



Primus sucht Partner

Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

8. Mai 2012

Autor

Klaus Günter Deutsch
+49 30 3407-3682
klaus.deutsch@db.com

Editor

Bernhard Speyer

Deutsche Bank AG
DB Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management
Thomas Mayer

Die EU strebt tiefe und umfassende Freihandelsabkommen mit attraktiven Handelspartnern an. Dies ist seit 2006 offizielle Strategie. Die EU bemüht sich um Impulse für Handel und Wohlfahrt und will günstige Marktzugangsbedingungen in Wachstumsregionen absichern. Die Umsetzung der Strategie dürfte bis 2020 andauern, ein Erfolg ist nicht gewiss.

Das Freihandelsabkommen der EU mit Korea ist bisher ein Solitär. Erstmals gelang es überhaupt, wichtige technische Handelsbarrieren in einem nordost-asiatischen Land abzubauen und die Märkte für Dienstleistungen und öffentliche Aufträge zu öffnen. Dies wird den Handel beleben. Das Europäische Parlament ratifizierte das Abkommen mit großer Mehrheit.

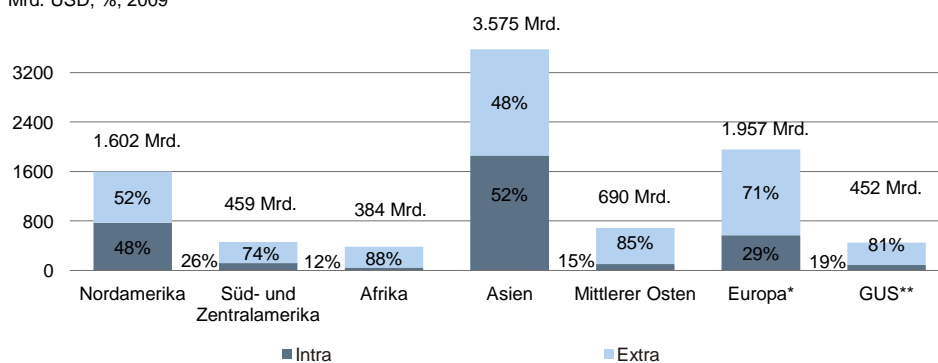
Große Hoffnungen richten sich auf ein Abkommen mit Indien. Die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen sind durch hohe Zugangsbarrieren auf dem indischen Markt und restriktive Rahmenbedingungen in der EU für indische (IT)-Fachkräfte geprägt. Indiens Reformeifer ist derzeit jedoch begrenzt.

Die EU strebt zudem tiefe und umfassende Handelsabkommen mit Kanada, dem Mercosur, der Ukraine, fast allen Mittelmeeranrainern und vielen ASEAN-Staaten an. Die wirtschaftlichen Effekte wären in der Regel für die Partner substantiell und für die EU moderat positiv.

Grundsatzentscheidungen zu den USA und Japan stehen noch aus. Insbesondere ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten böte zahlreiche bilaterale Chancen, aber auch deutliche Risiken für Friktionen zwischen den transatlantischen und asiatischen Integrationsräumen.

Stand des intra- und extraregionalen Güterhandels

Mrd. USD, %, 2009



* - exkl. Intra-EU-Handel

** Gemeinschaft unabhängiger Staaten (Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien (bis 2009), Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan)



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Die Winde der Handelspolitik wehen nach Osten	3
Neue Themen = neue Schwierigkeiten	4
Präferenzabkommen der EU	5
Neue Wege in der Handelspolitik.....	5
Korea: tief und weit gestreckt.....	8
Indien: Hoffen auf die Zukunft.....	10
Japan: Chancen durch Marktöffnung?	14
Mercosur: starke Sektoreffekte	18
Kanada: die EU als Balance zu Amerika.....	21
ASEAN-Staaten: Europas Fluggänsejagd	24
Europas Osten: die Ukraine und andere.....	26
Die Mittelmeeranrainer: Standortpolitik ist Kern	27
Schlussfolgerungen	27
Quellenverzeichnis	29

Danksagung:

Der Autor bedankt sich bei Jay Pocklington und Woldemar Walter für effektive Forschungsassistenz, bei Eric Heymann, Maria-Laura Lanzeni, Bernhard Speyer und Annette Sell für Kommentare und Anregungen und bei zahlreichen Mitarbeitern der europäischen Institutionen und diverser nationaler und internationaler Wirtschaftsverbände für die Bereitschaft, in Interviews über die Themen zu sprechen.



Die Winde der Handelspolitik wehen nach Osten

Krise der multilateralen Handelsliberalisierung

Die Europäische Union ist in den letzten vier Jahren nicht nur durch die Krise der Eurozone durchgerüttelt worden, sondern weltwirtschaftlich und weltpolitisch endgültig in die Defensive hineingeschlittert. Dabei strebte die größte Handels- und Investitionsmacht der Welt noch vor einem Jahrzehnt unumwunden die Führungsposition im Welthandelssystem an.¹ Damals wollte nach dem Debakel des WTO-Treffens von Seattle 1999 kein anderes Land folgen. Doch mit dem Rückenwind der Sicherheitspolitik – den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und den nachfolgenden Bemühungen, den Entwicklungsländern größere wirtschaftliche Chancen einzuräumen – gelang es sogar, die von der EU vorangetriebene Millennium-Runde in der Welthandelsorganisation auf dem WTO-Ministertreffen in Doha 2001 auf die Schiene zu setzen.² Heute, ein Jahrzehnt und eine massive Finanz- und Wirtschaftskrise später, stellt sich die Lage völlig anders dar. Die Doha-Runde stockt und stolpert, kaum etwas will gelingen. 2008 hatte man zwar einen guten Zwischenspur in Genf eingelegt, aber damals kam Indiens Innenpolitik allen in die Quere. 2011 ist Europas Paradeprojekt der multilateralen Liberalisierung an chinesisch-amerikanischen Konflikten gescheitert.³ Man kennt dieses Muster auch bei Klimaverhandlungen, Währungskonflikten und zahlreichen anderen Wirtschaftsdossiers. Der Ausblick für die multilaterale Handelspolitik ist unverhohlen düster.

China setzt regionale Integration fort

China wiederum hat sich regional zuletzt intensiv in Asien integriert, vor allem durch ein Freihandelsabkommen mit ASEAN 2010. Es hat im letzten Jahrzehnt trotz massiven Gegenwinds seinen Aufstieg im Welthandel ungestört fortgesetzt. China hat derzeit nur wenige Optionen für zusätzliche bilaterale Abkommen. Ob aus der Absichtserklärung, eine Freihandelszone mit Japan und Südkorea zu schaffen, Realität werden wird, ist fraglich. Der handelspolitische Status quo dürfte jedoch ausreichend robust sein, um in den nächsten Jahren Chinas Aufstieg zum größten Außenhändler der Welt zu ebnet (noch liegt die EU vorn). Daran dürfte auch die moderate reale Aufwertung des Renminbi nichts ändern, wenn historische Erfahrungen mit langen Phasen starker realer Aufwertung in Deutschland und Japan eine Lehre sein sollten.⁴

US-Handelspolitik mit moderatem Vorwärtsschub

Die Vereinigten Staaten versuchten sich unter Präsident George W. Bush (vergeblich) mit dem Freihandel in beiden amerikanischen Subkontinenten, brachten nach der Nordamerikanischen Freihandelszone mit Kanada und Mexiko Anfang der neunziger Jahre aber zuletzt nur die vier Jahre lang umstrittenen Abkommen mit Peru, Kolumbien und Panama unter Dach und Fach und schauen unter Präsident Obama nun nach Asien⁵ und – jüngst – wieder auf die EU. Die Transpazifische Partnerschaftsinitiative, die Präsident Obama zu seinem bevorzugten handelspolitischen Projekt erkoren hat, soll viele der großen pazifischen Anrainerstaaten – nicht aber China – zu einer sehr anspruchsvollen Freihandelszone zusammenwachsen lassen. Australien, Brunei, Chile, Malaysia, Neuseeland, Peru, Singapur, die Vereinigten Staaten und Vietnam sind bereits fest an Bord, Japan, Kanada und Mexiko haben Interesse bekundet, und die Philippinen, Thailand, Taiwan und Süd-Korea diskutieren über eine Teilnahme.

Asiens Präferenzabkommen blühen

Die 23 APEC-Nationen (China ist Mitglied) wiederum wollen diverse Wirtschaftsbarrieren abbauen, aber ohne ausgeprägten Anspruch an tiefe Integration. Indien hat sich ebenfalls verspätet aufgemacht, insbesondere mit den ASEAN-Staaten handelseinig zu werden. Japan war recht passiv, hat aber schon 2009 freien Güterhandel mit ASEAN vereinbart. Süd-Korea hat dagegen jüngst mit den USA und der EU zwei Abkommen in trockene Tücher bringen

¹ Deutsch (2000).

² Deutsch und Speyer (2001) zur Agenda.

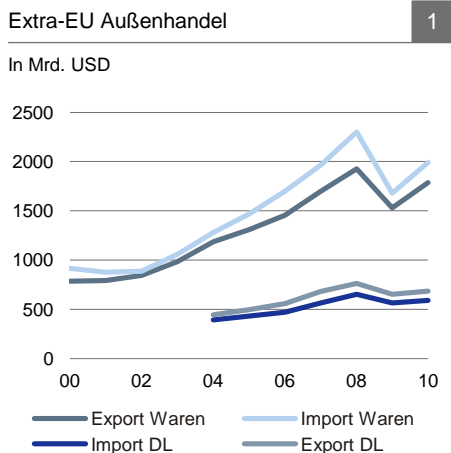
³ Deutsch (2011a) und Mattoo, Ng und Subramanian (2011).

⁴ Ferguson und Schularick (2009).

⁵ Deutsch (2011b).



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive



Quelle: WTO

Extra-Handel der EU nach Ländern (Güter) 2

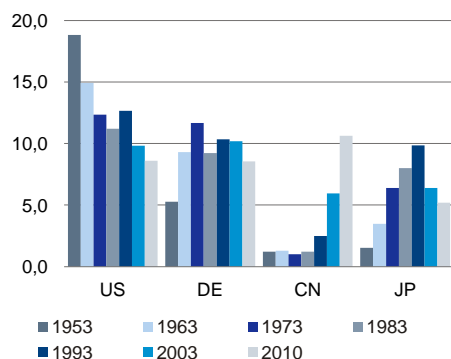
In %, 2010

Exporte		Importe	
USA	17,5	China	18,7
Schweiz	8,3	USA	11
China	8,1	Russland	10,4
Russland	6,3	Schweiz	5,1
Türkei	4,5	Norwegen	4,8
Norwegen	3,2	Japan	4,3
Japan	3,2	Türkei	2,8
Indien	2,5	Korea	2,5

Quelle: WTO

Güterexporte nach Ländern 3

In % der Welt, 1953 - 2010



Quelle: WTO

können. Südamerika, der Nahe Osten und Afrika spielen derzeit keine dynamische Rolle im handelsdiplomatischen Geschehen. Klar ist jedoch eines: Das Rennen um die besten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Handel, Direktinvestitionen und wirtschaftliche Regulierung dreht sich vor allem um die asiatischen Märkte, auf die bereits die Hälfte der Weltwirtschaft entfällt –Tendenz steigend.

Durch die derzeitigen handelspolitischen Aktivitäten werden nicht nur Märkte und Chancen für Unternehmen und Konsumenten neu verteilt, sondern auch Machtkonstellationen in der Weltwirtschaft fundamental neu strukturiert. Der rasante Aufstieg Chinas im Welthandel verändert die Koordinaten massiv. Die EU – noch die Nr. 1 im Welthandel – bemüht sich darum, durch bilaterale oder interregionale Handelsdiplomatie mit ausgewählten Ländern oder Regionen dauerhafte Vorteile zu erarbeiten.

Neue Themen = neue Schwierigkeiten

Ähnlich wie die USA muss daher die EU bei diesen Themen immer mit bedenken, wie sich die langfristigen außenpolitischen Interessen Europas in einer zunehmend durch asiatische Ökonomien geprägten Welt gestalten lassen. Die wirtschaftspolitische Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen weist heute thematisch bereits deutlich über das hinaus, was im Rahmen der Doha-Runde noch als innovativ galt. Neben die klassischen Marktzugangsfragen in puncto Zölle, Abgaben, technische Handelsbarrieren, Öffnung der staatlichen Beschaffungsmärkte, Investitionsbeschränkungen und erzwungene Beteiligungen inländischer Unternehmen bei Direktinvestitionen treten die Bemühungen um den Schutz geistiger Eigentumsrechte, die Handelsabwicklung im Zollwesen, die Sicherheitsvorkehrungen im Güterverkehr oder der elektronische Handel. Praktische Fragen der Lieferkettenoptimierung in weltweit verteilten Produktionsnetzwerken und die Einhaltung von komplexen handelspolitischen Regelwerken, insbesondere Ursprungsregeln, haben an Gewicht gewonnen. Letzteres ist eine unerfreuliche Nebenwirkung der zahlreichen Präferenzabkommen.

Immer wichtiger werden in der Konkurrenz mit einigen ostasiatischen und russischen Unternehmen Fragen der Wettbewerbsgleichheit, insbesondere im Hinblick auf staatseigene Unternehmen oder die die staatliche Finanzierung von Außenwirtschaftsaktivitäten. China unterliegt noch nicht dem OECD-Konsens zur Exportfinanzierung und subventioniert den Zugang zu Auslandsmärkten für chinesische Unternehmen vor allem bei Rohstoffen durch Entwicklungshilfe und Infrastrukturbereitstellung durch verbundene Anbieter.

Zudem spielen sektorale Themen eine wichtige Rolle: die zeitgemäße Ausgestaltung der Zollfreiheit des elektronischen Fernabsatzes und des Informations-technologieabkommens in der WTO (1996), die grenzüberschreitende Verwendung von Datensätzen in global agierenden Unternehmen, die Behandlung von Gütern und Dienstleistungen mit ökologischer Privilegierung („Umweltgüter“) oder großem ökologischem Fußabdruck (Grenzabgaben⁶) sowie die handelspolitische Regelsetzung für Energie- und Industrierohstoffe, die seit Ausbruch der Krise neben den Nahrungsmitteln das Hauptaktionsfeld des Protektionismus vor allem durch China, Russland, Brasilien und Indien geworden sind.⁷

Nicht neu, doch immer wichtiger sind zudem die Regulierungsbarrieren hinter der Grenze vor allem in den weiten Feldern des Dienstleistungshandels, allen voran der Telekommunikation, der Finanz- und der Transportdienstleistungen, die man multilateral seit der Tokio-Runde des GATT in den siebziger Jahren

⁶ Grenzausgleichsabgaben für Importwaren, die außerhalb von Emissionshandelssystemen produziert wurden.

⁷ WTO/UNCTAD/OECD 2011.

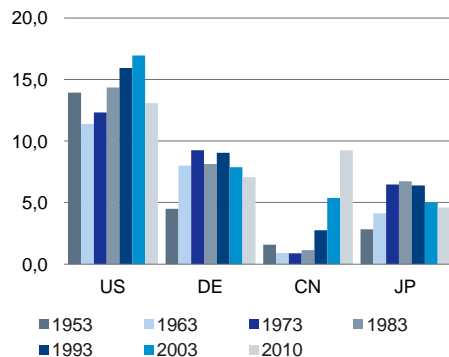


Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Güterimporte nach Ländern

4

In % der Welt, 1953 - 2010

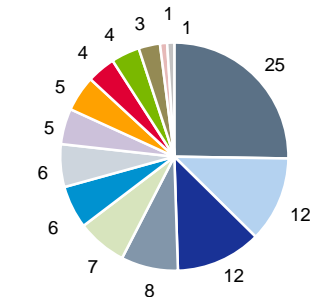


Quelle: WTO

Anteile ausgewählter PA* am Gesamtwellexport zwischen PA-Mitgliedern**

5

In %, 2008



- NAFTA
- Bilaterale Abkommen der EU
- EFTA-EU
- Andere plurilaterale Abkommen
- Andere bilaterale Abkommen
- APTA***
- ASEAN
- ASEAN-Japan
- ASEAN-China
- Bilaterale Abkommen der USA
- Abkommen zwischen Regionen und Staaten
- CIS
- Bilaterale Abkommen der EFTA
- MERCOSUR

* Präferenzabkommen
** ohne Intra-EU-Handel
*** Asia-Pacific Trade Agreement

Quelle: WTO 2011

abzubauen versucht, aber weder damals, noch in der Uruguay-Runde oder der Doha-Runde, noch in den meisten bilateralen Abkommen spürbar abbauen konnte. Immerhin existieren themenübergreifende und sektorale Regulierungsdialoge mit wichtigen Drittstaaten wie den USA, Japan und China. Darüber hinaus strebt die EU auch auf bilateralem Weg Erleichterungen für die Entsendung qualifizierter Arbeitskräfte bei über die EU-Außengrenzen hinweg tätigen Dienstleistungsunternehmen (Modus 4 in der WTO) an.

Präferenzabkommen der EU

Die EU ist handelspolitisch das erste große Präferenzabkommen im GATT überhaupt gewesen. Doch dabei blieben die Europäer nicht stehen. Vielmehr schlossen sie im Laufe der Jahrzehnte eine ganze Palette an Handelsabkommen ab. Dazu zählen seitens der EG bzw. der EU allein in den letzten zwei Dekaden:

- Zollunionen mit Andorra, San Marino und der Türkei (1995);
- Freihandelsabkommen mit Norwegen, Island und der Schweiz Anfang der siebziger Jahre, mit Mexiko und Süd-Afrika (2000), mit den Balkan-Staaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien) im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts, mit mittelamerikanischen CARIFORUM-Staaten (ersatzweise für die Handelsbestimmungen der Cotonou-Staaten), weiteren ehemaligen Cotonou-Staaten aus der Karibik, Afrika und dem pazifischen Ozean und einzelnen anderen afrikanischen Staaten (Elfenbeinküste und Kamerun) in den letzten Jahren, mit Peru, Kolumbien und zentralamerikanischen Staaten (2011) und ein Abkommen mit Freihandelsbestimmungen mit Chile (2003/2005);
- und Assoziierungsabkommen mit Mittelmeeranrainern (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, der Palästinensischen Autorität, Syrien und Tunesien).

Die bestehenden Abkommen erfassen bereits gut ein Viertel der Ein- und Ausfuhren von Waren und landwirtschaftlichen Erzeugnissen der EU.

Gleichwohl stellt die Europäische Union aufgrund der unvergleichlich intensiven wirtschaftlichen Verflechtung im Binnenmarkt unter den regionalen Handelsabkommen eine Region mit einem geringen Anteil an außerpräferenziellem Handel dar, denn zwei Drittel des Außenhandels finden im Binnenmarkt statt, und dies in konstanten Anteilen seit 1990.⁸ Rechnet man den EU-Binnenhandel heraus, stellt NAFTA mit 25% den größten Anteil am Präferenzhandel in der Welt, gefolgt von der EU mit 24% (jeweils Güterexporte). Bei kommerziellen Dienstleistungen liegen die Werte ebenfalls bei einem Viertel. 70% der Einfuhren in die EU entfallen jedoch auf Güter, die keinem Zoll mehr oder einem m.f.n.-Zollsatz von weniger als 5% unterliegen. Nur 5% der Einfuhren sind mit Präferenzmargen von mindestens 5% versehen. Auf der Ausfuhrseite gibt es noch etwas mehr m.f.n.-Sätze oberhalb von 5%, ansonsten sind die Werte ähnlich.

Neue Wege in der Handelspolitik

Wirtschaftliche und demographische Faktoren werden dafür sorgen, dass Europas Anteil am Welthandel in den nächsten Jahrzehnten allmählich zurückgehen wird. Denn schon in den letzten zehn Jahren wuchs der Außenhandel (nur Extra-EU-Handel) der EU nur um ca. 3% pro Jahr, während Chinas Expansion mit zweistelligen Raten voranschritt (Exporte von Gütern und Dienstleistungen mit 17% p.a., Importe mit 15% p.a.) und Indiens Exporte und Importe mit den

⁸ Alle Angaben in diesem Absatz nach WTO (2011).



