

2. Institutionelles Umfeld des Welthandels

Die WTO konnte sich während der Wirtschaftskrise 2008/2009 im Kampf gegen den Protektionismus profilieren, und die Einhaltung der WTO-Zollvorschriften durch die WTO-Mitgliedstaaten ist als Erfolg zu werten. Gleichzeitig sind die Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde weiterhin von Stillstand geprägt, und kritische Stimmen, die eine Aufgabe der aktuellen Freihandelsrunde fordern, mehren sich. Offiziell wird jedoch an der Doha-Runde festgehalten, und die Mehrzahl der Kommentatoren geht weiterhin von Handels- und Wohlfahrtsgewinnen durch einen Abschluss der Doha-Runde aus. Mehr Dynamik als in den multilateralen Verhandlungen ist in den bilateralen und regionalen Handelsbeziehungen zu beobachten. Insbesondere in Asien trat 2009 und 2010 eine Vielzahl wichtiger Freihandelsabkommen (FHA) in Kraft, zum Beispiel zwischen Indien und ASEAN, bzw. haben sich FHA zu einer Freihandelszone (FHZ) entwickelt (China – ASEAN). Mitte 2011 könnte auch das FHA zwischen der EU und Südkorea in Kraft treten, und die USA streben ebenfalls nach einer baldigen Implementierung des FHA mit Südkorea. Den MERCOSUR-Mitgliedstaaten ist es 2010 endlich gelungen, sich auf einen gemeinsamen Zollkodex zu einigen, der einen wesentlichen Schritt in Richtung einer tatsächlichen Zollunion darstellt.

2.1 WTO und multilaterale Entwicklungen

Roman Stöllinger (wiw)

Wissenschaftliche Assistenz: Marlene Klug

Die im GATT der WTO festgelegten Zollbestimmungen haben sich während der Wirtschaftskrise 2008/2009 bewährt und dazu beigetragen, dass ein Zollprotektionismus im großen Stil verhindert werden konnte. Dies stellt zweifelsohne einen Erfolg für die WTO dar, die gemeinsam mit OECD und UNCTAD weiterhin über Investitions- und handelspolitische Maßnahmen der G-20-Staaten berichtet (OECD – WTO – UNCTAD, 2010). Gleichzeitig wurde, wie stets in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs, ein Anstieg der so genannten WTO-Handelsschutzmaßnahmen¹⁾ registriert. Die Schutzmaßnahmen sollen den WTO-Mitgliedern die Möglichkeit geben, sich gegen unlautere Wettbewerbspraktiken anderer WTO-Mitglieder oder derer Unternehmen sowie vor zu starken Importanstiegen zu schützen. Insbesondere die Zahl der verhängten Antidumpingzölle ist während der Krise gestiegen,

¹⁾ Dazu zählen Antidumpingmaßnahmen, Ausgleichszölle und die Anwendung der Schutzklausel zur Abwehr von Importschwellen ("safeguard").

was die Vermutung nahe legt, dass Antidumpingzölle mitunter auch als protektionistisches Instrument und nicht als Schutzmaßnahme eingesetzt werden.

Ungeachtet des positiven Beitrags der multilateralen Zollvorschriften des GATT zur Vermeidung von Protektionismus gab es in den aktuellen Verhandlungen um die weitergehende Liberalisierung des Welthandels – der Doha Development Agenda (DDA) – keine nennenswerten Fortschritte zu verzeichnen.

Die aktuelle WTO-Freihandelsrunde wurde im November 2001 in Doha, Katar, ins Leben gerufen und hätte ursprünglich 2005 abgeschlossen sein sollen. Nach mehrjährigen Verzögerungen standen die WTO-Mitglieder im Juli 2008 kurz vor einer Einigung. Schlussendlich scheiterte der erfolgreiche Abschluss der Doha-Runde jedoch an Differenzen über den insbesondere von Indien geforderten besonderen Schutzmechanismus für Schwellen- und Entwicklungsländer ("special safeguard measures"). Ein solcher ist seit der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong 2005 in den Modalitäten für landwirtschaftliche Güter vorgesehen und soll den Entwicklungsländern die Möglichkeit geben, im Falle eines rapiden Importanstiegs eines landwirtschaftlichen Produkts temporäre Schutzzölle einzuführen. Trotz großer Fortschritte in den Verhandlungen gelang es Indien, unterstützt von China und anderen Entwicklungsländern, einerseits und den USA andererseits nicht, sich auf einen Grenzwert für den Importanstieg zu einigen, ab dem diese Schutzklausel in Anspruch genommen werden kann. Da der Abschluss einer WTO-Runde stets nur als Gesamtpaket möglich ist (Single-Undertaking-Prinzip), waren die Verhandlungen damit gescheitert.

Seit diesem Rückschlag gibt es immer wieder Forderungen, die Doha-Runde abubrechen und stattdessen eine neue Freihandelsrunde mit neuer Agenda zu starten (Mattoo – Subramanian, 2009; Francois, 2008), oder sich auf eine Mini-Doha-Runde mit stark reduzierten Inhalten zu einigen (Barfield, 2009) und dann zu einer substantielleren Reform des multilateralen Welthandelssystems überzugehen. Dabei wird argumentiert, dass die Doha-Runde zunehmend irrelevant werde, da der Nutzen aus der gegenwärtigen Agenda, die hauptsächlich einen weiteren Zollabbau im Bereich der Landwirtschaft und der Industriegüter (NAMA, "non-agricultural market access") beinhaltet, relativ gering ist. Die wichtigeren wirtschaftlichen Probleme, die eine multilaterale Lösung erfordern, wie etwa unterbewertete Wechselkurse oder starke Schwankungen der Rohstoffpreise, blieben hingegen auf der Strecke. Neben diesen Forderungen nach einem Bretton Woods II bleiben auch die fundamentalen Vorbehalte gegenüber dem WTO-Freihandelssystem bestehen. Der Cambridge-Ökonom Ha-Joon Chang etwa kritisiert, dass den Entwicklungsländern durch die obliga-

torischen Obergrenzen für Importzölle ein wichtiges Instrument für eine erfolgreiche Industrialisierung genommen wird. Schließlich hätten auch die jetzigen Industrieländer ihre aufkommenden Industrien in großem Stil mit ("infant-industry"-)Schutzzöllen unterstützt. Genau diese Option haben Entwicklungsländer heute aufgrund ihrer WTO-Verpflichtungen nicht (Chang, 2007).

