

Ziltener, Patrick

Article

Die Verhandlungen über bilaterale Wirtschaftsabkommen zwischen Japan und ASEAN-Ländern, 2000-2005

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Ziltener, Patrick (2005) : Die Verhandlungen über bilaterale Wirtschaftsabkommen zwischen Japan und ASEAN-Ländern, 2000-2005, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 60, Iss. 3, pp. 279-304

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231082>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Verhandlungen über bilaterale Wirtschaftsabkommen zwischen Japan und ASEAN-Ländern, 2000–2005

Patrick Ziltener
Universität Zürich

Seit der «Asienkrise» und der Krise der multilateralen Handelsorganisationen gehen immer mehr Länder Ostasiens zu einer Strategie bilateraler Wirtschaftsabkommen über. Dieser Artikel gibt eine Übersicht über die Verhandlungen zwischen Japan und den ASEAN-Ländern der letzten fünf Jahre und ihre bisherigen Ergebnisse. Der Gehalt und die zu erwartenden wirtschaftlichen Effekte der neuen Abkommen werden eingeschätzt und die integrationstheoretischen Faktoren hinter der ostasiatischen FTA-Spirale diskutiert.

Keywords: ASEAN, Ostasien, Freihandelsabkommen, Regionale Integration
JEL-Codes: O53, F13

1 Einleitung

Seit der «Asienkrise» gehen immer mehr Staaten Ostasiens¹ zu einer aktiven Politik der Verfolgung bilateraler Wirtschaftsabkommen über, unter Abwendung von ihrer bisherigen WTO-, ASEAN- und APEC-orientierten Politik. Laut HUANG (2003) belief sich die Zahl der bilateralen Verhandlungen zwischen APEC-Mitgliedsländern im Jahr 2002 bereits auf 33. Inzwischen waren APEC-Mitglieder am Abschluss von insgesamt 40 bilateralen Freihandelsabkommen (Free Trade Agreements, FTA) beteiligt und befinden sich in Verhandlungen zu 33 weiteren.² Die neuen ausenwirtschaftspolitischen Strategien der Länder Ostasiens tragen zur weiteren Unterspülung der WTO und APEC bei (vergleiche. ZILTENER 2004). Beide Organisationen bemühen sich um Schadensbegrenzung, indem sie die Formulierung und Durchsetzung von Kriterien der WTO- resp. APEC-Konsistenz solcher Abkommen vorantreiben.³

1 Ostasien wird hier als Überbegriff für Nordostasien (Japan, Süd- und Nordkorea, China, Taiwan) und Südostasien (ASEAN-Länder: Philippinen, Vietnam, Laos, Kambodscha, Thailand, Burma/Myanmar, Indonesien, Malaysia, Singapur und Brunei) verwendet.

2 APEC-Sekretariat, Internet: www.apec.org (Seitenaufruf vom November 2004).

3 Siehe Best Practice for RTAs/FTAs in APEC, APEC-Gipfel in Chile, November 2004. Ein WTO-Papier listet 170 bilaterale und regionale Abkommen als bis im Februar 2005 in Kraft gesetzt und bei der WTO notifiziert auf. Siehe CRAWFORD und FIORENTINO (2005).

Dieser Artikel schildert zunächst den Übergang zum neuen handelspolitischen Bilateralismus in Ostasien seit der «Asienkrise» und stellt diesen in den Zusammenhang mit der japanischen Regionalisierungsstrategie (Abschnitt 2). Abschnitt 3 gibt dann eine Übersicht über die Verhandlungen zwischen Japan und den ASEAN-Ländern während der letzten fünf Jahre. Darauf folgt eine erste Einschätzung des Gehalts der neuen Abkommen und der zu erwartenden Effekte (Abschnitt 4). Den Abschluss bildet eine Diskussion der integrationstheoretischen Faktoren, die das FTA-Entwicklungsmuster in Ostasien bestimmen (Abschnitt 5). Die empirische Basis bilden die Analyse von Zeitungsartikeln und Dokumenten sowie Interviews am ASEAN-Sekretariat in Jakarta (2003), am Forschungsinstitut des japanischen Wirtschafts-, Handels- und Industrieministerium (METI) sowie weiteren japanischen Regierungs- und Forschungsinstitutionen (2004) und an den Instituten für Entwicklungsforschung in Manila und Bangkok (2005).⁴

2 Der Übergang zum neuen Bilateralismus in Ostasien

2.1 ASEAN

Die «Asienkrise» führte dazu, dass in mehreren Ländern Ostasiens die nationalen politischen Bündnisse, auf denen die bisherigen Aussenwirtschaftsstrategien beruhten, auseinanderbrachen. In Thailand kam es zu einer Neuformierung der Parteienlandschaft und einem Regierungswechsel, und in Indonesien kollabierte das autoritäre System der «Neuen Ordnung» unter Präsident SUHARTO. Die Grundlagen, auf denen die multilateralen Integrations- und Kooperationsprogramme der 90er-Jahre beschlossen wurden, gab es nicht mehr. Die gesamte bisherige ASEAN-Agenda stand zur Disposition. Der indonesische ASEAN-Experte SOEASTRO (2001) resümierte:

„At the age of thirty plus, ASEAN is neither an economic community nor a political community. It has become a diplomatic community, but this too has been weakening in recent years. (...) As developments within the ASEAN region itself no longer provide an impetus to mobilize political resources and to promote political cooperation, the focus has been shifting towards the wider region and

4 Im Rahmen eines grösseren Forschungsprojekts «Regionale Integration in der Weltgesellschaft – Der Fall Ostasien», 2003–2005 (Schweizerischer Nationalfonds, Beitrag Nr. 8210-067674); der Autor verdankt die Finanzierung.

the need to build a regional political and security architecture.“ (S. 308).

Es war allen Beteiligten klar, dass die politische Neuformierung vor allem in Indonesien und die Wiederaufnahme von Verhandlungen im ASEAN-Rahmen Jahre in Anspruch nehmen würde. Singapur verabschiedete sich als erstes vom als zu langsam und ineffizient empfundenen ASEAN-Vehikel. Die Regierung setzte den unilateralen Zollabbau fort und deklarierte bilaterale Freihandelsabkommen mit Ländern innerhalb und ausserhalb Ostasiens kurzerhand als kompatibel mit der ASEAN-Mitgliedschaft und als Vorstufen zu umfassenden multilateralen Handels- und Investitionsabkommen. Thailand unter dem 2001 gewählten Premierminister THAKSIN SHINAWATRA übernahm diese Politik (NAGAI 2001, 2002), womit sich trotz der Kritik einiger ASEAN-Länder die neue Politik in Südostasien als legitim durchsetzte. Singapur und Thailand erhöhten damit den Druck auf diejenigen ASEAN-Länder, die eine Liberalisierungsbeschleunigung ablehnten oder aufgrund innenpolitischer Probleme dazu ausserstande sind. Darüber hinaus will man sich angesichts der Standortkonkurrenz mit den ASEAN-Neumitgliedern – vor allem Vietnam – und mit China einen Vorteil verschaffen. Vereinfachter Marktzugang und stabilere Rahmenbedingungen sollen das tiefere Kostenniveau dieser Länder kompensieren. Inzwischen hat Singapur fünf FTA in Kraft gesetzt (mit Neuseeland, Japan, der EFTA, Australien und den USA) und ein Abkommen mit Jordanien unterzeichnet. Der Stadtstaat verhandelt zudem mit Südkorea, Kanada, Indien, Mexiko, Panama, Peru, Bahrain sowie Katar und ist in Gesprächen mit weiteren arabischen Ländern. Thailand folgt Singapur im Falle der meisten genannten Länder, hat ein FTA mit Australien zu Beginn des Jahres 2005 in Kraft gesetzt und antizipierte ein Abkommen ASEAN-China mit dem Beginn des Zollabbaus für landwirtschaftliche Produkte im Oktober 2003. Inzwischen betreiben die wirtschaftlich stärkeren ASEAN-Länder eine mehr oder weniger aktive bilaterale FTA-Politik.