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Status der EU-FTAs und ihr Anteil des EU-Handels

6

In %

	Industrie- produkte		Landwirtschafts- produkte	
	Importe	Exporte	Importe	Exporte
Bestehende FTAs	22,3	27,7	24,3	29,1
FTA-Verhandlungen begonnen	21,8	25,6	56,2	26,2
keine FTA	55,8	46,7	19,5	44,7

Quelle: EU-Kommission

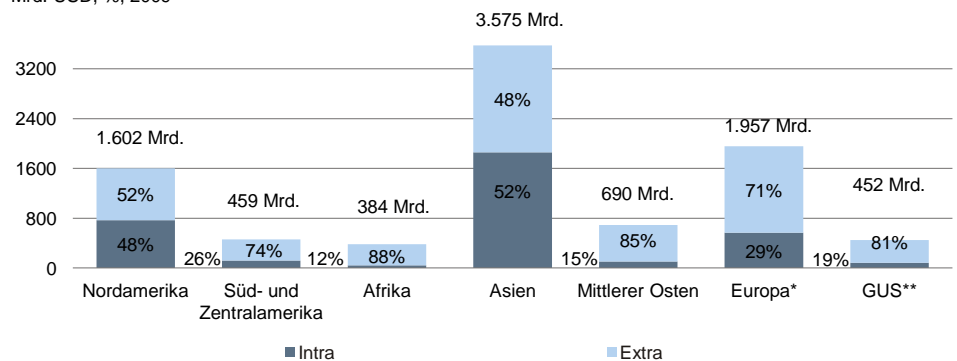
Faktoren vier und sechs boomten. Noch ist die EU zwar der Elefant im Güter- und Dienstleistungshandel (jeweils vor den USA und China); auf die EU entfielen 2009 17,4% der Warenimporte, 16,2% der Warenexporte, 23,6% der Dienstleistungsimporte und 26% der Dienstleistungsexporte der Welt. Aber fünf der zehn führenden Exportnationen im Güterhandel und sechs der zehn führenden Importnationen liegen in Asien. Bei den Dienstleistungen sind die Verhältnisse identisch.

Die EU befindet sich handelspolitisch zwar noch immer in der komfortablen Position, als Handelsmacht Nr. 1 auch politisch viel gestalten zu können. Heutige Weichenstellungen können die Chancen europäischer Unternehmen im Außenwirtschaftsverkehr somit dauerhaft verbessern. Dies wirft für die Europäische Union als gegenwärtig größte Handelsmacht selbstredend die Frage auf, wie man mit den neuen weltwirtschaftlichen und -politischen Trends umgehen will. Dabei geht es nicht nur um begrenzte kommerzielle Interessen, sondern um die mittel- und langfristigen Rahmenbedingungen für die Ausweitung des Handels und der Investitionen mit anderen Weltregionen, um die Wachstums- und Wohlfahrts- und Beschäftigungschancen, die damit verbunden sind, und – viel grundsätzlicher – um die Frage, wie die internationalen Wirtschaftsbeziehungen in den nächsten zwei bis drei Jahrzehnten im Schatten erodierender multilateraler Regelwerke tatsächlich politisch gesteuert werden.

Stand des intra- und extraregionalen Güterhandels

7

Mrd. USD, %, 2009



* exkl. Intra-EU-Handel

** Gemeinschaft unabhängiger Staaten (Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien (bis 2009), Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan)

Quelle: WTO 2011, S. 69

Neue handelspolitische Strategie der EU seit 2006

Angesichts der Schwierigkeiten in der multilateralen Arena leiteten die EU-Institutionen zur Mitte des letzten Jahrzehnts eine Abkehr von ihrer seit 1999 verfolgten Strategie einer vorrangig multilateralen Liberalisierung des Welthandels im Rahmen der WTO ein und stellten die Weichen für neue bilaterale oder interregionale Verhandlungen über Handelsabkommen. Bereits 2006 erhielt der damalige Handelskommissar Peter Mandelson ein umfassendes Mandat für eine neue Strategie des „globalen Europas“⁹ (2006), die 2010 unter der „Strategie des Handels, Wachstums und der Weltpolitik“¹⁰ als Teil der „Europa 2020“-Strategie¹¹ unter der Führung von Kommissar Karel De Gucht fortgeführt und vertieft wurde.

Tiefe Integration ist Zielsetzung

Mit dieser Strategie sollen eine mögliche Marginalisierung der EU im Welthandel verhindert werden und das Ziel einer tiefen Integration, die in der WTO ange-

⁹ Europäische Kommission (2006) und (2010d).

¹⁰ Europäische Kommission (2010a).

¹¹ Europäische Kommission (2010b).



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

strebt, aber nicht weiterverfolgt worden war, erreicht werden.¹² Von Beginn an wurde daher darauf Wert gelegt, neben den Grenzbarrieren auch die regelgebundenen Marktzugangsprobleme in solchen Feldern wie dem öffentlichen Beschaffungswesen, Dienstleistungen, Investitionen sowie Ressourcen- und Energiethemen anzugehen, den Schutz geistigen Eigentums zu stärken, Wettbewerbsfragen aufzugreifen und den Zusammenhang mit der weltweiten Entwicklung herzustellen. Dies folgt einem Trend, der die EU-Handelspolitik schon länger prägt, nämlich zahlreiche über den WTO-Kanon hinausgehende Verpflichtungen in Abkommen zu vereinbaren, auch wenn viele dieser Teilübereinkünfte nicht im strengen Sinn rechtlich umsetzbar sind, sondern politische Absichtserklärungen darstellen.¹³

Wachstumsimpulse sind erwünscht

Zielsetzung war und ist es jedoch auch, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen durch die Öffnung von Märkten in der EU und im Ausland zu erhöhen und dadurch Wachstumsimpulse zu erzielen. Daher setzte die EU zumindest im Ansatz auf Verhandlungen mit denjenigen Handelspartnern, auf die ein nennenswerter Anteil des Außenhandels mit der EU entfällt und die zugleich noch erhebliche Handelsbarrieren gegenüber der EU aufweisen. Entsprechend wurden Verhandlungen mit Süd-Korea, Indien und ASEAN 2007 und mit Kanada 2009 auf den Weg gebracht bzw. mit den Staaten des Golf-Kooperationsrats und mit den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay; Venezuela) 2010 aus dem Dornröschenschlaf erweckt. Später wurde das ASEAN-Mandat in Teilmandate für einige der ASEAN-Staaten umgewandelt und Verhandlungen mit Singapur, Malaysia und Vietnam auf den Weg gebracht und mit Indonesien einer Vorab-Prüfung unterzogen. Ein Abkommen mit der Ukraine ist zudem fertig ausverhandelt, harrt aber des politischen Abschlusses. Die Aufnahme von Verhandlungen mit den USA und Japan wird derzeit geprüft. Würden Präferenzabkommen auch mit diesen beiden Schwergewichten abgeschlossen, fiel dann der Löwenanteil des EU-Außenhandels unter Präferenzabkommen, womit man sich paradoxer- wie erfreulicherweise einer allgemeinen Liberalisierung stark annähern würde.¹⁴ Zudem unterlägen nur noch wenige wichtige Handelsnationen dem Handel nach der Meistbegünstigung, nämlich Australien, China, Hongkong, Neuseeland, Russland und Taiwan. Außerdem strebt die Kommission Verhandlungen mit China und anderen Staaten über EU-weite Investitionsfragen an. Des Weiteren bemüht sich die EU um einen besseren Zugang zu den Beschaffungsmärkten anderer Länder innerhalb des entsprechenden WTO-Abkommens und darüber hinaus.

Freihandelsabkommen bieten substantielle wirtschaftliche Chancen

Die Kommission selbst schätzt, dass bei vollständiger Umsetzung der handelspolitischen Agenda des Jahres 2010 etwa die Hälfte des Außenhandels barrierefrei erfolgen, sich der Durchschnittszollsatz auf Exporte auf 1,7% halbieren und auf Importe um nahezu ein Fünftel reduzieren würde und insgesamt ein Wachstumsimpuls von einem halben Prozent des BIP entstehen könnte. Dies alles war bislang noch ohne die großen Player berechnet. Da über 40% des EU-Außenhandels auf die USA, China, Russland und Japan entfallen, sind strategische Klärungen in der Handelspolitik gegenüber diesen Ländern sicherlich wünschenswert. Abkommen mit den USA und Japan könnten ggf. die positiven ökonomischen Effekte noch ganz wesentlich erhöhen. Damit verbunden wären positive Beschäftigungseffekte, Impulse für die Arbeitsproduktivität und die Reallohne, wachsende Konsumentenwohlfaht und eine Drosselung des Preisauftriebs.¹⁵

EU hat nicht viel an Öffnung anzubieten

Generell tauchte in diesen Verhandlungen jedoch das Problem auf, dass die EU zwar offensive Belange konkretisieren konnte, aber über den Agrarbereich hinaus, in dem man schon 2008 in der WTO erhebliche Konzessionen machte,

¹² Siehe auch Koopmann und Wilhelm (2010).

¹³ Horn et al. (2009).

¹⁴ WTO (2011).

¹⁵ Europäische Kommission (2010c).



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

nicht recht wusste, mit welchen Pfunden zu wuchern wäre, zumal sich die offensiven Interessen vieler Handelspartner auf landwirtschaftliche Erzeugnisse, die Mobilität von Dienstleistungserbringern, sprich Visaerteilungen bzw. temporäre Arbeitsgenehmigungen oder andere Themen erstreckten. Der Binnenmarkt der EU für Industrieerzeugnisse ist jedenfalls bereits heute weitgehend offen, was das Potenzial für spezifische Konzessionen an Handelspartner deutlich einschränkt. Zwar bleibt in der Landwirtschaft noch Spielraum, doch die absoluten Vorteile für Handelspartner stellen nur in seltenen Fällen ein ausreichendes Pfund dar. In einigen Verhandlungen spielt der 10%-Zoll der EU auf Automobilen eine wichtige Rolle als „bargaining chip“.

Insofern erschien manchem Kritiker eine mangelnde Prioritätensetzung und strategische Planung inklusive EU-seitiger Konzessionsbereitschaft vorzuliegen.¹⁶ Darüber hinaus stellt sich eine weitere grundsätzliche Frage: Sind tatsächlich viele der Entwicklungs- und Schwellenländer, mit denen Verhandlungen aufgenommen werden, strukturell in der Lage, einen weitgehend freien Handel mit der EU auszuhandeln und ggf. auch ökonomisch zu verkraften? Immerhin hat man bislang in der Doha-Runde von vielen dieser Handelspartner keinesfalls eine umfassende Liberalisierung und Öffnung durch regulatorische Reform gefordert, und dies mit gutem Grund. Im nächsten Schritt sollen nun das Abkommen mit Süd-Korea und einige andere wichtige Verhandlungen näher charakterisiert werden.

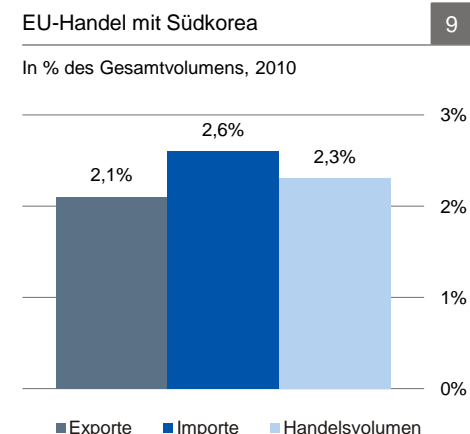
Korea: tief und weit gesteckt

Eckdaten Südkorea 8

Bevölkerung	48,9 Mio.
BIP	759,7 Mrd. EUR
BIP pro Kopf	15.532,10 EUR
Export in % des BIP	41,6%
Import in % des BIP	40,1%
Bruttowertschöpfung	
Landwirtschaft in % des BIP	2,6%
Industrie in % des BIP	36,5%
Dienstleistungen in % des BIP	60,9%

Quelle: Eurostat

Das Freihandelsabkommen der EU mit Südkorea (EUKOR), dessen Anwendung am 1. Juli 2011 noch vor dem formalen Inkrafttreten begann, stellt einen Solitär in der neuen Handelspolitik der EU dar. Es gelang innerhalb von nur knapp drei Verhandlungsjahren (2007-2009) ein tiefes und umfassendes Abkommen politisch unter Dach und Fach zu bringen. Die USA hatten bereits 2007 mit Korea abgeschlossen, konnten aber erst 2011 ratifizieren. EUKOR führt nicht nur eine erhebliche Öffnung des koreanischen Markts herbei, sondern verpflichtet Korea zur umfassenden regulatorischen Kooperation in wesentlichen Industriebereichen. Auch in den Vereinbarungen über das öffentliche Beschaffungswesen und die Dienstleistungen gelangen außergewöhnlich weit reichende Übereinkünfte, die sogar über die US-Standards hinausweisen.¹⁷ Korea erfüllt in besonders gutem Maß den Kriterienkatalog der EU: ein Land mit beachtlichem Wirtschaftspotenzial und hohen Barrieren für die EU-Wirtschaftsaktivität. Geprägt wurden die Verhandlungen durch ein ausgeprägtes Interesse Koreas an starken bilateralen Beziehungen in einem gut diversifizierten Portfolio an Abkommen und durch Europas Versuch der Nachteilsabwendung gegenüber den USA und anderen asiatischen Ökonomien, die ebenfalls mit Korea ein Abkommen aushandelten oder noch dabei sind. Komplexe entwicklungs- oder außenpolitische Hürden waren ebenfalls nicht zu nehmen – anders als in einigen noch laufenden oder anstehenden Verhandlungen.



Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen

Das bilaterale Handelsvolumen bei Gütern und Dienstleistungen liegt bei rund EUR 76 Mrd. Auf die EU entfiel 2010 knapp 10% des Außenhandels Koreas (nach einem Höhepunkt bei 14% 1994; Platz drei bei Ausfuhren und vier bei Einfuhren), während gut 2% des Handels der EU mit Korea stattfinden (Platz acht bei Einfuhren und zehn bei Ausfuhren). Die Ausfuhren aus Korea bestehen hauptsächlich aus Elektronik, Automobilen und Industrieerzeugnissen, während die EU-Ausfuhren vom Maschinenbau, Chemikalien und Elektronik geprägt sind.

¹⁶ Evenett (2010).

¹⁷ Zum Abkommen siehe zusammenfassend Europäische Kommission (2011).

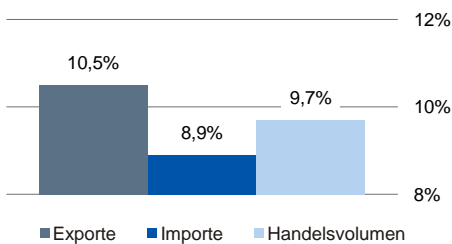


Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Die EU weist ein leichtes Defizit im Handel auf, aber EU-Unternehmen sind mit knapp EUR 39 Mrd. (2010) deutlich stärker in Korea investiert als umgekehrt (etwa EUR 14 Mrd. an koreanischen Investitionen in der EU).

Wirtschaftliche Folgen

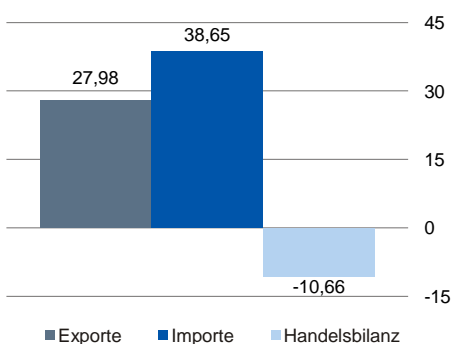
Südkoreas Handel mit der EU **10**
In % des Gesamtvolumens, 2010



Quelle: Eurostat

Das Abkommen dürfte Schätzungen¹⁸ zufolge den Handel Koreas mit der EU um bis zu 38% und den Handel der EU mit Korea um bis zu 82% erhöhen. Wachstum und Wohlfahrt dürften in Korea langfristig um etwa einen Prozentpunkt gestärkt werden, in der EU liegt der Wachstumseffekt bei nur 0,1%, statische Wohlfahrtseffekte sind vernachlässigbar. Besonders große Wirkungen dürften sich bei Ausfuhren von Automobilen, von Fleisch und Milchprodukten, von Erzeugnissen des Maschinenbaus und der Chemie auf der EU-Seite und bei koreanischen Ausfuhren von Textilien und Bekleidung, Automobilen, Chemikalien und Industrieerzeugnissen einstellen. Der generelle Liberalisierungsfahrplan ist zeitlich straff gehalten. Der Löwenanteil gilt bereits, im sensiblen Automobilbereich senkt die EU ihren 10-Prozent-Zoll je nach Kategorie in drei bzw. fünf Jahren, Korea hat sich bei Schweinefleisch, Whisky und einigen Industriegütern etwas mehr Zeit ausbedungen und Reis ganz herausgenommen. Entscheidende Weichen in Form sehr differenzierter Marktöffnungspflichten bzw. Kooperationsanforderungen wurden zudem beim Abbau technischer Handelshemmnisse für elektrotechnische Waren, Kraftfahrzeuge und Teile davon, Arzneimittel sowie Medizinprodukte und Chemikalien gestellt. Die Investitionsbedingungen in Korea konnten vor allem für Banken, Versicherungen, Anwaltskanzleien, Unternehmens- und Handelsdienstleistungen, die Telekommunikation, die Reedereien und die Expressdienste verbessert werden. Besondere Zugangsschranken fallen weitgehend weg, und die Inländerbehandlung wird festgeschrieben. Das Ausmaß der Liberalisierung ist jedoch moderat, da Koreas Schutzniveau bei Finanz-, Telekommunikations- und Transportdienstleistungen aufgrund binnenwirtschaftlicher Strukturen (Staatsbesitz, Monopole) hoch bleibt; auch die EU hat einige Bereiche ausgenommen.

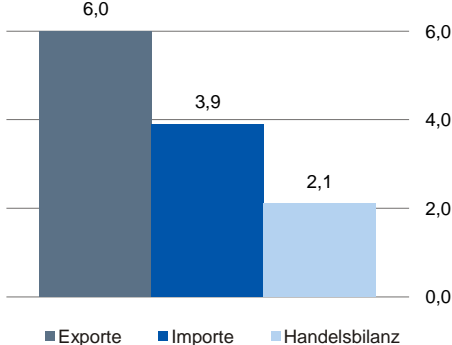
EU-Güterhandel mit Südkorea **11**
In Mrd. EUR, 2010



Quelle: Eurostat

Im Beschaffungswesen öffnet sich Korea für Build-Operate-Transfer-Verträge, die für große Infrastrukturvorhaben interessant sind. Auch konnte die EU den Schutz geografischer Herkunftsangaben durchsetzen. Ein Wettbewerbsabkommen soll für Besserung bei Subventions- und Kartellpraktiken sorgen.

EU-Dienstleistungshandel mit Südkorea **12**
In Mrd. EUR, 2010



Quelle: Eurostat

Bewertung

Drei Punkte verdienen Beachtung: Erstens gelang es wohl erstmalig, technische Handelshemmnisse in einem nordostasiatischen Land mit Erfolgsaussichten unter Kontrolle zu bekommen. Ohne eine erhebliche außenwirtschaftlich orientierte Führungsleistung der Regierung Koreas wäre dies nicht möglich geworden. Hilpert weist darauf hin, dass die oligopolistischen Branchen nicht verhindern konnten, dass die koreanische Regierung Korea als transnationales Geschäfts- und Logistikzentrum für Nordostasien fördern und die relative Position koreanischer Exporteure und Investoren gegenüber anderen nordostasiatischen Ökonomien auf dem EU-Binnenmarkt stärken wollte. Insofern zeigte sich Korea auch bereit zur Öffnung.

