

Freihandelsabkommen mit Südkorea – Präferenzabkommen als Instrument der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik

Das im Dezember 2005 mit der Republik Korea unterzeichnete Freihandelsabkommen weitet das bestehende Netz von Efta-Drittland-Abkommen um ein umfassendes Freihandelsabkommen mit einem wichtigen asiatischen Handelspartner der Schweiz aus. Freihandelsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU sind neben der WTO-Mitgliedschaft und den bilateralen Verträgen mit der EU ein wichtiges Instrument der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik.



Südkorea ist als eine der zehn grössten Volkswirtschaften der Welt wirtschaftlich überaus interessant. Das Land verhandelt gegenwärtig mit verschiedenen Hauptkonkurrenten der Schweiz – darunter die USA und Japan – über umfassende Freihandelsabkommen, die für die Schweiz auf dem koreanischen Markt ein erhebliches Diskriminierungspotenzial bergen. Diesem wirkt das Efta-Korea-Abkommen wirksam entgegen.

Bild: Keystone

Im Laufe des vergangenen Jahres haben die Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz mit der Republik Korea (Südkorea) ein Freihandelsabkommen (FHA) ausgehandelt, das im Dezember 2005 unterzeichnet worden ist. Das Abkommen soll demnächst ratifiziert werden und wird voraussichtlich am 1. August 2006 in Kraft treten.

Das FHA zwischen der Efta und Korea umfasst den Handel mit Industrieprodukten einschliesslich verarbeiteter Landwirtschaftserzeugnisse und Fischereiprodukte, den Handel mit Dienstleistungen, den Schutz des

geistigen Eigentums, das öffentliche Beschaffungswesen und den Wettbewerb. Ein parallel dazu zwischen der Schweiz, Island, Liechtenstein und Südkorea abgeschlossenes Investitionsabkommen enthält Regeln über die Zulassung und den Schutz von Investitionen. Der Handel mit unverarbeiteten Landwirtschaftserzeugnissen ist in bilateralen Abkommen der einzelnen Efta-Staaten mit Südkorea geregelt. Wie die neueren Efta-Abkommen mit Mexiko,² Singapur³ und Chile stellt auch das Vertragswerk mit Südkorea ein umfassendes FHA dar, welches den Warenverkehr, die Dienstleistungen, die Investitionen, das öffentliche Beschaffungswesen, das geistige Eigentum und den Wettbewerb abdeckt (vgl. *Kasten 1*).

Wirtschaftliche Bedeutung

Die mit Südkorea abgeschlossenen Verträge verbessern auf präferenzialer Basis – d.h. über die Standards der Welthandelsorganisation (WTO) hinaus – den Marktzugang und die Rechtssicherheit für Exporte (Waren und Dienstleistungen) und sichern die Zulassung sowie Nutzung von Investitionen und den



Dr. Christian Etter
Minister, Leiter Ressort Efta, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)/Integrationsbüro (IB), Bern¹

¹ Der Autor war Efta-Sprecher und Leiter der Schweizer Delegation in den Verhandlungen der Efta mit der Republik Korea.

² Vgl. Christian Etter, Regionenübergreifende Freihandelsräume als Herausforderung für die Schweiz: Das Beispiel Mexiko, in: «Die Volkswirtschaft» 5/2001, S. 23ff.

³ Vgl. Christian Etter, Umfassendes Freihandelsabkommen mit Singapur – Ausweitung der Efta-Freihandelspolitik, in: «Die Volkswirtschaft», 1/2003, S. 56ff.

Freihandelsabkommen der Schweiz

Die Efta-Konvention von 1960 (Europäische Freihandelsassoziation) errichtete u.a. eine Freihandelszone unter den Vertragsstaaten Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz. Daneben verfügt die Schweiz über das FHA mit der EU von 1972 und das bilaterale FHA mit den Färöer-Inseln. Im Efta-Rahmen ausgehandelte FHA bestehen mit folgenden Staaten: Bulgarien, Chile, Israel, Jordanien, Kroatien, Libanon, Marokko, Mazedonien, Mexiko, Palästinensische Behörde, Rumänien, Sacu (Southern African Customs Union: Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika, Swasiland), Singapur, Südkorea, Tunesien und Türkei.

