

Wettlauf um Märkte

USA und Südkorea gründen drittgrößte Freihandelszone weltweit

Hanns Günther Hilpert / Stormy-Annika Mildner

Die USA und Südkorea haben sich darauf geeinigt, die zwischen ihnen bestehenden Zoll- und Handelsschranken nahezu vollständig zu beseitigen. Sollte das koreanisch-amerikanische Freihandelsabkommen (KORUS FTA) im US-Kongress und in der koreanischen Nationalversammlung ratifiziert werden, entstünde in der Folge der drittgrößte Freihandelsraum weltweit. Größer sind lediglich der EU-Binnenmarkt und die nordamerikanische Freihandelszone Nafta. Für die beiden Handelspartner bedeutet dies mehr Handel, mehr Einkommen und höheres Wirtschaftswachstum. Drittstaaten hätten hingegen mit erheblichen handelsumlenkenden Effekten und Einbußen zu rechnen. Leidtragende wären unter anderem Exportunternehmen aus Japan, Taiwan und Deutschland. KORUS FTA hat aufgrund dessen einen Wettlauf ausgelöst: Die EU verhandelt seit Anfang Mai über ein eigenes Abkommen mit Südkorea; Kanada will seine bilateralen Verhandlungen rasch zu einem Abschluss bringen. China und Japan haben ihrerseits Interesse an einem Handelsdeal mit Südkorea angemeldet.

Mit KORUS FTA hat der globale Trend zu bilateralen Freihandelsabkommen einen neuen Höhepunkt erreicht: Erstmals vereinbarten zwei in verschiedenen Regionen beheimatete Schwergewichte des Welt Handels ein solches Abkommen. Mit einem jährlichen Handelsvolumen von gut 75 Mrd. US-Dollar (2006) unterhalten die derzeitigen Nummern 2 und 6 im Ranking der Welthandelsnationen schon heute eine der gewichtigsten Wirtschaftsbeziehungen weltweit. Die im Rahmen des Abkommens gewährten Präferenzen dürften das Volumen des Handels um weitere 20 Mrd. US-Dollar ansteigen lassen.

Liberalisierung mit Ausnahmen

Die am 1. April nach 14 Monaten zäher Verhandlungen erzielte Einigung kam buchstäblich in letzter Minute zustande. Der Durchbruch in den Handelsgesprächen, die gerade in Südkorea von teils heftigen Protesten der Bevölkerung begleitet wurden, gelang erst, als die USA nicht mehr auf einer Öffnung des koreanischen Reisimportmarkts beharrten und Südkorea im Gegenzug den Abbau der Handelsschranken für US-Fahrzeuge und Agrarprodukte zubilligte. Das Abkommen verpflichtet Südkorea zu den vergleichsweise größeren Liberalisierungsschritten, da dort das Ausgangsniveau bei den Durchschnittszöllen und

Regulierungen deutlich höher ist. Andererseits profitiert die koreanische Exportwirtschaft angesichts eines bilateralen Handelsbilanzüberschusses in Höhe von 14 Mrd. US-Dollar (2006) auch ungleich mehr von den Marktöffnungen des Handelspartners.

KORUS FTA sieht vor, rund 85 Prozent der beiderseitigen Zölle auf Industriegüter sofort abzuschaffen. Innerhalb von drei Jahren sollen ca. 94 Prozent aller Güter zollfrei gehandelt werden, der Hauptteil der restlichen Industriezölle soll in spätestens zehn Jahren abgebaut sein. Ein besonderer Verhandlungserfolg für Südkorea ist, dass die USA Importzölle auf Textilien und Bekleidung aufheben und einzelne Textilprodukte von der Pflicht zur Ursprungszertifizierung entbunden werden. Besonders hart umkämpft waren landwirtschaftliche Erzeugnisse: Der Kompromiss sieht vor, mehr als die Hälfte aller amerikanischen Agrarexporte nach Korea sofort zollfrei abzuwickeln. Für bestimmte Agrarprodukte ist eine Übergangsfrist vorgesehen; einige Produkte wie Reis sind – auf Drängen Südkoreas – von der Liberalisierung ausgenommen. Noch nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob und in welchem Zeitraum Südkoreas Rindfleischimportstopp aufgehoben wird. Beim zweiten strittigen Thema, dem Automobilhandel, kamen die beiden Handelspartner überein, Zölle auf kleine und mittlere Personenkraftwagen unverzüglich, auf größere Fahrzeuge schrittweise innerhalb von drei Jahren und auf offene Kleintransporter innerhalb von zehn Jahren abzuschaffen. Zudem erklärte sich Südkorea bereit, das für Importfahrzeuge diskriminierende Steuersystem derart umzugestalten, dass amerikanische Autos mit starken Motoren nicht länger benachteiligt werden. Ferner soll eine Arbeits- und Schlichtungsgruppe eingerichtet werden, die als Frühwarnsystem regulative Problemfelder identifizieren und zu deren Lösung beitragen soll.