Und zweitens gelang es der EU nicht nur, ihre offensiven Interessen gut abgestimmt durchzusetzen, sondern auch den komplizierten Spagat zwischen offensiven und defensiven Interessen im Automobilhandel letztlich durch alle Klippen zu schiffen. Exportchancen auf dem hermetisch geschlossenen koreanischen

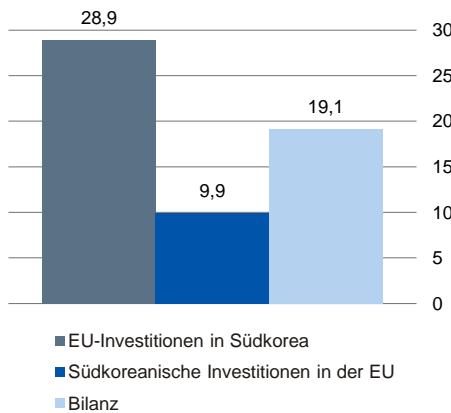
¹⁸ Siehe die exzellente Studie auf der Basis des Verhandlungsergebnissen von CEPII/ATLASS (2010) sowie mit ähnlichen Einschätzungen CEPS und KIEP (2007), Copenhagen Economics (2007), IBM (2008), Constant et al. (2010), Hilpert (2009) und Erixon und Lee-Makiyama (2010).



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Südkorea: Bestand an Direktinvestitionen

In Mrd. EUR, 2009



Quelle: Eurostat

Markt bestehen hauptsächlich für die vorrangig deutschen Premiumproduzenten, während der Einfuhrwettbewerb und die Konkurrenz durch koreanische Fahrzeuge, die in der EU hergestellt werden, nicht nur, aber hauptsächlich bei Kleinwagen zunehmen werden. Dies trifft vor allem auf die Volumenproduzenten aus den drei großen Ländern Frankreich, Italien und Spanien zu.¹⁹ Angesichts der tiefen Krise in der italienischen Autoindustrie zögerte Italien lange mit der Zustimmung, lenkte jedoch schließlich ein. Die EU öffnet das Massensegment erst nach fünf Jahren vollständig, das Premiumsegment bereits nach drei Jahren. Zudem öffnet Korea den hermetisch verriegelten Markt. Die EU akzeptierte zwar die systemwidrigen Zollrückerstattungen Koreas auf Zwischengüterimporten aus Drittstaaten, legte aber hohe Ursprungsregeln fest.²⁰ Gleichwohl zeigte sich die EU in der Lage, Einbußen in Produktion und Beschäftigung in der Kfz-Produktion in der EU hinzunehmen, um ein insgesamt vorteilhaftes Abkommen zu erzielen.

Drittens erwies sich das Europäische Parlament beim ersten Ratifikationsverfahren gemäß Lissabon-Vertrag nicht als Stolperstein, sondern als konstruktive Kraft. EUKOR wurde am 17. Februar 2011 mit 465 zu 128 Stimmen bei 19 Enthaltungen ratifiziert. Das EP verabschiedete auch die Verordnung über eine bilaterale Schutzklausel. Im koreanischen Parlament brachte die Regierungsfraktion das Abkommen in trockene Tücher, während die Opposition mangelnde Schutzmöglichkeiten beklagte und das Abkommen ablehnte.

Indien: Hoffen auf die Zukunft

Eckdaten Indien

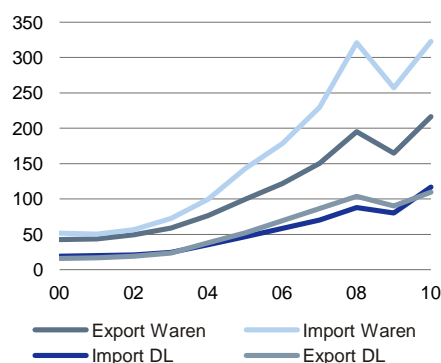
Bevölkerung	1.215,9 Mio.
BIP	1.160 Mrd. EUR
BIP pro Kopf	954,10 EUR
Export in % des BIP	13,5%
Import in % des BIP	21,3%
Bruttowertschöpfung	
Landwirtschaft in % des BIP	17,8%
Industrie in % des BIP	27,0%
Dienstleistungen in % des BIP	55,3%

Quelle: Eurostat

Indien hat im letzten Jahrzehnt sehr hohe Wachstumsraten der Volkswirtschaft, des Außenhandels und der Direktinvestitionen verzeichnet. Gleichwohl erwirtschafteten die 1,2 Billionen Inder erst ein BIP etwas über spanischem Niveau. Seit 1990 sind die Ausfuhren um das 13-fache und die Einfuhren um das 14-fache gestiegen. Indiens Anteil am Welthandel ist auf Werte zwischen 1,3% (Güterimporten) und 2,7% (Dienstleistungsausfuhren) angestiegen. Trotz aller Öffnung der vormals hermetisch geschlossenen Volkswirtschaft seit 1991 ist Indien noch immer in sehr geringem Maß in die internationale Arbeitsteilung integriert und hat deutliche Schwächen in der physischen Infrastruktur und im Verarbeitenden Gewerbe. Paradoxerweise weist Indien als ein Land mit einem Überschuss an gering qualifizierten Arbeitskräften ein Exportprofil dominiert von kapital- und qualifikationsintensiven Gütern und Diensten auf. Dies liegt an einer Vielzahl entwicklungspolitischer und arbeitsmarktpolitischer Weichenstellungen in der indischen Geschichte.²¹ Allein die IT-Exporte zeigen wirkliche Wettbewerbsfähigkeit an. Zugleich ist zu vermerken, dass die Anteile in der Wertschöpfung sich seit 1990 um 12 Prozentpunkte von der Landwirtschaft zu den Dienstleistungen (2009: 55%) hin verlagert haben, bei gleichbleibendem Industrieanteil von rund 27%. Unter normalen Umständen hätte eine erhebliche Ausweitung der Industriebeschäftigung vor allem am arbeitsintensiven Ende stattfinden müssen, um landwirtschaftliche Überschuss-Arbeitskräfte aufzufangen. Stattdessen sind diese vor allem in den informellen Handels- und kommunalen Dienstleistungsaktivitäten aufgefangen worden, mehr recht als schlecht, mit entsprechend unzureichenden Folgen für die Armutsbekämpfung.

Außenhandel Indiens

In Mrd. USD



Quelle: WTO

¹⁹ Hyundai und Kia haben einen Marktanteil an den Neuzulassungen in der EU in 2011 von 4,8%, und wachsen unter allen Anbietern am stärksten. Fiat und Peugeot-Citroën verzeichneten die stärksten Einbußen, siehe Economist (2012). Hyundai produziert auch in der Tschechischen Republik, Kia in der Slowakischen Republik. Zur Lage der Autoindustrie in der EU siehe auch Lee-Makiyama (2012).

²⁰ Korea bestand darauf, die Rückzahlungen der Einfuhrzölle auf Vorprodukte von Exportwaren beibehalten zu können.

²¹ Grundlegend zu Indien siehe Panagariya (2008) und Subramanian (2008).



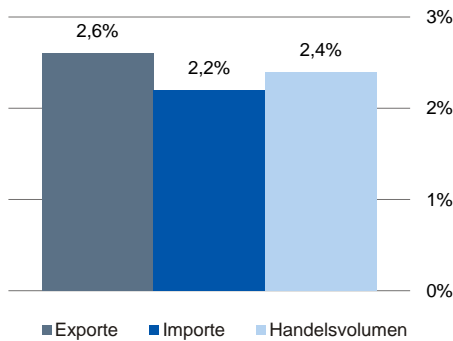
Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen

EU-Handel mit Indien

16

In % des Gesamtvolumens, 2010



Quelle: Eurostat

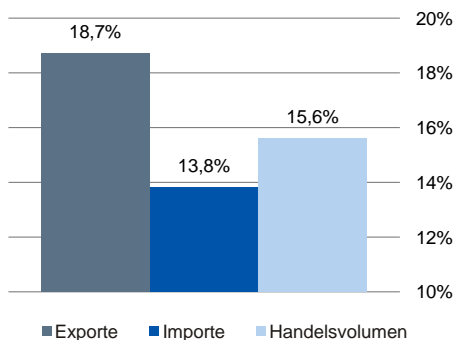
Europas Anteil an Indiens Außenhandel sinkt im langfristigen Trend. Derzeit liegt Indien auf Platz 9 bzw. 8 bei Ein- und Ausfuhren der EU, während die EU in beiden Kategorien noch Nr. 1 für Indien ist. Gleiches gilt für Direktinvestitionen: Die EU ist der Hauptinvestor in Indien. Der Handel mit der EU liegt absolut jedoch auf niedrigem Niveau. Nur 2,4% des EU-Drittlandhandels entfallen auf Indien, allerdings entfallen immerhin noch knapp 16% des indischen Außenhandels auf die EU. Der Güterhandel liegt bei knapp EUR 69 Mrd. (2010), der Dienstleistungshandel bei knapp EUR 18 Mrd. Die EU weist jeweils Überschüsse auf. Indiens Ausfuhren in die EU sind stark durch arbeitsintensive Waren wie Textilien, Nahrungsmittel und Leder geprägt, Europas Ausfuhren nach Indien durch Industriegüter. Auch die Produktionsverflechtung über Direktinvestitionen ist noch minimal. Die Bestände belaufen sich auf rund EUR 27 Mrd. an EU-Investitionen in Indien und mageren EUR 5 Mrd. indischer Investitionen in der EU. In allen Kategorien des Austauschs sind gleichwohl hohe Steigerungsraten im letzten Jahrzehnt zu verzeichnen gewesen.

Marktzugangsbarrieren

Indiens Handel mit der EU

17

In % des Gesamtvolumens, 2010



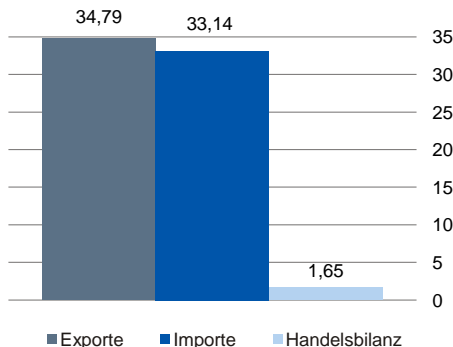
Quelle: Eurostat

In Indien bestehen noch erhebliche Marktzugangsbarrieren für ausländische Anbieter. So ist der angewandte gewichtete Durchschnittszollsatz im Verarbeitenden Gewerbe mit 7,8% und in der Landwirtschaft mit 60% noch recht hoch.²² Besonders hohe Zollsätze gibt es noch auf Nahrungsmittel, Getränke, Tabak, tierische und pflanzliche Fette, Kraftfahrzeuge, Baumwolle, Plastik und bestimmte Chemikalien. Studien zeigen zudem auf, dass die indischen nicht-tarifären Handelshemmnisse im Schnitt bei einem Zolläquivalent von rund 18% liegen, sehr produktspezifisch ausgestaltet und vor allem alternativ zu Zöllen eingesetzt sind.²³ Sie treffen rund 10% der Ausfuhren der EU. Im Bereich der Direktinvestitionen liegen noch erhebliche Beschränkungen beim Anteilserwerb vor. So ist die Beteiligung ausländischer Investoren bei Versicherungen auf 26%, bei Banken auf 74%, beim Einzelhandel in Ein-Marken-Geschäften auf 51% und bei Mehr-Marken-Geschäften, dem Großhandel und in der Telekommunikation auf 74% begrenzt. Als relativ offene Dienstleistungsbranchen gelten die IT-Wirtschaft und die Telekommunikation, einen mittleren Öffnungsgrad verzeichnen die Bauwirtschaft, das Gesundheitswesen, Banken und Versicherungen, Bildung und Kurierdienste, verschlossene Märkte finden sich in der Rechtsberatung, der Rechnungslegung, den Postdiensten und dem Einzelhandel.

EU-Güterhandel mit Indien

18

In Mrd. EUR, 2010



Quelle: Eurostat

Insofern richtet sich die EU-Strategie daran aus, den indische Zollschutz sowie die nicht-tarifären Hemmnisse abzubauen sowie die Öffnung in den angesprochenen Dienstleistungsbranchen voranzutreiben. Indien wiederum bemüht sich darum, die Exportstärke der IT-Branche durch bessere Rahmenbedingungen für die Entsendung von Fachkräften zu erhöhen. Und in der Tat hängen die Wohlfahrtseffekte für Indien ganz wesentlich von der Öffnung der EU für Dienstleistungsangebote aus Indien in Modus 1 (u.a. Callcenter) und 4 (Geschäftsvisas, Entsendung hochqualifizierter Fachkräfte) und der Liberalisierung einiger indischer Dienstleistungen ab.

Wirtschaftliche Folgen

Bisherige Studien haben aufgezeigt, dass Indien insbesondere durch erhöhte Exporte von arbeitsintensiven Gütern, v.a. Textilien, Bekleidung und Lederwaren, und von einigen Dienstleistungen und die EU vor allem durch erhöhte Aus-

²² Angaben nach Hufbauer, Schott und Wong (2010).

²³ CARIS (2011), CEPII-CIREM (2007), Khorana und Perdakis (2010).

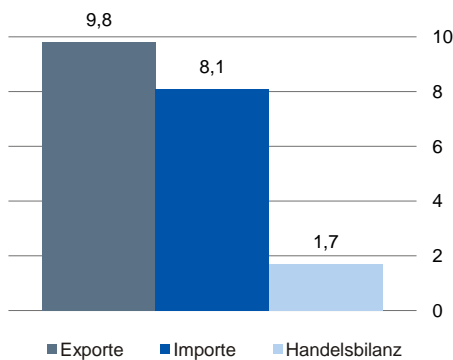


Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

EU-Dienstleistungshandel mit Indien

19

In Mrd. EUR, 2010



Quelle: Eurostat

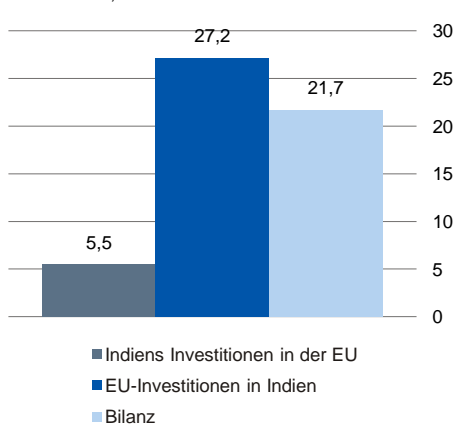
führen von Industrieerzeugnissen, u.a. von Automobilen, profitieren könnte. Es gibt jedoch auch einige indische Industriebranchen, deren Produktion durch ein Abkommen sinken könnte. Indiens harte Haltung in der Doha-Runde (NAMA-Verhandlungen) beruhte schließlich auf diesen Sorgen.

Ein bilateraler Abbau hoher Zollhürden und nicht-tarifärer Hemmnisse v.a. im Verarbeitenden Gewerbe und bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen kann auch beachtliche Wirkungen der Handelsumlenkung von eigentlich effizienteren Anbietern hin zum präferierten Partner zeitigen. Zudem muss – ähnlich wie in anderen großen Schwellenländern – der industriepolitischen Förderung inländischer Anbieter vor allem in der Automobilindustrie und ihren Zulieferbetrieben auch durch sehr hohen Außenschutz durch Zölle und nicht-tarifäre Hemmnisse Rechnung getragen werden, was einer raschen Öffnung des Sektors im Allgemeinen und einer Abschaffung der Zölle binnen weniger Jahren entgegensteht. So hakten die Verhandlungen zuletzt bei der Frage, ob Indien dauerhaft einen Zollsatz von 30% beibehalten könne (statt derzeit von bis zu 60%). Dies lehnte die EU zu Recht ab. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Güterhandelskapitels könnte es auch zu generell dämpfenden Effekten auf die industrielle Produktion und Beschäftigung in Indien kommen.

Indien: Bestand an Direktinvestitionen

20

In Mrd. EUR, 2009



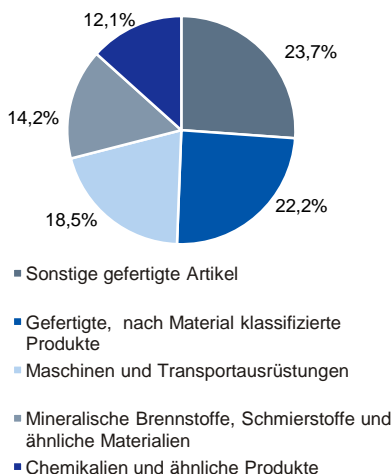
Quelle: Eurostat

Verhandlungen auf der Stolperstrecke

Die Verhandlungen begannen 2007 und sollten ursprünglich 2009 beendet werden. Nach einigen Verzögerungen soll nun im Laufe des Jahres 2012 abgeschlossen werden. Auf dem EU-Indien-Gipfel am 10. Februar 2012 vermeldeten beide Seiten Fortschritte. So scheinen die meisten Zollthemen bereits geklärt zu sein, mit fortbestehenden Konflikten bei indischen Zollsätzen auf Automobile und Weine und Spirituosen (derzeit bis zu 150%). Generell soll der Zollsatz für die meisten Produkte in drei bis fünf Jahren fallen, in einigen sensiblen Branchen in sieben Jahren. Drei Prozent der Zolllinien sollen ganz ausgenommen werden können. Die potenziell kritischen Punkte des Handels mit Textilien und Bekleidung und mit Autoteilen scheinen bereits entschärft worden zu sein. Für die EU wäre zudem eine Bindung der indischen Zollsätze vorteilhaft. Klar ist, dass die beschäftigungsintensive Auto- und Autoteileindustrie durch erhöhte Einfuhren von Neuwagen und gebrauchten Fahrzeugen erheblich unter Druck geraten dürfte, während indische Konsumenten endlich bessere ausländische Produkte zu günstigeren Preisen erhoffen könnten.

Importierte Güter aus Indien

21



Quelle: Eurostat

Nahrungsmittel

Ein Abbau der Marktzugangshürden auf beiden Seiten für Nahrungsmittel ist ebenfalls vorgesehen, und eine Schutzklausel ist im Gespräch. Die von Seiten einiger NGOs geäußerten Sorgen²⁴, dass der avisierte Zollabbau in der Milchbranche (Zollsätze bis zu 60%) erhebliche Effekte auf die kleinbäuerliche und genossenschaftliche indische Milchwirtschaft mit geschätztem Beschäftigungspotenzial von rund 15 Millionen Milchbauern auslösen und negative Folgen für Beschäftigung und Armutsvermeidung hätte, muss angesichts der minimalen Marktanteile der EU und der komplexen logistischen Anforderungen an den Export von Milch und Milchwaren sicherlich relativiert werden; bislang gibt es einige lokale Joint Ventures. Dies gilt auch für ähnliche Sorgen bezüglich der Geflügelbranche.

Dienstleistungen

Hinsichtlich der indischen Marktöffnung spielen neben gesetzgeberischen oder regulatorischen Obergrenzen für Direktinvestitionen auch steuerliche Bestim-

²⁴ Misereor et al. (2011).



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

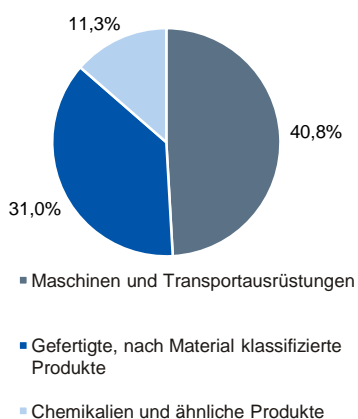
mungen zur Gewinnverwendung und zahlreiche weitere administrative Restriktionen eine relevante Rolle. Dies betrifft nicht nur die Industrie, sondern vor allem die Dienstleistungsanbieter. Im Bereich der Dienstleistungen ist bislang noch kein Austausch von Angeboten erfolgt. Gleichwohl zeichnet sich ab, dass Indien zu weiteren Schritten der moderaten Öffnung in den Branchen Finanzdienstleistungen²⁵, im Einzelhandel²⁶ und in anderen Dienstleistungen bereit sein könnte. In der Kreditwirtschaft geht es v.a. um die Beteiligungsobergrenze (max. 74%) und um die Zulassung einer höheren Zahl von Filialen von EU-Banken durch die Notenbank, bei Wertpapierfirmen um hohe Kapitaldotierungsanforderungen.