Die Mehrzahl der Ökonomen plädiert jedoch weiterhin für den Abschluss der DDA (Hufbauer et al., 2010; Baldwin, 2009; Hoekman et al., 2010; Hoekman, 2010), und auch die WTO hält an ihr fest. Sie wird dabei von den G 20 unterstützt, die bei jedem ihrer Treffen den Wunsch nach einem möglichst raschen Abschluss der Doha-Runde bekräftigen, so auch im Juni 2010 beim G-20-Gipfel in Toronto (G 20, 2010). Auch bei der 7. WTO-Ministerkonferenz Ende 2009 wurde die Absicht, die Doha-Runde abzuschließen, erneut bestätigt, konkrete Fortschritte konnten jedoch nicht erzielt werden.

Übersicht 2.1: Handelsgewinne (zusätzliche Exporte und Importe) durch den Abschluss der Doha-Runde

	Landwirtschaft		NAMA		Doha-Runde (Landwirtschaft + NAMA)	
	Importe	Exporte	Importe	Exporte	Importe	Exporte
				Mrd. \$		
Insgesamt (22 Länder)	20,5	17,1	45,6	50,6	66,1	67,7
Industrieländer (7 Länder)	19,2	9,5	29,5	23,1	48,7	32,6
Entwicklungsländer (15 Länder)	1,4	7,7	16,1	27,5	17,5	35,2
EU	15,3	2,8	11,0	10,6	26,3	13,4
Japan	2,4	0,5	2,5	7,5	4,9	8,0
USA	1,6	3,8	12,7	3,8	14,3	7,6
Brasilien	.	2,3	1,0	0,4	1,0	2,7
China	0,2	1,3	6,7	15,6	6,9	16,9
Indien	0,2	0,4	0,7	1,6	0,9	2,0

Q: Hufbauer et al. (2010). – 22 Länder: Industrieländer = Australien, Kanada, EU, Japan, Norwegen, Schweiz, USA; Entwicklungsländer = Argentinien, Brasilien, China, Kolumbien, Indien, Indonesien, Südkorea, Malaysia, Mexiko, Pakistan, Philippinen, Südafrika, Taiwan, Thailand, Türkei.

Die häufigsten Argumente, die für einen Abschluss der Doha-Runde ins Treffen geführt werden, sind die Absicherung der bereits (unilateral) erfolgten Liberalisierungen²⁾ (Hoekman et al., 2010; Hoekman, 2010), die Vermeidung eines Rückfalls in den Protektionismus sowie

²⁾ Durch freiwillige Zollreduktionen liegen die tatsächlichen Zollsätze ("applied tariffs") vieler WTO-Mitglieder weit unter den im Rahmen der WTO zulässigen Höchstsätzen ("bound tariffs"). Eine Senkung der "bound tariffs" im Rahmen der Doha-Runde würde daher die einseitig und freiwillig erfolgte Liberalisierung vieler WTO-Mitglieder in gewissen Tariflinien verbindlich machen.

der Vertrauensgewinn in die WTO und multilaterale Verhandlungen allgemein, der auch die multilaterale Kooperation in anderen Bereichen wie etwa dem Klimaschutz stärken könnte (Hoekman, 2010). Darüber hinaus werden aber auch die direkten Handels- und Wohlfahrtsgewinne aus dem Abschluss der Doha-Runde genannt. *Hufbauer et al.* (2010) schätzen die zusätzlichen Exporte und Importe durch die in der Doha-Runde vorgesehenen Zollsenkungen im Bereich der Landwirtschaft und des NAMA auf jeweils fast 70 Mrd. \$ für die 22 von ihnen untersuchten Länder (Übersicht 2.1). Der Anstieg des BIP durch diese Handelsausweitung würde 56 Mrd. \$ oder etwa 0,11% des BIP dieser 22 Länder betragen (Übersicht 2.2). Diese Werte sind allerdings wesentlich geringer als die 160 Mrd. \$, die von der Weltbank an globalem Einkommensgewinn erwartet werden (Hoekman et al., 2010). Die relativ geringen Einkommenseffekte dürften auch mit ein Grund für das geringe politische Engagement für die aktuelle Freihandelsrunde vieler wichtiger Verhandlungspartner sein. Viele Kommentatoren halten einen Abschluss der Doha-Runde daher nur für möglich, wenn weitere Themen, insbesondere der Dienstleistungsbereich, ernsthaft in die Verhandlungen miteinbezogen werden (*Hufbauer et al.*, 2010; *Hoekman*, 2010). Für die USA etwa sind die gegenwärtigen Handelsgewinne relativ gering und kommen hauptsächlich von der Importseite (siehe Übersicht 2.1). Grundsätzlich scheinen die WTO-Mitglieder, so auch die USA, jedoch größeres Interesse an Exportzuwächsen als an Importzuwächsen zu haben, trotz der stets behaupteten Effizienzgewinne aus billigeren Importen (*Hufbauer et al.*, 2010).

