

# Das Projekt „Asiatische Freihandelszone“ Eine ambitionierte Initiative mit Herausforderungen für Asien und Europa

Michael Fuker

## ABSTRACT

*The Asian Free Trade Area between the PR China and the ASEAN-states is an ambitious economic project. The so-called CAFTA or ACFTA encompasses 1,9 billion people and ranks in volume only behind the European Economic Area and the North American Free Trade Area (NAFTA). This economic zone is expected to increase the ASEAN countries exports, to contribute to China's economic interests and to accelerate the process of East Asian integration. The future course of this specific integration project is expected to have a remarkable impact on global economic developments in the early 21st century.*

Mit der Einrichtung der asiatischen Freihandelszone am 1.1. 2010 zwischen der Volksrepublik China und den sechs Gründungsstaaten der ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) begann ein ambitioniertes wirtschaftliches Projekt. Dieses Projekt soll in zwei Phasen durchgeführt werden. Die erste sieht innerhalb eines Zeitraumes von 2010 bis 2015 einen weitgehenden Zollabbau vor. Danach sollen im zweiten Schritt die anderen der insgesamt zehn ASEAN-Mitgliedsstaaten in die Freihandelszone integriert werden. Das Abkommen bildet, gemessen am Handelsvolumen (138,8 Milliarden Euro), nach dem Europäischen Wirtschaftsraum und der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA), die drittgrößte Freihandelsregion und bietet mit einer Bevölkerung von 1,9 Milliarden Menschen den größten gemeinsamen Wirtschaftsraum weltweit. Die Region erwirtschaftet elf Prozent der Weltwirtschaftsleistung, der Handel zwischen China und den ASEAN-Staaten ist zwischen 2003 und 2008 jährlich um durchschnittlich 24 Prozent gewachsen.

Die Bildung einer bilateralen asiatischen Freihandelszone China-ASEAN (CAFTA – China-ASEAN Free Trade Area oder ACFTA – ASEAN-China Free Trade Area) wurde erstmals vom damaligen chinesischen

Premierminister Zhu Rongji im Rahmen des ASEAN Plus Three (ASEAN, China, Japan und Südkorea)-Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs im November 2000 in Singapur vorgeschlagen und mündete beim ASEAN-China-Gipfeltreffen 2002 in Kambodscha in einen Rahmenvertrag zur gemeinsamen wirtschaftlichen Kooperation (Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation). Dieser Rahmenvertrag wurde als rechtliche Grundlage für die Wirtschaftskooperation und -liberalisierung zwischen China und den ASEAN-Staaten herangezogen und sollte die bilaterale Zusammenarbeit in den Bereichen Handel und Investitionen stärken. Im Vordergrund des Rahmenabkommens steht die Bildung einer bilateralen asiatischen Freihandelszone bis 2010 für die sechs ursprünglichen ASEAN-Staaten (Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand) und bis 2015 für die neueren und weniger entwickelten ASEAN-Staaten (Kambodscha, Laos, Myanmar, Vietnam). In diesem Zeitraum soll innerhalb dieser neuen Freihandelszone eine vollständige Reduktion der Zölle auf alle Güter (außer empfindliche Güter wie zum Beispiel Elektrogeräte, Textilien, Kraftfahrzeuge, Eisen, Stahl, Zucker) durchgeführt werden.

Um die Implementierung des Rahmenvertrages für die Freihandelszone zu beschleunigen und vom einem liberalisierten Handel in der Region zu profitieren, wurde 2003 das Early Harvest Programm (EHP) initiiert, welches die Reduktion der Zölle von fast allen Produkten von 2004 bis 2010 anstrebte. Zusätzlich haben sich China und die ASEAN-Staaten darauf geeinigt, bei acht Kategorien von landwirtschaftlichen Produkten (lebende Tiere, Fleisch, Fisch, Milchprodukte, andere tierische Produkte, Bäume, Gemüse, Früchte/Nüsse) die Zölle vollständig zu beseitigen. Das Early Harvest Programm bot somit den Exporteuren der ASEAN-Staaten, insbesondere den Erzeugern von landwirtschaftlichen Produkten, einen Vorteil gegenüber anderen Mitgliedern der Welthandelsorganisation (WTO), die jenes Ausmaß an Zollreduktionen in der Region nicht genießen können.

