

Ziltener, Patrick

Article

Die neuen Aussenwirtschaftspolitiken der Staaten Ostasiens und ihre Bedeutung für die Schweiz

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 (2006) : Die neuen Aussenwirtschaftspolitiken der Staaten Ostasiens und ihre Bedeutung für die Schweiz, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 61, Iss. 1, pp. 71-88

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231095>

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 neuen Aussenwirtschaftspolitiken der Staaten Ostasiens und ihre Bedeutung für die Schweiz

Patrick Ziltener
Universität Zürich

Freihandelsabkommen (FTA) sind zentrale Instrumente der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik, und dem Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu den Länder Ostasiens kommt hohe Priorität zu. Dieser Artikel gibt eine Übersicht über die laufende Neustrukturierung des Wirtschaftsraumes Ostasiens durch intra- und transregionale Wirtschaftsabkommen. Von besonderem Interesse sind dabei Japan, mit dem die Schweiz ein bilaterales FTA anstrebt, die Volksrepublik China, das ASEAN-Mitglied Singapur sowie Südkorea, mit dem die Schweiz im Rahmen der EFTA kürzlich ein FTA abgeschlossen hat.

Keywords: Freihandelsabkommen (FTA), Schweiz, Ostasiens, ASEAN
JEL-Codes: F13, F43

Einleitung

Die Wahrung der aussenwirtschaftlichen Interessen der Schweiz geschieht in erster Linie durch die Mitgestaltung der multilateralen Handels- und Wirtschaftsordnung, aber schon länger «auch gezielt durch Handels- und Kooperationsverträge mit wichtigen Partnern».¹ Im *BERICHT ZUR AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK 2005* werden «Freihandelsabkommen mit ausgewählten Handelspartnern» als «unverzichtbares Instrument zur Erhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität» der Schweiz bezeichnet.² Für den Wirtschaftsverband *Economie-suisse* steht wegen der schleppenden Fortschritte im Rahmen der WTO zur Zeit die Aushandlung von Freihandelsabkommen mit wichtigen Handelspartnern wie den USA, Japan, China, Indien und Brasilien «im Vordergrund».³ Asien gewinnt zunehmend an Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft: Die Schweizer Exporte nach Japan, China und dem übrigen Asien sind heute mit einem Anteil von 12,6% bereits wichtiger als die Ausfuhren nach Nordamerika (12%).⁴ Hinsichtlich Schweizerischen

1 *BERICHT ZUR AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK 2004*, S. 2.

2 *BERICHT ZUR AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK 2005*, S. 41; ebd. weiter: «Vor dem Hintergrund der weltweiten Tendenz zum Abschluss von bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen, die sich angesichts des nach wie vor ungewissen Ausgangs der laufenden WTO-Verhandlungen noch verstärken dürfte, verhindern sie Diskriminierungen der Schweizer Wirtschaft auf den entsprechenden Märkten.»

3 *SDA 2005*.

4 *HUG (2006)*.

Direktinvestitionen sticht Singapur in Asien hervor, das mit 11 Mrd. CHF (Kapitalbestand) sowohl Japan (7,7 Mrd. CHF) wie China (2,7 Mrd. CHF) übertrifft.⁵

Als EFTA-Mitglied gestaltet die Schweiz ihre Aussenwirtschaftspolitik vorzugsweise in deren Zusammenhang. Die EFTA-Drittländerpolitik befindet sich laut eigenen Angaben zur Zeit in einer strategischen Neuausrichtung. Diese Neuorientierung hängt mit der Frage zusammen, ob neu den Wirtschafts- und Handelsinteressen der EFTA-Staaten erste Priorität vor der Parallelität mit der EU eingeräumt werden soll. Im Zentrum stehen laufende und geplante Initiativen zur Ausweitung des Freihandelsnetzes der EFTA mit Asien. Die Schweiz strebt den Abschluss von Freihandelsverträgen mit Drittländern grundsätzlich im EFTA-Rahmen an, schliesst aber ein bilaterales Vorgehen in den Fällen nicht aus, in denen ein gemeinsames Vorgehen der EFTA-Staaten als nicht erfolgversprechend erscheint.⁶ Die Einigung auf eine gemeinsame Verhandlungsplattform im Rahmen der EFTA gestaltet sich nicht selten schwierig, da die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen recht unterschiedliche Interessen verfolgten. Zentral ist dabei, inwiefern sich die Volkswirtschaften in Komplementaritätsbeziehungen mit dem potenziellen Partnerland befinden, und ob der Handel mit Landwirtschafts- und Fischereiprodukten einbezogen werden soll.

Dieser Artikel gibt eine Übersicht über die Neustrukturierung des Wirtschaftsraumes Ostasien durch regionale und bilaterale Wirtschaftsabkommen (free trade agreements, FTA).⁷ Japan als grösste Volkswirtschaft der Region (und zweitgrösste der Welt) steht dabei im Zentrum, es wird aber auch auf Südkorea (Republik Korea, im Folgenden nur noch Korea), China und die ASEAN-Staaten⁸ eingegangen. Zunächst werden Hintergrund und Verlaufsformen des neuen Regionalismus und Bilateralismus in Ostasien dargestellt (1.1). Abschnitt 1.2 gibt eine Übersicht über aktuelle FTA-Projekte und den Stand der Verhandlungen, gefolgt von einer knappen Darstellung der transregionalen Abkommen (1.3). Der zweite

5 SCHWARZ (2005).

6 BERICHT ZUR AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK 2005, S.41.

7 Alle diese Abkommen werden im Folgenden als FTA bezeichnet, trotz des teilweise unterschiedlichen Gehalts (einige sind wegen vieler Ausnahmebestimmungen, Quotenregelungen etc. nicht eigentliche Freihandelsabkommen, aber hinsichtlich anderer Bestimmungen wie Investitionserleichterungen, zwischenstaatlichen Kooperationsmassnahmen etc. gleichzeitig «mehr» als Freihandelsabkommen).