Einzelhandel

Innenpolitisch brisant ist vor allem das Einzelhandelsdossier. Indien hatte sich im Sommer 2011 zu einer Reform des Einzelhandels durchgerungen, verzögerte aber dann die Umsetzung. Eine erneute Bewegung scheint jedoch möglich und könnte im Rahmen eines Abkommens auch gebunden werden; gelegentlich geäußerte Sorgen von NGOs bzw. entwicklungspolitischen Einrichtungen²⁷, die Mehr-Marken-Groß- und Einzelhändler der EU würden dann den indischen Markt zu Lasten der Straßenhändler (ca. 35 Mio. Menschen) aufrollen, sind angesichts praktischer Markterschließungshürden (v.a. der Verfügbarkeit und des Erwerbs von Gewerbefläche in Innenstadtlagen in größeren Agglomerationen und damit verbundener Genehmigungsfragen) und politischer Steuerungsmöglichkeiten indischer Verwaltungen nicht als unabwendbare Gefahr für den ineffizienten informellen Einzelhandel einzuordnen, auf den weit über 80% des Markts entfällt²⁸; dementsprechend sind die möglichen Wohlfahrtsgewinne indischer Konsumenten wohl auch erst in langer Frist realisierbar. Gleichwohl kann sich der Strukturwandel in diesem Bereich sicherlich nur allmählich vollziehen und dürfte ohnehin dominant von indischen Einzelhandelsunternehmen vorangetrieben werden. Eine Übereinkunft über besseren Marktzugang für EU-Anbieter dürfte nicht zu besonderen Schwierigkeiten führen.

Exportierte Güter nach Indien

22



Quelle: Eurostat

Beschaffungsmärkte

Die EU bemüht sich auch um einen besseren Zugang zum indischen Beschaffungsmarkt, der auf über 10% des BIP geschätzt wird. Die EU verhandelt noch über transparente Ausschreibungsverfahren und relevante Schwellenwerte für auszuschreibende Aufträge, während Indien sich wirtschaftspolitischen Spielraum für die Förderung der mittelständischen Firmen beibehalten möchte. Indien ist nicht Mitglied des entsprechenden WTO-Abkommens. Angesichts der absehbaren Umsetzungshürden für ein anspruchsvolles Abkommen ist die Öffnung nur mittelfristig vorstellbar. Interessant wird auch die Öffnung für alle Dienstleistungsanbieter werden, die am Ausbau der physischen Infrastruktur (Transportwege, Wasser, Kommunikation) partizipieren wollen. Bei den indischen Großvorhaben im Verkehrswegebau braucht man bei näherer Betrachtung fast die gesamte Palette an Diensten, und ausländische Anbieter könnten von erheblichem Nutzen sein. Ob sich eine Öffnung für die Rechtsberatung, die Prüfgesellschaften und die Post-, Kurier- und Expressdienste vereinbaren lässt, wird sich zeigen.

Ausblick

Sollten sich beide Seiten im Laufe des Jahres 2012 noch bei den ausstehenden Themen aufeinander zu bewegen, könnte ein Abkommen erzielt werden, dass dann in der EU noch vom Europäischen Parlament ratifiziert werden muss; in

²⁵ Siehe Unkelbach (2011).

²⁶ Im Großhandel ist der Marktzugang seit 1997 offen.

²⁷ Siehe z.B. Sharma (2009) oder Powell (2008).

²⁸ Siehe Panagariya (2008), S. 308.



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Eckdaten Japan

23

Bevölkerung	127,5 Mio.
BIP	4.117,7 Mrd. EUR
BIP pro Kopf	32.300,20 EUR
Export in % des BIP	13,2%
Import in % des BIP	12,3%
Bruttowertschöpfung	
Landwirtschaft in % des BIP	1,5%
Industrie in % des BIP	28,0%
Dienstleistungen in % des BIP	70,6%

Quelle: Eurostat

Gaiatsu: einige Streiflichter

24

Präsident Reagan und Premierminister Nakasone begannen 1985 mit den markt-orientierten, sektorspezifischen (MOSS) Gesprächen, die tatsächlich zu einer gewissen Öffnung der japanischen Märkte für Telekommunikation, Pharmazeutika, Mikroelektronik, Holzprodukte, Rindfleisch und Zitrusprodukte für US-Anbieter führten, aber einen massiven Konflikt über Halbleiter-Dumping und Sanktionen (1986-1991) nicht verhindern konnten. In den Jahren von 1989-1993 folgte die „Structural Impediments Initiative“ von Präsident Bush und Premier Kaifu zu weiteren Regulierungsproblemen im japanischen Markt, mit sehr gemischten Erfolgen. Japan öffnete zwar den Einzelhandel (Öffnung für große Geschäfte) und erhöhte die öffentlichen Investitionen, machte bei der Reform der Flächennutzung mit dem Ziel, den Erwerb von Gewerbegebiet erschwinglicher zu machen, kaum Konzessionen und mauerte vollständig bei den beiden wichtigsten Petiten, der Antikartellpolitik und der Regulierung von keiretsu-Lieferbeziehungen.

Präsident Clinton nahm 1993 mit den Premiers Miyazawa und Hosokawa einen neuen Anlauf über quantifizierbare Marktöffnung („Voluntary Import Expansions“), die so zwar nicht zustande kam, 1994 jedoch in einigen Fortschritten bei der öffentlichen Beschaffung von medizinischen Geräten und Telekom-Ausrüstungen sowie einer gewissen Öffnung des Versicherungsmarkts mündete. 1995 eskalierte gleichwohl ein Konflikt über Auto- und Autoteileeinfuhren, der mit einer Einigung über Zielgrößen für die Einfuhr beigelegt werden konnte.

Indien ist ein Ratifikation des Parlaments nicht erforderlich. Expansive Impulse für den Handel und die gesamtwirtschaftliche Leistung lägen damit im Bereich des Möglichen, werden aber moderat ausfallen. Wichtiger als diese unmittelbaren Wirkungen sind dagegen die Rahmenbedingungen und die langfristigen Chancen für Direktinvestitionen europäischer Unternehmen auf dem expandierenden indischen Markt. Eine Selbstbindung Indiens zu einer größeren Offenheit bei Diensten wäre ein wichtiges Signal, dass die nächsten Jahrzehnte effizienter für Indien und ertragreich für Europa gestaltet werden können. Umgekehrt könnte die EU durchaus von liberaleren Regeln (höhere Quoten, längere Fristen) für die Entsendung indischer IT-Experten profitieren, wenn Indien wiederum die Entsendung von Geschäftsleuten aus der EU erleichtert. Die Liberalisierung des indischen Außenhandels bedarf in vielen Bereichen ergänzender Kurskorrekturen in der indischen Wirtschaftspolitik, die die Barrieren für eine normale Industrialisierungsstrategie aus dem Wege räumen und private wie öffentliche Investitionen in die physische Infrastruktur für einen expandierenden Welthandel mit Indien (Häfen, Flughäfen, Schienen- und Straßenverkehrswege, Logistikdienstleistungen etc.) vorantreiben. In jüngster Zeit mehren sich jedoch die Hinweise, dass der Schwung für Wirtschaftsreformen in Indien wieder nachlässt und innenpolitische Auseinandersetzungen zunehmen. Von deren Lösung wird auch die Chance für ein Abkommen mit der EU abhängen.

Japan: Chancen durch Marktöffnung?

Die Öffnung des japanischen Marktes für ausländische Anbieter von Gütern und Diensten ist seit gut 150 Jahren ein Evergreen der Handelsdiplomatie. Seit der Ankunft des Kommandanten der US Navy, Matthew Perry, im Juli 1853 im Hafen von Nagasaki mit dem Ziel, einen Handelsvertrag zwischen den USA und Japan abzuschließen und das damalige niederländische Außenhandelsmonopol zu durchbrechen, erfolgten vor allem seit Mitte der 1980er Jahre nicht wenige Versuche der USA und der EU, Japans Märkte für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Industriegüter und Dienstleistungen multilateral, bilateral oder durch „aggressiven Unilateralismus“ weiter zu öffnen. Insbesondere die Reagan- und Clinton-Administrationen der USA bemühten sich zur Blütephase der japanischen Welthandelsrolle um den Abbau struktureller Handelshemmnisse auf dem japanischen Markt - mit äußerst heterogenen Ergebnissen, je nach Sektor und innenpolitischen Restriktionen. Auch die EU kann auf gut zehnjährige bilaterale Verhandlungen im Rahmen des strategischen Dialogs mit Japan zu einem weiten Spektrum an Marktzugangsbarrieren zurückschauen, doch aktuelle Petiten der europäischen Wirtschaftsorganisationen sind nach wie vor umfangreich und Fortschritte kaum zu spüren. Erfahrungen mit „gaiatsu“,²⁹ dem äußeren Druck auf Japan zur Änderung seiner Verhältnisse, sind somit reichlich gesammelt worden (siehe Kasten).

Japans Außenwirtschaftspolitik auf Öffnungskurs?

Japan hat sich allmählich gewandelt, aber ob der Wandel für gedeihliche Beziehungen ausreicht, ist nach wie vor offen. Nach gut 70 Jahren einer vorwiegend industriepolitisch geprägten Wirtschaftspolitik,³⁰ die Wettbewerb durch ausländische Anbieter gezielt begrenzte und steuerte und Japan einen Weltexportanteil von 10% im Jahre 1993 einbrachte, schwenkte Japan vor fünfzehn Jahren allmählich auf eine neue Linie ein. Im Laufe der neunziger Jahre setzte sich das Liberalisierungs- gegenüber dem Interventionsparadigma in der japanischen Außenwirtschaftspolitik durch. Dies zeigte sich in einer starken Unterstützung

²⁹ Siehe Schoppa (1993) und (2008).

³⁰ Siehe dazu die durch Johnson (1982) ausgelöste Debatte über die japanische Industriepolitik, die mittlerweile Bibliotheken füllt.

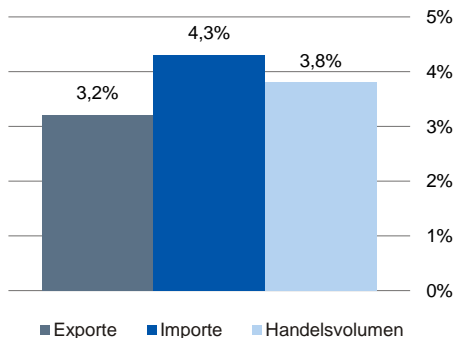


Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

EU-Handel mit Japan

25

In % des Gesamtvolumens, 2010

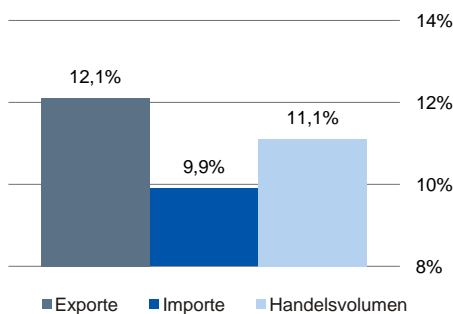


Quelle: Eurostat

Japans Handel mit der EU

26

In % des Gesamtvolumens, 2010

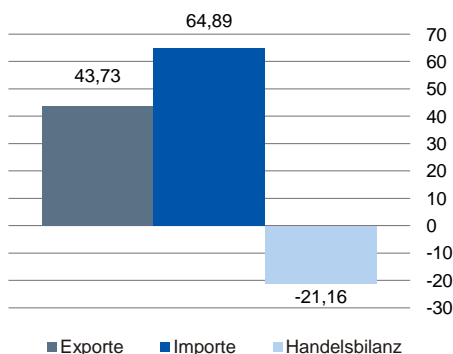


Quelle: Eurostat

EU-Güterhandel mit Japan

27

In Mrd. EUR, 2010

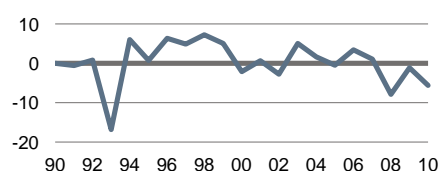


Quelle: Eurostat

PKW-Zulassungen in der EU

28

In % ggü. Vj.



Quelle: ACEA

der WTO, in mehreren Wellen der inländischen Liberalisierung und Marktöffnung

und schließlich in der Handelspolitik. Bereits Ende der neunziger Jahre erfolgte die Hinwendung zur bilateralen Freihandelsstrategie.³¹ Japan schloss das erste Abkommen mit Singapur 2002. Es folgten Mexiko, Malaysia, Chile, Thailand, Brunei, Indonesien, ASEAN, Philippinen, die Schweiz, Vietnam, Indien und Peru. Verhandlungen mit Korea (bilateral), mit China und Korea (trilateral), mit Australien und den Ländern des Golf-Kooperationsrats dauern fort. Gleichwohl entfallen bisher nur 18% der japanischen Importe (18,4% der japanischen Exporte) auf Präferenzeinfuhren,³² auch weil japanische Firmen viele Präferenzregeln erst gar nicht nutzen.³³ Dafür bedarf es offenbar doch des Anreizes eines großen Absatzmarkts.

Allgemein betrachtet ist das Schutzniveau bei Grenzmaßnahmen jedoch nicht mehr sehr hoch. Der Zollschutz liegt zwar in der Landwirtschaft noch bei gewichteten 13,7%, aber bei Industrieerzeugnissen nur noch bei vier Prozent. Gleichwohl ist Japan noch immer ein Land mit den geringsten Importanteilen unter allen OECD-Ländern (gemessen als Anteil der Nachfrage) und vielen technischen Marktzugangsbarrieren. Auf der Exportseite verlor das Land zudem in den letzten zwanzig Jahren gut die Hälfte der Weltmarktanteile und liegt derzeit bei rund fünf Prozent. Die Importanteile sanken ebenfalls von sieben auf fünf Prozent. Japans Außenhandel verlief im letzten Jahrzehnt ohnehin sehr schwach und wuchs volumenmäßig nur mit 1-2%. Ausreichende Impulse lieferte die Außenhandelspolitik ebenfalls nicht. Hinzu kommt, dass Japan erstmals seit 1963 2011 wieder ein Defizit in der Handelsbilanz einfuhr. Dies war zwar mehreren Effekten geschuldet (hoher Ölpreis, Produktions- und Exportausfälle durch die Nuklearkatastrophe), aber eine schnelle Besserung ist ebenfalls nicht in Sicht, da strukturelle Veränderungen im Spar- und Investitionsverhalten auf die Außensalden durchschlagen und einige Vorzeigebereiche des Exports in einer tiefen Krise stecken, vor allem die Elektronik als zweitwichtigste Exportbranche.³⁴

Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen

Tokio hegt seit einigen Jahren die Hoffnung, die inländischen Wirtschaftsreformen und die außenwirtschaftliche Öffnung auch durch ein Freihandelsabkommen mit der EU voranzutreiben. Das bilaterale Handelsvolumen bei Gütern und Dienstleistungen lag 2010 bei etwas über EUR 143 Mrd. Japan nahm Platz sechs bei den Handelspartnern der EU ein, die EU wiederum ist nach China und den USA der drittgrößte Partner Japans. Knapp 4% des EU-Außenhandels entfallen auf Japan, gut 11% des japanischen Außenhandels entfallen auf die EU. Japans Bedeutung im EU-Außenhandel sank vor dem Einbruch im Weltmarkt von 2009/10 im Trend deutlich, während Russland, China und die Türkei sich auf die Plätze zwei bis vier bei den Hauptzielländern hochbewegten. Die EU weist ein Defizit in der Güterhandelsbilanz, aber einen Überschuss bei Dienstleistungen auf. Die EU importiert überwiegend Maschinen und Automobile, exportiert diese auch, neben Chemikalien und anderen Erzeugnissen. Der Handel mit den japanischen Werken in China fließt in diese Betrachtung noch nicht ein. Der Automobilhandel spielt die größte Rolle im bilateralen Austausch. Japanische Anbieter verkauften zuletzt etwa 550 Tsd. Einheiten in der EU (Umsatz: ca. 11 Mrd. EUR), während EU-Marken 150 Tsd. Einheiten in Japan absetzten (Umsatz ca. 3,5 Mrd. EUR). Ausländische Marken haben einen Anteil von nur 5% am japanischen Markt, während japanische Marken auf 15% Markt-

³¹ Hiratsuka, Isono und Sato (2010).

³² Angaben nach JETRO (2011).

³³ Hiratsuka et al. (2010) finden heraus, dass weit mehr als die Hälfte der japanischen Unternehmen die Präferenzen 2006/07 nicht genutzt haben.

³⁴ Economist (2012).



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Kennzahlen der Automobilbranche 2010 29

Anteil an Weltfahrzeugproduktion	22%
Anteil an Welt-PKW-Produktion	26%
Handelsüberschuss	57 Mrd. EUR
EU-Beschäftigte/Branche	12,6 Mio.

Zahl der Fabriken

Deutschland	47
Frankreich	38
Großbritannien	31
Italien	20
Polen	16
Spanien	15

Produktion von Fahrzeugen, 2010 (in Mio.)

Deutschland	5,91
Spanien	2,39
Frankreich	2,23
Großbritannien	1,39
Tschechische Republik	1,08

PKW-Zulassungen, 2010 (in Mio.)

	nur PKW	Gesamt
EU	13,36	15,135
Deutschland	2,90	3,198
Frankreich	2,25	2,708
Großbritannien	2,03	2,295
Italien	1,96	2,168
Spanien	0,98	1,114

Autohandel in der EU, 2010 (in Mrd. EUR)

	Einfuhr	Ausfuhr	Bilanz
PKW	22,006	76,46	54,454
Andere	4,177	6,836	2,659

Einfuhren von PKW, 2010 (in Mrd. EUR)

	Einfuhren
Gesamt	22,6
Japan	7,3
USA	3,5
Türkei	3,4
Südkorea	2,4
Mexiko	1,6

Quelle: ACEA

anteil in der EU kommen. Japan erhebt zwar keine Zölle wie die EU (10% auf Automobile), aber technische Handelsbarrieren sind sehr hoch. 2009 entfielen 36% der Automobileinfuhren der EU auf Japan, während es nur 6% der Autoausfuhren waren.

Japanische Unternehmen weisen einen deutlich höheren Bestand an Direktinvestitionen in der EU auf als umgekehrt (EUR 135 Mrd. vs. EUR 78 Mrd., 2009), 5% der ausländischen Direktinvestitionen in der EU sind japanischer Herkunft, aber nur gut 2% der EU-Investitionen sind in Japan getätigt worden. Japan weist überhaupt den geringsten Bestand an Direktinvestitionen an der Wirtschaftsleistung aller OECD-Ökonomien auf. Insgesamt betrachtet sank die relative Bedeutung des bilateralen Geschehens im Zuge der tieferen regionalen Integration in Europa und in Asien.

Die Wirtschaftsbeziehungen bieten jedoch sicherlich genügend Chancen, etwas für bessere europäisch-japanische Handels- und Investitionsverflechtungen zu tun. Dabei startet man diplomatisch auch nicht bei der Nulllinie. Seit 1995 werden Handelsfragen bilateral besprochen, seit 2002 ist ein Abkommen über die wechselseitige Anerkennung von Standards in vier Branchen (Telefone und Radios, elektrische Erzeugnisse, Praktiken in Chemielaboren und der Arzneimittelherstellung) in Kraft, und seit 2004 befindet sich die EU bereits in einem intensiven Dialog zu Direktinvestitionen, geistigem Eigentum und anderen Themen. Zudem bemühte sich Japan im letzten Jahrzehnt mit stetig steigender Intensität um eine tiefere bilaterale Beziehung mit der EU. Das seit der Tragödie von Anfang März 2011 (Erdbeben, Tsunami und Nuklearunfall) nun noch stärker betonte japanische Interesse an vertieften Wirtschaftsbeziehungen mit der EU, mit den USA (in der TPP) und mit den ostasiatischen Schwergewichten (China, Südkorea) muss auch vor dem schwachen außenwirtschaftlichen Hintergrund gesehen werden. Auf dem EU-Japan-Gipfel im April 2010 wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um Optionen für eine Vertiefung der Beziehung auszuloten. Auf dem Gipfel 2011 wurde beschlossen, den Prozess für parallele Verhandlungen über ein tiefes und umfassendes Freihandelsabkommen/Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sowie über politische, globale und sektorale Zusammenarbeit zu beginnen. Über die Zielsetzungen soll gesondert gesprochen werden („scoping exercise“). Über den Stand dieser Gespräche ist wenig bekannt. Bislang fehlt es jedoch auf der EU-Seite noch an einem Ratsmandat für die Aufnahme von Verhandlungen, was als solches auch noch strittig ist.