2.2 Japans neue Aussenwirtschaftspolitik

Wie für die exportorientierten Länder Südasiens ist auch für Japan die Sicherung des Marktzugangs für die eigenen Produkte zentral. Seit seinem GATT-Beitritt 1955 vertrat die japanische Regierung immer das Prinzip des handelspolitischen Multilateralismus und kritisierte bilaterale und regionale handelspolitische Abkommen als gegen den Geist des

GATT gerichtet.⁵ Tokio gehörte jedoch im WTO- und APEC-Rahmen regelmässig zu den Gegnern ehrgeiziger, rechtlich bindender Liberalisierungsprogramme, insbesondere wenn der Landwirtschaftssektor berührt wurde. Das METI sowie die ihr unterstellte Aussenhandelsorganisation JETRO im Verbund mit dem japanischen Unternehmer-Dachverband (KEIDANREN) leiteten Ende der 1990er-Jahre einen aussenwirtschaftlichen Strategiewechsel Japans ein.⁶ Mittels bilateraler Abkommen sollte ein weiterer Abbau von Handels- und Investitionshindernissen in Ostasien durch die Standardisierung und die Harmonisierung von Regeln erfolgen. Das Konzept, dies zunächst bilateral voranzutreiben und in einer späteren Phase eine Multilateralisierung anzustreben, findet sich bereits im METI White Paper von 1998. Das Konzept «Freihandelsabkommen» (FTA) wurde aufgrund zu erwartender innenpolitischer Widerstände zunächst äusserst zurückhaltend verwendet, modifiziert und auf japanische Interessen zugeschnitten, so dass inzwischen mehrheitlich von «wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen» (economic partnership agreements, EPA) mit «Freihandelselementen» die Rede ist.⁷ Auch das japanische Aussenministerium (MOFA) und das Finanzministerium (MOF) verfolgen seit der Asienkrise offiziell eine regionalismusorientierte Politik, in der bilateralen FTA eine zentrale Rolle zukommt. Ziel der neuen Politik ist ein «nahtloser einheitlicher Wirtschaftsraum» Ostasien, eine «politische Gemeinschaft ähnlich der EU» sowie die Vertiefung der Beziehungen zu «strategischen Partnern» in anderen Weltregionen.⁸

2.3 Japans Regionalisierungsstrategie

Japan hatte sich nach dem Plaza-Abkommen von 1985 und der darauf folgenden Aufwertung des Yen rasch zum bedeutendsten Handelspartner

5 Bilaterale Verträge wurden in dieser Phase in erster Linie mit den USA geschlossen und waren auf wenige, spezifische Handelsfragen beschränkt.

6 Dazu ausführlich ZILTENER (2005a).

7 Die politische Semantik dieser Abkommen ist in Japan nach wie vor nicht restlos geklärt. Im Folgenden wird FTA als Überbegriff für alle japanischen bilateralen Wirtschaftsabkommen verwendet, nicht jedoch ohne den unterschiedlichen Deckungsbereich und Charakter der verschiedenen Abkommen zu betonen.

8 Erklärung des Premierministers nach einer interministeriellen Koordinationssitzung am 21.12.2004 (Basic Policy towards further promotion of Economic Partnership Agreements (EPAs), approved by the Council of Ministers on the Promotion of Economic Partnership on December 21, 2004). Vgl. Japan Brief des Foreign Press Center (FPC) Japan, *Freihandelsabkommen zielen auf Ostasiatische Gemeinschaft und Strukturreformen*, Nr. 0461 vom 24.12.2004, Internet: http://www.de.emb-japan.go.jp/presse/jb_2004.html.

und Investor für die meisten ASEAN-Länder entwickelt.⁹ Mitte der 1990er-Jahre war Japan der wichtigste Exportmarkt für Indonesien, Thailand, Malaysia, die Philippinen und Singapur (wie auch für Taiwan und Südkorea). Traditionell kamen aus Tokio auch die meisten Entwicklungshilfegelder für die Region. Parallel entwickelte sich ein informelles politisches Kooperationsnetz zwischen Japan und den Ländern Südostasiens, so gab zum Beispiel ab 1992 im Rahmen der Treffen der ASEAN-Wirtschaftsminister (AEM) auch Sitzungen mit dem japanischen Wirtschafts-, Industrie- und Handelsministerium (METI) (AEM-METI meetings), an denen ohne formelle Beschlüsse aktuelle wirtschaftspolitische Fragen diskutiert und politische Massnahmen abgestimmt wurden. Die japanische Regierung und japanische Unternehmen in Südostasien haben eine aktive Rolle in den ASEAN-Integrationsbemühungen der 1990er-Jahre gespielt, vor allem im Hinblick auf die Realisierung der ASEAN Free Trade Area (AFTA).¹⁰ Ziel war eine Neustrukturierung der Beziehungen zwischen den Ländern Südostasiens, die die Entwicklung einer «rationalen internationalen Arbeitsteilung» unter Führung japanischer Unternehmen ermöglichen sollte.¹¹ Die Strategie zur Erreichung dieses Zieles wurde ab 2000 erweitert: AFTA-Realisierung plus bilaterale Abkommen. In den Worten IPPEI YAMAZAWAS, einem Vertreter Japans in mehreren FTA-Verhandlungsvorbereitungsprozessen und langjährigen Direktor eines METI-Think Tanks:

“Unlike traditional bilateral economic cooperation between Japan and ASEAN members, the Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership agreement aims at economic integration between Japan and the unified ASEAN market. If AFTA is successful, the ASEAN economies will form a single market. If Japan signs an FTA with a unified ASEAN, Japanese firms and ASEAN corporations will both benefit from newly emerging business opportunities. Expecting AFTA to be implemented this year, many firms, mainly Japanese corporations, are working to establish ASEAN-wide business networks. However, such networks will require smooth distribution and telecommunications services between ASEAN countries. For this to be possible, the ASEAN countries need to ease custom procedures, liberalize transportation and tele-

9 Zu Entwicklung und Stand der Beziehungen Japans zu Südostasien siehe SHIRAISHI (1997), HIRONO (2000), SOEYA (2004).

10 Vergleiche YOSHIMATSU (2002).

11 Das Konzept wurde in den Planungsabteilungen des METI (damals MITI) bereits in den 1970er-Jahren entwickelt. Siehe Sangyo Kozo no Choki Bijion (Japans Industriestruktur: Eine langfristige Vision), MITI (1974).

communications services, and create more coherent rules of origins and certification standards. The comprehensive economic partnership is a new type of FTA that will address these challenges.”¹²

Mit anderen Worten: Was mit AFTA noch nicht erreicht war, sollte mittels FTA mit Japan durchgesetzt werden. Die japanischen FTA-Strategen sehen in den Abkommen überdies einen probaten Hebel zur Durchsetzung wirtschaftlicher Reformen in den Partnerländern:

“The Japanese Government intended to improve domestic institutional problems of ASEAN countries by utilizing EPAs as leverage for domestic reform. By doing this, Japan planned to optimize the division of labor system among Japan and the ASEAN region, and to deepen economic interdependence among them. On the other hand, the JACEP focused on the EPA as a tool for political partnership enhancement with ASEAN. Its point is that an EPA can involve various actors by its flexible application in compliance with the party’s economic situation. This strategy regards an EPA as a partnership-building measure strategy that does not necessarily require tariff elimination on sensitive sectors. On this point, a gap was revealed between the strategies of political motivations and economic motivations based on the traditional FTA part.”¹³

Das Interesse Japans am ASEAN-Raum lässt sich mit dem Ausmass der in den vergangenen 15 Jahre getätigten japanischen Investitionen erklären, deren kumuliertes Volumen 2003 immer noch rund dreimal grösser war als dasjenige der in China getätigten japanischen Investitionen. Aber, so die METI-Planer, gerade weil China sich zum wirtschaftlichen Gravitationszentrum Asiens entwickelt, sollte Japan inner-ostasiatisch eine zweigleisige Strategie verfolgen, gemäss dem Grundsatz, «nicht alle Eier in den gleichen Korb zu legen». Mit der Implementierung einer integrierten Wirtschaftszone Südostasien-Japan könnte ein Gegengewicht zu China geschaffen werden.

12 Siehe YAMAZAWA (2004) S. 23

13 Siehe AOKI (2004), S. 24.

3 Bilaterale Verhandlungen und Abkommen, 2000 – 2005

Japans FTA-Verhandlungen folgen einem allgemeinen Modell: Einer Phase informeller und formeller Kontakte zwischen Staats- und Regierungschefs, (und/oder) Ministerien, (und/oder) Wirtschaftsverbänden folgen erste Studien über Ausmass und Charakter der bisherigen wirtschaftlichen Verflechtung der jeweiligen Länder (wirtschaftliche Komplementaritäten, unterschiedliche Produktivitätsniveaus etc.) sowie einer Einschätzung der zu erwartenden Auswirkungen eines FTA. Daraus werden üblicherweise ein FTA-Entwicklungsszenario und politische Empfehlungen abgeleitet. Ist der politische Wille zum Abschluss eines FTA in beiden Ländern ausgeprägt und stehen einem solchen wenig Hindernisse entgegen, dann kann diese Phase übersprungen werden. Dann wird direkt eine gemeinsame Studiengruppe aus Diplomaten, Beamten, Wirtschaftsvertretern und Akademikern beider Länder gebildet, die an mehreren Tagungen einen gemeinsamen Bericht verfasst, der eine Empfehlung bezüglich des Abschlusses eines FTA enthält. In einigen Fällen (Thailand, Philippinen, Malaysia) handelte es sich um ein Verfahren in zwei Etappen, mit unterschiedlichen Konkretisierungsstufen. Die spätere Verhandlungsagenda ist in diesen Berichten in der Substanz vorgegeben. Üblicherweise vergehen dann wenige Monate bis zur Aufnahme offizieller Verhandlungen, deren Abschluss im Rahmen eines Jahres angestrebt wird.