8 Mitgliedstaaten der Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, sind: die Philippinen, Thailand, Indonesien, Malaysia, Singapur, Brunei, Vietnam, Laos, Kambodscha sowie Birma/Myanmar.

Abschnitt widmet sich dem kürzlich geschlossenen FTA der EFTA mit Korea (2.1) sowie dem FTA-Projekt Schweiz-Japan (2.2).

1 Die Neustrukturierung des ostasiatischen Wirtschaftsraumes

1.1 Der aussenwirtschaftspolitische Paradigmawechsel in Ostasien

Japan und Korea gehörten lange zu den am stärksten dem Multilateralismus verpflichteten WTO-Mitgliedern, und beide machen die gleichen Gründe für ihre aussenwirtschaftspolitische Reorientierung Ende der 90er Jahre geltend, nämlich die offensichtlich unaufhaltsame FTA-Proliferation in allen Weltregionen, insbesondere die Vertiefung und Erweiterung der EU und die Hinwendung der USA zum Regionalismus (NAFTA) und Bilateralismus (Bush-Regierung), sowie die Krise der multilateralen Organisationen, insbesondere der WTO. Ostasien folge nur, so hört man allenthalben in der Region, als «Nachzügler» dem allgemeinen Trend.

Als erster südostasiatischer Staat schlug Singapur nach der «Asienkrise» eine Strategie bilateraler FTA ein (LIM 2001), Thailand nach einem Regierungswechsel ebenso, und die anderen ASEAN-Staaten folgten mehr oder weniger zügig diesen Vorbildern (SEN 2004, DENT 2006). Die Volksrepublik China, bis 2001 mit der Erlangung der WTO-Mitgliedschaft beschäftigt, entwickelte sich zwar relativ spät zu einer Befürworterin regionalistischer Initiativen. Sie ging dann jedoch rasch in die «Offensive» für ein FTA mit ASEAN (2001/02) und setzte so vor allem Japan und Korea unter Druck. Mittlerweile kann von einer FTA-Spirale (auch) in Ostasien gesprochen werden.⁹

Die meisten Staaten der Region sind auch Mitglieder der transpazifischen Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) und verfolgen damit offiziell eine multilaterale Agenda der Handels- und Investitionsliberalisierung über WTO-Niveau hinaus. In den letzten Jahren ist aber auch die APEC vom neuen Bilateralismus regelrecht unterspült worden (ZILTENER 2004). Die APEC-Institutionen konnten diesen Trend zwar nicht verhindern, aber sie versuchen, ihn so weit wie möglich APEC-konform zu halten.¹⁰

⁹ Vgl. DENT (2003), LOW (2003, 2004), DESKER (2004), RAJAN (2005), GIBBS/WAGLÉ (2005).

¹⁰ Vgl. Best Practice for RTAs/FTAs in APEC und FTAs: Working Towards Bogor Goals, in: APEC E-Newsletter, Vol. 3, August 2004 (beide auf: www.apecsec.org.sg).

Die FTA-Verhandlungen in Ostasien verlaufen ähnlich: Einer Phase informeller und formeller Kontakte zwischen Staats- und Regierungschefs und/oder Ministerien und/oder Wirtschaftsverbänden folgen erste Studien über Umfang und Charakter der bisherigen wirtschaftlichen Verflechtung der jeweiligen Länder sowie eine Einschätzung der zu erwartenden Auswirkungen eines FTA. Daraus werden üblicherweise FTA-Entwicklungsszenarien und politische Empfehlungen abgeleitet. Dann wird eine gemeinsame Studiengruppe aus Diplomaten, Beamten, Wirtschaftsvertretern und Akademikern beider Länder gebildet, die einen gemeinsamen Bericht verfasst, der eine Empfehlung in Bezug auf den Abschluss eines FTA enthält. Die spätere Verhandlungsagenda ist in diesen Berichten in der Substanz vorgegeben. Üblicherweise vergehen dann wenige Monate bis zur Aufnahme offizieller Verhandlungen, deren Abschluss innerhalb eines Jahres angestrebt wird. Im Erfolgsfall einigt man sich auf ein Abkommen in Grundzügen, und die Details und offenen Punkte werden bis zur Unterzeichnung des Abkommens geregelt. FTA treten nach der Ratifizierung durch die Parlamente nach einer bestimmten Zeitspanne in Kraft (eine Übersicht über den Stand der FTA-Verhandlungen in Ostasien gibt Abschnitt 1.3).

Japans bisherige bilaterale Wirtschaftsabkommen sind nicht auf Handelsfragen beschränkt, sondern umfassenden auch andere Bereiche (technische und wissenschaftliche Forschungskooperation, Mobilitätsförderung, Entwicklungszusammenarbeit etc.; vgl. AOKI 2004). Nach dem ersten «Testlauf» mit Singapur (2001) und den harzigen Verhandlungen mit Mexiko (2002–04) bemühte sich Japan um eine weitere Systematisierung seiner FTA-Politik.¹¹ Ende 2004 wurde erstmals eine Liste mit 12 Kriterien zur Bewertung potenzieller Kandidatenländer für den Abschluss bilateraler FTA erstellt. Dabei kommt eine starke Orientierung auf den Raum Ostasien zum Ausdruck: Für Japan nützliche FTA sind zunächst solche, die zur Stabilisierung und Gemeinschaftsbildung in der Region beitragen. Darüber hinaus ist die japanische Regierung aber auch interessiert an Abkommen mit «strategischen Partnern», die das Gewicht Japans in den multilateralen Verhandlungen erhöhen. Ebenso stehen Abkommen im Vordergrund, die zu den strukturellen Reformen und der weiteren Internationalisierung der japanischen Wirtschaft signifikant beitragen können, gleichzeitig aber möglichst wenig Friktionen in sensiblen Bereichen verursachen.

