnet das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen Kanada und der Europäischen Union. Zum Zeitpunkt des vorläufigen Inkrafttretens, am 21. September 2017 handelte es sich dabei um das ehrgeizigste Handelsabkommen der EU und Kanadas seit dem Abschluss des EU-Abkommens mit Korea beziehungsweise des nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA. Die Verhandlungen begannen am 6. Mai 2009 und wurden am 1. August 2014 abgeschlossen. Am 30. Oktober 2016 wurde das Abkommen unterschrieben. Am 15. Februar 2017 wurde der Text des Vertrages vom Europäischen Parlament ratifiziert, wonach es am 21. September 2017 vorläufig in Kraft treten konnte. Weil es sich aufgrund eines politischen Beschlusses des Rates um ein gemischtes Abkommen handelt, müssen auch die Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten (und teilweise derer Teilstaaten) zustimmen. Aktuell haben 15 der aktuellen EU-Mitgliedsstaaten bereits ratifiziert.¹ Die großen Mitgliedsländer wie Deutschland, Frankreich oder Italien haben die Parlamente noch nicht entschieden; Österreich, in dem es eine kontroverse Debatte gab, hat am 23. Mai 2019 ratifiziert.

Kanada ist ein sehr attraktiver Markt, mit hoher Innovationskraft, starkem Wettbewerbsdruck und zahlungskräftigen Konsumenten. Dieser Umstand wird am deutlichsten, wenn man auf das sehr hohe Prokopfeinkommen Kanadas blickt. Unter 185 Ländern, die von der Weltbank erfasst werden, hatte es im Jahr 2019 den Platz 14 inne, mit einem Prokopfeinkommen (in konstanten US-Dollar) von 51.590 US-Dollar. Der Durchschnitt der EU lag bei 37.110 US-Dollar und der Wert von Deutschland bei 47.450 US-Dollar. Das Land liegt bei vielen Indikatoren ähnlich gut wie der Durchschnitt der EU oder wie Deutschland; so zum Beispiel liegt es bei der Einkommensungleichheit gemessen am Gini-Koeffizienten nach Angaben der Weltbank mit einem Wert von 33,3 sehr nahe am deutschen Wert von 31,9 und deutlich besser als die USA (mit 41,1).² Zu kritisieren ist allerdings, dass Kanada bisher nur unzureichende Anstrengungen zur Eindämmung seiner territorialen CO₂-Emissionen unternommen hat.³

Kanada hatte in den letzten Jahren eine deutlich bessere Wirtschaftsentwicklung als Europa. Abbildung 1(a) zeigt, dass in Kanada das preisbereinigte BIP von 1990 bis 2019 um fast 92 Prozent gestiegen ist. In Deutschland lag der Zuwachs im selben Zeitraum bei 53 Prozent, in der EU27 bei knapp 63 und in der Eurozone bei 58 Prozent. Pro Jahr lag der Wachstumsratenvorsprung Kanadas gegenüber Deutschlands bei ungefähr 0,8 Prozentpunkten. Daher ist das relative Gewicht Kanadas in der Weltwirtschaft von 2,7 auf 2,3 Prozent deutlich weniger stark geschrumpft als jenes Deutschlands, das von 6,8 auf 4,6 Prozent gefallen ist; siehe Abbildung 1(b). Dieser Trend wird sich vermutlich fortsetzen, weil Kanada durch dynamische Zuwanderung eine andere demographische Entwicklung und eine etwas bessere Produktivitätsentwicklung aufweist als Deutschland. Kanada wird also als Handelspartner in Zukunft zwar gegenüber schneller wachsenden Volkswirtschaften etwa in Südostasien an Bedeutung für Europa verlieren, aber im Vergleich zum europäischen Markt selbst wird Kanada an Relevanz gewinnen.

CETA für Kanada sehr viel wichtiger als für die EU. Kanada war 2019 in laufenden Euro gerechnet die zehntgrößte Volkswirtschaft der Welt mit einem BIP von circa 1.550 Milliarden Euro; im Vergleich dazu hat Deutschland ein BIP von 3440 Milliarden Euro und die Europäische Union (EU 27) von 15.626 Milliarden Euro. Das kanadische BIP

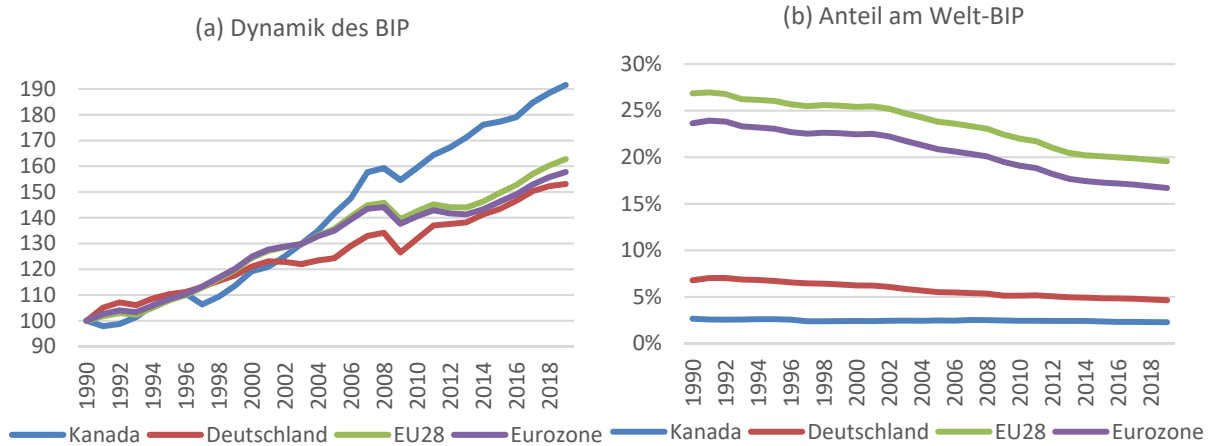
¹ Tschechien, Dänemark, Estland, Spanien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowakei, Finnland und Schweden. Details finden sich auf <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/traditional-agreements/agreement/?id=2016017>.

² Siehe dazu reichlich vorhandene Indikatoren der OECD oder der Weltbank.

³ <https://climateactiontracker.org/countries/canada/>.

liegt also bei knapp unter 10 Prozent des EU27-Niveaus (bei etwa 8 Prozent des EU28 Niveaus). Kanada ist eine verhältnismäßige kleine Volkswirtschaft. Das bedeutet, dass die wirtschaftliche Bedeutung des CETA-Abkommens für Kanada sehr viel höher ist, als für die EU. In einer friktionsfreien Welt wäre gemäß ökonomischer Theorie zu erwarten, dass der Handel Kanadas mit der EU27 in Prozent des kanadischen BIP etwa zehnmal so groß sein sollte wie der Handel der EU27 mit Kanada in Prozent des EU27-BIP.

Abbildung 1 Relative Bedeutung Kanadas in der Weltwirtschaft im Vergleich



Quelle: Weltbank Serie NY.GDP.MKTP.KD. BIP in konstanten US-Dollar von 2010. Eigene Berechnungen und Darstellung.

Exporte der EU nach Kanada machen 0,37 Prozent des EU-BIP aus. Die EU-Mitgliedsstaaten haben 2018 Güter im Wert von 35,2 Milliarden Euro und Dienstleistungen im Wert von 19,0 Milliarden Euro nach Kanada exportiert, das entspricht insgesamt 0,37 Prozent des europäischen BIP aber 3,74 Prozent des kanadischen (Tabelle 1). Umgekehrt hat Kanada Güter und Dienstleistungen im Wert von 33 Milliarden Euro in die EU exportiert; das sind 2,28 Prozent des kanadischen BIP. Europa ist für Kanada als Absatz- und Beschaffungsmarkt relativ sehr viel wichtiger als das umgekehrt der Fall ist. Das ist, wie schon oben gesagt, gegeben die BIP-Relationen zu erwarten. Die Tabelle zeigt außerdem, dass die EU einen erheblichen Handelsbilanzüberschuss sowohl bei Gütern als auch bei Dienstleistungen gegenüber Kanada aufweist. Auch das ist nicht überraschend, und hat mit der stärkeren Wachstumsdynamik Kanadas zu tun.

Tabelle 1 Handel zwischen EU28 und Kanada, 2008, in Mrd. Euro und in % des BIP

	Güter Mrd. €	Dienst-leis- tungen Mrd. €	Gesamt-han- del Mrd. €	Gesamthandel	
				in % EU BIP	in % CAN BIP
EU28 nach CAN	35,2	19,0	54,2	0,37	3,74
CAN nach EU28	19,5	13,5	33,0	0,23	2,28
Gesamthandel	54,7	32,5	87,2	0,60	6,01

Quelle: EU Kommission, OECD, eigene Berechnungen.