## Das Konzept einer asiatischen Freihandelszone

Das Konzept einer asiatischen Freihandelszone nach heutiger Vorstellung wurde bereits 1995 diskutiert, als Thailand eine spezielle Wirtschaftszone, ähnlich einer Freihandelszone, mit den südlichen Provinzen Chinas vorschlug. Der Wunsch

nach einer regionalen Freihandelszone wurde insbesondere durch die asiatische Finanzkrise 1997/1998 zusätzlich verstärkt, um die Exportabhängigkeit vieler ASEAN-Staaten vom Westen zu verringern. Die Studie „Forging Closer ASEAN-China Economic Relations in the Twenty-first Century“ von der ASEAN-China Expert Group 2001 warnt vor einer Freihandelszone mit allen zehn ASEAN-Staaten gleichzeitig. Zusätzlich erläutert die Studie, dass in der Bildung einer asiatischen Freihandelszone Probleme nicht nur durch die verschiedenen wirtschaftlichen Bedingungen in den einzelnen ASEAN-Staaten auftreten können, sondern auch durch das Fehlen einer Kerngruppe bzw. von Hauptakteuren, wie es in der Europäischen Union etwa die Mitgliedsstaaten Deutschland und Frankreich oder in der NAFTA die USA darstellen.

Da eine führende Rolle Chinas in der CAFTA/ACFTA regional, d.h. von Japan, und von außen, d.h. von den USA, nicht zur Gänze akzeptiert wurde, gab es verschiedene Vorschläge von Seiten Chinas und der ASEAN-Staaten für die mögliche strukturelle Organisation und Funktionalität der CAFTA/ACFTA. Einige Vorschläge beinhalteten regionale Versuchsgebiete bzw. -modelle (z. B. Küstenstaaten Chinas und maritime Staaten der ASEAN oder die Greater Mekong Sub-regional (GMS)-Kooperation), aus denen Erfahrungen für eine asiatische Freihandelszone gewonnen werden sollen. Da es, wie bereits erwähnt, Schwierigkeiten bereiten könnte, eine asiatische Freihandelszone mit allen zehn Mitgliedsstaaten der ASEAN gleichzeitig zu bilden, gab es von Seiten Chinas den Vorschlag, zuerst eine Freihandelszone mit den fortgeschrittenen südostasiatischen Ländern Singapur und Malaysia zu bilden und später die restlichen ASEAN-Staaten zu integrieren. Ziel und Zweck dieses chinesischen Vorschlags war die Bildung eines stabilen und starken Kerns von asiatischen Staaten für die Freihandelszone. Aus wirtschaftlicher Sicht sollte China, auf Wunsch der ASEAN-Staaten, verstärkt seinen Markt öffnen, bevor die ASEAN-Staaten Gegenleistungen erbringen können.

Zusammengefasst verfolgen die ASEAN-Staaten und China in der Gründung der asiatischen Freihandelszone drei Motive: Erstens ist die Freihandelszone eine Antwort auf den Regionalismus in Europa und Nordamerika, zweitens werden die wirtschaftlichen Verbindungen zwischen China und ASEAN gefestigt und drittens können die jeweiligen Interessen abgestimmt werden.