Aktuell laufen Verhandlungen der Efta-Staaten mit Ägypten, GCC (Gulf Cooperation Council: Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate), Kanada und Thailand. Mit weiteren Staaten in Lateinamerika, Asien und im Mittelmeerraum werden Verhandlungen geprüft. Je nach Interessenlage kann ein bilaterales Vorgehen einzelner Efta-Staaten angezeigt sein (z. B. exploriert die Schweiz gegenwärtig bilateral ein FHA mit Japan).

Schutz für Rechte an geistigem Eigentum. Das Vertragswerk erhöht die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft, indem Diskriminierungen abgewendet werden, die sich aus bestehenden und künftigen Präferenzabkommen Südkoreas mit anderen Partnerstaaten ergeben.⁴ Ein weiterer Wettbewerbsvorteil ergibt sich im Fall der Korea-Abkommen insbesondere daraus, dass die Schweiz und die übrigen Efta-Staaten damit präferenziellen Zugang zum südkoreanischen Markt erhalten, ohne dass dies zurzeit für ihre Hauptkonkurrenten aus der EU, den USA und Japan der Fall ist.

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist Südkorea weltweit eine der zehn grössten Volkswirtschaften. Die Republik Korea wird nach der EU der bedeutendste Freihandelspartner der Schweiz sein. Dank des neuen Abkommens wird das Potenzial zur weiteren Intensivierung von Handel und Investitionen besser ausgeschöpft werden können. Die Warenexporte der Schweiz nach Südkorea betragen 2005 rund 1,3 Mrd. Franken, die Einfuhren über 700 Mio. Franken. Die wichtigsten Exportprodukte sind Maschinen, chemische und pharmazeutische Produkte, Präzisionsinstrumente und Uhren. Die Einfuhren aus Korea bestehen insbesondere aus Automobilen, elektronischen Geräten, Kunststoffen und Erzeugnissen der chemischen Industrie. Die Schweizer Direktinvestitionen in Korea betragen über 1 Mrd. Franken. Mit Niederlassungen vertreten sind – neben der Industrie – zahlreiche Unternehmen des Dienstleistungssektors, wie Banken, Versicherungen, Logistik, Warenkontrollen oder Unternehmensdienstleistungen.

Aussenwirtschaftspolitische Einordnung

Die Aussenwirtschaftspolitik setzt die Rahmenbedingungen für die im internationalen Standortwettbewerb stehende Schweizer Wirtschaft. Der Bundesrat hat in seiner Standortbestimmung vom Januar 2005⁵ die drei strategischen Dimensionen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik festgelegt:

- Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk für Waren, Dienstleistungen und Investitionen;
- Binnenmarktpolitik in der Schweiz;
- Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern.

Die Globalisierung – d.h. die zunehmenden grenzüberschreitenden Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen den nationalen Märkten – erfasst immer mehr Sektoren und Politikbereiche, die früher kaum im Blickfeld der Aussenwirtschaftspolitik standen. Diese Entwicklung hat eine zunehmende Verflechtung von Binnen- und Aussenwirt-

schaftspolitik zur Folge. Das führt dazu, dass die Förderung des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt durch intensivierte Binnen- und Importkonkurrenz für die Erhaltung und Stärkung der Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz ebenso wichtig geworden ist wie die Verbesserung des Marktzugangs im Ausland. Die Dimension der Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in Partnerländern ist deshalb wichtig, weil der Entwicklungsstand und die Rahmenbedingungen am Bestimmungsort die Export- und Investitionsmöglichkeiten der Schweiz wesentlich mitbestimmen.

Relevanz für alle drei Dimensionen

Freihandelsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU bilden einen der drei Hauptpfeiler der Dimension *Marktzugang* – neben der WTO-Mitgliedschaft und den bilateralen Verträgen mit der EU. Während die WTO das Ziel verfolgt, das aussenwirtschaftliche Regelwerk auf weltweiter multilateraler Ebene weiterzuentwickeln, gestalten die Verträge mit der EU die Wirtschaftsbeziehungen mit unserem weitaus grössten Aussenwirtschaftspartner. Mit dem Abschluss von FHA verfolgt die Schweiz das Ziel, die Wirtschaftsbeziehungen mit ausgewählten Staaten über das multilateral erreichte Niveau hinaus zu vertiefen.

