

**EU-Handelspolitik gegenüber den
asiatischen „Neuen
Industrieländern“ (NICs)
am Beispiel Südkoreas (1973-1996)**

**- Vom selektiven Protektionismus
zur Politik offener Märkte -**

Chul-Yong Lee

D 61

Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Philosophie (Dr. phil.) durch die Philosophische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

vorgelegt von Chul-Yong Lee aus Dongduchun, Korea

2003

Referent: Prof. em. Dr. Kurt Düwell

Korreferent: Prof. Dr. Hartwig Hummel

Tage der mündlichen Prüfungen: 20.07., 22.07. und 27.07.2004

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	8
I. Einleitung.....	10
II. Rahmenbedingungen der handelspolitischen Gestaltung der EU und Koreas - eine Übersicht.....	15
1. Gemeinsame Handelspolitik der EU und ihre Instrument.....	15
1. 1. Rechtliche Grundlagen der Handelspolitik der EU	15
1. 2. Handelspolitische Instrumente der EU	21
2. Exportorientierte Industrialisierungspolitik Koreas.....	33
III. Auftritt der asiatischen NICs im internationalen Handel und die europäische Antwort (1973-1984)	45
1. EG-Handelspolitik gegenüber den asiatischen NICs.....	45
1. 1. EG-Textilimportpolitik.	45
1. 2. Zunehmender Protektionismus und diskriminierende Handelspolitik der EG	55
2. Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen Korea und der EG.	62
2. 1. Koreanische Handelsdiversifizierungspolitik zugunsten der EG.....	63
2. 2. Importpolitik der EG gegenüber koreanischen Waren.....	68
IV. Auf dem Weg zum europäischen Binnenmarkt und Handelskonflikte mit Korea (1985-1990)	73
1. Festung Europa: Der Preis für einen EG-Binnenmarkt.....	73
2. Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Korea und der EG	78
3. Eine Exportoffensive Koreas und die Reaktionen der EG.....	83
3. 1. Die Ausgangslage einer Exportoffensive und Exportstrategie Koreas.....	83
3. 2. Strategische Handels- und Technologiepolitik in der EG	88
3. 3. Laserstrahlstrategie koreanischer Exporte und europäische Abwehr- maßnahmen.....	92

4. Auswirkungen des EG-Binnenmarktprojektes auf die koreanische Exportwirtschaft.....	104
5. Marktöffnungspolitik Koreas und Konflikte mit der EG	110
5. 1. Koreanische Importschutzpolitik.....	110
5. 2. Streit um den Schutz geistigen Eigentums	117
V. Verstärkung der handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und Ostasien (1991-1996)	125
1. Handelspolitik der EG und Koreas in der Uruguay-Runde des GATT	125
2. Regionalismus des Welthandels und die Asienpolitik der EU.....	131
3. Wirtschaftliche Kooperation zwischen der EU und Korea	140
3. 1. Koreanische Direktinvestitionen in der EU.....	140
3. 2. Forderungen der EU nach einer umfassenderen Marktöffnung Koreas. Rahmenabkommen über Handel und Zusammenarbeit.....	148
VI. Zusammenfassung.....	156
Quellen- und Literaturverzeichnis	162

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Schutzmaßnahmen der EG gemäß Art. 115 EWG-Vertrag, 1980-1990.....	23
Tabelle 2: Anwendung des Art. 115 EWG-Vertrag nach Produkten und Zielländern, 1988	24
Tabelle 3: Freiwillige Exportbeschränkungsabkommen der EG und einzelner Mitglieds- länder nach Sektoren und Ländern, Februar 1989	26
Tabelle 4: Antidumpinguntersuchungen der EU nach Ländern, 1990-1995	28
Tabelle 5: Handels- und industriepolitische Auswirkungen von wichtigen wirtschaftspoli- tischen Instrumenten.....	30
Tabelle 6: Präferenzhandelsbeziehungen der EU in gewerblichen Produkten.....	32
Tabelle 7: Indikator des koreanischen Wirtschaftswachstums, 1961-1997	33
Tabelle 8: Industrialisierungsplan Koreas im Rahmen der Fünfjahrespläne	35
Tabelle 9: Regionale Struktur des Außenhandels Koreas (%), 1970-1997.....	41
Tabelle 10: Entwicklung des Wechselkurses zwischen der koreanischen und ausgewählten Währungen, 1965-1992.....	42
Tabelle 11: Sektorale Struktur der wichtigen Exportwaren Koreas in die EU (%), 1980-1996.....	43
Tabelle 12: Regionaler Anteil an Weltexporten von Textilien und Bekleidungen im Vergleich zum Industriegüterhandel (%), 1962-1979.....	45
Tabelle 13: Anteil der wichtigen Lieferländer an den gesamten Textilgüterimporten der OECD aus Entwicklungsländern (%), 1970-1980.....	46
Tabelle 14: Warenstruktur der EG-Importe (%), 1975-1981	56
Tabelle 15: Häufigkeit der Anwendung ausgewählter, nicht-tarifärer Handelshemmnisse bei Fertigwaren in 1976; Anteil der mit Importbeschränkungen belegten Positionen an der Gesamtzahl der gehandelten Positionen je Warengruppe (%).....	58
Tabelle 16: Außenhandelsentwicklung Koreas mit der EG, 1965-1984.....	63
Tabelle 17: Exporte Koreas in die EG-Länder (in Mio. US-Dollar), 1970-1980.....	64
Tabelle 18: Exporte Koreas an Textilwaren unter dem MFA-System (%), 1970-1986	68
Tabelle 19: Stahlexporte Koreas nach Ländern (%), 1975-1985	70
Tabelle 20:	

Importbeschränkungsmaßnahmen einzelner EG-Länder gegenüber Korea, ohne Textilwaren, November 1980.....	72
Tabelle 21:	
Außenhandelsentwicklung Koreas mit der Welt bzw. EG (in Mio. US-Dollar), 1985-1992.....	85
Tabelle 22:	
Konzentrationsgrad der koreanischen Elektroindustrie beim Export (%), 1981-1991	86
Tabelle 23:	
Anteil der koreanischen Industrie an der Weltproduktion (%) von Farbfernsehern und Videorecordern (%), 1985-1989	94
Tabelle 24:	
Antidumpingmaßnahmen der EG gegen koreanische Elektrogüter, 1986-1990.....	97
Tabelle 25:	
Antidumpinguntersuchungen der EG nach ausgewählten Ländern, 1985-1990.....	100
Tabelle 26:	
Exportbeschränkungsabkommen der EG sowie einzelner Mitgliedsländer gegen koreanische Industrieprodukte, 1988/1989	101
Tabelle 27:	
Indikatoren der koreanischen Schiffbauindustrie in der Welt, 1980-1990.....	102
Tabelle 28:	
Entwicklung des EG-Extra-Handels (%), 1958-1992	104
Tabelle 29:	
Wichtige Produktionsinvestitionen koreanischer Unternehmen in Europa, Stand 1990	108
Tabelle 30:	
Koreanische Zolltarife ausgewählter Produkte, 1982-1990.....	111
Tabelle 31:	
Sektorale Struktur der wichtigen Exportwaren der EG nach Korea (%), 1985-1990 ...	114
Tabelle 32:	
Anteil der drei Handelsblöcke am Welthandel (%), 1980-1996.....	132
Tabelle 33:	
Regionale Struktur des Außenhandels der EU (%), 1970-1997.....	135
Tabelle 34:	
Länderstruktur des Außenhandels der EU mit Ostasien (%), 1980-1997.....	135
Tabelle 35:	
Bedeutung der Antidumpingmaßnahmen im Rahmen der EU-Industriegüter- importe nach ausgewählten Ländern, Import coverage ratios (%), 1992-1994	141
Tabelle 36:	
Kumulative Direktinvestitionen Koreas nach Regionen (%), 1987-1996.....	142
Tabelle 37:	
Kumulative Direktinvestitionen Koreas in Europa nach Ländern (%), 1996	143
Tabelle 38:	
Wichtige Produktionsinvestitionen koreanischer Unternehmen in Europa, 1991-1996.....	144
Tabelle 39:	
Kumulative Direktinvestitionen der EU in Ostasien (Mio. US-Dollar), 1985-1996.....	148
Tabelle 40:	
Kumulative Direktinvestitionen in Korea (Mio. US-Dollar) und Länderanteil (%), 1985-1996.....	149

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AKP	Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifisches Ozeans, Signatarstaaten des Abkommens von Lomé
APEC	Asian Pacific Economic Cooperation
APS	Allgemeines Präferenzsystem
ASEAN	Association of South East Asian Nations
ASEM	Asia-Europe Meeting
BSP	Bruttosozialprodukt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DRAM	Dynamic Random-Access Memory
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	European Free Trade Association
EC	European Community
EEC	European Economic Community
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
F&E	Forschung und Entwicklung
FJP	Fünfjahresplan
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ICs	Integrated Circuits
KOM	Kommission
IMF	International Monetary Fund

MITI	Ministry of International Trade and Industry
MNC	Multinational Corporate
MFA	Multifaserabkommen
MFN	Most Favoured Nations
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NHI	Neues Handelspolitisches Instrument
NICs	Newly Industrializing Countries
NIE	Newly Industrializing Economy
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
SITC	Standard Industrial Trade Classification
VER	Voluntary Export Restraints
WTO	World Trade Organization

I. Einleitung

In der vorliegenden Arbeit wird die These vertreten, dass die Europäische Union (EU)¹ bzw. damals die Europäische Gemeinschaft (EG) in den 70er und 80er Jahren eine protektionistische Außenhandelspolitik betrieben hat. Die EU setzte insbesondere restriktive Handelsschutzmaßnahmen gegen Japan und die asiatischen Neuen Industrieländer (sog. NICs, Newly Industrializing Countries²) in selektiver und diskriminierender Weise ein. Ziel solcher handelspolitischen Druckmittel war die Öffnung dieser asiatischen Märkte.

Die europäische³ Außenhandelspolitik differenzierte deutlich zwischen den verschiedenen Ländern bzw. Handelspartnern. Gegenüber ihren Nachbarländern, den westlichen Industrieländern und den weniger fortgeschrittenen Entwicklungsländern verhielt sich die EU eher liberal, während sich ihre protektionistischen Maßnahmen im wesentlichen auf Japan und die NICs konzentrierten.

Diese Tendenz der europäischen Handelspolitik eines selektiven und diskriminierenden Protektionismus war vor allem von zwei Faktoren bestimmt. Zum einen erklärt sich diese Entwicklung aus dem Prozess der europäischen Wirtschaftsintegration selbst. Wegen der ständigen Erweiterung und Vertiefung ihres internen wirtschaftlichen Integrationsgrades benötigte die EU eine Handelsliberalisierung und die Koordinierung der unterschiedlichen Wirtschaftspolitiken zwischen ihren Mitgliedsländern. Dabei waren die Schutzinteressen solcher Mitgliedsländer mit jeweils weniger wettbewerbsfähigen Industrien zu berücksichtigen. Diese Ungleichgewichte wurden oft durch einen erhöhten Außenschutz kompensiert. Auch das europäische Binnenmarktprojekt selbst, entwickelte einen spezifischen Handelsprotektionismus gleichsam automatisch nach außen, der zugleich der Preis für den Abbau der internen Handelsbeschränkungen war. Darüber hinaus gewährte die EU zahlreiche präferenzielle Handelsregelungen gegenüber den assoziierten Ländern, die mit den europäischen Ländern politisch und historisch eine enge Beziehung entwickelt hatten.

Ein anderes bedeutsames Motiv für die protektionistische Handelspolitik der EU bestand in der Wettbewerbsschwäche der europäischen Industrie innerhalb der Weltwirt-

¹ Die EG benannte sich 1993 in EU um. Im historischen Teil dieser Untersuchung (Kapitel III. und IV.) wird die Bezeichnung EG beibehalten.

² Im deutschen Sprachraum wird auch der Begriff „Schwellenländer“ für NICs verwendet. Die in dieser Untersuchung häufig genannten asiatischen bzw. ostasiatischen NICs sind Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur. Diese Länder werden in der Literatur auch als „die vier kleinen Tiger“ oder „die kleinen Drachen“ bezeichnet. Trotz ihrer unterschiedlichen Verwendung werden derartige Begriffe in dieser Arbeit als synonym verstanden und entsprechend gebraucht.

³ Das Adjektiv „europäisch“ meint im folgenden den EG- bzw. EU-Raum im engeren Sinne.

schaft. Von den Entwicklungsländern wurden die europäischen, traditionellen Industrie-sektoren bedroht, während andere Industrieländer in verschiedenen Bereichen der Hoch-technologie deutlich überlegen waren. Etwa Mitte der 70er Jahre verstärkte sich die euro-päische Importschutzpolitik. Die durch zwei Ölkrisen ausgelöste, lange Rezession führte insbesondere zu einem verlangsamten Wirtschaftswachstum und steigenden Handelsbi-lanzdefiziten und damit auch zu einer rapiden Zunahme der Arbeitslosen innerhalb des europäischen Wirtschaftsraumes. In dieser Entwicklungsphase spielte das Auftreten Ja-pans und der ostasiatischen Schwellenländer im internationalen Handel eine entschei-dende Rolle. Diese konkurrenzstarken Länder konnten trotz der weltweiten Rezession ihre exportorientierte, offensive Handelspolitik weiter fortsetzen. Die steigenden Exporte nach Europa veranlassten die Institutionen der EU und die einzelnen Mitgliedsländer, durch verschiedene Importabwehrmaßnahmen, insbesondere nichttarifäre handelspolitische In-strumente einzugreifen.

Ziel dieser Arbeit ist, die historischen Entwicklungen der Außenhandelspolitik der EU gegenüber den asiatischen Neuen Industrieländern am Beispiel Koreas⁴ darzustellen. Schwerpunkte der Untersuchung sind die europäische Importpolitik gegenüber den kore-anischen Produkten, ihr Einfluss auf die Exportindustrie Koreas, die koreanische Markt-öffnungspolitik gegenüber den europäischen Produkten und auch die Handelskonflikte zwischen beiden Seiten systematisch zu analysieren. Mit diesen Instrumentarien sollen schließlich die handelspolitischen Wechselwirkungen zwischen der EU und Korea heraus-gearbeitet werden. Die Untersuchung umfasst den Zeitraum von 1973 bis 1996, also be-ginnend mit der Erweiterung der EG auf neun Mitglieder und zugleich dem Anfang der Gemeinsamen Handelspolitik bis zum Abschluss des Rahmenabkommens zwischen der EU und Korea.

Der Begriff „Handelspolitik“ bezeichnet hier im engeren Sinne solche Maßnahmen, die geeignet sind, Importe zu verringern und Exporte zu erhöhen. Dabei ist der gezielte Ein-satz spezieller, handelspolitischer Instrumente von großer Bedeutung. Eine weitere Defi-nition des Begriffs Handelspolitik bezieht sich auf geeignete Maßnahmen, die den interna-tionalen Handelsverkehr unmittelbar so beeinflussen, dass der nationale Wohlstand der betrachteten Volkswirtschaft befördert wird. Neben den bereits angesprochenen handels-politischen Instrumenten sind darüber hinaus Interventionen wie beispielsweise wirt-schaftliche Zusammenarbeit und politische Verhandlungsprozesse zielführend. Um die

⁴ Mit der Bezeichnung “Korea” ist im folgenden Südkorea (den Teilungscharakter Koreas drückt deutli-cher aus: (Süd-)Korea; der Verfasser) bzw. das Staatsgebiet der Republik Korea gemeint.

handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und Korea hinreichend darzustellen, sind auch die handelspolitischen Aktionen zwischen beiden Seiten im Rahmen der Welt-handelsordnung und der internationalen Politik zu untersuchen. Z. B. kommen in Betracht die Rolle der multilateralen Handelsorganisationen und die wechselseitige Interessenpolitik zwischen der Triade Europa, USA und der ostasiatischen Region um Japan. Die Handelsströme werden nicht nur durch die politischen Konstellationen, sondern auch durch andere wirtschaftliche Tätigkeitsbereiche stark beeinflusst. So werden auch Fragen nach Direktinvestitionen, Technologietransfers sowie industriepolitischen Maßnahmen untersucht.

Untersuchungstechnisch möchte der Autor in der vorliegenden Arbeit die sie leitenden Ansätze mittels Anwendung sowohl der historischen wie auch der statistisch-indikatorischen Methode entwickeln. Trotz der volkswirtschaftlichen Themenvielfalt und der differenzierten handelspolitischen Aspekte, handelt es sich hier ausdrücklich um eine historische Arbeit. Fakten, Daten und Ereignisse sollen in umfassende, historische Zusammenhänge eingeordnet und in ihrem chronologischen Entwicklungsprozess dargestellt werden. Handelspolitische Entscheidungen werden insbesondere auf ihre Hintergründe, Folgen und den historischen Kontext untersucht. Einschlägige Texte und Dokumente in diesem Zusammenhang werden interpretiert und ggf. Äußerungen von Entscheidungsträgern diskutiert. Die statistisch-indikatorische Methode soll helfen, die Fülle wirtschaftlicher Daten und Informationen zu systematisieren. Industrie- und Handelsstatistiken dienen hier der quantitativen Beurteilung und dem Vergleich von Indikatoren wie Fortschritt, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Handelsmaßnahmen usw.. Damit sollen gesamtwirtschaftliche Phänomene erfassbar und Entwicklungslinien anschaulich werden.

Zahlreiche wissenschaftliche Publikationen beschäftigten sich hauptsächlich mit Teilaspekten der allgemeinen Handelspolitik der EU und der Wirtschaftsentwicklung Koreas. Dagegen sind Gesamtdarstellungen über die Wirtschaftsbeziehungen und speziell die europäische Handelspolitik mit den asiatischen NICs bzw. Korea nur sporadisch zu finden. In den meisten dieser Arbeiten werden schwerpunktmäßig entweder politische oder aber wirtschaftliche Untersuchungen angestellt, ohne die Wechselwirkungen beider Aspekte in besonderer Weise zu bearbeiten oder ausführlich den historischen Kontext darzustellen. Einige Autoren vermitteln einen guten Überblick über die europäische Handelspolitik und ihren Protektionismus⁵, die Industrialisierungspolitik Koreas und seine Handelsbezie-

⁵ Vgl. Hine, R. C., *The Political Economy of European Trade. An Introduction to the Trade Policies of the EEC*, New York 1985; Winter, Helen, *Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Han-*

hungen mit den europäischen Ländern⁶ sowie die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den ostasiatischen Ländern⁷. Neben der oben genannten Literatur und anderen sekundären Quellen wurden für diese Untersuchung verschiedene amtliche Publikationen der EU und internationaler Organisationen sowie Zeitschriftenaufsätze als wichtige Materialien benutzt. Bei der Bearbeitung des Themas waren außerdem Zeitungsberichte besonders hilfreich.⁸

Diese Arbeit gliedert sich in sechs Kapitel. Im Anschluss an die Einleitung werden in Kapitel II. die Rahmenbedingungen handelspolitischer Gestaltung der EU und Koreas beschrieben. Dabei werden die rechtlichen Grundlagen und die bestimmenden Faktoren der europäischen Handelspolitik, ihre Instrumente und Entwicklungsstränge wie auch der Industrialisierungsprozess Koreas, seine Exportförderungs politik sowie die Grundzüge der koreanischen Exportsituation nach Europa kurz beschrieben. In Kapitel III. wird auf den Zusammenhang zwischen der Exportstärke der ostasiatischen NICs und dem Handelsprotektionismus der EG von der Mitte der 70er bis zum Anfang der 80er Jahren eingegangen. Die europäische Textilimportpolitik steht hier insbesondere im Vordergrund der Darstellung. Außerdem werden die Entwicklung der Handelsbeziehungen zwischen der EG und Korea und ihre Probleme hinsichtlich der europäischen Importpolitik behandelt. Das Kapitel IV. beschäftigt sich mit den handelspolitischen Auswirkungen des europäischen Binnenmarktprojektes in der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Die wirtschaftliche Lage der EG, die koreanische Exportoffensive, die restriktive Importpolitik der EG sowie die daraus folgenden Handelskonflikte sind hier zu untersuchen. Darüber hinaus werden der Ausbau der Handelsbeziehung zwischen der EG und Korea und die Marktöffnungspolitik Koreas diskutiert. Das Kapitel V. hat den Regionalismus der Weltwirtschaft und die verstärkte Orientierung der EU hin zu den ostasiatischen Regionen sowie die handels- und wirtschaftspolitische Zusammenarbeit in den 90er Jahren zum Gegenstand. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt hier in der Beziehung zwischen der EU und Korea, vor allem

delspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994; Schuknecht, Ludger, Trade Protection in the European Community, Chur 1992.

⁶ Vgl. Lee, Sun-Jae, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft. Die „Skalenerträge-Politik“ und ihre Konsequenzen für den Handel mit der EG, Frankfurt a. M. 1996; Chang, Min-Soo, Exportförderung und Handelsintensivierung als Industrialisierungs- und Entwicklungspolitik eines Schwellenlandes dargestellt am Beispiel der Republik Korea, Münster 1994.

⁷ Vgl. Dent, Christoph M., The European Union and East Asia. An Economic Relationship, London 1999; Gerlach, Andreas, Europa und die „vier Tiger“. Eine wechselseitige Herausforderung, Bochum 1993.

⁸ Vgl. Quellen- und Literaturverzeichnis dieser Arbeit.

in der Marktöffnungspolitik Koreas. Im Schlusskapitel VI. werden dann die verschiedenen Untersuchungsergebnisse zusammenfassend erörtert.

II. Rahmenbedingungen der handelspolitischen Gestaltung der EU und Koreas - eine Übersicht -

1. Gemeinsame Handelspolitik der EU und ihre Instrumente

Die Handelspolitik der EU hat zwei Seiten: zum einen nach innen gegenüber ihren Mitgliedsländern, zum anderen nach außen gegenüber Drittstaaten. In der Präambel des EWG-Vertrags von Rom 1957 verdeutlichten die Mitgliedstaaten ihren „Wunsch, durch eine gemeinsame Handelspolitik zur fortschreitenden Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beizutragen“⁹. Andererseits machten sie auch ihre Absicht klar, „im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen“¹⁰.

In der vorliegenden Untersuchung steht die Außenhandelspolitik der EU im Vordergrund. Auch ihre interne Handelspolitik wird gebührend berücksichtigt, weil die inneren handelspolitischen Maßnahmen zwischen den Mitgliedsländern gleichzeitig einen beträchtlichen Einfluss auf die Gestaltung des Handels gegenüber Drittstaaten ausüben.

1. 1. Rechtliche Grundlagen der Handelspolitik der EU

Handelspolitische Regelungen im EWG-Vertrag

In den Art. 3 und 9 bis 39 des EWG-Vertrags sind die Bestimmungen über die Geltung der Zollunion zwischen den Mitgliedstaaten umrissen. Die Artikel 18 bis 29 regeln die Aufstellung des gemeinsamen Zolltarifs. Gemäß den Art. 228 und 238 kann die Gemeinschaft mit dritten Staaten und auch internationalen Organisationen Abkommen schließen. Aber die spezielle Grundlage für ihre Gemeinsame Handelspolitik ist in den Art. 110-116 dokumentiert. Im EG-Vertrag von Maastricht 1992 sind Art. 111 und 114 (Koordinierung der Übergangszeit) und Art. 116 (Gemeinsames Vorgehen in internationalen Organisationen) aufgehoben. Die übrigen handelspolitischen Regelungen des EWG-Vertrags bestehen mit geringeren Änderungen im Maastrichter Vertrag fort.¹¹

In Art. 110 Abs. 1 EWG-Vertrag stellt die Gemeinschaft ihr handelspolitisches Ziel darauf ab, die harmonische Entwicklung des Welthandels durch den Abbau von Zoll- und sonstigen Handelsschranken zu unterstützen. Der nachfolgende Absatz schränkt jedoch ein, dass die Mitgliedsländer bei ihrer gemeinsamen Handelspolitik die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu berücksichtigen und diese als Maßstab zum Abbau der Handelsschranken festzulegen haben. Damit ergebe sich bereits aus dem Ver-

⁹ Text des EWG-Vertrags, in: Läufer, Thomas (Bearb.), EWG-Vertrag, Bonn 1987.

¹⁰ Art. 110 EWG-Vertrag.

¹¹ Vgl. Text des EG-Vertrags, in: Geiger, Rudolf, EG-Vertrag, München 1993.

trag „eine Interdependenz zwischen der Industriepolitik und der Handelspolitik, weil letztere industriepolitische Ziele berücksichtigen müsse. Eine angeblich nicht vorhandene Wettbewerbsfähigkeit führt dann dazu, dass protektionistische handelspolitische Maßnahmen ergriffen werden“, wie H. Winter die restriktive europäische Handelspolitik charakterisiert.¹²

Art. 112 des EWG-Vertrags stellt die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der Ausführbeihilfen dar. Damit sollte eine Verfälschung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen der Mitgliedstaaten vermieden werden.

Art.113 des EWG-Vertrags beschreibt die Ausgestaltung der gemeinsamen Handelspolitik nach dem Ende der Übergangszeit 1969: „Die gemeinsame Handelspolitik wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen.“¹³ Isoliert werden einige geeignete handelspolitische Instrumente aufgelistet. So ist z. B. die Ausgestaltung der gemeinsamen Handelspolitik unklar und unscharf abgegrenzt. Es müsse jeweils auf den handelspolitischen Zweck einer Maßnahme abgestellt werden, um festzulegen, ob jeweils gemeinsame handelspolitische Interessen berührt sind oder nicht. „Maßnahmen, die ihrem Inhalt nach darauf gerichtet sind, den internationalen Handelsverkehr zu beeinflussen, fallen unter die gemeinsame Handelspolitik.“¹⁴ So bleibt bei einigen handelspolitischen Instrumenten die Frage der Gemeinschaftskompetenz ungeklärt.

Art. 115 des EWG-Vertrags sieht für einzelne Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, individuelle Schutzmaßnahmen zu ergreifen: „Im Dringlichkeitsfall ersuchen die Mitgliedstaaten die Kommission, die umgehend entscheidet, um die Ermächtigung, selbst die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, ... die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten stören.“¹⁵ Dieser Artikel widerspricht einer einheitlichen Gestaltung gemeinsamer Handelspolitik.

Rolle der Kommission der EU in der Handelspolitik

¹² Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik, S. 149.

¹³ Art. 113 EWG-Vertrag.

¹⁴ Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik, S. 149 f.

¹⁵ Art. 115 EWG-Vertrag.

Gemäß EWG-Vertrag ist die Europäische Kommission für die Wahrung des gemeinschaftlichen Interesses verantwortlich. Zu diesem Zweck übt sie eine zentrale Funktion in politischen Entscheidungsprozessen aus. Sie ist verantwortlich für vier wichtige Aufgaben: sie initiiert die Gesetzgebung, führt Entscheidungen aus, kontrolliert das Gemeinschaftsrecht und vertritt die Gemeinschaft international gemäß Mandat des Ministerrates.¹⁶

Die Kommission hat das Recht, dem Ministerrat Gesetze vorzuschlagen, und der Ministerrat kann nur auf der Grundlage dieser Vorschläge Beschlüsse treffen. Was die gemeinsame Außenhandelspolitik angeht, entwirft sie z. B. Antidumpingverordnungen oder internationale Abkommen. Auch der Ministerrat kann die Kommission auffordern, Vorschläge zu unterbreiten, die jedoch im Ministerrat einstimmig gebilligt werden müssen. Bei allen handelspolitischen Verhandlungen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen muss die Kommission das Verhandlungsmandat vom Ministerrat erhalten.¹⁷ In dieser Situation muss sie mehr oder weniger die Interessen aller Mitgliedsländer berücksichtigen. Der Spielraum für eine eigenständige Rolle ist dadurch einigermaßen begrenzt.

Außerdem kann die Kommission in eigener Zuständigkeit auch wichtige Entscheidungen treffen. Dazu gehören das Haushalts-, Wettbewerbs- und Kartellrecht. Den Haushalt führt sie in eigener Verantwortung. Im Bereich der Handels- und Agrarpolitik kann die Kommission auch im Rahmen der vom Ministerrat an sie übertragenen Befugnisse zur Durchführung von Ratsbeschlüssen selbständig Entscheidungen erlassen.

Die Kommission erfüllt gleichsam als Exekutive die Funktion eines Antriebsaggregats im institutionellen System, während der Ministerrat die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten vertritt und die Rolle der Legislative im Rahmen seiner allgemeinen Entscheidungskompetenz übernimmt. Die Kommission soll de jure „ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaften“¹⁸ ausüben, aber de facto hat sie die nationalen mit den Gemeinschaftsinteressen auszugleichen. „It must avoid antagonism with the member states because it cannot work without their cooperation“¹⁹.

Einfluss der Mitgliedstaaten auf die Gemeinsame Handelspolitik der EU

Vertragsgemäß fasst der Ministerrat der EU Beschlüsse von allgemeiner Tragweite oder großer politischer Bedeutung. Die Interessen der Mitgliedstaaten bestimmen im wesentli-

¹⁶ Art. 155 EWG-Vertrag.

¹⁷ Art. 113, Abs. 3 EWG-Vertrag.

¹⁸ Art. 157, Abs. 2 EWG-Vertrag.

¹⁹ Schuknecht, Trade Protection in the European Community, S. 41.

chen die Gemeinschaftspolitik und dominieren das gemeinschaftliche Interesse. Im Bereich der Handelspolitik ist der Ministerrat das eigentliche Entscheidungsorgan.²⁰ Letztlich sind es die nationalen Regierungen, die über die Ausrichtung der Handelspolitik entscheiden. Daher versuchen einzelne Länder häufig, ihre national bestimmten Eigeninteressen durchzusetzen. Einige Mitgliedsländer plädieren für einen stärkeren Einsatz der gemeinschaftlichen handelspolitischen Instrumente. Die liberaleren Länder wollen protektionistische Gefahren vermeiden und sprechen sich gegen die Zunahme der handelspolitischen Kompetenz auf Gemeinschaftsebene aus. Die unterschiedlichen ordnungspolitischen Vorstellungen der einzelnen Mitgliedsländer zwingen deshalb bei der Formulierung einer gemeinsamen Handelspolitik oft zu Kompromissen und gegenseitigen Konzessionen.

Auch die einzelnen Mitgliedstaaten können eigenständig handelspolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene ergreifen. Art. 115 des EWG-Vertrags erlaubt unter bestimmten Bedingungen einzelstaatliche Schutzmaßnahmen. Daher stellt die europäische Handelspolitik eine Mischung aus gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Aktivitäten dar. Die konkrete Ausgestaltung der gemeinsamen Handelspolitik bestimmt sich so durch das Kräftespiel zwischen den Mitgliedstaaten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EU-Handelspolitik eine wichtige Gemeinschaftskompetenz ist. Trotzdem seien „allgemeine und grundsätzliche Aussagen der EG zu dieser Politik sehr selten, so dass Zweifel berechtigt sind, ob überhaupt eine langfristige konsistente Handelspolitik der EG besteht“, wie H. Winter auf die Problematik einer gemeinsamen Handelspolitik hinweist. „Es gibt keinen jährlichen Bericht über die gemeinsame Handelspolitik, wie es für Landwirtschaft, Regionalpolitik und Wettbewerbspolitik üblich ist. Der jährliche Antidumpingbericht stellt nur einen Teil der Handelspolitik der EG dar. ... Ein Bericht über die gemeinsame Handelspolitik könnte nur dokumentieren, wie die harmonische Entwicklung des Welthandels, eine wesentliche Selbstverpflichtung der EG, durch den Einsatz der zahlreichen protektionistischen Instrumente nicht erreicht wurde.“²¹

GATT und die europäische Handelspolitik

Die handelspolitischen Grundsätze der EU ergeben sich nicht nur aus dem EWG-Vertrag selbst, sondern sind auch zu einem großen Teil durch die völkerrechtlichen Regelungen des GATT determiniert. Neben dem grundsätzlichen Bekenntnis zu einer Liberali-

²⁰ Art. 145 EWG-Vertrag.

²¹ Vgl. Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik, S. 150.

sierung des Welthandels enthält das GATT auch eine Reihe von Schutzmaßnahmen. So wird die europäische Handelspolitik durch das GATT begrenzt, aber gleichzeitig erhält die Gemeinschaft die Möglichkeit, GATT-konforme handelspolitische Schutzinstrumente anzuwenden.

Das GATT hat die Entwicklungen der europäischen Handelspolitik stark mitbestimmt. So führte unter dem Einfluss der GATT-Runden die EU erhebliche Zollsenkungen durch. Art. XXIV GATT erlaubt die Schaffung von Zollunion und Freihandelszonen. Diese Regelung ermöglicht zwar eine präferenzielle Behandlung für die Mitgliedsländer des jeweiligen Blocks, aber sie verlangt doch keine diskriminierende Behandlung gegenüber Drittländern.²² Für die europäische Handelspolitik ist die Schutzklausel des Art. XIX GATT wichtig, der unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme vom Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen zulässt. Allerdings ist dabei das Prinzip der Meistbegünstigung und der Nichtdiskriminierung einzuhalten.

Trotz dieser Ausnahmeregelung griffen die Gemeinschaft und einzelne Mitgliedsländer häufig auf sog. „Grauzonenmaßnahmen“ wie Exportselbstbeschränkungsabkommen zurück. Diese Maßnahmen widersprechen nicht direkt den GATT-Regeln, aber eindeutig ist gegen den Gedanken der Liberalisierung des Welthandels verstoßen worden. In Bezug auf den verstärkten Handelsprotektionismus versuchte die EU, zahlreiche handelspolitische Probleme durch bilaterale Vereinbarungen zu lösen: „These can be negotiated ‚legally‘ under GATT after a complaint has been filed and an investigation has been undertaken, but those of the EC are almost all negotiated outside the GATT legal umbrella. This points to a severe shortcoming of the GATT. Effective persecution of evasions and violations is impossible.“²³ Damit setzt das GATT zwar einen Rahmen für die europäische Handelspolitik, jedoch seine Bestimmungen könnten von Fall zu Fall umgangen werden.

Kurzer historischer Überblick über die europäische Handelspolitik

Die Entwicklung der europäischen Handelspolitik kann in vier Stufen gegliedert werden. Zwischen 1958 und 1973 ließ das wirtschaftliche Wachstum einen fortgeschrittenen Liberalisierungsprozess in der Handelspolitik zu. Die Handelspolitik dieser Zeit ist durch die schrittweise Senkung des gemeinsamen Zolltarifs und den Aufbau eines abgestuften

²² Art. XXIV GATT.

²³ Schuknecht, Trade Protection in the European Community, S. 36.

Präferenzsystems gekennzeichnet. Die Mitgliedsländer koordinierten schneller als vorgesehen ihre Handelspolitik und überführten ihre Außenzölle schrittweise in einen gemeinsamen Außenzoll. In zwei GATT-Runden der 60er Jahre musste die EG ihre Zölle erheblich reduzieren, „because it feared that the formation of the EC would result in discriminatory trade policies and the formation of trading blocks“.²⁴ Nach Gründung der Zollunion 1969, baute die Gemeinschaft außerdem ihre präferenziellen Handelsbeziehungen aus, welche ursprünglich aus den historisch gewachsenen Beziehungen einiger Mitgliedsländer entstanden waren.