Übersicht 2.2: BIP-Effekte aus den gestiegenen Exporten und Importen durch den Abschluss der Doha-Runde

	Landwirtschaft		NAMA		Doha-Runde (Landwirtschaft + NAMA)	
	Mrd. \$	In % des BIP	Mrd. \$	In % des BIP	Mrd. \$	In % des BIP
Insgesamt (22 Länder)	15,9	0,03	39,5	0,08	55,5	0,11
Industrieländer (7 Länder)	12,3	0,03	21,7	0,06	34,0	0,09
Entwicklungsländer (15 Länder)	3,6	0,03	17,9	0,17	21,5	0,21
EU	7,8	0,05	8,5	0,05	16,3	0,10
Japan	1,3	0,03	4,2	0,10	5,6	0,13
USA	2,2	0,02	7,1	0,05	9,3	0,07
Brasilien	0,9	0,07	0,6	0,04	1,5	0,11
China	0,6	0,02	9,2	0,28	9,7	0,30
Indien	0,2	0,02	0,9	0,08	1,1	0,10

Q: *Hufbauer et al.* (2010). 22 Länder: Industrieländer = Australien, Kanada, EU, Japan, Norwegen, Schweiz, USA; Entwicklungsländer = Argentinien, Brasilien, China, Kolumbien, Indien, Indonesien, Südkorea, Malaysia, Mexiko, Pakistan, Philippinen, Südafrika, Taiwan, Thailand, Türkei.

Im Hinblick auf die Ausgewogenheit der Handelsgewinne und der BIP-Effekte ist anzumerken, dass die Doha-Runde nicht wirklich ihrer Bezeichnung als "Entwicklungsrunde" gerecht wird. Beispielsweise sind – in absoluten Zahlen – sowohl die Handelseffekte als auch die BIP-Effekte für die Industrieländer größer als für die Entwicklungsländer. *Hufbauer et al.* (2010) argumentieren, dass die Einbeziehung der Liberalisierung der Dienstleistungen (Reduktion der Handelshemmnisse um 10%) und zusätzliche Handelserleichterungen ("trade facilitation reform") in die Doha-Runde nicht nur die Handelsgewinne vergrößern, sondern diese auch verstärkt bei den Entwicklungsländern anfallen würden.

Neben dem Problem, dass das Doha-Paket für viele wichtige WTO-Mitglieder derzeit zu wenig Inhalte umfasst und große Fortschritte einer multilateralen Liberalisierung im Dienstleistungsbereich angezweifelt werden dürfen, bleiben auch technische Fragen weiterhin ungelöst. So konnte, trotz mehrerer Alternativvorschläge seit Juli 2008, die Frage der "special safeguard measures" nicht geklärt werden. Indien beharrt weiterhin auf möglichst flexiblen "safeguards", das heißt möglichst viel Spielraum Importzölle temporär zu erhöhen, wenn die Importmengen eines Agrarprodukts steigen. Indien will damit sicherstellen, dass die Lebensgrundlage seiner Landbevölkerung nicht gefährdet wird, während die USA durch eine großzügige und flexible Safeguard-Regel die erzielten Fortschritte im Zollabbau bei landwirtschaftlichen Produkten gefährdet sehen.

Die nächste Möglichkeit, die Verhandlungen voranzubringen, bietet sich den führenden Verhandlungsnationen beim G-20-Treffen in Südkorea im November 2010. Angesichts der andauernden gegenseitigen Schuldzuschreibungen für den Stillstand der Verhandlungen, zuletzt zwischen China und den USA³⁾, sollten die Erwartungen jedoch nicht zu hoch angesetzt werden, auch wenn sich WTO-Generalsekretär Pascal-Lamy in Zweckoptimismus übt und eine "neue Dynamik" in den Verhandlungen aufkommen sieht (WTO, 2010A).

³⁾ EUobserver, "WTO chief tells states to stop chit-chat on Doha", 1. Juli 2010, <http://euobserver.com/884/30391>.

2.2 Bilaterale Handelsbeziehungen und regionale Integration

Roman Stöllinger (wiw), Waltraut Urban (wiw)
Wissenschaftliche Assistenz: Marlene Klug

Neben den multilateralen Verhandlungen innerhalb der WTO setzen wichtige Handelspartner seit den frühen 1990er-Jahren verstärkt auf bilaterale oder regionale Freihandelsabkommen (FHA). Mit Stand 31. Juli 2010 wurden der WTO 371 regionale Handelsabkommen (diese umfassen FHA und Zollunionen) gemeldet, von denen 193 in Kraft waren (WTO, 2010B). Die Mongolei ist das einzige WTO-Mitglied, das kein bilaterales oder regionales Handelsabkommen geschlossen hat.

Übersicht 2.3: 2009 und 2010 in Kraft getretene Freihandelsabkommen

Partnerländer	Umfang ¹⁾	Datum des Inkrafttretens	Bilateraler Warenhandel 2009 ²⁾ Mio. \$
Türkei–Serbien	Waren	01.09.2010	393
Peru–China	Waren, Dienstleistungen	01.03.2010	7.593
Türkei–Montenegro	Waren	01.03.2010	35
EU–Serbien (SAA)	Waren	01.02.2010	12.714
Südkorea–ASEAN ³⁾	Waren, Dienstleistungen	01.01.2010	67.104
Südkorea–Indien	Waren, Dienstleistungen	01.01.2010	12.371
ASEAN–Australien, Neuseeland	Waren, Dienstleistungen	01.01.2010	51.399
ASEAN–Indien	Waren	01.01.2010	36.301
Indien–Nepal	Waren	27.10.2009	2.548
Japan–Vietnam ⁴⁾	Waren, Dienstleistungen	01.10.2009	15.197
EU–Kamerun (EPA) ⁵⁾ 6)	Waren	01.10.2009	2.725
Japan–Schweiz	Waren, Dienstleistungen	01.09.2009	9.513
Peru–Singapur	Waren, Dienstleistungen	01.08.2009	53
Kanada–Peru	Waren, Dienstleistungen	01.08.2009	2.941
Kanada–EFTA	Waren	01.07.2009	8.520
MERCOSUR–Indien	Waren	01.06.2009	6.206
Chile–Kolumbien	Waren, Dienstleistungen	08.05.2009	1.951
Australien–Chile	Waren, Dienstleistungen	06.03.2009	704
USA–Peru	Waren, Dienstleistungen	01.02.2009	8.752
Panama–Honduras	Waren, Dienstleistungen	09.01.2009	177
USA–Oman	Waren, Dienstleistungen	01.01.2009	1.922
China–Singapur	Waren, Dienstleistungen	01.01.2009	43.724
EU–Elfenbeinküste (EPA) ⁶⁾	Waren	01.01.2009	5.097