Fehlende Ratifizierung erzeugt schädliche Unsicherheit

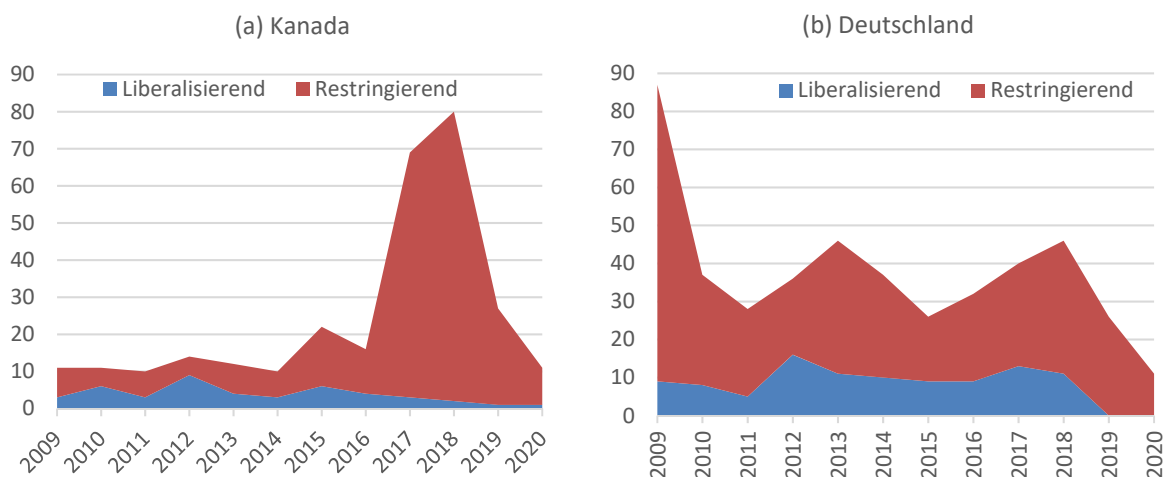
Die vorläufige Inkraftsetzung bedeutet, dass Teile des Abkommens, die Kompetenzen der Mitgliedsstaaten betreffen – wie Investitionsschutz und einzelne Kapitel und Abschnitte in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Steuern und Geistiges Eigentum – noch nicht in Kraft sind, die anderen Teile des Abkommens, insbesondere jene, die den Güterhandel betreffen, sind hingegen seit September 2017 in Kraft. Es ist unsicher, welche Konsequenzen

eine Nicht-Ratifizierung des Abkommens durch einen oder mehrere Mitgliedsstaaten hätte. Weil das Abkommen nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden kann, droht es durch eine Ablehnung in einem einzelnen Mitgliedsstaat insgesamt ungültig zu werden.

Das Abkommen wurde in den Jahren 2014 bis 2016 intensiv in Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik diskutiert. Es gibt dazu zahlreiche Gutachten und Studien aus verschiedenen Disziplinen. Eine quantitative Bewertung des Abkommens wurde von Aichele und Felbermayr (2014) zum Anlass einer Anhörung im Bundestag (am 4. Dezember 2014) vorgenommen. Dort werden die wesentlichen Elemente des Abkommens diskutiert. Die dort präsentierten Simulationsergebnisse und jene anderer Studien legen nahe, dass bei vollständiger Inkraftsetzung des Abkommens langfristig mit einer deutlichen Erhöhung des deutschen Handels mit Kanada zu rechnen ist; die Studien geben Zuwächse von zwischen 25 und 100 Prozent an. Dabei handelt es sich um eine *ceteris paribus* Vorhersage (d.h., außer dem Abkommen ändert sich nichts) und nicht um eine Prognose (die das Inkrafttreten anderer, konkurrierender Abkommen, gegenläufige regulatorische Maßnahmen, etc. berücksichtigen müsste). Zahlreiche empirische Studien belegen, dass handelspolitische Unsicherheit erhebliche handelsreduzierende Effekte hat, weil die Anbahnung von Exportgeschäften irreversible Investitionen erfordert (siehe dazu beispielsweise Handley und Limao, 2015, und Graziano et al., 2018); die fehlende Ratifikation von CETA verursacht potentiell solche Unsicherheit, und drückt den Handel mit Kanada unter jenen Wert, der bei vollständiger Ratifikation zu erwarten wäre. Dies gilt trotz der vorläufigen Inkraftsetzung des Abkommens und auch für Güter und Dienstleistungen, die bereits voll liberalisiert sind.

Trotz Abkommen immer noch Handelsverzerrungen

Abbildung 2 Anzahl neuer restringierender und liberalisierender Interventionen im bilateralen Verhältnis Kanadas und Deutschlands



Quelle: Global Trade Alert, eigene Auswertung und Darstellung. (a) Maßnahmen Kanadas, die auf Deutschland wirken; (b) Maßnahmen Deutschlands (und der EU), die auf Kanada wirken.

Es ist zu beobachten, dass trotz des Abkommens sowohl auf kanadischer als auch auf europäischer Seite verschiedene politische Maßnahmen umgesetzt wurden, die *de facto* zu einer Diskriminierung ausländischer Anbieter führen, auch wenn das so nicht immer intendiert sein mag. Das Global Trade Alert Projekt der Universität Sankt Gallen misst die Inzidenz solcher Interventionen und kommt zum Schluss, dass gerade Kanada rund um das Inkrafttreten des Abkommens zahlreiche restriktive Maßnahmen eingeführt hat; auch in Deutschland gab es um 2018 einen Anstieg, im Trend aber ist in den letzten 10 Jahre ein Rückgang festzustellen. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich häufig um WTO-rechtskonforme Antidumpingverfahren, aber auch um verschiedene Arten von Subventionen (insbesondere in der Exportfinanzierung), die handelsverzerrend wirken können, um

Kreditgarantien, oder um andere Zollmaßnahmen und nicht-tarifäre handelspolitische Interventionen. Die in Deutschland besonders betroffenen Sektoren sind vor allem der Metallbereich, aber auch Flugzeug- und Auto-bau; in Kanada der Maschinenbau und Teilebereiche der Chemie.

Über die Daten des Global Trade Alert lässt sich streiten. Ob beispielsweise Exportkreditgarantien verzerrende Instrumente darstellen, oder nicht, kann nur mit Hilfe geeigneter ökonomischer Verfahren ermittelt werden (für Deutschland liegen keine Hinweise auf Verzerrungen vor).⁴ Klar ist aber, dass es neben den formalen, in Handelsabkommen geregelten Aspekten, auch andere politische Maßnahmen gibt, die handelsverzerrend wirken *können*. Die existierende Evidenz zeigt, dass diese Maßnahmen häufig eingesetzt werden, und dass sie auch im bilateralen kanadisch-deutschen (und kanadisch-europäischen) Verhältnis eine hohe Relevanz haben, und damit das Handelsvolumen reduzieren könnten.