Während der zweiten Phase von 1974 bis 1984 erlebte die EG handelspolitische Probleme. Die weltweite wirtschaftliche Rezession durch zwei Ölkrisen führte zu einem sinkenden Wirtschaftswachstum und steigender Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus traten Japan und die Schwellenländer jetzt als Konkurrenten in den Welthandel ein. Insbesondere die asiatischen NICs exportierten verstärkt wettbewerbsstarke Produkte nach Europa; so, dass die europäische Industrie, z. B. die Textil- und Bekleidungsindustrie, um staatliche Hilfe ersuchte und Schutzmaßnahmen verlangte. Dieser wachsende Außenprotektionismus verlief parallel zu einer Verlangsamung des inneren Integrationsprozesses. Zahlreiche protektionistische Maßnahmen wurden jetzt von den einzelnen Mitgliedsländern ergriffen, deutlich mehr als von der Gemeinschaft selbst.

In der Zeit von 1985 bis 1992 wurde das europäische Binnenmarktprojekt realisiert. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien zu erhöhen, beschäftigte sich die EG zunächst damit, die innergemeinschaftlichen Handelsbeschränkungen zu beseitigen. Nach außen war die sog. „Festung Europa“ durch die Anwendung der verschiedenen nichttarifären Handelsinstrumente geschützt. Die meisten dieser Maßnahmen richteten sich dabei vor allem gegen die asiatischen Länder.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes bemühte sich die EU, eine tatsächliche gemeinsame Handelspolitik durchzusetzen, weil die Handelsmaßnahmen der Mitgliedsländer auf nationaler Ebene schwieriger geworden waren. Andererseits stellte die Union zwei handelspolitische Prinzipien in den Vordergrund: In der Importpolitik forderte die EU von den Handelspartnern den sog. „fairen“ Handel. Die unfairen Handelspraktiken, wie etwa die Verletzung geistigen Eigentums, das soziale Dumping sowie auch das Umweltdumping sollten abgewehrt werden. In der Exportpolitik wurde die Anwendung der Gegenseitigkeit betont. Damit zielte die EU darauf ab, andere Länder, insbesondere Japan und die asiatischen Neuen Industrieländer zu einer Marktöffnung zu zwingen.

²⁴ Ebenda, S. 32.

1. 2. Handelspolitische Instrumente der EU

Die meisten handelspolitischen Instrumente der EU wirken zunächst nur defensiv und versuchen, insbesondere die Importe in die Mitgliedsländer zu reduzieren. So sollten die europäischen Unternehmen Zeit zur Anpassung und Rationalisierung gewinnen. Die Befürworter protektionistischer Maßnahmen sahen nur darin eine Möglichkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu verbessern, während ihre Gegner behaupteten, dass allein durch unmittelbare Konkurrenz eine echte Wettbewerbsfähigkeit entwickelt werden könne.

Beim Einsatz bestimmter handelspolitischer Instrumente spielen nichttarifäre Handelshemmnisse eine größere Rolle als tarifäre. Für die europäischen Industrien ist die Schutzwirkung durch Zölle gering einzuschätzen. Längst überkompensierten nichttarifäre Importbarrieren die Zollsenkungen durch das GATT. Im folgenden werden daher einige wichtige nichttarifäre Handelsinstrumente der EU im Grundsatz charakterisiert.

Nationale Handelsschranken gemäß Art. 115 EWG-Vertrag

Die mengenmäßigen Importbeschränkungen waren wohl die meist verbreiteten nichttarifären, handelspolitischen Instrumente im europäischen Wirtschaftsraum. Aber ihr Einsatz war im Lauf der 90er Jahre erheblich begrenzt. Mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wurden zahlreiche nationale Kontingente der Mitgliedstaaten beseitigt, weil sonst eine gemeinsame Importpolitik unmöglich gewesen wäre. Auch der Abbau der beliebten sog. Grauzonenmaßnahmen wie z. B. Exportselbstbeschränkungsabkommen wurde in der Uruguay-Runde des GATT vereinbart. Ausnahmen bleiben immer noch die Multifaserabkommen (MFA), die ja vom GATT genehmigt wurden.

Bis Anfang der 90er Jahre waren die nationalen Kontingente ein effektives handelspolitisches Instrument, um Importe in die Gemeinschaftsländer zu drosseln. Die Voraussetzung für diese nationalen Importbeschränkungen ist eine Unterbrechung des Freiverkehrs für Drittlandswaren innerhalb der Mitgliedsländer, da sie sonst durch benachbarte Mitgliedstaaten umgehend importiert werden könnten. Ein solches Verbot von innergemeinschaftlichen Reexporten ist in Art. 115 des EWG-Vertrags vorgesehen. Allerdings die Kontrolle der Durchführung der Bestimmungen dieses Artikels beruht auf tatsächlich vorhandenen bzw. durchgeführten Grenzkontrollen. Der Einsatz des Art. 115 erfolgte häufig in Begleitung anderer handelspolitischer Instrumente.

Seit Ende der 70er Jahre wurde der Art. 115 verstärkt eingesetzt. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass die Mitgliedsländer der EG dieses Instrument unterschiedlich in Anspruch nahmen. Insbesondere die protektionistisch agierenden Länder wie Frankreich, Irland und Italien nutzten diese Möglichkeit intensiv.

Der deutsche Wirtschaftswissenschaftler G. Koopmann stellt in diesem Zusammenhang fest: „ Zur Renationalisierung gemeinschaftlicher Handelspolitik schließlich kommt es, wenn EG-Kontingente auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden und diese Marktsegmentierung durch Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels via Artikel 115 abgesichert werden darf. Dies ist insbesondere im Textil- und Bekleidungs-handel der Fall. Hier werden die mit bedeutenden Exportländern ausgehandelten Gemeinschaftsquoten nach einem bestimmten Schlüssel innergemeinschaftlich unterteilt. Die Folge sind ein außerordentlich hoher Textilanteil an den Schutzmaßnahmen nach Artikel 115 und eine Erhöhung des effektiven Schutzniveaus, da die Gemeinschaftsquote nicht voll ausgeschöpft werden kann.“²⁵

Tabelle 1: Schutzmaßnahmen der EG gemäß Art. 115 EWG-Vertrag, 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Frankreich	105	80	85	57	39	66	67	62	52	73	37
Textil	63	55	55	39	26	43	52	44	32	54	22
andere	42	25	30	18	13	23	15	18	20	19	15

²⁵ Koopmann, Georg, Handelspolitik der EG im Zeichen des Binnenmarktes, in: Wirtschaftsdienst, 8/1989, S. 408 f.

Italien	23	23	29	37	34	30	20	23	20	16	18
Textil	14	11	7	9	11	7	3	8	8	10	10
andere	9	12	22	22	23	23	17	15	12	6	8
Spanien	-	-	-	-	-	-	4	13	17	12	16
Textil	-	-	-	-	-	-	0	0	1	0	11
andere	-	-	-	-	-	-	4	13	16	12	5
Irland	57	32	26	48	59	57	45	52	33	12	5
Textil	57	28	26	47	57	55	43	49	33	12	5
andere	0	4	0	1	2	2	2	3	0	0	0
Rest EG-8	37	31	34	46	33	23	5	7	6	6	3
Textil	30	26	28	30	26	14	4	4	2	2	0
andere	7	5	6	10	7	9	1	3	4	4	3
EG total	222	166	174	188	165	176	141	157	128	119	79
Textil	164	120	116	131	120	119	102	105	76	78	48
andere	58	46	58	57	45	57	39	52	52	41	31

Quelle: Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/1991, S. 210.

Die Anwendung des Art. 115 in einem Land hatte somit oft zur Folge, dass auch andere Gemeinschaftsländer zu dieser Maßnahme griffen. Mit dem unterschiedlich starken Einsatz dieses Instruments wurde die protektionistische Haltung bestimmter Länder deutlich erkennbar. Aber im Zuge der Vervollendung des Binnenmarktes gingen diese Importschutzmaßnahmen laufend zurück. 1990 wurde in 79 Fällen der innergemeinschaftliche Handel behindert, während 1980 noch 222-mal der Art. 115 angewendet wurde.

Die Tabelle 2 zeigt, dass sich die meisten Anträge zur Anwendung des Art. 115 auf die ostasiatischen Länder wie Japan, China, Taiwan, Hongkong und Korea bezogen. Andere Industrieländer – außer Japan – waren dagegen nicht betroffen. Der Anteil der drei asiatischen NICs am gesamten Antragsaufkommen betrug über 40%. Seit Mitte der 80er Jahre wurde dieses Instrument zunehmend in den verschiedenen Industriebereichen eingesetzt. Im Elektroniksektor waren ausschließlich Japan, Taiwan und Korea betroffen, die Automobilindustrie wurde insbesondere gegen Japan geschützt. Die Anwendungsbreite und –ziele des Art. 115 EWG-Vertrag, der sich vor allem gegen die asiatischen NICs und Japan richtete, lässt deutlich die strategische Absicht eines selektiven Protektionismus vermuten.

Tabelle 2: Anwendung des Art. 115 EWG-Vertrag nach Produkten und Zielländern, 1988

Zielland	Anzahl der Fälle per Sektor				Total
	Textil	Fahrzeuge	Elektronik	Verschiedenes	

Osteuropa*	5	6	0	4	15
Japan	0	7	6	6	19
China	14	0	0	8	22
Taiwan	12	0	4	10	26
Hongkong	20	0	0	1	21
Korea	5	0	7	3	15
Indien	11	0	0	0	11
Pakistan	7	0	0	0	7
Thailand	4	0	0	0	4
Restländer	5	0	0	9	14
Total	83	13	17	41	154

* Osteuropa: GUS, Rumänien, Polen und CSFR

Quelle: Schuknecht, Trade Protection in the European Community, S. 80.

Export selbstbeschränkungsabkommen

Seit Mitte der 80er Jahre setzte die EU auch als ein weiteres effektives handelspolitisches Instrument der Importkontrollen verstärkt auf freiwillige Export selbstbeschränkungen. Die Exporteure verpflichten sich, ihre Exporte nicht über eine bestimmte, festgelegte Menge hinaus auszudehnen. Bei derartigen Maßnahmen wird unterschieden zwischen Marktordnungsvereinbarungen (Orderly Marketing Arrangements; OMA) und Freiwilligen Exportbeschränkungen (Voluntary Export Restraints; VER). Die OMA kommen durch bi- oder multilaterale Verträge zwischen den beteiligten Regierungen zustande. Das typische Beispiel hier ist das sog. Multifaserabkommen zur Regulierung des Welttextilmarktes, welches später ausführlicher (Kapitel III) untersucht werden wird. Die VER kommen dagegen durch direkte Beteiligungen exportierender Unternehmen zustande. Doch häufig ist eine Trennungslinie nicht klar zu ziehen, weil viele private Vereinbarungen mit staatlicher Unterstützung getroffen werden.²⁶

Besonders die Gemeinschaft bevorzugte solche Handelsschranken der „kultivierteren“ Form des Protektionismus ... gegenüber einseitigen Importbeschränkungen mit ihren unangenehmen Begleiterscheinungen“.²⁷ Im Jahr 1988 existierten weltweit 261 Export selbstbeschränkungen (ausgenommen MFA), davon entfielen 138 auf die EG, von diesen wurden 51 wiederum von den Mitgliedsländern ausgehandelt.²⁸ Insbesondere die

~~Gemeinschaft neigte dazu,~~ gerade dieses Instrument einzusetzen: „Der nicht-

²⁶ Vgl. Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik, S. 117.

²⁷ Wiemann, Jürgen, Europäische Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern im Zeichen der Uruguay-Runde und der Vollendung des europäischen Binnenmarktes, Berlin 1990, S. 32.

²⁸ Vgl. IMF, Issues and Developments in International Trade Policy, Occasional Paper Nr. 63, Washington 1988, S. 93.

schaft neigte dazu, gerade dieses Instrument einzusetzen: „Der nicht-institutionalisierte und meist wenig dokumentierte Weg bei den Verhandlungen über freiwillige Exportselbstbeschränkungen macht deren Einsatz in der Regel einfacher als den aller anderen handelspolitischen Instrumente.“²⁹

Die Tabelle 3 stellt Exportselbstbeschränkungsabkommen der EG und verschiedener ihrer Mitgliedsländer für 1989 dar. Von den 186 Vereinbarungen richteten sich 89 gegen Industrieländer, davon allein 59 gegen Japan, 68 gegen Entwicklungsländer, davon 18 gegen Korea, und 29 gegen osteuropäische Länder. Die meisten dieser Abkommen - außer Agrarprodukten (45) - betrafen die Bereiche Textilien (29) und Elektronik (28), gefolgt von Stahl (15), Automobil- (15) und Schuhimporten (14). Es ist bemerkenswert, dass die zwei Länder Japan und Korea allein, mit 75 Abkommen mehr als die Hälfte aller Selbstbeschränkungsabkommen für Industrieprodukte abschlossen. Insbesondere im Bereich der Automobileinfuhr war ausschließlich Japan betroffen; im Elektroniksektor hatten beide Länder hohe Anteile.

Auch einzelne Mitgliedsländer griffen häufig auf derartige Maßnahmen zurück, die in einer Grauzone zwischen einem scheinbaren privatrechtlichen Status und einem tatsächlichen staatspolitischen Handelsinteresse angesiedelt waren. Zwei Drittel solcher Instrumentarien wurden bereits von den Ländern Frankreich, Großbritannien und Italien in Anspruch genommen. Während sich die Gemeinschaft auf Agrar-, Textil- und Stahlprodukte konzentrierte, beschränkten die Mitgliedsländer sich vor allem auf Elektronik-, Automobil- und Schuheinfuhren.

Tabelle 3: Freiwillige Exportbeschränkungsabkommen der EG und einzelner Mitgliedsländer nach Sektoren und Ländern, Februar 1989

	Industrie- länder	Entwick- lungsländer	Ost- europa	davon		Total
				Japan	Korea	
EG	33 (56)	38 (30)	25 (4)	6 (53)	5 (13)	96 (90)

²⁹ Schmid-Sehl, Tilo, Auswirkungen der EG-Außenhandelspolitik und des EG-Binnenmarktprogramms auf Exporte und Direktinvestitionen US-amerikanischer und japanischer Unternehmen, Stuttgart 1995, S. 48.

Stahl	6 (1)	3	5	1	1	14 (1)
Maschinen	1 (2)	0	0	1 (2)	0	1 (2)
Automobil	2 (13)	0	0	2 (13)	0	2 (13)
Elektronik	2 (13)	3 (10)	0	2 (13)	3 (3)	5 (23)
Schuhe	(2)	1 (8)	(3)	(2)	1 (4)	1 (13)
Textil *	(2)	16 (3)	8	(2)	0	24 (5)
Agrarprodukte	16 (3)	12 (3)	11	(2)	(1)	39 (6)
Sonstige	6 (20)	3 (6)	1 (1)	(19)	(5)	10 (27)
Mitgliedsländer	56	30	4	53	13	90
Bundesrepublik	2	1	0	2	0	3
Frankreich	9	8	0	9	3	17
Großbritannien	9	14	3	8	5	26
Italien	14	3	0	14	2	17
Benelux	4	1	0	4	1	5
Dänemark	1	0	1	0	0	1
Irland	1	2	0	0	1	3
Griechenland	1	0	0	1	0	1
Spanien	8	0	0	8	0	8
Portugal	7	1	0	7	1	8

* Ohne bilaterale Regelungen im Rahmen des Multifaserabkommens

Anmerkung: Die eingeklammerten Zahlen betreffen einzelstaatliche Regelungen

Quelle: GATT, Review of Development in the Trading System 1988/1989, zitiert nach Koopmann, Handelspolitik der EG im Zeichen des Binnenmarktes, S. 410.

Wie aus der Tabelle deutlich wird, behandelte die EG auch hier mit den Mitteln der Exportselbstbeschränkungsabkommen besonders Japan und Korea in diskriminierender Weise. Solche Vereinbarungen waren selten tatsächlich freiwillig und kamen häufig nur unter wirtschaftlichem und politischem Druck zustande: „Zum einen können die Regierungen der Drittstaaten ein Interesse an solchen Abkommen haben, die möglicherweise den Interessen ihrer Industrie widersprechen. Diese Unternehmen fügen sich bzw. müssen sich solchen Abkommen auf Wunsch ihrer Regierung beugen. Zum anderen stehen dem Importland bei Nichtzustandekommen einer Exportreduzierung noch andere Instrumente zur Verfügung. Gerade im Bereich der Unterhaltungselektronik haben japanische und koreanische Exporteure ihre Importe in die EG nur ‚freiwillig‘ reduziert, weil sie ansonsten europäische Antidumpingmaßnahmen befürchtet haben.“³⁰

³⁰ Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik, S. 183 f.

Ende der 80er Jahre machten sich die Drittländer große Sorgen, die Gemeinschaft könne mit der Vollendung des Binnenmarktes die Exportselbstbeschränkungen ihrer Mitgliedsländer auch auf Gemeinschaftsebene übernehmen. Während der Uruguay-Runde gelang es vor allem den asiatischen Ländern, den Abbau dieser Grauzonenmaßnahmen zum Verhandlungsgegenstand zu machen und schließlich konnten sie auch ihre Forderungen durchsetzen. Hinsichtlich der Durchführung der Ergebnisse der GATT-Runde erklärte die EU die Abschaffung aller mengenmäßigen Importbeschränkungen. Tatsächlich führte die Union im Jahr 1994 weder Schutzmaßnahmen hinsichtlich der Kontingente noch weitere Anwendungen gemäß Art. 115 des EWG-Vertrags durch.³¹

Antidumpingmaßnahmen

Während Art. 115 des EWG-Vertrags und Exportselbstbeschränkungsabkommen vom GATT nicht erlaubte handelspolitische Instrumente sind, ist die Antidumpingregelung von Anfang an im GATT-Vertrag verankert. In den 80er und besonders den 90er Jahren bestimmte die EU durch gezielte Anwendungen der Antidumpingregelungen stark die handelspolitische Ausgestaltung dieses Rechtsrahmens. Sie betrachtete diese Schutzmaßnahme als ein wichtiges Instrument der Handelspolitik der Gemeinschaft. Entsprechend dem neuen EU-Antidumpingrecht von 1994 liegt bei einer Ware Dumping vor, „wenn ihr Preis bei der Ausfuhr in die Gemeinschaft niedriger ist als der vergleichbare Preis der zum Verbrauch im Ausfuhrland bestimmten gleichartigen Ware im normalen Handelsverkehr“.³² Um Antidumpingmaßnahmen zu ergreifen, muss die EU-Kommission nachweisen, dass Importe zu Dumpingpreisen stattfinden, die eine bedeutende Schädigung eines Wirtschaftszweigs im Importland verursachen oder zu verursachen drohen. Zur Einleitung einer Antidumpinguntersuchung muss die Klage des Antragstellers im Namen eines Wirtschaftszweigs oder zumindest von der Hälfte der gesamten Industrieunternehmen in diesem betroffenen Bereich erfolgen.

Die Kommission leitet Antidumpinguntersuchungen ein und der Ministerrat entscheidet mit einfacher Mehrheit über endgültige Antidumpingzölle. Oftmals verhängt die Kommission keine Zölle, sondern nutzt die Mindestpreisvereinbarungen, eine freiwillige Erhöhung der Preise durch die Exporteure. Diese Preisverpflichtungen sind in der Regel auch für die ausländischen Anbieter attraktiv, weil sie ja von den erhöhten Preisen profi-

³¹ Vgl. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1994, Brüssel, S. 391.

³² EG-Verordnung, Nr. 3283/94 des Rates, Art. 1 Abs. 2, in: Amtsblatt (ABl.) der EG, L 349/1994. Die erste Antidumpingregel wurde schon 1968 erlassen. Vgl. EG-Verordnung, Nr. 459/68 des Rates, in: ABl. der EG, L 93/1968.

tieren. Aus Sicht der Gemeinschaft ist es vorteilhaft, weil damit Schaden von den betroffenen inländischen Wirtschaftsbereichen beseitigt wird und die Preise der Exporteure an die der europäischen Hersteller angepasst werden können. Zwischen 1981 und 1990 wurden 226 Antidumpinguntersuchungen eingeleitet, davon verhängte die EG 68 Antidumpingzölle, jedoch setzte sie 127 Mindestpreisvereinbarungen durch.³³

Die nachfolgende Tabelle informiert über die eingeleiteten Antidumpingfälle der EU zwischen 1990 bis 1995. Von 203 Antidumpinguntersuchungen richteten sich 113 gegen die ostasiatischen Länder und 49 gegen die osteuropäischen Länder. Dabei waren insbesondere China sowie die zweite Generation der NICs, die sog. ASEAN-Länder, zunehmend betroffen. Auch hier wird deutlich, dass die Union den Einsatz bestimmter Antidumpingmaßnahmen geschickt benutzte, um strategisch zwischen den verschiedenen Ländern zu differenzieren.

Tabelle 4: Antidumpinguntersuchungen der EU nach Ländern, 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
USA	1	0	1	1	1	0
Osteuropa	6	6	13	5	11	8
Ostasien	17	12	19	12	26	27
Japan	3	5	0	1	2	0
China	4	4	8	4	5	5
Korea	5	1	3	2	0	4
Taiwan	1	2	1	1	1	0
ASEAN *	4	0	6	4	11	12
Sonstige	19	2	6	3	5	2
Total	43	20	39	21	43	37

* Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand

Quelle: 13. Antidumpingbericht der EG, in: ABl. der EG, C und L, 1995.

Industriepolitische Maßnahmen

Die industriepolitischen Interventionen haben auch direkte Auswirkungen auf die Außenhandelsströme. Die EU setzte Industriepolitik als handelspolitisches Instrument ein. Die EU-Kommission begründete die Notwendigkeit einer europäischen Industriepolitik in ihrem Arbeitsprogramm von 1991 wie folgt: „Es geht im Kern nicht mehr darum, ob wir eine Industriepolitik brauchen, sondern welche Rahmenbedingungen vorhanden sein

³³ Vgl. Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik, S. 168.

müssen, um eine optimale Ressourcenallokation über den Markt zu bewirken, den strukturellen Anpassungsprozeß zu beschleunigen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu erhöhen und langfristige industrielle und vor allem technologische Rahmenbedingungen zu schaffen.“³⁴

Jede europäische industriepolitische Maßnahme beeinflusst die Handelspolitik gegenüber den Drittstaaten unterschiedlich. Die europäischen Unternehmen bevorzugen eine öffentliche Beschaffungspolitik und Gestaltung des Normensystems. Diese präventiven Eingriffe dienen der Zielsetzung, ausländische Wettbewerber auf europäischen Märkten zu behindern. Ein großer Teil dieser industriepolitischen Maßnahmen besteht aus finanzwirksamen Interventionen, zu denen auch Steuerleichterungen und verschiedene Subventionen gehören. Dabei stellt die Technologiepolitik eine besonders wichtige Form der Industriepolitik dar. Hier gewährt die Gemeinschaft europäischen Unternehmen zahlreiche Forschungssubventionen. Die Tabelle 5 zeigt Wechselwirkungen der beiden Bereiche, Handels- und Industriepolitik. Sie verdeutlicht, wie industriepolitische Instrumente auf den Außenhandel und handelspolitische Instrumente auf die Industriestruktur wirken.

Tabelle 5: Handels- und industriepolitische Auswirkungen von wichtigen wirtschaftspolitischen Instrumenten

	geringere Auswirkungen auf Volumen und/oder Struktur des Außenhandels	starke Auswirkungen auf Volumen und/oder Struktur des Außenhandels
starke Auswirkungen auf Volumen und/oder Struktur der Industrie	<ul style="list-style-type: none"> - sektorale Produktionssubventionen - Finanzierung von Forschung und Entwicklung in speziellen Bereichen - Technologiepolitik 	<ul style="list-style-type: none"> - Antidumpingmaßnahmen - Selbstbeschränkungsabkommen - produktspezifische Zölle - Mengenkontingente - Exportsubventionen - Zollabbau

³⁴ Kommission der EG, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld. Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, in: Bulletin der EG, Beilage 3/91, S. 7.

geringere Auswirkungen auf Volumen und/oder Struktur der Industrie	<ul style="list-style-type: none"> - allgemeine Steuererleichterungen - generelle Finanzierung von F&E - Kreditsubventionen - Investitionszuschüsse - Finanzierung von Auslandsmessen - Kampagnen zum Kauf nationaler Produkte 	<ul style="list-style-type: none"> - staatliche Beschaffungspolitik - allgemeine Zölle - technische Normen - Gesundheitsbestimmungen - administrative Handelshemmnisse - Zollabfertigung
--	--	--

Quelle: Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik, S. 58.

Insbesondere die Bildung des europäischen Binnenmarktes selbst funktionierte gleichsam wie eine industriepolitische Maßnahme mit starker außenhandelspolitischer Wirkung. Dieses Binnenmarktprojekt verfolgte in erster Linie die Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Handels, um die immer noch bestehenden Handelsschranken zwischen den Mitgliedsländern endgültig zu beseitigen. Damit sollte sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen erhöhen. Andererseits sollte aber auch eine Intensivierung des Wettbewerbes mit Drittstaaten vermieden und die europäische Industrie stärker als früher nach außen geschützt werden. Mit der Begründung, dass der Druck eines strukturellen Anpassungsprozesses gemildert werden sollte, wurden so flankierende, handelspolitische Maßnahmen eingeleitet.

Theoretisch könnten die Unternehmen der Drittländer von der Entstehung eines großen europäischen Binnenmarktes mit einheitlichen Vorschriften profitieren. Jedoch ist dieser Nutzen vor allem für Entwicklungsländer begrenzt. Ein koreanischer Wirtschaftswissenschaftler argumentierte so: „... the scale economies could be beneficial only to those big companies. As a result, small companies could disappear in the future. Therefore, in 1992 and after, as far as the high-tech industries are concerned, the integrated market of EC could be occupied by a few MNCs (Multinational Corporate; der Verfasser) of Japan, the United States and the European countries. The oligopolistic market could prevent infiltration of smaller companies from the developing countries. This control of market by a few big companies could hamper the more effective use of resources in a global sense, and thus, the competition policy described in the Treaty of Rome can not be fully respected. The EC Commission denied many times the argument about the European Fortress. It may not be true for the bigger MNCs, but for the newly industrializing countries like Korea, the EC high-tech market could mean Fortress Europe in its real sense.“³⁵

³⁵ Min, Chung-Ki (Hrsg.), The Economic Cooperation between EC and Korea: Problems and Prospects. Papers and Discussions from the Joint KIEP/FES Conference, Seoul 1991, S. 32 f.

Präferenzielle Handelsbeziehungen

Die EU räumt ihren Handelspartnern sehr unterschiedliche Marktzugangsvoraussetzungen ein, wie aus der Tabelle 6 ersichtlich ist. Das Freihandelsabkommen mit den EFTA-Staaten bildet den engsten Kreis, gefolgt durch zahlreiche Assoziations- und Kooperationsabkommen mit den AKP- und Mittelmeerländern. Zu den privilegierten Handelspartnern gehören auch die übrigen Entwicklungsländer, denen die Union im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) einen präferenziellen Marktzugang gewährt. Schließlich werden den übrigen Industrieländern keine besonderen Handelspräferenzen eingeräumt. Die Gemeinschaft behandelt jedoch auch diese Industrieländer unterschiedlich. Bezogen auf die Importpolitik sind die USA, Kanada, Australien sowie Neuseeland selten von den restriktiven Handelsmaßnahmen betroffen, während sich die meisten protektionistischen Maßnahmen gezielt gegen Japan und die ostasiatischen Länder richten.

Zu Beginn der 90er Jahre veränderte sich die Struktur der präferenziellen Handelsbeziehungen der EG erheblich. Nach dem politischen Umbruch in Osteuropa erfuhren insbesondere die Länder Zentraleuropas eine weitgehende Sonderbehandlung. Zur gleichen Zeit fielen die EFTA-Staaten mit der Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) bzw. mit dem Beitritt in die Union praktisch ganz aus dieser präferenziellen Systematik heraus. „Diese Entwicklungen unterstreichen die anhaltende Wichtigkeit der Präferenzvereinbarungen in den Außenhandelsbeziehungen der Gemeinschaft, die sich zum Teil aus historischen Gegebenheiten ... und zum Teil aus politischen Zwängen ergeben haben.“³⁶

Tabelle 6: Präferenzhandelsbeziehungen der EU in gewerblichen Produkten

Begünstigte	Art der Abkommen	Art der Präferenzen
EFTA	Freihandelsabkommen, 1973	Gegenseitige Beseitigung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen
Osteuropäische Länder	Assoziationsabkommen*, ab 1992	
AKP-Länder**	Assoziationsabkommen, 1975	Einseitige Beseitigung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen
Mittelmeerländer	Kooperationsabkommen***, ab 1976	Einseitige Beseitigung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen (Ausnahme einiger Textilwaren)

³⁶ Die Präferenzhandelsbeziehungen der Gemeinschaft bei EG-Einfuhren, in: Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der EG-Kommission (Hrsg.), Europäische Wirtschaft 1993, S. 71.

Übrige Entwicklungsländer	APS****, 1971	Einseitige Zollkonzession
Übrige Industrieländer		Meistbegünstigung

* 1992: CSFR, Polen, Ungarn; 1993: Bulgarien, Rumänien; 1995: Estland, Lettland, Litauen

** 70 Entwicklungsländer im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum

*** 1976: Maghreb (Algerien, Marokko, Tunesien); 1977: Maschrik (Ägypten, Jordanien, Libanon, Syrien)

**** Allgemeines Zollpräferenzsystem

Bisher wurden die Rahmenbedingungen handelspolitischer Gestaltung der EU allgemein beschrieben. Die grundlegende und wichtige Entwicklungslinie der europäischen Handelspolitik wird mit der Zusammenfassung von G. Koopmann folgenderweise zitiert: „EC trade policy has been – and still is – a hybrid between Community and national measures. With the realization of the EIM (European Internal Market; der Verfasser) the center of gravity is shifting towards the Community level – with major national influence on the design of EC policy. The regional dimension of EC trade policy exhibits strong discriminative elements. Differential tariff treatment, the selective use of safeguards and grey-area arrangements, and different intensities of economic cooperation are among the major instruments of that discrimination. A heavy (Western) European orientation has been characteristic of this policy, notwithstanding the preferential treatment offered to developing countries. ... The instrumental dimension of trade policy shows a propensity to (selective) grey-area arrangements (especially VERs) and antidumping measures.“³⁷

Die EU setzte ihre protektionistischen Handelsmaßnahmen besonders gegen die asiatischen NICs bzw. Korea selektiv und diskriminierend ein, wie bereits erläutert. Diese Politik und ihre Hintergründe werden im Kontext der historischen Entwicklungen der Handelsbeziehungen in den folgenden Kapiteln ausführlich untersucht werden.

2. Exportorientierte Industrialisierungspolitik Koreas

Korea ist es gelungen, innerhalb einer Generation von einem der ärmsten Entwicklungsländer zu einer bedeutenden Industrie- und Handelsnation aufzusteigen. Das Brutto sozialprodukt wuchs von 2,2 Mrd. US-Dollar 1961 auf 437,4 Mrd. US-Dollar 1997, was einem durchschnittlichen nominalen Jahreswachstum von 17,5% entspricht. Die koreanischen Exporte stiegen im gleichen Zeitraum von 41 Mio. US-Dollar auf 136,164 Mrd. US-

³⁷ Koopmann, Georg und Scharrer, Hans-Eckart, Scenarios of a Common External Trade Policy for the EC after 1992. Paper Prepared for the Conference on “EC 1992 and its Implications to Korea as an NIE”, HWWA-Report Nr. 84, Hamburg 1990, S. 37.

Dollar. Die jährliche Wachstumsrate der Exporte betrug zwischen 1965 und 1996 im Durchschnitt 25,4%. Damit rückte Korea in die Spitze der wichtigsten Handelspartner der Welt auf; im Jahre 1996 als 12. Exportland sowie 11. Importland. Im gleichen Jahr entwickelte sich dieses neue Industrieland nach den USA, Japan und China zum viergrößten außereuropäischen Handelspartner der EU. Mit Koreas Beitritt zur OECD 1996 galt der Aufsteiger nicht mehr als Entwicklungsland. Seit 1998 wurde Korea im Bulletin der EU nicht mehr unter der Rubrik „Länder Asiens“, sondern unter der Rubrik „Vereinigte Staaten, Japan und andere Industrieländer“ geführt.

Tabelle 7: Indikator des koreanischen Wirtschaftswachstums, 1961-1997

	1961	1970	1980	1990	1997
BSP pro Kopf (US-\$)	86	248	1.592	5.659	9.511
BSP (in Mrd. US \$)	2,2	7,8	56,5	242,2	437,4
Export (in Mio. US \$)	41	835	17.505	65.016	136.164

Quelle: Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 454 und 456; Borstnar, Christian, The Positioning of South Korean Companies in Europe. The Case of the Automobile Industry, Bamberg 1999, S. 94.

Durchschnittliche Wachstumsrate

	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-93	1994-96
BSP (%)*	10,8	9,1	10,1	5,8	10,4	7,0	8,4
Exporte(%)	39,4	50,2	28,2	14,4	17,1	7,2	20,3

* Zu konstanten Preisen von 1985

Quelle: Eigene Berechnung nach Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 454 und 456; WTO, Trade Policy Review. Republic of Korea, Genf 1996, S. 2 und 5.

Wirtschaftliche Entwicklungspläne

Korea, 1910 von Japan in Besitz genommen, wurde nach dem zweiten Weltkrieg in eine sowjetische und eine US-amerikanische Besatzungszone geteilt. Die Republik Korea – im Süden der Halbinsel – wurde 1948 gegründet. Seit dem Korea-Krieg von 1950 bis 1953 dauert die Teilung des Landes bis heute an. Das durch diesen Bruderkrieg völlig zerstörte Land begann nun mit dem wirtschaftlichen Wiederaufbau, der hauptsächlich durch die Hilfe der USA finanziert wurde. Trotz der massiven amerikanischen Hilfeleistungen, die vorwiegend aus Überschussgetreide und Konsumgütern bestanden und etwa den Wert von 4 Mrd. US-Dollar ausmachten, entwickelte sich in dieser Zeit kein nennenswertes Wirtschaftswachstum. Das Land war durch hohe Inflation, Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung stark belastet. Über diese wirtschaftliche Situation berichtet ein Zeitungsartikel rückblickend: „In the early 1960’s Korea had all the classic characteristics of underdevelopment – a chronic balance of payments deficit, low rate of savings and

investment, and widespread – and severe – poverty. The nation was bereft of natural resources. It could not invest, even if it had had the domestic savings, because it could neither manufacture capital goods nor generate the foreign exchange to import them.”³⁸

Eine neue Phase wirtschaftlicher Entwicklung Koreas begann 1962 mit der Militärregierung von Chung-Hee Park. Zum vorrangigen Ziel erklärte die neue Regierung schnelles Wirtschaftswachstum und damit wirtschaftliche Unabhängigkeit. Diese Politik sollte in Fünfjahresplänen systematisch durchgeführt werden, die in entsprechenden Fünfjahresintervallen jeweils unterschiedliche Schwerpunkte wirtschaftlicher Entwicklungen festlegten (vgl. Tabelle 8).

Während der ersten zwei Wirtschaftspläne gelang es, infrastrukturelle Voraussetzungen für industrielle Entwicklungen zu schaffen. In dieser Periode konzentrierte sich die Regierung auch auf den Aufbau verschiedener Schlüsselindustrien, zunächst insbesondere Zement und Kunstdünger, dann synthetische Fasern und die Entwicklung einer petrochemischen Industrie. Arbeitsintensive Industriesektoren, insbesondere die Textil- und Bekleidungsindustrie, wurden stark gefördert, um gleichzeitig die Exportmärkte stark zu stützen. Der Staat intervenierte gezielt und steuerte so den gesamten Wirtschaftsablauf. Dann kam es seit Mitte der 60er Jahre zu einem rapiden Wirtschaftswachstum, das im wesentlichen durch die Exportindustrien bewirkt wurde. Der Erfolg der koreanischen Exportwirtschaft lag vor allem an den Wettbewerbsvorteilen aufgrund der Niedriglöhne der relativ gut ausgebildeten Arbeitskräfte.