### **Die CAFTA/ACFTA und Chinas Sicherheitspolitik**

Die Ambitionen Chinas eine Freihandelszone mit den ASEAN-Staaten zu bilden sind nicht nur wirtschaftlich begründet, sondern auch sicherheitspolitisch. China ist an der Fortführung der sicherheitspolitischen Kooperationen und an Abkommen mit seinen südlichen Partnern und Nachbarn interessiert, etwa durch die Teilnahme am ASEAN Regionalforum (ARF) und den Beitritt zum ASEAN Treaty of Amity 2003. Sicherheitspolitisch betrachtet ist die ASEAN mit ihren Mitgliedsstaaten, im Gegensatz zu Japan, der vertrauensvollere Ansprechpartner Chinas. Die ASEAN-Staaten und ihre Regierungen führen eine unabhängigere Politik gegenüber den USA als Japan und Südkorea und stellen für China ein kleineres Risiko der nationalen Sicherheit dar. Für die USA wird es künftig immer schwieriger werden, mit der Unterstützung von regionalen Verbündeten, eine pro-westliche Politik gegenüber China zu führen. Mehr noch, die Bedeutung der USA gegenüber China geht zurück und die Wichtigkeit von regionalen Partnern, insbesondere den ASEAN-Staaten, nimmt zu. Die CAFTA/ACFTA ist auch ein Einsatzgebiet für Chinas Sicherheitskonzept, welches eine multipolare Welt und Multilateralismus vorsieht. Chinas sicherheitspolitisches Interesse liegt auf internationalen und regionalen Kooperationen und in der Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung. Mit dem Abkommen der CAFTA/ACFTA könnte es China gelingen, entsprechend seinem Ziel, der Schaffung einer multipolaren Welt, wirtschaftliche Interessen mit der neuen Ausrichtung der chinesischen Sicherheitspolitik zu verknüpfen.

### **Chinas wirtschaftliche Interessen**

Wirtschaftlich betrachtet stärken engere Beziehungen Chinas mit den ASEAN-Staaten dessen politisches und wirtschaftliches Ansehen in Südostasien und gleichen die Einflüsse von Japan und den USA in der Region aus. Die Freihandelszone eröffnet China einen besseren Zugang zu 560 Millionen Konsumenten in den ASEAN-Staaten und den sicheren Bezug von natürlichen Rohstoffen (z.B. Palmöl, Holz) und Nahrungsmitteln. Der steigende Bedarf an Energie und Rohmaterial zwingt China aus Südostasien zu importieren. Zunehmend investieren chinesische Firmen große Geldsummen in die Entdeckung und Erhaltung von Ressourcen in der ASEAN-Region. Im liberalisierten Handel von Dienstleistungen ist es ein Anliegen von beiden Seiten, Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor wechselseitig den Marktzugang zu erleichtern. Der beidseitige wirtschaftliche Wettbewerb bei der Produktion von Textilien oder elektronischen Erzeugnissen belebt auf der einen Seite das regionale wirtschaftliche Engagement und bekräftigt Unternehmen, ihre Produktivität zu steigern bzw. ihre Strategie zu überdenken. Auf der anderen Seite weisen die ASEAN-Staaten und China Ähnlichkeiten in den industriellen Strukturen auf, wie etwa der Einsatz von billigen Arbeitskräften sowie günstige Immobilien zur Errichtung von Firmen. Indonesien zum Beispiel, als größtes Land Südostasiens, befürchtet bei vielen seiner Branchen (Textil, Stahl, Elektronik) eine steigende Arbeitslosigkeit durch die konkurrierende chinesische Industrie und mögliche Verlagerungen von nationalen Industrien nach China.

### **Wirtschaftswachstum für die ASEAN-Staaten**

Da Chinas Absichten und Ziele in der CAFTA/ACFTA hauptsächlich strategisch sind, stellt sich die Frage, welche Ansichten und Vorstellungen die ASEAN-Staaten von der Freihandelszone haben. Zwei Hauptpunkte erklären die Interessen der ASEAN-Staaten hinsichtlich der Freihandelszone:

1. „Bandwagoning“, d. h. da jedes einzelne ASEAN-Mitglied im Vergleich zu China wirtschaftlich zu schwach ist, müssen die ASEAN-Staaten ihre vorhandenen Ressourcen zusammenführen und den Anschluss an China suchen. Die ASEAN-Staaten profitieren von der chinesischen Wirtschaftsentwicklung und von den ausländischen Investoren, die von China ausgehend in die ASEAN-Region expandieren sollen.