Q: WTO RTA Database (Stand 13. September 2010; angeführt sind nur FHA, die gegenüber der WTO gemeldet wurden und in der WTO-Datenbank aufscheinen), IMF Direction of Trade Statistics (Datenabfrage via FIW-Datenabfrage-Tool), UN Comtrade. – ¹⁾ Die WTO-Datenbank enthält bezüglich des Umfangs nur Informationen über Waren- und Dienstleistungen. – ²⁾ Summe der Importe der jeweiligen FHA-Partner. – ³⁾ Datum des Inkrafttretens ist das Datum der Eliminierung beinahe aller Zölle im Güterhandel; ein Abkommen zur schrittweisen Liberalisierung des Güterhandels ist bereits 2007 in Kraft getreten, ein Dienstleistungsabkommen 2009. – ⁴⁾ Importe Vietnams; 2008. – ⁵⁾ Handelsvolumen ist Summe der EU-Exporte nach und EU-Importe aus Kamerun. – ⁶⁾ An WTO notifiziert, aber nicht operationell laut EU (Status: "Pending", Europäische Kommission, 2010B).

Der Vorteil von FHA liegt darin, dass ihre Inhalte an die jeweiligen Erfordernisse der involvierten Parteien abgestimmt werden können und damit oft viel weiter gefasst sind als die aktuelle Doha-Runde. FHA des neueren Typs ("WTO-Plus-Abkommen") umfassen zumeist auch Themen wie den Handel mit Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerb, das öffentliche Beschaffungswesen und den Schutz geistigen Eigentums. Trotz Wirtschaftskrise und des Stillstands in den WTO-Verhandlungen scheint der Appetit auf Liberalisierung durch bilaterale und verstärkt inter-regionale FHA ungebrochen. Vor allem in Asien trat 2009 und 2010 eine große Zahl neuer FHA in Kraft, zum Beispiel das FHA zwischen Indien und ASEAN mit einem bilateralen Handelsvolumen von über 36 Mrd. \$ (Übersicht 2.3), oder wurde zu einer Freihandelszone (FHZ) weiterentwickelt. So mündete das FHA zwischen China und ASEAN in einer FHZ, die seit 1. Jänner 2010 als etabliert gilt und ein Handelsvolumen von etwa 185 Mrd. \$ (2009) betrifft (siehe auch Abschnitt 2.2.3)⁴).

2.2.1 Bilaterale Handelsbeziehungen der EU

Die EU unterhält eine Reihe von FHA, darunter mit wichtigen europäischen Handelspartnern wie der Schweiz (Freihandelsabkommen von 1972; sieben Sektorabkommen 2002) und der Türkei (Zollunion seit 1995). Die EU ist weiterhin bemüht, weitere Staaten in den europäischen Integrationsprozess miteinzubeziehen, etwa die Balkanregion durch den 2000 lancierten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. Der Prozess zielt darauf ab, die regionale Kooperation zwischen der EU und den Balkanstaaten⁵) durch Freihandel und politischen Dialog zu stärken sowie die Balkanländer auf einen möglichen EU-Beitritt vorzubereiten. Seit 2003 schließt die EU mit den Balkanländern bilaterale Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) ab. Im Rahmen dieser Abkommen gewährt die EU den Kooperationspartnern Handelspräferenzen und finanzielle Unterstützung. Bisher sind zwei vollständige SAA in Kraft – jene mit Mazedonien (2004) und Kroatien (2005) – sowie vier Interimsabkommen für Handel und Handelsfragen, mit Albanien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina und Serbien. Letzteres trat am 1. Februar 2010 in Kraft (siehe Übersicht 2.3).

⁴) Handelsvolumen berechnet als Summe der Importe (lt. UN Comtrade) zwischen China und den ASEAN-Staaten (ohne Intra-ASEAN-Handel). Das FHA zwischen China und ASEAN scheint in Übersicht 2.3 nicht auf, weil es bereits im Jänner 2005 (Warenhandel) bzw. im Juli 2007 (Dienstleistungshandel) in Kraft trat.

⁵) In den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess miteinbezogen sind die EU-Kandidatenländer Kroatien und Mazedonien sowie die potentiellen Kandidatenländer Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien und der Kosovo.