Bisher schlechte Ausnutzung der Zollpräferenzen bei EU-Importen aus Kanada

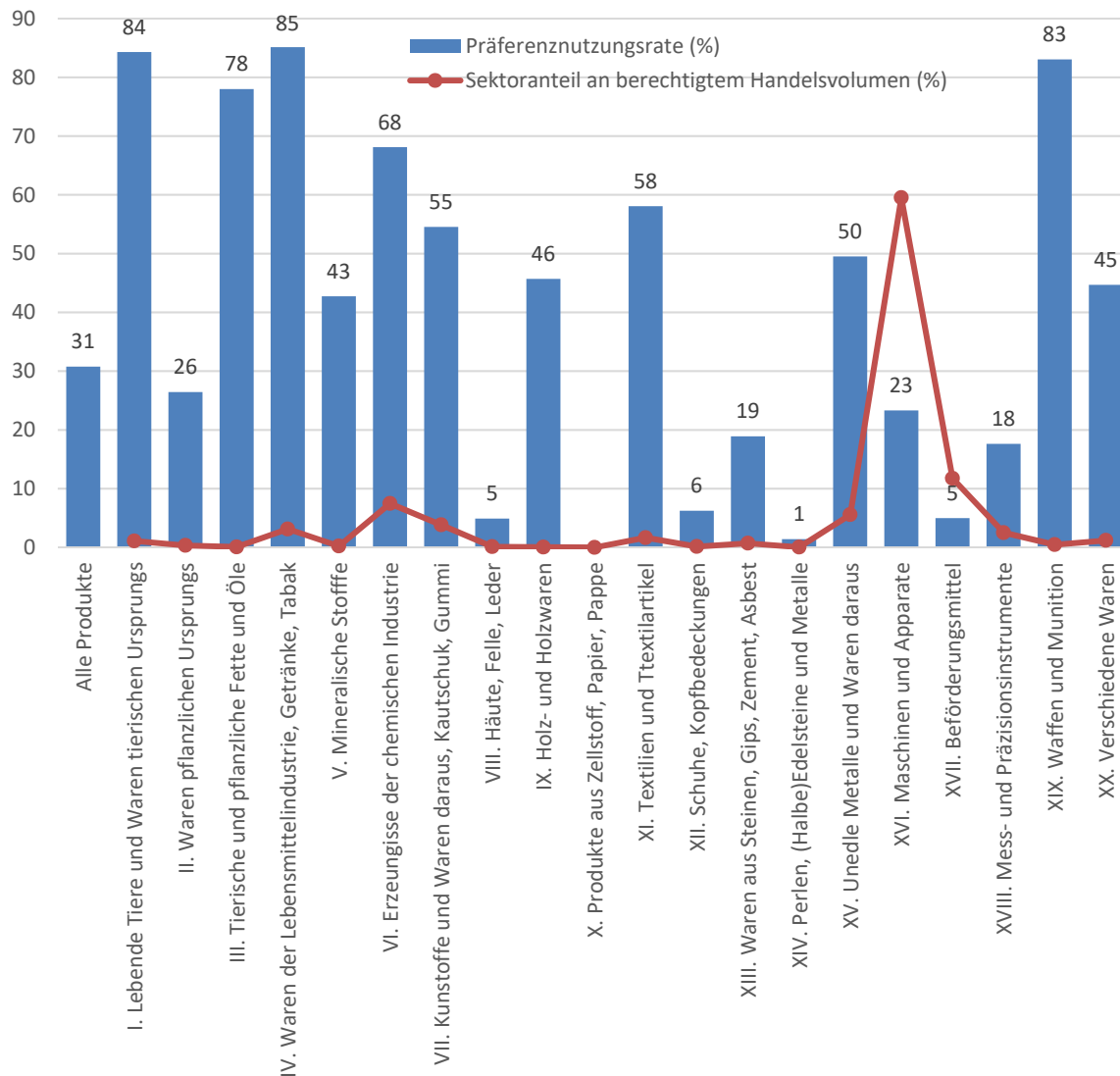
Ein weiteres Problem, das die volle Ausnutzung der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen der EU und Kanada verhindert, ist die Existenz bürokratischer Barrieren. Diese finden vor allem in den komplexen Ursprungsregeln des CETA-Abkommens ihren Ausdruck. Nur wenn die Einhaltung der Ursprungsregeln nachgewiesen wird, können Güter, auf welchen im Normalfall (Meistbegünstigung) ein positiver Zoll liegt, zollfrei gehandelt werden. Die Ursprungsregeln sind für jedes einzelne Produkt definiert und sind häufig sehr komplex. Sie umfassen im CETA Abkommen mehr als 200 Seiten. Weil die Einhaltung der Regeln und ihr Nachweis für die Unternehmen aufwendig sind, verzichten sie häufig auf die Ausnutzung von Handelspräferenzen.

In der Tat ist es so, dass im Jahr 2019 nur 31 Prozent der deutschen Importe, die durch das Abkommen mit Kanada eigentlich zollfrei nach Deutschland eingeführt werden könnten, tatsächlich zollbefreit importiert wurden, weil ein entsprechender Ursprungsnachweis erbracht wurde; siehe Abbildung 3. Auf 69 Prozent des potentiell berechtigten Exportwertes wurde trotz des Abkommens ein Importzoll entrichtet. Die so genannte Präferenznutzungsrate unterscheidet sich stark nach Sektor. Sie ist im Agrar- und Lebensmittelhandel höher, weil dort die Meistbegünstigungszölle hoch sind, und daher die Inanspruchnahme der Präferenzbestimmungen besonders wertvoll ist. Abbildung 3 zeigt mit der roten Kurve an, auf welche Sektoren welcher Anteil der potentiell präferenzberechtigten deutschen Importe aus Kanada entfallen. Es zeigt sich, dass gerade im Maschinenbau (XVI), der einen Anteil von 60 Prozent des berechtigten Handelsvolumen aufweist, die Präferenznutzungsrate bei 23 Prozent liegt. Anders im Chemiesektor (VI), auf den 7 Prozent der berechtigten Importe entfallen, und wo die Nutzungsrate bei 68 Prozent liegt. Zwar sind die Nutzungsraten in von 2018 auf 2019 gestiegen, der statistische Befund ist allerdings unbefriedigend. Nur wenn die Importeure von den Zollpräferenzen Gebrauch machen, können die vereinbarten Zollsenkungen eine handelsschaffende Wirkung entfalten. Die starke Varianz der Präferenznutzungsrate über einzelne Produktgruppen ist insofern interessant, als für die allermeisten Güter die Präferenzzölle sofort nach Inkrafttreten des Abkommens auf Null gesunken sind; nur bei Lebensmitteln und bei Fahrzeugen wurden Übergangsfristen von bis zu acht Jahren vereinbart.

Abbildung 4 zeigt, dass das CETA-Abkommen im Vergleich mit anderen Abkommen der EU nicht gut abschneidet. Im Abkommen der EU mit Japan, das 16 Monate jünger ist als jenes mit Kanada ist die Präferenzausnutzungsrate bereits höher. Im Abkommen mit Korea liegt sie für deutsche bei 89 Prozent und mithin fast dreimal so hoch. Ebenfalls irritiert die Tatsache, dass bereits 54 Prozent der berechtigten Importe der EU im Durchschnitt von der Präferenzbehandlung profitieren; 23 Prozentpunkte mehr als der deutsche Wert, der noch dazu in den EU-Durchschnitt eingeht und diesen nach unten treibt.

⁴ Siehe dazu https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/hermesdeckung.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

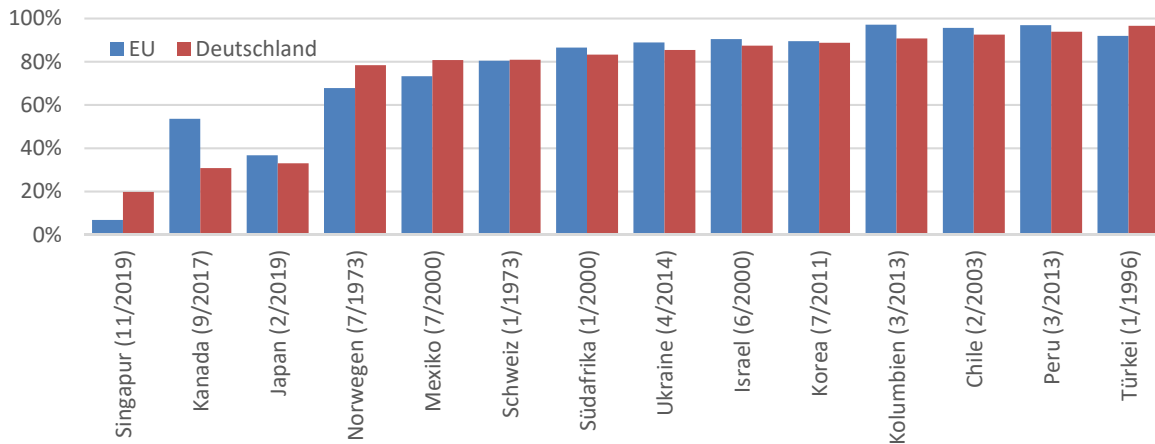
Abbildung 3 Nutzungsraten von Präferenzzöllen, Importe Deutschlands aus Kanada, 2019



Quelle: Europäische Kommission, GD Handel. Eigene Berechnungen und Darstellung.

Der Befund wirft Fragen auf. Warum ist sie in Deutschland so viel niedriger als im EU-Durchschnitt? Die Erfahrung zeigt zwar, dass die Nutzungsrate mit der Lebenszeit eines Freihandelsabkommens zunimmt, aber die offene Frage verbleibt: warum? In manchen Produktgruppen werden die Zölle nur über einen Zeitraum von bis zu acht Jahren graduell abgesenkt; dies ist im Lebensmittel- und Kfz-Sektor der Fall (Sektoren I bis IV und XVII in Abbildung 3); das heißt, dass der Präferenzmargin über die Zeit zunimmt, und die Ausnutzung des Abkommens über die Zeit attraktiver wird. Das gilt besonders für Deutschland, wo Autos eine sehr wichtige Rolle spielen. Gleichwohl sollte es bei den durchaus erheblichen Zöllen in diesen Bereich schon ab Jahr 1 des Abkommens Anreize zur Inanspruchnahme des Abkommens geben. Wissen viele Unternehmen etwa schlicht nicht, dass sie Anspruch auf Präferenzbehandlung haben? Oder müssen sie erst ihre Beschaffungsstrategie so anpassen, dass sie die Ursprungsregeln erfüllen können? Oder ist der Nachweis des Warenursprungs zu aufwendig? Letztere Hypothese ist nicht kompatibel mit der Tatsache, dass sehr viel höhere Nutzungsraten in anderen Abkommen erreicht werden. Es könnte aber sein, dass besonders viele kleinere und mittlere Unternehmen aus Kanada importieren, und für diese die Ursprungsregeln besondere Hürden darstellen, weil die Importvolumina pro Transaktion klein sind. Wenn die Unternehmen erst über das Abkommen lernen, dann sollte die Informationspolitik verbessert werden. Wenn aber tatsächlich ein Umbau der Beschaffungsstrategie erforderlich ist, der Zeit kostet, dann wäre das ein Beleg für eine protektionistische Wirkung von Ursprungsregeln, die dem Geist eines Freihandelsabkommens zuwiderläuft.