Tabelle 8: Industrialisierungsplan Koreas im Rahmen der Fünfjahrespläne

	Übergeordnete Ziele	Industrialisierungsstrategien	Schlüsselindustrien
2. FJP (1967-1971)	Verbesserung der Industriestruktur, Aufbau einer selbständigen Volkswirtschaft	Importsubstitution der Zwischen- und Investitionsgüter, Förderung der arbeitsintensiven Exportindustrie, Ausbau der Infrastruktur	Synthetische Fasern, Chemie und Petrochemie, elektrische Haushaltswaren
3. FJP (1972-1976)	Koordinierung von Wachstum, Stabilisierung und Verteilung	Förderung der Schwerindustrie, Verbesserung der Industriestruktur	Stahl, elektrische Haushaltswaren, Schiffbau
4. FJP (1977-1981)	Selbsttragendes Wachstum, Verbesserung einer sozialen Sicherung	Förderung der technologie- und arbeitsintensiven Industrie, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Forcierung von F&E	Stahl, Elektroindustrie, Maschinenbau, Schiffbau

³⁸ Butler, Steven, Korean industry leapfrogs into competition with the world, in: Financial Times vom 2.9.1986.

5. FJP (1982- 1986)	Preisstabilisierung, Sozialer Fortschritt, Überwindung der Strukturschwäche	Modernisierung der Industriestruk- tur, Förderung von Bildung, Wis- senschaft und Technik	Elektroindustrie, Ma- schinenbau, Informati- ons- und Nachrichtentechnik
6. FJP (1987- 1991)	Internationalisierung, Liberalisierung der Wirtschaft	Handelsliberalisierung, Förderung der kleinen und mittleren Betriebe	Maschinenbau, Fahr- zeugbau, Elektroindust- rie, Schiffbau

Quelle: Chang, Exportförderung und Handelsintensivierung, S. 86.

In den 70er Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt der staatlichen Förderung einzelner Schlüsselindustrien von der Leichtindustrie auf die schwerindustriellen Bereiche wie Stahlindustrie, Schiffbau, Petrochemie, Automobilindustrie und Maschinenbau. Ziel dieser Politik war eine Diversifizierung der Exportstruktur. Mitte der 70er Jahre kam es schließlich zu einem langsamen Wirtschaftswachstum und zu steigenden Zahlungsbilanzdefiziten, welche durch die drastischen Ölpreiserhöhungen und dem damit zusammenhängenden Rückgang der Weltwirtschaftskonjunktur verursacht wurden. Die Befürchtung, dass durch steigende Lohnkosten im eigenen Land die internationale Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten verloren gehen würde, führte zu einem Umdenken innerhalb der industriellen Entwicklungsstrategie.³⁹ Bei diesem Richtungswechsel spielte andererseits der zunehmende Handelsprotektionismus der Industrieländer nach den Ölkrise eine wichtige Rolle.

Diese Umstrukturierung zugunsten der Schwerindustrien brachte auch negative Wirkungen. Die Förderung der Schwerindustrien bedurfte eines enormen Kapitals, das sowohl durch inländische, als auch durch ausländische Kapitalbildung gedeckt werden musste. Neben dem Ungleichgewicht der verschiedenen Industriesektoren hatten diese Entwicklungen hohe Inflation, wachsende Zahlungsbilanzdefizite sowie eine beträchtliche Auslandsverschuldung zur Folge. Die koreanische Industriepolitik und deren Probleme fasst S. J. Lee wie folgt zusammen: „Der koreanische Staat hat die Entwicklung der strategisch wichtigen Industrien geplant und mit umfangreichen Maßnahmekatalogen systematisch gefördert, wobei der komparative Vorteil in kurzer Zeit erheblich verbessert wurde. ... Der erzielte komparative Vorteil (oder Nachteil) ist auch durch eine Re-Allokation der Ressourcen in Folge einer massiven selektiven Förderung von Investitionen und Exporten entstanden. Er ist somit ‚manipuliert‘ und besitzt daher nur eine stark eingeschränkte Aussagekraft für die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Industrien.“⁴⁰

³⁹ Vgl. Chang, Exportförderung und Handelsintensivierung, S. 83.

⁴⁰ Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 192.

In den 80er Jahren (5. und 6. Fünfjahresplan) verfolgte die koreanische Regierung zunächst eine Politik der Konsolidierung und Stabilisierung. Sie forderte nach und nach eine wirtschaftliche Liberalisierung durch den Abbau von Preiskontrollen, Importrestriktionen und Finanzmarktinterventionen. In diese Periode fällt auch der Aufbau kapitalintensiver High-Tech-Industrien als Mittelpunkt der Industriestrukturpolitik. Ab Mitte der 80er Jahre erlebte Korea dann eine gewaltige Export- und Wirtschaftsexpansion. Insbesondere dank der günstigen externen Rahmenbedingungen, der starken Abwertung der US-Währung und des Rückgangs der Ölpreise, nahmen koreanische Exporte in den Jahren von 1986 bis 1988 jahresdurchschnittlich um über 26% zu. 1986 konnte Korea erstmals Handelsbilanzüberschüsse erzielen.

Aber gleich nach dem Exportboom kam es erneut zu einer verlangsamten Wachstumsphase. Der innenpolitische Umbruch, ausgelöst durch einen politischen Demokratisierungsprozess, führt u. a. zu Streiks und Arbeitskämpfen und hatte auch eine erhebliche Wirkung auf die koreanische Exportwirtschaft. Die Löhne stiegen im Zeitraum von 1988 bis 1991 in der verarbeitenden Industrie jährlich um ca. 20%. Damit verloren koreanische Exportwaren erheblich an Vorteilen im Rahmen ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Über diese schwierige Lage der koreanischen Exportwirtschaft berichtete ein Zeitungsartikel so: „Im Mittelpunkt steht dabei der Zwang zur anhaltend schnellen Veränderung der bestehenden Strukturen. Koreanische Arbeitskraft ist teuer – für viele Fertigungen zu teuer, wenn deren Produkte gewinnbringend im Ausland abgesetzt werden sollen. ... Damit freilich gewinnt das Land höchstens eine Atempause. Der markt- und kostenbedingte Zwang zu höherwertigen Produkten wird sich fortsetzen. ... Der nächste Sprung zum so genannten High-Tech-Land ist aber schwierig. Für eigene Entwicklungen fehlt auf vielen Gebieten das Geld. Die Übernahme ausländischer Technik hängt davon ab, ob die jeweiligen Länder bereit sind, sie Korea tatsächlich zu überlassen.“⁴¹

Im 7. Fünfjahresplan wurde mehr der privaten Initiative als staatlicher Intervention eine zentrale Bedeutung bei der Wiederherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der koreanischen Industrie zugewiesen. Jetzt wurden vor allem drei Schwerpunkte der Wirtschaftspolitik, Verbesserung der Humanressourcen, Entwicklung von Grund- und Hochtechnologien und Ausbau der Infrastruktur gefördert. Angesichts der fortschreiten-

⁴¹ Odrich, Peter, Der „kleine Tiger“ Südkorea hat es schwer mit dem nächsten Sprung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.4.1991.

den Globalisierungstendenz der Weltwirtschaft setzte die koreanische Regierung die begonnene Liberalisierungspolitik fort.

Die koreanischen Unternehmen engagierten sich auch bei Direktinvestitionen im Ausland aktiv. Außerdem verfolgten sie weiter die eingeleitete Außenhandelsdiversifizierungspolitik. Der Anteil der USA und Japans am koreanischen Außenhandel und dem Technologietransfer war überproportional groß. Daher ging es darum, „in allen großen Märkten – Amerika, Europa, Ostasien – präsent zu sein und damit ‚global‘ zu werden. ... Südkoreas Großunternehmen versuchen ihrerseits, technologische Fesseln durch ‚Lokalisierung‘ fremden Know-hows (sprich: die Übernahme und Fortentwicklung ausländischer Technik nach eigenen Bedürfnissen) abzuschütteln. Unter diesem Aspekt sind auch die verstärkten Akquisitionsbemühungen und Direktinvestitionen koreanischer Firmen in Europa zu sehen.“⁴²

Exportförderungspolitik

Die vorherrschende Entwicklungstheorie der 60er und 70er Jahre ging von der dependenztheoretischen Annahme aus, dass ein Ungleichgewicht der Angebots- und Nachfrageelastizität zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bestehe. Die heimische Wirtschaft solle zunächst durch hohen Zollschatz nach außen abgeschottet werden. Auf diese Weise kann jeweils die Industrie aufgebaut werden, die imstande ist, bisher importierte Güter durch heimische Produkte zu substituieren. Die exportorientierte Entwicklungsstrategie beruhte dagegen auf der Überlegung, dass ein Land gewissermaßen über die Grenzen ihres Binnenmarkts hinausgehen müsse, um einen wirtschaftlichen Entwicklungsprozess erst in Gang setzen zu können. So lassen sich bei einer Ausrichtung auf internationale Märkte Skalenerträge realisieren und die Kapazitätsauslastung verbessern. Die Ressourcen müssen jeweils dort eingesetzt werden, wo der Wettbewerbsvorteil besteht.

Die koreanische Industrialisierungsstrategie ist ein gutes Beispiel dafür, wie ein Land die beiden Entwicklungsstrategien Importsubstitution und Exportförderung von vornherein miteinander verbinden und unmittelbar praktizieren kann. „Der Unterschied zwischen koreanischer und lateinamerikanischer Importsubstitution liegt darin, dass in Lateinamerika eine Importsubstitutionspolitik nicht eng mit einer späteren Exportförderung verknüpft war, während die koreanische Importsubstitutionspolitik im Rahmen einer

⁴² Maul, Hannes W., Südkorea hat sich zu einer Regionalmacht gemausert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.14.1995.

staatlichen Industrie- und Strukturpolitik in Verbindung mit ausdifferenzierten Anreizmaßnahmen stattfand mit dem Ziel, die importsubstituierenden Branchen durch stetige Ausrichtung auf den Weltmarkt konkurrenzfähig zu machen.“⁴³ Neben der gezielten Exportförderungs politik leitete Korea nach Jahrzehnten eines wirksamen Schutzes der heimischen Wirtschaft seit Anfang der 80er Jahre eine Liberalisierungspolitik ein.

Im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen Staat und Unternehmen muss auf eine Besonderheit der koreanischen Industrialisierungspolitik hingewiesen werden. Die Regierung verfolgte ihre Wirtschafts- und Industriepolitik in enger Zusammenarbeit mit einer kleinen Gruppe industrieller Konglomeraten, sog. „Chaebol“⁴⁴. In den 70er Jahren wurde der Schwerindustriesektor innerhalb kurzer Zeit aufgebaut. Die Wirtschaftspolitiker glaubten damals, dass für die Errichtung dieser Industrie Großunternehmen besser geeignet seien als kleine, um die Skalenerträge und damit die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt zu sichern. So wurde Chaebol von der Regierung mit Hilfe massiver Steuer- und Finanzhilfen strategisch gefördert. Die Produktionskapazitäten der Betriebe, die Stahlindustrie, die Elektro- und Petrochemieindustrie, der Schiffbau und auch später die Automobileindustrie waren von Anfang an weit über die Erfordernisse der inländischen Nachfrage hinaus bereits groß angelegt.

Seit Mitte der 70er Jahren beschleunigte sich die koreanische Wirtschaftskonzentration. In dieser Zeit entstanden große Industriekonzerne, beispielsweise wie Samsung, Hyundai, Lucky-Goldstar, Daewoo sowie Sunkyung. Die 30 größten Unternehmensgruppen erwirtschafteten 1977 34,1% des Umsatzes der gesamten verarbeitenden Industrie. Im gleichen Jahr betrug ihr Anteil am Gesamtexport Koreas 38,5%. Die auf Export ausgerichtete Industriestruktur benachteiligte die kleineren und mittleren Unternehmen, weil sie mehr am Inlandsmarkt orientiert waren als die Großunternehmen.⁴⁵ Aus der Vernachlässigung der kleinen und mittleren Unternehmen entwickelte sich schließlich bis heute ein immenses strukturpolitisches Wirtschaftsproblem der koreanischen Industriepolitik.

In Korea wurde bis zum Anfang der 80er Jahre eine restriktive Importpolitik als wichtiges Instrument der Industriepolitik verstanden. Hinsichtlich der negativen Auswirkung auf den Importsubstitutionsprozess der jungen Industrien unterlagen Fertigprodukte und insbesondere Luxuskonsumgüter einem Importverbot bzw. der Kontingentierung, während Rohstoffe und sonstige Zwischenprodukte normalerweise ohne Beschränkungen im-

⁴³ Chang, Exportförderung und Handelsintensivierung, S. 105.

⁴⁴ Chaebol ist eigentlich eine Unternehmensgruppe mit einer hierarchischen Struktur, in der mehrere Unternehmen von Groß- bis Kleinbetrieben in einem Verbund zusammengeschlossen sind.

⁴⁵ Vgl. Chang, Exportförderung und Handelsintensivierung, S. 126.

portiert wurden. „The Government erected protectionist walls to keep out the developed world’s consumer goods – which was designed not to protect infant Korean industries so much as to prevent Koreans from frittering away foreign exchange on consumption. The high prices Korean consumers paid for domestically produced goods concealed a method of the higher margins went to pay interest on loans to Government-controlled banks. The high prices at home enabled Korean companies to sell their goods more cheaply abroad, in order to bring in more hard currency.“⁴⁶

In der koreanischen Industrialisierungspolitik spielten die zahlreichen exportfördernden Maßnahmen eine wichtigere Rolle als ein subtiles Importbeschränkungssystem. Seit Anfang der 60er Jahre führte die Regierung zur Förderung der Exporte eine Reihe steuer- und kreditpolitischer Maßnahmen ein. Die erfolgreiche Entwicklung der koreanischen Wirtschaft sieht M. S. Chang darin, „dass sich die Industrialisierung in Korea nicht durch eine Liberalisierung des Außenhandels, sondern durch ein Exportanreizsystem in Verbindung mit Importbeschränkungen vollzogen hat. ... Die praktizierten Importbeschränkungen wurden durch die bestehenden Exportanreize hinreichend kompensiert, so dass die Exportförderungspolitik zugunsten der Importsubstitution bzw. des Exportes besser ausbalanciert wurde als in den meisten Ländern.“⁴⁷

Grundzüge koreanischer Exporte in die EU

In den 90er Jahren gelang es der koreanischen Exportindustrie schließlich in großem Umfang, die jahrzehntelang verfolgte Diversifizierung der regionalen Struktur des Außenhandels zu realisieren, wie die nachfolgende Tabelle zeigt. Dazu trug die rapide Zunahme des Handelsvolumens mit den ostasiatischen Nachbarländern entscheidend bei. Insbesondere die Normalisierung der Beziehungen mit China spielte hier eine wichtige Rolle. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass sich die Bedeutung der USA und Japans für den Außenhandel Koreas zwischenzeitlich beträchtlich verringert hatte, während die Handelsströme mit den europäischen Ländern konstant blieben. Bis in die 80er Jahre entwickelte sich der koreanische Außenhandel in relativ hoher Konzentration hin auf die USA und Japan. Auf der Exportseite waren die beiden Länder Koreas wichtigste Handelspartner, die 1970 jeweils mit 46% bzw. 28% einen absoluten Höhepunkt als Warenabnehmer erreichten. Obwohl danach eine regionale Diversifizierung der Exportmärkte vollzogen

⁴⁶ Butler, Steven, Korean industry leapfrogs into competition with the world, in: Financial Times vom 2.9.1986.

⁴⁷ Chang, Exportförderung und Handelsintensivierung, S. 120.

worden war, lag 1990 der Anteil der USA und Japans am gesamten Export Koreas zusammen immer noch bei knapp der Hälfte (49,2%) der Ausfuhren.

Als Korea Mitte der 60er Jahre seine exportorientierte Entwicklungspolitik startete, erreichten seine Exporte nach Europa zunächst keinen nennenswerten Umfang. Erst im Verlauf der 70er Jahre konnte Korea ein rapides Exportwachstum erleben; es gelang Industrieprodukte, insbesondere Textilerzeugnisse, konzentriert zu exportieren. In diesen Jahren entwickelte sich die koreanische Exportwachstumsrate in den EG-Raum auf 57% jahresdurchschnittlich. Damit stieg 1980 der Anteil der Gemeinschaftsländer am gesamten Export Koreas auf 16,7%.

Tabelle 9: Regionale Struktur des Außenhandels Koreas (%), 1970-1997

	EU-15	USA	Japan	China	Ostasien*	Sonstige
1970 Im.	10,5	29,5	40,8	0,0	9,0	10,2
1970 Ex.	8,7	46,0	28,0	0,0	8,3	9,0
1975 Im.	7,4	25,9	33,5	0,0	8,0	25,2
1975 Ex.	15,4	30,2	25,4	0,0	5,6	23,4
1980 Im.	7,8	21,9	26,3	0,0	7,2	36,8
1980 Ex.	16,7	26,4	17,4	0,0	11,3	28,2
1985 Im.	10,9	21,0	24,3	0,0	10,2	33,6
1985 Ex.	10,4	35,5	15,0	0,0	10,3	28,8
1990 Im.	12,0	24,3	26,6	0,0	10,2	26,9
1990 Ex.	13,6	29,8	19,4	0,0	13,7	23,5
1995 Im.	13,4	22,5	24,1	5,5	9,6	24,9
1995 Ex.	12,2	19,3	13,7	7,4	25,9	21,5
1997 Im.	11,2	19,9	19,7	7,2	12,7	29,3
1997 Ex.	11,3	16,4	10,6	10,7	26,5	24,5

* Taiwan, Hongkong, die ASEAN-Länder

Quelle: Dent, The European Union and East Asia, S. 195.

Andererseits zeigt die Wechselkursentwicklung gemäß Tabelle 10 ein wichtiges Merkmal der koreanischen Ausfuhrentwicklung. In den vergangenen Jahrzehnten schwankten die Exporte nach Europa und in andere Länder stark. Dieses Auf und Ab koreanischer Exporte wurde in hohem Maße von den instabilen Währungsentwicklungen, vor allem des US-Dollars, sowie der Importpolitik der USA bzw. der EU verursacht. Die koreanische Regierung selbst benutzte die Wechselkurspolitik als Instrument zur Exportförderung. Oft wird die Abwertung einer Währung als ein effektives Mittel zur Exportverstärkung genutzt. Wie in nachfolgender Tabelle dargestellt, wurde die koreanische Währung gegenüber den wichtigen Valuten ständig abgewertet.

Tabelle 10: Entwicklung des Wechselkurses zwischen der koreanischen und ausgewählten Währungen, 1965-1992

Jahr	USA US \$	Japan 100 Yen	BRD DM	Jahr	USA US \$	Japan 100 Yen	BRD DM
1965	271			1981	701	319	311
1967	268			1982	748	320	314
1969	288	80	73	1983	795	343	292
1971	348	100	99	1984	827	331	264
1973	399	147	149	1985	890	443	361
1974	404	138	172	1986	861	538	442
1975	484	163	196	1987	792	642	497
1976	484	163	193	1988	684	547	387
1977	484	180	208	1989	679	472	401
1978	484	230	241	1990	716	532	479
1979	484	221	265	1991	761	607	500
1980	607	268	334	1992	788	633	487

Quelle: Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 459.

Bereits Anfang der 70er Jahre expandierte der koreanische Export in die Gemeinschaft rasch infolge der Abwertung des US-Dollars und des Textilstreites mit den USA. Diese Exportsteigerung wurde dann zu Beginn der 80er Jahre durch eine restriktive Textilimportpolitik der Gemeinschaft und die Aufwertung der koreanischen gegenüber den europäischen Währungen wieder abgebremsst. In Zeiten eines starken US-Dollars legte die koreanische Exportindustrie ihren Schwerpunkt erneut auf den US-Markt. Ab Mitte der 80er Jahre erlebte dann der koreanische Export in die Gemeinschaftsländer seine zweite Expansionsphase, als die USA ihre Währung gegenüber den bedeutenden Währungen, vor

sionsphase, als die USA ihre Währung gegenüber den bedeutenden Währungen, vor allem dem japanischen Yen, dramatisch abwertete. Dies und auch die zunehmenden Handelskonflikte mit den USA veranlassten Korea, seine Absatzmärkte wieder von den USA in die EG zu verlagern.

Entscheidende Impulse für die Außenhandelsexpansion mit der EG seit Mitte der 80er Jahre bestanden in der aktiven Diversifizierungs- und Marktöffnungspolitik Koreas. Die koreanische Regierung versuchte, ungenutztes Handelspotential zwischen beiden Seiten zu aktivieren, indem sie den Import wichtiger Kapitalgüter und Vorprodukte aus den EG-Ländern initiierte, um im Gegenzug weitere Exporte in diese Region anzuregen. Die Öffnung des koreanischen Marktes für europäische Waren war eine weitere Anreizmaßnahme. Die Gemeinschaft betrachtete Korea nun als einen interessanten Absatzmarkt für ihre Investitionsgüter wie auch Konsumprodukte und verstärkte ihre Präsenz. Dank dieser Intensivierung des Handels zwischen beiden Seiten nahm das Handelsvolumen von 1985 bis 1996 von 6 Mrd. auf 36 Mrd. US-Dollar zu. Dabei wuchsen die europäischen Exporte nach Korea um mehr als das Fünffache an, während sich die koreanischen Ausfuhren nach Europa um etwa das Dreifache erhöhten. In dieser Zeit wurden die europäischen Exporte nach Korea viel schneller als die in die übrige Welt abgewickelt. Erstmals nach 20 Jahren konnte die Gemeinschaft 1993 eine positive Handelsbilanz gegenüber Korea erzielen.

In den 70er Jahren bestanden koreanische Exporte in die EG hauptsächlich aus technisch einfachen aber arbeitsintensiven Konsumgütern wie z. B. Schuhe, Textilien und Bekleidungsgegenständen. Diese Produktengruppen verloren in der Folgezeit zunehmend an Bedeutung wegen der Umstrukturierung der Exportindustrie zugunsten der schwerindustriellen Bereiche wie Eisen und Stahl, Schiffe sowie einfacher Fertigwaren der Elektroindustrie. Seit Mitte der 80er Jahre verlagerten sich die Exportschwerpunkte in die Gemeinschaftsländer auf technologieintensive Industriegüter, wie beispielsweise hochwertige Unterhaltungselektronik, Halbleiter, EDV-Produkte und Kraftfahrzeuge, wie die nachstehende Tabelle deutlich macht.

Tabelle 11: Sektorale Struktur der wichtigen Exportwaren Koreas in die EU (%), 1980-1996

	1980	1986	1990	1996

Textilien/Bekleidung	41,6	30,6	19,7	8,2
Schuhe	7,6	5,1	7,9	0,9
Stahlerzeugnisse	4,8	5,3	2,6	0,2
Chemische Erzeugnisse	1,1	1,3	2,4	3,5
Schiffe	-	7,5	5,9	7,7
Elektrogüter*	12,8	29,2	35,0	36,4
Kraftfahrzeuge	-	0,9	1,2	16,2
Total	67,9	79,9	74,7	73,1

* Konsumelektronik, Industrieelektronik, Komponenten

Quelle: Dent, Christopher M., New Interdependencies in Korea-EU Trade Relations, in: Journal of Contemporary, 3/1998, S. 380.

Die koreanische Exportstrategie zielte insbesondere darauf ab, sich auf zahlenmäßig wenige aber volumenstarke Produktgruppen zu spezialisieren. So machten 1986 Elektrogüter und Textilien/Bekleidungen zusammen etwa 60% und 1996 Elektrogüter und Kraftfahrzeuge zusammen 53% der gesamten Ausfuhren nach Europa aus. Die Bedeutung des Textilexportes reduzierte sich im Verlauf der 80er Jahre stark. Im Rahmen des MFA musste Korea seit Anfang der 70er Jahre mit der EG mehrere bilaterale Vereinbarungen, sog. Exportselbstbeschränkungsabkommen, abschließen. Dabei verpflichtete sich die koreanische Textilindustrie, ihre Exporte in die EG bei bestimmten Warengruppen auf festgesetzte Zuwachsraten und auf vorher vereinbarte Höchstmengen zu beschränken. Die weiteren wichtigen Exportgüter neben Textilerzeugnissen waren Stahlprodukte und Schiffe, welche Korea etwa seit Mitte der 70er Jahre auszuführen begann. Die koreanische Stahlindustrie konnte aber ihre Exporte in den EG-Raum nur bis zum Ende der 70er Jahre ausdehnen, weil diese noch bis heute bedeutende Exportbranche von strikten Importbeschränkungsmaßnahmen der Gemeinschaft betroffen war. Schiffe, die dagegen nicht den bilateralen bzw. multilateralen Handelsbarrieren unterworfen waren, entwickelten sich zu einem der wichtigen Exportartikel Koreas.

Umfassende Importabwehrmaßnahmen der EU gegenüber koreanischen Exportprodukten waren besonders darauf zurückzuführen, dass sich die Exportindustrie Koreas auf nur wenige Produktgruppen konzentrierte und innerhalb kurzer Zeit den europäischen Markt durchdrang. Problematisch erwies sich insbesondere der außerordentlich hohe Marktanteil bestimmter Produkte z. B. der Elektronik, obwohl der durchschnittliche Marktdurchdringungsgrad der gesamten Elektrogüter Koreas auf dem europäischen Markt relativ gering war. So vergrößerte sich der Anteil z. B. der koreanischen Farbfernsehgeräte in der EG zwischen 1983 und 1988 von 0,3% auf 14%. Bei Videorecordern stieg

er in der Zeit von 1985 bis 1987 von 1% auf 15%. Nach umfassenden Importbeschränkungen der Gemeinschaft wie Antidumpingmaßnahmen oder Selbstbeschränkungsabkommen schrumpften die Exporte dieser Produkte schnell. Die koreanische Elektroindustrie spezialisierte sich dann auf den Export von Computern und Halbleitern. Auf diese Weise stieß sie gezielt in bestimmten Branchen mit einer bis zum Dumping reichenden aggressiven Preispolitik bald an nicht mehr tolerierbare Grenzen vor. Darauf reagierte die EU wieder mit einer äußerst restriktiven Importschutzpolitik. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Entwicklung koreanischer Exporte nach Europa extrem von Auf und Ab der wenigen Exportwarengruppen und auch von der europäischen Importpolitik abhängig war.

III. Auftritt der asiatischen NICs im internationalen Handel und die europäische Antwort (1973-1984)

1. EG-Handelspolitik gegenüber den asiatischen NICs

1.1. EG-Textilimportpolitik

Die Textil- und Bekleidungsindustrien gehören zu den Produktionsbereichen, die in den Entwicklungsländern häufig in der ersten Phase ihrer Industrialisierung errichtet wurden. So verbesserten Entwicklungsländer wie Korea in den 60er und 70er Jahren ihre Position im Welttextilhandel kontinuierlich. Während der Anteil der Entwicklungsländer am Weltexport der Textilgüter 1962 noch bei 14,8% lag, stieg er 1979 auf 29,7% (vgl. Tabelle 12). Der Anteil der Industrieländer verringerte sich dagegen im gleichen Zeitraum von 78,7% auf 62%. Die Entwicklungsländer konnten ihre Exporte auf dem Gebiet Textil- und Bekleidungen stärker ausweiten als im gesamten Bereich der verarbeiteten Industriegüter. Der Anteil der Entwicklungsländer an den Weltexporten der gesamten verarbeiteten Industriegüter betrug 1979 nur 8,6%.

Tabelle 12: Regionaler Anteil an Weltexporten von Textilien und Bekleidungen im Vergleich zum Industriegüterhandel (%), 1962-1979

	Textilgüter			Verarbeitete Industriegüter		
	1962	1973	1979	1962	1973	1979

Industrieländer	78,7	66,9	62,0	80,7	82,2	81,3
Entwicklungsländer	14,8	21,9	29,7	5,5	6,7	8,6
Ostblockländer	6,5	9,8	9,7	13,4	10,0	8,8

Quelle: Wiemann, Jürgen, Selektiver Protektionismus und aktive Strukturanpassung. Handels- und industriepolitische Reaktion Europas auf die zunehmende Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer – dargestellt am Beispiel der Textilpolitik der EG, Berlin 1983, S. 87.

Es ist beachtlich, dass der größte Teil der Textilexporte von Entwicklungsländern einer kleinen Gruppe relativ fortgeschrittener bzw. auf die Textil- und Bekleidungsproduktion seit langem spezialisierten Länder erzielt wurde. Wie die nachfolgende Tabelle ausweist, produzierten 1980 die fünf wichtigsten Lieferländer 64,9% der gesamten Textilimporte der OECD aus Entwicklungsländern. 1976 war die Konzentration auf diese fünf Hauptexportländer mit 72,6% noch wesentlich höher. Der Anteil der drei Länder, Hongkong, Korea und Taiwan, lag im gleichen Jahr bei 60,3%. Die hohe Konzentration auf diese Länder verringerte sich erst 1980 auf 49,3%. Diese Entwicklung erklärt sich daraus, dass dieses Spitzentrio von den Importbeschränkungsmaßnahmen der Industrieländer am stärksten betroffen wurde.

Tabelle 13: Anteil der wichtigen Lieferländer an den gesamten Textilgüterimporten der OECD aus Entwicklungsländern (%), 1970-1980

1970		1976		1980	
1. Hongkong	32,7	1. Hongkong	28,4	1. Hongkong	22,2
2. Indien	11,0	2. Korea	20,2	2. Korea	15,9
3. Taiwan	10,6	3. Taiwan	11,7	3. Taiwan	11,2
4. Korea	9,6	4. Indien	7,0	4. China	8,6
5. China	3,9	5. China	5,2	5. Indien	7,0
zusammen	67,8	zusammen	72,6	zusammen	64,9

Quelle: Wiemann, Selektiver Protektionismus und aktive Strukturanpassung, S. 346 f.

Bis heute gilt der Handel mit Textilprodukten in den meisten Industrieländern als ein Bereich, in dem neben den relativ hohen Zöllen auch die meisten mengenmäßigen Restriktionen bestehen. Der internationale Textilhandel wurde durch das seit 1973 im Rahmen des GATT vereinbarte Spezialabkommen, das MFA, reguliert.⁴⁸ Mit diesem Abkommen sollte eine geregelte Entwicklung des Textilhandels unter Vermeidung von Gefahren einer Marktzerüttung in den importierenden Ländern sichergestellt werden. Das MFA sah für

⁴⁸ Vgl. Text des Multifaserabkommens „Vereinbarung über den internationalen Handel mit Textilien“, in: ABl. der EG, L 118 vom 30. 4. 1974.

einen Zeitraum von vier Jahren eine Regelung der Grenze des Exportwachstums von Textilien und Bekleidungen aus bestimmten Niedriglohnländern in die Industrieländer vor. Diese Vereinbarungen charakterisiert J. Wiemann so: „ ... damit kann es nicht mehr sein als ein relativ flexibler Ordnungsrahmen, der nach und nach den Bedürfnissen der großen Welthandelsnationen angepasst wird.“ Auf die strukturellen Probleme der Abhängigkeiten der Entwicklungsländer im Rahmen des MFA eingehend, stellt er weiter fest: „Die Entwicklungsländer können mangels eigenen Retorsions-potentials die von den Industrieländern gesetzten Bedingungen nur akzeptieren, wenn sie nicht riskieren wollen, dass in einem um sich greifenden Bilateralismus jede internationale Kontrolle und jegliche Möglichkeit einer gemeinsamen Interessenvertretung verloren geht.“⁴⁹

Anfang 1974 trat die EG als Gemeinschaft dem MFA bei und begann, über die Abschlüsse bilateraler Abkommen mit ihren Textilexportpartnerländern zu verhandeln. Diese Verhandlungen gestalteten sich teilweise zu einem langwierigen und harten Ringen vor allem über die Mengen, für die die Lieferländer Selbstbeschränkungsverpflichtungen eingehen sollten. Letztlich saß die EG jedoch in solchen Konfliktfällen immer am längeren Hebel, weil sie im Falle einer Nichteinigung damit drohen konnte, autonome mengenmäßige Beschränkungen einzuführen. So setzte die Gemeinschaft beispielsweise während der Verhandlungen mit Korea einseitig mengenmäßige Beschränkungen fest, um den Koreanern die Aussichtslosigkeit ihrer „offensichtlich hinhaltenden Verhandlungstaktik ... ungeachtet der wiederholten Hinweise der Delegation der Gemeinschaft auf die schnelle Verschlechterung der Lage der europäischen Textilindustrie“ vor Augen zu führen.⁵⁰ Auf diese Weise konnte die EG bis 1977 mit 14 Hauptexportländern bilaterale Abkommen schließen.⁵¹

Die entscheidenden Vereinbarungen dieser Abkommen bestanden darin, dass sich das jeweilige Lieferland zu einer Selbstbeschränkung seiner Textilexporte in die Gemeinschaft verpflichtete. Außerdem sollten Mengenbegrenzungen unter Berücksichtigung der „selektiven Anwendung“ festgelegt werden, d. h. in Betracht kommen nur solche Erzeugnisse, für die eine echte Gefahr der Marktzerüttung festgestellt werde. Bei einigen besonders wettbewerbsfähigen Ländern wurden sämtliche Produkte erfasst, und bei den übrigen Lie-

⁴⁹ Wiemann, *Selektiver Protektionismus und aktive Strukturanpassung*, S. 118.

⁵⁰ Vgl. Gesamtbericht der EG 1975, S. 264; ABl. der EG, L 217 vom 15.8.1975; Zit. nach Kommission der EG, Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Aufrechterhaltung der Eilmaßnahmen für die Einfuhr gewisser Textilerzeugnisse mit Ursprung in der Republik Korea, KOM (75) 459 endg., Brüssel 1975.