Beim Dienstleistungshandel vereinbarten Südkorea und die USA einen negativen Liberalisierungsansatz. Da bei diesem alle Dienstleistungen automatisch den Ver-

pflichtungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung unterworfen sind – Ausnahmen müssen explizit aufgeführt werden –, ist die Liberalisierung deutlich umfassender als unter dem Dienstleistungsabkommen der WTO (GATS), das einen positiven Liberalisierungsansatz verfolgt (nur solche Dienstleistungen sind den Verpflichtungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung unterworfen, die explizit genannt werden). Die USA konnten hier mehrere Verhandlungserfolge verbuchen: Südkorea verpflichtete sich zu einer partiellen Öffnung in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Medien und Unternehmensdienstleistungen. Der Bildungs- und der Gesundheitssektor bleiben hingegen von der Liberalisierung ausgeschlossen.

Neben den traditionellen Handelsthemen behandelt das Abkommen zahlreiche sogenannte Handel-Plus-Themen und geht auch damit weit über multilaterale Verpflichtungen innerhalb der WTO hinaus. Die bilateralen Vereinbarungen regeln handelsbezogene Investitionen (Investorenschutz und Inländerbehandlung), öffentliche Auftragsvergabe (insbesondere Transparenz), Handelserleichterung (Vereinfachung der Zollverfahren und Ursprungsregeln), Schutz geistigen Eigentums (vor allem bei Pharmazeutika) sowie Umwelt- und Sozialstandards (Durchsetzung der nationalen Standards). Ferner einigten sich die beiden Staaten auf einen Streit-schlichtungsmechanismus. Vorläufig offenbleiben soll der handelsrechtliche Status der Waren, die in Nordkoreas Sonderwirtschaftszone Kaesong produziert werden.

Erfolg für beide Handelspartner

KORUS FTA ist Teil der *Competitive Liberalization Strategy* der Bush-Administration: Marktöffnungsverhandlungen sollen gleichzeitig auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene geführt werden, um über einen »Wettbewerb um Liberalisierung« eine offene globale Handelsordnung zu schaffen. Damit reagierten die USA, die bis

zur Jahrtausendwende nur einige wenige bilaterale Handelsabkommen abgeschlossen hatten, auf die weltweit steigende Zahl dieser Abkommen – insbesondere auch auf die Präferenzpolitik der EU. KORUS FTA ist das nunmehr elfte Freihandelsabkommen, das die Bush-Administration abgeschlossen hat – nach Cafta, dem regionalen Handelsabkommen mit den zentralamerikanischen Staaten, und bilateralen Abkommen mit Australien, Bahrain, Chile, Kolumbien, Marokko, Oman, Panama, Peru und Singapur. Neben KORUS FTA liegen dem Kongress noch Abkommen mit Kolumbien, Panama und Peru zur Überprüfung vor. Im Vergleich zu den übrigen Abkommen, die teilweise auch eher sicherheitspolitisch als wirtschaftlich motiviert sind (Bahrain, Oman), ragt die ökonomische Bedeutung von KORUS FTA deutlich heraus: Südkorea ist immerhin der sechstgrößte Handelspartner der USA (nach Kanada, der EU, China, Mexiko und Japan), bei zuletzt stark zunehmenden Ausfuhren (2006: 31 Mrd. US-Dollar) und eher stagnierenden Importen (2006: 45 Mrd. US-Dollar). KORUS FTA ist somit das wichtigste Handelsabkommen seit Gründung der nordamerikanischen Freihandelszone Nafta 1994. Neben einem besseren Marktzugang für Automobile, Agrarprodukte, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation und Medien ist den USA dabei auch an einer besseren Durchsetzung von Standards (Schutz geistigen Eigentums, Investitions- und Wettbewerbsregeln) gelegen. Schließlich soll das Abkommen angesichts des sich verstärkenden Regionalisierungstrends in Asien die US-Wirtschaft auch langfristig in diesen Märkten verankern.