Abbildung 4 Nutzungsraten von Präferenzzöllen in verschiedenen Freihandelsabkommen, Importe Deutschlands und der EU, 2019

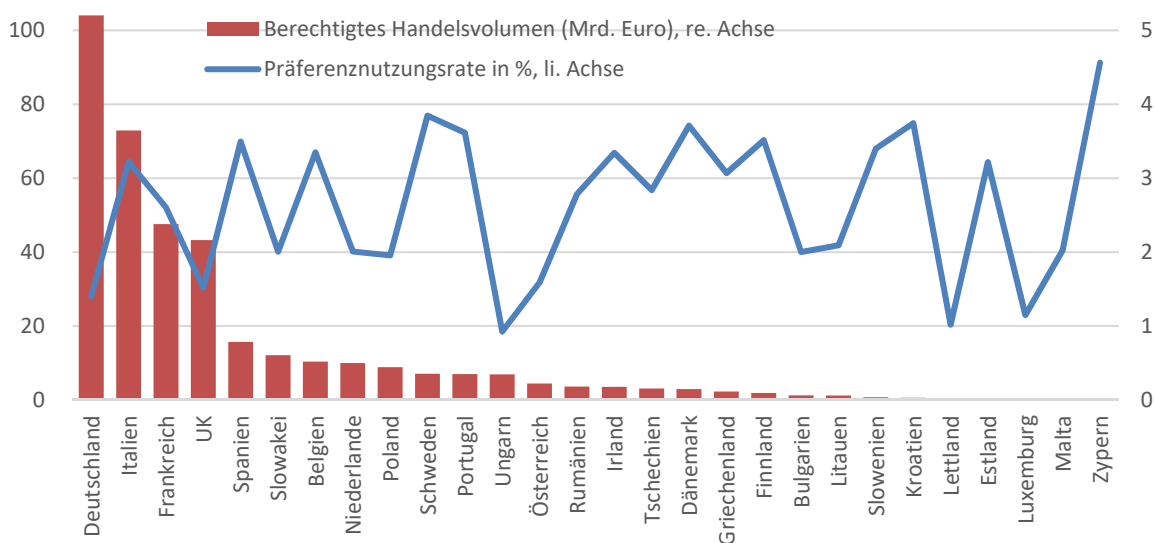


Quelle: Europäische Kommission, GD Handel. Eigene Berechnungen und Darstellung. Daten in Klammern geben Datum des Inkrafttretens des Abkommens an.

Bisher schlechte Ausnutzung der Zollpräferenzen bei EU-Exporten nach Kanada

Angaben von Statistik Kanada zufolge, lag umgekehrt die Präferenznutzungsrate für EU-Exporte nach Kanada im Jahr 2019 bei durchschnittlich 45,9 Prozent und damit etwas unter der Rate für EU-Importe. Seit 2018 ist sie um fast neun Prozentpunkte angewachsen. Für deutsche Exporte nach Kanada lag sie 2019 allerdings deutlich unter dem EU-Durchschnitt, und zwar bei 28 Prozent (Abbildung 5). In Italien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich lag sie darüber. Die Abbildung zeigt auch, dass es um erhebliche Exportwerte geht: aus den deutschen Exporten von insgesamt 19,2 Milliarden kanadischen Dollar wären 5,2 Milliarden präferenzberechtigt; davon genießen am Ende dann aber nur 28 Prozent (circa 1,5 Milliarden Euro) die vertraglich vereinbarten Zollermäßigungen. Interessant ist auch hier wieder, dass die Präferenznutzungsrate der Exporteure vieler EU-Mitgliedsstaaten deutlich höher liegt als die deutsche. Kein Land hat höhere Exportwerte, die von dem Abkommen profitieren könnte.

Abbildung 5 Präferenznutzung EU Exporte in Kanada, % und Mrd. C\$, nach Ländern, 2019



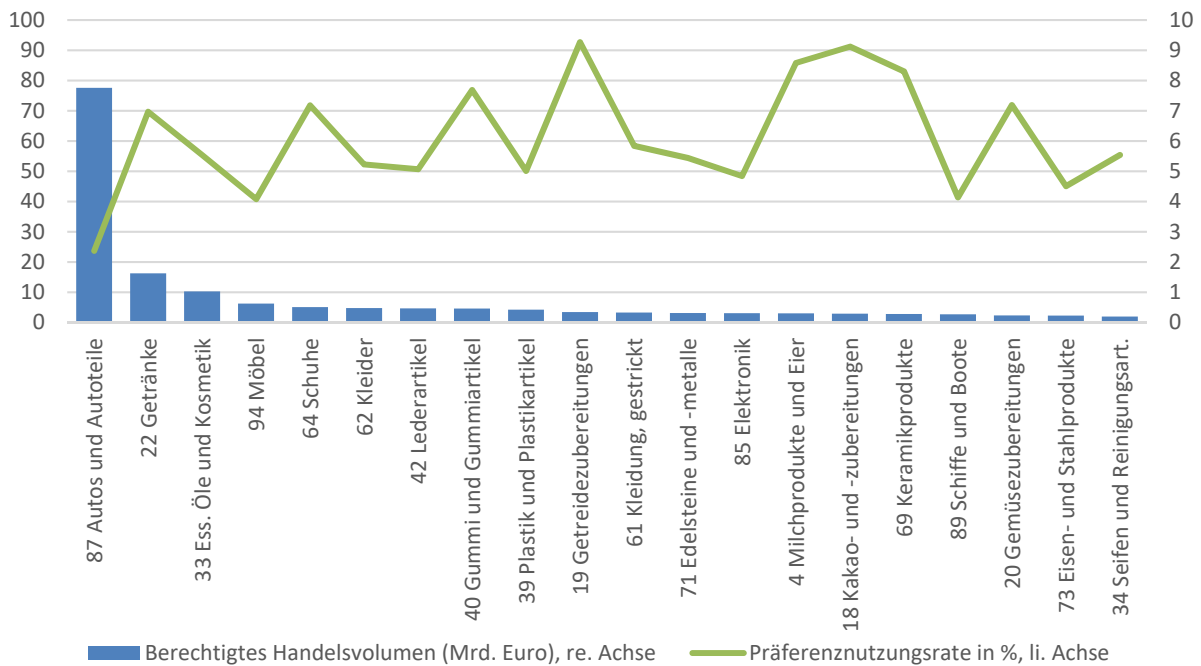
Quelle: Statistik Kanada. Eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 6 zeigt für die EU insgesamt, wie sich die Präferenznutzungsrate über die einzelnen Produktgruppen verteilt und wie hoch die präferenzberechtigten Exporte der EU nach Kanada sind. Die wichtigste Produktgruppe

sind Autos und Autoteile. In diesem Bereich lag die Präferenznutzungsrate im Jahr 2019 bei 24 Prozent, dem niedrigsten Wert über alle wichtigen Produktgruppen hinweg. Hier handelt es sich vor allem um deutsche Exporteure. Es ist kaum vorstellbar, dass diese schlechte Ausnutzung an fehlender Information über das Abkommen liegt. Auch die relativ hohe Präferenzmarge von 6,1 Prozent sollte für eine hohe Ausnutzung des Abkommens sprechen. Bei Getränken, die Produktgruppe mit dem zweithöchsten berechtigten Handelsvolumen, liegt die Präferenznutzungsrate bei 70 Prozent. Allerdings ist gerade bei Autos und Autoteilen zu sagen, dass die Absenkung der kanadischen Importzölle graduell passiert und sich auf bis zu acht Jahre erstreckt.