Chancen für Verhandlungen

Sowohl wissenschaftliche Studien als auch Einlassungen der Unternehmen und ihrer Verbände deuten darauf hin, dass es noch eine Vielzahl von Barrieren im Marktzutritt vor allem auf dem japanischen Markt gibt. Auch die EU weist noch Hürden auf, deren Abbau den Handel erleichtern könnte. Die zentrale Auftragsstudie³⁵ der Europäischen Kommission hält eine Erhöhung der EU-Ausfuhren um bis zu 23% allein durch den Abbau von Zöllen für möglich; beseitigte man die wichtigsten technischen Barrieren, könnten die Ausfuhren sogar um weitere 20-40% gesteigert werden. Die größten Chancen bestünden im Abbau von Barrieren für Arzneimittel, medizinisch-technische Geräte, verarbeitete Nahrungsmittel, Automobile und andere Kraftfahrzeuge. In den Dienstleistungen könnte man sich über das sehr niedrige Niveau bilateralen grenzüberschreitenden Geschäfts hinausbewegen. Bei den Dienstleistungen wiederum spielen staatlicher Besitz, geringe Wettbewerbsintensität und andere Faktoren eine wichtige Rolle. So ist z.B. der Post- und Telekommunikationsmarkt fest in heimischer Hand, und die Marktzugangsbarrieren liegen auch in der Strombranche und im Transport weit über OECD-Schnitt. In der Finanzbranche führen einige Regelungen

³⁵ Copenhagen Economics (2009).

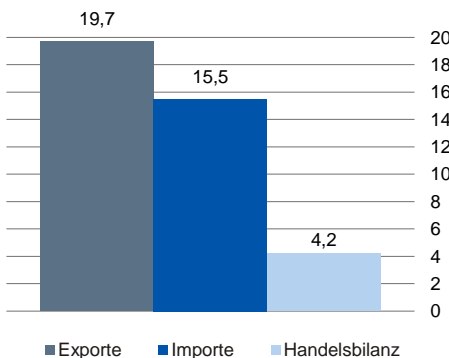


Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

EU-Dienstleistungshandel mit Japan

30

In Mrd. EUR, 2010

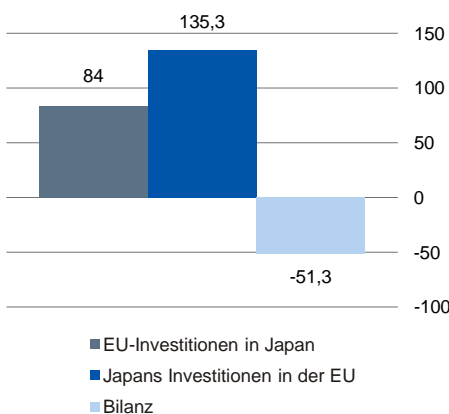


Quelle: Eurostat

Japan: Bestand an Direktinvestitionen

31

In Mrd. EUR, 2009



Quelle: Eurostat

dazu, dass die ausländischen Anbieter nicht diverse Spartenprodukte aus einer Organisation anbieten können.

Eine Öffnung des Markts für öffentliche Beschaffungen über den Status quo hinaus³⁶ wäre ebenfalls attraktiv. Für eine Belebung der Zustrome von Direktinvestitionen wiederum müsste Japan strukturelle Barrieren bei Unternehmensübernahmen, in der Unternehmenslenkung und in bestimmten Branchen abbauen, aber *keiretsu*-Beziehungen in der Industrie zwischen Endherstellern und Zulieferern dürften dauerhaft ein Problem bleiben. Gleichwohl bemüht sich eine Regierungskommission bereits seit Jahren um eine höhere Attraktivität Japans als Standort.

Japan wiederum könnte seine Ausfuhren im Zuge des Zollabbaus um bis zu 30% steigern; zwei Drittel des Effekts würden auf Automobile entfallen. Weitere 10-30% wären durch den Abbau technischer Barrieren in der EU möglich; dies beträfe vor allem Automobile, Chemikalien und Elektronik. Spürbare Wohlfahrtseffekte wären in beiden Ökonomien zu verzeichnen. Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Größen wie Produktion und Beschäftigung wären jedoch auf beiden Seiten vernachlässigbar gering.

Skepsis weit verbreitet

Auch in Stellungnahmen von Unternehmen, Verbänden und Kammern finden sich zahlreiche Hinweise auf diese Chancen, die vor allem in der Chemie und bei den Nahrungsmittel- und Spirituosenherstellern betont werden.³⁷ Gleichwohl gibt es auf beiden Seiten auch Vorbehalte. Viele EU-Verbände beurteilen die Chancen, im Zuge der Verhandlungen eines tiefen Freihandelsabkommens einen deutlichen Abbau der komplexen Marktzugangsbarrieren zu erreichen, als begrenzt, während die sehr konzentrierten Nachteile – aus Produzentensicht – in der Fahrzeugbranche bei einem Zollabbau der EU sehr sicher umgesetzt werden würden. Viele Akteure fordern daher von Japan, noch vor oder während solcher Gespräche eine Vielzahl von Marktzugangsbarrieren verbindlich abzubauen. Die japanische Seite wiederum hat seit 2009 eine Reihe von Maßnahmen zum Abbau von Marktzugangsbarrieren ergriffen, die von EU-Wirtschaftsverbänden gefordert worden waren, u.a. die Veröffentlichung von englischsprachigen Angebotsunterlagen für öffentliche Aufträge nahezu aller relevanten Gebietskörperschaften, Vertriebs erleichterungen für Alkoholika und Sicherheitsvorschriften für Automobile.

Dies alles deutet darauf hin, dass die Staats- und Regierungschefs der EU nicht um eine Grundsatzentscheidung herumkommen werden, ob mit einem Land, dessen nicht-tarifäre Handelshemmnisse legendär sind, ein Freihandelsabkommen nach koreanischer Marschrichtung in Angriff genommen werden soll oder nicht, ob bei positiver Entscheidung Vorkehrungen für eine marktöffnende Regulierung schon während oder erst nach Abschluss des Abkommens getroffen werden können und ob man dem alten merkantilistischen Grundsatz einer halbwegs äquivalenten Marktöffnung auf beiden Seiten angesichts deutlich differierender Marktzugangsbarrieren diplomatisch einhalten möchte. Einfach werden dürfte dies alles nicht, unmöglich ist dies aber auch nicht: Das EU-Korea-Abkommen hat dies bereits gezeigt. Es bedarf jedoch sehr starker politischer Führung auf der japanischen Seite, wie dies in Korea der Fall war.

³⁶ Das Marktvolumen liegt bei ca. 18% des BIP (EU: 19%). 83% des Markts fallen unter die Schwellenwerte des WTO-Abkommens, nur 4% sind wirklich offen, und weitere 13% könnten liberalisiert werden, wenn Japan die Ausnahmeregelungen vom WTO-Abkommen beseitigte. Das entspricht einem Wert von über EUR 70 Mrd., siehe Copenhagen Economics (2009), S. 89f.

³⁷ Siehe z.B. die Auswertung der Konsultation durch die Kommission (Europäische Kommission 2011) oder European Business Council in Japan und The European (EU) Chamber of Commerce in Japan (2010).



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Eckdaten MERCOSUR

32

Bevölkerung	244 Mio.
BIP	1,658 Bio. EUR
BIP pro Kopf	6.800,00 EUR

Quelle: Eurostat

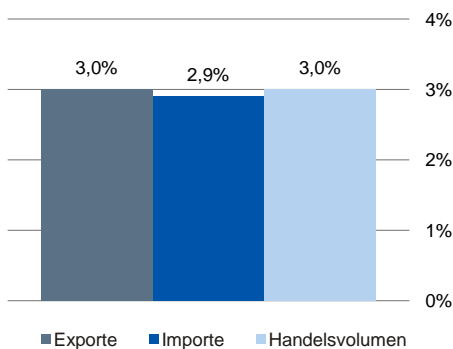
Mercosur: starke Sektoreffekte

Die Wirtschaftsbeziehungen der EU mit Lateinamerika sind in den letzten beiden Jahren wieder etwas stärker in den Fokus der Handelspolitik geraten. Mit Mexiko und Chile bestehen schon viele Jahre Freihandelsabkommen, jüngst sind Peru und Kolumbien sowie die zentralamerikanischen Staaten hinzugekommen. Im Vordergrund steht derzeit Mercosur, aber auch Bolivien und Ecuador werden seitens der EU als Partner geprüft. Damit hätte man nahezu alle Ökonomien präferentiell gebunden.

EU-Handel mit MERCOSUR

33

In % des Gesamtvolumens, 2010



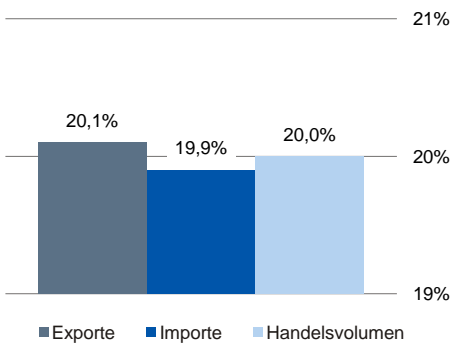
Quelle: Eurostat

Der 1991 gegründete „Gemeinsame Markt des Südens“ (Mercosur) der vier Staaten Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay war als ambitionierte Zollunion konzipiert worden, hatte dieses Ziel aber bis 2011 nicht vollständig erreicht. Zahlreiche interne Barrieren im Binnenmarkt und unterschiedliche nationale außenwirtschaftliche Regelungen und Zollsätze bestanden fort; immerhin 85% der Zollsätze sind mittlerweile vereinheitlicht; 2012 sollen diese Integrations-schritte vollständig abgeschlossen werden. Venezuela wurde 2006 als fünftes Partnerland akzeptiert und setzt derzeit die Integrations-schritte um. Der Mercosur (die vier Gründungsmitglieder) weist eine Bevölkerung von 244 Mio. Menschen, ein kombiniertes BIP von knapp 1,7 Bio. EUR und ein durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von 6.800 EUR auf. 80% der Wirtschaftsleistung entfallen auf Brasilien.

MERCOSUR-Handel mit der EU

34

In % des Gesamtvolumens, 2010



Quelle: Eurostat

Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen

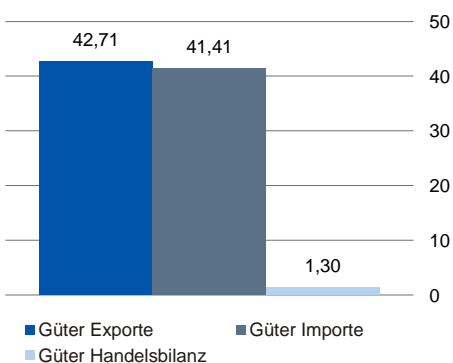
In den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen der beiden Integrationsräume sind seit 2004 (mit Ausnahme des Krisenjahres 2009) zweistellige Wachstumsraten im Güterhandel und stark steigende Investitionsaktivitäten zu verzeichnen gewesen. Die bilateralen Handelsvolumina lagen 2010 bei EUR 84 Mrd. im Güterhandel und EUR 21,5 Mrd. im Dienstleistungshandel. Auf den Mercosur entfallen derzeit knapp drei Prozent des Außenhandels der EU (mit leicht steigender Tendenz im letzten Jahrzehnt), umgekehrt entfällt genau ein Fünftel des Mercosur-Handels auf die EU (mit fallender Tendenz). Der Mercosur nimmt derzeit Platz sieben im Handel der EU ein, während die EU auf dem ersten Platz der Mercosur-Partner liegt. Die EU importiert vor allem Rohstoffe und Nahrungsmittel und liefert Industrieerzeugnisse. Die EU hat ein kleines Defizit bei Gütern und einen kleinen Überschuss bei Dienstleistungen.

Vergleichsweise hoch sind die Direktinvestitionen von EU-Unternehmen in der Region, die mit knapp EUR 236 Mrd. auf eine lange Geschichte des Engagements vor allem in Brasilien hinweisen und allein 2010 um EUR 25 Mrd. zulegen. Umgekehrt sind Unternehmen des Mercosurs mit rund EUR 75 Mrd. in der EU investiert; 2006 lag der Wert noch unter EUR 20 Mrd. Gleichwohl fiel der Mercosur als Ziel für EU-Direktinvestitionen im letzten Jahrzehnt deutlich gegenüber anderen Schwellenländern wie Russland, Indien und China zurück.

EU-Güterhandel mit MERCOSUR

35

In Mrd. EUR, 2010



Quelle: Eurostat

Wirtschaftliche Wirkungen

Wirtschaftliche Folgenabschätzungen³⁸ kommen auch wenig überraschend zu dem Schluss, dass angesichts der nach wie vor substantiellen Zollsätze und nicht-tarifären Hindernisse vor allem im Güterhandel in den Ländern des Mercosur, der tarifären und mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen insbesondere für Rindfleisch und andere Nahrungsmittel in der EU und der hohen Barrieren für Direktinvestitionen im Dienstleistungsbereich im Mercosur ein Freihandelsabkommen spürbare Handels- und Einkommenseffekte in beiden Partner-

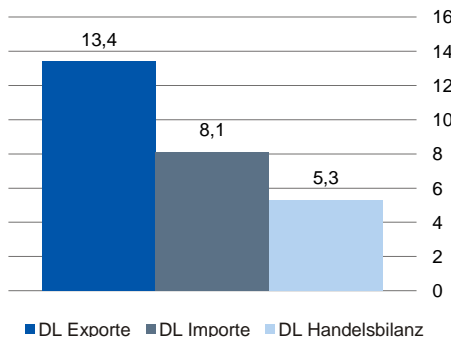
³⁸ Es gibt eine Vielzahl von Studien. Meine Angaben beziehen sich hauptsächlich auf die Auftragsstudie der Kommission von Copenhagen Economics (2011). Siehe aber auch Joint Research Center (2011) und University of Manchester (2009).



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

EU-Dienstleistungshandel mit MERCOSUR

In Mrd. EUR, 2010



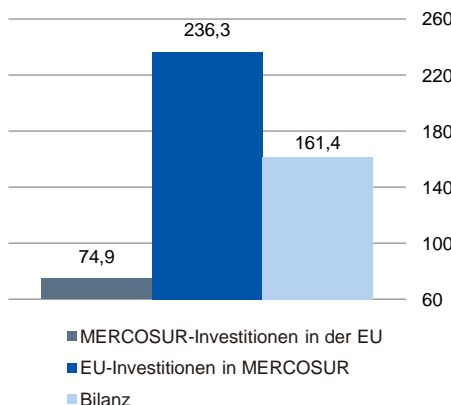
Quelle: Eurostat

36

ländern auslösen könnte (Einkommenseffekte bei einem anspruchsvollen Abkommen in Höhe von 0,2% auf der EU-Seite, 0,3% auf der Mercosur-Seite). Die Schätzungen verschiedener Szenarien eines Freihandelsabkommens sehen ein Potenzial, das bei einer umfassenden Liberalisierung bis zu einer Verdopplung der EU-Ausfuhren und einer Steigerung der EU-Einfuhren aus dem Mercosur um 40% reicht. Sie legen eine Ausweitung der Agrar- und Industriexporte des Mercosur, eine deutliche Ausweitung vor allem der Ausfuhren von Industrieerzeugnissen und verarbeitenden Nahrungsmitteln bzw. Getränken der EU, leicht erhöhte Exporte von Dienstleistungen der EU und sektorale Rückgänge in der Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe in Mercosur sowie in der Landwirtschaft in der EU nahe. Die Liberalisierung des Handels würde – wie zu erwarten – zu einer echten Reallokation von Ressourcen aus der weniger wettbewerbsfähigen EU-Fleischproduktion und aus der Mercosur-Industrieerzeugung führen; die Effekte lägen allerdings absolut im unteren Milliardenbereich. Konzentrierte lokale Verluste in einem insgesamt vorteilhaften Handelsabkommen stellen jedoch aus Gründen der politischen Ökonomie, der Innenpolitik und der entwicklungspolitischen Strategie immer eine gewisse Hürde dar.

MERCOSUR: Bestand an Direktinvestitionen

In Mrd. EUR, 2010



Quelle: Eurostat

37

Verhandlungen im zweiten Anlauf

Die EU bemüht sich seit Sommer 2010 im zweiten Anlauf um ein Handelsabkommen mit dem Mercosur. Eine erste Verhandlungsphase in den Jahren von 1999 bis 2004 war ohne Ergebnis ausgesetzt worden. Mit dem wachsenden außenwirtschaftlichen Interesse von EU-Unternehmen vor allem am brasilianischen Markt und angesichts wachsender chinesischer Aktivitäten in der Region beschlossen die Mercosur-Länder und die EU im Mai 2010 jedoch, es noch einmal miteinander zu versuchen. Seither sind acht Verhandlungsrunden verstrichen, aber der eigentliche Austausch von Marktöffnungsangeboten steht noch aus.

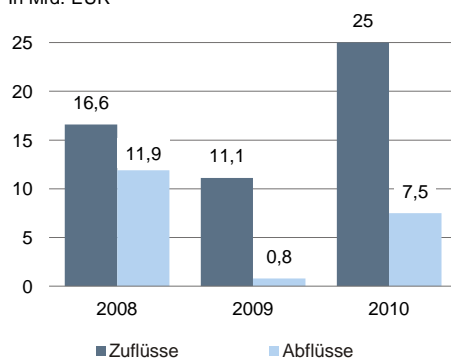
Zölle sind noch von Bedeutung

Die Verhandlungen konzentrieren sich bislang auf Marktzugangsbarrieren im Agrar- und Industriegüterhandel. Auf der Seite des Mercosur spielen hohe angewandte Zollsätze auf viele Industriegüter,³⁹ Zollspitzen bei Nahrungsmitteln, die nicht abgeschlossene Integration der Zollsysteme,⁴⁰ steuerliche Probleme, ineffiziente Zollabwicklungsverfahren und teure Logistikkosten, technische Handelsbarrieren, das argentinische Einfuhrlizenz- und Mindestpreisregime und generell massive Marktzugangsbarrieren für Dienstleistungen und Direktinvestitionen die Hauptrolle. Die Automobilbranche sorgt zudem für besondere Probleme, da die Länder des Mercosur unterschiedliche Subventions- und Produktionsregeln haben, die de facto erhebliche Barrieren im Mercosur darstellen.

Die EU weist dagegen vor allem hohe Zölle bzw. enge Zollquoten für die Einfuhr von Nahrungsmitteln, insbesondere Rindfleisch, auf. Auf beiden Seiten wird im Zoll- und Zollquotenbereich einiges an sensiblen Gütern von einer vollständigen Liberalisierung befreit werden müssen. Die EU hatte auf dem wichtigen Fleischsektor schon in der Doha-Runde 2008 substantielle Offerten auch für die lateinamerikanischen Produzenten vorgelegt. Bislang bestehen im Agrarkapitel auch

Ströme von FDI, MERCOSUR

In Mrd. EUR



Quelle: Eurostat

38

³⁹ Hufbauer et al. (2010) schätzen für 2006 die handelsgewichteten angewandten Zollsätze für Brasilien auf 7% bei Industriegütern und 4,1% bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen und für Argentinien auf 5,1% für Industrieerzeugnisse und 2,9% für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Hinter diesen guten Durchschnittswerten verbergen sich jedoch hohe Zollsätze auf einzelne Produktgruppen, die z.B. bei Bekleidung bei 34%, bei Textilien bei 22%, bei Fahrzeugen bei 18,4% und bei Getränken und Tabakwaren bei 17% im handelsgewichteten Durchschnitt der Mercosur-Länder liegen, siehe Copenhagen Economics (2011), S. 27.

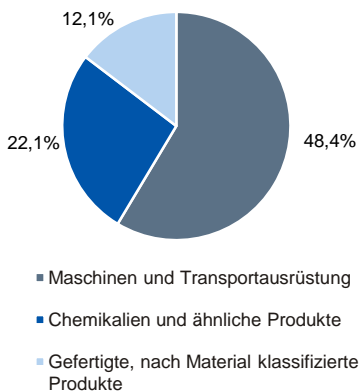
⁴⁰ Dies kann dazu führen, dass Güter bei der Einfuhr in ein Land des Mercosur mit Zoll belegt und beim Re-Export in die Partnerstaaten erneut belastet werden.