Für Südkorea ist das Freihandelsabkommen relativ gesehen noch wichtiger. Die USA sind für Korea drittgrößter Exportmarkt (nach China und der EU), drittgrößte Importquelle (nach Japan und China) und zweitgrößter Investor (nach der EU). Südkoreas Außenwirtschaftsbeziehungen mit den USA haben in den vergangenen Jahren bedingt durch den Aufstieg Chinas zur »Fabrik der Welt« etwas an Bedeutung

eingebüßt. In Politik und Wirtschaft Südkoreas herrscht die Sorge, in eine riskante wirtschaftliche Abhängigkeit von China zu geraten. KORUS FTA wäre ein willkommenes Korrektiv einer solchen Entwicklung. Handelspolitisch verspricht sich Südkorea von dem Abkommen nicht nur verbesserte Absatzchancen in den USA, insbesondere für Güter der Automobil-, Textil- und Bekleidungsindustrie, sondern grundsätzlich eine Rückversicherung gegen die protektionistischen Tendenzen im US-Kongress und die wachsenden Ungewissheiten über die Zukunft des multilateralen Handelssystems. Dank KORUS FTA kann Südkorea an drei außenwirtschaftlichen Fronten gleichzeitig gewinnen: Erstens verbessert die Zollfreiheit in den USA unmittelbar die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der koreanischen Industrie, deren Produktspektrum sehr ähnlich dem von Japan, Taiwan und China ist. Zweitens unterstützt das Abkommen das strategische außenwirtschaftliche Vorhaben, Südkorea zu einem Geschäfts- und Logistikzentrum in Nordostasien auszubauen. Und drittens positioniert sich Südkorea in der internationalen Handelspolitik. KORUS FTA ist nach Abkommen mit Chile, Singapur, der EFTA und der Asean-Gemeinschaft (ohne Thailand) das fünfte und mit Abstand gewichtigste Freihandelsabkommen Südkoreas. Für die laufenden bzw. avisierten Verhandlungen mit China, der EU, Indien, Israel, Japan, Kanada und Mexiko hat Südkorea an Verhandlungsmacht gewonnen.

Bedeutende Einkommenseffekte

Sowohl die USA als auch Südkorea können bei erfolgreicher Implementierung von KORUS FTA mit erheblichen Einkommengewinnen rechnen. Schätzungen des *Korean Institute for International Economic Policy* zufolge dürfte das koreanische Bruttoinlandsprodukt aufgrund einer besseren Allokation der Ressourcen und von Produktionssteigerungen in den nächsten zehn Jahren um 0,6 Prozentpunkte jährlich stärker wachsen (statische Analyse). Wird zusätz-