Aufgrund der relativ schlechten Ausnutzungsrate der Zollpräferenzen hat das Abkommen kann das Abkommen noch nicht die volle Wirkung entfalten, die es bei einer höheren Ausnutzungsrate entfalten sollte. Hier besteht erheblicher Forschungsbedarf. Es sollte Sorge getragen werden, dass die Vorteile der Handelsabkommen der EU auch durch die Marktteilnehmer genutzt werden können. Komplexe Ursprungsregeln, wie sie nun auch im Handelsabkommen mit dem Vereinigten Königreich zum Einsatz kommen sind hierfür ein großes Problem. Felbermayr et al. (2019) zeigen, dass ein Nachweis der Einhaltung von Ursprungsregeln bei sehr vielen Produkten auch gar nicht erforderlich ist, weil die Unterbietung von Zollprotektion durch Weiterleitung von Waren aus Drittstaaten in den allerwenigsten Fällen überhaupt wirtschaftlich rentabel ist.

Abbildung 6 Präferenznutzung EU Exporte in Kanada, % und Mrd. C\$, nach Produktgruppen, 2019



Quelle: Statistik Kanada. Top 20 HS 2-Steller Produktgruppen mit höchsten Exportwerten. Eigene Berechnung und Darstellung. Produktgruppenbeschreibung enthält 2-Steller Nummer.

Wichtige neue Freihandelsabkommen Kanadas seit Inkrafttreten von CETA reduzieren die Nützlichkeit des Abkommens für Deutschland

Seit Januar 2019 ist zwischen Kanada und einer Reihe von Pazifikanrainern (Australien, Japan, Mexiko, Neuseeland, Singapur und Vietnam) das **Comprehensive and Progressive Transpacific Partnership (CPTPP)** Abkommen in Kraft; die anderen vier Vertragsparteien (Brunei, Chile, Malaysia, Peru) haben das Abkommen noch nicht ratifiziert. Ursprünglich war das war auch eine Teilnahme der USA an diesem Abkommen vorgesehen. Diese könnte unter der neuen US-Administration erfolgen. Aber selbst ohne Teilnahme der USA führt CPTPP zu Handelsumlenkung, die deutschen Außenhandelsinteressen in Kanada zuwiderlaufen dürfte.

Seit 1. Juli 2020 ist das **neue nordamerikanische Handelsabkommen** in Kraft, das in Kanada als CUSMA (Canada-US-Mexico-Agreement) firmiert und dem nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) nachfolgt. Im Vergleich zu NAFTA enthält CUSMA strengere Ursprungsregeln, die den Effekt haben können, Zulieferer aus der EU aus kanadischen Produktionsnetzwerken zu drängen, weil ein zollfreier Export von in Kanada endgefertigten Produkten in die USA nicht mehr möglich ist. Das ist einigen Sektoren (z.B. Automobilsektor, Maschinenbau, Flugzeugbau, Schientechnik, ...) ein ernstzunehmendes Problem.

Ab 1. Januar 2021 hat Kanada ein separates Freihandelsabkommen mit dem **Vereinigten Königreich**. Dieses unterscheidet sich von CETA nur darin, dass bestehende Quoten entsprechend neuverteilt werden, und es eine Nebenabrede zu Käse enthält, die britische Exporteure geringfügig schlechter stellt, als sie unter CETA gestellt waren. Allerdings verringert der Brexit aus Sicht Kanadas den wirtschaftlichen Wert von CETA: kanadische Exporteure können nun nicht mehr ein beliebiges Land der EU28 als Exportplattform verwenden, um von dort ohne weitere Barrieren in das Vereinigte Königreich oder andere EU-Länder zu liefern. Außerdem verändert sich die Wirkung der Ursprungsregeln, weil in CETA keine diagonale Kumulation vorgesehen ist. Das bedeutet, dass deutsche Exporte, die Vorleistungen aus dem Vereinigten Königreich enthalten, unter Umständen nicht mehr zollfrei nach Kanada exportiert werden können, und umgekehrt kanadische Waren mit Vorleistungen aus dem Vereinigten Königreich sich nicht mehr für präferentielle Behandlung bei der Lieferung in die EU qualifizieren. Der Prozess der Überwälzung von CETA in ein bilaterales Kanada-UK Abkommen wurde in Kanada kritisiert, weil das Parlament nicht hinreichend stark eingebunden wurde. Es ist davon auszugehen, dass das Abkommen in Zukunft noch überarbeitet wird, um den spezifisch britisch-kanadischen Interessen Rechnung zu tragen; es ist durchaus damit zu rechnen, dass dies zu Lasten der EU und Deutschlands erfolgt.

Interessant ist der **Fall der Türkei**. Weil die Türkei in einer Zollunion mit der EU ist, muss sie in allen Industriesektoren, in denen die Zollunion einen gemeinsamen Außenzoll mit der EU hat, die Zollsenkungen der EU vis-à-vis Kanadas (und aller anderen Freihandelspartner der EU) nachvollziehen, ohne dass es selbst automatisch in den Genuss reziproker Präferenzen kommt. Dafür braucht es ein Freihandelsabkommen mit dem jeweiligen Drittland, im gegenständlichen Fall mit Kanada. In der Tat fanden parallel zu den Verhandlungen zu CETA auch explorative Gespräche mit der Türkei statt, die bisher aber noch zu keinen offiziellen Verhandlungen geführt haben. Solange die Zukunft von CETA unsicher ist, wird hier kaum Fortschritt möglich sein, was für die Türkei und für die Zollunion der EU mit der Türkei eine Belastung darstellt.

Kanada hat seit 1. Juli 2009 ein Abkommen mit den EFTA-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz, über dessen Erweiterung und Modernisierung aktuell beraten wird. Neben genannten Verträgen hat Kanada Freihandelsabkommen mit vielen lateinamerikanischen Ländern (Chile, Kolumbien, Costa Rica, Honduras, Panama), Israel, Jordanien, der Ukraine und verhandelt aktuell mit den CARICOM-Staaten, mit der Dominikanischen Republik, mit den Mercosur-Staaten und mit Singapur). **Ohne das CETA-Abkommen wären deutsche Exporteure und Importeure klar gegenüber Wettbewerbern aus Ländern, mit denen Kanada ein Abkommen unterhält, auf dem kanadischen Markt benachteiligt.**

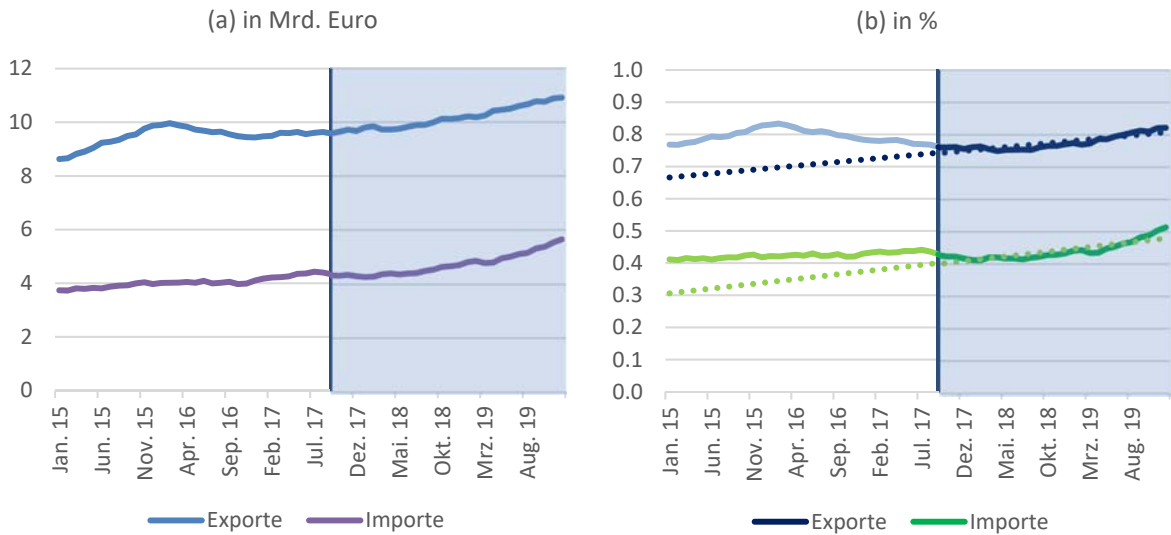
Deutsche Güterexporte nach Kanada mit positivem Trend seit CETA-Abkommen

Abbildung 7 zeigt 12-Monatssummen des monatlichen deutschen Güterhandels mit Kanada von Januar 2015 bis Dezember 2019 (vor Ausbruch der Corona-Krise). Mit 10,9 Milliarden Euro erreichten die deutschen Exporte Ende 2019 einen Wert, der um 1,3 Milliarden Euro über dem Wert bei Inkrafttreten des Abkommens lag. Auch die Importe aus Kanada haben sich positiv entwickelt und lagen Ende 2019 bei 5,7 Milliarden Euro nach 4,3 Milliarden beim Inkrafttreten des Abkommens.

Abbildung 7(b) betrachtet den Anteil des deutschen Außenhandels, der mit Kanada abgewickelt wird. Dieser zeigt nach Inkrafttreten des Abkommens einen deutlich positiven Trend sowohl für die Exporte als auch für die Importe. Der Anteil der Importe lag Ende 2019 mit 0,51 Prozent bei einem deutlich höheren Wert als am Beginn

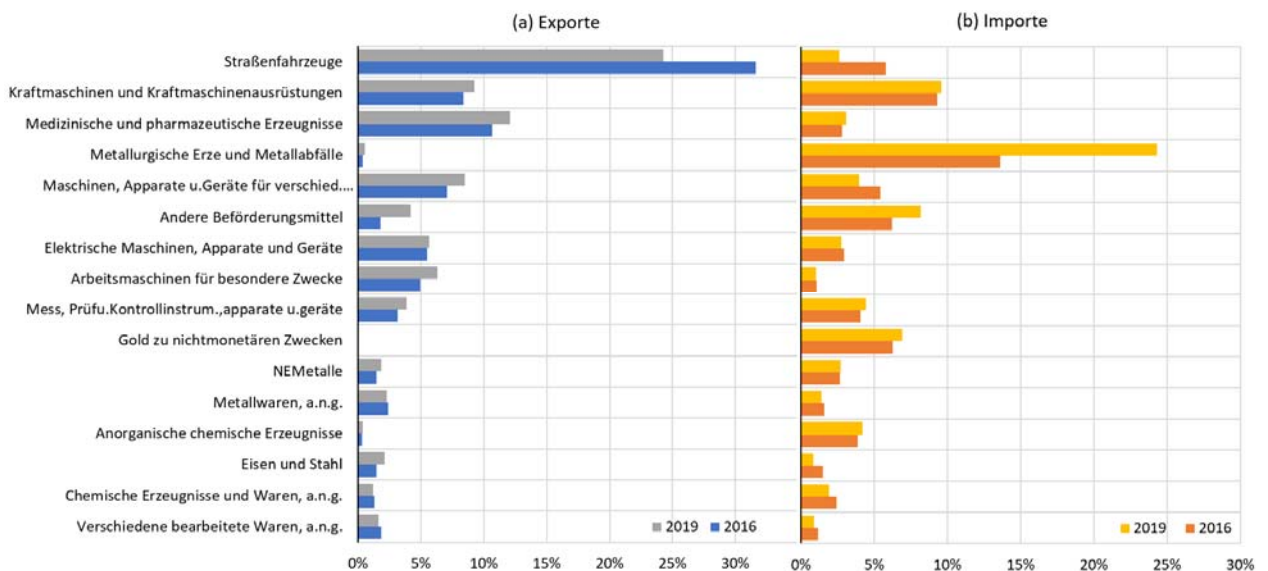
des Betrachtungszeitraumes. Auch der Anteil der Exporte, die nach Kanada gehen, hat sich von Inkrafttreten des Abkommens von 0,76 Prozent bis Ende 2019 auf 0,82 Prozent erhöht. Diese Zuwächse mögen klein erscheinen. Gleichwohl sind sie signifikant, weil sie zeigen, dass sich nach dem Abkommen der Handel mit Kanada besser entwickelt hat als der allgemeine Außenhandel.

Abbildung 7 Die Rolle Kanadas im deutschen Güterhandel



Quelle: Destatis. Eigene Berechnungen und Darstellung. Rollende 12-Monatssummen. Vertikale Linie bezeichnet Datum des (vorläufigen) Inkrafttretens des Abkommens. Vertikale Linie bezeichnet Datum des (vorläufigen) Inkrafttretens des Abkommens. Lineare Trends für die Monate nach dem Inkrafttreten.

Abbildung 8 Top-15-Produkte, Anteile (%) am deutsch-kanadischen Handel, 2016 vs. 2019



Quelle: Destatis. Eigene Berechnungen und Darstellung. Jahresdaten. Top-15 Sektoren umfassen im Jahr 2019 82,3% (9,0 Mrd. Euro) der deutschen Gesamtexporte und 77,9% (4,4 Mrd. Euro) der deutschen Gesamtimporte aus Kanada.

Abbildung 8 zeigt, wie sich die Anteile jener 15 Produkte an den deutschen Exporten und Importen verändert haben, die die deutsche Außenhandelsstatistik mit Kanada dominieren. Bei den allermeisten Produkten gab es

zwischen 2016 und 2019 deutliche Zuwächse im Handel, auf Kosten der Straßenfahrzeuge dar: diese machten im Jahr 2016 circa 32 Prozent der deutschen Exporte nach Kanada aus; 2019 war der Anteil auf 24 Prozent zurückgegangen. Auch importseitig gab es bei Straßenfahrzeugen einen Rückgang, wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau. Deutliche Zuwächse beim Anteil gab es im Bereich der pharmazeutischen Erzeugnisse und bei verschiedenen Maschinen.

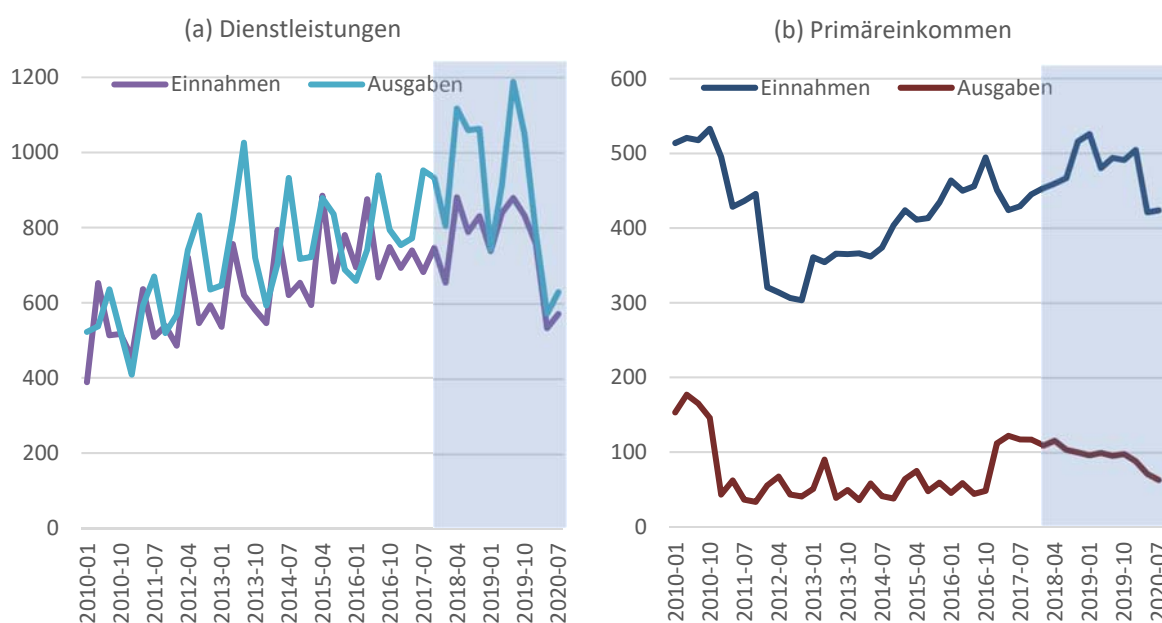
87% des wertmäßigen Zuwachses der deutschen Exporte nach Kanada entfallen auf 5 Produktgruppen: medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse (21%), andere Beförderungsmittel (19%), Maschinen, Apparate und Geräte für verschiedene Zwecke (17%), Arbeitsmaschinen für besondere Zwecke (15%), und Kraftmaschinen und -ausrüstungen (14%). Scheinbar hat vor allem der Maschinenbau von CETA profitiert – und das, obwohl die Präferenzausnutzungsrate noch relativ gering sind.

Auf der Importseite dominieren wertmäßig Rohstoffe. Metallurgische Erze machten 2019 24% der deutschen Importe aus Kanada aus, im Jahr 2016 waren es noch 14%. Diese Steigerung ist zum größten Teil nicht durch höhere Mengen (in Tonnen), sondern durch eine ungefähre Verdoppelung der Durchschnittspreise entstanden (bei einem Zuwachs des Importwerts von 24%). Der Zuwachs in diesem Bereich erklärt mehr als 50% des Gesamtzuwachses zwischen 2016 und 2019 der deutschen Importe aus Kanada. Nach den metallurgischen Rohstoffen sind es vor allem andere Beförderungsmittel (Züge, Lokomotiven, Flugzeuge), Kraftmaschinen und -ausrüstungen, sowie Gold zu nichtmonetären Zwecken die den Zuwachs der deutschen Importe zu 13%, 10% bzw. 9% erklären.