Die FHA sind aber auch für die zwei weiteren Dimensionen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik relevant: Sie stehen im Dienst der *Binnenmarktpolitik*, indem sie die Importe im bilateralen Handel mit dem jeweiligen Abkommenspartner liberalisieren und damit zur Intensivierung des Wettbewerbs in der Schweiz beitragen. Die Dimension der *wirtschaftlichen Entwicklung in den Partnerländern* kommt bei FHA mit Entwicklungs- und Transitionsländern zum Tragen, indem der vertraglich garantierte präferenzielle Marktzugang bzw. die erhöhte Rechtssicherheit die Exportfähigkeit dieser Länder stärkt und die Attraktivität ihrer Standorte für Auslandsinvestitionen verbessert.

Beitrag zu den aussenwirtschaftspolitischen Zielen

Wenn unsere Handelspartner mit Konkurrenzländern Präferenzabkommen abschliessen, hat dies für die Schweiz eine Diskriminierung auf diesen Auslandsmärkten zur Folge. Diese Diskriminierung kann nur vermieden oder beseitigt werden, indem die Schweiz ebenfalls präferenzielle Abkommen mit diesen Handelspartnern eingeht. Vor dem Hintergrund der nach wie vor ungebrochenen, weltweit zunehmenden Tendenz zum Abschluss von regionalen und überregionalen Präferenzabkommen erhöht sich die Notwendigkeit, der damit verbundenen Dis-

4 Korea hat bisher Freihandelsabkommen mit Chile und Singapur abgeschlossen und steht mit den Asean-Staaten, Japan, Kanada und den USA in Verhandlung.

5 Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2004, 12. Januar 2005: Kapitel 1, Strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik.

6 Internet: <http://secretariat.efta.int/Web/ExternalRelations/PartnerCountries/Korea>.

7 Gats = General Agreement on Trade in Services. Dienstleistungsabkommen der WTO.

kriminierungsgefahr zu begegnen (vgl. *Kasten 2*). Indem FHA unseren Exporteuren und Investoren ermöglichen, auf den Märkten der Vertragspartner mit gleich langen Spiessen zu operieren wie ihre Konkurrenten aus Ländern, welche mit ihnen bereits Präferenzabkommen abgeschlossen haben, wirken sie der drohenden Erosion der relativen Standortattraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz wirksam entgegen.

Auswahlkriterien

Für die Auswahl der Partner, mit welchen präferenzielle Abkommen angestrebt werden sollen, sind gemäss der strategischen Ausrichtung der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik vier Kriterien ausschlaggebend:

- die gegenwärtige und potenzielle wirtschaftliche Bedeutung des Partnerstaats;
- das Ausmass der aktuellen und drohenden Diskriminierung auf dessen Märkten;
- allfällige politische Überlegungen;
- die Verhandlungsbereitschaft des Partnerlandes.

Die wirtschaftliche Bedeutung Südkoreas als eine der zehn grössten Volkswirtschaften der Welt ist offensichtlich. Die Tatsache, dass Südkorea gegenwärtig mit verschiedenen Staaten – darunter die USA und Japan, zwei Hauptkonkurrenten der Schweiz auf dem südkoreanischen Markt – über umfassende FHA verhandelt, weist auf das erhebliche Diskriminierungspotenzial für die Schweiz auf dem südkoreanischen Markt hin. Das FHA der Efta-Staaten mit Südkorea ist somit optimal in die Aussenwirtschaftsstrategie der Schweiz eingebettet. Dies gilt auch in Bezug auf den Inhalt des Abkommens, welcher – wie in der Aussenwirtschaftsstrategie angestrebt – neben dem Warenhandel auch Dienstleistungen, Investitionen sowie andere für die internationalen Wirtschaftsaktivitäten relevante Regulierungsbereiche umfasst.

Inhalt des Abkommens⁶

Warenverkehr

Im Bereich Warenverkehr folgt das Abkommen der Architektur aller bisherigen Efta-Freihandelsabkommen. Für den Handel mit *Industrieprodukten* (inkl. Fischereierzeugnisse, welche analog zur WTO als Industrieprodukte behandelt werden) ist grundsätzlich die vollständige gegenseitige Zollbefreiung vorgesehen. Bei über 90% der Tariflinien werden die Zölle bei Inkrafttreten des Abkommens beseitigt. Für bestimmte sensible Produkte kann Südkorea den Zollabbau während einer Übergangsfrist von maximal sieben Jahren – bzw. zehn Jahren bei gewissen Fischereierzeugnissen – schrittweise vornehmen.