lich berücksichtigt, dass infolge der Liberalisierung in Südkorea mehr Investitionen getätigt werden, die Produktivitätszuwächse rascher eintreten und neue Technologien frühzeitig eingeführt werden, lässt sich ein Wachstumsimpuls von zusätzlich zwei Prozentpunkten jährlich prognostizieren (dynamische Analyse). Allerdings würden hiervon nicht alle Sektoren gleichermaßen profitieren: Für die Landwirtschaft werden in den kommenden zehn Jahren erhebliche Einkommenseinbußen erwartet. Generell ist für Südkorea mit vergleichsweise größeren Wohlfahrtseffekten, aber auch erheblich höheren Anpassungskosten zu rechnen, da die koreanische Wirtschaft kleiner, stärker geschützt und deutlich abhängiger vom Außenhandel ist als jene der USA. Entsprechend errechnet das *Peterson Institute for International Economics* für das amerikanische Bruttoinlandsprodukt einen deutlich geringeren Wachstumsimpuls von 0,13 Prozentpunkten pro Jahr (statische Analyse). Besonders nachhaltig dürfte sich das Abkommen auf die US-Agrarexporte auswirken. Zum einen ist Südkorea schon jetzt ein bedeutender Absatzmarkt für US-Agrarprodukte (Platz 6 in der Rangliste der Agrarexportmärkte), zum anderen ist der koreanische Agrarmarkt mit einem durchschnittlichen Zollniveau von 52%, zahlreichen Zollspitzen (z.B. 328% auf Futtermais) und massiven Subventionen zurzeit noch besonders stark geschützt. Offiziell rechnet man in den USA daher mit einem Anstieg der Agrarexporte nach Südkorea um bis zu 200%. Auch beim Handel mit Fahrzeugen wird ein erheblicher Wachstumsimpuls erwartet. Denn Südkorea ist zwar einer der weltweit führenden Fahrzeughersteller, der Zugang zu dessen Markt wird hingegen durch hohe Zölle, das diskriminierende Steuersystem sowie nationale Standards und Zertifizierungsverfahren massiv eingeschränkt. Bislang sind weniger als 3% der Fahrzeuge in Südkorea ausländischen Ursprungs. Rund 80% des amerikanischen Handelsdefizits mit Korea (13 Mrd. US-Dollar) entfallen auf die Automobilbranche. Erhebliche Wohlfahrts-

potenziale liegen auch in einer stärkeren Liberalisierung des Dienstleistungshandels (vor allem Finanzdienstleistungen) sowie einer Verbesserung der Investitionsbedingungen und des Patentschutzes in Südkorea. KORUS FTA könnte außerdem neuen Schwung in die festgefahrenen Verhandlungen mit anderen Handelspartnern der USA bringen, wie beispielsweise die derzeit ausgesetzten Verhandlungen mit Malaysia.

Außenpolitische Signalwirkung

Die USA und Südkorea sind nicht nur Wirtschaftspartner, sie unterhalten auch eine enge Militärallianz. Das bilaterale Sicherheitsbündnis ist allerdings während der Präsidentschaften von George Bush und Roh Moo-hyun in unruhiges Fahrwasser geraten. Im Nuklearkonflikt mit Nordkorea und in der Beurteilung des aufstrebenden Chinas divergieren Bedrohungsperzeptionen und außenpolitische Prioritäten teilweise erheblich. Südkoreas progressiver Präsident fährt gegenüber Nordkorea einen Kurs der Annäherung und Aussöhnung, während die USA eine konfrontative Antiproliferationspolitik betreiben. Roh hat zudem gegen heftige innenpolitische Widerstände und gegen die Einwände des Pentagon durchgesetzt, dass Südkorea bis 2012 im Kriegsfall der Oberbefehl über das eigene Militär übertragen wird. Folge dieser Entscheidung wird die militärische Desintegration der gemeinsamen Streitkräftestruktur sein.

Vor diesem spannungsreichen außenpolitischen Hintergrund ist KORUS FTA ein von beiden Seiten angestrebtes politisches Signal für eine Revitalisierung der Bündnisbeziehung. Denn trotz der bilateralen Konflikte der vergangenen Jahre sehen sowohl die USA als auch Südkorea ihre Sicherheitsallianz als unerlässlichen Eckpfeiler für Frieden und Stabilität in Ostasien. Für Südkorea sind die dauerhafte Präsenz amerikanischer Truppen in Korea eine glaubhafte Rückendeckung, die Schutz gegen nordkoreanische Drohungen bietet, und der Garant für den eigenen außenpolitischen

Einfluss in der Region. Die USA wiederum sind im Nuklearkonflikt mit Nordkorea auf die Unterstützung ihres Bündnispartners angewiesen. Daher ist die Vereinbarung eines Freihandelsabkommens ein Mittel zur Verbesserung und Vertiefung der koreanisch-amerikanischen Beziehungen, die im beidseitigen Interesse liegen. Zudem stärkt KORUS FTA das strategische Eigengewicht Südkoreas als Mittelmacht in Ostasien und wirkt der kontinentalen Annäherung Südkoreas an China entgegen.