Seit Beschluss der neuen EU-Handelsstrategie im Oktober 2006 forciert die EU ihre bilateralen Freihandelsbemühungen mit außereuropäischen Partnern⁶). So wird derzeit mit Indien, Singapur und Kanada über ein FHA verhandelt; jenes mit Südkorea ist unterzeichnet, und Mitte September stimmte der Europäische Rat dem FHA zu, das, etwas verspätet, am 1. Juli 2011 implementiert werden soll. Zuvor aber muss noch das EU-Parlament, das seit dem Vertrag von Lissabon mehr Mitbestimmungsrechte beim Abschluss von Handelsabkommen hat, dem FHA zustimmen. Das EU-Südkorea-Abkommen ist ein WTO-Plus-Abkommen, das neben dem Warenhandel auch die Liberalisierung des Dienstleistungshandels und Investitionen sowie Themen wie den Schutz geistigen Eigentums umfasst. Durch das Abkommen, das als eines der bedeutendsten der EU gilt, würden 98,7% der Zölle auf Industrie- und Agrarprodukte schrittweise (innerhalb von fünf Jahren) eliminiert und könnte der Handel zwischen den beiden Partnern um bis zu 20% erhöht werden⁷). Bedenken gab es auf Seiten der EU zuletzt wegen der befürchteten negativen Auswirkungen auf den europäischen Automobilsektor durch den Wegfall des 10%-igen Importzolls und der vorgesehenen Zollrückerstattungsregelungen (Duty-Drawback-Klausel)⁸). Das EU-Parlament feilt daher derzeit an einer Schutzklausel ("safeguard clause"), die es der EU erlauben soll, die Reduktion des Importzolls vorübergehend auszusetzen, wenn ein massiver Importanstieg aus Südkorea die EU-Industrie zu schädigen droht.

Im März 2009 vollzog die EU einen Strategiewechsel in Bezug auf die stockenden FHA-Verhandlungen mit ASEAN, indem sie dazu überging, bilaterale Verhandlungen mit den ASEAN-Staaten zu führen. Der bilaterale Ansatz wurde im Dezember 2009 von den EU-Mitgliedstaaten formal beschlossen, und im März 2010 nahm die EU-Kommission FHA-Verhandlungen mit Singapur, dem zwölftwichtigsten Handelspartner der EU, auf (*Europäische Kommission*, 2010A). Letztendliches Ziel der EU bleibt aber ein regionales FHA mit der dynamischen ASEAN-Region, die auch ein Schwerpunkt in der 2006 formulierten EU-Handelsstrategie ist.

Ein weiteres in Verhandlung stehendes WTO-Plus-FHA ist jenes mit Indien. Die Liberalisierung im Warenhandel dürfte, mit Ausnahme der Landwirtschaft – in diesem Bereich fordert Indien Zugang zum durch Subventionen und Regulierung abgeschotteten EU-Markt – weder die EU noch Indien vor große Herausforderungen stellen, da es wenig

⁶) Innerhalb Europas steht die EU noch mit der Ukraine in Verhandlungen über ein FHA.

⁷) Business Standard, "EU-Korea FTA remains stalled", 11. September 2010, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article18078&lang=en>.

⁸) Diese Klausel bewirkt, dass Südkorea importierte Zulieferprodukte aus Drittstaaten (z. B. China) über das FHA zollfrei in die EU exportieren kann.

Überschneidung in der Produktionsspezialisierung gibt. Schwierig gestalten sich die Verhandlungen beim Patentschutz, in dessen Fall insbesondere die für Indien wichtige Generika-Industrie für Unmut in den EU-Staaten sorgt. Darüber hinaus drängt die EU auf den Zugang zum indischen Markt für EU-Unternehmen im Einzelhandel, ein Bereich, den Indien bisher für ausländische Direktinvestitionen noch nicht geöffnet hat, sowie auf die Einbeziehung des öffentlichen Beschaffungswesens in das Abkommen. Indien hingegen will Erleichterung für indische Arbeitskräfte beim Zugang zum EU-Arbeitsmarkt und Änderungen bei den, aus Sicht der indischen Agrarexporteure, prohibitiv strengen EU-Bestimmungen über die Lebensmittelsicherheit⁹⁾.

Außerhalb Asiens verhandelt die EU seit Oktober auch ein Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) mit Kanada. Im Juli 2010 fand die vierte Verhandlungsrunde über dieses sehr weitreichende FHA statt. Als die schwierigsten Themen kristallisierten sich die Landwirtschaft, der Schutz des geistigen Eigentums sowie das öffentliche Beschaffungswesen heraus. Vor allem Letzteres könnte sich schwierig gestalten, da in den Prozess auch die kanadischen Provinzen miteinbezogen sind, die in Kanada den Großteil der öffentlichen Aufträge vergeben¹⁰⁾.

Im Mai 2010 wurde beim Gipfeltreffen der EU mit den Staaten Lateinamerikas und der Karibik in Madrid der Beschluss gefasst, die 2004 ausgesetzten FHA-Verhandlungen zwischen der EU und MERCOSUR wieder aufzunehmen. Darüber hinaus wurden bei diesem Gipfel auch FHA zwischen der EU und den Andenpakt-Staaten Peru und Kolumbien unterzeichnet. Diese Abkommen müssen jedoch von der EU noch ratifiziert werden, und das Abkommen mit Kolumbien ist aufgrund der Menschenrechtslage nicht unumstritten.

Das Cotonou-Abkommen (2000) zielt auf die Einbindung der AKP-Staaten in das Welthandelssystem ab, unter anderem durch die Schaffung einer FHZ zwischen der EU und den AKP-Staaten. Diese FHZ soll durch den Abschluss so genannter Economic Partnership Agreements (EPA) geschaffen werden, wobei die EU ursprünglich Abkommen mit regionalen Blöcken¹¹⁾ innerhalb der AKP-Staaten abschließen

⁹⁾ New York Times, "Europe and India push to seal free-trade deal", 22. Juni 2010, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article17622&lang=en>.

¹⁰⁾ Canadian Press, "Can-EU trade talks look good but face 3 potential sticking points: Spanish envoy", 1. Juni 2010, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article17471&lang=en>.