⁵¹ Indien, Pakistan, Hongkong, Korea, Macao, Singapur, Malaysia, Japan, Thailand, Jugoslawien, Ägypten, Brasilien, Kolumbien und Rumänien. Gegenüber Taiwan wurden autonome mengenmäßige Beschränkungen festgesetzt, denn dieses Land gehörte nicht zu den Unterzeichnern des MFA.

feranten etwa werden nur einzelne Baumwollerzeugnisse mengenmäßig beschränkt. Die EG verpflichtete sich ihrerseits, außer für die vereinbarten Produktgruppen, keine weiteren neuen mengenmäßigen Beschränkungen einzuführen. Die Höchstmengen der Selbstbegrenzung sollten an einem jährlichen Steigerungssatz gekoppelt werden.⁵²

Ende 1977 und somit zum Ende der Gültigkeitsdauer des MFA sah sich die EG mit einer ernsten Situation konfrontiert. Angesichts der wirtschaftlichen Rezession und des einsetzenden sinkenden Textilverbrauchs, wurde die europäische Textilindustrie auch durch den steigenden Importdruck hart getroffen. Für die Laufzeit des MFA hatte die Gemeinschaft zuvor ein Jahreswachstum ihrer Textileinfuhren in Höhe von 6% akzeptiert, zwischen 1973 und 1976 jedoch stiegen die Importe insgesamt um 80%. Auch in den Jahren von 1973 bis 1975 importierte die EG so viele Textilprodukte, dass diese Menge etwa drei Vierteln des weltweiten Wachstums der Textilimporte entsprach. Diese schnelle Importsteigerung war vor allem auf die restriktive Textilimportpolitik der USA zurückzuführen. Die USA hatten bereits Anfang der 70er Jahre, d. h. vor der Durchführung des MFA, bilaterale Selbstbeschränkungsabkommen mit den meisten großen Exportländern abgeschlossen. Außerdem begannen sie, im Rahmen des MFA zügig über neue bilaterale Abkommen zu verhandeln. Demgegenüber benötigte die EG eine lange Zeit, um ihre Textilpolitik intern abzustimmen, bevor sie zunächst ab 1975 bilaterale Textilabkommen mit einzelnen Exportländern schließen konnte. Diese Entwicklungen führten dazu, dass die großen Textilexportländer ihre Hauptabsatzziele auf den EG-Markt ausrichteten.⁵³

Aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Rezession und der rapide steigenden Importe litt die europäische Textilindustrie unter erheblichen Arbeitsplatzverlusten und der Schließung zahlreicher Betriebe. Die EG sah sich unter diesen Umständen gezwungen, mit handelspolitischen Maßnahmen einzugreifen. Die Textilindustrie setzte die EG-Kommission unter Druck, bei neuen Verhandlungen über das Ende 1977 auslaufende MFA den Schutz für die EG-Textilindustrie besonders zu berücksichtigen. Bei den Verhandlungen des MFA von 1973, also noch vor der weltwirtschaftlichen Rezession, sei die Gemeinschaft von optimistischen Erwartungen über die generelle Entwicklung des Welt Handels ausgegangen. Die damals vereinbarte jährliche Mindestwachstumsrate für Textil-

⁵² Vgl. Kommission der EG, Die Textilabkommen der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Vereinbarung über den internationalen Handel mit Textilien, in: Generaldirektion Information der EG-Kommission (Hrsg.), Europa-Information, Nr. 131/1976, S. 4-6.

⁵³ Vgl. Wiemann, Selektiver Protektionismus und aktive Strukturanpassung, S. 141 f.

importe habe sich jedoch angesichts der veränderten weltwirtschaftlichen Situation als zu großzügig erwiesen.⁵⁴

Als der Ministerrat der EG Anfang 1977 seine Verhandlungslinie für eine Verlängerung des MFA intern abstimmen musste, zeigten sich tiefe Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Mitgliedsländern. Die französische und britische Regierung verlangten, zur Sicherung der Arbeitsplätze der europäischen Textilindustrie sollten keine weiteren Importsteigerungen eingeräumt werden. Dagegen warnten die Regierungen der Bundesrepublik und Dänemarks davor, mit einer solchen restriktiven Importpolitik würde die Gemeinschaft die ersten gefährlichen Schritte auf dem Wege zu einem weitreichenden Protektionismus machen.⁵⁵ Darüber hinaus forderten Frankreich und Großbritannien insbesondere eine Änderung des MFA, d. h. die Einführung einer Anwendungsmaßnahme sog. „globaler Kontingente“. Das jeweilige Importland sollte zunächst die Höchstgrenze für seine gesamten Importe der einzelnen Textilproduktgruppen festlegen, um danach dieses Globalkontingent auf einzelne Lieferländer aufzuteilen. Je mehr Lieferländer sich jedoch in ein solches Globalkontingent teilen müssten, umso geringer würden die Zuwachsraten für jedes einzelne Land ausfallen. Dieses Konzept bedeutete schließlich eine Quotenkürzung für größere Exportländer.

Auf der anderen Seite lehnte vor allem die deutsche Regierung dieses Globalisierungskonzept mit der Begründung ab, dass sich die Gemeinschaft verpflichten solle, für eine Liberalisierung des Welthandels einzutreten. Die Textilimportpolitik der Industrieländer könne zum Prüfstein für ihre Bereitschaft werden, die Spielregeln der marktwirtschaftlichen Weltwirtschaftsordnung einzuhalten. Damit geriet die EG in ein „heilloses Dilemma“. „Will sie ihre Politik gegenüber den Entwicklungsländern, zum Beispiel im Nord-Süd-Dialog, nicht diskreditieren, muss sie der Aufrechterhaltung der internationalen Arbeitsteilung Opfer bringen. Andererseits hat aber auch jeder Minister recht, wenn er im Rat darauf hinweist, dass Parlamentswahlen in seinem eigenen Land und nicht auf Taiwan oder in Ägypten entschieden werden.“⁵⁶

Der für die Außenhandelspolitik zuständige EG-Kommissar, Wilhelm Haferkamp warnte vor der Gefahr des Protektionismus: „Der Protektionismus, der vor 40 Jahren den Handel einschnürte und schließlich Millionen Menschen arbeitslos machte, wird nunmehr in neuer Verkleidung, mit modernen und logisch klingenden Schlagworten angeboten.

⁵⁴ Vgl. Ebenda, S. 131 f.

⁵⁵ Vgl. Bremer, Hans-Hagen, Ordnungs-Politiken im Clinch, in: EG-Magazin, 5/1977, S. 8.

⁵⁶ Ebenda, S. 8.

Der Zeitpunkt ist also gekommen, da auch die EG-Kommission diesen Strömungen entgegenwirken muss. ... Eine offene und liberale Handelspolitik liegt im Interesse der Gemeinschaft. ... Wenn Europa aber auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig bleiben will, muss es in der Folge der zunehmenden Spezialisierung der Produktion zu erheblichen Umstrukturierungen im Welthandel wie auch in den europäischen Industrien kommen.“⁵⁷

Welche Auswirkungen die protektionistische Tendenz hinter den multilateralen Verpflichtungen des MFA tatsächlich hatte, und auch wie gefährlich das Auseinanderbrechen der gemeinsamen EG-Handelspolitik war, zeigten die Entscheidungen der französischen Regierung im Juni 1977. Einerseits verfügte sie einseitige Importbeschränkungsmaßnahmen für Textilerzeugnisse und gab andererseits gegenüber dem GATT-Textilausschuss eine von der EG-Stellungnahme abweichende Erklärung ab.⁵⁸ Die EG-Kommission konnte Frankreich von einem derartigen Bruch gemeinschaftlicher Verpflichtungen nur dadurch abbringen, dass sie entsprechende Schutzmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene einleitete.

Während der Verhandlungsrunde über die Verlängerung des MFA wurde ein von der EG vorgeschlagenes Konzept, die Einführung der globalen Kontingente, nicht nur von den Entwicklungsländern, sondern auch von anderen Industrieländern strikt abgelehnt. Insbesondere Hauptlieferanten wie die asiatischen NICs, reagierten sehr kritisch. Sie verlangten von den EG-Ländern, die Herausforderung der internationalen Konkurrenz zu akzeptieren. „Scheitern die Genfer Verhandlungen, weil der wichtigste Vertragspartner für ein neues Welttextilabkommen – nämlich die EG - zerstritten ist oder mit unzumutbaren Restriktionsforderungen den Verhandlungen den Sinn nimmt, so werden in den Welttextilhandel wieder chaotische Verhältnisse einkehren, werden wieder Einfuhrbarrieren errichtet werden, werden sich die Exporteure wieder mit Dumping-Methoden gegenseitig ruinieren. Das politisch Schlimmste wäre, dass eine Konfrontation mit den Entwicklungsländern kaum zu vermeiden sein würde.“⁵⁹

Die EG-Kommission musste sich sehr bemühen, für die Textilverhandlungen im GATT eine gemeinsame Position zu finden. Als Ausweg schlug sie vor, das neue MFA in der alten Form zu verlängern und Forderungen der Importländer nach einer flexibleren Handhabung der Verpflichtungen in einem Verlängerungsprotokoll festzuhalten. Als dieser Vorschlag, unterstützt auch von den USA und Japan, im GATT-Textilausschuss ange-

⁵⁷ Miligan, Stephen, Protektionismus wäre die falsche Arznei, in: EG-Magazin, 11/1977, S. 11.

⁵⁸ Vgl. Kühn, Jürgen, Zum Multifaserabkommen aus handelspolitischer Sicht, in: Gesamttextil e.V. (Hrsg.), Weichenstellung im Textilwelthandel, Frankfurt 1978, S. 42.

⁵⁹ Bremer, Ordnungs-Politiken im Clinch, S. 8.

nommen wurde, begann die EG-Kommission, diesmal vor Ablauf des MFA Ende 1977, bereits im voraus bilaterale Abkommen mit den einzelnen Textilexportländern auszuhandeln.⁶⁰ Sie versuchte, das neue Konzept des globalen Importkontingents durchzusetzen. Jedem Lieferland sollte für seine Gesamtexporte in die Gemeinschaft eine Zuwachsrate von 6% je Jahr zugesichert werden, wobei für einzelne, besonders „sensible“ Textilprodukte wesentlich geringere Steigerungsraten gewährleistet werden sollten.

Dieses gemeinsame Vorgehen der EG konnte zum großen Teil durch Zugeständnisse der deutschen Regierung realisiert werden. Jürgen Kühn, der für den Bundesminister für Wirtschaft im EG-Ministerrat an den GATT-Verhandlungen des MFA teilnahm, erinnert sich: „Wohl kein anderer Faktor hat die Haltung der Bundesregierung zu den Textilverhandlungen so sehr beeinflusst, wie die Zielsetzung die Einheit des Gemeinsamen Marktes zu wahren, einzelstaatliche Alleingänge zu verhindern und den Grundsatz der fairen Aufteilung der Einfuhren zwischen den EG-Staaten fortzuführen.“⁶¹ Man befürchte tatsächlich, dass einige Mitgliedsländer härtere nationale Importbarrieren einseitig verhängen und damit die Grundlagen einer gemeinsamen Handelspolitik in Frage stellen würden.

Von Oktober bis Dezember 1977 fanden in Brüssel parallel laufende Verhandlungen mit etwa 30 Textilexportländern statt, in denen neue Selbstbeschränkungsabkommen ausgehandelt wurden. Dabei erwiesen sich die Verhandlungen mit den großen Exportländern wie Hongkong und Korea als besonders schwierig, weil die Gemeinschaft für diese beiden Staaten eine Quotenkürzung vorgesehen hatte. Ein solcher Schritt war jedoch Voraussetzung für eine Konsolidierung der gesamten EG-Textilimporte im Sinne des Globalisierungskonzepts. Auf der Basis dieser differenzierten Behandlungsweisen wollte die Gemeinschaft ihre erneuten Verpflichtungen nach jährlichen Quotenanhebungen erfüllen.

Eine Zeitungsnachricht gibt die Haltung der EG gegenüber den asiatischen Schwellenländern wieder: „The main immediate sufferers will be Hongkong, South Korea and Taiwan, which are to make the major ‚sacrifices‘ to make room for these payoffs. For various reasons, none of the three states evokes much sympathy in Europe or among other developing countries. But this should not be allowed to detract from the principles involved. Nor should other developing countries see in the situation anything but grave danger for attempts to sell manufactured products in Europe in volume.“⁶²

⁶⁰ Vgl. Subhan, Malcolm, Europe decreeing Asian sacrifices, in: Far Eastern Economic Review vom 7.10.1977, S. 96.

⁶¹ Kühn, Zum Multifaserabkommen aus handelspolitischer Sicht, S. 42.

⁶² Subhan, Europe decreeing Asian sacrifices, S. 96.

Bereits Mitte September 1977 hatte die EG-Kommission den Textilexportländern eine Note im Zusammenhang mit der Einladung zu den Verhandlungen übersandt. Darin machte sie klar, dass das Kommen nach Brüssel zugleich die Annahme des Globalkontingentes bedeuten solle. Hongkong forderte für das Zusammentreffen mit der EG parallele Konsultationen des GATT-Textilausschusses, Korea reagierte prompt und erklärte, seine Delegation vor Ende Oktober 1977 nicht nach Brüssel zu schicken. Die Bedingungen der EG hielten beide Länder für unakzeptabel, befürchteten jedoch andererseits einseitige Beschränkungsmaßnahmen der Gemeinschaft. „For dishonesty, cynicism and arrogance, the current attitude of the EEC to textile agreements with developing nations is hard to beat. It must be combated with all available weapons.“⁶³

Über den Verlauf der Textilverhandlungen in Brüssel berichtet ein Mitglied der deutschen Delegation, Konrad Neundörfer: „Man kann sich vorstellen, dass bei einer so großen Anzahl von Verhandlungspartnern und dem Ausmaß an Opfern, das insbesondere von den dominierenden Lieferländern verlangt wurde, es nicht selten zu Verhandlungskrisen oder gar mehr oder weniger langen Unterbrechungen kam. Das gilt insbesondere für Hongkong, dessen Delegation nach einer ersten Runde in einer Presseerklärung gegen das Verhandlungskonzept der Gemeinschaft protestierte und nach Hause reiste. Erst nach intensiven Bemühungen war es möglich, diese Delegation zur Rückkehr an den Verhandlungstisch zu bewegen. ... Es gab auch immer wieder Initiativen einzelner Entwicklungsländer, das bilaterale Verhandlungskonzept der Gemeinschaft im Textilausschuss des GATT mit dem Ziel seiner Abschwächung zur Diskussion zu stellen. Es bedurfte dann des ganzen diplomatischen Geschicks der Unterhändler der Gemeinschaft, um ein solches Scherbengericht zu verhindern.“⁶⁴

Der EG-Ministerrat machte auch deutlich, dass seine Zustimmung zu einer Verlängerung des MFA nur von einem befriedigenden Ergebnis der bilateralen Verhandlungen in Brüssel abhängig war.⁶⁵ Mit dieser Taktik konnte die EG-Kommission ihre Vorstellungen gegenüber ihren Verhandlungspartnern schließlich durchsetzen, weil für die asiatischen NICs vor allem entscheidend war, ihre Textilexporte im Rahmen des MFA sicherzustellen. Im Verlängerungsprotokoll wurden der EG Möglichkeiten eingeräumt, von den Bestimmungen des MFA, insbesondere dem Verbot der Quotenkürzung und der Verpflichtung

⁶³ Ebenda, S. 96.

⁶⁴ Neundörfer, Konrad, Zum Multifaserabkommen aus textilwirtschaftlicher Sicht, in: Gesamttextil e.V. (Hrsg.), Weichenstellung im Textilwelthandel, Frankfurt 1978, S. 47 f.

⁶⁵ Ebenda, S. 49 f.

zur regelmäßigen Quotensteigerung, abzuweichen.⁶⁶ Allerdings wurde nur gegenüber den bedeutenden Lieferländern Hongkong, Korea und Taiwan von dieser Regelung Gebrauch gemacht. Im Dezember 1977 stimmte die EG schließlich der Verlängerung des MFA um weitere vier Jahre zu, nachdem bereits bilaterale Selbstbeschränkungsabkommen mit 26 Textilexportländern abgeschlossen worden waren.

Nach der Verlängerung des MFA wurde deren Notwendigkeit und Gefahren heftig diskutiert. Der für die Außenhandelspolitik zuständige EG-Kommissar, Wilhelm Haferkamp, warnte weiterhin vor einer protektionistischen Textilimportpolitik der EG und betonte das Erfordernis einer aktiven Strukturpolitik der europäischen Textilindustrie: „Die Textilindustrie wird seit über zehn Jahren als besonders schutzbedürftig behandelt; trotz beeindruckender struktureller Anpassungsmaßnahmen ist ihr Schutz aber heute perfekter denn je. ... Der Protektionismus ist keine adäquate Antwort auf die gegenwärtigen Wirtschaftsschwierigkeiten. Für Europa gibt es keine Alternative zur internationalen Arbeitsteilung. ... Die außenwirtschaftliche Absicherung darf nicht mehr als Ausnahme und Hilfe sein! Das Entscheidende sind die strukturpolitischen Maßnahmen selbst“.⁶⁷

Demgegenüber bekräftigte Hans-Werner Staratzke, geschäftsführendes Präsidialmitglied bei Gesamttextil, die notwendige Regulierung des Welttextilhandels: „Ohne das Abkommen käme es aber zu Alleingängen. Da Textilgüter, die ein Land aussperrt, den Druck auf die anderen Länder verschärfen, würden die Industrieländer zu einem Wettlauf nationaler Abwehrmaßnahmen antreten. ... Die Entwicklungsländer erhalten durch das Abkommen zwar begrenzte, dafür aber auch sichere und wachsende Absatzchancen in den Industrieländern. ... Das Welttextilabkommen ist als ein modernes Instrument der Handelspolitik unentbehrlich für den Interessenausgleich zwischen den Entwicklungs- und Industrieländern. Es ist zudem das einzige Instrument, das ein Chaos auf dem Welttextilmarkt verhindern kann. Die – jedenfalls in der Bundesrepublik im Weltmaßstab am weitesten fortgeschrittene – Marktdurchdringung mit Importtextilien wird im Schnitt nicht reduziert. Das dem Volkswirtschaftslehrbuch entnommene Protektionismus-Etikett bleibt daher am Welttextilabkommen nicht haften“.⁶⁸

Während der Zeit des MFA II nahm die Wachstumsrate der EG-Textileinfuhren merklich ab. Zwischen 1976 und 1980 betrug die durchschnittliche Jahreszuwachsrate für sämtliche MFA-Produkte 2,3% und für die acht Kategorien der sensiblen Produkte nur 0,8%.

⁶⁶ Protokoll zur Verlängerung der Vereinbarung über den internationalen Handel mit Textilien, in: ABl. der EG, L 348 vom 30.12.1977.

⁶⁷ Haferkamp, Wilhelm, Ein Gespenst geht um, nicht nur in Europa, in: EG-Magazin, 3/1978, S. 4.

⁶⁸ Notwendigkeit und Gefahren des Welttextilabkommens, in: EG-Magazin, 6/1978, S. 7 f.

Importe aus vier Hauptlieferländern, Hongkong, Korea, Indien und Brasilien verzeichneten jährliche durchschnittliche Zuwachsraten von 1,2%.⁶⁹

Dennoch wollte die EG ihre Textilimporte infolge der verschärften, weltweiten Rezession weiter begrenzen, als 1981 die Verhandlungen über die Verlängerung des MFA II begannen. Im April 1981 schlug die EG-Kommission dem EG-Ministerrat Richtlinien für die Verhandlungen über das neue MFA vor. Dabei stellte sie zunächst fest, dass die durchschnittliche Zuwachsraten der Textilnachfrage in der Gemeinschaft bei nur 1% liege. Deshalb sei es unmöglich, die bisherige Importzuwachsrate von 6% in Aussicht zu stellen. Die Steigerungsraten sollten sich an dem Textilverbrauch des europäischen Marktes ausrichten. Im Hinblick auf die Dauer des neuen MFA empfahl die Kommission eine Laufzeit von fünf Jahren. In dieser Zeit solle die Textilindustrie der EG ihren Umstrukturierungsprozess weiter fortsetzen. Außerdem sollte eine Zustimmung der EG zur Verlängerung des MFA II auch diesmal - wie 1977 - von den erfolgreichen Abschlüssen der bilateralen Verhandlungen abhängig gemacht werden.⁷⁰

Zwischen den EG-Mitgliedsländern kam es wieder zu keiner Einigung über eine gemeinsame Verhandlungslinie. Die protektionistisch orientierten Regierungen hielten es „für fairer, den Entwicklungsländern in der anstehenden Verhandlungsrunde von vornherein reinen Wein einzuschenken, indem die EG eingestünde, dass sie bei weiterhin stagnierendem Textilverbrauch in der Gemeinschaft auch zu Quotenkürzungen gezwungen sein könnte“. ⁷¹ Dagegen vertrat vor allem die Bundesregierung die Meinung, dass die frühzeitige Erwähnung von Quotenkürzungen und negativen Importwachstumsraten vermieden werden müsse, um nicht den Erfolg der Verhandlungen von Anfang an zu gefährden. Die Gemeinschaftsländer einigten sich schließlich darauf, erst nach einer Verlängerung des MFA II die bilateralen Verhandlungsrunden mit den einzelnen Textilexportländern aufzunehmen.

Die textlexportierenden Entwicklungsländer legten sich diesmal auf einheitliches Vorgehen bei den MFA-Verhandlungen fest. Die Interessen der großen und kleinen Lieferländer unter einen Hut zu bringen, erwies sich als problematisch, weil in der Vergangenheit dieser Interessengegensatz durch die Industrieländer ausgenutzt worden war. Die kleinen Exportländer sollten besonders bevorzugt werden, jedoch nicht auf Kosten der etablierten Länder. Stattdessen forderten die Entwicklungsländer nun, auch Textilimporte

⁶⁹ Vgl. Kommission der EG, Textilhandel der Europäischen Gemeinschaft, in: Europa-Information, Nr. 44/1981, S. 8.

⁷⁰ Vgl. Ebenda, S. 9-11.

⁷¹ Wiemann, Selektiver Protektionismus und aktive Strukturanpassung, S. 148.

aus anderen Industrieländern den gleichen Beschränkungen zu unterwerfen. Wenn die einheimische Industrie geschützt werden müsse, so sollten zunächst die Importe aus den größten Lieferländern sowie Industrieländern gekürzt werden.⁷²

In der Tat entwickelte sich der Textilhandel zwischen den Industrieländern ungestört. „Da die Gemeinschaft in den Genuss der Gegenseitigkeit bezüglich ihrer Ausfuhren in die Industrieländer kommt und die wirtschaftlichen und sozialen Fertigungsbedingungen in diesen industrialisierten Ländern weitestgehend miteinander vergleichbar sind,“ so das Argument der EG-Kommission, „bestehen von ihrer Seite keinerlei mengenmäßige Beschränkungen für Einfuhren aus dieser Ländergruppe“.⁷³ Darüber hinaus betonte die EG-Kommission das Prinzip der Reziprozität im Textilwelthandel. In Zukunft sollten die fortgeschrittenen Entwicklungsländer verstärkt Textilprodukte aus den Gemeinschaftsländern importieren.

Im Dezember 1981 wurde das neue MFA III abgeschlossen, wobei den Importländern wiederum weitgehende Verhandlungsmöglichkeiten durch das Verlängerungsprotokoll eingeräumt wurden. Wie groß der protektionistische Druck war, zeigte sich darin, dass die EG das Verlängerungsprotokoll erst im März 1982 annahm; dies auch nur vorläufig, um ggf. mit der Nichtratifizierung drohen zu können, falls die bilateralen Verhandlungen mit den einzelnen Textillieferländern ihrerseits nicht zufrieden verlaufen sollten.⁷⁴ Der Verhandlungsspielraum für bilaterale Abkommen ergab sich erneut aus dem von der EG festgelegten Globalisierungskonzept für ihre gesamten Textilimporte. Im Dezember 1982 schloss die EG Exportselbstbeschränkungsabkommen mit 25 Ländern ab. Die vier Hauptlieferländer, Hongkong, Korea, Macao und Taiwan mussten damals erhebliche Quotenkürzungen hinnehmen, durchschnittlich um 7-8%.

1. 2. Zunehmender Protektionismus und diskriminierende Handelspolitik der EG

Seit Mitte der 70er Jahre befand sich die Weltwirtschaft in einer ernsten Rezessionsphase. Besonders in den Industrieländern verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage zunehmend. Die Folgen waren ein langsames Wirtschaftswachstum, steigende Handelsbilanzdefizite sowie rapide wachsende Arbeitslosezahlen. Auf solche Entwicklungen reagierten die Industrieländer zunächst mit protektionistischen Maßnahmen. Handelspolitischer Zündstoff entstand vor allem in den Handelsentwicklungen zwischen den USA, der EG

⁷² Ebenda, S. 145 f.

⁷³ Kommission der EG, Textilhandel der Europäischen Gemeinschaft, S. 10.

⁷⁴ Vgl. Far Eastern Economic Review vom 19.3.1982, S. 52.

und Japan. Auf diese Triade konzentrierte sich der größte Teil des Welthandels. Sowohl die USA als auch die EG litten unter chronischen Handelsbilanzdefiziten gegenüber Japan. Die meisten ihrer protektionistischen Maßnahmen richteten daher gegen japanische Produkte. Andererseits sollte Japan gezwungen werden, seinen Markt zügig und umfassend zu öffnen. Zu einem weiteren Problem entwickelte sich für die USA und die EG außerdem die waschende Exportstärke der NICs, insbesondere der vier ostasiatischen sog. Tigerstaaten, nämlich Korea, Taiwan, Hongkong und Singapur.

Tabelle 14: Warenstruktur der EG-Importe (%), 1975-1981

Gebiete	Jahr	Anteil der Warengruppen (SITC) an der Gesamteinfuhr aus dem jeweiligen Gebiet							Anteil der Gebiete an der Einfuhr v. 5-8
		0+1	2+4	3	5	7	6+8	5-8	
Industrieländer	1975	13,5	17,0	3,9	7,4	25,7	28,0	61,1	76,4
	1981	8,2	13,4	7,7	7,7	28,0	27,3	62,9	76,1
darunter USA	1975	19,5	15,6	4,9	9,8	31,9	15,3	57,0	25,3
	1981	12,0	14,7	7,4	9,8	35,3	16,7	61,9	23,9
Japan	1975	2,1	3,0	1,0	6,4	46,6	40,6	93,7	9,4
	1981	0,6	1,1	0,1	4,6	66,8	26,6	97,9	12,1
Staatshandelsländer	1975	13,0	14,8	34,2	5,7	6,8	24,3	36,8	8,1
	1981	6,6	8,8	44,9	6,6	4,3	18,8	29,8	6,9
Entwicklungsländer	1975	12,6	11,3	63,1	0,8	1,4	10,4	12,4	15,5
	1981	10,6	6,9	67,1	0,9	2,5	11,2	14,6	17,1
darunter OPEC	1975	1,4	1,7	95,6	0,1	0,1	1,0	1,2	0,9
	1981	1,0	1,0	96,6	0,2	0,2	0,8	1,2	0,8
Schwellenländer in Asien*	1975	6,3	1,7	0,4	0,9	16,4	72,7	90,2	5,4
	1981	3,3	2,5	0,6	0,7	22,0	69,5	92,2	6,8
in Lateinamerika**	1975	49,4	33,0	0,3	3,0	2,9	11,1	17,0	1,4
	1981	43,2	20,3	18,1	2,1	6,6	8,8	17,2	1,4
AKP-Länder	1975	19,7	26,7	39,9	1,3	0,4	11,8	13,5	2,5
	1981	19,1	15,9	49,0	2,5	0,7	9,3	12,5	1,9

0+1: Nahrungsmittel; 2+4: Rohstoffe; 3: Brennstoffe; 5: Chemische Produkte; 7: Maschinen und Fahrzeuge; 6+8: sonstige Industrieprodukte; 5-8: Industrieprodukte

* Hongkong, Korea, Singapur, Taiwan; ** Argentinien, Brasilien, Mexiko

Quelle: Möbius, Uta, Einfuhr von Industrieprodukten aus Übersee, in: DIW-Wochenbericht, 35-36/82, S. 443.

Die Tabelle 14 informiert über die Einfuhrentwicklungen der EG. Bei Importen der Gemeinschaft von Industrieprodukten schnitten die Industrieländer durchschnittlich erheblich besser ab als die Entwicklungsländer. Den größten Erfolg erzielte Japan in den Warengruppen Maschinen und Fahrzeuge. Die Entwicklungsländer dagegen waren überproportional abhängig vom Absatz ihrer Nahrungsmittel und Rohstoffe. Als Ausnahmen erwiesen sich die asiatischen Schwellenländer, deren Exportstruktur sich derjenigen der Industrieländer annäherte. So steigerte diese Ländergruppe ihren Industriegüterabsatz in die EG-Länder, während andere Entwicklungsländer wie OPEC und AKP-Länder

Absatzrückgänge hinnehmen mussten. Insgesamt ist zu beachten, dass nur Japan und die asiatischen NICs ihren Anteil an EG-Importen von Industrieprodukten erhöhen konnten, obwohl die Exporte dieser Länder durch die Importbeschränkungsmaßnahmen der EG ja gerade erheblich beeinträchtigt wurden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie stark die EG nichttarifäre Handelshemmnisse gegen Importe von Fertigwaren einsetzte, verglichen mit den USA und Japan. Zu den wirksamen Instrumenten der EG-Importschutzpolitik gehörten Quoten, Lizenzen, Kontrolle der Einfuhrpreise, Exportbeschränkungsvereinbarungen sowie Importüberwachungen. Mit diesen Handelsmaßnahmen wurde darüber hinaus differenziert, ob die Beschränkungen jeweils generell oder selektiv anzuwenden waren, um so den Grad der beabsichtigten Diskriminierung sehr genau bestimmen zu können. Die Importe von Textilien und Bekleidungen waren mit 76% am intensivsten durch nichttarifäre Handelshemmnisse betroffen. Diese Importprodukte wurden nahezu sämtlich mit diskriminierenden Behandlungen von der EG belegt. Insgesamt musste die Diskriminierungsquote durch die Maßnahmen der EG hoch eingeschätzt werden.

Tabelle 15: Häufigkeit der Anwendung ausgewählter, nichttarifärer Handelshemmnisse* bei Fertigwaren in 1976; Anteil der mit Importbeschränkungen belegten Positionen an der Gesamtzahl der gehandelten Positionen je Warengruppe (%)

	Insgesamt	Diskriminierend	Nicht-Diskriminierend
--	-----------	-----------------	-----------------------

Warengruppen	EG	USA	Japan	EG	USA	Japan	EG	USA	Japan
Chem. Erzeugnisse	16,5	38,3	10,6	15,7	-	-	0,8	38,3	10,6
Kunststoff- u. Gummierzg.	8,1	17,0	8,7	7,5	-	-	0,6	17,4	8,7
Leder u. Ledererzeugnisse	4,3	10,0	15,0	4,3	10,0	-	-	-	15,0
Holz u. Holzerzeugnisse	18,8	-	-	18,4	-	-	0,4	-	-
Papierherstellung	28,2	14,7	-	27,7	-	-	0,5	14,7	-
Textilien u. Bekleidungen	76,1	66,4	1,8	75,4	63,8	1,8	0,7	2,6	-
Schuhe und Zubehör	39,5	57,1	4,8	15,7	47,6	-	23,8	9,5	4,8
Keramik- und Glasartikel	13,7	3,9	-	12,3	3,9	-	1,4	-	-
Perlen, Edelmet. u. Schmuck	1,7	-	-	0,8	-	-	0,8	-	-
Metallerzg. und -bearbeitung	14,7	5,9	0,7	7,9	-	-	6,8	5,9	0,7
Maschinen u. Elektroausrüg.	12,9	-	3,2	12,1	-	-	0,8	-	3,2
Transportausrüstung	10,1	8,8	20,6	8,8	-	-	1,3	8,8	20,6
Präzisionsinstrumente	2,4	-	-	1,9	-	-	0,5	-	-
Waffen und Munition	4,1	14,3	100	4,1	-	-	-	14,3	100
Versch. industr. Erzeugnisse	4,1	4,8	-	3,7	2,4	-	0,3	4,8	-
Insgesamt	22,0	21,3	5,2	19,7	10,1	0,2	2,2	11,2	5,0

* Quoten, Lizenzen, Exportbeschränkungsvereinbarungen und Importüberwachungssysteme

Quelle: Schumacher, Dieter u. a., Ein internationaler Liberalisierungsplan. Handelshemmnisse gegenüber Industrieprodukten aus Entwicklungsländern und Wege zu ihrem Abbau, München 1984, S. 28.

Diese diskriminierende Haltung der EG-Importpolitik spiegelt sich auch bei der präferenziellen Zollpolitik wider. Wie schon im Kapitel II kurz erwähnt, entwickelte die Gemeinschaft unterschiedliche präferenzielle Handelsbeziehungen gegenüber den Drittstaaten (vgl. Tabelle 6). Dabei differenzierte sie mittels dieser Politik besonders zwischen den verschiedenen Entwicklungsländern. Im Zuge der Errichtung eines gemeinsamen Außenschutzes wurden zunächst einzelnen, später allen Entwicklungsländern Vorzugsbehandlungen eingeräumt. Mit dieser Behandlung, in deren Mittelpunkt das Zollpräferenzsystem stand, verfolgte die EG zwei strategische Absichten: eine regionale sowie eine globale. Kernstücke des regionalen Ansatzes waren die Assoziationsverträge mit den AKP- und den Mittelmeerländern. Durch das Globalkonzept gewährte die Gemeinschaft allen anderen Entwicklungsländern Zollbegünstigungen im Rahmen des seit 1971 bestehenden Allgemeinen Präferenzsystems (APS). Nach der Einführung des APS wurden die präferenziellen Behandlungen des regionalen Konzepts deutlich reduziert. Deshalb veranlasste dieser relative Abbau des präferenziellen Systems die EG zu weiteren Zugeständnissen innerhalb der regionalen Konzepte.⁷⁵

Die Bedeutung des APS bestand in erster Linie darin, den Begünstigten den Marktzugang zur EG zu erleichtern und damit auch die von den regionalen Präferenzsystemen der EG ausgehenden Diskriminierungseffekte zu verringern. Aber von Anfang an war der

⁷⁵ Über eine ausführliche Untersuchung des APS der EG, vgl. Borrmann, Axel, u. a., Das Allgemeine Zollpräferenzsystem der EG, Hamburg 1979.

Nutzen des APS für die Exportprodukte der Entwicklungsländer sehr begrenzt. Denn dieses System enthielt verschiedene, beschränkende Bedingungen, die letztlich die vorgesehenen Zollkonzessionen beträchtlich entwerteten. Außerdem ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass das APS eine autonome Konzession ist, welche die Präferenzen gewährenden Länder nach ihrem Ermessen einseitig auslegen, verändern oder sogar zurücknehmen dürfen.

Die unter das APS fallenden Produkte bildeten nur einen Teil - etwa ein Viertel - aller Importe aus den Entwicklungsländern. Die EG importierte Rohstoffe, vor allem Erdöl prinzipiell zollfrei und nahm dagegen die meisten Agrarprodukte vom APS aus. Damit genossen die sonstigen Industrieprodukte - außer Erdölprodukten - diese Zollpräferenzen. Von allen unter das APS fallenden Importen wurde jedoch nur etwa ein Drittel tatsächlich begünstigt, während die übrigen Einfuhren mit normalen Zollsätzen besteuert werden mussten. Ca. 5% der gesamten Wareneinfuhren aus den Entwicklungsländern wurde schließlich ohne Zölle importiert.⁷⁶ Dies hing vor allem mit den mengenmäßigen Beschränkungen der Zollbefreiungen und auch dem gezielten Ausschluss bestimmter Länder bei einzelnen Produkten zusammen.

Im internationalen Handel nahm außerdem die Bedeutung der Zölle im Laufe der Zeit erheblich ab. Während der Tokio-Runde des GATT (1973-1979) waren weitere Zollsenkungen vereinbart worden, zum anderen standen nichttarifäre Handelshemmnisse in der Importabwehrpolitik der westlichen Industrieländer im Vordergrund. Für wettbewerbsstarke Entwicklungsländer wie beispielsweise die asiatischen NICs, stellte die differenzierte Behandlung der EG im präferenziellen Zollsystem nur geringe Nachteile dar. Bei diesen Ländern kam es zuerst auf den Abbau der protektionistischen nichttarifären Maßnahmen in der Handelspolitik der EG an.