Nächste Hürde: Nationale Ratifizierung

Trotz der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung von KORUS FTA ist dessen nationale Ratifizierung keineswegs gesichert. In Südkorea unterstützen aktuellen Umfragen zufolge nur 30% der Parlamentarier das Abkommen, 25% haben ihren Widerstand angekündigt, mehr als 40% sind noch unentschieden. Zudem ist Präsident Rohs Position deutlich geschwächt: Roh wird noch in diesem Jahr aus dem Amt scheiden, da er sich bei den anstehenden Präsidentschaftswahlen laut Gesetz nicht zur Wiederwahl stellen kann. Zwar wird das Abkommen von den politischen Führungseliten der beiden größten Parteien – Grand National Party (GNP) und Uri Party – unterstützt, doch hat sich schon beim Freihandelsabkommen mit Chile gezeigt, wie stark gerade die Opposition der Abgeordneten aus ländlichen Regionen ist. Letztere werden fordern, dass die heimische Landwirtschaft für die erwartbaren Einkommensausfälle entschädigt wird. Heftige Kritik an KORUS FTA wird auch von den landesweiten Gewerkschaften und den zahlreichen amerikakritischen Aktivisten geübt. Trotz dieser Widerstände ist die Ratifizierung des Abkommens sehr wahrscheinlich. Fraglich erscheint allerdings, ob damit noch vor den Präsidentschaftswahlen (19.12.2007) oder zumindest vor den Parlamentswahlen (April 2008) zu rechnen ist.

Noch schwieriger dürfte sich der Ratifizierungsprozess in den USA gestalten. Zwar

kann KORUS FTA unter der Anfang Juli auslaufenden Handelsvollmacht des Präsidenten (*Trade Promotion Authority*) die Schnellspur durch den Kongress nehmen, der das Abkommen also nur komplett ablehnen oder annehmen kann – Änderungen sind ihm nicht möglich. Angesichts der neuen Mehrheit der Demokraten in beiden Kammern des Kongresses wird es die Bush-Administration jedoch alles andere als leicht haben, die für das Handelsabkommen notwendige parteienübergreifende Unterstützung zu finden. Schon unter dem *Unified Government* hatte Präsident Bush Mühe, seine handelspolitische Agenda durchzusetzen. Gerade im Repräsentantenhaus fielen die Abstimmungen äußerst knapp aus: Cafta wurde mit einer Mehrheit von nur zwei Stimmen verabschiedet. KORUS FTA gilt daher auch als Testfall, inwieweit Präsident Bush noch handlungsfähig oder nun auch in der Handelspolitik zu einer *Lame Duck* geworden ist.

Zahlreiche Demokraten kündigten bereits ihre Opposition gegen die Vereinbarungen mit Südkorea an. Besondere Kritik erntete der Agrarkompromiss. Der Vorsitzende des mächtigen Finanzausschusses im US-Senat, Max Baucus, bezeichnet das Ergebnis als »völlig inakzeptabel«. Er drohte mit der Ablehnung des Abkommens durch den Senat, sofern Südkorea das Importverbot für US-Rindfleisch nicht vollständig aufhebt. Ähnlich kritisch wurden die Regelungen zum Automobilhandel aufgenommen. Nancy Pelosi (Sprecherin des Repräsentantenhauses), Steny Hoyer (Mehrheitsführer im Repräsentantenhaus), Charles Rangel (Vorsitzender des *Ways and Means Committee* im Repräsentantenhaus) und der gewerkschaftsnahe Sander Levin (Vorsitzender im Unterausschuss Handel des *Ways and Means Committee*) forderten in einem offenen Brief an die US-Handelsbeauftragte Susan Schwab eine grundlegende Korrektur der ihrer Ansicht nach angesichts des hohen bilateralen Defizits im Automobilhandel unzureichenden Bestimmungen. Unterstützung erhalten sie durch die beiden Automobilhersteller Ford und Chrysler.