2. Um die regionale und internationale Ausbreitung des wachsenden chinesischen Marktes mit seiner großen Auswahl von Produkten besser nutzen zu können, verstehen die ASEAN-Staaten die Freihandelszone mit China als Beschleuniger der eigenen wirtschaftlichen Integration (ASEAN Free Trade Area – AFTA), um größere Handelspartner wie Japan, die USA und EU auf sich aufmerksam machen.

Die Regierungen der ASEAN-Staaten begrüßten die chinesische Initiative einer gemeinsamen Freihandelszone und die Einführung des Early Harvest Programms und ließen japanische und südkoreanische Initiativen für Freihandelsabkommen auf der nationalen politischen Agenda vorerst zweitrangig erscheinen. Die ASEAN-Staaten sehen in der steigenden Nachfrage Chinas an Produkten und Dienstleistungen eine Chance, das eigene Wirtschaftswachstum voranzutreiben.

Chinas Beitritt zur WTO im Januar 2002 intensiviert zwar die wirtschaftliche Konkurrenz zu den ASEAN-Staaten, aber mit der Gründung der Freihandelszone konnte China die wirtschaftlichen Begünstigungen in Form von reduzierten Zöllen und liberalisierten Handelsabkommen speziell für die ASEAN-Staaten gewährleisten. Auch Chinas Sonderbehandlung und Entwicklungshilfe für die CMLV (Cambodia, Myanmar, Laos, Vietnam)-Gruppe und die Erweiterung der WTO Most-Favoured-Nation (MFN)-Vorteile 2002/2003 gegenüber den Nichtmitgliedsstaaten der WTO half den ASEAN-Staaten, der Initiative schneller zuzustimmen.

Stärkere wirtschaftliche Verknüpfungen der ASEAN-Staaten mit China befähigen den Staatenbund, die wirtschaftliche und

politische Abhängigkeit von den USA, der EU und Japan zu verringern. China und die ASEAN-Staaten werden im Zeitraum 2010 bis 2015 den bilateralen Agrarhandel weiter liberalisieren und somit einen gemeinsamen wirtschaftsstarken Agrarmarkt bilden. Außerdem soll die CAFTA/ACFTA in Zukunft auch vor wirtschaftlichen Schocks bewahren, wie etwa im Fall der Asienkrise 1997/1998, die verstärkt die ASEAN-Staaten zu spüren bekamen. Während der Asienkrise 1997/1998 waren weder die USA und der IMF (International Monetary Fund) noch der APEC (Asia-Pacific Economic Council) fähig, mit angemessenen Rettungsmaßnahmen rechtzeitig unterstützend einzugreifen.

#### **Freihandelszone als Motor für die ostasiatische Integration**

China ist nach Japan und der EU Südostasiens drittgrößter Handelspartner und hat somit die USA überholt. Die gesamte Wirtschaftsleistung der ASEAN-Staaten (1,5 Milliarden Dollar) ist jetzt schon größer als diejenige Indiens (1,04 Milliarden Dollar). Trotz der wachsenden Wirtschaftsleistung der ASEAN-Staaten wird in Asien, speziell in China und Japan, schon in größeren Dimensionen gedacht und eine gesamtostasiatische Freihandelszone diskutiert.

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit Chinas mit den ASEAN-Staaten wird zwar von chinesischer Seite aus als wichtig angesehen, bringt aber weniger Möglichkeiten für die chinesischen Industrien als gewünscht. Aus diesem Grund und um das chinesische wirtschaftliche Wachstum nachhaltig gewährleisten zu können, denkt China an eine gesamtostasiatische Freihandelszone, die mit der EU und der NAFTA nicht nur konkurriert, sondern auch kooperiert.