Im Folgenden werden die Verhandlungen und die sie beeinflussenden Faktoren in drei Abschnitten dargestellt, die (mit Überschneidungen) dem zeitlichen Ablauf entsprechen (vergleiche Abbildung 1).

3.1 Japan – Singapur (2000/01)

Wie erwähnt ging Singapur als erstes Land Ostasiens zur einer Politik des Bilateralismus über und erklärte sich prinzipiell als interessiert an Abkommen mit allen dazu bereiten Ländern. Die Verhandlungsaufnahme Japans mit Singapur erklärt sich aus der innenpolitischen Situation Japans. Ende der 90er-Jahre hatte sich von den zentralen Ministerien nur das METI (mit JETRO) auf eine FTA-Politik eingelassen. Aus politischen Gründen bot sich Südkorea als der erste Partner für ein bilaterales Wirtschaftsabkommen an, aber Wirtschaftsinteressen präferierten ein FTA mit Mexiko, um eine drohende Benachteiligung japanischer Unternehmen im NAFTA-Raum zu verhindern. Beide Teile der japanischen FTA-Avantgarde, METI/JETRO und KEIDANREN, rechneten zudem

mit starkem Widerstand in der japanischen Politik und Öffentlichkeit gegen FTA im Allgemeinen und mit den beiden favorisierten Ländern im Besonderen. Als Ausweg bot sich ein «Testlauf» mit einem potenziell weniger Probleme bereitenden Drittland an. Der Präsident Singapurs reagierte auf die Nachrichten über die Überlegungen in Tokio zur Neugestaltung bilateraler Beziehungen im Dezember 1999 mit einer offiziellen Anfrage für ein FTA. Dies eröffnete den japanischen Akteuren den Ausweg aus dem Korea/Mexiko-Dilemma. Singapur war die Drehscheibe des ASEAN-Raumes, mit dem Japan wirtschaftlich bereits stark verflochten war,¹⁴ gleichzeitig war dessen Wirtschaft aber auch klein genug, so dass keine grösseren Verwerfungen für die japanische Binnenwirtschaft zu erwarten waren, die die öffentliche Meinung signifikant beeinflussen könnten. Vor allem aber waren die landwirtschaftlichen Exporte des Stadtstaates nach Japan gering, und Singapur hatte keine Ambitionen dies zu ändern. Der Abschluss des ersten FTA mit Japan dürfte Singapur zudem einiges wert gewesen sein, und die Verhandlungsmacht des Stadtstaates war ohne ASEAN-Deckung relativ gering. Insgesamt waren also problemlose und bald abzuschliessende Verhandlungen zu erwarten, die in einem doppelten Sinne als «Testlauf» dienen würden: Erstens für die japanische Diplomatie, die praktische Erfahrungen mit bilateralen FTA-Verhandlungen machen würde, und zweitens für die japanische Politik und Öffentlichkeit, die mit diesem Abkommen mit einem bei Japanern in hoher Gunst stehenden Land auf die weiteren vorbereitet würden. Mit dem Resultat, das sehr nahe an dem von Japan präferierten Ergebnis liegen dürfte, hätte man zudem ein Präzedenzabkommen für zukünftige Verhandlungen zur Hand. Von März bis September 2000 tagte die gemeinsame Studiengruppe aus Beamten, Geschäftsleuten und Akademikern fünfmal, und der Abschlussbericht im gleichen Jahr kam zu einer positiven Einschätzung. Tatsächlich verliefen die Verhandlungen (Januar bis Oktober 2001) zügig und praktisch problemlos.¹⁵ Das im Januar 2002 unterzeichnete «Agreement between Japan and the Republic of Singapore for a New-Age Economic Partnership (JSEPA)»¹⁶ sieht den fast vollständigen Abbau der Zollschranken, die gegenseitige Anerkennung von Standards, Erleichterungen für Investitionen und im Personenverkehr, eine Liberalisierung im Dienstleistungssektor über die WTO-Verpflichtungen hinaus sowie weitere Massnahmen zur Vertiefung der wirtschaftlichen Verflech-

14 Zum Hintergrund siehe SHIMIZU und HIRAKAWA (1999), LLOYD (2002), SEN, RAJAN und SIREGAR (2001), RAJAN und SEN (2002).

15 Zu Motivationen, Erwartungen und Verhandlungsverlauf des JSEPA siehe MUNAKATA (2001), URATA (2001), EGUCHI (2001), RAVENHILL (2002), AOKI (2004).

16 Der Text des JSEPA findet sich auf der MOFA-Webseite, Internet: www.mofa.go.jp. Einschätzungen des JSEPA bei RAVENHILL (2002), FUKUNARI (2004), SEN (2004), PEMPEL und URATA (2004).

tung vor. Die Bestimmungen für Japan und Singapur gehen unterschiedlich weit. Bezüglich Industrieprodukten baut Singapur Zölle vollständig ab, Japan zu 98%. Dienstleistungen werden zu 90% liberalisiert durch Singapur, zu 86% durch Japan. Agrarprodukte blieben ausgeschlossen, was im Falle Singapurs nur Exporte von Schnittblumen und Zierfischen betrifft. Der seitens der japanischen Akteure betriebene Aufwand für die Verhandlungen (Konstituierung der Agenda, Konsultationen etc.) war beträchtlich und ist nur damit zu erklären, dass – wie METI- und MOFA-Vertreter sowie der Premierminister selber betonten – das Abkommen Modell und Grundlage für solche mit anderen Ländern bilden sollte.

3.2 Japan – ASEAN (2002/03)

Nachdem 2002 die Aufnahme von Verhandlungen mit Mexiko und Südkorea eingeleitet worden war, waren sich die japanischen Akteure auf der Basis der oben geschilderten Interessenlage gegenüber Südostasien einig, dass ein Abkommen mit ASEAN nächste Priorität haben würde. Beschleunigt wurden die japanischen Pläne durch das Erscheinen eines neuen regionalen Akteurs: Die Volksrepublik China begann, ihre neue Position als wirtschaftliches Gravitationszentrum in eine regionale politische Führungsrolle umzusetzen und trat in Verhandlungen mit ASEAN-Ländern. Die umworbenen Länder reagierten auf die konkurrierenden Initiativen aus Nordostasien bereits 2000 mit einem Vorschlag zur Bildung einer ganz Ostasien einschliessenden Freihandelszone. Dieser ASEAN-Vorschlag und die grundsätzliche Zustimmung signalisierende Position Chinas drohten die schrittweise und Fall-zu-Fall-Strategie Japans an die Wand zu spielen. In den darauf folgenden Monaten und Jahren nutzte die chinesische Regierung, ungehindert durch interne demokratische interessenvermittelnde politische Prozesse, ihre grössere politische Handlungsfähigkeit. Bereits Mitte 2001 lag ein Bericht über ein China–ASEAN–FTA vor, während Japan/ASEAN erst im Begriff waren, eine Studiengruppe einzusetzen. Kaum war dies dann geschehen (September 2001), einigten sich China und ASEAN auf den Beginn von Verhandlungen (November 2001). Im gleichen Zeitraum begann zudem der nach Singapur zweite südostasiatische FTA-Champion, Thailand, seine Fühler nach möglichen Partnerländern auszustrecken, was von der Volksrepublik rasch positiv beantwortet wurde. Japan sah sich einer immer schneller drehenden «FTA-Spirale» ausgesetzt.¹⁷

17 Siehe MUNAKATA (2001), S. 17.

Der japanische Premierminister KOIZUMI betonte die zentrale Rolle des ASEAN-Länderbündnisses in seiner Anfang 2002 gehaltenen Grundsatzrede zu «Japan in Ostasien». Die FTA-Planer in den Ministerien sahen sich unter hohem Zeitdruck und vor einer Reihe diplomatisch-strategischer Probleme. Die ASEAN-Länder befinden sich nicht nur auf wirtschaftlich unterschiedlichen Entwicklungsstufen, sondern unterscheiden sich auch deutlich bezüglich ihrer politischen Systemstrukturen und Stabilitätsniveaus. Zudem waren sie in unterschiedlichem Masse bereits mit Japan wirtschaftlich und politisch verbunden. Die Abkommen sollten, so die japanischen Überlegungen, massgeschneidert auf die bisherige wirtschaftliche Verflechtungssituation und deren geplante Entwicklungsrichtung im Rahmen einer auf Japan ausgerichteten grossregionalen Arbeitsteilung passen. Ende 2002 erlebte Japan dann eine als diplomatische Niederlage empfundene Situation am ASEAN-Gipfel in Phnom Penh, Kambodscha. ASEAN schloss mit China ein umfassendes und ambitioniertes FTA-Rahmenabkommen¹⁸, während KOIZUMI einen Tag später einen Pakt ankündigte, der zu einem vage definierten «Partnerschaftsabkommen»¹⁹ führen sollte.²⁰ Die japanische Regierung entwickelte darauf hin unter hohem Druck ein Verhandlungskonzept, das mit den ASEAN-Ländern abgestimmt wurde. Die Grundidee war zunächst eine Weiterführung des Vorgehens mit Singapur, nämlich mit den wirtschaftlich bedeutendsten und politisch dazu bereiten ASEAN-Ländern Thailand, Malaysia und den Philippinen ein bilaterales Abkommen zu schliessen. Damit würden annähernd 75% des Handels Japans mit ASEAN abgedeckt, mit einem zusätzlichen mit Indonesien sogar 95%. Für Indonesien, dem japanischen FTA-Wunschpartner neben den drei genannten Ländern, verunmöglichten die politischen Instabilitäten seit der Asienkrise die Erarbeitung einer Verhandlungsperspektive,²¹ während im Falle Vietnams die bereits enge, wenn auch wenig formalisierte Kooperation mittelfristig zu einem EPA

18 Das «Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation» sieht den Beginn der Reduktion der Zollsätze für 2005 vor; die Schaffung einer Freihandelszone soll bis 2010 abgeschlossen sein. Die Verhandlungen haben Anfang 2003 begonnen. Den (wenigen) Presseberichten über die laufenden Verhandlungen entnimmt man allerdings, dass dies nicht so schnell vorankommen wird wie geplant, STRAITS TIME (2004), ASEAN, *China may miss FTA deadline*, 24 June 2004.

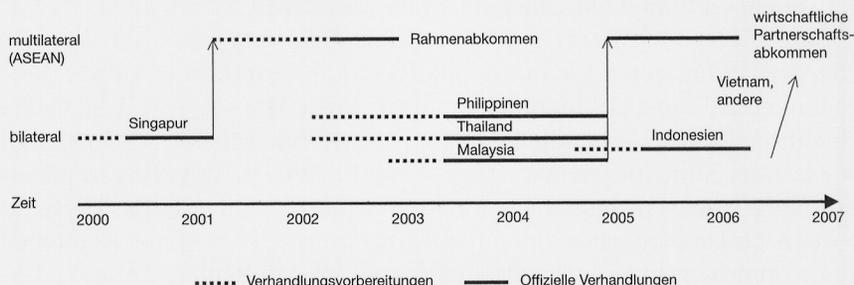
19 Für das zu erarbeitende Abkommen etablierte sich der Begriff «ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (JACEP)». Siehe dazu MOFA DIPLOMATIC BLUEBOOK (2002), S. 51ff., INSTITUTE OF DEVELOPING ECONOMIES (IDE) (2003), YAMAZAWA und HIRATSUKA (2003), AOKI (2004).

20 Zudem schlug der chinesische Staatschef die Durchführung einer Machbarkeitsstudie zu einem trilateralen FTA (China, Japan, Südkorea) vor, was Japan weiter unter Druck setzte.

21 Zwar hatte die indonesische Regierung bereits Ende 2002 ihr Interesse an einem FTA mit Japan geäußert (APEC-Gipfel in Los Cabos) und dies 2003 anlässlich eines Besuchs der indonesischen Präsidentin MEGAWATI SOEKARNOPUTRI in Tokyo bekräftigt. Vorbereitende Sitzungen gestalteten sich allerdings schwierig. Vergleiche SOEASTRO (2004): «Indonesia's FTA involvement in forming bilateral FTAs is likely to be an extremely slow process.»

führen sollte.²² Die entstehende bilaterale FTA-Struktur (Japan – Philippinen, Japan – Thailand, Japan–Malysia etc.) soll anschliessend im ASEAN-Rahmen multilateralisiert werden, womit ein bedeutender Teil des Konzepts eines ostasiatischen Wirtschaftsraumes in japanischem Interesse organisiert wäre. *Abbildung 1* gibt eine Übersicht über die Ebenen und Etappen der Verhandlungen zwischen Japan und den ASEAN-Ländern.

Abbildung 1 Japans ASEAN-Verhandlungsstrategie, 2000–2006]



Quelle: Eigene Darstellung

Das Jahr 2003 wurde das offizielle Jahr des «Japan-ASEAN-Austausches». Im März wurde ein Verhandlungskomitee für ein EPA-Rahmenabkommen mit ASEAN eingesetzt. Ein solches wurde dann im Oktober auf dem ASEAN-Japan-Gipfel auf Bali verabschiedet – knapp ein Jahr nach dem ASEAN-China-Abkommen. Die Leitprinzipien für die Verhandlungen sind danach: (1) ein möglichst umfassender Deckungsbereich (bezüglich Länder wie Wirtschaftssektoren), aber (2) Spezialregelungen für die weniger entwickelten neuen ASEAN-Mitglieder und (3) Flexibilität in Bezug auf «sensible Sektoren» beider Seiten, des weiteren (4) eine möglichst schnelle Implementierung unumstrittener Massnahmen im Bereich der technisch-organisatorischen Zusammenarbeit und Handelserleichterung.

Bis Ende Jahr waren auch die offiziellen EPA-Studien für die ASEAN sowie die Länder Malaysia, Thailand und die Philippinen abgeschlossen. Krönung der japanischen ASEAN-Strategie war der ASEAN-Gipfel in Tokyo im Dezember 2003, an dem das japanische Verhandlungskonzept offiziell verabschiedet wurde. Die Verhandlungen mit den drei ASEAN-

22 Im März 2002 begannen Gespräche über ein japanisch-vietnamesisches Investitionsabkommen; eine grundsätzliche Einigung wurde im April 2003 erzielt.

Ländern sollten bis zum 10. ASEAN Gipfel in Vientiane Ende 2004 abgeschlossen werden, Verhandlungen mit ASEAN als ganzes im April 2005 beginnen, und eine Freihandelszone bis 2012 verwirklicht sein. Der Gipfel war ein Erfolg für die japanische Diplomatie. Er fand zum ersten Mal ausserhalb des ASEAN-Raumes statt, was Japan einen besonderen Status in Bezug auf seine Beziehungen zu Südostasien zubilligte.

3.3 Japan – Philippinen, Thailand, Malaysia (2004/05)

Die Verhandlungen mit den drei ASEAN-Ländern sollten Anfang 2004 beginnen und möglichst parallel geführt werden. Die Ausgangslage macht klar, dass sich die Verhandlungen trotz der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Länder Südostasiens von Japan (und ihrer deshalb geringeren Verhandlungsmacht) nicht einfach gestalten würden. Landwirtschaftliche Exporte nach Japan machen einen bedeutenden Anteil des Handelsvolumen aus, womit Konflikte vorprogrammiert waren. Die schleppende AFTA-Realisierung hatte zudem klar gemacht, dass schon der intra-ASEAN-Zollabbau nicht friktionslos verlief, was mit den industriepolitischen Ambitionen vor allem der malaysischen Regierung zu tun hatte. Dies drohte zum grössten Stolperstein im Industriebereich auch in den Verhandlungen mit Japan zu werden. Zudem war bekannt, dass die Philippinen und Thailand mit einer Öffnung des japanischen Arbeitsmarktes rechneten. Japan hatte bisher – bei hoher illegaler Arbeitsimmigration – kein Abkommen in diesem Bereich abgeschlossen (CHIAVACCI 2004). Der erstmalige Einschluss von Immigrationsfragen in FTA-Verhandlungen drohte die neue aussenwirtschaftliche Strategie Japans, die bislang auf einem permissiven Konsens in der Bevölkerung beruhte, zu «politisieren». Die mehrfach in der japanischen und internationalen Presse rapportierten Vorstellungen der philippinischen Präsidentin über eine Öffnung des japanischen Arbeitsmarktes im Gesundheitsbereich führten in Japan zu politischen Veranstaltungen (auch der Regierungspartei LDP) und prohibitiv ablehnenden Stellungnahmen potenziell betroffener Verbände.

Die optimistisch geplanten Verhandlungsabschlüsse auf Ende 2004 liessen sich nicht realisieren. Am schnellsten kamen die Verhandlungen Japan – Philippinen voran. Zwar liessen die Sorgen um die Wettbewerbsfähigkeit der philippinischen Firmen den Ruf nach staatlichen Förderprogrammen laut werden, die philippinischen Unternehmer und ihre Verbände unterstützten aber die Regierung in den FTA-Verhandlungen. Die philippinische Regierung hatte bislang keine Erfahrung mit bilateralen

FTA-Verhandlungen und sah sich gezwungen, ihre Strategie unter den Bedingungen laufender Verhandlungen zu definieren.²³

Am 10. ASEAN-Gipfeltreffen in Vientiane, Laos, gaben die beiden Regierungen die Einigung auf ein Abkommens in Grundzügen («agreement in principle on major elements») bekannt, das «Japan-Philippines Economic Partnership Agreement (JPEPA)».²⁴ Das JPEPA stellt das erste bilaterale Abkommen für die Philippinen dar, das dritte für Japan. Als Ziel wird «ein freierer (sic) grenzüberschreitender Fluss von Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital» genannt. Es beinhaltet im Wesentlichen folgende Punkte:

- Landwirtschaftsbereich: schrittweise Zollreduktion und Erhöhung der japanischen Importquoten für Hühnerfleisch, Fisch, Früchte, Melasse (ausgeschlossen oder später verhandelt werden Reis, Weizen, Milchprodukte, Rind- und Schweinefleisch, Rohrzucker, Stärke und Dosen-Ananas); japanische Exporte wie Äpfel, Trauben, Pfirsiche etc. sofort zollfrei.
- Industriegüterbereich: sofortiger kompletter Zollabbau für Plasma Fernseher und über 60% der Stahlimporte aus Japan, für Autos, Autoteile und elektronische Güter bis 2010; sofortiger Zollabbau für fast alle philippinischen Industrieexporte nach Japan; beidseitiger sofortiger Zollabbau für fast alle Textilprodukte.
- Massnahmen zur Erleichterung von Handel und Investitionen: Kooperation in den Bereichen Urheberrechtsschutz, Finanzdienstleistungen, Informations- und Kommunikationstechnologien, Forschung und Entwicklung, Transport, Energie und Umwelt, kleine und mittlere Unternehmen usw.
- Erleichterung des Personenverkehrs: Öffnung des japanischen Arbeitsmarktes für eine begrenzte Anzahl philippinischer Krankenschwestern und -pfleger mit bestimmten Qualifikationen.

Das Abkommen sieht vor, über zahlreiche Produkte weiterzuverhandeln, insbesondere im Landwirtschaftsbereich und über die genaue Anzahl der Arbeiterlaubnisse für Krankenpfleger (die japanische Seite spricht von einer Gesamtzahl von «einigen hundert», während die philippinische

23 Im philippinischen Staatsapparat wurden Stimmen laut, die den «ad hoc-ismus» der philippinischen Verhandlungsführung und das Fehlen einer klaren Handels und Entwicklungsstrategie bemängelten. *Manila Times* (2003), Group seeks permanent trade representative, 9 October 2003.

24 JPEPA Joint Press Statement (2004), *Major Outcome on industrial products*, Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/philippine> (as of 29 November 2004); Vgl. KYODO (2004), *Japan Reaches FTA With Philippines, Highlights Of Japan-Philippine FTA*, 29 November 2004. Zur philippinischen Seite siehe <http://pasen.pids.gov.ph/jpepa/>, YU-JOSE (2004).

Seite «einige tausend» anstrebt). Die im JPEPA enthaltenen Verfahren²⁵ dürften die japanischen Arbeitsimmigrationsregeln für viele Jahre prägen. Die Industriegüter-Regelungen verschaffen japanischen Firmen einen Wettbewerbsvorteil vor allem gegenüber Konkurrenten aus Nicht-ASEAN-Ländern, wie Südkorea (oder den USA und der EU), zum Beispiel im hart umkämpften Plasma-Bildschirmbereich. Bezüglich Landwirtschaftsgütern konnte Japan seine Positionen weitgehend durchsetzen; zahlreiche Quotenregelungen und verbleibende Zollsätze verhindern einen eigentlichen Agrarfreihandel. Das JPEPA soll Mitte 2005 unterzeichnet werden und im folgenden Jahr in Kraft treten. Immer vom Abkommen mit Singapur (JSEPA) ausgehend, bemüht sich Japan um möglichst konsistente FTA mit anderen ASEAN-Ländern, weshalb die zu erwartenden Abkommen mit anderen südostasiatischen Ländern ähnlich lauten dürften.

Die Verhandlungen Japan-Thailand wurden hinausgeschoben durch die Wahlen im Februar 2005. Aussenwirtschaftspolitische Fragen spielten in den Wahlkampagnen aber keine bedeutende Rolle, und die Partei Premierministers THAKSIN SHINAWATRAS, einem der aktivsten FTA-Verfolger in der Region mit guten Beziehungen zu KOIZUMI, gewann die absolute Mehrheit der Parlamentssitze. Trotz anhaltender Differenzen bezüglich thailändischer Agrarexporte²⁶ und der Zollsätze für Stahl wird ein Abkommen wohl im Verlaufe des Jahres erreicht werden. Zum Unwillen der Textilproduzenten in Thailand (unter anderem die rund 70 Unternehmen in japanischem Besitz) will Japan mittels strenger Ursprungsbestimmungen nur eine geringe Veränderung des *Status quo* im Textilhandel zwischen den beiden Ländern.²⁷ Widerstand kam seitens der thailändischen Unternehmerverbände gegen eine Liberalisierung im Stahl- und Automobilbereich, da dies zu vermehrten Lieferungen aus Japan statt zu Investitionen in Thailand führe (bislang gelten Zollsätze bis zu 80% auf Automobilimporte aus Japan).²⁸ Vertreter der deutschen und französischen Regierung kritisierten in Bangkok die absehbare Bevorteilung japanischer Autoproduzenten gegenüber solchen aus der EU und kündigten an, dies anlässlich des Europabesuchs von Premierminister THAKSIN

25 JPEPA JOINT PRESS STATEMENT (2004), *Basic Framework of the hosting scheme of Filipino Nurses and Certified Careworkers*, ebd., Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/philippine> (as of 29 November 2004).

26 Umstritten sind insbesondere Hühnerfleisch, Zucker, Stärke; bezüglich Reis hat Thailand bereits nachgegeben. BANGKOK POST (2004), *Rice taken off FTA table*, 29 October 2004, pp.?

27 BANGKOK POST (2005), *Tokyo pushes "fabric forward" trade. Thai garment firms oppose principle*, 19 May 2005.

28 YOMIURI SHIMBUN (2004), *FTA with Thailand opens can of worms for automakers*, 8 December 2004.

zum Thema zu machen.²⁹ Ambitionen hat Thailand auch in Bezug auf eine Lockerung des Zugangs zum japanischen Arbeitsmarkt sowie in Bezug auf Dienstleistungen, wo man auf Auslagerungen insbesondere im Gesundheitswesen hofft: Japaner sollen sich in Zukunft im billigeren Thailand behandeln lassen und so die Versicherungen entlasten. Eine Einigung auf ein Abkommen in Grundzügen wird für Mitte 2005 erwartet.³⁰

Überall in Südostasien richtet sich die Anti-FTA-Opposition in erster Linie gegen die Pläne der jeweiligen Regierungen für Abkommen mit den USA, insbesondere gegen den Einschluss weitgehender Bestimmungen zum Schutz des geistigen Eigentums, und weniger gegen die FTA mit Japan. Die Anti-WTO-Koalition Stop the New Round Coalition (SNR) aus philippinischen NGOs kritisiert am Abkommen mit Japan die nicht-öffentliche Verhandlungsführung, die Liberalisierung über das WTO-Niveau hinaus, die staatlichen Einnahmeverluste durch den Zollabbau und die zu erwartende Verdrängung philippinischer Unternehmen und Geschäfte durch japanische.³¹ Opposition wurde insbesondere gegen die für die FTA-Implementierung notwendigen Änderungen der Verfassung von 1987 angekündigt, in erster Linie die Klauseln betreffend Beschränkungen des Eigentums an Unternehmen und Land für Nicht-Filipinos.

In keinem der südostasiatischen Länder gibt es etablierte Verfahren zur Interessenvermittlung im Vorfeld von FTA-Abschlüssen. Wenig wird jeweils bekannt über die Themen und den Verlauf der Verhandlungen, was zu Spekulationen und wachsendem Misstrauen führt. Sowohl in den Philippinen wie auch in Thailand wurden zwar (selektiv) Wirtschaftsverbände konsultiert, aber die Verfahren und Zugangskriterien blieben intransparent. Die japanische Verhandlungsführung verzichtete auch nicht darauf, ihr politisches Netzwerk zur Erhöhung des Drucks auf die philippinische und thailändische Verhandlungsdelegation zu nutzen.

Mit der malaysischen Regierung wurde dank ihrer konzilianten Haltung zwar eine Einigung im Agrarbereich erreicht, sie kam aber mit ihrer (an früheren Praktiken Japans orientierten) Industriepolitik den Wünschen

29 BANGKOK POST (2005), *Germans worry about impact of free-trade deal with Japan*, 6 May 2005.

30 KYODO (2005), *Machimura, Somkid agree to aim for early FTA basic deal*, 16 June 2005.

31 MANILA INDEPENDENT MEDIA CENTER (2005), *Filipinos Protest Lopsided Japan-RP Deal; Demands Disclosure of Japan-RP Trade Negotiations*, Internet: <http://manila.indymedia.org>, (as of 14 April 2005); PHILIPPINE STAR (2004), *NGO coalition bucks free trade talks with Japan*, 5 November 2004; TODAY (Manila), *Groups say the govt to lose P16.9B in revenues*, 26 January 2005.

Tokios im Automobilssektor bisher nur wenig entgegen.³² In Indonesien nahm nach der Etablierung einer neuen Regierung 2004 und der Einrichtung einer FTA-Task Force Anfang 2005 eine gemeinsame EPA-Studien-gruppe die Arbeit auf.³³ Indonesien kommt wegen zu erwartender Handelsumlenkungseffekte zugunsten anderer ASEAN-Länder unter Druck, ein FTA mit Japan möglichst gleichzeitig mit diesen abzuschliessen.³⁴

4 Einschätzung der Abkommen

In der zweiten Jahreshälfte 2006 werden aller Voraussicht nach bilaterale Abkommen zwischen Japan und Singapur, den Philippinen, Malaysia, Thailand und unter Umständen Indonesien in Kraft sein. Welche Effekte sind zu erwarten? Kurzfristig werden die einzelnen bilateralen Abkommen keine tiefgreifenden makroökonomischen Auswirkungen zeitigen. Empirische Modellrechnungen prognostizieren nur für grossräumige FTA wie ASEAN plus China-Japan-Korea signifikante Handelseffekte (LEE und PARK 2005). Die Auswirkungen des ersten japanisch-südostasiatischen Abkommens (JSEPA), seit November 2002 in Kraft, werden in Tokio und Singapur genau verfolgt. Zu erinnern ist, dass Singapur schon vor dem Inkrafttreten des JSEPA unilateral praktisch alle Zölle abgebaut hatte. Im ersten Halbjahr 2003 sank das Handelsvolumen zwischen den beiden Ländern sogar. Ein Jahr nach der Implementierung traten die Wirtschafts- und Handelsminister mit einer optimistischen Perspektive vor die Presse, aber wenig harten Fakten über die JSEPA-Effekte. Angeblich ist eine Steigerung der japanischen Exporte nach Singapur um 14% und der singapurischen Exporte nach Japan um 7% auf das Abkommen zurückzuführen.³⁵ Bei Chemikalien- und Plastik-Gütern gab es signifikante Exportsteigerungen Singapurs, während ASAHI das «Super Dry Bier» für den Export nach Singapur wieder in Japan statt wie bisher in China produziert. Betont wurde von beiden Seiten, dass weitere Handels- und Investitionserleichterungen laufend implementiert würden. JSEPA

32 Malaysia's national cars barriers to FTA with Japan – Kuala Lumpur unwilling to yield on fundamental policies Nihon Keizai Shimbun, 14.2.2005. Ende Mai 2005 machte eine Meldung über einen definitiven Verhandlungsdurchbruch die Runde. Details waren zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Artikels noch nicht bekannt. Siehe: KYODO (2005), *Japan, Malaysia make final breakthrough in FTA talks*, 22 May 2005.

33 JAKARTA POST (2005), *Indonesia, Japan to start preliminary FTA talks*, 31 January 2005.

34 JAKARTA POST (2005), *Thai-Japanese FTA threatens RI exports*, 11 February 2005; JAKARTA POST (2005), *JETRO vows support for Indonesia's revitalization efforts*, 1 March 2005.

35 Siehe: JAPAN TIMES (2003), *Japan hopes to find key to Mexico FTA behind locked doors*, 8 October 2003; STRAITS TIMES (2003), *First year review of free trade pact – S'pore-Japan tariff-free trade grows despite slowdown*, 12 October 2003.

hat laut taiwanesischen Angaben bereits handelsumlenkende Effekte gezeigt; Importe aus Singapur haben aufgrund zollbedingter Preisvorteile solche aus Taiwan verdrängt.³⁶ Die Effekte des JPEPA werden als grösser postuliert. Die Schätzungen reichen von 0.04% zusätzliches jährliches BIP-Wachstum für die Philippinen bis zu längerfristigen 3% (KAWASAKI 2003, URATA und KIYOTA 2003).

Insgesamt schreiben die Abkommen trotz selektiver Vertiefung in vieler Hinsicht die bestehenden Austauschbeziehungen zwischen Japan und den Ländern Südostasiens fest. Die FTA werden zukünftige Investitionsentscheide sicherlich mitbeeinflussen. Grosse Effekte wird die Implementierung der FTA aber nicht haben, da ein Grossteil der ausländischen Unternehmen in Südostasien in speziellen Wirtschaftszonen tätig sind und die dortigen Bedingungen sich nicht signifikant von den FTA-Konzessionen unterscheiden (YU-JOSE 2004, S. 19). In Japan wird der Druck auf weitere Produktionsauslagerungen etwas abnehmen, da nun Produkte und Komponenten mit hohem Technologieanteil einfacher nach Südostasien exportiert werden können.

Länder in der Region ohne Abkommen mit Japan sehen sich unter Druck, Verhandlungen aufzunehmen, um absehbare negative Effekte zu kompensieren. Die Industriegüter-Regelungen verschaffen japanischen Firmen einen (vermutlich nur kurz befristeten) Wettbewerbsvorteil in Südostasien vor allem gegenüber Konkurrenten aus Nicht-ASEAN-Ländern. Bezüglich Landwirtschaftsgütern konnte Japan seine Positionen weitgehend durchsetzen; zahlreiche Quotenregelungen und verbleibende Zollsätze verhindern einen eigentlichen Agrarfreihandel.

Die neuen FTA sind allerdings nur sehr begrenzt Freihandelsabkommen, nicht nur wegen zahlreichen Quotenregelungen. Diese Abkommen sind auf die Vertiefung wirtschaftlicher Beziehungen zu beidseitigem Vorteil ausgerichtet, nicht auf die Schaffung von mehr Wettbewerb durch gemeinsame Regelsetzung. Charakteristisch sind die JPEPA Formulierung eines «freieren grenzüberschreitender Flusses von Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital» und die vorgängige Einigung zwischen den Verhandlungsdelegationen, eine «Balance zwischen Zollabbau und Kooperation» in Landwirtschaft/Fischerei anzustreben, «basierend auf den

36 TAIPEI TIMES (2004), *FTA push moves into high gear*, 8 November 2004.

Prinzipien des beidseitigen Nutzens und der Koexistenz».³⁷ Auch im Fall Thailands wurde bemerkt, dass in den Verhandlungen Enthusiasmus bezüglich landwirtschaftlicher Kooperationsprojekte herrsche, nicht aber bezüglich Liberalisierung (AOKI 2004, S. 22). Auch hier wurde als Zielvorstellung eine angemessene Balance zwischen Kooperation und Liberalisierung definiert, und zudem ist als Hauptziel die Verbesserung des Einkommens und der Lebensqualität der Bauern in beiden Ländern genannt.³⁸ Zudem sollen die Abkommen, entsprechend der üblichen Praxis in Ostasien, «sanft» umgesetzt werden. Dies bedeutet, dass die eintretenden Effekte genau studiert und unerwünschte Entwicklungen verhindert oder zumindest im Sinne eines beidseitigen Nutzensausgleichs modifiziert werden. Dies wird gefördert durch die Tatsache, dass Japan eine langfristig angelegte Strategie des Engagements in der Region Südostasien verfolgt und sich japanische Investoren diesbezüglich von den Praktiken vieler amerikanischer und europäischer Unternehmen unterscheiden. Insgesamt stellen die neuen Abkommen eher eine Weiterführung der für Ostasien typischen politischen Steuerung wirtschaftlichen Strukturwandels dar als eine Übernahme westlicher wirtschaftsliberaler Ordnungsvorstellungen.³⁹

Alle beteiligten Akteure betonen regelmässig ihr Interesse an einer zukünftigen Multilateralisierung dieser Abkommen. Japan plant ein umfassendes Abkommen mit ASEAN als gesamtem Wirtschaftsraum und wird dies wohl auch erreichen. Ein multilaterales Arrangement im nördlichen Ostasien (Japan, Korea, China, Taiwan) wird es aber angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen und akuten politischen Spannungen bis auf weiteres nicht geben, woraus als wahrscheinlichstes mittelfristiges Szenario die Koexistenz unterschiedlicher ASEAN-China-, ASEAN-Korea- und ASEAN-Japan-Abkommen als handelspolitischer Grundstruktur der Region Ostasien folgt. Wird dies die Erwartungen der beteiligten Akteure nicht erfüllen, dann könnte es Vereinheitlichungsbemühungen im Rahmen der ASEAN+3-Institutionen geben. In Japans Regierungsbezirk Kasumigaseki herrscht jedoch eine gewisse Skepsis, wie sie auch in fol-

37 „The JPEPA should be comprehensive and take balance between tariff reduction and cooperation in the agriculture and fishery sectors of both sides, based on the principles of mutual benefits and co-existence.“ Siehe JPEPA-JOINT COORDINATING TEAM (JCT) (2003), S. 9.

38 „Both sides recognized the importance of cooperation in the field of agriculture in JTEPA which must be undertaken in a proper balance with liberalization, taking into consideration both sides' sensitivity. Both sides also agreed that the main objective of this undertaking is to enhance the quality of life and income of farmers in their respective countries.“ Siehe JTEPA-TASK FORCE REPORT (2003), S. 9f.

39 Vergleiche diesbezüglich für Japan ZILTENER (2005b).

gender Warnung eines METI-Planers anlässlich der japanisch-philippinischen Einigung zum Ausdruck kommt:

“Will the East Asian EPA network evolve into an effective mechanism for managing regional economic integration or end up becoming a mere ornament to a series of EPAs? (...) We must avoid falling into a sort of fetishism, in which we see the formation of a region-wide EPA network as a magic wand that can automatically promote the economic integration of East Asia and lead to the formation of an East Asian Community. (...) Very little will come about ‘automatically’ through the conclusion of EPAs.”⁴⁰

5 Diskussion

Abschliessend soll die hier vorgelegte empirische Analyse der bilateralen Verhandlungen zwischen Japan und den Ländern Südostasiens auf die von EVENETT (2004) vorgeschlagenen Faktoren zur Erklärung des Ablaufmusters regionaler Integrationsprozesse («sequencing») bezogen werden.⁴¹ Das ostasiatische Muster ergibt sich aus einer Kombination von fünf Faktoren oder Faktorenbündeln. (1) Trotz des Fehlens eigentlicher supranationaler Institutionen respektive Akteure in Ostasien⁴² können «Technokraten» als Initiatoren von FTA-Verhandlungen identifiziert werden. Im vorliegenden Fall handelt es sich um Netzwerke in den Handels-, Wirtschafts- und Aussenministerien der FTA-orientierten Staaten, vor allem Japan, Singapur und Thailand. In den beiden letzteren handelt es sich um überwiegend Beamte, Planer und Diplomaten im Staatsapparat, im Falle Japans schliesst das Netzwerk hochrangige Vertreter privater Wirtschaftsorganisationen ein. In bestimmten Phasen der FTA-Verhandlungen und Verhandlungsvorbereitungen sandten diese Organisationen sogar eigene Delegationen in die Länder Südostasiens, die in Kontakt mit Wirtschaftsverbänden und staatlichen Institutionen des Partnerlandes traten. (2) Die vorgelagerten Faktoren sind geopolitischer Art: In Tokio

40 Siehe KOTERA (2005).

41 EVENETT (2004) diskutiert die Faktoren «Technokratie» und «spill over» (in Anlehnung an die neofunktionalistische Integrationstheorie), geopolitische Faktoren (in Anlehnung an die neorealistische Integrationstheorie), die «Dominotheorie» Baldwins und Politikkomplementaritäten. Für eine Diskussion des spill over-Arguments bezogen auf Ostasien siehe ZILTENER (2003).

42 Dies ist etwas zu relativieren: Regionale Institutionen wie die japanisch geführte ADB (Asian Development Bank) oder die ESCAP (UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) haben regionalisierungsbefördernde Funktionen, weisen aber nicht eine Akteursqualität wie etwa die Europäische Kommission auf (vergleiche Ziltener 2003). Die Sekretariate von ASEAN und APEC wiederum vermochten dem Trend zu bilateralen FTA nichts Substantielles entgegenzusetzen.

sah man sich unter Druck, die «eigene Region» zu organisieren angesichts der EU-Erweiterung, der Pläne für ein gesamtamerikanisches FTA und des Aufstiegs Chinas. Ein zentraler Faktor war der Übergang der Bush-Regierung zum Bilateralismus und ihr Desinteresse der APEC gegenüber. Japan ist (wie Korea und Taiwan) wirtschaftlich vom nordamerikanischen Markt und militärisch-sicherheitspolitisch von den USA existenziell abhängig. Diese semi-souveränen Staaten hätten von sich aus keine Handelspolitiken entwickelt, die sie in Konflikt mit der Hegemonialmacht geführt hätte. In allen Fällen handelt es sich um reaktive Prozesse: Die Staaten Ostasiens gehören nicht zu den globalen Vorreitern bilateraler (wie auch regionaler) Abkommen. Aus ihrer Sicht handelt es sich um die drittbesten Instrumente ihrer Aussenwirtschaftsstrategien, nach globalen und regionalen multilateralen FTA. (3) Einmal in Gang gesetzt, setzte wie ausführlich beschrieben eine FTA-Spiralbewegung (oder ein Dominoeffekt) in Ostasien ein. Im Ergebnis kamen auch diejenigen Länder unter Zugzwang, die dem Instrument «bilaterale FTA» eigentlich ablehnend gegenüberstanden, da sie handels- und investitionsunlenkende Effekte befürchteten.

Weitere zentrale Faktoren, die von Evenett nicht gebührend diskutiert werden, sind (4) «Unterschiede bezüglich Staatlichkeit und Interessenvermittlungssystemen» und (5) «Machtasymmetrien und Abhängigkeitsverhältnisse» zwischen den FTA-Partnern (und, wie schon diskutiert, auch gegenüber Drittstaaten). Zu (4): Viele Länder Ostasiens weisen nach wie vor autoritäre oder semi-autoritäre politische Systeme auf, die den jeweiligen Regierungen und Staatschefs grosse aussenwirtschaftspolitische Handlungsfreiheiten gewähren, indem sie sie vor negativen Rückwirkungen abschotten. Länder wie die Philippinen und Indonesien wiederum pflegen demokratische Verfahren, verfügen jedoch nicht über Staatsapparate, die eine Erarbeitung und effektive Implementierung einer kohärenten Aussenwirtschaftspolitik erlauben würden. Kein Land Südostasiens kennt umfassende Prozesse wirtschaftlicher Interessenvermittlung. Japan andererseits verfügt über ein komplexes System der Verflechtung von Bürokratie und Privatwirtschaft, das seiner Aussenwirtschaftspolitik eine einzigartige Form verleiht. Bilaterale Verhandlungsprozesse in Ostasien widerspiegeln diese Unterschiede in Verlauf und Ergebnissen. Zu (5): Zu betonen ist die grosse Asymmetrie zwischen Japan, zweitgrösste Volkswirtschaft der Welt und technologisch-innovatorische Supermacht, und den mit Ausnahme Singapurs wirtschaftlich wenig bis mittel entwickelten Ländern Südostasiens. Dies setzt sich in äusserst ungleiche Verhandlungspositionen um, insbesondere nachdem die südost-

asiatischen Länder auf ein vorgängiges Zusammenlegen von Verhandlungsmacht im Rahmen der ASEAN verzichteten. Anders formuliert: Hat Japan einmal den bilateralen Weg beschritten, bleibt den meisten Ländern der Region angesichts ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit keine andere Wahl, als das Spiel mitzumachen und ihre Haut so teuer wie möglich zu verkaufen. Andererseits gewannen die ASEAN-Länder bis zu einem gewissen Grad Verhandlungsmacht aus dem Umstand zurück, dass sich Japan in Konkurrenz mit China (und in geringerem Ausmass mit Korea und Taiwan) um die Gestaltung der Region befindet. Der Regionalisierungsprozess in Ostasien folgt somit in vieler Hinsicht einem universellen Muster, was Kausalfaktoren und Verlaufsformen betrifft. Einzigartig ist, dass regionale Integration zwischen Ländern stattfindet, von denen eines der beiden Schwergewichte ein potenzieller Herausforderer der Weltmacht USA und das andere einer ihrer engsten Verbündeten ist. In keiner anderen Region ist das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlicher Integration und politischer Kooperation/Konfrontation so ausgeprägt.

Literatur

- ALTVATER, ELMAR und BIRGIT MAHNKOPF (1999), *Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, 4. Auflage, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- AOKI, MAKI (2004), *New Issues in FTAs: The Case of Economic Partnership Agreements between Japan and ASEAN Countries*, IDE APEC Study Center Working Paper Series 03/04, No. 8, Singapore, Institute of Developing Economies (IDE), Internet: <http://www.ide.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- CHIAVACCI, DAVID (2004), Japan als starker und schwacher Immigrationsstaat: *Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität der Migrationspolitik*, in: MANFRED POHL und IRIS WIECZOREK (Hrsg.), *Japan 2004 – Politik und Wirtschaft*, Hamburg: IfA, S. 47–83.
- COUNCIL OF MINISTERS ON THE PROMOTION OF ECONOMIC PARTNERSHIP (2004), *Basic Policy towards further promotion of Economic Partnership Agreements (EPAs), approved by the Council of Ministers on the Promotion of Economic Partnership on December 21*, Internet: http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/keizairenkei/041221kettei_e.html (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- CRAWFORD, JO-ANN und ROBERTO V. FIORENTINO (2005), *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, WTO Discussion Paper No. 8, Geneva: World Trade Organisation (WTO), Internet: <http://www.wto.org>, (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- EGUCHI, MASATO (2001), JSEPA (Japan-Singapore Economic Partnership Agreement) and Future Trade Policy, *Journal of Japan Trade and Industry* 20 (1), S. 38–40.
- EVENETT, SIMON J. (2004), The Sequencing of Regional Integration, *Außenwirtschaft* 59 (4), S. 351–378.
- FUKUNARI, KIMURA (2001, 2004), FTAs and Japan, *Japan Spotlight*, 23 (3), S. 6–9
- HIRONO, RYOKICHI (2000), *Changing Japanese Economic Policy toward East Asia in the Postwar Period*, in: VERENEA BLECHINGER und JOCHEN LEGEWIE (Hrsg.), *Facing Asia – Japan's Role in the Political and Economic Dynamism of Regional Cooperation*, München: Iudicium Verlag, pp. 147–174.
- HUANG, DAVID (2003), Profiting from the Essence of APEC, *Taipei Times*, 31. October 2003.
- INSTITUTE OF DEVELOPING ECONOMIES (2003), *Toward Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership*. Joint research program among

- Japanese and ASEAN economic institutes (JARIM), Tokyo: Japan External Trade Organization (JETRO).
- JAPAN-PHILIPPINE ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT – JOINT COORDINATING TEAM REPORT (2003), JPEPA-JCT, Internet: <http://www.mofa.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- JAPAN-THAILAND ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT – TASK FORCE REPORT (2003), Internet: <http://www.mofa.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- KAWASAKI, KENICHI (2003), *The Impact of Free Trade Agreements in Asia*, RIETI Discussion Paper Series 03-E-018, Research Institute of Economy, Trade and Industry, Internet: <http://www.rieti.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- KOTERA, AKIRA (2005), *Economic Partnership Agreements and the “East Asian Community” – The Meaning of the Japan-Philippines EPA*, Internet: http://www.rieti.go.jp/en/columns/a01_0160.html (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- LEE, JONG-WHA und PARK INNWON (2005), Free Trade Areas in East Asia: Discriminatory or Non-discriminatory?, *World Economy* 28 (1), S. 21–48.
- LLOYD, PETER J. (2002), *New Regionalism and New Bilateralism in the Asia-Pacific Region*, ISEAS Visiting Researchers Series Working Paper No. 3, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- MASWOOD, S. JAVED (1994), *Japan and East Asian Regionalism*, in: JOSEPH L.H. TAN und SUEO SUDO (eds.), *Japan and the Asia-Pacific, Special Vol. ASEAN Economic Bulletin 11/1*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), S. 70–78.
- MINISTRY OF ECONOMY, TRADE AND INDUSTRY (METI) (1974), *Sangyo Kozo no Choki Bijion (Japans Industriestruktur: Eine langfristige Vision)*, Research Institute of International Trade and Industry, Internet: <http://www.meti.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- MINISTRY OF ECONOMY, TRADE AND INDUSTRY (METI) (1998), *White Paper on International Economy and Trade*, Internet: <http://www.meti.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (MOFA) (2004), *Diplomatic Bluebook 2004*, Internet: <http://www.mofa.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- MORRISON, CHARLES E. (1992), *Japan and the ASEAN Countries: The Evolution of Japan’s Regional Role*, in: TAKASHI INOYUCHI und DANIEL I. OKIMOTO (eds.), *The Political Economy of Japan, Vol. 2: The Changing International Context*, Stanford, CA: Stanford University Press, S. 414–445.

- MUNAKATA, NAOKO (2001), *Evolution of Japan's Policy Toward Economic Integration*, RIETI Discussion Paper Series 02-E-006, Research Institute of Economy, Trade and Industry, Internet: <http://www.rieti.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- MUNAKATA, NAOKO (2002), *Whither East Asian Economic Integration?*, RIETI Discussion Paper Series 02-E-007, Research Institute of Economy, Trade and Industry, Internet: <http://www.rieti.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- NAGAI, FUMIO (2001), *Thailand's Attitude toward Trade Liberalization: In the Context of the ASEAN Free Trade Area (AFTA)*, IDE APEC Study Center Working Paper Series 00/01 – No. 3, Institute of Developing Economies, Internet: <http://www.ide.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- NAGAI, FUMIO (2002), *Thailand's Trade Policy: WTO Plus FTA?*, IDE APEC Study Center Working Paper Series 01/02 – No. 6.; Institute of Developing Economies, Internet: <http://www.ide.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- RAJAN, RAMKISHEN S. und RAHUL SEN (2002a), *The Japan-Singapore "New Age" Economic Partnership Agreement: Background, Motivation and Implications*, IPS Working Paper No. 13, Singapore: Institute of Policy Studies.
- RAVENHILL, JOHN (2002), *Japan's Policies Towards the Asia-Pacific Region: Continuities Amidst Change?*, Center for Japanese Research Paper, University of British Columbia.
- SEN, RAHUL (2004), *Free Trade Agreements in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- SEN, RAHUL, RAMKISHEN RAJAN S. und REZA Y. SIREGAR (2001), *Singapore and the New Regionalism: Bilateral Economic Relations with Japan and the US*, CIES Discussion Paper No. 122, Adelaide: Centre for International Economic Studies, School of Economics, University of Adelaide, Australia, Internet: <http://www.adelaide.edu.au/cies> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- SHIMIZU, HIROSHI und HITOSHI HIRAKAWA (1999), *Japan and Singapore in the World Economy*, *Routledge Studies in the Modern History of Asia*, London/New York: Routledge.
- SHIRAISHI, TAKASHI (1997), *Japan and Southeast Asia*, in: PETER KATZENSTEIN und TAKASHI SHIRAISHI (eds.), *Network Power. Japan and Asia*, Ithaca/London: Cornell University Press, S. 169–196.
- SOESASTRO, HADI (2001), *ASEAN in 2030: The Long View*, in: S.S.C. TAY, J.P. ESTANISLAO, H. SOESASTRO (2001) (eds.), *Reinventing ASEAN*,

- Singapore, Ort: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), S. 273–310.
- SOEASTRO, HADI (2004), Indonesia and FTAs in East Asia, *Japan Spotlight* 23 (3), S. 16–17.
- SOEYA, YOSHIHIDE (2004), *Japan in East Asia: Changes in the 1990s and New Regional Strategy*, RIETI Discussion Paper Series 04-E-013, Research Institute of Economy, Trade and Industry, Internet: <http://www.rieti.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- URATA, SHUJIRO (2001), Regionalism, the New WTO Round and Japan's New Trade Policy, *Journal of Japan Trade and Industry* 20(5), S. 18–21.
- URATA, SHUJIRO und KOZO KIYOTA (2003), *Prospective Economic Impacts of Japan-Philippines Bilateral FTA*, Paper submitted to the Joint Session on the Economic Impact Analysis of JPEPA, Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) and the Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- YAMAZAWA, IPPEI (2004), *Japan and the East Asian Economies: Prospects and Retrospects in the Early Twenty-First Century*, IDE APEC Study Center Working Paper Series 03/04 – No. 1, Institute of Developing Economies, Internet: <http://www.ide.go.jp> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- YAMAZAWA, IPPEI und DAISUKE HIRATSUKA (2003), *Toward ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership*, Chiba: Institute of Developing Economies (IDE).
- YOSHIMATSU, HIDETAKA (2002), Preferences, Interests, and Regional Integration: The Development of the ASEAN Industrial Cooperation Scheme, *Review of International Political Economy* 9 (1), S. 123–149.
- YU-JOSE, LYDIA N. (2004), *Philippines-Japan Economic Partnership: Where is the Philippines in Japan's Plan?*, PIDS Discussion Paper Series No. 2004-29, Philippine Institute for Development Studies, Internet: <http://www.pids.gov.ph> (Seitenaufwurf vom 11. Juli 2005).
- ZILTENER, PATRICK (2003), *Region Ostasien – Zum Zusammenhang von wirtschaftlicher und politischer Integration*, in: FAKULTÄT FÜR OSTASIENWISSENSCHAFTEN DER RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM (Hrsg.), *Bochumer Jahrbuch zur Ostasienforschung (BJOAF)* 27, München: Iudicium-Verlag, S. 155–186.
- ZILTENER, PATRICK (2004), Asia Pacific Economic Cooperation (APEC): Vom «offenen Regionalismus» zum «neuen Bilateralismus», *Aussenwirtschaft. Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen* 59 (2), S. 153–170.
- ZILTENER, PATRICK (2005a), *Japans Strategie bilateraler Wirtschaftsabkommen: Chronologie und Etappen der Herausbildung, 1998–2005*, in:

- MANFRED POHL und IRIS WIECZOREK (Hrsg.), *Japan 2005 – Politik und Wirtschaft, Jahrbuch des Instituts für Asienkunde (IfA) Hamburg*, Hamburg: IfA.
- ZILTENER, PATRICK (2005b), Japans neue Aussenwirtschaftsstrategie: Übergang zum liberalen Kapitalismus?, *im Begutachtungsverfahren*.