Das GATT bemühte sich auch, weitere protektionistische Bestrebungen im Welthandel zu verhindern. Zu diesem Zweck wurde eine GATT-Ministerkonferenz im November 1982 in Genf einberufen. Das war nach der Eröffnung der Tokio-Runde in 1973 das erste erneute gemeinsame Zusammentreffen. Auf der Agenda der Genfer Konferenz standen viele Streitpunkte zwischen den Industrieländern sowie auch zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern. Die Beteiligten stellten wechselseitig Forderungen und kritisierten sich gegenseitig. Die Entwicklungsländer verlangten eine rechtlich bindende Verpflichtung der Industrieländer - vor allem der EG -, Grauzonemaßnahmen z. B.

⁷⁶ Vgl. Wie wirksam sind die Allgemeinen Zollpräferenzen der EG für Industrieprodukte? , in: DIW-Wochenbericht 10/1986, S. 129-135.

wie Selbstbeschränkungsabkommen künftig nicht mehr einzusetzen und bestehende GATT-widrige Bestimmungen z. B. wie mengenmäßige Importbeschränkungen schrittweise rückgängig zu machen.

Die EG behauptete ihrerseits, dass handelspolitische Schutzmaßnahmen gegen die Entwicklungsländer selektiv angewendet werden dürften. Darüber hinaus forderten die USA insbesondere die Schwellenländer auf, ihre Märkte schrittweise zu öffnen. Dies bedeutete eine Politik der „Graduierung“, d. h. Marktöffnung und Reziprozität gemäß dem jeweiligen Entwicklungsstand. Außerdem gab es auch Auseinandersetzungen innerhalb der Industrieländer, welche aus Handelskonflikten im Dreieck EG-USA-Japan erfolgten. Japan wurde aufgefordert, seine Importbarrieren, die hauptsächlich aus indirekten und administrativen Maßnahmen bestanden, umgehend zu beseitigen. Die USA kritisierten insbesondere die protektionistische Agrarpolitik der EG hart und forderten, ihre Ausfuhrsubventionen im Agrarbereich abzubauen. Mit Blick auf diese großen Interessengegensätze galt bereits das Genfer Zusammentreffen schon als Erfolg, konnte man sich so doch wenigstens erneut zu den GATT-Regeln bekennen.⁷⁷

Bei den Verhandlungen in Genf wurde die EG wegen ihrer passiven Haltung angegriffen. Darauf verteidigte der EG-Delegationsleiter, Wilhelm Haferkamp, die Position der Gemeinschaft so: „Die Konferenz hat auch kein Signal für eine weiter gehende Liberalisierung des Welthandels gegeben – ein Ziel, das die Europäische Gemeinschaft schon lange vor Konferenzbeginn als unrealistisch bezeichnet hatte. ... Und noch eine andere Tatsache sollte festgehalten werden: Die Europäische Gemeinschaft hat sich in puncto Protektionismus wenig vorzuwerfen. Sie importierte pro Kopf zweimal soviel Industrieerzeugnisse wie die USA und viermal soviel wie Japan.“ Dieser EG-Kommissar hielt zwar einer liberalen Handelspolitik der EG fest, aber den protektionistischen Druck weiter zu reduzieren schien ihm nicht realisierbar: „Das heutige Zusammentreffen widriger Umstände ... erklärt die Stärke protektionistischen Drucks. Um so beachtlicher ist die politische Leistung derer, die bisher einen Dammbbruch verhinderten. Wie gesagt: Es gibt hier und da schon Risse. Es gibt Selbstbeschränkungsabkommen bei Textilien und bei Stahl, es gibt Exportländer, die sich ‚freiwillig‘ zur Drosselung ihrer Ausfuhr von sensiblen Erzeugnissen verpflichtet haben – aber die Handelsströme wurden nicht zurückgeschraubt. Nur das Tem-

⁷⁷ Vgl. Hine, *The Political Economy of European Trade*, S. 244-246; *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1982, S. 217 f.

po der Expansion wurde gebremst: Statt um 20 bis 30% im Jahr wächst die Ausfuhr nur noch um 3 bis 5%!“⁷⁸

Der defensive Charakter der Handelspolitik der EG wurde durch das 1984 eingeführte sog. „Neuen Handelspolitische Instrument (NHI)“ noch verstärkt. Dieses handelspolitische Instrument hatte ein zweifaches Ziel. Zum einen sollte es der Gemeinschaft die Möglichkeit geben, wirksamer und schneller gegen alle unerlaubten Handelspraktiken vorzugehen, um die dadurch verursachte Schädigung der europäischen Industrie zu beseitigen. In zweiter Linie sollte es damit die volle Ausübung der Befugnisse der Gemeinschaft gewährleisten, um eine gemeinsame Handelspolitik tatsächlich zu realisieren.⁷⁹ Bei dem NHI handelte es sich nicht um ein bestimmtes Instrument, sondern um verschiedene handelspolitische Maßnahmen: die Aussetzung oder Rücknahme von vereinbarten Zugeständnissen, Anhebung bestehender Zollsätze oder anderer Importabgaben sowie Maßnahmen, die die Einfuhr- bzw. Ausfuhrbedingungen ändern konnten. Das NHI war an die Section 301 des US -Trade Act angelehnt und stellte vor allem eine potentielle protektionistische Maßnahme durch ihre abschreckenden Wirkungen dar.

Anfang der 80er Jahre war die europäische Industrie von zwei Seiten stark unter Druck geraten. Einerseits bedrängten konkurrenzstarke Entwicklungsländer, insbesondere ostasiatische NICs, die traditionellen Industriezweige der EG. Zum anderen blieb die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen in den technologieintensiven Bereichen hinter den USA und Japan zurück.

Der Präsident der EG-Kommission, Gaston Thorn, betonte den Ernst der Situation der europäischen Wirtschaft und bekräftigte die gemeinschaftliche Geschlossenheit wie folgt: „Das größte Stahlwerk und die größte Schiffswerft der Welt befinden sich heute in Südkorea. Hongkong kommt gleich nach Rotterdam als größter Container-Hafen der Welt. Nach New York, London und Frankfurt sind Tokio, Hongkong und Singapur die bedeutendsten Finanzplätze der Welt. Die wichtigsten Zentren für die Entwicklung und Produktion von Mikroelektronik liegen in Kalifornien und Japan am Pazifik. ... Technologische Wettbewerbsfähigkeit entscheidet heute mehr denn je unmittelbar über wirtschaftliches Wohlergehen. Gerade in zentralen Bereichen des technologischen Fortschritts wird das Tempo der Entwicklung in den letzten Jahren weitgehend von den Industrien Japans und Amerikas bestimmt. ...

⁷⁸ Haferkamp, Wilhelm, Die Gemeinschaft hat sich in puncto Protektionismus wenig vorzuwerfen, in: EG-Magazin, 1/1983, S. 93 f.

⁷⁹ Verordnung des Rates der EG, 2641/84 vom 17.9.1984, in: ABl. der EG, L 252 vom 20.9.1984.

Und Europa? Wird es sich an der Peripherie des Weltgeschehens mit einer drittrangigen Rolle zufrieden geben müssen? Europa muss die Zeichen der Zeit erkennen, seine Schwäche überwinden, sich wieder auf seine Stärken besinnen und dementsprechend handeln. Und wenn es sich wirkungsvoll durchsetzen wird, dann muss es im Rahmen einer gemeinsamen Strategie, muss es als Gemeinschaft handeln. ... Wir müssen das eigene Haus in Ordnung bringen, damit der Weg frei wird, damit wir unsere Kräfte wieder gemeinsam konzentrieren können auf eine Neubesinnung und Neubelebung Europas: Den industriellen Rückgang stoppen, die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft verbessern, eine neue dauerhafte Phase der Expansion einleiten und damit vor allem die Arbeitslosigkeit abbauen - das sind die wirklich großen Aufgaben der achtziger Jahre, für die jetzt die Weichen gestellt werden müssen.“⁸⁰

Ein Versuch, die Krise der europäischen Wirtschaft zu überwinden, war das Projekt der Vollendung des europäischen Binnenmarktes, das von der EG-Kommission 1985 vorgeschlagen wurde.

Im nächsten Kapitel werden daher die Durchführung des europäischen Binnenmarktprogramms und dessen Auswirkungen auf die Handelspolitik der EG sowie auf den Außenhandel mit Drittstaaten ausführlich untersucht, nachdem die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EG und Korea bis zum Anfang der 80er Jahre beschrieben wurden.

2. Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen Korea und der EG

Im Kapitel II. 2 wurden schon die exportorientierte Industrialisierungspolitik Koreas, die Entwicklungen der koreanischen Exportindustrien sowie ihre regionale und sektorale Außenhandelsstruktur im allgemeinen erwähnt. Im folgenden werden Entwicklungen der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen Koreas mit der EG, die bilateralen Handelsprobleme und die Importpolitik der EG gegenüber koreanischen Exportprodukten dargestellt.

2. 1. Koreanische Handelsdiversifizierungspolitik zugunsten der EG

Wie schon früher ausgesprochen, war die Außenhandelsstruktur Koreas - in die 80er Jahre hinein - überproportional von den USA und Japan abhängig. Die koreanische Regierung versuchte daher bereits seit Anfang der 70er Jahre, ihre Handelsbeziehung besonders zu den EG-Ländern zu verstärken. In den 70er Jahren wurde dadurch der Anteil der EG

⁸⁰ Thorn, Gaston, Wir können – wenn wir wollen, in: Presse- und Informationsbüro der EG-Kommission (Hrsg.), EG-Nachrichten / Berichte und Informationen, Nr. 44 vom 12.6.1984.

am koreanischen Außenhandel deutlich vergrößert. Das gesamte Volumen des Handelsaustausches zwischen Korea und der EG stieg zwischen 1970 und 1984 von 226 Mio. auf 5.929 Mio. US-Dollar (vgl. Tabelle 16). Dabei stiegen koreanische Exporte in die EG schneller als die der Gemeinschaft nach Korea. Das koreanische Ausfuhrvolumen wuchs von 51 Mio. auf 3.216 Mio. US-Dollar um das 63-fache, während das der EG von 175 Mio. auf 2.713 Mio. US-Dollar um das 16-fache zunahm. Damit konnte Korea seit 1973 ständig Handelsüberschüsse gegenüber der EG erzielen. 1980 betrug dieser Überschuss mehr als eine Mrd. US-Dollar.

Tabelle 16: Außenhandelsentwicklung Koreas mit der EG, 1965-1984

Jahr	Exporte Mio. US \$	Veränderung/ Vorjahr (%)	Importe Mio. US \$	Veränderung/ Vorjahr (%)	Handels- bilanzsaldo
1965	12	-	40	-	-28
1970	51	-	175	-	-124
1971	77	51,0	253	44,6	-176
1972	143	85,7	263	4,0	-120
1973	340	142,0	300	14,1	46
1974	551	59,5	344	14,7	207
1975	763	38,5	544	58,1	219
1976	1153	51,5	676	24,3	477
1977	1379	21,1	809	19,7	588
1978	1852	32,6	1387	71,4	465
1979	2333	26,0	2130	53,6	203
1980	2710	16,2	1614	-24,2	1096
1981	2696	-0,5	1925	19,3	771
1982	2826	4,8	1732	10,0	1094
1983	3037	11,9	2152	24,2	885
1984	3216	5,9	2713	26,1	503

Quelle: Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 462.

Die nachstehende Tabelle weist die Entwicklung der koreanischen Exporte in die EG-Länder in den 70er Jahren aus. Deutschland war der größte Absatzmarkt unter den Gemeinschaftsländern. Es nahm etwa ein Drittel der koreanischen Exportwaren in die EG auf. Die koreanischen Exporte in die Gemeinschaft fielen durch ihre Konzentration auf bestimmte Länder auf. Zwei Hauptabnehmerländer, Deutschland und Großbritannien, importierten mehr als die Hälfte der gesamten koreanischen Exporte in die Gemeinschaft. Diese Entwicklung war auf die unterschiedliche Importpolitik der einzelnen EG-Länder zurückzuführen. Deutschland und die Niederlande importierten, gemessen pro Kopf, koreanische Produkte zweieinhalbmal mehr als Frankreich sowie viermal mehr als Italien.

S. J. Lee beurteilt die Importpolitik einzelner EG-Mitgliedsländer wie folgt: „Die Auswirkung der Durchdringung mit koreanischen Industriewaren wurde je nach dem Ent-

wicklungsstandard sowie der Schwerpunktverlagerung von den europäischen Mitglieds-ländern unterschiedlich aufgenommen. Die Importbeschränkungsmaßnahmen kamen überwiegend aus den Ländern, in denen Korea eine relativ niedrige ‚import penetration ratio‘ aufwies. Diese Tatsache lässt die Annahme zu, dass die geringere Marktdurchdringung z. T. das Ergebnis der präventiven Importschutzmaßnahmen war, wie z. B. bei Textilwaren, Schuhen und Heimelektronik in Italien und Frankreich. Das heißt, ‚unerwünschte‘ Einfuhren wären durch Importbarrieren sowie bi- und multilaterale Vereinbarungen künstlich minimiert worden. Die beträchtliche Marktdurchdringung Deutschlands durch Korea bei Textilien, Schuhen und Konsumelektronik besagt deswegen nicht, dass die betreffenden Branchen in Deutschland wettbewerbsschwächer als in anderen europäischen Ländern (gewesen; der Verfasser) wären. Der Güteraustausch zwischen Korea und Deutschland war in diesen Sektoren eher durch eine fortschrittliche internationale Arbeitsteilung gekennzeichnet.“⁸¹

Tabelle 17: Exporte Koreas in die EG-Länder (in Mio. US-Dollar), 1970-1980

Land	1970	1980	Anteil (%) / 1980
Deutschland	27	875	34,4
Großbritannien	13	573	22,6
Niederlande	14	350	13,7
Frankreich	2	291	11,4
Italien	7	230	9,0
Belgien/Luxemburg	2	140	5,5
Dänemark	0	61	2,4
Irland	0	22	0,9
Insgesamt	64	2.542	100,0

Quelle: Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 330.

Das APS der EG trug teilweise dazu bei, dass sich das koreanische Exportvolumen in die EG-Länder in den 70er Jahren erhöhen konnte. Mit dieser Zollbegünstigung wurden 1982 koreanische Waren im Wert von 625 Mio. Ecu importiert, was etwa 27 % der gesamten Exporte in die Gemeinschaftsländer entsprach. Korea gehörte damit nach Brasilien und Hongkong zu den Entwicklungsländern, die wertmäßig den größten Nutzen vom APS der EG hatten. Von den gesamten Präferenzlieferungen lagen die Präferenzquote der Textilprodukte bei 12% und die der anderen Industrieprodukte bei 37%.⁸² Für die zweite Periode des APS (1981-1990) strebte die EG ein besseres Gleichgewicht bei der Verteilung der Zollpräferenzen an, wonach die am wenigsten entwickelten Länder mehr begünstigt

⁸¹ Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in die Weltwirtschaft, S. 337.

⁸² Vgl. Wie wirksam sind die Allgemeinen Präferenzen der EG für Industrieprodukte? , S. 133.

werden sollten. Bei der Gewährung des APS differenzierte die Gemeinschaft außerdem zwischen verschiedenen Importwaren. Die sensiblen Produkte wie Textilien und Bekleidungen waren nun mit ihren begrenzten Präferenzkontingenten unterlegen.

Die Initiative zur Verstärkung des Handels sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Korea und der EG gingen zunächst von der Diversifizierungspolitik der koreanischen Regierung aus. Ausgangslage dieser Politik war das problematische Ungleichgewicht der koreanischen Handelsstruktur mit den USA und Japan. Angesichts der Abhängigkeit der koreanischen Außenwirtschaft von diesen pazifischen Wirtschaftsmächten, die sowohl historisch und geographisch wie auch außenpolitisch bedingt war, musste sich Korea mehr um seine Beziehungen zu diesem Raum als um das Verhältnis zu den europäischen Ländern bemühen.

Obwohl Korea bereits 1963 diplomatische Beziehungen mit der EG aufnahm und im folgenden Jahr ein EG-Büro in Brüssel eröffnete, entwickelten sich die beiderseitigen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen wegen des geringen Handelsaustausches zunächst nur langsam. Zwischen den beiden Seiten gab es keine Handels- und Kooperationsabkommen, bis im Oktober 1996 schließlich ein Rahmenabkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit abgeschlossen wurde. Über die handelspolitischen Fragen im engeren Sinne jedoch wurde mehr im multilateralen Rahmen des GATT als auf bilateraler Ebene verhandelt. Trotz der relativ frühzeitigen Aufnahme diplomatischer Beziehungen, fanden gegenseitige Besuche selten statt. Zum ersten Mal besuchte 1973 eine koreanische Delegation offiziell die EG-Kommission, ein EG-Kommissar reiste dagegen erstmals 1976 nach Korea.⁸³

Erst seit Mitte der 70er Jahre intensivierten sich die Handelsbeziehungen zwischen Korea und der EG, indem eine Reihe bilateraler Abkommen in den Bereichen Textilien, Stahl sowie Elektronik abgeschlossen wurden. Bei seinem Treffen mit der Kommission der EG im Februar 1978 in Brüssel gab der koreanische Außenminister das Vorhaben bekannt, den Handel geographisch und qualitativ zugunsten der europäischen Länder zu diversifizieren und wünschte eine Ausweitung des bilateralen Handels. Die EG-Kommission zeigte ihrerseits mit einem Besuch in Seoul im März 1979 ihr starkes Interesse am koreanischen Markt. Sie stellte fest, dass für die europäische Industrie umfangreiche Exportmöglichkeiten bestünden. Außerdem vereinbarte man, die Kontakte zwischen der EG-Kommission und den Verantwortlichen der koreanischen Regierung künftig fortzusetzen. Anschließend besuchte eine koreanische Delegation von Geschäftsleuten mehrere europäische

⁸³ Vgl. Bulletin der EG, 5/1973, Ziff. 2.2.31; 7-8/1976, Ziff. 2.3.57.

Länder, um die Möglichkeiten zur Diversifizierung ihrer Lieferquellen zu erkunden.⁸⁴ Dank der Bemühungen um eine ausgewogene Handelsausweitung wurden die Beziehungen von beiden Seiten verstärkt.

In den frühen 80er Jahren gerieten die koreanischen Exporte in die Gemeinschaft in eine Krise (vgl. Tabelle 16). Die Gründe waren vor allem die weltweite große Rezession und die daraus folgende restriktive Importpolitik der EG. Aber auch der innenpolitische Umbruch in Korea wirkte sich negativ auf diese Entwicklung aus. Der neue koreanische Präsident, Doo-Hwan Chun, der 1980 durch militärische Gewalt an die Macht gelangt war, verfolgte eine Politik der Verstärkung der Beziehungen zu den beiden pazifischen Mächten, USA und Japan. Auch die USA und Japan hatten ein großes Interesse an einer Stabilisierung der koreanischen Halbinsel aus außenwirtschaftlicher und insbesondere sicherheitspolitischer Perspektive. Anders als diese beiden Länder verhielten sich die EG-Länder zunächst kritisch gegenüber der neuen koreanischen Regierung wegen des ungenügenden politischen Demokratisierungsprozesses.

Im Juni 1981 reiste eine Delegation der EG-Kommission nach Korea, um die Handelsbeziehungen zwischen den beiden Seiten zu verbessern und zu erweitern: „Die Kommission wollte mit diesem Besuch vor allem dem Interesse, das die Gemeinschaft dieser Region entgegenbringt und der Überzeugung, dass Möglichkeiten zur Entwicklung des Handels und zur Zusammenarbeit mit diesem Land bestehen, sichtbaren Ausdruck verleihen.“⁸⁵ Bei diesem Zusammentreffen kam es zu der Vereinbarung, jedes Jahr abwechselnd in Brüssel und in Seoul Konsultationen „auf hoher Ebene“ abzuhalten. Im September des gleichen Jahres besuchte der koreanische Premierminister die EG-Kommission. Dabei bekräftigte er nochmals die Bereitschaft seiner Regierung, den schon angelegten Liberalisierungsprozess fortzusetzen, um Handel und Investitionen zugunsten Europas geographisch mehr zu diversifizieren. In diesem Zusammenhang fand in Brüssel ein Symposium mit Unterstützung der EG-Kommission statt. Diese Veranstaltung zielte darauf ab, den Vertretern Koreas und der EG aus Industrie, Handel, dem Bankwesen und der Presse Gelegenheit zu geben, gemeinsam nach neuen Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu suchen.⁸⁶

Die koreanische Regierung bemühte sich nun erneut darum, ein handels- wie auch außenpolitisches Gegengewicht zu den USA und Japan durch die EG zu schaffen. So plante

⁸⁴ Vgl. Bulletin der EG, 2/1978, Ziff. 2.2.55; 3/1979, Ziff. 2.2.69; 5/1979, Ziff. 2.2.76.

⁸⁵ Bulletin der EG, 6/1981, Ziff. 2.2.62.

⁸⁶ Vgl. Bulletin der EG, 9/1981, Ziff. 2.2.41 und 2.2.42.

der koreanische Präsident zunächst eine Europareise, nachdem sowohl der Bundespräsident Carstens wie auch der französische Präsident Mitterrand sich über seine Besuchsabsicht positiv geäußert hatten. Dieser Besuch kam jedoch nicht zustande, weil die Regierungen in Bonn und Paris wegen der anhaltenden Menschenrechtsverletzungen in Korea auf starken Widerspruch sowohl innerhalb ihres Landes als auch bei der EG gestoßen wären.⁸⁷

Die seit Jahren geplante Konsultation auf hoher Ebene zwischen Korea und der EG fand endlich im März 1983 statt. Korea war damit nach Japan und China das dritte asiatische Land, das Treffen dieser Art mit der Gemeinschaft durchführte. Die beiden Seiten einigten sich darauf, jährliche gemeinsame Beratungen über wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie Zoll- und Handelsfragen auf hoher Ebene abzuhalten. Außerdem sollten im wissenschaftlichen und technologischen Bereich die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit gesucht werden.⁸⁸

Bei den Konsultationen mit Korea zeigte die EG ein großes Interesse am Abbau des Handelsungleichgewichts. Mit Hinweis auf die bilaterale Handelsbilanz, die seit einigen Jahren ein größeres Defizit der EG ausgewiesen hatte, betonte die Delegation der EG wiederholt die Förderung des Zugangs zum koreanischen Markt durch konkrete Maßnahmen. Darauf legte die koreanische Delegation in der zweiten Konsultation 1984 in Brüssel einen ausführlichen wirtschaftlichen Liberalisierungsplan ihrer Regierung vor, wonach Korea 1988 den Liberalisierungsstand der Industrieländer erreichen sollte. Andererseits äußerte sie sich äußerst kritisch über die Ausweitung des Protektionismus in den Industrieländern, nicht zuletzt in der EG, der den Welthandel beeinträchtigen und negative Auswirkungen auf die Wirtschaft der Entwicklungsländer haben würde.⁸⁹ Dieses Konsultationsorgan entwickelte sich allmählich zu einer wichtigen Mittlerfunktion zum Ausbau der Handelsbeziehungen bzw. Abbau der Handelskonflikte zwischen beiden Seiten.

2. 2. Importpolitik der EG gegenüber koreanischen Waren

Etwa 45% der gesamten Exporte Koreas in die EG in den 70er Jahren waren Textilprodukte. Die Textilindustrie gehörte damit zum exportstärksten Sektor im koreanischen Industrialisierungsprozess. Über die bereits früher erläuterte Textilimportpolitik der EG

⁸⁷ Vgl. Han, Jong-Soo, Die Beziehungen zwischen der Republik Korea und der Bundesrepublik Deutschland 1948-1986, Frankfurt a. M. 1991, S. 196-198.

⁸⁸ Vgl. Bulletin der EG, 3/1983, Ziff. 2.2.44 und 2.2.45.

⁸⁹ Vgl. Bulletin der EG, 3/1983, Ziff. 2.2.45; 7-8/1884, Ziff. 2.2.24.

hinaus, wird hier ergänzend auf einige Punkte eingegangen, die für den koreanischen Export als wichtig zu betrachten sind.

Wie aus der nachfolgenden Tabelle zu sehen, verzeichneten die koreanischen Textilexporte Anfang der 70er Jahre eine hohe eindrucksvolle Jahreswachstumsrate in Höhe von 58,3%. Das relativ hohe Exportwachstum konnte sich bis zum Ende der 70er Jahre fortsetzen. Dieser Erfolg lässt sich dadurch erklären, dass trotz der Regulierung des Welttextilhandels durch das MFA für die koreanischen Exportquoten in diesem Zeitraum eine Steigerungsrate von mehr als 20% erlaubt wurde. Die koreanischen Textilexporte in die Gemeinschaftsländer entwickelten sich auch unter dem MFA-System weiter. Bei der 1975 unter dem MFA I geschlossenen Vereinbarung bot die EG Korea eine jährliche Steigerungsrate von 6% für seine Exportquoten in die Gemeinschaft an. In der folgenden Periode wurde Korea ein jährlicher Zuwachs von 2,5% eingeräumt, der unter dem dritten MFA dann auf nur 0,65% herabgesetzt wurde. Diese Wende war ein deutlicher Beweis für die protektionistischen Maßnahmen der EG.

Tabelle 18: Exporte Koreas an Textilwaren unter dem MFA-System (%), 1970-1986

	1970-73	MFA I (1974-77)	MFA II (1978-81)	MFA III (1982-86)
Steigerungsrate der Exportquoten		24,5	20,7	2,6
EG-Steigerungsrate		6,0*	2,5*	0,65*
Wachstumsrate der gesamten Textilexporte	58,3	27,7	15,8	10,2

* 1976-77, 1978-82 und 1983-86

Quelle: Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 343.

Die restriktive Textilimportpolitik der EG wirkte sich nicht nur auf die koreanischen Exporte, sondern auf alle dem MFA zugehörigen Länder negativ aus. Allerdings gewährte die Gemeinschaft im Hinblick auf ihre präferenzielle Handelspolitik den weniger entwickelten und den assoziierten Ländern differenziert einen günstigen Zugang zu ihrem Textilmarkt. Insgesamt gesehen konnte Korea trotzdem in den 70er Jahren seine Textilexporte in die EG ständig steigern. Dies war darauf zurückzuführen, dass Korea in den frühen 70er Jahren seine Exporte ungehindert stark expandiert und damit seinen Marktanteil in den EG-Ländern weitgehend gesichert hatte. Dieses rapide Exportwachstum hing auch mit der Textilpolitik der USA zusammen. Anfang der 70er Jahre beschränkten die amerikanische Regierung verstärkt Textilimporte vor allem aus den asiatischen Schwellenländern. Darauf reagierten die koreanische Textilindustrie sowie andere asiatische NICs mit einer Verlagerung ihrer Textilexporte auf die europäischen Märkte. Damals betrieben die

EG-Länder noch eine liberale Importpolitik, bis im November 1975 das bilaterale Abkommen mit Korea unter dem MFA abgeschlossen wurde. Die vereinbarte Steigerungsrate koreanischer Textilexportquoten in die EG war zwar niedrig und später wurden sogar die Exportquoten gekürzt, jedoch die davon ausgehenden Beschränkungen wurden als nicht so gravierend angesehen. Denn die koreanischen Exportquoten in die Gemeinschaft waren von Anfang an relativ hoch angesetzt.

In der zweiten Hälfte der 70er Jahre entwickelte sich die EG zu einem wichtigen Absatzmarkt der koreanischen Stahlindustrie. Bereits in der Anfangsphase ihres Aufbaus richtete sich die koreanische Stahlindustrie auf den Export aus. Gegen steigende Stahlimporte aus Korea ergriff die EG-Kommission diesmal umgehend Maßnahmen. Seit Mitte der 70er Jahre befand sich die europäische Stahlindustrie in einer generellen Wachstums- und Strukturkrise, die sich aus dem Nachfragerückgang und der Überkapazität auf dem Binnenmarkt ergeben hatten. Angesichts der schwierigen Situation der Stahlindustrie beschloss die EG-Kommission 1977 den Stahlkrisenplan. Diese Maßnahmen zielten auf die Wahrung eines einheitlichen Marktes, seiner Stabilisierung und Wiederbelebung sowie die Modernisierung der Produktionskapazitäten. Außerdem ergriff die EG-Kommission handelspolitische Schutzmaßnahmen. Zunächst wurde eine Reihe von Antidumpingverfahren eingeleitet, dann 1978 mit wichtigen Stahlexportländern Vereinbarungen über Mengen und Preise von Importen getroffen.⁹⁰

Die EG-Kommission leitete im Januar 1978 eine Antidumpinguntersuchung gegen koreanische Stahlprodukte ein. Diese Schutzmaßnahme wurde jedoch eingestellt, nachdem Korea im Dezember des gleichen Jahres Selbstbeschränkungen seiner Stahlimporte in die Gemeinschaft zugestimmt hatte.⁹¹ 1980 wurde eine neue Vereinbarung geschlossen, wonach die koreanische Stahlindustrie bei ihren Exporten in die EG Mindestpreise und Mengengrenzungen einhalten und jedes Jahr zwischen beiden Seiten eine neue Regelung verhandelt werden sollte. Im Abkommen von 1982 wurde dann die Grenze der Exportsteigerungsrate in die Gemeinschaft bis 1986 jährlich auf 0,6% festgelegt. Von Selbstbeschränkungsabkommen und anderen Importschutzmaßnahmen waren die Exporte koreanischer Stahlprodukte in die EG seit den späten 70er Jahren stark betroffen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt. Der Anteil der EG an den gesamten Stahlexporten Koreas sank von

⁹⁰ Vgl. Gesamtbericht der EG 1977, Ziff. 150; IMF, Trade Policy Developments in Industrial Countries, Occasional Paper Nr. 5, Washington D. C. 1981, S. 12-14.

⁹¹ ABl. der EG, C 19/1978 und C 230/1978.

23% 1976 auf 0,8% 1981. Seither war die EG für den koreanischen Stahlexportmarkt nahezu kaum noch von Bedeutung.

Tabelle 19: Stahllexporte Koreas nach Ländern (%), 1975-1985

	EG	USA	Japan	Südostasien
1975	10,0	46,0	4,0	14,0
1976	23,4	40,8	2,6	8,8
1979	6,0	34,0	16,0	22,0
1980	1,8	23,9	17,0	23,1
1981	0,8	26,0	21,6	21,8
1982	2,9	16,4	31,4	21,6
1983	0,7	30,7	28,0	14,9
1984	0,1	34,7	26,4	11,4
1985	1,0	27,8	28,4	17,5

Quelle: Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 354.

Die koreanischen Stahllexporte in die Gemeinschaft wurden so durch präventive Maßnahmen stark eingeschränkt; im Gegensatz zum Textilsektor, bei dem Korea entsprechend seiner früheren Exportvolumina relativ günstige Importquoten eingeräumt worden waren. Zur Überwindung der Absatzschwierigkeiten im EG-Raum bemühte sich Korea jetzt um eine Diversifizierung ihrer Exportmärkte. Neben Japan gewannen die Märkte der südostasiatischen Länder sowie China zunehmend an Bedeutung, nachdem dort im Zuge einer eigenen Industrialisierung die Stahlnachfrage stark gestiegen war.

Korea gelang es Anfang der 80er Jahre, als die zweite Schiffbaunation nach Japan aufzusteigen. Sein Weltmarktanteil an der Produktion von Schiffen erhöhte sich von 1% 1975 auf 14% 1984. Auch Japan vergrößerte auch seinen Anteil von 10% in den 50er Jahren auf 50% im Jahr 1975, während die Schiffbauindustrie der EG von 64% in den 50er Jahren auf nur noch etwa 20% in 1980 sehr kräftig abnahm. Diese Entwicklung der drei großen Schiffbauregionen ging insbesondere wegen der deutlichen Veränderung der Produktionskosten zuungunsten der europäischen Produzenten aus.

Die Exporte der koreanischen Schiffbauindustrie in die EG-Länder blieben jedoch relativ begrenzt, weil die führenden Schiffbaunationen der EG wie Deutschland, Dänemark und Frankreich selbst über eigene große Anlagen verfügten und ihren Eigenbedarf umfassend befriedigen können. Die Erfolge der koreanischen Schiffbauindustrie dagegen führten zu große Auswirkungen auf die Drittmärkte der EG. Die europäischen Schiffbauunternehmen verloren dort viele ihrer bisherigen Auftraggeber.

Im internationalen Schiffshandel gab es keine obligatorische multi- und/oder bilaterale Regulierungsinstitution. Die koreanische Schiffbauindustrie hatte daher kaum Handels-

konflikte mit den wichtigen Schiffbaunationen. So konnte sie in den 70er- und 80er Jahren ihre Expansion fortsetzen. Dagegen musste die Schiffbauindustrie der EG, vor allem im Zuge der weltweiten Rezession, ihre Produktionskapazitäten reduzieren und ihre Beschäftigtenzahlen abbauen. Angesichts der Krise der Schiffbauindustrie, die eine strukturelle Anpassung und einen erheblichen Kapazitätsabbau notwendig machten, versuchten die Länder der OECD, ihre Schiffbaupolitik zu koordinieren. Die Kommission der EG wies in der zweiten jährlichen Konsultation mit Korea Anfang Juli 1984 in Brüssel auf die schwierige Lage des Schiffbaus sowohl in der EG als auch weltweit hin. So wurde Korea ersucht, in diesem Bereich in der OECD mitzuarbeiten. Von koreanischer Seite wurde daraufhin die offizielle Teilnahme an der Juli-Tagung der Gruppe der OECD bestätigt, wobei die Möglichkeit nicht ausgeschlossen wurde, dass Korea in Zukunft als Beobachter an diesen Tagungen teilnehmen wird.⁹²

Seit Mitte der 70er Jahre wurden neben Textilwaren und Stahlprodukten auch die Ausfuhren zahlreicher anderer koreanischer Exportprodukte in die EG durch verschiedene nichttarifäre Handelshemmnisse verhindert, wie Importüberwachungen, Antidumpingmaßnahmen und Selbstbeschränkungsvereinbarungen. Insbesondere Schuhe standen seit Ende der 70er Jahre ständig unter Kontrolle der Importüberwachungen. Neben den gemeinschaftlichen gab es auch einzelstaatliche Importbeschränkungen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Importschutzmaßnahmen der EG-Mitgliedsländer gegen koreanische Waren, Stand 1980. Frankreich und Großbritannien ergriffen dabei am häufigsten Maßnahmen gegen koreanische Produkte. Außerdem kam es oft zu Importrestriktionen auf der Privatebene, d. h. durch Vereinbarungen zwischen Industrieverbänden.

Tabelle 20: Importbeschränkungsmaßnahmen einzelner EG-Länder gegenüber Korea, ohne Textilwaren, November 1980

Land	Waren	Maßnahmen	Einführungsjahr
Frankreich	Radios, Recorder, Regenschirme	Einseitige Importquote	1971
	Spielzeug, Teppiche, Segelboote	Einseitige Importquote	1974
	Halbleiter,	Globale Importquote	1978
	Präzisionsinstrumente, Uhren	Globale Importquote	1978
Großbritannien	TV	Einseitige Importquote	1977
	Schuhe, Geschirre/Bestecke	VER	1979
Benelux	Geschirre/Bestecke	VER	1978

⁹² Bulletin der EG, 7-8/1984, Ziff. 2.2.24.

Dänemark	Geschirre/Bestecke	Einzeitige Importquote	1974
Irland	Schuhe	VER	1979
Deutschland	Geschirre/Bestecke	VER	1978

VER: Exportselbstbeschränkungsabkommen

Quelle: IMF, Trade Policy Developments in Industrial Countries, S. 50 f.