11 Siehe METI (2000, 2004), MAKIHARA (2003), YOSHIMATSU (2005), MANGER (2005), ZILTENER (2005a).

1.2 Neuste Entwicklungen

Am ersten «Ostasien-Gipfel» und den diversen multi- und bilateralen Gipfeltreffen (ASEAN, ASEAN plus Japan, China, Korea [ASEAN+3] sowie die genannten plus Indien, Australien und Neuseeland) in Kuala Lumpur von Mitte Dezember 2005 wurden FTA-Projekte weiter vorangetrieben, allerdings mit unterschiedlichem Erfolg. Zu einem Treffen des chinesischen und koreanischen Regierungschefs mit dem japanischen Premierminister KOIZUMI kam es wegen der politischen Verstimmungen über vergangenheitsbezogene Fragen und aktuelle Territorialdispute nicht. Somit gab es 2005 keine Fortschritte in Richtung eines nordostasiatischen und auch eines gesamt-ostasiatischen Wirtschaftsabkommens (East Asian Free Trade Area, EAFTA; vgl. CAI 2004). Auch die 2003 begonnenen FTA-Verhandlungen Japan-Korea sind festgefahren, und Japan bezeichnet die regelmässigen Vorstösse Chinas für ein bilaterales Abkommen stets als verfrüht. Hingegen unterschrieb KOIZUMI in Kuala Lumpur ein FTA mit Malaysia (Japan-Malaysia Economic Partnership Agreement, JMEPA), und mit den anderen ASEAN-Staaten einigte er sich darauf, die bilateralen FTA-Verhandlungen zu beschleunigen, um dies spätestens 2007 zu einem umfassenden Japan-ASEAN-Abkommen zusammenbinden zu können.¹² Anfang 2006 wurde ein internes Papier der japanischen Regierung bekannt, das FTA-Verhandlungen mit Indien und Australien für 2007 vorsieht, und mit China für 2009.¹³

China hat bereits vor drei Jahren ein FTA mit ASEAN unterzeichnet (dazu CHENG 2004). Es gibt kaum Informationen über den Fortschritt dieses Projektes; angeblich befindet es sich zu Beginn der Implementierungsphase.¹⁴ Zum Jahreswechsel kündigte der chinesische Handelsminister an, 2006 FTA-Verhandlungen mit insgesamt 27 Ländern resp. Regionen zu führen.¹⁵ Bestandteil der Abkommen mit der Volksrepublik ist immer auch die offizielle Anerkennung Chinas als Marktwirtschaft. Damit unterläuft die Volksrepublik als diskriminierend empfundene WTO-Regeln.¹⁶

12 *Japan to speed trade talks with Indonesia, Thailand, Philippines*, AFP, 10.12.2005; vgl. ZILTENER (2005b).

13 *Japan to pursue free trade deals with China – Paper*, Reuters, 3.1.2006.

14 Vgl. *China-ASEAN FTA steps into implementation period*, People's Daily, 19.10. 2005.

15 *China Starts FTA Negotiations With 27 Trade Partners*, Bernama, 9.12.2005; *China willing to negotiate FTA with African countries, organizations*, Xinhua, 12.1. 2006.

16 So heisst es z.B. im China-ASEAN-Rahmenabkommen: "Each of the 10 ASEAN Member States agrees to recognise China as a full market economy and shall not apply, from the date of the signature of this Agreement, Sections 15 and 16 of the Protocol of Accession of the People's Republic of China to the WTO and Paragraph 242 of the Report of the Working Party on the Accession of China to WTO in relation to the trade between China and each of the 10 ASEAN Member States."

Korea bemüht sich seit längerem, bezüglich Wirtschaftsabkommen im südostasiatischen Raum mit China und Japan aufzuschliessen. In Kuala Lumpur wurde nun ein Rahmenvertrag unterzeichnet, der den Weg zu einem Korea-ASEAN-FTA 2006 ebnet.¹⁷ Allerdings kündigte Thailand an, das Abkommen wegen des vorgesehenen Ausschlusses von Reis nicht mitzutragen. Wenige Tage vor den Gipfeln von Kuala Lumpur waren Sondierungen über ein FTA Korea-Australien ebenfalls an landwirtschaftsbezogenen Fragen gescheitert.¹⁸ Wie die Ergebnisse der Gespräche in Kuala Lumpur zeigten, wird in den nächsten Jahren auch in Ostasien der handelspolitische Bilateralismus dominieren. Alle Beteiligten betonen aber regelmässig, dass die zahlreichen bilateralen Abkommen in ein regionales FTA überführt werden sollen.¹⁹

ASEAN und Indien haben im Oktober 2003 ein Rahmenabkommen unterzeichnet, das zu einem FTA führen soll, und führen seit Januar 2004 Verhandlungen. Die von der indischen Regierung vorgelegte 1414 Produkte umfassende Negativliste (Güter, die vom Freihandel ausgeklammert werden sollen) war eine kalte Dusche für die südostasiatischen Freihandelschampions.²⁰

1.3 Der neue Bilateralismus in Ostasien – Übersicht

Zu Beginn des Jahres 2006 stellt sich die FTA-Situation Japans, Chinas und Koreas wie folgt dar (Tab. 1–3). Die Reihenfolge gibt die Konkretisierungsstufen wieder; von Projekten, die sich erst in der Sondierungsphase befinden, wird abgesehen.