¹¹⁾ Diese sind Westafrika, Zentralafrika, die East African Community (EAC), östliches und südliches Afrika (ESA), die Southern African Development Community (SADC), das Caribbean Forum of African, Caribbean and Pacific States (CARIFORM) sowie die Länder des pazifischen Raums. Mit dem CARIFORM ist bereits seit Ende 2008 ein Comprehensive EPA provisorisch in Kraft; das EPA harrt allerdings der Implementierung.

wollte. Doch die Verhandlungen gestalten sich äußerst schwierig und führen immer wieder zu Frustrationen, zuletzt etwa im Rahmen der EPA-Verhandlungen mit der East African Community (EAC)¹²⁾. 2009 wurde zumindest eine Reihe interimistischer EPA von einzelnen AKP-Staaten unterschrieben¹³⁾. Die EPA mit Kamerun und der Elfenbeinküste wurden ebenfalls 2009 unterzeichnet und auch der WTO gemeldet (siehe Übersicht 2.3), allerdings sind die Bestimmungen der Abkommen noch nicht implementiert.

Hinsichtlich einer möglichen EU-Erweiterung ist zu erwähnen, dass Island Anfang 2010 den Status eines Beitrittskandidaten erhielt. Weitere Kandidatenländer sind die Türkei, Kroatien und Mazedonien.

2.2.2 Bilaterale Handelsbeziehungen der USA

Die bilaterale Handelspolitik der USA ist derzeit von Stillstand geprägt. Die drei ausverhandelten FHA mit Kolumbien, Panama und Südkorea harren weiterhin der Ratifizierung¹⁴⁾. Die USA halten daher weiter bei 17 FHA, die Abkommen mit den NAFTA-Partnern Kanada und Mexiko miteingerechnet. Die zuletzt implementierten FHA sind jene mit Peru und dem Oman (Übersicht 2.3).

Das FHA zwischen den USA und Südkorea ("KORUS") wurde bereits im Juni 2007 unterzeichnet, die Ratifizierung durch die USA und Südkorea ist aber noch ausständig. Bei KORUS handelt es sich, wie im Falle des EU-Südkorea-FHA, um ein WTO-Plus-Abkommen, das neben der Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungshandels auch Bestimmungen über Auslandsinvestitionen, den Schutz des geistigen Eigentums, Arbeitnehmerschutz und Arbeitsbedingungen, das öffentliche Beschaffungswesen und Umweltschutz enthält (Cooper et al., 2009).

Präsident Obama sprach sich im Juli 2010 für eine rasche Implementierung des Abkommens aus, und der US-Handelsbeauftragte Ron Kirk erhielt Weisung, die strittigen Themen bis zum G-20-Gipfel im November 2010 zu klären. Diese sind einerseits – ähnlich wie im Falle des EU-Südkorea-FHA – der Automobilssektor und der befürchtete Anstieg der Autoimporte aus Südkorea durch das FHA sowie behauptete nicht-tarifäre Handelshemmnisse (NTB) für US-Autoexporte nach Südkorea. Das zweite Thema, das für Spannungen in den bilateralen Handelsbeziehungen sorgt, ist das von Südkorea verhängte partielle Importverbot für US-Rindfleisch, das eine Sicherheitsmaßnahme gegen den Rin-

¹²⁾ New Vision, "East Africa EPA delay frustrates EU", 19. September 2010, <http://www.newvision.co.ug/D/8/220/732474>.

¹³⁾ Diese sind Botswana, Lesotho, Swasiland, Mosambik (SADC); Simbabwe, Seychellen, Mauritius und Madagaskar (ESA); Papua-Neuguinea, Fidschi (Pazifischer Raum, Europäische Kommission, 2010B).

¹⁴⁾ Siehe *Office of the United States Trade Representative* (2010).

derwahn darstellt. Die Obama-Administration versucht weitere Zugeständnisse Südkoreas in diesen beiden Bereichen zu erwirken, um die Zustimmung des US-Kongresses sicherzustellen. Südkorea hat jedoch Berichte über Zugeständnisse gegenüber den USA und Änderungen des KORUS-Abkommens dementiert¹⁵).

KORUS ist erst das zweite FHA der USA mit einem ostasiatischen Partner¹⁶) und könnte zum Musterabkommen für FHA mit weiteren Ländern im asiatisch-pazifischen Raum werden.

2.2.3 Wirtschaftliche Integration in Asien

ASEAN – wichtige Freihandelsabkommen implementiert

Am 1. Jänner 2010 entstand mit der ASEAN-China-Freihandelszone (FHZ) die drittgrößte FHZ der Welt (nach EU und NAFTA), mit 1,9 Mrd. Konsumenten und einem bilateralen Handelsvolumen von 185 Mrd. \$¹⁷). Gleichzeitig traten das Freihandelsabkommen der ASEAN mit Australien und Neuseeland sowie das "ASEAN-India Trade in Goods Agreement" in Kraft. Der Handel zwischen den sechs ursprünglichen ASEAN-Ländern (Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand) und Südkorea wurde ebenfalls Anfang 2010 vollständig liberalisiert (siehe Übersicht 2.3).

Die ASEAN-China-Freihandelszone geht auf ein Rahmenabkommen aus dem Jahr 2002 zurück. 2004 wurde ein entsprechendes Handelsabkommen für Waren unterzeichnet, das die Modalitäten des Zollabbaus regelt¹⁸). In den darauffolgenden Jahren wurden bereits einige Zölle reduziert. Seit Anfang 2010 gibt es für mehr als 90% der gehandelten Warenkategorien keine Zölle mehr. Zu den "sensitiven" Waren, die weiterhin durch hohe Zölle geschützt werden dürfen, zählen z. B. Autos, Reis und gewisse petrochemische Produkte, aber auch diese Zölle sollen bis 2015 auf unter 50% gedrückt werden. (Gewisse Ausnahmen bzw. Übergangsbestimmungen bestehen für die neuen und wirtschaftlich rückständigen ASEAN-Mitglieder Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam.) Es wird erwartet, dass durch dieses Abkommen nicht nur der Handel sondern auch die gegenseitigen Direktinvestitionen signifikant zunehmen.