IV. Auf dem Weg zum europäischen Binnenmarkt und die Handelskonflikte mit Korea (1985-1990)

1. Festung Europa: Der Preis für einen EG-Binnenmarkt

Die Vorschläge der EG-Kommission zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes von 1985 gingen von der Einsicht aus, dass die Wirtschaft der EG mit ihren zersplitterten Teilmärkten gegenüber ihren Hauptkonkurrenten, den USA und Japan, nicht wettbewerbsfähig sei. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sollte ein großer, einheitlicher Markt gebildet werden. Zur Bildung eines tatsächlichen Binnenmarktes werde vorausgesetzt, dass die immer noch bestehenden innergemeinschaftlichen Handelshemmnisse abgebaut werden. Dadurch erhöhe sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EG-Unternehmen und schließlich könnten dann Größenvorteile eines echten europäischen Binnenmarktes voll genutzt werden.

Gerade vor der Bekanntgabe des EG-Binnenmarktprojektes beurteilte der Industriekommissar der EG, Etienne Davignon, die Situation der europäischen Industrie und deren Position in der Weltwirtschaft wie folgt: „Wenn Europa aus eigener Kraft wirtschaftlich vorankommen will, muss es für seine Unternehmen einen geschlossenen großen Markt schaffen, auf dem sie frei operieren können – einen einzigen zusammenhängenden Markt

für Einkauf und Absatz. Die neuen Technologien sind über die nationalen Märkte der europäischen Staaten längst hinausgewachsen. Sie brauchen weit mehr Raum. Bisher hütet aber jedes einzelne Land in Europa eifersüchtig seine Telekommunikationsindustrie, seine eigenen Computer und seinen eigenen Markt, den es durch vielerlei Tricks immer wieder abzugrenzen versucht. Jeder einzelne Nationalstaat tut damit nichts anderes, als die Chance einer europäischen Wiedergeburt zu verhindern. Niemand kann sich in der Gemeinschaft der Illusion hingeben, er könne in nationalen Alleingängen eine technologische Spitzenposition in Europa aufbauen und den europäischen Technologiemarkt beherrschen.

Ohne einen entsprechend großen Markt werden die europäischen Großunternehmen niemals in der Lage sein, gegen die Riesen in Japan und Amerika erfolgreich anzukommen. Ohne eigenen großen Markt werden europäische Unternehmen niemals imstande sein, die Produkte herzustellen, die gebraucht werden, um sich auf den wichtigsten Weltmärkten durchzusetzen. Schafft Europa es aber nicht, diese Märkte zu behaupten, wird es auch nicht in der Lage sein, zu der Weltregion Zugang zu finden, die die höchsten Wachstumsraten verheißt – zum Pazifik. Und hat Europa dort keinen Erfolg, wird es sich niemals den gewünschten Respekt verschaffen und wird auch nicht die erstrebte und für die Zukunft notwendige Machtposition gewinnen. Wir müssen jetzt endlich das tun, was wir bisher versäumt haben.“⁹³

Im Juni 1985 legte die EG-Kommission dem EG-Ministerrat das „Weißbuch zur Vervollständigung des Binnenmarktes“ vor.⁹⁴ Darin wurde nicht nur ein konkreter Maßnahmenkatalog mit den zur Verwirklichung des Binnenmarktes notwendigen Rechtsangleichungen aufgestellt, sondern gleichzeitig die Durchführung des Programms mit präzisen Zeitangaben verbunden. Mit der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) vom Februar 1986 erklärten die EG-Mitgliedstaaten, bis 1992 einen einheitlichen Binnenmarkt zu schaffen.⁹⁵

In der Theorie führt das europäische Binnenmarktprojekt zu zwei gegensätzlichen Wirkungen: eine Ausweitung des Handelsaustausches mit Drittländern und umgekehrt eine Verminderung des EG-Extra-Handels. Der Binnenmarkt kann die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen schon seiner Größe wegen steigern. Dies ermöglicht, Handelsschranken gegenüber Drittstaaten abzubauen und damit den Zugang zum EG-Markt zu erleichtern, wie von der EG-Kommission erwartet.

⁹³ Davignon, Etienne, Europas industrielle Zukunft sichern, in: Berichte und Informationen, Nr. 88 vom 13.11.1984, S. 4.

⁹⁴ Vgl. Kommission der EG, Vervollständigung des Binnenmarktes, Dokument KOM (85) 310 endg. 14.6.1985.

⁹⁵ Vgl. Text der Einheitliche Europäische Akte, in: Bulletin der EG, Beilage 2/1986.

Der Binnenmarkt kann jedoch zu einem erheblichen Wettbewerbsdruck für die EG-Industrien selbst führen. Durch den Prozess zu einem einheitlichen Markt entsteht ein erheblicher Anpassungsdruck innerhalb der einheimischen Industrie. Außerdem können so auch Drittländer mit der Entstehung des Binnenmarktes Kostenvorteile in der EG realisieren. Diese zusätzliche Liberalisierung nach außen überfordert die europäische Wirtschaft. Aus diesem Grund sollte das Binnenmarktprojekt handelspolitisch flankiert werden. Die Verstärkung des Wettbewerbsdrucks durch den Binnenmarkt, kann nur durch die Verringerung des Wettbewerbsdrucks aus Drittländern kompensiert werden, d. h. die Liberalisierung nach innen würde mit einer stärkeren Abschottung nach außen erkaufte werden.⁹⁶

Zu dieser Problematik und ihren Lösungsversuchen äußerte sich der Generaldirektor für Auswärtige Beziehungen der EG-Kommission, Horst G. Krenzler, wie folgt: „Neben Faszination weckt dieses ehrgeizige Vorhaben, den größten freien Markt zu schaffen, jedoch auch Befürchtung: Schließt sich die Europäische Gemeinschaft nach außen hin ab, fragen sich die Drittstaaten. Wird der Binnenmarkt zu größerem Protektionismus als Ausgleich für die Liberalisierung nach innen führen? In der Gemeinschaft wird die Frage umgekehrt formuliert: Kommt nicht der Binnenmarkt in erster Linie den Drittstaaten, vor allem den Unternehmen aus den USA und Japan zugute? Die Antwort muss nuanciert ausfallen. Grundsätzlich ergeben sich die Vorteile des großen, einheitlichen Binnenmarktes sowohl für ausländische wie für inländische Anbieter. Die innereuropäischen Anstrengungen zur Marktöffnung, zum Abbau aller internen Schranken und zum Abbau noch vorhandener nationaler mengenmäßiger Beschränkungen nach außen verlangen auch neue Regeln für den Zugang von Drittstaaten zu den Märkten der Gemeinschaft. ...

Nach 1992 sollen die innergemeinschaftlichen Überwachungs- und Schutzmaßnahmen wegfallen. Ein schrittweiser Abbau dieser Beschränkungen ist bereits jetzt geboten. Möglicherweise werden bis Ende 1992 einige wenige Produkte ... übrig bleiben, bei denen besondere wirtschaftliche Schwierigkeiten in einigen Mitgliedstaaten eine ‚schützende‘ Gemeinschaftsregelung im Rahmen der gemeinsamen Außenhandelspolitik notwendig machen. Eine solche zeitlich beschränkte und degressive Einfuhrschutzmaßnahme auf Gemeinschaftsebene kann für einzelne Mitgliedstaaten eine weniger liberale Regelung als bisher bedeuten. Andere dagegen werden dadurch gezwungen werden, eine wesentlich liberalere Außenhandelsregelung zu akzeptieren als heute. Die Übergangsregelung ist kein Verstoß wider geheiligte Prinzipien.

⁹⁶ Vgl. Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik, S. 77-83.

Neben dem Warenverkehr sind Dienstleistungen, öffentliches Auftragswesen und Niederlassung zentrale Sachgebiete für den Aufbau des Binnenmarktes. In jedem Fall wird für die Außenbeziehungen ein neues Schlüsselwort gelten müssen: die Reziprozität in der Anwendung von Regeln. Diese Gegenseitigkeit muss den nicht diskriminierenden Zugang auf jenen Auslandsmärkten ermöglichen, die für europäische Anbieter heute noch verschlossen sind. Das Verhältnis zu Drittstaaten wird künftig daran gemessen werden, ob sie diese Reziprozität einräumen.“⁹⁷

Die Vorteile der inneren Liberalisierung durch den Binnenmarkt wollte die EG nicht sofort mit den Drittstaaten teilen. Der Präsident der EG-Kommission, Jacques Delors, machte diese Position deutlich: „Es kann nicht der Zweck eines gemeinsamen Wirtschaftsraums sein, unsere Binnenmärkte der Konkurrenz von außen preiszugeben. Deshalb bemühen wir uns, in die wichtigsten Vorschläge zur Errichtung des Binnenmarktes Bestimmungen über die Außenbeziehungen einzubauen. ... Dabei handelt es sich nicht um Protektionismus - in dieser Hinsicht braucht sich Europa von niemand belehren lassen - sondern um den Wunsch nach gleichen und einheitlichen Wettbewerbsbedingungen, die garantieren, dass die Europäer nicht in dem Augenblick benachteiligt werden, in dem Europa durch die Vollendung des Binnenmarktes und durch kostenspielige flankierende Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zum weltwirtschaftlichen Wachstum leistet.“⁹⁸

Die Diskussion über die Auswirkungen des europäischen Binnenmarktprogramms auf Drittländer, „Partner oder Festung Europa“, führte im Ausland zu großer Verunsicherung. Von offizieller Seite der EG wurde wiederholt betont, dass der europäische Binnenmarkt nicht im protektionistischen Sinne zur Abschottung dienen sollte, sondern vielmehr der weltweiten Liberalisierung. Im Dezember 1988 stellte der Europäische Rat in seiner Erklärung fest, „dass der Binnenmarkt ein stetiges und anhaltendes Wachstum sichern und somit den Ländern sowohl innerhalb als auch außerhalb der Gemeinschaft Vorteile bringen wird. Der Binnenmarkt wird sich nicht nach außen abschotten. Das Europa von 1992 wird ein Partner, keine ‚Festung Europa‘ sein. Der Binnenmarkt wird auf der Grundlage der GATT-Prinzipien von auf Gegenseitigkeit beruhenden und für alle Beteiligten Vereinbarungen maßgeblich zu einer stärkeren Liberalisierung des internationalen Handels beitragen.“⁹⁹

⁹⁷ Krenzler, Horst G., Europäischer Binnenmarkt setzt Signale für den Welthandel. Drittstaaten müssen gegenseitigen Zugang gewährleisten, in: EG-Nachrichten, Nr. 13 vom 29.3.1988, S. 3 f.

⁹⁸ Cecchini, Paolo, Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988, S. 12 f.

⁹⁹ Bulletin der EG, 12/1988, Ziff. 1.1.10.

Insbesondere im Verlauf der zweiten Hälfte der 80er Jahre nahmen jedoch die Importbeschränkungsmaßnahmen in der EG verstärkt zu. Nun wurden diese Abwehrmaßnahmen meistens gegen ostasiatische Länder eingesetzt (vgl. Kapitel II. 1. 2). Weil die EGländer gegenüber diesen Ländern tatsächlich hohe Handelsdefizite realisierten, waren keine Gegenaktionen auf die protektionistischen Maßnahmen der EG zu befürchten. Außerdem könnten die europäischen Forderungen nach Reziprozität auch als Druckmittel zur Marktöffnung der Drittländer angesehen werden.

Angesichts des steigenden Protektionismus in der EG kritisierte eine deutsche Wirtschaftszeitschrift die Praxis der restriktiven EG-Handelspolitik hart: „Die Politiker halten tolle Sonntagsreden: Nein, eine protektionistische EG gibt es nicht, beteuern sie unisono. ... Und EG-Kommissions-Präsident Jacques Delors verkündet: ‚Europa ist keine Festung, sondern Partner der Welt‘. Auszüge aus Sonntagsreden. Aber wie sieht es montags und in dem Rest der Arbeitswoche in der Brüsseler EG-Kommission aus? Da machen Beamte Handelspolitik und strafen die Politiker Lügen. Da tagt – wie diese Woche – der sogenannte Ursprungsausschuss, der hinter verschlossenen Türen entscheidet, wann ein Produkt europäisch ist und damit unbehelligt von Zöllen bleibt. Und da untersuchen täglich emsige Eurokraten, wie sie vor allem Fernost-Produzenten von allerlei elektronischem Gerät durch Anti-Dumping-Zölle bestrafen können. Die protektionistischen Nadelstiche gegen die unliebsame Konkurrenz soll vor allem der europäischen Elektroindustrie helfen, die – so ein offenerherziger EG-Beamter – ‚manche Entwicklung verschlafen hat‘. Die Anti-Dumping-Politik entwickelt sich damit immer mehr zu einem Anhängsel der Industriepolitik. ...

Die Asiaten wittern Willkür, klagen und handeln. Sie ziehen, um den Geldbußen zu entgehen, in der EG eine Fabrik nach der anderen hoch. Neben den Japanern tun sich dabei besonders die Koreaner als Bauherren hervor. ... Brüssel weiß den auch gegen diesen Bauboom vor der Haustür schon ein protektionistisches Mittelchen: Ursprungsregelung heißt es. ... So muss zum Beispiel bei Chips ein bestimmter Produktionsprozess in der EG erfolgen, damit die Chips von NEC, Fujitsu und Co. den Stempel Made in Europe bekommen und zollfrei bleiben. Bei Videorecordern müssen die technisch anspruchvollsten Komponenten in der EG zusammenmontiert werden, und bei Fotokopierern muss der Anteil aus heimischer, europäischer Produktion mindestens 45 Prozent erreichen. ... Eine ‚Festung Europa‘ ... soll der EG-Binnenmarkt nicht produzieren. Doch mit massiven Anti-

Dumping-Verfahren und restriktiven Ursprungsregeln geht die EG-Kommission gegen die Welt-Konkurrenz vor.“¹⁰⁰

Seit Mitte der 80er Jahre setzte die Gemeinschaft zunehmend Antidumpingmaßnahmen ein. Anders als die sog. Grauzonemaßnahmen, die mengenmäßigen Beschränkungen sowie die Importverbote war die Antidumpingregelung ein legitimes mit den GATT-Vereinbarungen im Einklang stehendes Mittel gegen unfaire Handelspraktiken. Deshalb betrachtete die Kommission der EG die Antidumpingmaßnahme als besonders wichtiges Instrument ihrer Handelspolitik. Hinter dieser Bevorzugung der Antidumpingpolitik steckte gleichzeitig die Absicht der EG, einen „fairen“ Welthandel herzustellen und damit die Wettbewerbsposition der europäischen Industrie zu verbessern. Der für die Handelspolitik zuständige EG-Kommissar, Willy de Clercq, argumentierte so: „The Community has a vital interest in maintaining a liberal system of international trade. But liberal trade is only possible, in practice, if industries can be sure that they are adequately safeguarded against unfair trade practices. This is why antidumping has become an important feature of the community’s trade policy ...“¹⁰¹

Die EG war jedoch nur bereit, ihr Konzept der Offenheit zu vertreten, falls alle Handelspartner sich an die vereinbarten Spielregeln hielten und forderte darüber hinaus von ihren Konkurrenten einen fairen Welthandel. In diesem Zusammenhang wurden den Handelspartnern soziales Dumping und auch Umweltdumping vorgeworfen. Die Gemeinschaft rechtfertigte mit diesem sog. Fairness-Argument den Einsatz vieler ihrer protektionistischen Maßnahmen.¹⁰²

In der EG-Handelspolitik wurden die verschiedensten Begründungen für protektionistische Einsätze gefunden. Importbeschränkungsmaßnahmen seien nicht zuletzt notwendig, um den bedrohten europäischen Industrien die erforderliche Zeit für die notwendigen Anpassungsprozesse zu geben, lautete das EG-Kredo. Darüber hinaus sollte der strategisch als äußerst wichtig angesehene Industriesektor der Hochtechnologie mit den Teilbereichen Informatik, Telekommunikation und Elektronik geschützt werden. Protektionistische Maßnahmen wurden auch dann ergriffen, wenn Vergeltung für geschlossene Märkte in den Exportländern geübt werden sollte oder um eine gezielt aggressive Marktverdrängungsstrategie bestimmter Exportländer abzuwehren.

¹⁰⁰ Hirn, Wolfgang, Festung Europa wächst, in: Wirtschaftswoche vom 3.3.1989, S. 14-16.

¹⁰¹ Schuknecht, Trade Protection in the European Community, S. 1.

¹⁰² Vgl. Großmann, Harald, Einseitige Schutzmaßnahmen der EG gegenüber unfairen Handelspraktiken, in: Wirtschaftsdienst, 9/1993, S. 487-492.

2. Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Korea und der EG

Der stagnierenden Entwicklung Anfang der 80er Jahre folgte wieder der verstärkte Außenhandelsaustausch zwischen Korea und der EG. Während in den 70er Jahren koreanische Exporte in die EG die Steigerungsraten der Handelsströme zwischen den beiden Seiten bestimmten, beruhte die Handelsexpansion und damit die Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen seit Mitte der 80er Jahre auf beiderseitigen Bemühungen. Eine große Rolle spielten hier verschiedene Konsultationsorgane, die sich mit der Koordinierung der beiderseitigen Interessen, dem Ausbau der Handelsbeziehungen bzw. dem Abbau der Handelskonflikte beschäftigten. Der wichtigste dieser Kontakte war das seit 1983 jährlich abgehaltene Zusammentreffen auf hoher Ebene. Man erörterte sowohl Handelsfragen als auch die Möglichkeiten wirtschaftlicher Zusammenarbeit.

Im Mai 1984 besuchte Gaston Thorn als erster Präsident der EG-Kommission Korea und führte Gespräche mit dem Premierminister, dem Außenminister sowie mit dem Minister für Wirtschaftsplanung. Beim diesem Treffen diskutierten die beiden Seiten über Ausschöpfungsmöglichkeiten zur Ausweitung des bilateralen Handels, den Ausgleich der Handelsbilanz und Maßnahmen zur Öffnung des koreanischen Marktes. Außerdem betonte die koreanische Regierung ihr großes Interesse an einer Verstärkung der wissenschaftlichen, technischen und industriellen Zusammenarbeit mit den Gemeinschaftsländern. Darüber hinaus wünschte sie, dass sich die Gemeinschaft in Korea mehr engagieren und zu diesem Zweck eine Außenstelle in Seoul einrichten wird.¹⁰³ Bei den dritten Konsultationen auf hoher Ebene im November 1985 in Seoul vereinbarten die beiden Delegationen ferner, zwischen den jährlichen Konsultationen mehr technisch orientierte Sitzungen, ein sog. „monitoring meeting“ abzuhalten, um die aufgrund der zuvor beschlossenen Leitlinien getroffenen Maßnahmen und sonstige bedeutsame Fragen zu erörtern.¹⁰⁴

Die EG nahm den Wunsch der koreanischen Regierung nach verstärkter Präsenz der europäischen Industrie in Korea ernst. Die EG-Kommission begleitete dann im Zuge der dritten Konsultationen im November 1985 die erste Handelsmission zur Förderung der europäischen Exporte nach Korea. Die Vertreter von 25 Unternehmen aus allen Mitgliedsländern trafen Führungskräfte des koreanischen Industrieverbandes und der wichtigsten Importgesellschaften. Dabei sondierten koreanische Industrievertreter die Liefermöglich-

¹⁰³ Vgl. Bulletin der EG, 5/1984, Ziff. 2.2.30 und 2.2.31; 7-8/1984, Ziff. 2.2.24 und 2.2.25.

¹⁰⁴ Vgl. Bulletin der EG, 7-8/1986, Ziff. 2.2.25.

keiten in den drei Schwerpunktbereichen Schiffbau, Chemie, Petrochemie und Nahrungsmittelindustrie.¹⁰⁵

EG-Kommission und Mitgliedsländer förderten auf diese Weise die engere Zusammenarbeit zur Verstärkung der europäischen Exporte. Dabei konzentrierte sich die EG-Kommission auf die asiatisch-pazifischen Länder, die künftig ein hohes Wirtschaftswachstum erwarteten. Im Rahmen des EG-Haushaltsplans hatte die Kommission 1984 erstmals Exportförderungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten finanziell unterstützt: „Die Zusammenarbeit mit den Exportförderungseinrichtungen der Mitgliedstaaten wurde im Laufe des Jahres fortgesetzt und verstärkt, wobei zwei Ziele verfolgt wurden, zum einen die Durchführung einer logischen Folge von Maßnahmen auf einen bestimmten Markt, zum anderen die Konzentration der Tätigkeit auf einige ‚Zielländer‘, in erster Linie China, Japan, ASEAN (Verband der südostasiatischen Nationen) und die Republik Korea.“¹⁰⁶

Einen entscheidenden Impuls für die Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Korea und der Gemeinschaft gab der Europabesuch des koreanischen Präsidenten Chun im April 1986. Er besuchte als erstes koreanisches Staatsoberhaupt die EG-Kommission in Brüssel; dies war überhaupt die erste Europareise seit dem Deutschlandbesuch des Präsidenten Park im Jahr 1964. Der koreanische Präsident besuchte außerdem Großbritannien, Frankreich sowie Deutschland. Vor seiner Abreise erklärte die koreanische Regierung, dass die Bedeutung der Europareise des Präsidenten Chun darin liege, hinsichtlich der sehr einseitig entwickelten Außenbeziehungen Koreas zu den USA und Japan, seine Beziehungen zur EG zu verbessern: „Mit den USA und Japan zusammen bildet die EG einen der drei Grundpfeiler des wirtschaftlichen Systems der westlichen Welt. Im Vergleich zu ihren Außenwirtschaftsbeziehungen zu den USA und Japan ist aber die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Republik Korea mit der EG immer noch bescheiden.“¹⁰⁷

Das wichtigste Ziel dieses Europabesuches war die Klärung aktueller Wirtschaftsfragen. Nach der Meinung der koreanischen Regierung erreichte gerade zu dieser Zeit die Abhängigkeit von japanischen Investitionsgütern und Technologielieferungen ein bedenkliches Ausmaß. Die Handelsspannungen mit den USA waren ein weiterer Grund für die koreanische Orientierung hin nach Europa. Daher befasste sich die koreanische Regierung mit Maßnahmen, eine Reihe von Produktgruppen bevorzugt aus den EG-Ländern zu beziehen.

¹⁰⁵ Vgl. Bulletin der EG, 11/1985, Ziff. 2.3.21.

¹⁰⁶ Gesamtbericht der EG 1986, S. 311.

¹⁰⁷ Han, Beziehungen zwischen der Republik Korea und der Bundesrepublik Deutschland, S. 200.

Zunächst wurden 370 Produkte zur Diversifizierung der Lieferquellen zugunsten der europäischen Industrie festgesetzt. In erster Linie handelte es sich dabei um Werkzeugmaschinen, Präzisionswerkzeuge, Maschinen und Anlagen.¹⁰⁸ Beim Treffen mit der EG-Kommission in Brüssel machte der koreanische Präsident deutlich, dass das Hauptziel seiner Europareise in der Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit der EG bestehe. Und er sprach sich weiter für eine verstärkte Präsenz der europäischen Unternehmen auf den koreanischen Märkten aus. Die EG-Kommission begrüßte diese Absicht und bekräftigte gleichzeitig jedoch die Notwendigkeit einer umgehenden Liberalisierung des koreanischen Marktes.¹⁰⁹

Eine Zusammenarbeit im Technologiebereich gehörte zu den weiteren wichtigen Bestandteilen der neuen EG-Politik Koreas. Um ihren inzwischen erreichten Standard erfolgreich weiter zu entwickeln, benötigte die koreanische Wirtschaft anspruchsvolle Technologien, modernes industrielles Know-how und grundlagentechnologische Forschungsinnovationen. Diese Problematik beschrieb eine Wirtschaftszeitung so: „Heute stehen die Südkoreaner vor dem zweiten industriellen Take-off. Sie wetteifern in einzelnen Branchen technologisch bereits mit den entwickelten Industrienationen und vertrauen schon lange nicht mehr allein auf ihren Lohnkostenvorteil in der Massenfertigung. ... Auch wenn sich die südkoreanische Regierung mit aller Kraft um den Ausbau der Forschungs- und Entwicklungskapazitäten bemüht, hängt das Wirtschaftswunder am Han jedoch noch immer von ausländischen - und das hieß bisher fast immer: japanisch - Technologie- und Know-how-Spritzen ab.“¹¹⁰ Wegen dieser Situation stand die technologische Kooperation mit den Gemeinschaftsländern im Vordergrund der Europareise des Präsidenten Chun. Koreanische Industrievertreter schlossen in Begleitung der Regierungsdelegation dann 32 Vereinbarungen mit einem Gesamtvolumen von etwa einem Mrd. US-Dollar ab. 23 Jointventure-Abkommen mit englischen sowie 27 mit deutschen Unternehmen wurden vereinbart.¹¹¹

Im Rahmen seiner Europareise besuchte der koreanische Präsident auch Deutschland. Der Bundeskanzler Helmut Kohl würdigte die politische und wirtschaftliche Bedeutung Koreas, das an der Schwelle zu einem hoch entwickelten Industrieland stehe. Weiter betonte er den koreanischen Beitrag zur Stabilität und dynamischen Entwicklung des asia-

¹⁰⁸ Vgl. Domschke, Andreas, Handelsdelegation in der Bundesrepublik, in: *Koreana*, 2/1986, S. 49.

¹⁰⁹ Vgl. *Bulletin der EG*, 4/1986, Ziff. 2.2.25 und 2.2.26.

¹¹⁰ *Wirtschaftswoche*, Profitravel vom 6.3.1987, S. 87 f.

¹¹¹ Vgl. Hagenhoff, Klaus, Anmerkungen zur Europareise von Präsident Chun im April 1986, in: *Koreana*, 2/1986, S. 11.

tisch-pazifischen Raums. Was die bilateralen Beziehungen angehe, wünschte der Kanzler, den Handelsaustausch weiterhin auszubauen und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu intensivieren. Andererseits wurde Korea aufgefordert, entsprechend seinem wirtschaftlichen Entwicklungsstand die Liberalisierungspolitik schneller als bisher voranzutreiben und insbesondere protektionistische Importmaßnahmen zu beseitigen. Die Verstärkung der Wirtschaftsbeziehungen könne auf der Grundlage des freien Handels unter Respektierung der gleichen Rechte erfolgen.¹¹² Der koreanische Präsident bekräftigte auch die Intensivierung der beiderseitigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit: „Ich schlage hier vor, dass unsere beiden Länder auf der Basis des freien Handels den bilateralen Handel in großem Umfang erweitern, modernste Technologien austauschen und sich gemeinsam darum bemühen, Märkte in Drittländern zu erschließen.“¹¹³

In Bonn unterzeichneten außerdem die beiden Länder zwei Technologie-Abkommen über wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit sowie über die Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Bei diesen Abkommen ging es um den Austausch von Personal und Informationen im Rahmen der gemeinsamen Forschungen auf verschiedenen Bereichen, nämlich in Fragen der Energie, des Umweltschutzes, der Materialforschung sowie der Produktions- und Prozesstechnologie. In einer Stellungnahme zu dieser Zusammenarbeit äußerte der Bundeskanzler Kohl, dass damit die Voraussetzungen zu einem Ausbau der deutsch-koreanischen Beziehungen verbessert würden.¹¹⁴ Der Kommentar des koreanischen Präsidenten dazu lautete, dass die Einführung von Technologien fast ausschließlich aus den USA und Japan unvermeidbar eine wirtschaftliche Abhängigkeit von ihnen nach sich gezogen habe und deshalb eine Diversifizierung der Partnerländer notwendig sei.¹¹⁵

Nach dem Europabesuch des koreanischen Präsidenten zog die EG-Kommission eine neue Bilanz über die Beziehungen zwischen der EG und Korea. Die freundschaftliche Beziehung habe sich mit der Intensivierung des Warenverkehrs in den letzten Jahren verstärkt. Obwohl die Handelsbeziehungen ausgeweitet worden seien, bleibe ihr Umfang noch immer hinter dem effektiven Potential zurück. Die koreanische Absicht, den Handel mit der EG zu steigern und damit die Struktur seines weitgehend auf Japan und die USA ausgerichteten Handels zu modifizieren, sei zwar viel versprechend, habe aber noch keine greifbaren Ergebnisse gezeigt. Der Besuch des Präsidenten Chun in Brüssel beweise, wel-

¹¹² Vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 15.4.1986, S. 281 f.

¹¹³ Han, Beziehungen zwischen der Republik Korea und der Bundesrepublik, S. 202

¹¹⁴ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.4.1986.

¹¹⁵ Vgl. Han, Beziehungen zwischen der Republik Korea und der Bundesrepublik, S. 205.

che Bedeutung Korea dem Ausbau seiner Beziehungen zur Gemeinschaft beimesse. Für die EG-Länder sei es wichtig, auch ihre Präsenz in Korea zu verstärken: „Die Gemeinschaft besitzt beträchtliche technologische Ressourcen. Sie ist führend in den Bereichen Luftfahrt, Nukleartechnik, Telekommunikation, Raumfahrtindustrie und städtische Verkehrsmittel. Sie hat ehrgeizige Forschungsprogramme in neuen Bereichen gestartet. Korea kann also auf die Gemeinschaft zählen, um seine Außenbeziehungen zu diversifizieren. Die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und Korea bieten ein beträchtliches Entwicklungspotential.“¹¹⁶

Als weitere Maßnahme zur Handelsförderung zwischen der EG und Korea schickte die EG-Kommission ihre Handelsmission nach Korea. Vierzig Unternehmen aus acht Gemeinschaftsländern nahmen an der „Internationalen Messe von Seoul“ im September 1986 teil. Unter den nichtkoreanischen Ausstellern auf dieser Veranstaltung stellte die EG die stärkste Gruppe. Dies war das erste Mal, dass zur Förderung europäischer Exporte die EG-Kommission die Teilnahme der EG- Unternehmen an einer internationalen Messe selbst finanzierte.¹¹⁷ Die koreanische Seite erwiderte im Oktober 1986 die Förderungsmaßnahmen der EG mit der Europareise einer acht Mitglieder zählenden hochrangigen Regierungsdelegation und einer fünfundzwanzig Personen umfassenden koreanischen Handelsdelegation unter der Leitung ihres stellvertretenden Ministers für Handel und Industrie. Bei dieser ersten Mission für Handel und Investition bekundeten koreanische Industrievertreter ihr besonderes Interesse an Kooperationen in den Bereichen Maschinenbau, Stromerzeugung, Elektronik und Gießereien.¹¹⁸

3. Eine Exportoffensive Koreas und die Reaktionen der EG

3. 1. Die Ausgangslage einer Exportoffensive und Exportstrategie Koreas

Ab Mitte der 80er Jahre erlebte Korea eine gewaltige Export- und Wirtschaftsexpansion. Die Anstöße kamen von außen. Seit 1985 fiel die amerikanische Währung rapide und damit boomte der internationale Handel. Dies wurde insbesondere durch eine koordinierte Intervention der G-5-Staaten (USA, Japan, Deutschland, England und Frankreich) und die monetäre Politik Japans ausgelöst. Die restriktive Geldpolitik der amerikanischen Regierung seit Ende der 70er Jahre hatte eine Rezession sowohl in den USA als auch in der

¹¹⁶ Kommission der EG, Die Europäische Gemeinschaft und die Republik Korea, in: Europa-Information, 84/1986.

¹¹⁷ Vgl. Bulletin der EG, 9/1986, Ziff. 2.2.25.

¹¹⁸ Vgl. Bulletin der EG, 10/1986, Ziff. 2.2.26.

Weltwirtschaft hervorgerufen. Die seit Anfang der 80er Jahre verfolgte expansive Geldpolitik der USA, die eigentlich die Konjunktur ankurbeln sollte, führte jedoch zu einer Vergrößerung der Haushalts- und Handelsdefizite. So erreichte das amerikanische Handelsdefizit 1985 die Rekordhöhe von 150 Mrd. US-Dollar.

Zur Lösung dieser Probleme war es angebracht, die Überbewertung der US-Währung zu korrigieren und die hohen Zinssätze zu senken. Dafür benötigte die amerikanische Regierung jedoch die Unterstützung der wichtigen Handelspartner, insbesondere die Japans. Vor diesem Hintergrund kam das G-5-Gipfeltreffen im September 1985 zustande. Hier wurde die gemeinsame Interventionspolitik der G-5-Staaten zur Senkung der US-Zinssätze und zur Abwertung des US-Dollars beschlossen. Die US-Währung begann danach gegenüber den international wichtigen Währungen rasch zu fallen.

Die koreanische Währung, die an den US-Dollar gekoppelt war, verlor gegenüber den japanischen bzw. europäischen Währungen ebenfalls deutlich an Wert (vgl. Tabelle 10). Dies bedeutete für koreanische Exportprodukte einen erheblichen Gewinn an preislichen Wettbewerbsvorteilen gegenüber den japanischen sowie europäischen Waren, sowohl in diesen Ländern als auch auf den Drittmärkten. Gleichzeitig stabilisierte sich der internationale Ölpreis rasch. Dank dieser günstigen externen Rahmenbedingungen stiegen koreanische Exporte in den folgenden drei Jahren von 1986 bis 1988 jahresdurchschnittlich um 26,4 %, wie in der nachfolgende Tabelle zu sehen ist. 1986 konnte Korea erstmals in seiner Handelsgeschichte eine positive Handelsbilanz aufweisen.

Das Exportwachstum in dieser Zeit basierte sich hauptsächlich auf den kapital- und technologieintensiven Industriegütern. Insbesondere Elektronik und Automobile verzeichneten in den gesamten 80er Jahren höchste Exportsteigerungsraten. Der Anteil dieser zwei Produktgruppen an den gesamten koreanischen Exporten nahm im Zeitraum von 1980 bis 1990 jeweils von 11% bzw. 1% auf 26% bzw. 3% zu. Besonders hohe Weltmarktanteile erzielte Korea 1988 in der Textil- und Bekleidungsindustrie (5%), in der Unterhaltungselektronik (10%), in der Halbleiterindustrie (14%) und im Schiffsbau (29%). Auch die Automobilindustrie (4%) und die Eisen- und Stahlindustrie (5%) entwickelten sich überdurchschnittlich auf dem Weltmarkt, während der Anteil der gesamten verarbeitenden Industrie Koreas durchschnittlich bei 2% lag. Im Allgemeinen Maschinenbau bzw. in der Chemieindustrie war Korea dagegen kaum in der Lage, sich im internationalen Handel wettbewerbsfähig zu erweisen.¹¹⁹

¹¹⁹ Vgl. Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 246 f.

Dieser Erfolg koreanischer Exporte auf dem Weltmarkt wäre ohne eine besondere Entwicklungsstrategie nicht möglich gewesen. Vor allem das Massenproduktionssystem der koreanischen Exportindustrie und damit die Nutzung der Größenvorteile dienten dazu, sich in der internationalen Konkurrenz deutlich behaupten zu können. Diese Strategie der sog. Chaebols wurde von den Industriekonglomeraten aufgegriffen und planmäßig umgesetzt. Dafür stellte auch der Staat günstige Rahmenbedingungen her mit vielen ergänzenden Unterstützungsmaßnahmen: „Er ermöglichte durch Zentralisierung des Anlagekapitals und durch Investitionssperren den Industrien Monopolgewinne und die Ausschöpfung steigender Skalenerträge. Er behob die Finanznot der Industrien durch direkte Transfers und schuf damit die Grundlage für die Expansion in den folgenden Jahren. Dabei übernahm der Staat ... die Kosten für die Reorganisierung. Die Finanzreform verbesserte die Finanzierungsmöglichkeiten der Industrie (Chaebols), was die Fortsetzung der Dominanz der Chaebols und die Beschleunigung ihrer Expansion bedeutete. Der Staat traf ferner umfangreiche Maßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der strategischen Industrien, die nach der Importsubstitutionsphase der 70er Jahre nun zunehmend unter Exportdruck standen.“¹²⁰

Wie die Tabelle 21 zeigt, waren koreanische Exporte besonders auf dem europäischen Markt erfolgreich. Die Exportvolumina wuchsen von 3.256 Mio. US-Dollar 1985 auf 9.728 US-Dollar 1991 um das 3-fache. Die Exportwachstumsrate in die EG-Länder war deutlich höher als die in die übrige Welt, so dass der Anteil der EG an den koreanischen Gesamtexporten von 10,7% 1985 auf 13,5% 1991 stieg.