17 Vgl. *Korea and ASEAN – A Partnership for Peace and Prosperity*, Keynote Address by H.E. HYUN-CHONG KIM, Minister for Trade, The Republic of Korea, Kuala Lumpur, 12.12.2005; *Seoul to Sign Trade Deal with ASEAN*, Arirang News, 30.11.2005; *Korea, ASEAN Agree on Freeing Goods Trade*, Korea Times, 9.12.2005; *Korea saw rapid FTA progress in 2005*, Korea Herald, 10.1.2006.

18 *Australian ambassador's big regret: no FTA*, Korea Herald, 12.12.2005.

19 Der malaysische Premierminister ABDULLAH BADAWI z.B. äusserte: "The East Asian FTA is a real possibility because the various bilateral FTAs can quite easily evolve into a region-wide FTA involving all the 13 countries." (*Work with WTO, says Abdullah*, New Straits Times, 11.12.2005; vgl. auch *Enlarged East Asian FTA Not Intended To Replace WTO*, Bernama, 10.12.2005).

20 In der offiziellen Erklärung des malaysischen Vorsitzes des ASEAN-Indien-Gipfels heisst es: "ASEAN is concerned on the proposal by India to exclude a substantial portion of trade from the FTA through exclusion of a large number of products from tariff concessions."

Tabelle 1 Bilaterale Wirtschaftsabkommen Japans
(Stand: Januar 2006)

Partnerländer resp. -regionen:	Status:	Datum:
Singapur	in Kraft	11/2002
Mexiko	in Kraft	4/2005
Malaysia	Abkommen unterzeichnet	12/2005
Philippinen	Einigung auf Abkommen	12/2004
Thailand	Einigung auf Abkommen	8/2005
Indonesien	laufende Verhandlungen	
Chile	laufende Verhandlungen	
Südkorea	Verhandlungen unterbrochen	
ASEAN	Rahmenabkommen, Verhandlungen in Vorbereitung	10/2003
Vietnam	gemeinsame Studiengruppe, Beginn Verhandlungen	2/2006
Australien	gemeinsame Studiengruppe	
Südafrika	gemeinsame Studiengruppe	
Schweiz	gemeinsame Studiengruppe	
China	Abklärungen	
Brunei	Abklärungen	
Indien	Abklärungen	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Tabelle 2 Bilaterale Wirtschaftsabkommen Chinas
(Stand: Januar 2006)

Partnerländer resp. -regionen:	Status:	Datum:
Hongkong	in Kraft	1/2004
Macau	in Kraft	1/2004
ASEAN	Rahmenabkommen, laufende Verhandlungen	7/2003
Thailand	<i>early harvest</i> -Abkommen in Kraft, Verhandlungen im ASEAN-Rahmen	10/2003
Pakistan	<i>early harvest</i> -Abkommen in Kraft, laufende Verhandlungen	1/2006
Chile	Abkommen tritt in Kraft	7/2006
Neuseeland	laufende Verhandlungen	
Australien	laufende Verhandlungen	
Peru	laufende Verhandlungen	
Südafrika	laufende Verhandlungen	
Golfstaaten	laufende Verhandlungen	
Island	laufende Verhandlungen	
Südkorea	gemeinsame Studiengruppe	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Tabelle. 3 Bilaterale Wirtschaftsabkommen Südkoreas
(Stand: Januar 2006)

Partnerländer resp. -regionen:	Status:	Datum:
Chile	in Kraft	4/2004
Singapur	Abkommen unterzeichnet, Beginn Implementierung	8/2005 3/2006
EFTA	Abkommen unterzeichnet	12/2005
Mexiko	Rahmenabkommen laufende Verhandlungen	9/2005
ASEAN	Rahmenabkommen	12/2005
Kanada	laufende Verhandlungen	
Japan	Verhandlungen unterbrochen	
China	gemeinsame Studiengruppe	
Indien	gemeinsame Studiengruppe	
MERCOSUR	gemeinsame Studiengruppe	
Malaysia	Abklärungen	
USA	Abklärungen, Verhandlungen angekündigt	
EU	Abklärungen	5/2006

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Tabelle 4 zeigt die FTA-Situation Singapurs; die wichtigsten Abkommen der anderen ASEAN-Länder wurden bereits in Tabelle 1–3 aufgeführt.

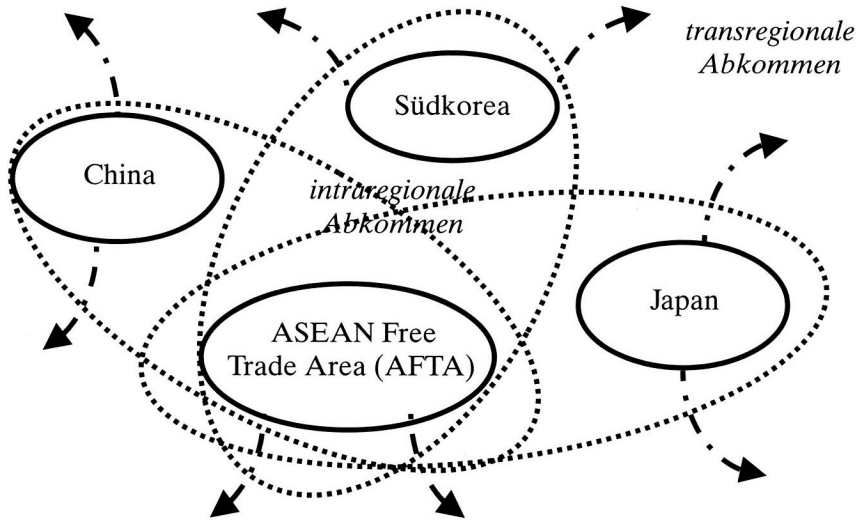
Tabelle 4 Bilaterale Wirtschaftsabkommen Singapurs
(ohne Berücksichtigung der Verhandlungen im ASEAN-
Rahmen; Stand: Januar 2006)