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Importierte Güter aus MERCOSUR

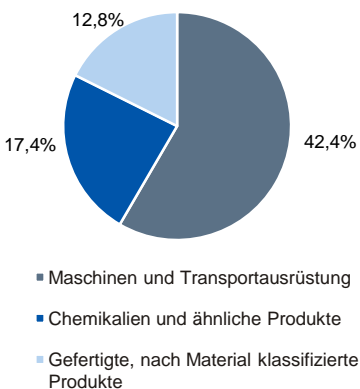
39



Quelle: Eurostat

Exportierte Güter nach MERCOSUR

40

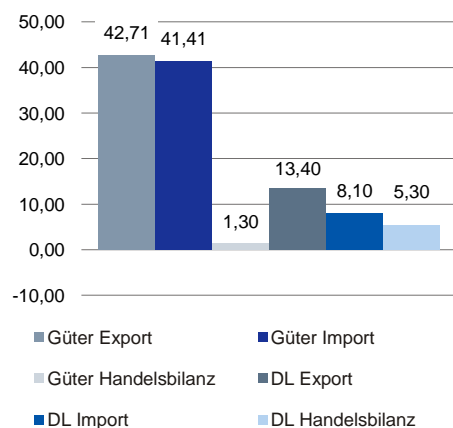


Quelle: Eurostat

Güter- und Dienstleistungshandel
MERCOSUR

41

In Mrd. EUR, 2010



Quellen: Eurostat, Copenhagen Economics

eher Probleme beim Zugang verarbeiteter Lebensmittel und anderer Produkte (Alkoholika, Milchprodukte, Tabakwaren) zum Mercosur.

Die Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung in Brasilien, die wachsenden Leistungsbilanzdefizite des Landes, eine Folge eines deutlich überbewerteten realen effektiven Wechselkurses des Real, und die wirtschafts- und außenwirtschaftspolitischen Fehlentwicklungen in Argentinien werden die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen nicht gerade erleichtern, vor allem im Hinblick auf Industriethemen. Die Liberalisierung des Industriegüterhandels würde vor allem zusätzlichen Druck auf die brasilianische Industrie ausüben und den exportstarken EU-Ländern zugutekommen. Besondere Schwierigkeiten ergäben sich wohl für die kapitalintensiven, aber sehr humankapitalschwachen Branchen der Chemie, Gummi- und Plastikproduktion sowie für die Metall- und Automobilbranchen. Auf europäischer Seite gäbe es jedoch auch Anpassungskosten. Die lokalen Einbußen in der Landwirtschaft würden v.a. die politisch gut organisierte französische Fleischbranche treffen, und es bedarf keiner großen Phantasie, sich vorzustellen, dass eine endgültige Einigung zumindest sehr spürbare Vorteile beim Marktzugang im Mercosur für andere französische Anbieter erbringen können müsste.

Technische Barrieren sind vielfältig

Schwieriger und wichtiger wird jedoch der Abbau technischer Barrieren im Mercosur anzugehen sein, da es sich hier um eine Vielzahl komplizierter Barrieren handelt, die jedoch enorme Preis- und Handelseffekte haben. Schwierig dürften auch die Dienstleistungskapitel werden, da insbesondere Brasilien in den letzten Jahren einige Öffnungsprozesse wieder umgekehrt hat. Gleichwohl böten die Dienstleistungen mittelfristig sehr hohe Chancen vor allem für Brasilien. Die Transport-, Finanz- und Kommunikationsdienstleistungen werden für die Entwicklung der brasilianischen Wirtschaft und Infrastruktur eine wichtigere Rolle spielen müssen, und ausländische Anbieter könnten mit ihrem Know-how erheblich zu Wertschöpfung und Beschäftigung beitragen.

Besondere Probleme bereitet auch der Schutz geistigen Eigentums, den die EU für zunehmend wichtig hält, der vom Mercosur aber defensiv behandelt wird. Leichter könnte die Öffnung des Beschaffungswesens im Mercosur werden.

Dienstleistungen bieten gemeinsame Vorteile

Der wirtschaftliche Spielraum für beherzte Marktöffnungen insbesondere auf dem brasilianischen Dienstleistungsmarkt wäre dagegen durchaus vorhanden und käme sicherlich dem Wettbewerb, der Wertschöpfung und der Beschäftigung auf dem brasilianischen Markt zugute. Bislang jedoch hatte sich Brasilien in der Doha-Runde bei Dienstleistungsangeboten sehr zurückgehalten und kaum mehr als die Bindung des existierenden Marktzugangs offeriert. Im Rahmen eines Freihandelsabkommens werden zumindest starke sektorale Komponenten der Marktöffnung unumgänglich werden, wenn auch eine rechtliche Bindung des Marktzugangs auf jetzigem Niveau in manchen Branchen bereits Vorteile mit sich brächte.

Politische Widerstände im Mercosur zu überwinden

Insgesamt betrachtet bieten sich in den Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur zwar viele Chancen für eine substantielle Vertiefung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen, aber die noch zu überwindenden Hürden sind ebenfalls beträchtlich und dürften selbst bei starken politischen Selbstverpflichtungen beider Seiten noch ganz erheblichen Aufwand sowohl bei der Abschaffung nicht-tarifärer Handelshemmnisse als auch bei der Öffnung für das Engagement ausländischer Unternehmen in den Dienstleistungsmärkten auf Seiten



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

des Mercosur erfordern. Die EU würde lokale Einbußen hinnehmen können. Gleichwohl sind die Chancen für das Abkommen als nicht sehr rosig einzuschätzen. It takes two to tango – und Buenos Aires.

Eckdaten Kanada 42

Bevölkerung	34,4 Mio.
BIP	1.263,4 Mrd. EUR
BIP pro Kopf	36.743,90 EUR
Export in % des BIP	24,5%
Import in % des BIP	27,1%
Bruttowertschöpfung (2007)	
Landwirtschaft in % des BIP	1,7%
Industrie in % des BIP	31,5%
Dienstleistungen in % des BIP	66,8%

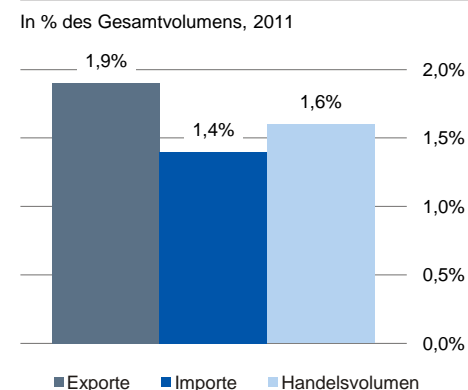
Quelle: Eurostat

Kanada: die EU als Balance zu Amerika

Kanada schaffte es nicht im ersten Anlauf auf die Liste der Partner für mögliche Freihandelsabkommen der Strategie „Globales Europa“ im Jahr 2006, da es nicht die klassischen Kriterien erfüllte. Vielmehr verlief 2006 ein erster Anlauf zu einem Abkommen im Sande, weil die EU eine Einbeziehung von Marktzugangs- und Regulierungsbarrieren, die auf der Ebene der Provinzen angesiedelt sind, anstrebte, Kanada sich damals aber dagegen sträubte.

Kanada zeigte sich ein wenig verschüchtert und setzte kurz darauf dennoch alles daran, doch wieder auf den Radar zu gelangen. Dabei spielte nicht nur Premierminister Stephen Harper eine Rolle, sondern auch der Premier der Provinz Quebec, Charest, der eine Koalition der Provinzen organisierte, die wiederum Chancen für Export und Arbeitsplätze witterte. Die EU entschied sich unter starker Führung des französischen Präsidenten und damaligen EU-Ratspräsidenten Sarkozy, des Kommissionspräsidenten Barroso und des Handelskommissars Mandelson 2007 dafür, einen neuen Anlauf zu wagen.⁴¹ Auf dem bilateralen Gipfel 2007 wurde eine Studie über die Chancen eines Freihandelsabkommens in Auftrag gegeben, die im Herbst 2008 zum Beschluss über die Vorbereitung von Handelsverhandlungen führte. 2009 nahmen die EU und Kanada Gespräche über ein umfassendes Wirtschafts- und Freihandelsabkommen (CETA) auf. Die Marschrichtung wurde auf ein tiefes Abkommen auch unter Einbeziehung der Provinzen und Territorien eingeschlagen.⁴² Die Wirtschaftsverbände auf beiden Seiten begrüßten nachträglich den politischen Schwung, und noch später meldeten sich kanadische Gewerkschaften und NGOs mit ihren Sorgen zu Wort. Innenpolitisch ist das Vorhaben in Kanada strittig, da die Neue Demokratische Partei als größte Opposition das Unterfangen bislang ablehnt.⁴³ Innerhalb der EU gibt es bislang keine kontroverse Debatte, mit leichten Scharmützeln über die Ölsandförderung.

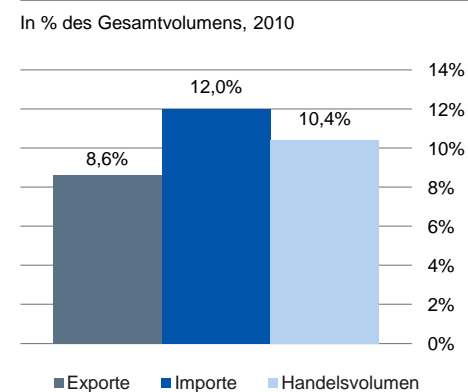
EU-Handel mit Kanada 43



Quelle: Eurostat

Kanada ist damit eines der wenigen Fälle, in denen sich der Primus nicht den Partner ausgeguckt hat, sondern der Partner den Primus. Dies liegt unter anderem daran, dass Kanadas Wirtschaft seit Abschluss des bilateralen Abkommens mit den USA im Jahr 1989 im Handel immer stärker an den USA orientiert ist und allmählich wieder Chancen zur Diversifizierung mit dem zweitwichtigsten Partner, der EU, sucht. Dabei nimmt Kanada wohl auch bewusst in Kauf, dass es seine Märkte stärker öffnen müsste als es die EU umgekehrt tun könnte, was in der kanadischen Innenpolitik zu anhaltenden Diskussionen geführt hat.⁴⁴

Kanadas Handel mit der EU 44



Quelle: Eurostat

Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den europäischen Staaten bzw. der EU und Kanada sind seit Jahrhunderten relativ konfliktarm. Seit einem Rahmenabkommen von 1976 sind auch einige Sektorabkommen, darunter auch Abkommen über wechselseitige Anerkennung (1998), geschlossen worden. Gleichwohl besteht bislang kein größeres Handelsabkommen.

Das bilaterale Handelsvolumen von Gütern und Dienstleistungen lag 2010 bei knapp EUR 70 Mrd. Nur 1,6% des Außenhandels der EU entfallen auf Kanada,

⁴¹ Zur politischen Vorgeschichte siehe Woolcock (2011), Woll (2011), Drache und Trew (2011).

⁴² Joint Report (2009).

⁴³ Die Konservativen haben seit den Wahlen vom 2.5.2011 167 von 310 Sitzen im Unterhaus, die NDP 102, andere Parteien 39, darunter die Liberalen mit 34 Sitzen, die generell freihändlerisch orientiert sind.

⁴⁴ Drache und Trew (2011).



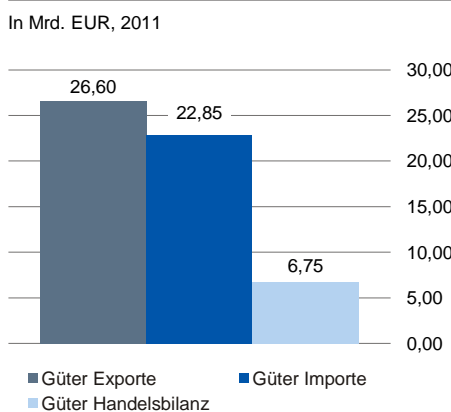
Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

aber immerhin 10,4% des kanadischen Handels auf die EU. Kanada nimmt Platz zwölf im Außenhandel der EU ein, die EU Platz zwei für Kanada. Die relativen Gewichte haben sich im letzten Jahrzehnt nur minimal verändert. Die EU weist kleine Überschüsse auf. Der Handel erstreckt sich vor allem auf hochwertige Fertigwaren und Energierohstoffe bei den Ausfuhren der EU, die EU importiert jedoch auch zunehmend Uran, Metalle und mineralische Rohstoffe (Eisenerze, Nickel und Aluminium) aus Kanada. Im Handel mit Dienstleistungen dominiert das Transport- und Tourismusgewerbe, gefolgt von Unternehmens- und Finanzdienstleistungen.

Die Investitionsbeziehungen sind relativ intensiv. Kanadische Investitionen in der EU belaufen sich auf rund EUR 143,1 Mrd. und haben sich seit dem Zwischentief in 2003 um den Faktor 2,4 erhöht. Die EU-Investitionen in Kanada lagen 2011 bei EUR 197,4 Mrd. und haben sich seit 2004 um den Faktor 2,5 erhöht. Nach einer ersten dynamischen Phase 2003-2006 entwickelten sich die Investitionen seit 2010 wieder mit Schwung. Offenbar gibt es gute Gründe, anzunehmen, dass eine wachsende Zahl von EU-Unternehmen Direktinvestitionen in Kanada tätigt und von dort den NAFTA-Markt beliefert.

Güterhandel

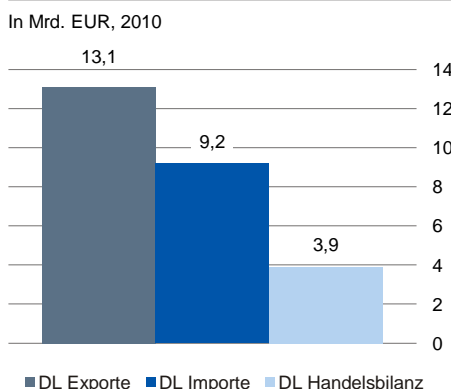
EU-Güterhandel mit Kanada 45



Der Löwenanteil des Güterhandels erfolgt zu sehr niedrigen Zollsätzen, der durchschnittliche gewichtete Zoll für Einfuhren in die EU lag 2007 bei 2,2% und umgekehrt bei 3,5%.⁴⁵ Hohe Zölle gibt es in der EU noch auf Fische, Meereserzeugnisse, Getreide sowie verarbeitete Nahrungsmittel, während Kanada hohe Zölle bzw. Zollquoten auf Nahrungsmittel, insbesondere Milchprodukte und tierische Erzeugnisse, Schuhe sowie Textilien und Bekleidung erhebt. Der Güterhandel leidet vor allem an unterschiedlichen technischen Standards, der Agrarprotektion auf beiden Seiten im Allgemeinen und der kanadischen Produzentenstützung in ausgewählten Branchen, vor allem der Milchbranche mit mehr als 200.000 Arbeitsplätzen, bzw. den EU-spezifischen Regeln für genetisch modifizierte Organismen und hormonbehandeltes Rindfleisch im Besonderen. Unterschiedliche Vermarktungsregeln in allen Bereichen kommen erschwerend hinzu. Eine gewisse Bedeutung spielen bei CETA die Ursprungsregeln. Soll nicht auf dem NAFTA-Umweg ein freier Zugang zum EU-Binnenmarkt auch US-Anbieter indirekt eingeräumt werden, muss man strenge Ursprungsregeln vereinbaren. Dies ist v.a. für die Autobranche relevant.

Dienstleistungshandel

EU-Dienstleistungshandel mit Kanada 46



Im Dienstleistungshandel bestehen noch erhebliche Barrieren, die die Kosten um ein Fünftel bis zu einer Hälfte des Angebots erhöhen. Diese liegen vor allem im Bereich der Luftfahrtdienste, dem grenzüberschreitenden Angebot von Versicherungsleistungen und in der Telekommunikation vor, in der Kanada noch Eigentumsobergrenzen, aber auch die EU noch Barrieren aufweist. Eine wichtige Rolle spielen auch die freien Berufe, für die die wechselseitigen Marktzugangsregeln noch zu öffnen wären. Auch bei den Finanzdienstleistungen, insbesondere Wertpapierunternehmen, spielen Aufsichtskompetenzen der 13 Provinzen bzw. Territorien und die fehlende wechselseitige Anerkennung unter diesen eine hinderliche Rolle. Generell gelten in einer Vielzahl von Branchen noch Registrierungspflichten oder Nationalitätsanforderungen in Bezug auf die Geschäftsführer oder Manager. Immerhin bemühen sich die Unterhändler um einen Ansatz mit einer „negativen Liste“ von Dienstleistungen für die ersten drei Erbringungsarten, die nicht liberalisiert werden sollen, was wiederum das Leben für die anderen Branchen erleichtert. Zudem hat dies den Vorteil, neu entstehende Dienste zunächst einmal liberal zu handhaben. Gleichwohl ist auch das

⁴⁵ Joint Study (2008).



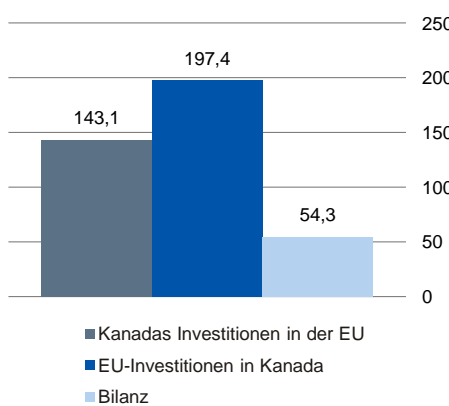
Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

kein einfaches Unterfangen; wahrscheinlich sind Ausnahmen für Bildung, Gesundheit und Ver- und Entsorgungsdienstleistungen. Zudem haben EU-Unternehmen zum Teil Schwierigkeiten mit Visas und Arbeitserlaubnissen der Provinzen für entsendete Fachkräfte, und kanadische Investoren haben mit zahlreichen Barrieren für die Mobilität kanadischer Fachkräfte zwischen den Mitgliedstaaten der EU zu kämpfen. Die Mobilität von Arbeitskräften ist daher ein wesentlicher Gegenstand der Verhandlungen, die wohl gut vorankommen.

Direktinvestitionen

Kanada: Bestand an Direktinvestitionen **47**

In Mrd. EUR, 2010



Quelle: Eurostat

Bei den Direktinvestitionen sind die Barrieren in der EU zwar nicht sehr hoch, aber Kanada weist einige auf. Sektoral stehen Schifffahrt, Finanzen, die Telekommunikation und die Strombranche im Vordergrund. Kanada strebt eine Öffnung bei Telekommunikation⁴⁶ an, aber aufgrund der hohen Kapitalverflechtungen mit anderen Bereichen der ITK-Wirtschaft und kulturellen Schutzbestimmungen dürfte hier noch einiges zu regeln sein. Auch bei Finanzdienstleistungen scheint Fortschritt möglich. In der EU sind wiederum indirekte Barrieren durch öffentliche Unternehmen relevant.

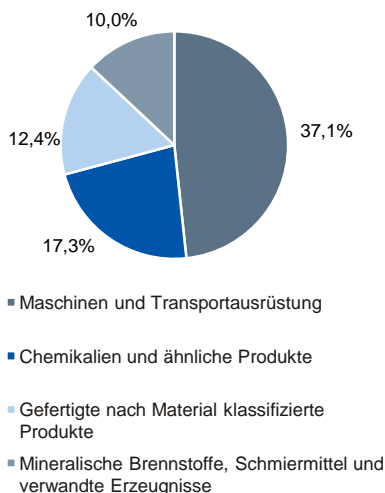
Der Investitionsschutz ist für die kanadische Seite wiederum sehr wichtig. Der Rat hat im Herbst 2011 der Kommission das Mandat erteilt, im Einklang mit dem Lissaboner Vertrag ein Investitionsschutzabkommen mit Kanada auszuhandeln. Darin sollen Schutzbelange, aber auch der Marktzugang geregelt werden.