Auch koreanische Importe aus den Gemeinschaftsländern expandierten gleichermaßen in dieser Zeit. Sie stiegen von 3.061 Mio. US-Dollar auf 9.879 Mio. US-Dollar. Damit nahm der Anteil der EG an den koreanischen Gesamtimporten ebenso von 9,8% auf 12,1% zu. Im Rahmen der Handelsbilanz mit der Gemeinschaft erzielte Korea 1988 mit 2.090 Mio. US-Dollar den höchsten Überschuss. Danach näherten sich wechselseitig die Handelsbilanzen zügig einem Ausgleich an, und ab 1991 konnte die EG erstmal seit 1973 eine positive Handelsbilanz aufweisen.

Tabelle 21: Handelsentwicklung Koreas mit der Welt bzw. EG (in Mio. US-Dollar), 1985-1992

Jahr	Exporte			Importe		
	Welt	EG	übrige Welt	Welt	EG	übrige Welt
1985	30283	3256	27027	31136	3061	28075

¹²⁰ Ebenda, S. 240 f.

1986	34714	4305	30409	31584	3215	28369
1987	47281	6597	40684	41020	4613	36407
1988	60696	8132	52513	51811	6042	45769
1989	62377	7396	54981	61465	6492	54973
1990	65016	8884	56132	69844	8410	61434
1991	71871	9728	62143	81525	9879	71646
1992	76632	9233	67399	81775	9585	72190

Quelle: Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 456 und 462.

Zum hohen Exportzuwachs Koreas in der zweiten Hälfte der 80er Jahre trugen vor allem elektronische Güter bei. Der Anteil dieses Industriesektors an den gesamten koreanischen Exporten in die EG nahm von 12,8% 1980 auf 35% 1990 zu, während der traditionelle Exportsektor, die Textil- und Bekleidungsindustrie, sich im gleichen Zeitraum von 41,6% auf 19,7% stark reduzierte (vgl. Tabelle 11). Die Elektronikindustrie trat nun als der den Export treibende Bereich auf und bestimmte zugleich die wirtschaftliche Entwicklung Koreas. Zu beachten ist außerdem, dass die Exporte der Elektroprodukte in den 80er Jahren auf dem europäischen Markt eine weit höhere Wachstumsrate als in irgendwelchen anderen Regionen erzielten.

Ein wichtiges Merkmal des koreanischen Exportgeschäfts bestand darin, dass sich die Industrie auf einige wenige, aber anteilmäßig starke Produkte konzentrierte. Um den preislichen Wettbewerbsvorteil zu maximieren, wählten die koreanischen Unternehmen einige ausgereifte Exportprodukte aus, für die eine große Nachfrage vorhanden war. Zu diesem Zweck wurde ein Massenproduktionssystem planmäßig aufgebaut. Diese Exportstrategie spiegelte sich besonders in der Elektroindustrie wider. Nur wenige elektronische Produktartikel wurden für die Exporte zur Verfügung gestellt. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht diese Exportstruktur der Elektrogüter. Die drei wichtigen Exportartikel, Hifi-Geräte, Farbfernseher und Videorecorder, machten 1991 zusammen 75% der Unterhaltungselektronik aus. Die Konzentration war noch höher bei der industriellen Elektronik sowie bei den Teilen und Komponenten solcher Geräte. Computer und ihre peripheren Geräte waren 1991 für 50,9% der Exporte der industriellen Elektronik verantwortlich. 53,5% der Exporte bei Teilen und Komponenten wurde von ICs (Integrated Circuits) getragen. Insgesamt machten 1991 die oben genannten fünf Hauptexportwaren zusammen ca. 60% der gesamten Exporte der Elektroindustrie Koreas aus.

Tabelle 22: Konzentrationsgrad der koreanischen Elektroindustrie beim Export (%), 1981-1991

	1981		1991	
Unterhaltungselektronik	S/W-Fernseher	21,1	Audio-Geräte	27,1
	Kassettenradios	20,6	Farbfernseher	25,9
	Farbfernseher	16,4	Videorecorder	22,1
Industrielle Elektronik	CB Transceiver	23,4	Computer &	
	Telefongeräte	14,5	Peripherie	50,9
Komponenten	ICs	36,5	ICs	53,5

Quelle: Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 274.

Die koreanische Elektroindustrie spezialisierte sich gemäß ihrer Exportstrategie auf zahlenmäßig wenige und umsatzintensive Produktgruppen. Die koreanischen Elektrogüterexporte in die EG-Länder stiegen in der Zeit von 1985 bis 1987 jahresdurchschnittlich um 77%. Dies wurde besonders durch das hohe Exportwachstum von Farbfernsehern (332%) und Videorecordern (220%) bewirkt. Dadurch erreichte der Marktanteil koreanischer Farbfernsehgeräte und Videorecorder in Deutschland im Jahre 1988 26% bzw. 33%, obwohl der Anteil der gesamten Elektrogüter koreanischer Exporte dorthin nur bei 2% lag.

Die Zeitschrift „Der Spiegel“ schilderte 1987 den Exporterfolg der koreanischen Elektroindustrie wie folgt: „In aller Stille und rascher als von den Experten erwartet ist es den Koreanern gelungen, sich auf wichtigen Märkten ihrer Konkurrenten durchzusetzen. ... Lange Zeit wurden die Versuche koreanischer Elektronikkonzerne, auf dem Markt Fuß zu fassen, von den etablierten Konkurrenten aus Europa und Japan nur milde belächelt. ... Längst jedoch haben die Neulinge ihre Lektion gelernt. Sie haben ihrem japanischen Vorbild abgesehen, wie selbst technisch anspruchsvolle Produkte, etwa Videorecorder und CD-Spieler, zu bauen sind. ... Doch nicht nur in der Technik waren die Südkoreaner gelehrige Schüler. Sie machten sich auch eine japanische Exportstrategie zu eigen, die unter Verkaufsstrategen als Laser-Beaming bekannt wurde – die Konzentration auf einige wenige, aber erfolgversprechende Produkte, mit denen die Exportmärkte erobert werden.“ Gegen Laser-Beaming sei kein Kraut gewachsen.¹²¹

Die explosionsartige Marktverdrängung bestimmter Elektrogüter gab daher den Anlass für die Importbeschränkungsmaßnahmen der EG. Die koreanische Elektroindustrie suchte dann jeweils neue Exportartikel, errichtete schnell Massenproduktionssysteme und drang wieder massiv in ihre Exportmärkte vor. So kamen die Generationen der Farbfernseher, Bildschirmröhren, Videorecorder, Mikrowellenherde, Computer und ihre peripheren Geräte sowie Halbleiter sehr dicht hintereinander auf den europäischen Markt.

¹²¹ Rascher als erwartet, in: Der Spiegel, 35/1987, S. 55.

Diese koreanische Exportstrategie führte zu Handelsstreitigkeiten mit der EG: „Das Schema der seit einigen Jahren auftretenden Handelskonflikte bleibt sich gleich: Seoul erlangt bei einer Produktgruppe die Wettbewerbsfähigkeit, baut große Produktionskapazitäten auf, beginnt, den europäischen Markt zu erobern und wird dann mit unsanften Methoden abgebremst. Selbst, wenn der Dumpingvorwurf zurecht erhoben wird – das zugrunde liegende Problem ist für die europäische Industrie noch gravierender: Die Südkoreaner sind bei vielen Produkten auch ohne Dumping dazu in der Lage, die einheimische Konkurrenz an die Wand zu spielen. Die Kombination von modernen Fabrikationsanlagen und Billiglöhnen ermöglicht unwiderstehlich niedrige Preise. Sieht man einmal von den drastischen Handelsbeschränkungen ab, ist der EG bislang nicht sehr viel mehr eingefallen als die etwas hilflose Bitte, Südkorea sollte seine ‚Laserstrahl-Taktik‘ aufgeben ... Insgesamt scheint sich in großen Zügen die Erfahrung zu wiederholen, die Europa mit Japan gemacht hat.“¹²²

So löste die rasche Marktdurchdringung der koreanischen Elektroprodukte auf den europäischen Markt eine Reihe von Abwehrmaßnahmen der EG aus, wie Antidumping, Safe-Guards, Importkontingente und zahlreiche bilaterale Vereinbarungen wie Selbstbeschränkungsabkommen. Die meisten Importbeschränkungen der EG gegen koreanische Exportprodukte in der zweiten Hälfte der 80er Jahre konzentrierten sich auf die Elektrogüter. Die Handelskonflikte der EG mit Japan beeinflussten außerdem ihre Einstellung zu Korea negativ. Die Gemeinschaft betrachtete nun Korea als „zweites Japan“ und behandelte es dementsprechend importpolitisch.

3. 2. Strategische Handels- und Technologiepolitik in der EG

Handelspolitisch unterstützte die EG zwei verschiedene Kategorien von Industrien: „In broad terms increased protection is advocated for two categories of industry whose competitiveness is seen to be in doubt. There are either old, established industries which are declining because of competition from new producers (e. g. textiles, cars), or new industries offering good prospects for expansion which have been launched more successfully elsewhere than they have in Europe (e. g. micro-electronics).“¹²³ Der sektorale handelspolitische Schutz erstreckte sich sowohl auf traditionelle wie auch technologisch anspruchsvolle Industrien. In der Handelspolitik bevorzugte die Gemeinschaft sektorale

¹²² Hanke, Thomas, Handelsbeschränkungen als Antwort auf die südkoreanische Exportoffensive, in: EG-Magazin, 10/1988, S. 9 f.

¹²³ Zitiert nach Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik, S. 142 f.

Lösungen und schützte jeweils bestimmte Bereiche. Dabei unterlagen die Bereiche Stahl und Kohle einem gesonderten Gesetzesrahmen, der sog. EGKS; der Textilhandel wurde weltweit im Rahmen einer Sonderbehandlung durch das MFA reguliert, und auch der Agrarhandel hatte gemäß den GATT-Bestimmungen einen besonderen Status. Für den verarbeitenden Industriesektor, insbesondere im Bereich Automobil und Elektronik, wurden seit Mitte der 80er Jahre verschiedene protektionistische Maßnahmen von der EG eingeleitet.

Eine sog. strategische Handelspolitik verfolgte die EG gerade für die technologisch anspruchsvollen Industrien. Die Theorie der strategischen Handelspolitik geht davon aus, dass die strategisch wichtigen Industrien, deren Renten im Vergleich zu anderen Industriesektoren höher ausfallen, durch handelspolitische Maßnahmen besonders geschützt bzw. gefördert werden sollten: „Als erster Anbieter eines neuen Produkts auf dem Markt aufzutreten scheint bei unvollständigem Wettbewerb strategisch günstig. Damit solche Monopol- oder Oligopolgewinne nicht bei ausländischen, sondern bei inländischen Unternehmen anfallen, müssen inländische Unternehmen in ihren Forschungsanstrengungen und beim Aufbau neuer Industriezweige unterstützt werden (rent creation). Ein anderes Ziel der strategischen Handelspolitik besteht darin, ausländische Anbieter, die eine monopolistische Marktposition haben, zu schwächen und anfallende Gewinne ins Inland umzulenken (rent shifting). Bei unvollkommenem Wettbewerb kann der ausländische Exporteur, der eine Monopolstellung innehat, von den inländischen Abnehmern einen gewinnmaximalen Preis verlangen, der über seinen Grenzkosten liegt. So zahlt das importierende Land an die exportierende Firma eine Monopolrente. Gesamtwirtschaftlich kommt dies einer Verschlechterung der *Terms of Trade* des Inlands und damit Wohlstandsverlusten gleich. Deswegen versucht ein Land, die Monopolrente bei Marktmacht ausländischer Anbieter durch Importpreiskontrollen oder Importkartelle zurückzuerobern.“¹²⁴

Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien in den strategisch wichtigen Bereichen z. B. der Hochtechnologiebereiche zu erhöhen, intensivierte die EG auf Gemeinschaftsebene ihre Forschungs- und Technologiepolitik. Die erste große Initiative zu einer gemeinsamen Forschungspolitik initiierten die betroffenen Unternehmen. 1981 gründeten die zwölf größten europäischen Elektronikfirmen mit Unterstützung der EG-Kommission ESPRIT (European Strategic Programme for Research and Information Technologies). Mit diesem Projekt sollte der technologische Rückstand der europäi-

¹²⁴ Ebenda, S. 37 f.

schen Industrie gegenüber den amerikanischen und asiatischen Konkurrenten behoben werden.

Der Europäische Rat erklärte im Juni 1983 in Stuttgart, dass die EG auf den Gebieten der Forschung, der Innovation und neuer Technologien die Zusammenarbeit der Unternehmen weiter unterstützen wird, und verabschiedete das erste technologiepolitische Rahmenprogramm der Gemeinschaft.¹²⁵ Diese technische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erhielt durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 eine vertragliche Grundlage. Im Maastrichter Vertrag wurden dann die industriepolitischen Interventionsmöglichkeiten auf Gemeinschaftsebene erweitert. Art. 130f-q des EWG-Vertrages zielt darauf ab, die technologischen Grundlagen der europäischen Industrie zu verstärken und damit ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Der entscheidende Einstieg in die Industriepolitik gelang so der EG-Kommission über die Forschungs- und Technologiepolitik.

Die Maßnahmen der europäischen Technologiepolitik umfassten die Subventionierung und Initiierung der kooperativen Forschung, Förderung des Wissenstransfers, Verbesserung der Aus- und Weiterbildung sowie die Förderung der Kooperation bei den kleinen und mittleren Unternehmen, insbesondere im Bereich der Forschung und Entwicklung (F&E). Den Grundstein für eine kohärente Technologiepolitik legte der EG-Ministerrat mit mehrjährigen Rahmenprogrammen, die ab 1984 durchgeführt wurden. Die Technologiepolitik der EG unterschied je nach Beteiligung der Gemeinschaft vier verschiedene Formen von Maßnahmen: die direkten, die indirekten, die konzertierten sowie die horizontalen Aktionen.¹²⁶

Bei den direkten Aktionen, z. B. für die Klima- und Umweltforschung sowie die Nuklearforschung, welche für ganz Europa wichtig, aber für die Mitgliedstaaten allein zu aufwendig waren, übernahm die Gemeinschaft die direkte finanzielle Verantwortung. Die indirekten Aktionen, z. B. für Forschungsprogramme wie ESPRIT oder das Telekommunikationsprogramm RACE (Research and Development in Advanced Communication Technology for Europe), wurden im jeweiligen Rahmenprogramm definiert und durch die Einzelprogramme spezifiziert, wobei der Finanzierungsanteil der Gemeinschaft in der Regel 50% betrug. Die konzertierten Aktionen, z. B. für den Bereich der wissenschaftlichen und technischen Recherche, bezogen sich demgegenüber auf die europaweite Koordination der wissenschaftlichen und technischen Forschung und erhielten keine direkte finanzielle För-

¹²⁵ Vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 21.6.1983, Nr. 65.

¹²⁶ Vgl. Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik, S. 109-115.

derung. Die horizontalen Aktionen stellten ergänzende Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur und Bildung dar, welche sich mit dem Technologietransfer und der Vernetzung der Hochschulforschung beschäftigten. Diese Programme unterstützten außerdem das jeweilige Rahmenprogramm.

Anfang der 90er Jahre wurde festgestellt, dass die Technologiepolitik der EG nur eine sehr begrenzte Auswirkung hatte. Man konnte nicht verhindern, dass auf den wichtigen Märkten der Hochtechnologien die europäische Wettbewerbsfähigkeit weiter sank. Die EG-Kommission räumte ein, dass trotz der Anstrengungen im Bereich F&E die technologische Stellung Europas weit hinter der der Konkurrenten zurückgeblieben war: „Das Wachstum, die Stärken und das technologische Potential können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass bedenkliche Schwächen und Mängel bestehen. Eine Analyse der Situation zeigt, dass die Gemeinschaftsindustrie in bestimmten Schlüsselsektoren nur schwach vertreten ist: Halbleiter, Peripheriegeräte, Unterhaltungselektronik; auf dem Gebiet der Informatik ist die Lage ebenfalls prekär. ...

In Europa wurden sowohl die Entwicklung der Elektronik- und Informatikindustrie als auch die Industrie- und Technologiepolitik der einzelnen Mitgliedstaaten, da ein echter Gemeinschaftsmarkt lange Zeit fehlte, nach nationalen Gesichtspunkten betrieben. Die Begrenztheit der nationalen Märkte, die schwierige Durchdringung der anderen Märkte in der Gemeinschaft und eine gewisse Scheu, sich auf fremden Märkten durchzusetzen, haben die gesamte Elektronik- und Informatikindustrie der Gemeinschaft geschwächt. Die ‚nationalen Champions‘ konnten weder die mengenbedingten Rationalisierungs- und Netzeffekte voll nutzen, noch sind Synergien zwischen Herstellern und Benutzern der Gemeinschaft aus verschiedenen Mitgliedstaaten zustande gekommen. ...

Trotz dieser Anstrengungen leidet Europa noch heute an den Folgen einer zu langen Zersplitterung der Märkte und daran, dass seine Unternehmen Schwierigkeiten haben, sich mittel- und langfristige Ziele zu setzen. Die europäischen Industrieunternehmen müssen ihre Strukturen an die gemeinschaftliche und weltweite Dimension anpassen; das ist jedoch ein langer und kostspieliger Prozess.“¹²⁷ Wegen mangelnden Erfolges der gemeinsamen Industrie- und Technologiepolitik war die Gemeinschaft so gezwungen, noch stärker handelspolitische Maßnahmen zu ergreifen, um die europäische Industrie zu schützen.

¹²⁷ Kommission der EG, Die europäische Elektro- und Informatikindustrie. Situation, Chancen und Risiken, in: Bulletin der EG, Beilage 3/1991, S. 30-33.

Anders als die europäische Technologiepolitik importierte die koreanische Industrie die notwendigen Technologien, vor allem der hochwertigen Produktionsbereiche. Die koreanische Regierung, aber auch die Unternehmen selbst, vernachlässigten angesichts der schnellen wirtschaftlichen Entwicklung die Schaffung einer eigenen Basis für die technologische Entwicklung. Hierdurch verstärkte sich die technologische Abhängigkeit des Landes vom Ausland. So stiegen die Aufwendungen für den erforderlichen Technologieimport von 13,4% 1970 auf 25,1% 1980 und lagen 1990 immer noch hoch bei 19,5%. Im Verlaufe der 80er Jahre erkannte man jedoch die besondere Bedeutung der F&E, und die Technologiepolitik entwickelte sich zum Kernstück der Industriepolitik Koreas. Die Aufwendungen für die F&E erhöhten sich von nur 0,86% des BSP in 1980 auf 2,3% in 1990. Anfang der 90er Jahre wiesen die koreanischen Technologieimporte bereits eine rückläufige Tendenz auf.

Diese Entwicklung lässt sich dadurch erklären, dass sich die Industrieländer mit dem Technologietransfer nach Korea zurückhaltend verhielten. Ein wesentlicher Grund dafür war ferner, dass sich der Nachholprozess der Entwicklungsländer, insbesondere der neuen Industrieländer beschleunigte, so dass der technologische Abstand im weiteren Verlauf geringer wurde. Die koreanische Industrie ersetzte nun zunehmend Importe einfacherer Technologien durch eigene Entwicklungen und kaufte stattdessen zahlenmäßig wenige, aber hoch entwickelte Technologien.¹²⁸

3. 3. Laserstrahlstrategie koreanischer Exporte und europäische Abwehrmaßnahmen

Bei den Erfolgen der koreanischen Exportindustrie auf dem Weltmarkt spielte der ausländische Technologietransfer eine wichtige Rolle. Das galt vor allem für die elektronische Industrie. Besonders die auf Endfertigung orientierte Entwicklungsstrategie und der kurze technologische Lebenszyklus der Elektronik erklären das Angewiesensein Koreas auf kontinuierliche Technologieimporte. Etwa 40% der gesamten Lizenzgebühren (1.183 Mio. US-Dollar) entfielen 1991 auf die Elektronikbranche. Es ist bemerkenswert, dass die vier wichtigsten Exportprodukte der 80er Jahre in der Konsumelektronik – Farbfernseher, Videorecorder, Audio-Geräte und Mikrowellenherde – zusammen ca. 82% der Technologieimporte in der Elektronik ausmachten. Das heißt, die Exportexpansion der wichtigsten Exportartikel, insbesondere im Bereich der Unterhaltungselektronik, wurde durch einen regelrechten Technologieschub von außen unterstützt. Aufgrund der hohen Abhängigkeit

¹²⁸ Vgl. Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 318-321.

von Technologien aus dem Ausland belief sich der Anteil der Lizenzgebühren am Umsatz bei Videorecordern auf 11 bis 13% und bei Computern auf 7 bis 8%.

Die Konzentration der Förderung auf die Konsumelektronik beruhte auf der „Produktlebenszyklus-Theorie“. Danach besaß Korea in diesen Bereichen mit folgenden Merkmalen komparative Kostenvorteile: eine ausgereifte Technologie und einen leichten Zugang zur Technologieerwerbung, eine relativ hohe Arbeitsintensität und einen großen Nachfragemarkt. Nach Überzeugung der koreanischen Regierung spielten hier die relativ geringen Lohnstückkosten sowie die Massenproduktion für eine international wettbewerbsfähige Herstellung eine ausschlaggebende Rolle. In den elektronischen Produktgruppen wurden daher international vergleichbare Kapazitätsausdehnungen und große heimische Industrieunternehmen zur Ausnutzung von Größenvorteilen gefördert.¹²⁹ Die großen koreanischen Industrieunternehmen konzentrierten sich mit staatlichen Unterstützungen auf den Bereich der Unterhaltungselektronik sowie der Computer und deren Peripherie.

Mit dieser Exportstrategie begannen die koreanischen Elektronikkonzerne, ab Mitte der 80er Jahre auf dem europäischen Markt vorzudringen. Die Exporte beschränkten sich dabei auf die wenigen Produkte der Konsumelektronik wie Mikrowellenherde, Farbfernsehergeräte, CD-Spieler, Videorecorder, Computer sowie Halbleiter. Vor allem die Exporte von Farbfernsehern und Videorecordern in die EG-Länder erzielten in kurzer Zeit äußerst hohe Wachstumsraten. Bis 1983 kamen Exporte koreanischer Farbfernseher in die Gemeinschaftsländer wegen des bestehenden technischen Unterschieds des Übertragungssystems nicht zustande.¹³⁰ Der koreanische Elektronikkonzern Samsung baute 1982 in Portugal eine Produktionsstätte als Jointventure gemeinsam mit einer portugiesischen Firma und erwarb dann 1983 die Patente für das europäische Übertragungssystem. Auch die Videorecorder konnte die koreanische Industrie nur 1985 exportieren, nachdem sie 1983 von den japanischen Unternehmen die Technologielizenz für die Herstellung der Videorecorder mit einem zweijährigen Exportvorbehalt erworben hatte.

Die Exporte von Farbfernsehgeräten in die EG entwickelten sich dann explosionsartig. Sie stiegen von zunächst 9.000 Stück in 1983 auf 1,1 Mio. Stück in 1988. Damit erhöhte sich der Marktanteil der koreanischen Exporte in der Gemeinschaft im gleichen Zeitraum von 0,3% auf 14%. Auch die Exporte der Videorecorder expandierten von 75.000 Stück in 1985 auf 1,2 Mio. Stück in 1987. Der Marktanteil dieses Produkts auf dem EG-Markt nahm auch

¹²⁹ Vgl. Ebenda, S. 267-276.

¹³⁰ Korea und die USA benutzten das NTSC-System und die europäischen Länder hatten das PAL-System zur Übertragung installiert.

von 1% auf 15% zu. Die beiden Elektrogüter wurden nicht nur zu den äußerst wichtigen Exportprodukten in die EG; sie machten Korea auch zum zweitgrößten Produzenten der Welt, wie in der nachfolgenden Tabelle zu sehen ist. Im Verlauf der 80er Jahre überholte die koreanische Industrie - z. B. bei der Herstellung von Videorecordern - die gesamte EG-Industrie.

Tabelle 23: Anteil der koreanischen Industrie an der Weltproduktion von Farbfernsehern und Videorecordern (%), 1985-1989

	Japan		Korea		EG
	Farbfernseher	Videorecorder	Farbfernseher	Videorecorder	Videorecorder
1985	50,7	88,0	10,9	4,1	6,1
1986	43,8	81,2	15,0	9,0	7,7
1987	41,9	72,2	18,5	13,9	9,3
1988	42,2	62,8	21,8	18,5	13,2
1989	45,4	60,6	19,3	16,8	15,6

Quelle: Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 366 f.

Mitte der 80er Jahre war in der europäischen Öffentlichkeit bereits die Exportoffensive der koreanischen Elektrokonzerne vorausgesehen worden. Anfang 1985 berichtete das Wirtschaftsmagazin „Wirtschaftswoche“¹³¹: „Und was dann auf die europäischen, aber auch die japanischen Anbieter zukommen könnte, verdeutlichen die Branchengerüchte über die inzwischen errichteten Videokapazitäten in Korea. ... Jetzt sollen schon Werke mit Jahreskapazitäten von vier bis fünf Millionen Stück für die geplante Exportoffensive bereitstehen. Zudem: Neben den japanischen Videoriesen sowie Philips und Grundig sind weltweit nur noch die Koreaner in der Lage, komplette Geräte herzustellen. ... Ihr Hauptaugenmerk haben Samsung und Gold Star bei ihren Expansionsplänen zunächst auf die Vereinigten Staaten gerichtet. Doch auch Europa ist fest in ihrem Visier.“

Und weiter: Denn es gehe schließlich um die Angebotspreise. Samsungs Verkaufsleiter, Hyun-Bon Lee, sei davon überzeugt, sich am Preisniveau vergleichbarer japanischer Geräte zu orientieren. Dies sollte ein amerikanisches Beispiel unterstreichen. In den USA sei dieser Elektrokonzern mit einem Marktanteil von 12% inzwischen der größte Anbieter von Mikrowellenherden. „Und unsere Preise liegen dort sogar um zehn Prozent über denen der Japaner“, so beruhigte Lee die besorgte europäische Öffentlichkeit, dass Koreaner mit einer aggressiven Preispolitik auf den europäischen Markt vordringen könnten. „In einem

¹³¹ Die Hürden sind gefallen, in: Wirtschaftswoche vom 5.4.1985, S. 97 f.

expandierenden Markt mag das noch möglich sein“, so beurteilte das Wirtschaftsmagazin die Lage weiter. Doch bei den von „Sättigungssymptomen“ gekennzeichneten Sektoren wie Farbfernsehern und Videorecordern sei das schwierig. Zudem dürften die Japaner, die den weltweiten Videorecorder-Markt zu rund 80 Prozent beherrschten und ihre Produktion jetzt auf den Rekordstand von 27 Millionen-Jahreseinheiten hochgefahren hätten, den Koreanern in Europa kaum kampfflos Marktanteile überlassen.

In der Tat versuchten die koreanischen Elektrokonzerne, mit einer niedrigen Preispolitik in den europäischen Markt einzudringen. In Deutschland kostete beispielsweise ein Fernseher von Goldstar (51 Zentimeter) 848 Mark, ein gleich großes Philips-Modell dagegen kostete 1.600 Mark. „Die Politik der Koreaner“, kritisierte Philips Manager, Karel Vuursteen, „ist gegründet auf hohe Preise im eigenen Land und niedrige Preise für den Export.“ Das sei eine klare Subvention des Exports, was nichts anderes ist als Dumping.¹³²

In der Erwartung, dass der Export der koreanischen Elektrogüter in die EG massiv zunehmen würde, ergriff die EG-Kommission vorzeitig Abwehrmaßnahmen. Anfang 1985 hatte sie beispielsweise Exportselbstbeschränkungen der Videorecorder verlangt und im Juli des gleichen Jahres die Zollsätze von 8% auf 14% erhöht.¹³³ Außerdem wurde die APS-Nutzungsgrenze für Videorecorderimporte aus Korea reduziert und ab Januar 1986 stellte die EG-Kommission die koreanischen Videorecorder unter Importüberwachung. Schließlich wurde im September 1987 eine Antidumpinguntersuchung gegen koreanische Videorecorder eingeleitet.

Samsungs Executive Director, Jin-Ki Kim, fand seinerseits den Grund dieser restriktiven Importpolitik der EG gegen koreanische Elektroprodukte darin: „Ursache dieser Initiativen europäischer Hersteller ist letztlich nicht der Vorwurf, dass wir zu Billigpreisen verkaufen, ... sondern die dramatische Zunahme der koreanischen Lieferungen in die EG in den vergangenen Monaten. Sie führten im niedrigen und mittleren Preissegment zu Marktanteil-Einbußen der europäischen Hersteller. Wir sollten daher – wie dies bereits von japanischen Unternehmen praktiziert wurde – versuchen, im Vorfeld einer Entscheidung der Europäischen Kommission mit den europäischen Ländern und Herstellern einen Interessenausgleich zu erreichen.“¹³⁴

Inzwischen wurde die Laserstrahltaktik der koreanischen Exportindustrie in der EG hart kritisiert. Die koreanische Regierung erkannte nun, „that the recent surge in exports

¹³² Rascher als erwartet, in: Der Spiegel, Nr. 35/1987, S. 58.

¹³³ Gesamtbericht der EG 1985, Ziff. 777.

¹³⁴ Handelsblatt vom 17.11.1987.

to the EC had been somewhat counter-productive and that some self-interest was now in Korea's own interest".¹³⁵ Die EG-Kommission brachte die koreanische Regierung unter massiven Druck, ihre Exporte elektronischer Produkte in die Gemeinschaftsländer selbst zu beschränken. Die Exportausweitung Koreas in die EG war jedoch größtenteils darauf zurückzuführen, dass sich die koreanische Wettbewerbsposition auf dem europäischen Markt durch die starke Aufwertung der japanischen Währung verbesserte.

Im März 1988 beschloss die EG-Kommission gegen die koreanischen Exporteure von Videorecordern vorläufige Dumpingzölle bis zu 29,2%. Danach boten die koreanischen Unternehmen eine Preiserhöhung von 19,4% an und begrenzten ihre Videorecorderexporte in die Gemeinschaftsländer auf das Volumen von 1985.¹³⁶

Beim Gespräch mit einem Wirtschaftsmagazin kritisierte Goldstars Executive Director, Nam-Kyu Woo, dieses Vorgehen der EG scharf. Als Zeichen des guten Willens gegenüber den europäischen Herstellern habe man auf koreanischer Seite nach Aufkommen des Dumping-Vorwurfes von Juli bis November 1988 die Exporte freiwillig gestoppt. Die Einigung mit den europäischen Herstellern zu einer Preisanhebung, um die Verhängung eines Antidumpingzolls zu vermeiden, habe dann jedoch zu einem Niveau geführt, bei dem es absolut unmöglich sei, ein Gerät zu verkaufen. „Seit Juli 1988 haben wir nicht einen einzigen Videorecorder aus Korea in die EG verkaufen können“, so klagte er über die Entwicklung der Videorecorderexporte in den EG-Raum. Zwischenzeitlich sei es trotz des Wegfalls der koreanischen Produkte in der EG nicht zu einem Anstieg des Preisniveaus gekommen, was zeige, dass der Brüsseler Dumping-Vorwurf gegen die koreanischen Hersteller nicht gerechtfertigt, sondern letztlich ein „unfairer Ausschluss aus diesem Markt“ gewesen sei.¹³⁷

Ähnlich wie bei den Videorecordern verlief es bei den Exporten anderer koreanischer Elektrogüter, wie die Tabelle 24 zeigt. In der Zeit von 1985 bis 1990 leitete die EG-Kommission 19 Antidumpinguntersuchungen gegen 11 verschiedene Elektrogüter ein. Die betroffenen Produkte waren Fotokopierer aus Japan (1985), Elektronikschiebmaschinen aus Taiwan (1985), Mikrowellenherde aus Korea, Japan und Singapur (1986), Compact Disk Spieler aus Korea und Japan (1987), Videorecorder aus Korea und Japan (1987), Videokassetten aus Korea und Hongkong (1987), Farbfernseher aus Korea, Hongkong und China (1988), zwei verschiedene Computerdrucker aus Japan (1988), Tonkassetten aus Ko-

¹³⁵ South Korea seeks to curb exports to EC, in: Financial Times vom 6.10.1988.

¹³⁶ Vgl. IMF, Issues and Developments in International Trade Policy, S. 83.

¹³⁷ Der Elektronikriese übt scharfe Kritik an den Dumping-Vorwürfen der EG, in: Handelsblatt vom 20.7.1989.

rea und Japan (1988) und Autoradios aus Korea (1990).¹³⁸ Von den 19 Antidumpinguntersuchungen richteten sich jeweils sieben gegen Korea und Japan, zwei gegen Hongkong und jeweils eine gegen Taiwan, Singapur und China. Es ist bemerkenswert, dass nur ostasiatische Länder im Bereich der Elektronik Ziel einer restriktiven Antidumpingpolitik der EG wurden. Dabei waren Produkte aus Japan und Korea besonders stark betroffen.

Tabelle 24: Antidumpingmaßnahmen der EG gegen koreanische Elektrogüter, 1985-1990

Jahr	Waren	Ergebnis
1986	Mikrowellenherde	VER, 2 Mio. Stück (9. 1988)
1987	Compact Disk Spieler	DZ von 10,7-26,1% (12. 1989)
1987	Videorecorder	vorläufige DZ von 25,2-19,2%; PE von 23% (2. 1989)
1987	Videokassetten	DZ von 1,9-3,8% (6. 1989)
1988	Farbfernseher (unter 17“)	DZ von 10,2-19,6% (4. 1990)
1988	Tonkassetten	DZ von 0-9,2% (5. 1991)
1990	Autoradios	DZ von 6,3-38,3% (2. 1992)

VER: Voluntary Export Restraint; DZ: Dumpingzölle; PE: Preiserhöhung

Quelle: Shin, European Integration and Foreign Direct Investment in the EU, S. 120.

Damit lässt sich wohl feststellen, dass die EG Korea und Japan gleich behandelte. Frühere Erfahrungen mit Japan mögen die EG-Kommission veranlasst haben, auf Exporte aus nachfolgenden asiatischen NICs schnell und frühzeitig mit entsprechenden Maßnahmen bzw. Sanktionen zu reagieren. Insbesondere die koreanische Seite beklagte sich vielfach darüber, dass europäische Firmen, aber auch offizielle Stellen innerhalb der Gemeinschaft, Korea als zweites Japan betrachten. Das in Seoul herausgegebene Wirtschaftsmagazin „Korea Economic Report“ kommentierte 1989 so: „European industrialists generally seem to view Korea as a second Japan. Given that many feel they were seriously damaged by Japanese exporters in the past, Europeans are committed to ensuring that similar mistakes are not repeated in the case of Korea.“¹³⁹ Auch der Vizepräsident der EG-Kommission, Frans Andriessen, vertrat 1990 bei einem Vortrag in Korea eine ähnliche Meinung. Der wirtschaftliche Erfolg Koreas werde zugleich auch mit „unfairen“ Praktiken in Verbindung gebracht. Diese Parallelität zwischen dem japanischen und dem koreanischen Ver-

¹³⁸ Vgl. Shin, Sang-Hyup, European Integration and Foreign Direct Investment in the EU. The Case of the Korean Consumer Electronics Industry, London 1998, S. 134.