Im Bereich *Agrarprodukte* gewährt Südkorea der Schweiz Zollvergünstigungen für Verarbeitungsprodukte wie Schokolade, Zuckerwaren, Röstkaffee, Kaffeeextrakte, Suppen und Saucen sowie für gewisse unverarbeitete Landwirtschaftserzeugnisse, u.a. für Käse, Wein und Pflanzenextrakte. Im Gegenzug räumt die Schweiz Korea für Verarbeitungsprodukte Gleichbehandlung mit anderen Freihandelspartnern der Schweiz ein und gewährt Zollkonzessionen für gewisse Früchte, Gemüse und Gewürze sowie Spezialitäten wie Reiswein und fermentierte Kohl- und Rübenezubereitungen (Kim-chi). Dabei sind die Konzessionen für die unverarbeiteten Agrarprodukte – mit Blick auf die Besonderheiten der Landwirtschaftsmärkte und -politiken der verschiedenen Efta-Staaten – in bilateralen Landwirtschaftsabkommen der einzelnen Efta-Staaten mit der Republik Korea geregelt.

Im Unterschied zu früheren Efta-Freihandelsabkommen erlauben die Ursprungsregeln des vorliegenden Abkommens die Aufteilung von Sendungen in einem Transitland, ohne dass dadurch die so genannte Direktversandregel verletzt wird und die Zollpräferenz verloren geht. Dies erhöht die Flexibilität der Schweizer Exportindustrie bei der Logistik, da diese ihre Auslandlieferungen – angesichts der Binnenlage der Schweiz – oft über Zwischenlager im Ausland abwickelt.

Dienstleistungen und Investitionen

Entsprechend dem hohen Anteil der Dienstleistungen und der hohen Kapitalintensität der Efta-Staaten und Südkoreas kam diesen beiden Bereichen in den Verhandlungen ein grosses Gewicht zu. Bei den *Dienstleistungen* entsprechen die allgemeinen Regeln des Abkommens mit gewissen Präzisierungen und Verbesserungen jenen des Gats.⁷ Insbesondere übernimmt das FHA die vier Erbringungsarten des Gats: grenzüberschreitendes Dienstleistungsangebot, Konsum im Ausland, Dienstleistungsangebot durch geschäftliche Niederlassungen im Ausland sowie Erbringen von Dienstleistungen durch vorübergehenden Aufenthalt natürlicher Personen im anderen Land. Die im FHA festgelegten sektoriellen Marktzugangs- und Inländerbehandlungsverpflichtungen gehen zum Teil signifikant über das heutige Verpflichtungsniveau im Gats hinaus. Dies trifft u.a. auf Finanzdienstleistungen (Vermögensverwaltung, Wertschriftenhandel), Umweltdienstleistungen und Dienstleistungen zu, welche vor Ort durch Spezialisten – z.B. Ingenieure, Architekten, Management- und Hightech-Berater, Revisoren, Installateure – unter einem Leistungsvertrag erbracht werden.

Weil Norwegen an einer Teilnahme an den Verhandlungen über *Investitionen* nicht inter-

Kasten 2

Weltweite Zunahme von Präferenzabkommen

Nachdem die EU seit 1990 mit mittel- und osteuropäischen Staaten so genannte Assoziationsabkommen (welche u.a. den Freihandel beinhalten) abgeschlossen hatte, weitete sie ihre Assoziationspolitik im Rahmen der Barcelona-Erklärung von 1995 auf die Staaten des östlichen und südlichen Mittelmeers aus. Nach 2000 sind FHA mit Mexiko, Chile und Südafrika abgeschlossen worden. Gegenwärtig verhandelt die EU mit dem GCC und mit dem Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay).

Die USA haben in den Neunzigerjahren das Nafta (North American Free Trade Agreement: Kanada, Mexiko, USA) und FHA mit Israel und Jordanien ausgehandelt. In den letzten Jahren sind FHA mit Staaten in Lateinamerika, Asien und Nahost abgeschlossen worden (u.a. Australien, Chile, Kolumbien, Marokko, Peru, Singapur) oder sind in Verhandlung (Malaysia, Thailand, Südkorea).

Auch Japan hat in den letzten Jahren begonnen, FHA auszuhandeln, vornehmlich in Südost-Asien und über den Pazifik (Asean, Chile, Mexiko, Singapur, Südkorea, Thailand). China und Indien wenden sich in jüngster Zeit ebenfalls der Aushandlung von Präferenzabkommen zu, wenn auch zunächst v.a. mit regionalen Partnern.