Kohlenwasserstoffe (Erdöl, Erdgas, Kohle) gehören nicht zu den Top-Importprodukten Deutschlands aus Kanada. Erdöl, Erdölzeugnisse und verwandte Waren machten 2019 weniger als 2% der deutschen Importe aus Kanada aus. Auch Ölsaaten (Sojabohnen) machen 2019 nur etwa 2% der Importe aus, ein geringfügig kleinerer Anteil als 2016. Auffallend ist, dass

Robuste Entwicklung bei Dienstleistungen und Primäreinkommen

Abbildung 9 Vierteljährlicher Dienstleistungshandel und Primäreinkommen Deutschlands mit Kanada, Millionen Euro

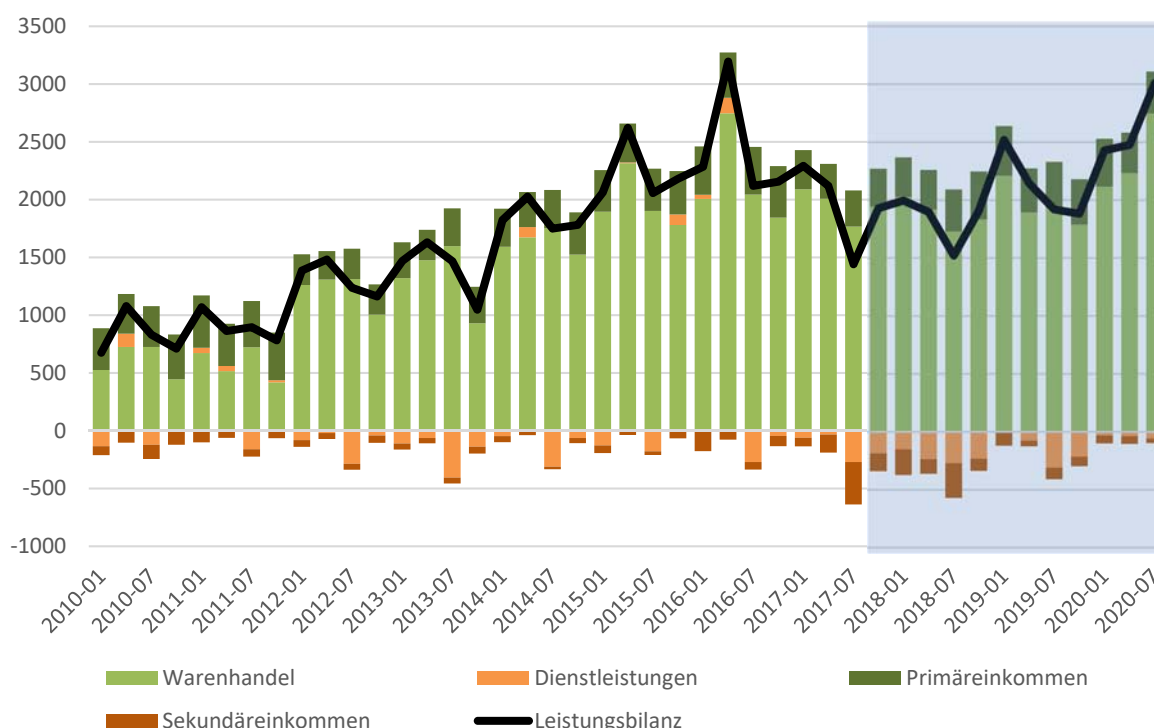


Quelle: Deutsche Bundesbank. Eigene Darstellung.

Abbildung 9(a) zeigt den Verlauf vierteljährlicher Dienstleistungsexporte (Einnahmen) und -importe (Ausgaben) Deutschlands nach und aus Kanada. Gemäß den Informationen der Deutschen Bundesbank ist der deutsche Dienstleistungshandel mit Kanada relativ ausgeglichen, mit einem kleinen Defizit. Bis zum Beginn der Coronakrise ist ein sehr stabiler Trend sichtbar, um den vor allem die Dienstleistungsimporte saisonal schwanken (aufgrund der Bedeutung des Tourismus).

Abbildung 9(a) betrachtet deutsche Einnahmen und Ausgaben im Bereich der Primäreinkommen. Damit sind vor allem Kapital- und zu einem geringeren Ausmaß Arbeitseinkommen gemeint, die Deutsche oder Kanadier in Kanada beziehungsweise Deutschland erzielen. Vor allem bei den Einnahmen aus Primäreinkommen ist ein deutlicher Trend sichtbar: Deutsche Investoren erzielen auf ihre Anlagen in Kanada zunehmende Erträge. Schon vor dem Inkrafttreten des CETA-Abkommens war der Trend sichtbar. Von Herbst 2017 bis Ende 2019 schwankten die Einkommen um 500 Millionen. Die Ausgaben liegen hingegen nur bei etwa einem Fünftel. In Deutschland ansässige Investoren erzielen also sehr erhebliche Nettoeinkommen von 300 bis 400 Millionen Euro pro Quartal.

Abbildung 10 Vierteljährliche Leistungsbilanzsalden Deutschlands gegenüber Kanada, Millionen Euro



Quelle: Deutsche Bundesbank. Eigene Darstellung. Die Zahlen zum Güterhandel folgen hier der Zahlungsbilanzdefinition und unterscheiden sich daher von den vorher verwendeten Zahlen aus der Handelsstatistik.

Deutsche Leistungsbilanz mit Kanada mit deutlichem Überschuss

Abbildung 10 zeigt die Salden der Komponenten der bilateralen deutschen Leistungsbilanz mit Kanada. Seit Beginn des Freihandelsabkommens hat der gesamte Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands gegenüber Kanada deutlich zugelegt, und zwar von einem Quartalsdurchschnitt von etwa 1800 Millionen Euro auf 2100 Millionen pro Quartal vor Ausbruch der Coronakrise. Diese Entwicklung wurde vor allem vom Güterhandel getrieben und, zu kleineren Anteilen, auch vom Saldo des Primäreinkommens. Sekundäreinkommen, das sind Überweisungen ohne erkennbare Gegenleistung (Entwicklungshilfe, Militärhilfe, Rücküberweisungen von Migranten, etc.) spielen für die bilaterale Leistungsbilanzstatistik keine Rolle.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der bilaterale wirtschaftliche Austausch mit Kanada in den letzten Jahren einen deutlich positiven saldentechnischen Beitrag zum deutschen Bruttoinlandsprodukt geleistet hat. Dies gilt überraschenderweise besonders in den Quartalen der laufenden Coronakrise.

Kanada versucht sich, durch CETA von einseitiger USA-Abhängigkeit zu lösen

Der Außenhandel Kanadas ist extrem stark auf einen einzigen Handelspartner, die USA, ausgerichtet. 64 Prozent der kanadischen Importe und sogar 75 Prozent der kanadischen Exporte werden mit diesem einen Land abgewickelt. Unter den Industriestaaten ist eine so starke Abhängigkeit von einem einzigen Handelspartner einzigartig. Durch den Abschluss von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten könnte Kanada seinen Außenhandel diversifizieren.

Tabelle 2 Außenhandel Kanadas (Güter), Mrd. kanad. Dollar, 2019

	Importe		Exporte	
	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%
USA	392	64	446	75
EU26	42	7	23	4
DEU	16	3	7	1
GBR	8	1	21	3
CHN	47	8	24	4
MEX	20	3	8	1
Rest	88	14	69	12
Summe	614		598	

Quelle: Statistik Kanada.

Im Jahr 2019 gingen 4 Prozent der kanadischen Exporte in die EU26, ein weiteres Prozent nach Deutschland, und circa 3 Prozent in das Vereinigte Königreich. Im Verhältnis zum Anteil der EU 27 am Welt BIP (siehe Abbildung 1), und mithin an der Weltnachfrage, ist der Anteil von insgesamt 5 Prozent sehr gering. Dieser Umstand lässt darauf schließen, dass es erhebliche Steigerungspotentiale geben sollte

Seit Inkrafttreten des CETA-Abkommens nimmt der Anteil der EU im kanadischen Außenhandel zu