Partnerländer resp. -regionen:	Status:	Datum:
Neuseeland	in Kraft	1/2001
Japan	in Kraft	11/2002
EFTA	in Kraft	1/2003
Australien	in Kraft	7/2003
USA	in Kraft	1/2004
Jordanien	in Kraft	8/2005
Indien	Abkommen unterzeichnet	6/2005
Südkorea	Abkommen unterzeichnet, Beginn Implementierung	8/2005 3/2006
Panama	Einigung auf Abkommen	4/2005
Mexiko	Rahmenabkommen, laufende Verhandlungen	11/2000
Sri Lanka	Rahmenabkommen, laufende Verhandlungen	8/2003
Ver. Arabische Emirate	Rahmenabkommen, laufende Verhandlungen	3/2005
Kanada	laufende Verhandlungen	
Pakistan	laufende Verhandlungen	
Peru	laufende Verhandlungen	
Qatar	laufende Verhandlungen	
Kuwait	laufende Verhandlungen	
Bahrain	Abklärungen	
Ägypten	Abklärungen	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Wie erwähnt betonen alle Regierungen regelmässig ihr Interesse an einer zukünftigen Multilateralisierung dieser Abkommen. 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 vier unterschiedlicher Abkommen als handelspolitischer Grundstruktur der Region Ostasien folgt (Abb. 1), nämlich eine ASEAN-Freihandelszone (AFTA, Realisierung geplant bis 2010), eine China-ASEAN-Freihandelszone (Realisierung geplant bis 2010), eine Japan-ASEAN-Freihandelszone (Realisierung geplant bis 2012) sowie – vermutlich wenige Jahre später – eine Korea-ASEAN-Freihandelszone. Für die weniger entwickelten ASEAN-Mitgliedsländer (Myanmar, Laos, Kambodscha und Vietnam) sind jeweils einige Jahre Anpassungsfrist vorgesehen.

Abbildung 1 Handelspolitische Grundstruktur der Region Ostasien, mittelfristig



Quelle: Eigene Darstellung

1.4 Transregionale Abkommen

Für alle Länder Ostasiens stehen FTA mit Ländern der Region im Vordergrund; diese Regionalorientierung ist allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt. In Südostasien betreibt sicherlich Singapur die am stärksten global orientierte Aussenwirtschaftspolitik, gefolgt von Thailand. Im Vordergrund stehen zunächst die Beziehungen zu den «Nachbarländern» Australien und Neuseeland, die wirtschaftlich bereits eng mit dem ostasiatischen Raum verflochten sind, aber dies erst jetzt auf eine rechtliche Basis zu stellen beginnen. Singapur bemüht sich darum, alle APEC-Länder, die an der raschen Bildung einer transregionalen Freihandelszone interessiert waren, zusammenzubringen. Im Juni 2005 wurde der Abschluss eines Vier-Länder-FTA mit Neuseeland, Chile und Brunei bekannt gegeben.²¹ Dieses Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, das von den Initiatoren als «last-generation FTA» bezeichnet wird, hat eine Klausel, die den Beitritt weiterer APEC-Mitglieder ermöglicht.

²¹ Brunei, Chile, N.Z., Singapore strike 4-way FTA, Asian Economic News, 6.6. 2005.

Für Japan und Korea, deren Unternehmen sich auf ausländischen Märkten in starker Konkurrenz befinden, geht es vor allem darum, ungehinderten Zugang zu diesen möglichst vor dem Konkurrenten zu haben, oder zumindest ohne grösseren zeitlichen Abstand, der sich zu einer strukturell nachteiligen Position verfestigen könnte. Die Regierungen der beiden Länder beobachten sich dementsprechend intensiv, und ein Verhandlungsvorsprung des einen Landes führt zu einer Steigerung des aussenwirtschaftspolitischen Engagements beim anderen. Dass Mexiko das erste Land ausserhalb Ostasiens war, mit dem ein FTA gesucht wurde, ist darauf zurückzuführen, dass japanische Unternehmen stark involviert waren in das so genannte *Maquiladora*-System, in dessen Rahmen Produktionsstandorte entlang der US-mexikanischen Grenze zollfrei mit Rohstoffen und Komponenten beliefert werden konnten. Infolge des NAFTA-Abkommens lief diese Regelung aus – was japanische Automobilproduzenten in Mexiko deutlich benachteiligte.²² Ein FTA mit Mexiko bedeutete Zugang zum nordamerikanischen Markt, während Chile diese Rolle für Südamerika erfüllt.

2 Chancen für die Schweiz und EFTA

Aus dieser Situation im asiatisch-pazifischen Raum ergeben sich Chancen und Handlungsmöglichkeiten für Drittländer wie die Schweiz resp. die EFTA, ihr weltweites FTA-Netz weiter auszubauen. Mit dem südostasiatischen Stadtstaat Singapur, der wirtschaftliche Zentrumsfunktionen für die ganze Region Südostasien ausübt, ist ein FTA wie erwähnt bereits seit drei Jahren in Kraft. 2005 wurde dort zudem ein Swiss Business Hub ASEAN²³ eingerichtet. Mit Thailand wurden FTA-Verhandlungen aufgenommen. Mit Indonesien steht man in einem «vertieften Dialog» über eine Verhandlungsaufnahme; vereinbart wurde die Einsetzung einer gemeinsamen Studiengruppe, die bis Ende 2006 Umfang und Inhalt eines möglichen präferenziellen Handelsabkommens EFTA-Indonesien untersuchen soll. Die EFTA-Staaten prüfen die Situation laufend in Bezug auf weitere potenzielle Freihandelspartner.²⁴ In diesem Zusammenhang wird jeweils auch betont, dass die Wirtschaftsbeziehungen mit der Volksrepublik China für die EFTA hohe Priorität haben.

22 Vgl. METI *White Paper* 2003: 297ff. MANGER (2005).

23 Dieser 15. Swiss Business Hub ist ein Gemeinschaftswerk der Schweizer Botschaften in Südostasien und zuständig für alle zehn ASEAN-Länder.

24 BERICHT ZUR AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK 2005, S. 41.

2.1 FTA EFTA-Korea

Die EFTA-Staaten und Korea setzten Ende 2003 eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein, um eine Machbarkeitsstudie über ein umfassendes FTA zu erstellen. Im Juli letzten Jahres wurden die Verhandlungen EFTA-Korea abgeschlossen, und ein FTA wurde am Rande der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2005 unterzeichnet. Es liberalisiert den Handel mit Industrieerzeugnissen, verarbeitete Agrarprodukten (inkl. Fisch und andere Meeresprodukte) sowie Dienstleistungen, es erhöht den Schutz des geistigen Eigentums und enthält Regeln für den Wettbewerb und das öffentliche Beschaffungswesen. Gleichzeitig schloss die Schweiz (zusammen mit Island und Liechtenstein) ein Abkommen mit Korea über Niederlassung und Schutz von Investitionen ab, welches über das bestehende bilaterale Investitionsschutzabkommen Schweiz-Korea hinausgeht und dieses ablösen wird, sowie ein bilaterales Abkommen über unverarbeitete Agrarprodukte, welches Zollkonzessionen für ausgewählte Landwirtschaftserzeugnisse enthält.²⁵ Nach der Ratifizierung durch die Vertragsstaaten wird das FTA am 1. Juli 2006 in Kraft treten. Korea wird damit der nach der EU wirtschaftlich bedeutendste Freihandelspartner der Schweiz. 2004 exportierte die Schweiz für 1.3 Mrd. CHF nach Korea und importierte von dort Erzeugnisse für 600 Mio. CHF Die schweizerischen Direktinvestitionen betragen inzwischen mehr als 1 Mrd. CHF.²⁶

2.2 Auf dem Weg zu einem FTA Schweiz-Japan

Angesichts seiner wirtschaftlichen Bedeutung stand Japan immer weit oben auf der aussenwirtschaftspolitischen Agenda der Schweiz (vgl. MILNER 2004). Bereits 1864 wurde ein Freundschafts- und Handelsvertrag geschlossen. Inzwischen ist Japan der dritt wichtigste Handelspartner der Schweiz, nach der EU und den USA. Seit mehr als zehn Jahren weist die Schweiz ununterbrochen einen Überschuss in der bilateralen Handelsbilanz mit Japan aus. Die Schweiz liegt hinter den USA, den Niederlanden, Frankreich und Deutschland auf dem fünften Rang der ausländischen Investoren in Japan (vgl. CHIAVACCI 2004). Umgekehrt tragen japanische Unternehmen nur 0.6% zu den Direktinvestitionen in der Schweiz bei.

25 BERICHT ZUR AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK 2005, S. 17f und 40f.

26 GEMPERLE (2005).

Ebenfalls seit mehr als zehn Jahren finden regelmässige Konsultationen auf Regierungsebene statt, in deren Rahmen die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, aber auch wissenschafts- und technologiebezogene Fragen erörtert werden. Periodische Gespräche finden auch im Bereich der Finanzdienstleistungen statt. Bei diesen Treffen geht es darum, den Stand der bilateralen Beziehungen zu beurteilen und Lösungen für die noch offenen Probleme zu finden. In den letzten Jahren wurden vor allem technische Handelshemmnisse (z.B. im Bereich pharmazeutischer Produkte) und Schwierigkeiten bei der Erteilung von Aufträgen im öffentlichen Beschaffungswesen diskutiert. 2004 erstellte die Schweizerische Handelskammer in Japan einen Bericht,²⁷ in dem folgende Themen aus Schweizer Sicht als vordringlich genannt werden:

- Revision des Doppelbesteuerungsabkommens,
- die Frage der Transferpreise in der Pharmaindustrie,
- regulatorische Fragen im Bankensektor (Fragmentierung des Marktes),
- Anliegen bez. der Infrastruktur in Japan,
- Erleichterungen im Tourismus
- sowie einige spezifischere handelspolitische Fragen.

Dies beruhte auf einer Umfrage unter schweizer Unternehmen in Japan, die u.a. ergab, dass:

- ein Drittel (31%) der Unternehmen mit regulatorischen Problemen kämpfen, vor allem in der chemischen/pharmazeutischen Industrie (78%) und im Banken und Versicherungsbereich (50%),
- 57% den Abschluss eines FTA begrüßen würden, 65% ein Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Standards, 65% ein Sozialversicherungs- und 73% ein Ausbildungs-Abkommen,
- für rund ein Drittel eine Revision des Doppelbesteuerungsabkommens dringlich ist.²⁸

Über diese Fragen hinaus würde ein FTA Schweiz-Japan Schweizer Unternehmen Vorteile auf dem japanischen Markt bieten, über die bisher kein anderes OECD-Land verfügt.²⁹ Auf japanischer Seite hängt der Wille zu einem baldigen Abschluss eines FTA davon ab, ob die Schweiz als «strategischer Partner» definiert wird. In die Waagschale werfen kann sie sicher ihre Bedeutung als Bildungs-, Forschungs-, Entwicklungs- und

27 Es handelt sich um einen Bericht zuhanden des damaligen Bundespräsidenten DEISS, der im Herbst 2004 Japan einen offiziellen Besuch abstattete (siehe *SCCIJ Board Briefs President Deiss*, Swiss Minutes, Autumn 2004, www.sccij.org).

28 *Survey Results of Swiss Companies in Japan*, Embassy of Switzerland, Tokyo, July 2004.

29 Das einzige OECD-Land mit einem FTA mit Japan ist Mexiko.

Technologiestandort sowie als Finanzplatz (vgl. KUROSAWA 2004). Die Schweiz erfüllt eine Reihe der genannten Kriterien zur Bewertung potenzieller FTA-Kandidaten. In der WTO decken sich die Positionen der beiden Länder fast durchgängig: Sensibel ist man in den gleichen Sektoren; beide sind Nettogewinner im globalen Strukturwandel und dies mit ähnlich gelagerten Interessen. Da Japan über den asiatisch-pazifischen Raum hinaus bisher mit keinem Land ein bilaterales Freihandelsabkommen abgeschlossen hat, könnte ein solches Abkommen mit der Schweiz für Japan durchaus eine neue strategische Verbindung bedeuten, die zur weiteren Internationalisierung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Japans beiträgt.³⁰ Bezüglich Direktinvestitionen hat der Japan Investment Council – ein Beratungsorgan unter der Leitung des Premierministers – die Schweiz bereits auf die Liste der sieben prioritär zu umwerbenden Länder genommen. Japanische Unternehmen sind aber schlecht informiert über das Verhältnis Schweiz-EU und die Chancen, die sich aus den bilateralen Verträgen für in der Schweiz tätige Firmen ergeben.³¹ Dies zeigt an, dass die Schweiz diesbezüglich Aufklärungsarbeit zu leisten hat.

Dass im Oktober 2005 eine gemeinsame FTA-Studiengruppe ihre Arbeit aufgenommen hat, ist sicherlich ein positives Signal. Japan hat allerdings eine bereits äusserst komplexe aussenwirtschaftspolitische Verhandlungsagenda für 2006 (und auch für die folgenden zwei bis drei Jahre; vgl. ZILTENER 2005b), und die Organisation des ostasiatischen Wirtschaftsraumes auf der Grundlage des entstehenden FTA-Netztes (Multilateralisierung) sowie die Verbesserung der gestörten Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn Korea und China beschäftigen die Planer in den grossen Ministerien vorrangig. Der Abschluss des Abkommens EFTA-Korea wird aber Druck auf Japan ausüben, mit seinem Nachbarland zumindest in Bezug auf die Schweiz bald gleichzuziehen.³²

30 Angeblich steht gerade das bislang FTA-kritische japanische Landwirtschaftsministerium dem Projekt wohlwollend gegenüber, da mit der Schweiz keine Probleme im Landwirtschaftssektor zu erwarten sind. Ein Abkommen mit der Schweiz wird auch als «geringes Risiko, geringe Erträge»-FTA diskutiert (*Interest groups holding nation on leash: Japan settles for 'low-risk, low-return' FTA goals*, Japan Times, 22.4.2005).

31 Umfrage siehe Fn. 28. Vgl. dazu die japanische Perspektive bei Mano (2004): «A bilateral agreement with Switzerland would give Japan indirect access to the EU, as in the case of the FTA with Mexico. (...) While the size of the Swiss market itself may not be so big, we should not ignore the proposal from this country, which has a unique strategy of its own. (...) In pursuing bilateral or regional FTAs, sheer numbers are not important. What Japan needs is a strategy that seeks balance in its relations with the Americas, Asia and Europe.»

32 Laut BERICHT ZUR AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK 2005 (S. 42) hat Japan kein Interesse an einem Vorgehen mit der EFTA gezeigt.

3 Schluss

Führende ostasiatische Aussenwirtschafts-Experten gehen davon aus, dass:

- die Staaten der Region noch einige Jahre mit dem Abschliessen bilateraler FTA beschäftigt sein werden,
- eine anschliessende Vereinheitlichung und Multilateralisierung alles andere als einfach wird,
- und Ostasien somit weit davon entfernt ist, eine kohärente handelspolitische Einheit ähnlich der EU zu bilden.³³

Daraus ergeben sich Chancen und Handlungsmöglichkeiten für Länder ausserhalb der Region hinsichtlich einer Vertiefung der Beziehungen zur wirtschaftlich am stärksten wachsenden Region der Welt. Allerdings wird die wachsende Komplexität der bilateralen FTA-Struktur der Region ein Problem, nicht nur für die Handelsdiplomatie, sondern auch für die in Ostasien tätigen Unternehmen.³⁴

33 Vgl. PARK/URATA/CHEONG (2005: 51f): "... consolidating different bilateral FTAs for region wide trade liberalization will not be easy because of the difficulty of standardizing different FTAs into one agreement. (...) it is highly unlikely that an East Asian FTA will emerge by itself as a result of amalgamation of bilateral FTAs (...) East Asia is not Europe and way off in constructing basic economic and political foundations for economic integration."

34 Vgl. KRUEGER (1997: 19): "Overlapping FTAs are doubly suspect, in light of the additional complexity and opacity they bring to trade measures. (...) economic inefficiencies associated with different costs will result (...) there will arise further pressure against subsequent multilateral trade liberalization as those choosing locations on the bases of these artificial cost differences oppose measures that reduce their advantages."

Literatur

- AOKI, MAKI (2004), *New Issues in FTAs: The Case of Economic Partnership Agreements between Japan and ASEAN Countries*, Institute of Developing Economies (IDE) APEC Study Center Working Paper Series 03/04, No. 8, Chiba: IDE.
- BERICHT ZUR AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK (2004), Bern.
- BERICHT ZUR AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK (2005), Bern.
- CAI, KEVIN (2004), Chinese Changing Perspective on the Development of an East Asian Free Trade Area, *Review of International Affairs* 3(4), pp. 584–599.
- CHENG, JOSEPH YU-SHEK (2004), The ASEAN-China Free Trade Area: Genesis and Implications, *Australian Journal of International Affairs* 58 (2), pp. 257–277.
- CHIAVACCI, DAVID (2004), Recruitment and Employment Practice of Swiss Corporations in Japan: Do Past Achievements Equal Future Success?, *Asiatische Studien* 52 (3), S. 491–518.
- DENT, CHRISTOPHER (2003), Networking the Region? The Emergence and Impact of Asia-Pacific Bilateral Free Trade Agreement Projects, *Pacific Review* 16 (1), pp. 1–28.
- DENT, CHRISTOPHER (2006), The New Economic Bilateralism in Southeast Asia: Region-Convergent or Region-Divergent?, *International Relations of the Asia-Pacific* 6 (1), pp. 81–111.
- DESKER, BARRY (2004), In Defence of FTAs: From Purity to Pragmatism in East Asia, *Pacific Review* 17 (1), pp. 3–26.
- GEMPERLE, REINHOLD (2005), Freihandelsvertrag EFTA-Südkorea, *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Dezember 2005, S. 21.
- GIBBS, MURRAY and WAGLÉ, SWARNIM (2005), *The Great Maze: Regional and Bilateral Free Trade Agreements in Asia*, Asia-Pacific Trade and Investment Initiative UNDP Regional Center in Colombo, December 2005, Colombo: UNDP Centre (www.undprcc.lk).
- HUG, DANIEL (2006), Der Wettlauf der asiatischen Tiger, *NZZ am Sonntag*, 1. Januar 2006, S. 26.
- KUROSAWA, TAKAFUMI (2004), Das Image der Schweizer Wirtschaft in Japan: Wirtschaftspolitische Selbstbildnisse im Zuge eines Modernisierungsprozesses, *Asiatische Studien* 58 (2), S. 365–387.
- KRUEGER, ANNE O. (1997), *Problems with Overlapping Free Trade Areas*, in: TAKATOSHI ITO and ANNE O. KRUEGER (Hrsg.), *Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements*, National Bureau of Economic Research (NBER), East Asia Seminar on Economics, Vol. 6, Chicago: University of Chicago Press, pp. 9–23.

- LIM, CHIN BENG (2001), Regionalism: A Singaporean Perspective, *Asia-Pacific Review* 8 (2), pp. 10–17.
- LOW, LINDA (2003), Multilateralism, Regionalism, Bilateral and Cross-regional Free Trade Agreements: All Paved with Good Intentions for ASEAN?, *Asian Economic Journal* 17 (1), pp. 65–86.
- LOW, LINDA (2004), A Comparative Evaluation and Prognosis of Asia Pacific Bilateral and Regional Trade Arrangements, *Asian-Pacific Economic Literature* 18 (1), pp. 1–11.
- MAKIHARA, MINORU (2003), Developing and Implementing a Strategic Trade Policy, *Economic Trend*, Dezember 2003 (www.keidanren.or.jp).
- MANO, TERUHIKO (2004), Japan should entertain Swiss offer when planning its FTA strategy, *Japan Times*, 27.12.2004.
- METI, Ministry of Economy, Trade and Industry (2000), *The Economic Foundations of Japanese Trade Policy: Promoting a Multi-Layered Trade Policy*, Tokyo, Internet: www.meti.go.jp (as of 3 march 2006).
- METI, Ministry of Economy, Trade and Industry (2003), *White Paper on International Economy and Trade*, Tokyo Internet: www.meti.go.jp (as of 3 march 2006).
- METI, Ministry of Economy, Trade and Industry (2004), *Japan's Policy to Strengthen Economic Partnership*, Tokyo Internet: www.meti.go.jp (as of 3 march 2006).
- MILNER, STEFFEN ERIK (2004), Japan: Der wichtigste Handelspartner der Schweiz in Asien, *Volkswirtschaft* 10, S. 56–62.
- MANGER, MARK (2005), Competition and Bilateralism in Trade Policy: The Case of Japan's Free Trade Agreements, *Review of International Political Economy* 12 (5), pp. 804–828.
- MUNAKATA, NAOKO (2001), *Evolution of Japan's Policy Toward Economic Integration*, Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI) Discussion Paper Series 02-E-006, Tokyo, RIETI.
- SDA (2005), Plädoyer für den Bilateralismus, 2. September 2005.
- PARK, YUNG CHUL, URATA, SHUJIRO and INKYO CHEONG (2005), *The Political Economy of the Proliferation of FTAs*, paper prepared for presentation at the PAFTAD 30 meeting in Honolulu, Hawaii, February 19–21, 2005.
- RAJAN, RAMKISHEN S. (2005), Trade Liberalization and the New Regionalism in the Asia-Pacific: Taking Stock of Recent Events, *International Relations of the Asia-Pacific* 5 (2), pp. 217–233.
- SCHWARZ, GERHARD (2005), Die Schweiz lebt gut von Direktinvestitionen, *Neue Zürcher Zeitung*, 21. Dezember 2005, S. 21.
- SEN, RAHUL (2004), *Free Trade Agreements in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

- YOSHIMATSU, HIDETAKA (2005), Japan's Keidanren and Free Trade Agreements: Societal Interests and Trade Policy, *Asian Survey* 45 (2), pp. 258–278.
- ZILTENER, PATRICK (2004), Asia Pacific Economic Cooperation (APEC): Vom «offenen Regionalismus» zum «neuen Bilateralismus», *Aussenwirtschaft* 59 (2), S. 153–170.
- ZILTENER, PATRICK (2005a), *Japans Strategie bilateraler Wirtschaftsabkommen: Chronologie und Etappen der Herausbildung, 1998–2005*, Japan 2005 – Politik und Wirtschaft, Jahrbuch des Instituts für Asienkunde (IfA), Hamburg: IfA.
- ZILTENER, PATRICK (2005b), Die Verhandlungen über bilaterale Wirtschaftsabkommen zwischen Japan und ASEAN-Ländern, 2000–2005, *Aussenwirtschaft* 60 (3), S. 279–304.