In China sind Überlegungen entwickelt worden, die ostasiatische Integration unter chinesischer und japanischer Führung voranzutreiben und eine Freihandelszone Chinas mit Japan und Südkorea aufzubauen. Die Kooperationen mit Japan und Südkorea würden China mehr Kapital und Technologien bringen und zu einer wich-

tigen wirtschaftlichen Weiterentwicklung verhelfen. Jedoch hat China noch nicht das Vertrauen in einer gesamtostasiatischen Freihandelszone seinen Markt für Japan und Südkorea zu öffnen, die ökonomisch stärker begünstigt sind. Im Gegenzug sind Japan und Südkorea noch nicht gewillt, ihren Markt für Agrargüter in einer möglichen Freihandelszone mit China zu liberalisieren. Außerdem könnte China nicht, im Gegensatz zu den ASEAN-Staaten, mit beiden Ländern eine vollständige Liberalisierung in den Bereichen Handel und Investitionen bis 2015 erreichen. Japans starke Abhängigkeit von den USA und das weniger ausgeprägte Interesse für regionale Freihandelsabkommen sind für China zusätzlich Gründe, mit Japan noch keine gemeinsame Freihandelszone zu gründen. Das Hauptaugenmerk Japans richtet sich mehr auf multilaterale Handelsabkommen mit den westlichen Ländern, als auf Kooperationen in der Region. Dennoch reagierte Japan auf die Freihandelszone zwischen China und den ASEAN-Staaten und bot den ASEAN-Staaten eine eigene Freihandelszone an. 2008 wurde die ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership (AJCEP) unterzeichnet, die zur Stärkung des Handels und der Investitionen zwischen den ASEAN-Staaten und Japan beitrug.

Das Ziel wäre die Gründung einer East Asian Free Trade Area (EAFTA) und einer Organisation of East Asian Cooperation (OEAC), welche schlussendlich in eine East Asia Community führen würde und die Integration in Ostasien vorantreiben soll. Die CAFTA/ACFTA soll dabei als Motor für eine ostasiatische Freihandelszone agieren, welche zukünftig die Länder China, Japan, Südkorea und Singapur als wirtschaftlichen Kern beinhalten und sukzessive die Länder Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Thailand, Vietnam, Laos, Myanmar und Kambodscha eingliedern soll. Die CAFTA/ACFTA könnte in eine gesamtasiatische Freihandelszone unter Einbeziehung von Nordkorea, der Mongolei, Indien und Russland münden.

China sieht die ostasiatische Integration und regionale Kooperation als notwendi-

ge Maßnahme zum Schutz des regionalen Marktes. Es gibt bereits, um weniger von den Industrieländern abhängig zu sein, einen asiatischen Notfonds von 120 Milliarden Dollar, an dem die ASEAN-Staaten, Japan, Südkorea und China beteiligt sind. Ohne eine regionale Kooperation würde Ostasien politisch geteilt bleiben und weiterhin von den externen Akteuren USA und EU militärisch und wirtschaftlich abhängig sein. Es bestünde ein wirtschaftlicher Konkurrenzkampf zwischen den Ländern in der Region, um externe Märkte abzudecken. Insbesondere der zunehmende Exportwettbewerb Chinas und Japans in Bezug auf Elektrowaren in den Westen und der Zugang zu Energieressourcen in Afrika, Lateinamerika und im Nahen Osten würden einerseits den wirtschaftlichen Wettbewerb um externe Märkte und Handelspartner verschärfen, andererseits würden regionale Partner, wie etwa die ASEAN-Staaten, vernachlässigt werden.

### **Ambitionierte Freihandelszone mit Erweiterungspotential**

Die CAFTA/ACFTA ist derzeit die ambitionierteste und aktivste Initiative im asiatischen Wirtschaftsraum. Außerdem wurde die Europäische Union als erfolgreiches Vorbild für die Schaffung dieser Handelszone gewählt. Sie soll nicht nur eine wirtschaftliche Kooperation zwischen China und den ASEAN-Staaten darstellen, sondern auch eine Erweiterung der Beziehungen in den Bereichen Wissenschaft/Technologie, Landwirtschaft, Tourismus, Transport, Elektrizität und Lösung von Grenzstreitigkeiten erreichen.