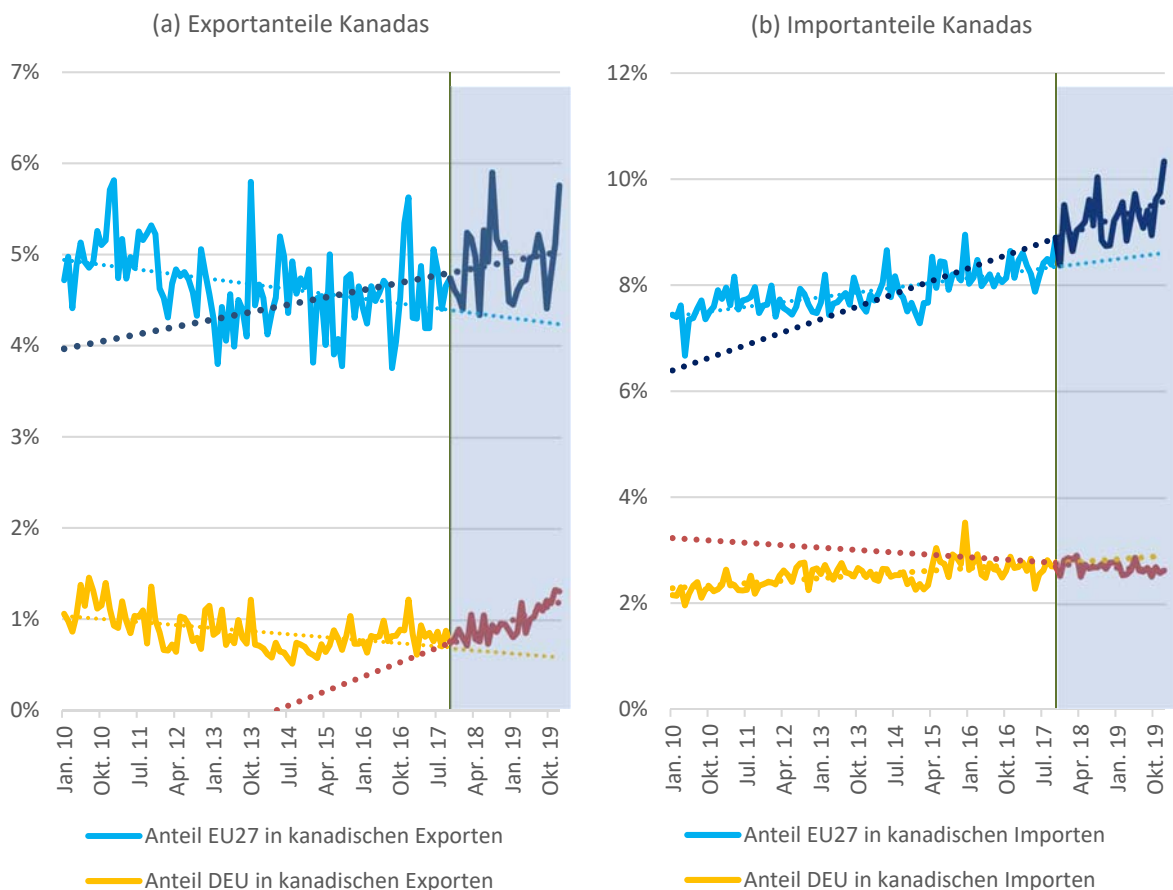
Abbildung 11 zeigt die Anteile der EU und Deutschlands am Außenhandel Kanadas bis zum Beginn der Coronakrise. Die Anteile schwanken stark. Seit Inkrafttreten des CETA-Abkommens ist allerdings ein positiver Trend zu sehen. Zum Ende 2019 würde, wenn man die Trendumkehr bei den Exportanteilen auf das Abkommen zurückführt, der Anteil der EU bei etwa 4 Prozent liegen; aktuell liegt er hingegen bei 5 Prozent. Deutschland hat an dieser Entwicklung einen deutlichen Anteil; der Anstieg der kanadischen Exporte nach Deutschland verlief prozentuell stärker als jener der anderen EU-Länder. Bei den kanadischen Importen (den deutschen Exporten) ist dies nicht zu beobachten. Da herrscht seit dem Inkrafttreten des CETA-Abkommens sogar ein leicht negativer Trend vor. Das gilt aber nicht für die EU als Ganze. Ihr Anteil an den Importen Kanadas ist seit Mitte 2017 um 1,5 Prozentpunkte gestiegen, wovon 1 Prozentpunkt auf das Abkommen zurückzuführen sein dürfte.

Handel: Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Entwicklung des kanadisch-europäischen und des kanadisch-deutschen Handels stabil mit sichtbarer Aufwärtstendenz verläuft, seit das CETA-Abkommen in Kraft ist. Eine

umfassende Kausalanalyse ist dies indes nicht; hierfür ist das Abkommen noch zu jung. Klar ist einerseits, dass es noch ein großes unausgenutztes Potential gibt, dass durch die fehlende vollständige Ratifikation Unsicherheit entsteht, die die Entwicklung des Handels vermutlich bremst. Außerdem scheinen die komplexen Ursprungsregeln den Handel zu bremsen. **Aus der Beobachtung der Entwicklungen der letzten Jahre lässt sich die Empfehlung ableiten, dass der Bundestag das Abkommen zum frühestmöglichen Zeitpunkt ratifizieren solle.**

Abbildung 11 Anteile der EU27 und Deutschlands am Außenhandel (Güter) Kanadas, Monatsdaten



Quelle: Statistik Kanada. Eigene Berechnungen und Darstellung. Saisonbereinigte Monatsdaten aus der Zahlungsbilanzstatistik. Vertikale Linie bezeichnet Datum des (vorläufigen) Inkrafttretens des Abkommens. Lineare Trends für die Monate vor und nach dem Inkrafttreten.

Investitionsschutz

Das CETA-Abkommen enthält einen im Vergleich zu den nationalen Investitionsschutzabkommen deutlich modernisierten Investitionsschutz. Neben einer deutlich klareren Definition der Rechtsbegriffe, werden *Ad-hoc*-Tribunale durch einen stehenden Gerichtshof (*investment court system*, ICS) ersetzt, der höheren Standards hinsichtlich Unparteilichkeit und Transparenz unterworfen ist und Berufungsmöglichkeiten einräumt. Zu diesem Thema und zur Bewertung der Neuerungen gab es eine besonders ausgiebige Debatte, die bis heute nachwirkt, auf die aber hier nicht näher eingegangen werden kann. Der Leser sei auf das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ein Gutachten (BMW-Berat, 2018) hingewiesen, das unter Federführung des Autors dieser Zeilen entstanden ist. Zitat: „Der Beirat empfiehlt dem deutschen Bundestag, das Abkommen mit Kanada, welches neben klassischen Regelungen zum Marktzugang auch Fragen der

regulatorischen Kooperation und den Investitionsschutz umfasst, zu ratifizieren. Zwar enthält der Vertragstext Elemente, die der Beirat nicht gutheißt (etwa die zu breite Definition von Investitionen oder ein unausgereiftes System zur Streitbeilegung). Das Abkommen stellt aber einen erheblichen Fortschritt gegenüber den bisher zwischen manchen EU-Staaten und Kanada geltenden IFV dar. Außerdem ist nicht zu befürchten, dass das Abkommen ausländische Investoren materiellrechtlich besserstellt als inländische [...]. Im Sinne eines Reallabors ist es zu begrüßen, wenn die dort implementierten neuen Ideen einem Praxistest unterzogen werden. Dies ist gerade mit einem Land wie Kanada, das eine robuste Demokratie und ein verlässlicher Partner Europas und Deutschlands ist, sinnvoll. Das Abkommen bringt in den vielen anderen von ihm abgedeckten Bereichen erhebliche Verbesserungen, die zu positiven Realeinkommenseffekten in der EU und in Kanada führen werden [...]. Die im CETA-Abkommen festzustellenden Unzulänglichkeiten im Bereich des Investitionsschutzes wiegen aus Sicht des Beirates nicht schwer genug, um die Verweigerung der Ratifizierung des Abkommens zu empfehlen. Mit der Ratifikation des CETA-Textes kann Deutschland ein wichtiges Signal senden, dass es weiterhin an der Weiterentwicklung eines regelbasierten Handelssystems interessiert ist.“ **Der Empfehlung des wissenschaftlichen Beirats, das CETA Abkommen zu ratifizieren, schließt sich der Autor dieser Kurzexpertise an.**

Literatur

Aichele, Rahel und Gabriel Felbermayr (2014), CETA: Welche Effekte hat das EU-Kanada-Freihandelsabkommen auf Deutschland? *ifo Schnelldienst* 67(24): 20-30 (http://www.ifo.de/DocDL/ifosd_2014_24_2.pdf)

BMWi-Beirat (2018), Zur Notwendigkeit und Ausgestaltung von internationalen Investitionsförder- und -schutzverträgen, Berlin (https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-internationale-investitionsfoerder-und-schutzvertraege.pdf?__blob=publicationFile&v=8)

Felbermayr, Gabriel Feodora Teti und Erdal Yalcin (2019), Rules of origin and the profitability of trade deflection, *Journal of International Economics* 121: 103248

Graziano, Alejandro, Handley, Kyle and Nuno Limão (2018), Brexit Uncertainty and Trade Disintegration, *NBER Working Paper* No. 25334.

Handley, Kyle and Nuno Limão (2015), Trade and Investment under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence, *American Economic Journal Policy* 7(4): 189-222.