¹⁵) JoongAng Daily, "Korea denies new concessions on U.S.", 25. August 2010, <http://www.bilaterals.org/spip.php?rubrique140&lang=en>.

¹⁶) Seit 2004 ist ein FHA mit Singapur in Kraft.

¹⁷) Handelsvolumen berechnet als Summe der Importe (lt. UN Comtrade) zwischen China und den ASEAN-Staaten (ohne Intra-ASEAN-Handel).

¹⁸) In der Folge wurden auch ein Abkommen über den Dienstleistungshandel (2007) und ein Investitionsabkommen (2009) unterzeichnet.

Das ASEAN-Australien-Neuseeland-Freihandelsabkommen ist ein FHA des "neuen Typs", das in einem einzigen Dokument den Handel mit Waren, Dienstleistungen, Investitionen, Personenfreizügigkeit, nicht-tarifäre Handelshemmnisse, geistiges Eigentum etc. regelt. Mit 1. Jänner 2010 wurden die Zölle auf mindestens 90% der gehandelten Warengruppen eliminiert.

Auch das ASEAN-India Trade in Goods Agreement geht auf ein Rahmenabkommen (2003) zurück. Allerdings konnten sich die Vertragspartner erst nach langen Verhandlungen auf obiges Abkommen einigen, das am 1. Jänner 2010 in Kraft trat¹⁹⁾. Mit diesem Abkommen werden die Zölle der gehandelten Waren schrittweise liberalisiert. Für die Mehrheit der Waren (80%) sollen die Zölle bis 2016 eliminiert werden. Die Zölle auf "sensitive" Waren sollen letztlich auf 5% reduziert werden, einige "besonders sensitive" sind ausgenommen. Für die neuen, weniger entwickelten ASEAN-Staaten gelten längere Übergangsfristen. Durch das Abkommen wird eine Steigerung des Handelsvolumens zwischen Indien und ASEAN von 36 Mrd. \$ (2009) auf 70 Mrd. \$ während der nächsten zwei Jahre erwartet (ASEAN, 2010).

Schließlich wurde am 2. Juni 2009 ein Investitionsabkommen zwischen ASEAN und Südkorea unterzeichnet, das noch im selben Jahr in Kraft trat. Dieses Abkommen schließt das letzte noch offene Kapitel eines 2005 unterzeichneten Rahmenabkommens über die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den beiden Partnern. Bereits 2007 ist ein Abkommen zur schrittweisen Liberalisierung des Warenhandels in Kraft getreten, sowie 2009 eines betreffend den Handel mit Dienstleistungen²⁰⁾. Mit 1. Jänner 2010 wurden die Zölle für fast alle zwischen Südkorea und den sechs ursprünglichen ASEAN-Ländern gehandelten Waren nahezu vollständig beseitigt. Für die übrigen Waren darf der Zollsatz nicht mehr als 5% betragen. (Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam haben für die Liberalisierung bis 2016 bzw. 2018 Zeit.) Das Handelsvolumen zwischen ASEAN und Südkorea erreichte 2009 67 Mrd. \$ (Übersicht 2.3).

Auch innerhalb der ASEAN haben sich die Integrationsbemühungen verstärkt: Es wurden drei wichtige Abkommen unterzeichnet, welche die Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen und Investitionen im Hinblick auf die Errichtung eines gemeinsamen Markts bis 2015 fördern sollen. Jedoch nur das Abkommen für den Warenverkehr (ASEAN Trade in Goods Agreement, ATIGA) ist bereits in Kraft und wurde mit 1. Jänner 2010 implementiert. Nach Eliminierung der Zölle auf Produkte

¹⁹⁾ Das Abkommen betreffend den Handel mit Dienstleistungen und ein Investitionsabkommen sind noch in Verhandlung, sollten aber ebenfalls bald abgeschlossen werden.

²⁰⁾ Thailand unterzeichnete nach anfänglichen Vorbehalten das Freihandelsabkommen für Waren erst am 27. Februar 2009.

der Automobilindustrie sind nun 99,6% der Waren innerhalb der ASEAN zollfrei. Der 16. ASEAN-Gipfel im April 2010 stand unter dem Motto "Towards Community: from Vision to Action", und am 17. ASEAN-Gipfel im Oktober 2010 in Hanoi wird die Frage einer besseren Vernetzung zwischen den ASEAN-Staaten in Bezug auf Transport, Energie und Kommunikation im Vordergrund stehen.

APEC: Integration kommt nicht voran

Angesichts der dynamischen regionalen Integration um die ASEAN verliert die APEC immer mehr an Bedeutung. Die wenigen Vorstöße, wie ein Ausbau der "transpazifischen Partnerschaft", der bisher nur Brunei, Chile, Neuseeland und Singapur angehören, sind geprägt von der Suche nach einem neuen geopolitischen Gleichgewicht zwischen dem aufstrebenden China und den USA als traditionelle Wirtschafts- und Schutzmacht in Asien.

Shanghai Cooperation Organisation (SCO) – vor Erweiterung?

Beim 10. Jahrestreffen der SCO in Taschkent haben sich die sechs derzeitigen Mitglieder (China, Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan) darauf geeinigt, Regeln für die Aufnahme neuer Mitglieder festzulegen. Indien, das neben der Mongolei, Pakistan und Iran Beobachterstatus hat, zeigte schon mehrmals Interesse an einer Vollmitgliedschaft. Eine Mitgliedschaft des Iran wurde wegen der aufrechten UN-Sanktionen derzeit ausgeschlossen.

2.2.4 Wirtschaftliche Integration in Südamerika

Einen Durchbruch erzielten die Mitgliedstaaten des "Gemeinsamen Markts des Südens" (MERCOSUR) beim 39. MERCOSUR-Gipfel in Argentinien am 2. August 2010. Nach langjährigen Verhandlungen konnten sich Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay auf einen gemeinsamen Zollkodex einigen. Der Zollkodex soll bis 2012 vollständig implementiert sein.

Damit entfällt die bisherige Praxis, der zufolge bei Importen aus Drittstaaten, die anschließend innerhalb des MERCOSUR re-exportiert werden, zweimal Zölle zu entrichten waren. Die geteilte Zolleinhebung war ein langjähriges Streitthema, an dem das Binnenland Paraguay festhielt. Die neue Regelung sieht nun vor, dass die Zolleinnahmen dem letztendlichen Bestimmungsland der Importwaren zufallen. MERCOSUR ist damit dem Ziel einer wirklichen Zollunion einen großen Schritt näher gekommen, wodurch positive Auswirkungen auf den intra-regionalen Handel erwartet werden (ICTSD, 2010).

Ein weiterer Erfolg für MERCOSUR war das Inkrafttreten des ersten bilateralen FTA zwischen MERCOSUR als regionalem Handelsblock und

Israel im April 2010²¹). Kurz zuvor, noch während des 39. MERCOSUR-Gipfels, wurde ein FHA mit Ägypten unterzeichnet, und im Mai 2010 wurde beschlossen, die Verhandlungen über ein FHA mit der EU wieder aufzunehmen (siehe Abschnitt 2.2.1). Trotz dieser Erfolge bleiben bilaterale FHA ein Konfliktthema zwischen den MERCOSUR-Partnern. Die Statuten des MERCOSUR-Vertrags verbieten es nämlich den Mitgliedstaaten, individuelle FHA mit Drittstaaten zu schließen. Diese Beschränkung wollen die kleineren MERCOSUR-Staaten, Uruguay und Paraguay, dahingehend abschwächen, dass ein einzelnes MERCOSUR-Mitglied ein bilaterales FHA abschließen darf, zumindest in jenen Fällen, in denen es MERCOSUR als Wirtschaftsgemeinschaft nicht gelingt, ein solches Abkommen abzuschließen (ICTSD, 2010). Uruguay, das ein FHA mit den USA anstrebt, zog aufgrund dieser Beschränkung sogar den Austritt aus dem MERCOSUR in Betracht.

Venezuela hat 2006 den Beitritt zum MERCOSUR unterzeichnet, die formelle Aufnahme steht jedoch noch aus. Chile, Bolivien, Peru, Kolumbien und Ecuador sind assoziierte Mitglieder. Diese Länder, mit Ausnahme Chiles, sind Mitglieder des Andenpakts, der drittgrößten Wirtschaftsgemeinschaft in Amerika, hinter NAFTA und MERCOSUR.

2.3 Literaturhinweise

- ASEAN, ASEAN-India Dialogue Relations, März 2010, <http://www.aseansec.org/5738.htm>.
- Baldwin, R. E., "The botched Doha Round negotiations on a Special Safeguard Mechanism", VoxEU.org, 11. März 2009, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3238>.
- Barfield, C., "The Doha endgame and the future of the WTO", VoxEU.org, 19. Jänner 2009, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/2806>.
- Chang, H.-J., *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*, Bloomsbury Press, 2007.
- Cooper, W. H., Manyin, M. E., Jurenas, R., Platzer, M. D., "The Proposed U.S.-South Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA): Provisions and Implications, Congressional Research Service, 17. Juni 2009, (RL34330), <http://www.fas.org/sqp/crs/row/RL34330.pdf>.
- Europäische Kommission (2010A), Generaldirektion Handel, Bilateral Relations, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/singapore/>.
- Europäische Kommission (2010B), "Overview of regional trade agreements", 10. September 2010, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_111588.pdf.

²¹) Das Abkommen scheint nicht in der regionalen FHA-Datenbank der WTO auf, dürfte daher (noch nicht) an die WTO gemeldet worden sein; Mercopress, "MERCOSUR-Israel free trade agreement becomes effective", 25. März 2010, <http://www.bilaterals.org/spip.php?article17039&lang=en>.

- Francois, J., "Doha Round failure: This is the way the round ends ...", VoxEU.org, 1. August 2008, <http://voxeu.org/index.php?q=node/1502>.
- G 20, G20 Toronto Summit Declaration, 27. Juni 2010, http://www.g20.org/Documents/g20_declaration_en.pdf.
- Hoekman, B., "The Doha Round impasse and the trading system", VoxEU.org, 19. Juni 2010, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5206>.
- Hoekman, B., Martin, W., Mattoo, A., "Conclude Doha: It Matters!", CEPR Discussion Paper, April 2010, (7788).
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Wong, W. F., "Figuring Out the Doha Round", Policy Analyses in International Economics, Peterson Institute for International Economics, Juni 2010, (91).
- ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development), "MERCOSUR Establishes Customs Code, At Long Last", 4. August 2010, <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/82081/>.
- Mattoo, A., Subramanian, A., "From Doha to the Next Bretton Woods", Foreign Affairs, 2009, 88(1), <http://www.iie.com/publications/papers/FA-subramanian0109.pdf>.
- OECD, WTO, UNCTAD, Report on G20 Trade and Investment Measures, 14. Juni 2010, http://www.unctad.org/en/docs/unctad_oecd2010_summary_en.pdf.
- Office of the United States Trade Representative, "Free Trade Agreements", 22. September 2010, <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>.
- WTO (2010A), "Lamy sees "new dynamic" emerging in negotiations", 27. Juli 2010, http://www.wto.org/english/news_e/news10_e/tnc_dg_stat_27jul10_e.htm.
- WTO (2010B), Regional Trade Agreements, 2010, http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.