Öffentliches Beschaffungswesen

Ein wesentliches offensives Interesse der EU liegt in einem verbesserten Zugang zum kanadischen Beschaffungsmarkt, dessen Volumen bei knapp drei Prozent der kanadischen Wirtschaftsleistung liegt, wobei sich dies etwa zu je einem Drittel auf den Bund, die Provinzen und die Gemeinden verteilt. Kanada ist zwar Mitglied des GPAs, ist aber keine Verpflichtungen für die Provinzen, Gemeinden und öffentliche Unternehmen eingegangen. Daher sah die Joint Study hier Potenzial für deutliche Wohlfahrtseffekte in Kanada im Zuge erhöhten Wettbewerbs durch die Öffnung gegenüber europäischen Anbietern, während die offene EU kaum zusätzliche Vorteile auf dem ohnehin offenen Binnenmarkt haben würde, aber von den Exporten profitieren könnte. Umfassende reziproke Öffnungsangebote liegen wohl bereits vor. Die USA haben immerhin von Kanada schon Zugang zu größeren Teilen des Markts erhalten, aber die EU-Wünsche reichen noch weiter.

Importierte Güter aus Kanada **48**

2011



Quelle: Eurostat

Geistiges Eigentum

Eine wichtige Rolle spielen auch Differenzen im Schutz geistigen Eigentums sowie der geschützten geografischen Herkunftsangaben, z.B. für Parmaschinken, für den es in Kanada keinen Schutz gibt, aber auch für Käsesorten und Weine, beides Produkte mit hohen Schutzniveaus. In diesem Feld erwartet die EU – wie von Korea – bedeutende Konzessionen, aber Kanadas Gesetzesgrundlage sieht derzeit eine Selbstregulierung der Industrie vor. Auch bei Patentrechtsfragen sind noch Hürden zu nehmen; kanadische Pharmahersteller lehnen strenge Schutznormen für geistiges Eigentum z.B. ab. Sanitäre und

⁴⁶ Kanadas Gesetze verlangten, dass die Festnetz-Telekommunikation im Primärgeschäft durch Inländer bereitgestellt werden muss, 80% der Mitglieder der Leitungsorgane der Unternehmen kanadisch sein müssen und mindestens 53,3% der Aktien von Kanadiern gehalten werden müssen, siehe Joint Study (2008), S. 48.

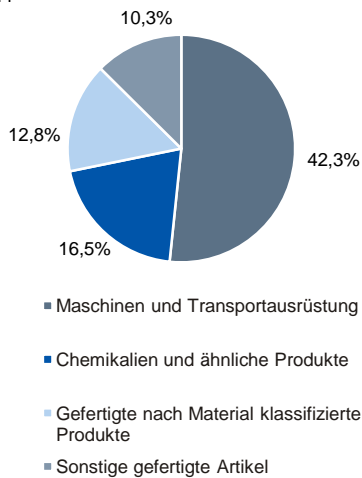


Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Exportierte Güter nach Kanada

49

2011



Quelle: Eurostat

phytosanitäre Standards sind zudem strittig, wobei die EU eine Reihe schwer begründbarer Barrieren aufweist. Generell hätte Kanada gerne in Regulierungsfrage verbindliche Streitschlichtungsverfahren, während die EU dies ablehnt.

Chancen der Liberalisierung

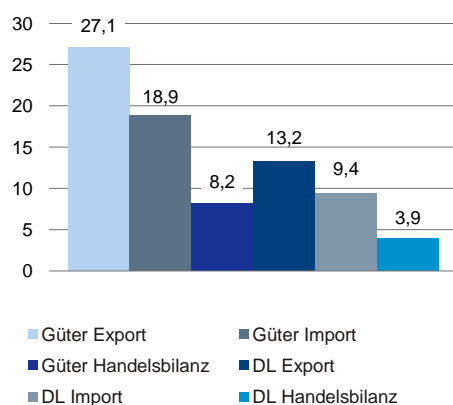
Die gemeinsame Studie von EU und Kanada kam zu dem Schluss, dass bei einem umfassenden Abkommen der bilaterale Handel um 20-25% in beide Richtungen gesteigert werden könnte. Die Hälfte des erwünschten Effekts würde auf die Liberalisierung des Dienstleistungshandels entfallen,⁴⁷ je rund ein Viertel auf Zölle und auf technische Hemmnisse. All dies unterstellte jedoch einen Abschluss der Doha-Runde. Ohne einen solchen Abschluss dürften die Effekte vor allem im Güterhandel deutlich größer ausfallen. Hier hatte die gemeinsame Studie vor allem Exportchancen der EU bei verarbeiteten Nahrungsmitteln, Chemikalien, Ausrüstungsgütern und Transport-, Bau- und Versicherungsdienstleistungen festgestellt; für Kanada wären die größten Effekte für ebenfalls verarbeitete Nahrungsmittel, landwirtschaftliche Rohstoffe, Metalle, Transportdienstleistungen und –ausrüstungen sowie Ausrüstungsgüter zu erwarten. Entscheidend wird natürlich sein, ob es tatsächlich gelingt, die harten Ecken der Protektion bei den Diensten und im Güterhandel wirklich zu schleifen.

Die neue handelspolitische Strategie der EU ist einfacher beschrieben als praktiziert. Mit EUKOR wurde bereits in vielen Themen Neuland beschritten. Mit CETA steht dies in einigen anderen Feldern ebenfalls an. CETA könnte vorbildhaft wirken, wenn neue Themen erstmals gründlich geregelt werden könnten. Ein solches Potenzial zeichnet sich im Komplex der Arbeitskräftemobilität ab. Auch bei der wechselseitigen Anerkennung berufsbefähigender Abschlüsse und von Hochschulabschlüssen könnte dies gelingen, wenn auch nicht im Abkommen selbst. Gleichmaßen gilt, dass vor allem die EU bei der Öffnung von Dienstleistungsbranchen im Zuge einer Negativliste Hausaufgaben der Mitgliedstaaten erledigen könnte, die auch für weitere Handelsabkommen nützlich sind. Am kanadischen Fall könnte klar werden, was grundsätzlich Konkurrenz von außen verkraften können sollte, und was nicht. Ein höheres Maß an Marktöffnung wäre auf der kanadischen Seite erforderlich. Das geplante Investitionsabkommen wiederum könnte als das erste seiner Art wichtige Lernprozesse auf der EU-Seite auslösen, da durch den Lissaboner Vertrag die Kompetenzen auf die Unionsebene gehoben wurden, diese aber nun mit Leben zu erfüllen sind. Investitionsabkommen sind für die Dienstleister ohnehin von herausragender Bedeutung. Gleichwohl muss auch vor zu weitreichenden Schlussfolgerungen gewarnt werden. „Modellhafte“ Abschlüsse mögen Akademikern gefallen, die Übertragbarkeit bilateraler Lösungen auf andere bilaterale Beziehungen bei WTO-Plus-X oder WTO-Minus-X-Abkommen ist jedoch alles andere als selbstverständlich.⁴⁸

EU-Handel mit Singapur
Güter und Dienstleistungen

50

In Mrd. EUR, 2010



Quelle: Eurostat

ASEAN-Staaten: Europas Fluggänsejagd

Die entwickelteren ASEAN-Staaten erfüllen die Kriterien stark wachsender Ökonomien mit hohen Barrieren für die EU und kompetitiven Liberalisierungsschritten in Asien bzw. mit den USA sehr gut. Sie sind jedoch allesamt kleine Volkswirtschaften mit entsprechend geringem Markt. Das bilaterale Handelsvolumen

⁴⁷ In der Joint Study (2008) wurden die Chancen methodisch anhand des Referenzpunkts des EU-Binnenmarkts die Angleichung von Kostenstrukturen durch eine Öffnung des EU-Kanada-Handels kalkuliert. Dies ergab Werte für die sektorale Senkung von Handelskosten in der Höhe von 24-52% für kanadische Einfuhren und 18-42% für EU-Einfuhren.

⁴⁸ Im Jargon bezeichnen WTO-Plus-X-Abkommen solche Abkommen, die Regelungsmaterien der WTO auf einem höheren Niveau behandeln, während WTO-Minus-X-Abkommen solche sind, die Themen umfassen, die außerhalb des Rechtskanons der WTO liegen.

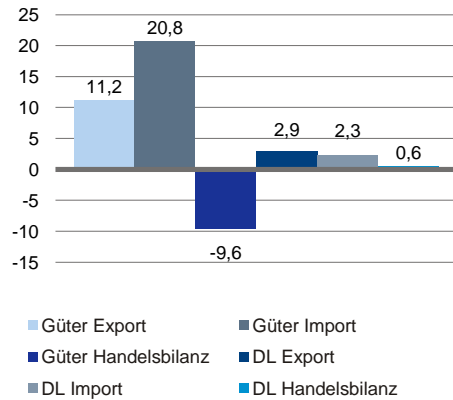


Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

EU-Handel mit Malaysia Güter und Dienstleistungen

51

In Mrd. EUR, 2010

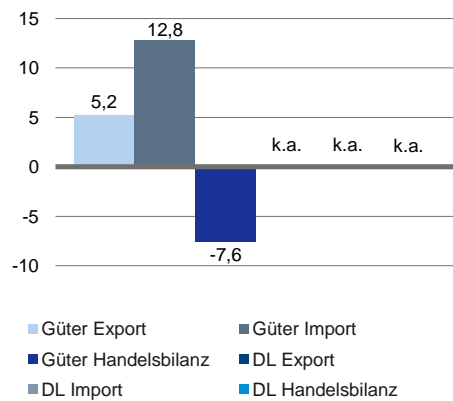


Quelle: Eurostat

EU-Handel mit Vietnam Güter und Dienstleistungen

52

In Mrd. EUR, 2010

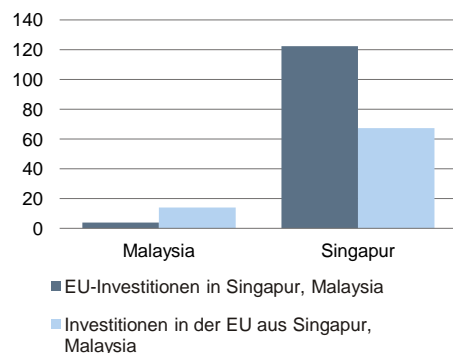


Quelle: Eurostat

EU-Direktinvestitionen (Bestände)

53

In Mrd. EUR, 2010



Quelle: Eurostat

in Gütern mit den sechs größeren Ökonomien betrug 2010 EUR 145,1 Mrd. bzw. 5,2% des EU-Außenhandels. Singapur nimmt Platz 12, Malaysia Platz 22, Thailand Platz 24, Indonesien Platz 32 und Vietnam Platz 36 der EU-Partner ein. Die Philippinen sind auf Platz 42 zu finden. Generell sind die Schutzniveaus für Industriegüter und Dienstleistungen in den ASEAN-Ländern noch sehr hoch. Dies gilt vor allem für den Automobilsektor.⁴⁹

Singapur

Mit Singapur verhandelt die EU seit Frühjahr 2010 über ein Abkommen. Der bilaterale Handel belief sich zuletzt auf ca. EUR 60 Mrd. Der Bestand an EU-Investitionen im Stadtstaat liegt sogar über EUR 100 Mrd., während Singapurs Unternehmen mit über EUR 60 Mrd. in der EU investiert sind. Ein Abkommen hätte sehr positive Auswirkungen⁵⁰ auf Wachstum, Beschäftigung, das Lohnniveau und den Außenhandel in Singapur. Diese fallen umso größer aus, je mehr Abkommen die EU mit ASEAN-Staaten schließen wird, da Singapur als regionale Drehscheibe fungiert. Zudem sind positive Auswirkungen auf den Marktzugang bei und den Handel von Dienstleistungen, vor allem Bank- und Versicherungsdienstleistungen, und den freien Berufen zu erwarten. Positive Effekte könnten auch für die Ausfuhren von Textilien und Bekleidung sowie Elektronik aus Singapur entstehen. Es bleibt abzuwarten, ob sich die EU und Singapur bei Finanzdienstleistungen annähern können. Singapur hat den Marktzugang für US-Anbieter bereits in einem Freihandelsabkommen liberalisiert, und die EU fordert gleiche Behandlung ein.

Malaysia

Mit Malaysia finden seit Oktober 2010 Verhandlungen statt. Das bilaterale Handelsvolumen liegt bei rund EUR 37 Mrd., die wechselseitigen Investitionsbestände sind noch sehr niedrig. Drei Viertel des bilateralen Güterhandels entfallen auf Industriegüter (Maschinenbau und Fahrzeugbau, Elektronik). Malaysias Ökonomie ist vor allem im Dienstleistungsbereich, bei Direktinvestitionen und im öffentlichen Beschaffungswesen noch durch zahlreiche Barrieren gekennzeichnet. Zudem spielen öffentliche Unternehmen eine sehr große Rolle. Allerdings bemüht sich die Regierung um eine deutliche Liberalisierung und Öffnung sehr vieler Dienstleistungen. Im Güterhandel spielt die Förderung der nationalen Automobilhersteller eine Rolle. In der Folgenabschätzung der Kommission ist bei einem anspruchsvollen Abkommen vor allem mit starken positiven Effekten für die Produktion und den Export aus Malaysia zu rechnen, während die EU besseren Marktzugang in Dienstleistungen und bei Investitionen erhalten könnte.

Vietnam

Anfang April 2012 gelang es der EU und Vietnam, sich über die Themen anstehender Verhandlungen zu einigen. Das bilaterale Handelsvolumen liegt mit EUR 18 Mrd. noch auf niedrigem Niveau. Vietnam erzielt jedoch einen Überschuss von EUR 7,6 Mrd., v.a. durch hohe Ausfuhren von Telekom-Ausrüstungsgütern, Rohstoffen, Schuhen, Textilien und Bekleidung, einigen Nahrungsmitteln (Kaffee, Meeresfrüchte) und Möbeln, während die EU einige Industriegüter liefert. Die Direktinvestitionen in Vietnam sind noch sehr niedrig. Über die Chancen eines Abkommens lässt sich bislang noch zu wenig sagen.

⁴⁹ Siehe hierzu die umfassende Studie von Heymann (2011).

⁵⁰ Länderannexe zu einer Auswirkungsstudie der Kommission sind auf der Internetseite der GD Handel der Europäischen Kommission verfügbar.



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Eckdaten Ukraine

54

Bevölkerung	45,5 Mio.
BIP	102,9 Mrd. EUR
BIP pro Kopf	2.262,70 EUR
Export in % des BIP	36,1%
Import in % des BIP	43,5%
Bruttowertschöpfung	
Landwirtschaft in % des BIP	8,2%
Industrie in % des BIP	29,4%
Dienstleistungen in % des BIP	62,4%

Quelle: Eurostat

Europas Osten: die Ukraine und andere

Die EU verhandelt auch mit einer Reihe osteuropäischer Staaten. So wurden 2011 Freihandelsgespräche mit Georgien und der Republik Moldau aufgenommen. Russland gilt nicht als Kandidat für ein Freihandelsabkommen, da Russland zunächst mit der Umsetzung des WTO-Beitritts, der erst im Sommer 2012 vollzogen werden wird, handelspolitisch sehr viel zu tun haben wird. Immerhin steht noch die Erneuerung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens aus, in die man Handelsthemen auch mit aufnehmen kann.

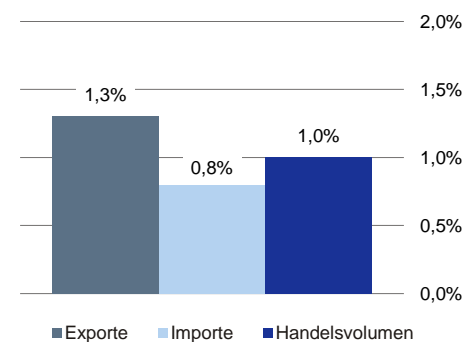
Freihandelsabkommen mit Ukraine unterschriftsreif

Das wichtigste Land aus dieser Region nach Russland ist jedoch die Ukraine. Bereits 2007 fiel der Beschluss über die Aufnahme von Gesprächen über ein Assoziierungsabkommen, und nach dem WTO-Beitritt der Ukraine im Mai 2008 nahmen die EU und die Ukraine Verhandlungen über ein neues Assoziierungsabkommen unter Einschluss eines Freihandelsabkommens auf. Die Verhandlungen konnten im Dezember 2011 abgeschlossen werden. Die EU ist für die Ukraine mit 31% des Außenhandels knapp nach Russland der zweitwichtigste Handelspartner, während auf die Ukraine nur ein Prozent des EU-Außenhandels entfällt. Das bilaterale Handelsvolumen belief sich 2010 auf EUR 56 Mrd., mit moderaten Überschüssen der EU bei Gütern und Dienstleistungen. Die EU importiert v.a. landwirtschaftliche Erzeugnisse, Energierohstoffe, Grundchemikalien, Eisen und Stahl, während die EU v.a. Industriegüter ausführt. EU-Unternehmen sind mit EUR 18 Mrd. in der Ukraine investiert, umgekehrt liegt der Wert bei knapp EUR 3 Mrd. Ukrainische Ausfuhren in die EU sind bereits weitgehend barrierefrei.

EU Handel mit der Ukraine

55

In % des Gesamtvolumens, 2010



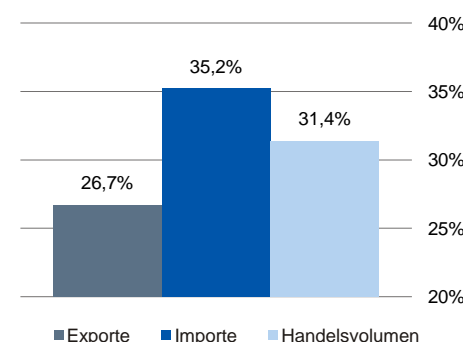
Quelle: Eurostat

Das avisierte Abkommen würde den Handel in Gütern und Dienstleistungen ganz weitgehend liberalisieren.⁵¹ Ausnahmen dürften vor allem beim Schutz der EU vor Getreideeinfuhren und in der Beschränkung des Marktzugangs für ukrainische Transport- und Logistikdienstleistungen, v.a. aus sozialen Gründen, bestehen bleiben.⁵² Es dürfte die Ukraine in den Bereichen Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen, Industriestandards und Konformitätstests, sanitäre und phytosanitäre Standards und andere Felder an den Rechtsstand der EU heranführen. 2020 könnte die Ukraine dann weitgehend den Rechtsstand des Binnenmarkts der EU anwenden und sich dadurch einen dauerhaft guten Marktzugang verschaffen. Dies dürfte den Milch- und Fleischproduzenten ebenso zugutekommen wie den meisten industriellen Erzeugern. In Feldern, in denen die Ukraine den Rechtsstand schon anwendet, gilt ein gewisses Maß an Freizügigkeit von Dienstleistungserbringern sofort, in anderen nach einem Stufenplan der Umsetzung. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen dürften für beide Seiten positiv, für die Ukraine zudem sehr substantiell sein. Die Konsumentenwohl-fahrt, das Wachstum, die Exporte und die Löhne dürften erheblich ansteigen, obwohl die Ukraine einige administrative Übergangskosten zu schultern haben wird, um die EU-Standards in wichtigen Sektoren einzuführen. Profitieren werden in der Ukraine vor allem die Metallbranche, der Maschinenbau, die Elektronik, Textilien und Bekleidung und die Fleischbranche, Anpassungen sind vor allem in der Energiebranche, bei Finanz-, Geschäfts- und Transportdienstleistungen zu erwarten. Die ukrainischen Verbraucher dürften v.a. aus besseren Dienstleistungen und niedrigeren Preisen Vorteile ziehen. Auch die EU-Ausfuhren von Zucker und alkoholischen Getränken dürften kräftig zulegen.

Handel der Ukraine mit der EU

56

In % des Gesamtvolumens, 2010



Quelle: Eurostat

⁵¹ Zu den Wirkungen des Abkommens siehe grundlegend ECORYS und CASE (2007) sowie Van de Water (2011).

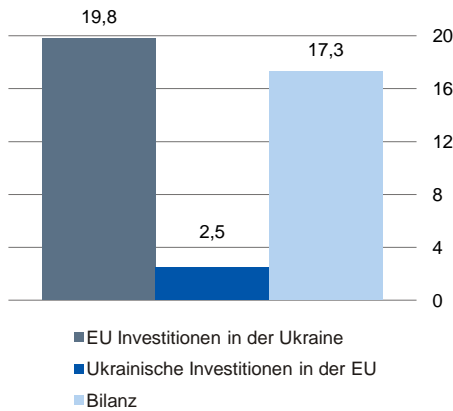
⁵² Eine abschließende Bewertung ist noch nicht möglich, da der Text nicht öffentlich verfügbar ist.