Schließlich stießen die Regelungen des Abkommens über Arbeitsstandards auf den Widerstand der Demokraten: Denn wie bisherige Freihandelsabkommen enthält auch KORUS FTA lediglich die Verpflichtung, die eigenen nationalen Arbeitsstandards durchzusetzen. Die Demokraten und die Gewerkschaft AFL-CIO wollen hingegen mehr: Sie fordern die Durchsetzung der Kernarbeitsstandards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Von Gewerkschaften und Menschenrechtsgruppen gleichermaßen beanstandet wurden die Regelungen zur Sonderwirtschaftszone Kaesong, da hier deutlich niedrigere Arbeitsstandards gelten als in Südkorea. Sie fordern, dass Kaesong komplett aus dem Abkommen ausgeklammert wird. Allerdings haben sich mit Blick auf die kommenden Wahlen auch einige Republikaner mit Kritik zu Wort gemeldet. Denn in der Bevölkerung – und somit auch in der Wählerschaft – steigt die Skepsis gegenüber Handelsliberalisierung kontinuierlich. Nach einer Umfrage des *Pew Research Center for the People and the Press* (Dezember 2006) überwiegen mittlerweile für fast 40% der Amerikaner die negativen Auswirkungen der Handelsliberalisierung.

Dass KORUS FTA vom Kongress verabschiedet wird, ist dennoch nicht ausgeschlossen. Aufgrund der vielschichtigen Interessenlage im Kongress und der engen Bindung der Abgeordneten an ihren Wahlkreis sind zur Ratifizierung von Handelsgesetzen schon immer politische Kuhhandel (*Log-rolling*) notwendig gewesen. Ein Tauschobjekt sieht die Bush-Administration in einer aggressiveren Handelspolitik gegenüber China. Kürzlich erhoben die USA Einfuhrzölle auf chinesische Papierimporte, um so gegen unfaire Subventionen vorzugehen, und beantragten in zwei Fällen bei der WTO ein Streitschlichtungsverfahren gegen China, das den Schutz geistigen Eigentums verletzt haben soll. Ob diese Maßnahmen tatsächlich eine Brücke zwischen dem Weißen Haus und dem Kongress schlagen können, ist hingegen fraglich. Denn die demokratische Handelsagenda ist weit umfassender als die Summe

der Einzelaktionen der Administration: Angeführt von Charles Rangel und Sander Levin forderten die Demokraten in ihrer »Neuen Handelsagenda für Amerika« neben Schritten gegen Chinas Währungsmanipulationen vor allem auch Kompensationen für amerikanische Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz durch Handelsliberalisierung verloren haben (*Trade Adjustment Assistance*), und die Verankerung umfassenderer Arbeits- und Umweltstandards in künftigen Handelsabkommen. Im letzten Punkt ist Präsident Bush den Demokraten im Rahmen einer förmlichen Übereinkunft mit dem Kongress schon entgegengekommen. Damit dieser Punkt Bestandteil des KORUS FTA werden kann, hat die amerikanische Seite Südkorea nun aufgefordert, die ILO-Kernarbeitsstandards nachträglich in den Vertragstext aufzunehmen.

Die weitere Behandlung des Abkommens folgt einem strikten Zeitplan. Mit der Unterzeichnung des Abkommens durch Präsident Bush ist Anfang Juli zu rechnen – 90 Kalendertage nach Notifizierung des Kongresses über den Abschluss der Handelsgespräche. Die Abstimmung im Kongress über das Gesetz zur Gründung der Freihandelszone wird hingegen kaum vor Frühjahr 2008 erfolgen. Deutlich steigen würden die Chancen von KORUS FTA, käme Korea zuvor noch zu entsprechenden Vertragsabschlüssen mit Kanada oder der EU. Denn die damit verbundenen drohenden Marktverluste für US-Unternehmen würden auch die Demokraten im Kongress gehörig unter Druck setzen. Letztlich dürften sie sich der Folgen wohlbewusst sein, die ein Scheitern von KORUS FTA für die politischen Beziehungen mit Südkorea hätte und die auch sie nicht riskieren wollen.

Ein Freihandelsabkommen der EU mit Korea?

Sollte KORUS FTA im US-Kongress und in der koreanischen Nationalversammlung ratifiziert werden, dürfen die beiden Handelspartner mit mehr Handel, zusätzlichem Wachstum und höheren Einkommen rech-

nen. Weit weniger positiv wären die Auswirkungen für die nicht einbezogenen Handelspartner. Denn die im Rahmen des Abkommens gewährten gegenseitigen Präferenzen gehen zwangsläufig mit der Diskriminierung von Drittländern einher, die handelsumlenkende Effekte hat. Berechnungen des *Peterson Institute for International Economics* zufolge müssen vor allem Japan, Taiwan und Mexiko mit Einbußen ihrer USA-Exporte sowie Japan, Deutschland, Kanada und China mit Verdrängungseffekten in Korea rechnen. Insofern hat KORUS FTA diese Länder unter erheblichen Zugzwang gesetzt. Schließlich gilt es heimische Exportinteressen zu wahren: Kanadas Außenminister Peter MacKay erklärte optimistisch, er erwarte nach einer Aufhebung des koreanischen Rindfleischimportstopps einen raschen Abschluss der bereits seit Juli 2005 laufenden Verhandlungen über ein kanadisch-koreanisches Freihandelsabkommen. Japans Ministerpräsident Shinzo Abe gab bekannt, dass die im Dezember 2004 abgebrochenen Verhandlungen mit Südkorea wieder aufgenommen werden sollen und Japan zudem ein Freihandelsabkommen mit den USA in Betracht ziehe. Chinas Premierminister Wen Jiabao äußerte anlässlich seines Staatsbesuchs in Korea die Hoffnung, dass die Volksrepublik ebenfalls baldmöglichst ein Abkommen mit Südkorea abschließen werde. Darüber hinaus haben Australien, Neuseeland, Indien, Mexiko und der Golfkooperationsrat Interesse an Verhandlungen mit Südkorea bekundet.

Auch die EU ist aktiv geworden. Am 6. Mai 2007 nahm sie in Seoul Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Südkorea auf, gerade einmal zwei Wochen nachdem der EU-Ministerrat der Kommission das Mandat für Verhandlungen mit Asean, Indien und Südkorea erteilt hatte. Von den genannten drei ist aus Sicht der EU die gefestigte Präsidialdemokratie Südkoreas nicht nur der politisch unproblematischste, sondern auch der ökonomisch wichtigste Handelspartner. Der bilaterale Handel erreichte 2006 einen Umfang von ungefähr 80 Mrd. US-Dollar. Davon ent-

fielen etwa 50 Mrd. Dollar auf Exporte Südkoreas in die EU und 30 Mrd. Dollar auf Importe aus der EU. Südkorea ist damit der viertwichtigste außereuropäische Handelspartner der EU. Der wichtigste europäische Handelspartner Koreas ist Deutschland: Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes importierte die Bundesrepublik Waren aus Südkorea im Wert von 9,7 Mrd. Euro und führte Waren im Wert von 8,5 Mrd. Euro nach Korea aus.

Beide Seiten gaben sich optimistisch, die Verhandlungen zügig – vielleicht schon innerhalb eines Jahres – zu einem für beide Seiten zufriedenstellenden Abschluss zu bringen. Presseberichten zufolge sind bereits in der ersten Verhandlungsrunde substantielle Fortschritte erzielt worden: Rund 95% des bilateralen Handels sollen sofort zollfrei abgewickelt und im industriellen Warenhandel soll binnen zehn Jahren ganz auf Industriezölle verzichtet werden. Im Juli und September werden die Verhandlungen in Brüssel fortgesetzt. Anders als bei KORUS FTA fehlen im Verhältnis zwischen der EU und Südkorea die hochsensiblen Themen (Reis, Rindfleischhandel, Medien) und sind die Verhandlungen weder innen- noch außenpolitisch aufgeladen. In Südkorea ist zudem die Erwartung weit verbreitet, dass die mit den USA gefundenen Lösungen eine Richtschnur für ein entsprechendes Abkommen mit der EU sein können.

Ganz so einfach wird es allerdings nicht. Denn Europas Außenhandelsprofil und -interessen unterscheiden sich von denen der USA. Sicherlich wird die EU – wie zuvor auch die USA – die Öffnung und Liberalisierung der koreanischen Waren- und Dienstleistungsmärkte in den Bereichen Automobile, Pharmazie, Telekommunikation, Banken, Versicherungen und unternehmensnahe Dienstleistungen anstreben. Sie hat darüber hinaus aber weitere sektorale Interessen, etwa in den Bereichen Chemie, Kosmetik, Kraftfahrzeugzulieferer, Maschinenbau und im Brief- und Postmarkt. Die EU wird in den kommenden Verhandlungen also nicht nur darauf drängen,

im koreanischen Importmarkt nicht schlechter gestellt zu werden als die USA. Sie wird auch eigene, für Südkorea möglicherweise unerwartete Liberalisierungsforderungen stellen. Zudem werden sich wie bei KORUS FTA auch bei einem europäisch-koreanischen Freihandelsabkommen die potentiellen Verlierer vernehmlich zu Wort melden: So fürchtet die europäische Automobilindustrie die Importkonkurrenz der kostengünstigen koreanischen Anbieter und beklagt die tarifären und nicht-tarifären Diskriminierungen in Südkorea. Auf der koreanischen Seite sieht sich vor allem die Nahrungsmittelindustrie von europäischen Markenimporten bedroht.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Kosten für das Welthandelssystem

Wie ist der an diesen Beispielen sichtbare Trend zum Bilateralismus zu bewerten? Weit verbreitet ist die Ansicht, dass es nicht auf den Weg, sondern nur auf das Ergebnis der Liberalisierung ankomme. Jeglicher Zugewinn an Freihandel – ob nun bilateral oder multilateral – müsse willkommen sein. Dies gelte umso mehr, als Liberalisierungsschritte in der laufenden Doha-Welthandelsrunde immer unwahrscheinlicher werden. Unberücksichtigt in dieser Argumentation bleiben allerdings die erheblichen Nachteile bilateraler Handelsabkommen. So ist bei dieser Art von Abkommen ungewiss, ob letztlich die handelschaffenden und wohlfahrtssteigernden Effekte (zugunsten der Vertragsstaaten) oder die handelsumlenkenden Effekte (zu Lasten Dritter) überwiegen, ob das Abkommen also per saldo für die Welt von Vorteil oder von Nachteil ist. Auch wird in der Regel außer acht gelassen, dass aus der unvermeidlichen Verpflichtung zu warenbegleitenden Ursprungszertifikaten weitere Diskriminierungen von Drittländern resultieren und der interne Handel mit zusätzlicher Bürokratie belastet wird. Als Folge der wachsenden Zahl präferenzierter Handelsabkommen wird das internationale Handelssystem zu einer unübersichtlichen »Spaghettischüssel« mit weltweit steigen-

den Handels- und Transaktionskosten. Nicht zu unterschätzen sind zudem die Auswirkungen auf die WTO und die multilaterale Handelsliberalisierung. So binden die bilateralen Verhandlungen Kapazitäten, die angesichts der sehr viel bedeutenderen Verhandlungsmasse eher auf die multilaterale Ebene gerichtet werden sollten. Auch der jüngste WTO-Bericht über die Handelspolitik der EU warnte, dass die neuen bilateralen Abkommen das Handelssystem der EU weiter verkomplizieren und das Interesse von den multilateralen Liberalisierungsverhandlungen ablenken könnten.

Die EU-Handelspolitik steht somit vor einem Dilemma: Ein konsequentes Eintreten für den Multilateralismus – und damit der Verzicht auf den Abschluss präferenzierter Handelsabkommen – steht im Widerspruch zu dem ebenso legitimen Ansinnen, eventuelle Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, die den europäischen Wirtschaften daraus erwachsen können, dass Drittstaaten miteinander Abkommen wie KORUS FTA schließen. Einerseits muss also die EU als große Handelsmacht ihrer Verantwortung für die Sicherung und Stabilisierung des multilateralen Handelssystems gerecht werden. Andererseits ist es aber auch ihre Pflicht, den Marktzugang für europäische Waren im Ausland zu verbessern oder zumindest eine Schlechterstellung durch Diskriminierung zu verhindern. Auch wenn die EU zurzeit auf beide Handelsstrategien – Bilateralismus und Multilateralismus – setzt, dürfen die Verhandlungen mit Korea, möglicherweise in Bälde ergänzt um entsprechende Verhandlungen mit Asean und Indien, nicht zum handelspolitischen Schwerpunkt der EU werden. Priorität sollte weiterhin der erfolgreiche Abschluss der WTO-Verhandlungsrunde haben. Denn damit würde nicht nur der Zugang europäischer Industriewaren zu den Märkten in Asien (wie auch weltweit) verbessert, auch der diskriminierende Effekt bilateraler Freihandelsabkommen würde abgeschwächt.