Mit der asiatischen Freihandelszone zwischen China und den ASEAN-Staaten ist in der Region noch lange nicht das Ende der wirtschaftlichen Integration erreicht. Von Seiten der ASEAN-Staaten sind bereits ähnliche Abkommen mit Japan, Südkorea, Indien und Australien vorbereitet. Insbesondere Japan möchte die wachsende Wirtschaftsmacht Chinas in Asien ökonomisch nicht zu stark werden lassen und wendet sich unter anderem Indien und Australien zu, um konkurrenzfähige Handelsabkommen zu schließen. Eine

gesamtasiatische Freihandelszone, welche zwei Kernbereiche - Landwirtschaft und Dienstleistungen - inkludiert, könnte zu wirtschaftlichen Vorteilen gegenüber der EU und der NAFTA führen.

### **Herausforderungen für Europa**

Inwieweit die CAFTA/ACFTA Auswirkungen auf die Beziehungen Chinas und der ASEAN-Staaten zur EU hat, ist noch unklar. Die EU wird sich bemühen müssen, mehr bilaterale Handelsabkommen mit den ASEAN-Staaten zu schließen und Partner für die CAFTA/ACFTA zu werden, um den wirtschaftlichen Status als einer der wichtigsten Handelspartner in der Region nicht zu verlieren. Da die ASEAN-Staaten über ihre nationale Handelspolitik weiterhin eigenständig entscheiden können, ist es in der CAFTA/ACFTA noch immer möglich, nationale bilaterale Abkommen mit externen Partnern zu schließen. Während das europäische Ziel eines umfassenden Handelsabkommens mit der ASEAN bisher gescheitert ist, konnte China mit dem schnellen Abbau von Zöllen die Chance, eine gemeinsame Handelszone mit den ASEAN-Staaten zu gründen, nutzen. In den nächsten Jahren wird der chinesische Markt für regionale Partner immer weiter geöffnet werden und der gesamte Handel zwischen den asiatischen Staaten steigen. Die Abhängigkeit von Exporten in westliche Staaten wird somit kontinuierlich abnehmen. China und die ASEAN-Staaten haben mit der Asienkrise 1997/1998 und der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 erkannt, wie riskant eine von Europa und den USA exportabhängige Handelspolitik sein kann. Sie setzen deshalb auf das neue Wirtschaftsmodell, das sich stärker auf die Märkte in der asiatischen Region konzentriert.

Die EU steht vor der Problematik, dass die wirtschaftliche Konkurrenz immer weniger von der NAFTA kommt, sondern vermehrt aus dem asiatischen Raum. Die EU hat zwar bilaterale Abkommen und wirtschaftliche Ambitionen in der Region, aber das politische Auftreten und Interesse der EU in den Ländern Asiens ist, im Gegensatz zu den USA, noch relativ

schwach. Auch wenn die Akzeptanz der USA mit ihrer militärischen Stärke in Asien abnimmt, so waren und sind sie noch immer politisch und wirtschaftlich präsenter als die EU. Die EU wird sich der Herausforderung stellen müssen, wie sie als einer der größten Wirtschaftsräume der Welt auf die CAFTA/ACFTA reagiert. Auf keinen Fall sollte die EU die CAFTA/ACFTA unterschätzen. Dies würde das Risiko beinhalten, als wirtschaftlicher globaler Akteur in der Region ignoriert zu werden.

Die CAFTA/ACFTA wird sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten als drittgrößte Handelszone neben der EU und der NAFTA beweisen und Herausforderungen meistern müssen, um außerhalb der Region wahrgenommen und respektiert zu werden. Die wirtschaftliche Konkurrenz wird weniger vom Westen kommen, sondern entwickelt sich immer rascher in der eigenen Region, insbesondere gegenüber Japan und Südkorea. Das Projekt der asiatischen Freihandelszone wird insgesamt tiefgehende Auswirkungen auf die Welt- und Wirtschaftspolitik in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts haben.

*Michael Fuker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am AIES*

Alle Rechte vorbehalten.  
Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet. Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wider.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2010.

Schlossgasse 6  
A-2344 Maria Enzersdorf  
Tel. +43 (0)2236 411 96  
Fax. +43 (0)2236 411 96-9  
E-Mail: office@aies.at  
www.aies.at

Gestaltung & Druck:  
Magoo Events & Marketing  
www.magoo.ag