Bild: Keystone

Für gewisse Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie – z. B. Schokolade – gewährt Südkorea der Schweiz Zollvergünstigungen. Im Gegenzug räumt die Schweiz Korea bei Verarbeitungsprodukten Gleichbehandlung mit anderen Freihandelspartnern der Schweiz ein.

essiert war, haben die Schweiz, Island und Liechtenstein mit der Republik Korea ein separates Investitionsabkommen abgeschlossen. Es löst das weniger umfassende bilaterale Investitionsschutzabkommen Schweiz-Südkorea von 1971 ab. Als wichtigste Neuerung gegenüber den herkömmlichen bilateralen Investitionsschutzabkommen der Schweiz, welche sich auf den Schutz getätigter Investitionen beschränken, enthält das Abkommen mit Südkorea zusätzlich zu den üblichen Schutzbestimmungen – u. a. Schutz vor Enteignungen und Transferbeschränkungen – den Grundsatz des diskriminierungsfreien Marktzutritts für Investitionen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur so weit zulässig, als sie in nationalen Vorbehaltslisten vorgesehen sind.

Geistiges Eigentum, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerb,

Rechte an geistigem Eigentum – Patente, Testdaten, Marken, Designs und geografische Herkunftsangaben – müssen gemäss dem FHA gegen Fälschung, Piraterie und andere

Verletzungen geschützt werden. Im Unterschied zum Minimalstandard des Trips-Abkommens⁸ der WTO sehen die Bestimmungen des vorliegenden FHA u. a. eine verlängerte Schutzdauer für Designs vor. Für Arznei- und Pflanzenschutzmittelpatente ist ein ergänzendes Schutzzertifikat sowie eine angemessene Schutzdauer für Testdaten bei Marktzulassungsverfahren vorgeschrieben. Weiter sind die Ausschlussmöglichkeiten biotechnologischer Erfindungen von der Patentierbarkeit – entsprechend dem europäischen und koreanischen Rechtsstand – enger gesteckt als im Trips-Abkommen. Schliesslich sind innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des FHA Verhandlungen über den gegenseitigen Schutz spezifischer geografischer Bezeichnungen aufzunehmen.

Alle Efta-Staaten sowie Südkorea sind als Mitglieder des plurilateralen WTO-Abkommens über das *öffentliche Beschaffungswesen* (GPA) an den gegenwärtig laufenden Verhandlungen über dessen Ausweitung beteiligt. Die Parteien haben deshalb vereinbart, im Rahmen des FHA vorläufig keine Liberalisierungsverpflichtungen auszuhandeln, sondern zu gegebener Zeit die Resultate der GPA-Verhandlungen unter dem FHA vorzeitig zu implementieren.

Wie in den bisherigen Efta-Freihandelsabkommen bezwecken die Bestimmungen über den *Wettbewerb* nicht die Harmonisierung des Wettbewerbsrechts der Vertragsparteien. Sie sollen vielmehr verhindern, dass die Vorteile des Abkommens durch wettbewerbswidrige Verhaltensweisen (Abreden, Missbrauch von Marktmacht) von Unternehmen vereitelt werden. Die Vertragsparteien sind gehalten, ihr nationales Wettbewerbsrecht entsprechend anzuwenden und gegebenenfalls Konsultationen abzuhalten.

Überwachungsausschuss und Schiedsverfahren

Schliesslich wird mit dem Abkommen ein gemischter Ausschuss von Regierungsvertretern der Vertragsparteien eingesetzt, welcher die Anwendung des Abkommens überwacht, dieses weiterentwickelt und Konsultationen abhält. Für Streitfälle, welche auf dem Konsultationsweg nicht gelöst werden können, stellt das FHA ein zwischenstaatliches Schiedsverfahren zur Verfügung, welches auch auf das Landwirtschafts- und das Investitionsabkommen anwendbar ist. Letzteres sieht zudem die Möglichkeit vor, dass ein Investor im Streitfall direkt mit der Regierung eines Vertragsstaates in Konsultation treten und in gewissen Fällen ein internationales Investor-Staat-Schiedsverfahren anrufen kann.

⁸ Trips = Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. Abkommen über die Rechte des geistigen Eigentums der WTO.