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Ukraine: Bestand an Direktinvestitionen 57

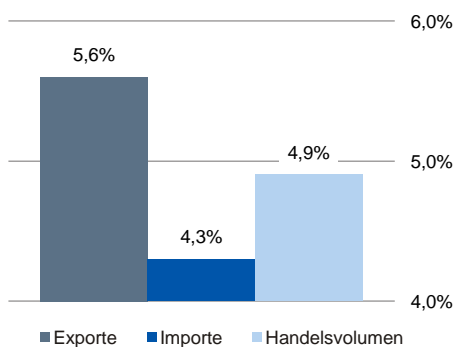
In Mrd. EUR, 2009



Quelle: Eurostat

EU-Handel mit den EUROMED Ländern* 58

In % des Gesamtvolumens, 2011

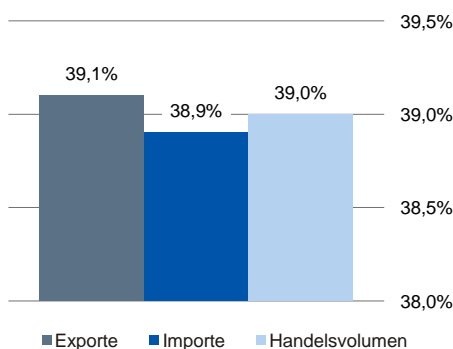


* exkl. EU und Türkei; EUROMED: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Palästinensische Autonomiegebiete, Syrien, Tunesien

Quelle: Eurostat

Handel der EUROMED-Länder* mit der EU 59

In % des Gesamtvolumens, 2010



* exkl. EU und Türkei; EUROMED: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Palästinensische Autonomiegebiete, Syrien, Tunesien

Quelle: Eurostat

Mittelfristig entstehen v.a. Chancen für beide Seiten bei den Direktinvestitionen, sofern es der Ukraine gelingt, den EU-Rechtsstand umzusetzen und die anderweitigen Probleme für die unternehmerische Tätigkeit (mangelnde Rechtsstaatlichkeit, Korruption, ineffektive Justiz) im Land zu lindern.

Die Unterzeichnung und parlamentarische Ratifikation des Abkommens harrt aber noch der Dinge, da sich die EU und die Ukraine noch außenpolitisch über die Behandlung der Oppositionspolitikerin und ehemaligen Premierministerin Julia Timoschenko durch die Justiz der Ukraine uneins sind. Gleichwohl ist Kiew bestrebt, das Abkommen noch vor den Parlamentswahlen im Oktober 2012 zu ratifizieren. In der EU muss das Abkommen sowohl vom EP (Handelsabkommen) als auch von allen 27 Mitgliedstaaten (Assoziierungsabkommen) ratifiziert werden.

Die Mittelmeeranrainer: Standortpolitik ist Kern

Die EU hat am 14. Dezember 2011 beschlossen, mit einigen der Mittelmeeranrainern⁵³ neue tiefe und umfassende Handelsabkommen zu schließen. So soll mit Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien als Partner des Agadir-Abkommens über Handelsliberalisierung untereinander begonnen werden. Die Gespräche sind nun angelaufen. Die bisherigen Abkommen umfassen in der Regel nur den Handel von Industriegütern. Nun sollen u.a. landwirtschaftliche Erzeugnisse, Dienstleistungen, Investitionsschutz, technische Barrieren, sanitäre und phytosanitäre Bestimmungen, das öffentliche Beschaffungswesen, Wettbewerb, der Schutz des geistigen Eigentums, Handelserleichterung und Streit-schlichtung hinzukommen. Mit einigen anderen Anrainern finden parallele Verhandlungen über Dienstleistungen und Investitionen bereits statt. Für die Partner für tiefe und umfassende Abkommen wird zudem geprüft, inwieweit die Rechtsangleichung mit der EU vorangetrieben werden kann.

Der Handel mit den Anrainern (ohne die Türkei) belief sich 2011 auf knapp EUR 160 Mrd., mit einem kleinen Überschuss der EU. Auf die EU entfallen 39% des Außenhandels der Staatengruppe, mit weitem Abstand vor anderen Handelspartnern. Auf die Anrainer entfallen umgekehrt gut vier Prozent der EU-Einfuhren und knapp sechs Prozent der Ausfuhren, mit 4,9% insgesamt liegen sie als Gruppe auf Platz fünf der Handelspartner. Der Agrarhandel stellt nur 10% des bilateralen Handels (mit Überschuss der EU!) dar, 31% entfallen auf Energierohstoffe. Dienstleistungen spielen so gut wie keine Rolle. Die Einfuhren der EU aus den Anrainern sind noch sehr stark auf Rohstoffe (54%) sowie mit jeweils rund 9% auf Maschinen, Chemikalien und Textilien/Bekleidung konzentriert. Der Handel der Anrainer untereinander ist außerordentlich gering, die Wirtschaftsintegration weit zurück. Insofern ziehen die Anrainer auch nur 1% der EU-Direktinvestitionen auf sich. Mit tiefen Abkommen könnten zwar noch einige Importbarrieren der EU abgebaut werden, aber der Löwenanteil der Arbeit muss auf die Stärkung der Standorte und die allmähliche Rechtsangleichung in den Anrainerstaaten entfallen. Erst dann wird eine substantielle Ausweitung des bilateralen Wirtschaftsgeschehens möglich werden.

Schlussfolgerungen

Die EU hat vor sieben Jahren einen Schwenk, eine Akzentverschiebung, in der handelspolitischen Strategie weg von der vorrangig multilateralen Politik hin zu bilateralen Abkommen mit Staaten und Regionen vollzogen. Seither sind Verhandlungen mit einigen großen Industrieländern und zahlreichen Schwellen- und Entwicklungsländern auf den Weg gebracht worden. Ein Abkommen ist

⁵³ Verhandlungen mit Syrien sind nicht vorgesehen. Die Türkei ist bereits in einer Zollunion mit der EU verbunden. Die anderen Staaten kommen grundsätzlich in Betracht.



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

unter Dach und Fach (Südkorea), ein weiteres ist zumindest bis zu Ende verhandelt (Ukraine). Die Verhandlungen mit dem Mercosur, Indien und den ASEAN-Staaten haben noch unterschiedlich viel Wegstrecke vor sich. Es ist noch zu früh, um über die politischen Aussichten und den möglichen wirtschaftlichen Erfolg zu spekulieren. Zu viele innenpolitische Hindernisse sind noch zu überwinden, sehr viele Verhandlungskapitel noch zum Abschluss zu bringen.

EU-Strategie ist flexibel

Zumindest die Verhandlungen mit Kanada entsprachen dabei nicht dem Kriterienkatalog der EU für die Partnersuche. Verhandlungen mit Japan und den USA würden diesen ebenfalls nicht erfüllen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die EU nicht auch auf Wünsche von Partnern reagieren bzw. über ihre ursprüngliche strategische Begründung hinausstreben könnte. Die handelspolitische Strategie weist durchaus eine gewisse Flexibilität auf.

Auch bilaterale Abkommen erfordern starke politische Vorgaben bei beiden Partnern

Zu Recht kann man fragen, warum denn in so vielen bilateralen Verhandlungen das Gelingen soll, was im prinzipiell einfacheren multilateralen Rahmen bisher nicht zu bewerkstelligen war. Auf diese Frage gibt es noch keine eindeutige Antwort. In den beiden Fällen Süd-Korea und Ukraine spielten zentrale politische Weichenstellungen der Partnerländer zugunsten einer außenwirtschaftlichen Öffnung bzw. einer engeren Anbindung an die EU eine wesentliche Voraussetzung für die Übereinkunft. Ob solche politischen Vorgaben in den anderen Ländern dauerhaft fortbestehen und sich als stark genug erweisen werden, um die zahlreichen Stolpersteine auf dem Weg zu „tiefen und umfassenden Abkommen“ aus dem Weg zu räumen, muss sich erst noch erweisen. Die Nachrichtenlage am aktuellen Rand lässt Zweifel beim Beobachter aufkommen. Für die mangelnde Öffnungsbereitschaft vieler Schwellenländer in der Doha-Runde spielte die Sorge vor übermächtiger chinesischer Konkurrenz eine wichtige Rolle. Ob Abkommen ohne China wirklich leichter zu erreichen sein werden, wird sich zeigen.

Transatlantische Abkommen mit weltweiter Standardsetzung?

Ob Präferenzabkommen und multilaterale Bemühungen, die zuletzt durch die Aufnahme Russlands in die WTO, die Stärkung des plurilateralen Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen und die Streitschlichtung im Airbus-Boeing-Fall Anzeichen von Leben aufwiesen, dauerhaft verträglich sind, werden die Verhandlungen zwischen der EU und den USA ergeben. Wenn es diesen beiden Partnern gelingen sollte, aus der bilateralen Regelung der fortschrittlichsten Dossiers im Welthandel de facto Standards für das multilaterale System zu setzen und für die nachfolgende Multilateralisierung in der WTO oder in angedockten plurilateralen Abkommen zu sorgen, dann können sich die Außenhändler der Welt etwas entspannter zurücklehnen. Zugleich sollten sich die beiden Player wohl gut überlegen, inwieweit die Regelwerke offen für Dritte sein müssen. Pascal Lamy sagte dazu jüngst: „Wenn Sie die bilaterale Karte spielen wollen, sollten sie verdammt sicher sein, dass Sie der Spieler sind, der die Regeln bestimmt. Sonst sind Sie schnell der Dumme.“⁵⁴

Risiken für Friktion im Welthandel steigen dennoch an

Die Gefahr jedoch, dass sich Asiens regionale Integration in der Produktionsverflechtung, dem Handel, den Direktinvestitionen, dem Währungsmanagement und der Marktregulierung zu einem alternativen Regelungsmodell zum transatlantischen Raum entwickelt und mittel- und langfristig die Friktionen im Welthandelssystem erhöht, ist nicht von der Hand zu weisen. Dies gilt ebenfalls für die wachsenden Risiken des Handels- und Kapitalprotektionismus in Ländern wie China, Indien, Brasilien, Argentinien und Russland, die seit der Finanzkrise besonders oft Schutzmaßnahmen ergriffen oder verschärft haben. Angesichts fortdauernder makroökonomischer Verwerfungen in der Weltwirtschaft, im weitesten Sinn nationaler entwicklungspolitischer Prioritäten und der großen Rolle des Staates in der Wirtschaft steht die EU mit ihrer Strategie „tiefer und umfassender Abkommen“, die weit über den WTO-Kanon und die Verpflichtungstiefe des multilateralen Systems hinausweisen, vor der schweren Aufgabe, die Be-

⁵⁴ „Das Schiff klarmachen“, Interview mit Pascal Lamy. Die Zeit. 4. April 2012, S. 30.



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

Passen starke bilaterale Abkommen und ein funktionierendes multilaterales System zusammen?

reitschaft möglicher Handelspartner zur Bindung an Europa zu stärken. Sicherheitspolitischen Flankenschutz wird es nur in den seltensten Fällen geben.

In der Vergangenheit trieb die transatlantische Rivalität über besseren Marktzugang für US- oder EU-Unternehmen oftmals die Diplomatie an. In Zukunft wird dies stärker durch die Rivalität zwischen dem ostasiatischen und dem transatlantischen Wirtschaftsmodell geprägt werden. Da Präferenzabkommen der EU oder der USA mit China auf absehbare Zeit aufgrund politischer Hürden nicht in Betracht kommen und das multilaterale System nicht den entscheidenden Schwung vorweist, muss der Blick nach vorn nicht nur auf die einzelnen Chancen von Präferenzabkommen, sondern auch auf die ansteigenden Friktionsrisiken im internationalen System gerichtet werden. Nicht im Dada unvereinbarer Regelwerke und anschwellenden Protektionismus zu landen, bleibt eine gewaltige Aufgabe, nicht nur für Brüssel.

Dr. Klaus Günter Deutsch, Büro Berlin (klaus.deutsch@db.com, +49 30 3407-3682)

Quellenverzeichnis

CARIS (Centre for the Analysis of Regional Integration at Sussex) & CUTS International (2011). Qualitative analysis of a potential Free Trade Agreement between the European Union and India. Verfügbar auf der Internetseite der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission.

CEPII/ATLASS (2010). The Economic Impact of the Free Trade Agreement between the European Union and Korea. Report for the European Commission. Verfügbar auf der Internetseite der Generaldirektion Handel.

CEPII-CIREM (2007). Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement between the European Union and India. Verfügbar auf der Internetseite der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission.

CEPS und KIEP (2007). A Qualitative Analysis of a Potential Free Trade Agreement between the European Union and South Korea. Report to DG Trade. Verfügbar auf der Internetseite der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission.

Copenhagen Economics (2011). Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and Mercosur. Economic Impact Assessment. Kopenhagen.

--- (2009). Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and Japan. Kopenhagen.

Copenhagen Economics und Prof. J.F. Francois (2007). Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement between the European Union and South Korea. Verfügbar auf der Internetseite der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission.

Constant, Amelie F., Bienvenue N. Tien, Klaus F. Zimmermann (2010). Handelswettbewerb um Asien: Die Freihandelsabkommen der USA und der EU mit Südkorea. DIW Wochenbericht 25. Berlin.

Destler, I.M. (2005). American Trade Politics. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Deutsch, Klaus Günter (2011a). Doha oder Dada. Die Welthandelsordnung am Scheideweg. Aktuelles Thema 515. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main. 26. Mai 2011.

--- (2011b). Auf der Suche nach Wachstum. Aktuelles Thema 528. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main. 17. Oktober 2011.



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

- (2011c). Hula-Hoop in Honolulu: Obamas handelspolitische Pazifikstrategie gewinnt an Fahrt. Aktueller Kommentar. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main. 22. November 2011.
- (2001). The EU: contending for leadership. In Deutsch und Speyer (2001). S. 34-47.
- Deutsch, Klaus Günter, Bernhard Speyer, Hg. (2001). The World Trade Organization Millennium Round. Freer Trade in the Twenty-First Century. London und New York. Routledge.
- Drache, Daniel, Stuart Trew (2011). The politics and pitfalls of the Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement . In Kurt Hübner (Hg.). Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement. London und New York. Routledge. S. 79-106.
- Economist (2012a). Too many cars, too few buyers. 18. Februar 2012. S. 51f.
- (2012b). Japanese manufacturing. From summit to plummet. 18. Februar 2012. S. 56.
- Ecorys, CASE (2007). Trade Sustainability Impact Assessment for the FTA between the EU and Ukraine within the Enhanced Agreement. Final Report to the DG Trade. Brüssel.
- Europäische Kommission (2011a). Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Korea in der Praxis. Generaldirektion Handel. Brüssel.
- (2011b). Summaries of contributions to the Public Consultation on: "The future of EU Japan trade and economic relations". GD Handel. 17. Februar.
- (2010a): Trade; Growth and World Affairs. Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy. COM(2010)612.
- (2010b). Mitteilung der Kommission. Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM(2010)2020 endgültig. Brüssel. 3. März.
- (2010c). Trade as a Driver of Prosperity. Commission staff working document accompanying the Commission's Communication. SEC(2010)1269.
- (2010d). Report on Progress Achieved on the Global Europe Strategy, 2006-2010. Commission staff working document accompanying the Commission's Communication. SEC1268(2).
- (2006). Global Europe: competing with the world. Communication of the Commission.
- Evenett, Simon (2010). A future agenda for EU trade policy as if the real world really mattered. In The future of EU trade policy. A Vox EU debate moderated by Richard Baldwin.
- Ferguson, Niall, Moritz Schularick (2009). The End of Chimerica. Harvard Business School. Working Paper 10-037.
- Heymann, Eric (2011). ASEAN-Automarkt wächst im Schatten Chinas und Indiens. Aktuelles Thema 520. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.
- Hilpert, Hanns Günther (2009). Freihandelsabkommen mit Korea. Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-Aktuell 57.
- Hiratsuka, Daisuke, Ikumo Isono und Hitoshi Sato (2011). Japan. In Kawai, Masahiro, Ganeshan Wignaraja (Hg.). Asia's Free Trade Agreements. How is Business Responding? ADB und ADB Institute. Cheltenham, Northampton, MA. Elgar, S. 77-105.



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

- Horn, Henrik, Peter C. Mavroidis, Andre Sapir (2009). Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. Bruegel Blueprint Series VII. Brüssel.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott und Woan Foong Wong (2010). Figuring out the Doha Round. Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C.: Policy Analyses in International Economics.
- JETRO (2011). 2011 JETRO Global Trade and Investment Report. Tokio.
- Joint Report of the EU and Canada (2009). Scoping exercise.
- Joint Study (2008). Assessing the Costs and Benefits of a closer EU-Canada partnership. A Joint Study by the European Commission and the Government of Canada. Verfügbar auf der Internetseite der GD Handel der Europäischen Kommission.
- Joint Research Center of the European Commission (2011). Potential EU-Mercosur Free Trade Agreement: Impact Assessment. Bd. 1. Brüssel.
- Khorana, Sangeeta, Nicholas Perdikis (2010). EU-India Free Trade Agreement: Deal or No Deal? South Asia Economic Journal 11: 181-206.
- Kirsch van de Water, Ina (2011). Das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union. Potential für Reformen der ukrainischen Gesellschaft und die Modernisierung der ukrainischen Wirtschaft. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Lee-Makiyama, Hosuk (2012). FTAs and the crisis in the European car industry. ECIPE Policy Brief Nr. 2. Brüssel.
- JETRO (2011). 2011 JETRO Global Trade and Investment Report. International Business as a Catalyst for Japan's Reconstruction. Tokio.
- Johnson, Chalmers (1982). MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy. Stanford: Stanford University Press.
- Koopmann, Georg, Marco Wilhelm (2010). EU Trade Policy in the Age of Bilateralism. Intereconomics 45(5). S. 305-312.
- Mattoo, Aaditya, Francis Ng, Arvind Subramanian (2011). The "Elephant in the Green Room": China and the Doha Round. Policy Brief 11-3. Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C..
- Misereor, Heinrich Böll Stiftung, Third World Network, Anthra, Glopolis, Ecofair Trade Dialogue (2011). Right to Food Impact Assessment of the EU-India Trade Agreement. Berlin: Hinkelstein-Druck.
- Panagariya, Arvind (2008). India. The Emerging Giant. Oxford und New York. Oxford University Press.
- Powell, Sophie (2008). The EU-India FTA: initial observations from a development perspective. Traidcraft. London.
- Schoppa, Leonard J. (2008). Gaiatsu, Learning, and Japan's Emerging Economic Liberalism. In Masaru Kohno und Frances Rosenbluth. (Hg.). Japan and the World: Japan's Contemporary Geographical Challenges. New Haven. Yale University. S. 71-99.
- (1993). Two-level games and bargaining outcomes: why gaiatsu succeeds in Japan in some cases but not others. International Organization 47(3). S. 353-386.
- Sharma, Shefali (2009). Die Fesseln des EU-Indien-Freihandelsabkommens. Die indische Wirtschaft im Visier der Europäischen Union. Herausgegeben vom Evangelischen Entwicklungsdienst e.V. und Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. Berlin.



Primus sucht Partner: Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive

- Subramanian, Arvind (2008). *India's Turn. Understanding the Economic Transformation*. Oxford und New York: Oxford University Press.
- University of Manchester (2009). *Trade Sustainability and Impact Assessment of the Association Agreement under Negotiation between the European Community and Mercosur*. Manchester.
- Unkelbach, Tobias (2011). *Freihandel zwischen Indien und der EU? Die Bank*. Heft 3, S. 36-40.
- Woll, Cornelia (2011). *Who scripts European trade policies? Business-government relations in the EU-Canada partnership negotiations*. In Kurt Hübner (Hg.). *Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement*. London und New York. Routledge, S. 41-58.
- Woolcock, Stephen B. (2011). *European Union trade policy: the Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) towards a new generation of FTAs? In Kurt Hübner (Hg.). Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement*. London und New York. Routledge. S. 21-40.
- WTO (2011). *World Trade Report. The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*. Genf.
- WTO/OECD/UNCTAD (2011). *Report on Trade and Investment Measures*. Genf.

© Copyright 2012. Deutsche Bank AG, DB Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg