

Hilpert, Hanns Günther

**Research Report**

## Freihandelsabkommen mit Korea: Chancen für die europäische Politik und Wirtschaft

SWP-Aktuell, No. 57/2009

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Hilpert, Hanns Günther (2009) : Freihandelsabkommen mit Korea: Chancen für die europäische Politik und Wirtschaft, SWP-Aktuell, No. 57/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254861>

**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.*

# Freihandelsabkommen mit Korea

## Chancen für die europäische Politik und Wirtschaft

Hanns Günther Hilpert

Erstmals vereinbart die EU ein Freihandelsabkommen mit einem asiatischen Land. Nach 26 Monaten zäher Verhandlungen haben sich die Republik Korea und die EU auf eine umfassende Liberalisierung ihrer Handels- und Wirtschaftsbeziehungen geeinigt. Dadurch wird zwischen Europa und Südkorea die nach NAFTA weltweit zweitgrößte Freihandelszone entstehen. Auf den entgegengesetzten Enden der eurasischen Landmasse gelegen werden sich Europa und die koreanische Halbinsel durch das Abkommen politisch und wirtschaftlich näher kommen. Gegen das Korea-EU Free Trade Agreement (KOREU FTA) gibt es allerdings von Teilen der europäischen Wirtschaft erhebliche Widerstände, so dass die Ratifizierung kein Selbstläufer sein wird. Europas Automobilindustrie beispielsweise hält KOREU für unausgewogen. Gesamtwirtschaftlich ist das Abkommen jedoch positiv zu sehen. Gerade für die von der Finanzkrise gebeutelte deutsche Exportindustrie ergeben sich große Chancen. Handelspolitisch setzt KOREU ein positives Zeichen gegen den weltweiten Trend zum Protektionismus.

Korea ist für Europa und Deutschland ein wichtiger Handelspartner. Mit einem Exportwert von 25,6 Mrd. Euro und einem Importwert von 39,4 Mrd. Euro war Korea 2008 nach den USA, China und Japan viertgrößtes außereuropäisches Ziel- und Lieferland der EU. Auf Deutschland entfallen dabei etwa ein Drittel der EU-27-Ausfuhren und ein Fünftel der EU-27-Einfuhren. Für Korea ist das mit der EU vereinbarte Freihandelsabkommen allerdings noch wichtiger. Die EU ist Koreas zweitgrößter Handelspartner, größter Auslandsinvestor und ein zentraler Technologiepartner. Zudem sind Koreas tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse deutlich höher als die der EU,

so dass Koreas Marktöffnungen sehr viel weiter reichen werden. Angesichts des hohen Stellenwerts im Außenhandel, den die EU und Korea füreinander besitzen, überrascht es nicht, dass KOREU für beide Seiten bisher das größte Freihandelsabkommen ist. Es handelt sich um ein ehrgeiziges Liberalisierungsvorhaben, das weit über Zollsenkungen hinausgeht. KOREU hat nach Ansicht der Europäischen Kommission Modellcharakter für zukünftige Freihandelsabkommen der EU mit außereuropäischen Handelspartnern.

## **Zollabbau mit Übergangsfristen und Ausnahmen**

Bei der Zollliberalisierung starten die EU und Korea mit höchst unterschiedlichen Voraussetzungen: Beträgt der WTO-gebundene Durchschnittszoll der EU 5,4%, so beläuft er sich im Falle Koreas auf 17%. Hoch ist auch mit 5,9% der handelsgewichtete Durchschnittszollsatz Koreas für Industrieimporte aus Europa. Im Agrarbereich geht die Kommission gar von einem Durchschnittszoll von 35% aus. Demgegenüber schützt die EU ihren Binnenmarkt mit niedrigen Durchschnittszöllen vor der koreanischen Konkurrenz. KOREU zwingt also zuvorderst Korea zu einem drastischen Zollabbau. Vereinbart wurde, Zölle im industriellen Warenhandel nahezu vollständig zu beseitigen. 70% der Industriezölle werden mit Inkrafttreten von KOREU sofort aufgehoben. Nach drei Jahren sollen es 92%, nach fünf Jahren 97% sein. Nach sieben Jahren soll im Industriehandel Zollfreiheit verwirklicht sein. Hart und lange gerungen wurde um die Autozölle. Der Kompromiss sieht vor, dass Mittel- und Oberklassewagen mit einem Hubraum von mehr als 1500 Kubikzentimetern bereits nach drei Jahren zollfrei gestellt werden, Kleinwagen aber erst nach fünf Jahren.

Im Vergleich zur Industrie ist die Liberalisierung im Agrarbereich weniger umfassend und die Übergangsfristen sind länger. Wegen des sehr hohen Zollaussgangsniveaus in Korea sind die Zollsenkungen allerdings teilweise drastisch. Mit Inkrafttreten des Abkommens gilt Zollfreiheit unter anderem für Äpfel, Pfirsiche, Weintrauben, Fruchtsäfte, Wein, Oliven, Tomatenpüree, Schnittblumen, Hähnchenfleisch sowie Milch und Molkereiprodukte, für Letztere im Rahmen festgelegter Importquoten. Andere Nahrungs- und Genussmittel wie Whisky, Olivenöl, Schokolade, Käse, Stärke und Schweinefleisch erhalten zum Teil deutlich längere Übergangsfristen von bis zu 15 Jahren. Reis wird von der Liberalisierung ganz ausgenommen. Für eine Reihe weiterer Produkte bleiben die Zollsätze unverändert, zum Beispiel für Orangen,

Zwiebeln, Knoblauch, Pfeffer und Ginseng.

Alles in allem werden EU-Industrie- und Agrarexporteure nach Angaben der Kommission künftig 1,6 Mrd. Euro Zölle einsparen, koreanische Exporteure 1,1 Mrd. Euro. Von dem Zollabbau werden auf europäischer Seite insbesondere Maschinenbau (450 Mio. Euro), Agrarwirtschaft (380 Mio. Euro) und Chemie (180 Mio. Euro) profitieren. Zu erwähnen ist auch, dass eine allgemeine Schutzklausel es erlaubt, Zölle für eine begrenzte Zeit wieder zu erheben, wenn infolge eines plötzlichen Anstiegs von Importen ein Schaden für die heimische Wirtschaft entstehen sollte.

## **Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse**

In der Wahrnehmung der europäischen Industrie galten Koreas hohe Zölle immer als Belastung. Als größere und zuweilen entscheidende Marktzugangshemmnisse aber sah man die nicht-tarifären Handelshemmnisse. Die Nichtanerkennung internationaler Standards, die Mängel im gewerblichen Rechtsschutz und Wettbewerbsrecht, die behördliche Willkür bei Betriebsgenehmigungen, Umweltauflagen, Lizenzierungsverfahren und anderem summieren sich zu einem nur schwer kalkulierbaren Kostenblock, der viele Unternehmen ganz von einem Markteintritt in Korea abschreckte.

Ein Schwerpunkt der Verhandlungen lag deshalb darauf, technische und administrative Marktzugangshemmnisse zu beseitigen, nämlich im Rahmen sogenannter Sektorkapitel für die Bereiche Auto, Elektro, Chemie, Pharma, Medizintechnik, Kosmetika und alkoholische Getränke. Für die Elektrotechnik wurde vereinbart, dass die kostspieligen Tests und Zertifizierungen in Korea wegfallen. Künftig werden EU-Zertifizierungen und Produkttests genügen. Für den Pharmasektor sagte Korea eine verbesserte Transparenz bei der staatlichen Preisfestlegung für Medikamente zu. Heikel und langwierig waren die Verhandlungen im Kfz-Bereich. Technische und administrative

Handelshemmnisse zusammen mit der gezielten Diskriminierung ausländischer Anbieter hatten dafür gesorgt, dass Koreas Autoimportmarkt lange Zeit verschlossen blieb. Noch im Jahr 2000 belief sich der ausländische Marktanteil auf dem koreanischen Automarkt auf gerade einmal 0,4%, inzwischen ist er laut Angaben des koreanischen Autoimportverbandes KAIDA auf 6% gestiegen (2008). Die Europäer stellten klar, der EU-Zollschutz werde nur dann abgebaut, wenn die nicht-tarifären Markthemmnisse in Korea fielen. Die EU-Kommission erreichte, dass Korea bei etwa 50 relevanten Normen die internationalen Standards anerkennt und weitere 30 Normen innerhalb von fünf Jahren mit diesen harmonisiert. Damit wurden auch wesentliche Forderungen der europäischen Autoindustrie erfüllt. Europäische Anbieter brauchen künftig die mit diesen Normen verbundenen kostspieligen Tests nicht mehr zu gewährleisten. Auch in der symbolträchtigen Einzelfrage der Standards für die Abgaskontrolle von Fahrzeugmotoren (On-Board-Diagnose) konnte ein Kompromiss erzielt werden. Korea erkennt die kommende Generation der europäischen Normen (Euro 6) ab deren Einführung an (vorgesehen für spätestens 2014). Für die Übergangszeit (2010–2013) akzeptiert es Einfuhrquoten für Fahrzeuge, die mit dem bestehenden europäischen Messverfahren (Euro 5) getestet wurden, obwohl sie den strikten koreanischen Abgasvorschriften nicht entsprechen. Damit die koreanischen Behörden künftige Regulierungen nicht dazu nutzen, ausländische Hersteller vom Inlandsmarkt auszuschließen, wird eine gemeinsame Arbeitsgruppe fortan die Einführung und Umsetzung aller Normen und Standards überwachen. Außerdem verpflichtet sich Korea in einer Auffangbestimmung, auf Markt Zugangsbeschränkungen im Automobilssektor generell zu verzichten. Speziell mit Blick auf den kritischen Kfz-Bereich wurde ein Streitschlichtungsmechanismus vereinbart, der im Vergleich zu dem etablierten WTO-Verfahren deutlich rascher und effizienter funktioniert.

Vorgesehen sind kürzere Fristen für das Schiedsgerichtsverfahren (75 statt 120 Tage) und für die Erfüllung des Schiedsspruches (90 statt 150 Tage), außerdem ein wirkungsvoller Einsatz von Rechtsmitteln.

### **Umstrittene Zollrückerstattungen**

KOREU gestattet beiden Seiten weiterhin Zollrückerstattungen (duty drawback). Dabei handelt es sich um Rückzahlungen der Einfuhrzölle auf Vorprodukte, die nach ihrer Be- oder Verarbeitung wieder ausgeführt werden, beispielsweise von Zöllen auf chinesische Komponenten, die in koreanische Exportgüter eingebaut werden. Dass Freihandelsabkommen Zollrückvergütungen zulassen, ist an sich ein systematischer Fehler, da damit Importwaren von Zöllen auf Vorleistungsgüter freigestellt werden, während inländische Anbieter weiterhin Zölle auf die gleichen Vorleistungen entrichten müssen.

Da Korea gedroht hatte, an dieser Frage die gesamten Verhandlungen scheitern zu lassen, machte die Kommission ein bedeutendes Zugeständnis, indem sie Zollrückerstattungen gewährte und damit von ihrer bisherigen Linie abrückte, in präferenziellen Abkommen Drawback zu verbieten. Dem zolltechnischen Anreiz, Vorprodukte aus Drittstaaten verstärkt für den Export zu verwenden, stehen aber zwei wichtige Regelungen entgegen: Erstens legen Ursprungsregeln den maximal erlaubten Anteil von Vorleistungen aus Drittländern fest. In den für die EU sensiblen Bereichen Autos und Konsumelektronik liegt der Ursprungsanteil von Fremdprodukten bei 45%, bei Kfz-Teilen bei 50%. Um Ursprungswerte zu ermitteln, sind sowohl die Wertschöpfungsmethode als auch die Tarifsprungmethode zulässig. Zweitens soll ein Schutzklauselmechanismus die Nachteile mindern, die durch Zollrückerstattungen entstehen können. Besteht der Verdacht, dass der Anteil importierter Vorleistungen in Exportwaren signifikant gestiegen ist, können Konsultationen eingeleitet werden, wobei die Beweislast beim Beklagten liegt. Bestätigt

sich der Verdacht, tritt die Schutzklausel in Kraft, die mögliche negative Auswirkungen der Zollrückerstattung begrenzt.

### **Marktöffnungen bei Dienstleistungen**

Ein wichtiges Verhandlungsziel der EU war die Öffnung der koreanischen Dienstleistungsmärkte. Der europäisch-koreanische Dienstleistungsverkehr macht dem Umfang nach zwar gerade ein Viertel des bilateralen Warenverkehrs aus, entwickelte sich in den vergangenen Jahren aber deutlich dynamischer und ist ein Bereich, in dem europäische Unternehmen über Wettbewerbsvorteile verfügen. Außerdem erzielten die Länder der EU im bilateralen Dienstleistungshandel mit Korea einen Überschuss – im Gegensatz zum Warenverkehr. Tatsächlich konnten die Kommission Marktöffnungen und Liberalisierungen über die gesamte Palette der Dienstleistungen durchsetzen. Beispielsweise sind künftig in der Telekommunikation, einschließlich des Festnetzbereichs und der Satellitendienste, Investitionen und Beteiligungen möglich. Banken und Versicherungen haben in Zukunft das Recht, inländische Daten ins Ausland zu transferieren und dort zentral zu administrieren, wodurch sich ihre Kosteneffizienz erheblich verbessern wird. Abwasserentsorgungsdienste erhalten den diskriminierungsfreien Zutritt zu Ausschreibungen. Lediglich der Gesundheits- und der Bildungssektor bleiben verschlossen. Eine Meistbegünstigungsklausel stellt sicher, dass eventuelle weitergehende Zugeständnisse Koreas an Drittstaaten automatisch auch für die EU gelten.

### **WTO-Plus-Abkommen**

Neben den traditionellen Handelskapiteln enthält KOREU zahlreiche Bestimmungen in den sogenannten WTO-Plus-Themen. Damit geht das Abkommen in mehreren Kapiteln weit über multilaterale Verpflichtungen für beide Seiten innerhalb der WTO hinaus: (1) Industriesubventionen sind

verboten. Dies gilt sowohl für unbegrenzte Kreditgarantien als auch für Restrukturierungskredite, die keinen plausiblen Sanierungsplan beinhalten. (2) Wettbewerbsregeln sollen verhindern, dass marktbeherrschende Unternehmen, einschließlich solcher im Staatsbesitz, ausländische Anbieter durch unfairen Wettbewerb oder Markt Zugangsbeschränkungen fernhalten. (3) Im Rahmen von TRIPS-Plus-Regeln zu Schutz und Durchsetzung der Rechte geistigen Eigentums gilt der Urheberrechtsschutz fortan auch in Korea 70 anstatt 50 Jahre lang. Produktpiraterie wird künftig strafrechtlich verfolgt. Herkunftsbezeichnungen von 165 europäischen und 64 koreanischen namentlich aufgeführten Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln werden in beiden Märkten geschützt sein. Beide Seiten verständigten sich weiterhin auf (4) Sozial- und Umweltstandards, (5) beidseitige Transparenz in der industriellen Regulierung und (6) einen verbesserten Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten auf föderaler und nationaler Ebene. (7) Auf französischen Wunsch wurde eine Vereinbarung zur kulturellen Kooperation geschlossen. (8) Die nordkoreanische Sonderwirtschaftszone Gaesong ist vorläufig nicht in das Freihandelsabkommen einbezogen. Über den handelsrechtlichen Status der dort produzierten Waren soll entsprechend einer »Enabling Clause« ein bilateral besetzter Ausschuss befinden.

### **Positive gesamtwirtschaftliche Wirkungen**

Infolge der vereinbarten Liberalisierungen werden sich die Handelsbeziehungen zwischen Korea und Europa zweifellos erweitern und vertiefen. Zu fragen ist jedoch, ob sich über diese pauschale Erkenntnis hinaus aussagekräftige Prognosen zur quantitativen Wirkung auf Außenhandel und Einkommen abgeben lassen. Studien geben näherungsweise Antworten. Das dänische Institut Copenhagen Economics hatte schon vor Verhandlungsbeginn im Auftrag der EU-Kommission die makro-

ökonomischen Wirkungen eines europäisch-koreanischen Freihandelsabkommens untersucht. Mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell errechnete es, dass der europäische Koreaexport um 19,1 Mrd. Euro und der europäische Koreaimport um 12,8 Mrd. Euro steigen können. Dabei wurde angenommen, dass zwar die Industriezölle vollständig und ohne Übergangsfristen reduziert würden, die Agrarzölle aber lediglich um 40% und die Dienstleistungszolläquivalente um 25%. Die errechneten Zuwächse dürften aber in der Realität übertroffen werden. Denn erstens berücksichtigt die statische Berechnung der Einkommensgewinne nicht, dass wegen der Liberalisierungen mehr investiert wird, die Produktivität rascher zunimmt und neue Technologien frühzeitig eingeführt werden. Zweitens wurde die Beseitigung der nicht-tarifären Handelshemmnisse nicht in die Simulation einbezogen.

Copenhagen Economics und das Korean Institute for International Economic Policy (KIEP) haben auch die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von KOREU auf Produktion und Einkommen simuliert. Einheitlich rechnen beide Institute für Europa mit nur bescheidenen Einkommensgewinnen im Promillebereich infolge einer besseren Ressourcenallokation sowie Produktionssteigerungen, aber mit beträchtlichen Zugewinnen für Korea (+0,6% des BIP). Korea profitiert deutlich stärker: einmal weil die EU im koreanischen Außenhandel relativ viel Gewicht hat, außerdem durch das sehr viel höhere Protektionsausgangsniveau. Vorteilhaft wird KOREU für Europa aber aus konjunkturpolitischen Gründen sein. Vor dem Hintergrund der rezessionsbedingt schwachen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wirken die Handelsliberalisierungen wie ein mehrere Milliarden Euro schweres Konjunkturprogramm. Die durch KOREU generierten Nettoexporte (= Exportzuwächse abzüglich Importzuwächse) sind zusätzliches inländisches Einkommen, das außerdem über Multiplikatoreffekte neue gesamtwirtschaftliche Nachfrage erzeugt. Da die Marktöffnungen dauerhaft, also

keine Einmaleffekte sind, wird der Multiplikator voraussichtlich größer als 1 sein, also beträchtliche positive Einkommenswirkungen entfalten. Insofern steht zu hoffen, dass KOREU sich insbesondere für die von der Finanzkrise gebeutelte deutsche Exportindustrie als wichtige konjunkturelle Unterstützung erweist.

Wie sich eine Liberalisierung auf die einzelnen Wirtschaftszweige auswirkt, hat die Schweizer Prognos AG im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums untersucht, indem sie Export- und Bedrohungspotentiale speziell für Deutschland abzuschätzen versuchte und dabei auch die dämpfenden Effekte der globalen Finanzmarktkrise einberechnete. Der Untersuchung zufolge wird der Maschinenbau der große Gewinner sein, denn nach Wegfall der hohen Zollschränken dürfte er seine jährlichen Exporte nach Korea deutlich um gut 7 Mrd. Euro steigern. Überraschenderweise könnte wohl auch die deutsche Elektronikindustrie in annähernd hohem Umfang von KOREU profitieren. Positive, wenn auch geringere Nettoeffekte (aber immerhin im dreistelligen Millionenbereich) sind für die Chemie, den Pharmasektor, die Versicherungswirtschaft und die Automobilzuliefererindustrie zu erwarten. Weil Zollschränken und nicht-tarifäre Handelshemmnisse beseitigt wurden, darf auch der deutsche Fahrzeugbau mit steigenden Exporten nach Korea rechnen. Der europäische Import koreanischer Fahrzeuge dürfte sich allerdings viel spürbarer ausweiten. Das koreanische Samsung Research Institute schätzt, dass etwa die Hälfte des koreanischen Exportzuwachses, also rund 6 Mrd. Euro pro Jahr, auf den Automobilssektor entfallen wird. Da sich die koreanische Fahrzeugindustrie auf Klein- und Mittelklassewagen spezialisiert hat, dürften die koreanischen Marktanteile in Europa kaum zu Lasten der deutschen Premiumhersteller gehen.

### **Erfolg für Koreas Handelspolitik**

Korea, das unter den großen Welthandelsnationen noch am längsten am Prinzip des

diskriminierungsfreien Multilateralismus festgehalten hatte, hat sich als Spätstarter an die Spitze des Bilateralismuswettlaufs in Asien gesetzt. Korea hat bislang Freihandelsabkommen mit Chile (2004), der EFTA (2005), Singapur (2006), ASEAN (2006), den USA (2007) und Indien (2009) vereinbart. Dabei ist die Ratifizierung des koreanisch-amerikanischen Freihandelsabkommens KORUS FTA noch höchst unsicher, weil sich im amerikanischen Kongress Widerstand formierte. Mit Japan, Kanada, Australien, Neuseeland, Mexiko, Peru, Kolumbien und dem Golfkooperationsrat befindet sich Korea in Verhandlungen. Geplant ist auch, mit China Gespräche aufzunehmen.

Die forsche Gangart in der Handelspolitik unterstützt Koreas außenwirtschaftliche Strategien in vielfältiger Weise. Weil China zur »Fabrik der Welt« aufgestiegen ist, haben Südkoreas Außenwirtschaftsbeziehungen mit den »alten« Industrieregionen Japan, Nordamerika und Europa in den vergangenen Jahren an Bedeutung eingebüßt. In Politik und Wirtschaft Südkoreas herrscht die Sorge, in eine riskante wirtschaftliche Abhängigkeit von China zu geraten. Die Freihandelsverträge sind ein willkommenes Korrektiv einer solchen Entwicklung. Außerdem unterstützen sie das außenwirtschaftspolitische Vorhaben, Südkorea zu einem transnationalen Geschäfts- und Logistikzentrum für Nordostasien auszubauen. KOREU spielt angesichts der Bedeutung Europas als Absatzmarkt und Investor in all diesen Planungen eine zentrale Rolle. Überdies werden die Zollsenkungen dazu führen, dass die koreanische Industrie, deren Produktspektrum dem von Japan, China und Taiwan sehr ähnlich ist, gegenüber ihrer direkten Konkurrenz auf dem europäischen Binnenmarkt wettbewerbsfähiger wird. Ferner werden die Liberalisierungen der Dienstleistungsmärkte europäische Direktinvestitionen in den tertiären Sektor Koreas bewirken und den Standort im regionalen Kontext aufwerten. Handelspolitisch verspricht sich Korea von dem Abkommen mit der EU aber nicht nur verbesserte Absatzchancen

in Europa, sondern grundsätzlich eine Rückversicherung gegen protektionistische Maßnahmen der EU und die wachsenden Ungewissheiten über die Zukunft des multilateralen Handelssystems. Weiterhin hat Korea in den laufenden Verhandlungen seine Position gestärkt. Auf die USA hat sich nun der Druck erhöht, das ungeliebte KORUS-Abkommen doch noch zu ratifizieren.

### **EU-Kommission zufrieden – Automobilindustrie verärgert**

Auch die EU-Kommission verbucht KOREU als Erfolg. Handelspolitik ist seit den Ursprüngen der EWG als Zollunion eine Gemeinschaftskompetenz und die Kommission besitzt in diesem Bereich in der Tat eine starke Stellung. Mit ihrem Verhandlungsmandat konnte die EU-Kommission offensive und defensive Interessen der Mitgliedstaaten zusammenfassen und eigenständig mit Korea verhandeln, wobei die Fortschritte laufend über den für Handelspolitik zuständigen 133er-Ausschuss an die Mitgliedstaaten rückgekoppelt wurden. Handelskommissarin Catherine Ashton betonte, dass die EU bei der Marktöffnung in Korea mehr erreichen konnte als die USA mit ihrem sehr viel größeren politischen Gewicht. So erfolgt mit KOREU der Zollabbau deutlich schneller als bei KORUS, auf breiter Front wird die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse verbindlich festgeschrieben und bei den Dienstleistungen konnten mehr Marktöffnungen durchgesetzt werden. Weniger gewichtig erscheinen da einzelne Konzessionen Koreas an die USA in den hochsensiblen Bereichen Rindfleisch und Medien und in der Gewährung einer Snapshot-Klausel, die im Falle sprunghaft steigender Autoimporte gestattet, den 2,5%igen Importzoll wieder zu erheben.

KOREU ist zudem Europas erstes und bisher einziges bilaterales Freihandelsabkommen, das der 2006 ins Leben gerufenen »Global Europe«-Außenhandelsstrategie entspricht. Deren Ziel ist es, Europas internationale Wettbewerbsfähigkeit durch

Handelsliberalisierung zu verbessern und so Wachstum und Beschäftigung in Europa zu fördern. KOREU gilt als Pilotprojekt dafür, wie mit bilateralen Freihandelsabkommen der Marktzugang für europäische Unternehmen auf außereuropäischen Schlüsselmärkten erleichtert werden kann. Mit KOREU gelingt der EU auch eine wichtige handelspolitische Positionierung in Ostasien, der nach wie vor wirtschaftlich dynamischsten Weltregion. KOREU belegt, dass Freihandelsabkommen mit der EU möglich sind, wenn im Gegenzug Märkte tatsächlich geöffnet werden, und es widerlegt die in Asien immer noch weit verbreiteten Vorurteile gegenüber einer vermeintlichen Festung Europa.

Nicht alle in Europa sind so zufrieden wie EU-Handelskommissarin Ashton. Europas Automobilindustrie, derzeit ohnehin durch eine Strukturkrise angeschlagen, fürchtet eine Importflut koreanischer Autos nach dem Wegfall des 10%igen Schutzzolls. Angesichts im Jahr 2008 rund 450 000 verkaufter koreanischer Fahrzeuge in Europa, aber nur 37 000 europäischer Einheiten in Korea sei das Marktgleichgewicht schon heute nicht gewahrt. Bemängelt werden daher die kurzen Übergangsfristen des Abkommens. Der europäische Automobilverband ACEA bezweifelt zudem, dass der Marktzugang in Korea gesichert sei, befürchtet neue Handelshemmnisse wegen der geplanten CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele und kritisiert, dass Zollrückvergütungen gestattet wurden. Verbündete findet ACEA bei der Textil- und Bekleidungsindustrie, während die übrigen Industrie- und Wirtschaftsverbände, selbst die Agrarwirtschaft, die mit Korea vereinbarten Liberalisierungen ausdrücklich begrüßen und ein rasches Inkrafttreten unterstützen. Einwände und Argwohn gegen einzelne Inhalte des Abkommens gab es bis zuletzt auch auf politischer Ebene. So lehnte László Kovács, EU-Kommissar für Steuern und Zollunion, Zollrückerstattungen aus prinzipiellen Erwägungen ab. Ungeachtet dieser Kritik stimmte aber das Kommissionskollegium am 7. Oktober ohne Gegenstimme dem

Abschluss der Verhandlungen zu und machte damit den Weg frei für die Paraphierung, die am 15. Oktober stattfand. Im 133er-Ausschuss hatten noch im Juli Frankreich, Italien und Portugal Prüfvorbehalt angemeldet. Frankreichs Zweifel, ob das Kapitel zur kulturellen Kooperation den eigenen Maßstäben gerecht wird, sind mittlerweile ausgeräumt. Portugal und Italien deuteten inzwischen trotz fortbestehender Kritik bei einigen inhaltlichen Fragen ihr Einlenken an.

Der weitere Ratifizierungsprozess dürfte sich dennoch langwierig gestalten und bis weit in das Jahr 2010 ziehen. Sollte das Abkommen noch unter den bestehenden Regelungen des Nizza-Vertrags abgeschlossen werden, wäre Einstimmigkeit im Rat der EU erforderlich. Da es sich um ein sogenanntes gemischtes Abkommen handelt, das auch Bestandteile enthält, die noch in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen, muss zudem eine Ratifizierung durch alle 27 Mitgliedstaaten erfolgen. Sollte das neue Recht des Lissabon-Vertrags angewandt werden, was nach den neuesten Entwicklungen wahrscheinlich ist, könnte der Rat die meisten Teile des Abkommens mit qualifizierter Mehrheit beschließen. Allerdings muss unter dem Lissabon-Vertrag auch das Europäische Parlament (EP) zustimmen. Die Kommission hat aber bereits signalisiert, dass sie auf jeden Fall die Zustimmung und Einbindung des EP anstrebt. Ratifizieren muss natürlich auch die koreanische Seite. Da die Landwirtschaft Koreas infolge von KOREU Produktions- und Einkommenseinbußen erleiden wird, werden dort wohl hitzige Debatten stattfinden. Die Zustimmung der koreanischen Nationalversammlung dürfte aber angesichts der Mehrheitsverhältnisse nicht gefährdet sein.

### **Für eine rasche Ratifizierung**

Gesamtwirtschaftlich ist KOREU sinnvoll, denn das Abkommen erlaubt eine substantielle Liberalisierung der europäisch-koreanischen Außenwirtschaftsbeziehungen, die



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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

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

ISSN 1611-6364

den europäischen Konsumenten Wohlfahrtsgewinne beschert und beträchtliche Exportzuwächse für Industrie und Agrarwirtschaft erwarten lässt. Innerhalb der EU wird Deutschland – Koreas größter Handelspartner in Europa – wohl am meisten profitieren. Je früher das Abkommen in Kraft tritt, desto günstiger wird seine konjunkturelle Wirkung sein. Sicherlich wird der Wettbewerb auf dem europäischen Automarkt um einiges härter werden, wenn der anachronistisch hohe Autoimportzoll von 10% weggefallen ist. Mittelfristig sollte dies Europas Automobilindustrie aber eher stärken als schwächen. Europas MarkenhHersteller erhalten zudem sehr viel bessere Absatzchancen auf dem koreanischen Inlandsmarkt, weil die tarifären und vor allem weil die nicht-tarifären Handelshemmnisse beseitigt werden. Dass ausländische Anbieter in Korea Marktanteile hinzugewinnen können, belegt die Entwicklung der letzten Jahre. Gleichwohl bleiben Befürchtungen, dass Koreas Behörden die CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele für Kraftfahrzeuge protektionistisch gegen ausländische Wettbewerber wenden. Dies könnte zum Prüfstein dafür werden, wie ernst Korea die Verpflichtungen zur Marktöffnung nimmt. Gegebenenfalls sollte die europäische Außenwirtschaftspolitik Korea daran erinnern, dass Abkommen nicht nur dem Buchstaben, sondern auch dem Geist nach einzuhalten sind.

KOREU setzt auch handelspolitisch ein wichtiges Signal in einer Zeit, in der zwar allenthalben bekundet wird, man wolle in der gegenwärtigen Finanzkrise keine Ausflucht im Protektionismus suchen, in der aber international zu beobachten ist, dass Industrie- und Agrarsubventionen genauso zunehmen wie nationale Beschaffungspolitiken, Anhebungen WTO-ungebundener Zölle, Währungsabwertungen, kurzum: eine wachsende staatliche Interventions-tätigkeit. Gegen diesen schleichenden Trend zum Protektionismus können die EU und Korea eine offensive Liberalisierungsstrategie setzen, die außenwirtschaftsbezogene Wachstumsspielräume nicht verengt,

sondern erweitert. Man mag zwar grundsätzlich gegen bilaterale Freihandelsabkommen einwenden, dass sie Drittstaaten benachteiligen, dass sie aus der Verpflichtung zu Waren begleitenden Ursprungszertifikaten zusätzliche bürokratische Kosten verursachen und dass sie die multilaterale Handelsliberalisierung belasten. Diese Einwände mögen richtig sein. Dennoch ist es für liberalisierungswillige Akteure wie die EU und Korea aktuell die bestmögliche Option, ein Freihandelsabkommen zu unterzeichnen. Damit sollten sich beide Seiten aber auch verpflichten, die laufenden Anstrengungen für einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Welthandelsrunde im Jahr 2010 nochmals zu erhöhen.

Schließlich wäre KOREU auch außenpolitisch zukunftsweisend. Bereits unter tschechischer Ratspräsidentschaft hatten die EU und Korea vereinbart, ihre Beziehungen zu einer strategischen Partnerschaft auszubauen. Das avisierte Freihandelsabkommen und die gleichfalls angestrebte grundlegende Erneuerung des bestehenden Rahmenabkommens sollen die Fundamente für eine engere Zusammenarbeit legen – sowohl bilateral als auch auf globaler Ebene. Korea wäre das vierte asiatische Land nach Japan, China und Indien, mit dem die EU eine strategische Partnerschaft eingeht. Die politische Aufwertung der Beziehungen trägt nicht nur der wachsenden Differenzierung der europäischen Asienpolitik Rechnung. Korea selbst verdient es aufgrund seiner demokratischen Entwicklung, seiner wirtschaftlichen Perspektiven und seiner außenpolitischen Orientierung, zum zentralen Partner deutscher und europäischer Außenpolitik in Asien zu werden.