¹³⁹ Kim, Chong-Tae, On the outside looking in? , in: Korea Economic Report, 3/1989, S. 10.

halten sei einer der Gründe dafür, dass Korea unter den asiatischen NICs in Europa sicherlich das schlechte Image hat.¹⁴⁰

Wie bereits erwähnt, schützte die EG ihre Elektroindustrie vor allem aus strategischen Gründen. Den Eingriff mittels ihrer Antidumpingmaßnahmen gegen die verschiedenen Elektrogüter begründete die EG-Kommission, z. B. im Fall der Compact Disk Spieler, „that the injury established has a decisive influence on a whole range of closely related technologies and products, i.e. typewriters, photocopiers, printers, VTRs, etc.“ Im Falle der kleinen Farbfernseher äußerte sie die Befürchtung, „that the Community SCTV (Small Colour TV; der Verfasser) industry could disappear, with further substantial job losses. This in turn, by seriously damaging the television industry’s general market base, would waken its potential further development even in the large screen sector, and this at a crucial time, given the current advance towards high definition television technology. There would be knock-on-effects for the developments and commercial exploitation of other new consumer electronics technologies, such as VCRs and laser video disc players, as well as for the general electronics component industry.“¹⁴¹

Die Importbeschränkungsmaßnahmen der EG stellten sich so in mehrfacher Hinsicht als immer selektiver heraus. Sie richteten sich gegen einzelne Länder und waren produktspezifisch organisiert, wie beispielsweise die Antidumpingmaßnahmen in Bereich der Elektronik. Ein konkretes Beispiel für die selektive Anwendung der Importschutzmaßnahmen war die Antidumpingklage gegen Importe von Farbfernsehern und Autoradios. Die Importe dieser Produkte aus Malaysia und Singapur z. B. blieben von jeglichen Importbeschränkungen durch die EG verschont, obwohl diese beiden Länder zu den Hauptexportländern von Farbfernsehern in die EG gehörten. Darüber hinaus erhöhten sie das Exportvolumen von Autoradios in die Gemeinschaftsländer in der zweiten Hälfte der 80er Jahre um 500%, eine Erhöhung, die doppelt so groß wie die Koreas war.

Der Generaldirektor der EG-Kommission in Korea, Angelos Pangratis, rechtfertigte in einer Diskussion 1991 in Seoul den selektiven Einsatz der Antidumpingmaßnahmen der EG so: „... while Malaysia and Singapore, being the major exporters were not concerned by the proceeding. ... This is the basic characteristic of the anti-dumping instrument, to be selective. It is meant to hit the one who is practicing the unfair approach to the market and not all the others. So, the intention and the basic of the GATT instrument is to be selective.

¹⁴⁰ Gerlach, Europa und die ‚vier Tiger‘, S. 119.

¹⁴¹ Tan, Joyce und Pelkmans, Jacques, Bilateral Trade Relations between Korea and the EC, in: Min, Chung-Ki (Hrsg.), The Economic Cooperation between EC and Korea, S. 109 f.

I do not think we can argue against the instrument for that. It would be extremely unfair if it was the other way round, i. e. if the anti-dumping proceeding could not be selective.”¹⁴²

Diese Importabwehrmaßnahmen der EG erklären sich auch durch die geringen industriellen Verbindungen zwischen europäischen Firmen und koreanischen Unternehmen. Bei den koreanischen Elektrogütern handelte es sich hauptsächlich um eigene Produktionen und um Endfertigungen, die in direkter Konkurrenz zu den EG-Produkten standen. Singapur oder Malaysia aber, in denen Tochterfirmen der wichtigsten europäischen Elektronikkonzerne wie Philips und Grundig ihre End- und Vorprodukte sowie Komponenten für den Re-Export anfertigen ließen, hatten diese Probleme nicht: „It was held that the two firms cannot claim injury from their ‘own’ imports. What if the Philips operation in China starts exporting to the EC and a Korean producer, established in the EC, would file an AD (Antidumping; der Verfasser) case?”¹⁴³

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der Antidumpinguntersuchungen der EG in der Zeit von 1985 bis 1990. Hier ist auch deutlich zu beobachten, dass sich ein hoher Anteil der Antidumpinguntersuchungen gegen die ostasiatischen Länder richtete. Der Einsatz dieses handelspolitischen Instruments erreichte in den Jahren 1987 und 1988 einen Höhepunkt. 18-mal hatte sich Korea mit Antidumpinguntersuchungen der EG auseinander zu setzen und stand damit an dritter Stelle nach Japan und China mit jeweils 19-mal, während die anderen asiatischen NICs, z. B. Taiwan und Hongkong jeweils 8 bzw. 6-mal betroffen waren. Dabei initiierte die EG-Kommission Antidumpinguntersuchungen im Elektroniksektor jeweils 7-mal gegen Korea und Japan, 2-mal gegen Hongkong und jeweils einmal gegen Taiwan und China.

Tabelle 25: Antidumpinguntersuchungen der EG nach ausgewählten Ländern, 1985-1990

	Japan	China	Korea	Taiwan	Hongkong	ASE-AN5*	Ostasien Total	alle Länder
1985	2	1	1	2	0	1	7	36

¹⁴² Ebenda, S. 135.

¹⁴³ Ebenda, S. 113.

1986	1	2	1	0	0	1	5	24
1987	7	0	5	3	1	1	17	39
1988	4	7	5	1	3	4	24	40
1989	2	5	1	1	2	1	12	27
1990	3	4	5	1	0	3	16	43
Total	19	19	18	8	6	11	81	209

* ASEAN5: Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand

Quelle: Dent, The European Union and East Asia, Tabelle A. 8.

G. Koopmann formuliert die Problematik der europäischen Antidumpingpolitik wie folgt: „Die Schutzwirkung der Antidumpingpolitik ist beträchtlich. ... Angesichts der geringen - wieder im Vergleich zu den USA - Transparenz der Antidumpingverfahren in der EG und der umstrittenen Methoden, mit denen die Kommission Dumpingmargen berechnet, drängt sich der Schluss auf, dass Antidumping nicht nur der legitimen Abwehr wettbewerbsverfälschender Geschäftspraktiken dient, sondern auch dazu genutzt wird, wettbewerbsschwache Unternehmen, zumal in ‚strategischen‘ Branchen wie der Elektronikindustrie, vor überlegenen ausländischen Konkurrenten zu schützen und ‚hochzupäppeln‘. Dieser schleichende Protektionismus der Gemeinschaft kontrastiert mit der Aufbruchstimmung und den Wachstumsimpulsen, die das Binnenmarktprogramm verbreitet und verspricht.“¹⁴⁴

Importschutzinstrumente der EG erstreckten sich nicht nur auf die Antidumpingmaßnahmen, sondern auch auf die freiwilligen Exportselbstbeschränkungen. Wie restriktiv die Gemeinschaft ihre Abschottungspolitik betreibt, lässt sich aus folgenden Daten ableiten: Im September 1987 gab es weltweit 135 Exportselbstbeschränkungsabkommen, 69 davon entfielen auf EG-Maßnahmen. Ein Jahr später waren weltweit 261 solcher Beschränkungen bekannt, wobei 138 der EG zuzurechnen waren.¹⁴⁵ Im Jahr 1989 stieg in der EG die Zahl dieser Vereinbarungen auf 186, von denen 90 die einzelnen Mitgliedsländer ergriffen hatten. Die ostasiatischen und die osteuropäischen Länder waren meistens von diesen Importbeschränkungsmaßnahmen betroffen. Allein Japan und Korea mussten ihre Exporte in die Gemeinschaft durch 59 bzw. 18 Vereinbarungen, insbesondere in den Bereichen Automobil, Elektronik und Schuhe, selbst begrenzen. Gegen die osteuropäischen Länder richteten sich 29 Abkommen, wobei die Selbstbeschränkungen vor allem im Bereich der Agrarprodukte, Textilien und Stahlwaren erfolgten (vgl. Tabelle 3).

¹⁴⁴ Koopmann, Handelspolitik der EG im Zeichen des Binnenmarktes, S. 411.

¹⁴⁵ Vgl. IMF, Issues and Developments in International Trade Policy, S. 92 f.

Tabelle 26: Exportbeschränkungsabkommen* der EG sowie einzelner Mitgliedsländer gegen koreanische Industrieprodukte**, 1988/1989

Land	Waren	Maßnahmen	Gültigkeit
EG	Stahl	VER	1978 -
EG	Schuhe	VER	1989 -
EG	Mikrowellenherde	VER	1988 -
EG	Videorecorder	VER	1988 -
EG	TV Bildröhren	VER	1988 -
Frankreich	Schuhe	VER	1988 -
Frankreich	Farbfernseher	Höchstmenge	1983 -
Frankreich	Regenschirme/Spielzeug/Radios/TV/Uhren	Einseitige Importquote	1977 -
Großbritannien	Schuhe	Industrie – Industrie	1977 -
Großbritannien	Videorecorder	Exp. Referenzmenge	1987 -
Großbritannien	Farbfernseher	Industrie – Industrie	1976 -
Großbritannien	Geschirre/Bestecke	Industrie – Industrie	1978 -
Großbritannien	Stahlöffel und –gabeln	Industrie – Industrie	1977 -
Italien	Schuhe	VER	1988 -
Irland	Schuhe	Industrie – Industrie	1979 -
Benelux	Geschirre/Bestecke	Industrie – Industrie	1978 -
Dänemark	Geschirre/Bestecke	Einseitige Importquote	1977 -

* Sofern sie dem GATT bekannt und vor 1989 noch nicht ausgelaufen waren.

** Ohne Textilsektor im Rahmen des MFA

Quelle: Möbius, Uta, Importpolitik der EG, in: DIW-Wochenbericht, 23/1991, S. 316 f.

Die Tabelle 26 zeigt die Exportselbstbeschränkungen koreanischer Industrieprodukte auf der Gemeinschaftsebene bzw. der nationalen Ebene, Stand der Jahre 1988/1989. Ende der 80er Jahre waren nur Schuhe und Elektroprodukte von diesen Maßnahmen betroffen. Die Exportselbstbeschränkungen dieser beiden Produktgruppen wurden sowohl gemeinschaftsweit als auch einzelstaatlich ausgehandelt. Die Tabelle verdeutlicht, dass sich bei diesen „sensiblen“ Produkten die nationalen Restriktionen auf die gemeinschaftlichen verlagerten. Dies erweckt den Eindruck, dass sich eine gemeinsame Importpolitik durchsetzen würde, weil im Zuge der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes einzelne nationale Beschränkungen nicht möglich gewesen wären. Diese Tendenz spiegelt sich auch in der Rücknahme der Anwendung des Art. 115 EWG-Vertrag wider (vgl. Tabelle 1 und 2). In diesem Zusammenhang befürchtete die koreanische Exportindustrie, dass die Gemein-

schaft nach Vollendung des Binnenmarktes ihre Importbarrieren noch stärker erhöhen würde.

Die Expansion der koreanischen Schiffbauindustrie war einer der wichtigen Streitpunkte in den Handelsbeziehungen zwischen der EG und Korea in der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Wie im Kapitel III 3. 2. 2 kurz erwähnt, entwickelte sich Korea bis Mitte der 80er Jahre zur zweitgrößten Schiffbaunation der Welt nach Japan. Der Anteil aller EG-Länder an der Weltproduktion sank in 1985 auf 13%, während Korea und Japan ihren Anteil auf 14,4% bzw. 52,3% steigern konnten. Dank der komparativen Kostenvorteile vermochten die beiden ostasiatischen Länder ihre Wettbewerbsposition im Vergleich mit den europäischen Ländern deutlich zu verbessern. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Position und Entwicklungen der koreanischen Schiffbauindustrie in der Welt.

Tabelle 27: Indikatoren der koreanischen Schiffbauindustrie in der Welt, 1980-1990

		1980	1985	1990
Kapazität (Mio. G/T)	Japan	13,0	13,0	9,5
	Korea	2,8	4,0	4,5
	AWES*	12,0	9,0	6,0
	Total	33,0	31,5	25,5
Aufträge (%)	Japan	52,7	49,3	46,3
	Korea	9,0	10,4	23,8
	AWES	25,8	15,8	17,7
Produktion (%)	Japan	46,5	52,3	43,0
	Korea	4,0	14,4	21,8
	AWES	22,8	16,3	17,9

* Zu AWES (Association of West European Shipbuilders) gehören folgende 14 Mitglieder: 11 EG-Länder außer Luxemburg sowie Finnland, Norwegen und Schweden.

Quelle: Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 260.

Das eigentliche Problem der Schiffbauindustrie in den 80er Jahren bestand vor allem in den Überkapazitäten und Subventionen der jeweiligen Regierungen. Nachdem die EG-Länder zuerst Japan zu einem Kapazitätsabbau und einer Preiserhöhung der Schiffe gedrängt hatten, setzten sie in den späten 80er Jahren auch die koreanischen Regierung zunehmend unter Druck. Im März 1988 legte die EG-Kommission eine Leitlinie ihrer Außenhandelspolitik für den Schiffbau, insbesondere gegenüber Korea fest.¹⁴⁶ Im Zuge ihrer internen Anstrengungen um einen strukturellen Anpassungsprozess betonte die EG-

¹⁴⁶ Vgl. Bulletin der EG, 3/1988, Ziff. 2.2.34.

Kommission, dass die Lösung des EG-Schiffbauproblems von der Zusammenarbeit mit Japan und Korea abhängig sei, weil dem europäischen Schiffbau momentan keine externe Schutzmaßnahme zugute komme. Von der koreanischen Schiffbauindustrie erwarte die EG daher einen „angemessenen Kapazitätsabbau und Wiederherstellung der Preise auf einen normalen Stand“.¹⁴⁷

Die EG-Kommission machte darüber hinaus für die Rezession der europäischen Schiffbauindustrie die ‚unfairen‘ Handelspraktiken Koreas und Japans verantwortlich. Nach ihrer Überzeugung verursachte insbesondere die koreanische Niedrigpreispolitik einen deutlichen Wettbewerbsdruck auf dem europäischen Schiffbaumarkt. Die niedrigen Schiffbaukosten Koreas seien nur durch Staatssubventionen, Dumping und Undurchsichtigkeit der Finanzstruktur der in Unternehmenskonglomeraten integrierten Schiffbauindustrie zu ermöglichen. Deshalb warnte die EG-Kommission, „if the proposed arrangements do not materialize“, dann sollte sie „consider introducing a mechanism for a levy on every loading or unloading in a Community port of a ship purchased from Japan or Korea, provided that the ship was sold at ‚abnormal‘ prices“.¹⁴⁸

Gleichzeitig bemühte sich die EG-Kommission um eine bilaterale Koordinierung mit den Konkurrenzländern. Die EG und Japan führten im April 1988 Verhandlungen, vereinbarten dann eine Preiserhöhung der Schiffe um 35% und auch eine Reduzierung der japanischen Produktion. Im Februar 1989 fand ein Gespräch zwischen dem Vizepräsidenten der EG-Kommission, Martin Bangemann, und dem koreanischen Handels- und Industrieminister in Seoul statt. Der EG-Kommissar verlangte dabei eine kooperative Haltung bei der gemeinsamen Lösung der Schiffbaufrage zwischen der Gemeinschaft, Japan und Korea. Die koreanische Regierung erklärte sich bereit, auf eine Preiserhöhung ihrer Schiffe einzugehen, lehnte aber einen Kapazitätsabbau ab.¹⁴⁹

Als es bei den bilateralen Verhandlungen mit Korea zu keinen befriedigenden Ergebnissen kam, suchte die EG-Kommission eine Lösung im Rahmen multilateraler Verhandlungen, welche bereits die US-Regierung vorgeschlagen hatte. Ende 1989 begann die EG mit den im Rahmen der OECD eingeführten Sondierungsgesprächen mit Korea, Japan und den USA. Die Verhandlungen setzten sich bis in die 90er Jahre hinein fort. Dabei wurden Fragen über die Einhaltung „normaler und fairer“ Wettbewerbsbedingungen, insbesondere über die Abschaffung der direkten staatlichen Subventionen behandelt. Trotz der Eini-

¹⁴⁷ Bulletin der EG, 3/1988, Ziff. 2.1.34.

¹⁴⁸ IMF, Issues and Developments in International Trade Policy, S. 81 f.

¹⁴⁹ Vgl. Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 363.

gung in bestimmten Fragen zogen sich die Verhandlungen über Probleme des Schiffbaus langwierig weiter hin.¹⁵⁰

4. Auswirkungen des EG-Binnenmarktprojektes auf die koreanische Exportwirtschaft

Das EG-Binnenmarktprojekt war als eine weitere Etappe im europäischen Integrationsprozess gedacht. Die EG verfügte über eine sich ergänzende Industriestruktur mit unterschiedlichen Entwicklungsstufen. Dies war der Grund dafür, dass sich die Arbeitsteilung der EG-Länder mit dem Abbau der innergemeinschaftlichen Handelshemmnisse intensivierte. Dies führte dann zur Verstärkung des Binnenhandels zwischen den Gemeinschaftsländern, wie die nachfolgende Tabelle verdeutlicht. Seit Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 ging der EG-Extra-Handel stetig zurück. Die eigentliche EG-Binnenmarktinitiative bestand in erster Linie darin, den innergemeinschaftlichen Handel voranzutreiben. Der Wegfall der Binnengrenzen und die damit erhöhte Leistungsfähigkeit europäischer Unternehmen sollten langfristig bewirken, die Importe aus Drittländern durch den EG-Intra-Handel zu ersetzen.

Tabelle 28: Entwicklung des EG-Extra-Handels (%), 1958-1992

	1958	1965	1970	1980	1985	1987	1992
Exporte	62,8	50,8	46,7	43,8	45,1	41,4	38,7
Importe	64,8	55,1	49,7	51,2	47,1	41,4	40,7

Quelle: Eurostat, Außenhandel. Statistisches Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge, Luxemburg.

Das EG-Binnenmarktprojekt war aber auch als Antwort auf die äußeren Herausforderungen konzipiert, die „insbesondere durch die beiden anderen weltwirtschaftlichen Industriezentren USA und Japan und die ‚neu industrialisierten Länder‘ (NICs) (Südkorea, Singapur, Taiwan, etc.) auf die Gemeinschaft zukommen. Der Binnenmarkt soll die EG-Staaten befähigen, die technologische und ökonomische Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu erhalten bzw. wiederherstellen“.¹⁵¹ Die Importpolitik der EG nahm so im Verlaufe der Realisierung ihres Binnenmarktprogramms qualitativ einen neuen Charakter an. In den Drittländern herrschte allgemein Unsicherheit über die endgültige Ausgestaltung des Binnenmarktprogramms vor.

Die Befürchtungen der Drittländer verknüpften sich mit der Frage, ob die Realisierung des Binnenmarktes zu einer „Festung Europa“ führen könnte. Diese Befürchtungen waren

¹⁵⁰ Vgl. Gesamtbericht der EG 1989, Ziff. 743; 1990, Ziff. 844; 1991, Ziff. 1048; 1992, Ziff. 995.

¹⁵¹ Gerlach, Europa und die ‚vier Tiger‘, S. 219.

nicht unbegründet. Die Handelspolitik der EG entwickelte sich in der zweiten Hälfte der 80er Jahre deutlich in eine protektionistische Richtung. Das gemeinschaftliche Handelsinstrument zum Schutz gegen unfaire Handelspolitiken wie Dumping wurde ausgebaut und verschärft. Importabwehrmaßnahmen wie Mengenbeschränkungen weiteten sich aus. Grauzonenmaßnahmen wie beispielsweise Exportselbstbeschränkungsabkommen wurden immer häufiger als bequeme Umgehung der GATT-Regeln ergriffen.

Man befürchtete ferner, dass die Importpolitik der EG sich durch Überführung bestehender Importbarrieren der einzelnen Mitgliedsländer in den gemeinschaftlichen Rahmen insgesamt noch restriktiver gestalten würde. In der Tat blieben in den sensiblen Bereichen wie Textil- und Bekleidungen, Schuhe, Elektronikgüter und Automobile nach 1992 die Gemeinschaftsquoten stabil. Das EG-Binnenmarktprojekt entfaltete damit ein gemeinschaftsinternes Liberalisierungsprogramm, von dem Drittstaaten nicht unbedingt profitieren sollten. Im Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts von 1985 hatte die EG-Kommission bereits ihre Absicht deutlich gemacht: „Die handelspolitische Identität der Gemeinschaft muss konsolidiert werden, damit anderen Handelspartnern nicht die Vorteile des größeren Gemeinschaftsmarktes geboten werden, ohne dass sie selbst Zugeständnisse machen.“¹⁵²

Vor diesem Hintergrund wurden die asiatischen NICs von der restriktiven Importpolitik der EG besonders betroffen. Die EG sowie andere westliche Industrieländer betrachteten diese Länder nun als sog. fortgeschrittene Schwellenländer und behandelten sie nun anders als die übrigen Entwicklungsländer. Diese neue Differenzierung hatte schwerwiegende Folgen; so kürzte die EG z. B. bei der Änderung des APS für den Zeitraum 1986-1990 die Kontingente von 10 sensiblen Produkten Koreas um 50%.¹⁵³ Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EG schlug 1990 der EG-Kommission vor, diejenigen Entwicklungsländer von Zollpräferenzen der EG auszuschließen, deren Pro-Kopf-Einkommen höher als in einem Mitgliedsland der EG war. Das würde vor allem die asiatischen NICs treffen; oder die Gewährung des APS sollte von der Marktöffnungspolitik dieser Länder abhängig gemacht werden.¹⁵⁴ Bereits die USA hatten in 1989 die Zollvergünstigungen gegenüber den asiatischen Schwellenländern gestrichen.

Die Einbeziehung der osteuropäischen Staaten in den Integrationsprozess der EG seit Ende der 80er Jahre wirkte sich auch auf den Außenhandel der asiatischen NICs mit den

¹⁵² Kommission der EG, Vollendung des Binnenmarktes, S. 7.

¹⁵³ Vgl. Kommission der EG, Die Europäische Gemeinschaft und die Republik Korea, S. 7.

¹⁵⁴ Vgl. Möbius, Importpolitik der EG, S. 321.

EG-Ländern negativ aus. Die Gemeinschaft hob die gegenüber den Ländern Osteuropas bestehenden quantitativen Restriktionen im Industriegüterbereich auf und gewährte darüber hinaus diesen Ländern das APS. Eine Reihe dieser handelspolitischen Maßnahmen der EG beschreiben die relativen Wettbewerbsnachteile der asiatischen Tigerstaaten einschließlich Korea auf dem europäischen Markt, zumal beide Regionen eine ähnliche Industriestruktur bzw. einen fortgeschrittenen wirtschaftlichen Entwicklungsstand besaßen.

Die EG hielt insbesondere aus politischen Gründen eine Intensivierung des Außenhandels mit den osteuropäischen Staaten für notwendig. In diesem Zusammenhang kritisierte die Vereinigung der asiatisch-pazifischen Handelskammern die geschickte Außenhandelspolitik der Gemeinschaft so: „Vor wenigen Jahren schien es noch, als sei die Gefahr einer ‚Festung Europa‘ gebannt, denn die Handelspolitik der EG stand im Rampenlicht der Weltöffentlichkeit ... Mittlerweile blickt jedoch alles nach Osteuropa, während die EG-Politik gegenüber den westlichen Nachbarn kaum noch die Gemüter bewegt. Die EG-Kommission könnte die Situation nutzen – so wird befürchtet –, um die bis Ende 1992 angestrebte Liberalisierung im Innern Europas doch noch durch eine Erhöhung der Schutzwälle an den EG-Außengrenzen zu kompensieren. Die Furcht, dass entsprechende Maßnahmen vor allem gegen die asiatisch-pazifische Region gerichtet sein könnten, erscheint nicht unbegründet, denn gegenüber Osteuropa hat die EG derzeit eine besondere Verantwortung, und einem Handelskonflikt mit den Vereinigten Staaten wird sie sicherlich aus dem Wege gehen. Die asiatischen Schwellenländer und Japan könnten somit zum Prellbock werden, der den ganzen Druck protektionistischer Bestrebungen aus der EG allein abfangen muss.“¹⁵⁵

Wie oben dargestellt, ergriff die EG in der zweiten Hälfte der 80er Jahre eine Reihe protektionistischer Maßnahmen, die gezielt gegen Japan und die asiatischen NICs gerichtet waren. Die koreanische Regierung wie auch koreanische Unternehmen verfolgten diese Entwicklung mit zunehmender Besorgnis. Mit Blick auf das EG-Binnenmarkt-projekt beurteilte der Präsident des „Korea Trade Center“ in Brüssel die künftige Handelspolitik der EG im März 1989 wie folgt: „The rising anti-dumping charges against Korean imports in the EC are closely associated with the anticipated single EC market in 1992. ... And such a protectionist policy will continue at least for the next 5-10 years to allow for industrial realignment in the process of integration ... will gradually become stronger since the EC's

¹⁵⁵ Die pazifischen Länder wollen nicht Opfer der protektionistischen EG-Politik werden, in: Handelsblatt vom 4.10.1990.

integration.“ Um diese Handelsbarrieren zu umgehen, betonte er weiter, müssen die koreanischen Firmen ihre Produktionsstätten im EG-Raum zügig aufbauen.¹⁵⁶

Direktinvestitionen innerhalb der EG wurden häufig als wichtige Binnenmarktstrategien der Unternehmen aus Drittländern angesehen. Investitionen der koreanischen Unternehmen in der Gemeinschaft zielten hauptsächlich auf eine Umgehung der Importbeschränkungen und damit auf eine Sicherung ihrer Marktanteile. Derartige Investitionen nahmen seit Mitte der 80er Jahre kontinuierlich zu und beliefen sich 1989 bereits auf 54 Mio. US-Dollar in 75 verschiedenen Projekten. Die Summe dieser Projektfinanzierungen machte jedoch nur einen Anteil von 4% an den gesamten koreanischen Auslandsinvestitionen aus. Dies war sehr gering im Vergleich zu Japan, dessen Direktinvestitionen in der EG in 1987 bereits 6,6 Mrd. US-Dollar betragen. Das direkte Engagement koreanischer Firmen auf dem europäischen Markt wurde trotzdem als ein ungewöhnliches Vorgehen betrachtet, denn die Investitionsrichtung geht allgemein von den Industrieländern in die Entwicklungsländer, um die Fertigungskosten zu reduzieren. Es ist daher beachtlich, dass von den anderen asiatischen NICs allein Korea ein nennenswertes Investitionsvolumen in der EG anlegen konnte. Mit Sicherheit hing dies mit der hohen Konzentration koreanischer Unternehmen zusammen, da nur ab einer bestimmten Unternehmensgröße Investitionen im globalen Maßstab zu erwarten waren.

Der Schwerpunkt der koreanischen Investitionen in der EG lag in der verarbeitenden Industrie (48%) und im Handels- und Dienstleistungssektor (44%). Neben den Direktinvestitionen gab es 227 Niederlassungen verschiedener Handelsunternehmen nach dem Stand von 1989.¹⁵⁷ Von den Investitionen der verarbeitenden Industrien nahm der Elektroniksektor den Hauptteil ein. Dabei handelte es sich vor allem um Produktionsstätten für Konsumelektronik, die in der zweiten Hälfte der 80er Jahre das Hauptziel der Importbeschränkungen der EG war. Lucky-Goldstar z. B. begann in 1987, Fernsehgeräte und Videorecorder in Deutschland zu produzieren und baute auch eine Produktionsstätte für Mikrowellenherde in Großbritannien. Die nachfolgende Tabelle zeigt die wichtigsten Produktionsstandorte koreanischer Firmen in Europa.

Tabelle 29: Wichtige Produktionsinvestitionen koreanischer Unternehmen in Europa, Stand 1990

Jahr	Unternehmen	Produkte	Land
1982	Samsung	Farbfernseher	Portugal

¹⁵⁶ Korea Economic Report, 3/1989, S. 16.

¹⁵⁷ Vgl. Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 433.

1986	Lucky-Goldstar	Farbfernseher, Videorecorder	Deutschland
1987	Samsung	Mikrowellenherde, Videorecorder	Großbritannien
1988	Daewoo	Mikrowellenherde, Videorecorder	Frankreich
1988	Daewoo	Videorecorder	Großbritannien
1988	Lucky-Goldstar	Mikrowellenherde	Großbritannien
1989	Haitai	Autoradios	Frankreich
1989	Samsung	Farbfernseher	Ungarn
1989	Samsung	Farbfernseher	Türkei
1989	Samsung	Videorecorder	Spanien
1990	Daewoo	Hydraulikbagger	Belgien
1990	Samsung	Farbfernseher	Großbritannien
1990	Lucky-Goldstar	Kühlschränke	Italien
1990	Daewoo	Ölraffinerie	Belgien

Quelle: Dent, The European Union and East Asia, S. 197.

Mit den Investitionen koreanischer Unternehmen in ihre Produktionsstätten im EG-Raum waren jedoch viele Folgeprobleme verbunden. Die Vorschriften des sog. „Local Content“ machten eine einfache Montageproduktion in der EG unmöglich und verlangten für die Anerkennung als EG-Produkte die Verwendung von Vorprodukten aus der Gemeinschaft. Mit dieser Regelung beabsichtigte die EG hauptsächlich, die steigenden Investitionen der Drittländer zur Umgehung der Importbeschränkungen zu kontrollieren. So wurde z. B. für Automobile ein Anteil der EG-Wertschöpfung von 75 bis 80%, für elektronische Produkte eine Rate von mindestens 45% gefordert. Es ergaben sich jedoch Schwierigkeiten bei der gemeinsamen Durchführung dieser Vorschriften innerhalb der EG wegen der unterschiedlichen Haltung ihrer Mitgliedsländer. Großbritannien z. B. lehnte einen vorgeschriebenen Local Content für die japanischen Automobilproduzenten im eigenen Land ab, während Frankreich und Italien eine solche Regelung forderten. Die beiden Länder drohten sogar damit, Importe japanischer Fahrzeuge aus Großbritannien zu blockieren, falls ein bestimmter Local Content nicht eingehalten würde.

Die Vorschriften des Local Content standen in engem Zusammenhang mit der Antidumpingpolitik. Die Anwendung der Antidumpingmaßnahmen wurde nun auch auf diejenigen Produkte ausgeweitet, die in der EG selbst hergestellt wurden und deren EG-Wertschöpfung unter dem verlangten Anteil lag, sofern die gleichartigen Produkte dieses

ausländischen Herstellers einem Antidumpingzoll unterlägen.¹⁵⁸ Mit dieser Local-Content-Politik verfolgte die EG gleichzeitig eine Regional- und Strukturpolitik. Durch ausländische Direktinvestitionen in der EG sollten neue Arbeitsplätze geschaffen und damit die regionalen wirtschaftlichen Wachstumsprozesse gefördert werden. Das vorrangige Ziel der Local-Content-Politik der EG jedoch bestand im Schutz der europäischen Industrie. Den Zusammenhang zwischen dem handels- und industriepolitischen Charakter dieser Politik bezeichnete der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft so: „Der Verdacht eines strukturgestaltenden Protektionismus, der auf die selektive Förderung einzelner Branchen gerichtet ist, erhärtet sich, wenn man sieht, wie die Gemeinschaft und einzelne Mitgliedsstaaten ausländische Unternehmen daran zu hindern suchen, Anti-Dumping und mengenmäßige Selbstbeschränkungen durch Direktinvestitionen in der EG zu umgehen.“¹⁵⁹

Von der Local-Content-Politik der EG waren auch die Direktinvestitionen der koreanischen Unternehmen betroffen. In den eigenen Produktionsstätten im EG-Raum sah sich z. B. der Elektrokonzern Samsung insbesondere vor zwei Probleme gestellt: „Einerseits sind die erforderlichen Komponenten innerhalb der Gemeinschaft überhaupt nicht verfügbar, andererseits sind sie wegen der anderen Kalkulationsgrundlage und Kapazitätsauslastung des europäischen Unternehmens mit den entsprechenden koreanischen Teilen hinsichtlich des Preises nicht wettbewerbsfähig.“¹⁶⁰ So stellten die Local-Content-Forderungen für die koreanischen Firmen einen großen Wettbewerbsnachteil dar. Die koreanischen Exportprodukte waren nur durch Massenfertigung unter Ausnutzung niedriger Lohnkosten auf dem Weltmarkt auf eindrucksvolle Weise konkurrenzfähig gewesen. Den koreanischen Exportindustrien fehlten nun wettbewerbsfähige mittelständische Zulieferfirmen, die mit ihnen gemeinsam in der EG zusammenarbeiten könnten. So erwies sich der Versuch als nicht erfolgreich, die Importbeschränkungen der EG durch Direktinvestitionen zu umgehen. Die koreanischen Industrieunternehmer betrachteten nunmehr die Übernahme von im EG-Raum angesiedelten Unternehmen und Jointventures mit technologieintensiven europäischen Firmen als ein effizientes Mittel zur Überwindung der EG-Importbeschränkungsmaßnahmen. Dies wird im nächsten Kapitel untersucht.

¹⁵⁸ Verordnungen der EG, Nr. 1761/87, 2423/88 und 288/89, in: ABl. der EG, L 256 vom 26.6.1987, L 209 vom 2.8.1988 und L 33 vom 4.2.1989.

¹⁵⁹ Zit. nach Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik, S. 171.

¹⁶⁰ Handelsblatt vom 11.7.1987.

5. Marktöffnungspolitik Koreas und Konflikte mit der EG

5.1. Koreanische Importschutzpolitik

Bei der ersten Konsultation auf hoher Ebene zwischen der EG und Korea im März 1983 stellte die EG-Kommission fest, das Handelsbilanzdefizit mit Korea von etwas über einer Mrd. ECU sei nicht übermäßig besorgniserregend, solange das Defizit nicht weiter wachse und der Handel sich harmonisch entwickle. Es bestünden weiterhin Möglichkeiten für eine beträchtliche Expansion des Handelsvolumens zwischen beiden Seiten.¹⁶¹ Als sich in den folgenden Jahren das Handelsdefizit zuungunsten der Gemeinschaft vergrößerte, kritisierte die EG 1986 die koreanische Marktöffnungspolitik so: „Trotz der Versuche zur Liberalisierung des koreanischen Marktes heben die Industrieunternehmen und die Exporteure der Gemeinschaft den nach wie vor protektionistischen Charakter des koreanischen Marktes hervor mit seinen vorübergehenden ‚Sofortmaßnahmen‘, immer noch viel zu hohen Zöllen und vor allem all den übrigen zollfremden Hindernissen.“¹⁶²

Der durchschnittliche Zolltarif Koreas in 1982 betrug 23,7%. Danach wurde er weiter reduziert und 1988 schließlich auf 18,1% verringert. Er lag aber dennoch deutlich höher als der in anderen Industrieländern. Im gleichen Jahr betrug etwa der durchschnittliche Zollsatz in den USA 6,2%, in Japan 5,8% und in der EG 7,9%. Der koreanische Zolltarif für Industrieprodukte betrug 16,9% in 1988, während die USA, Japan und die EG jeweils 6,1%, 4,6% bzw. 6,7% erhoben. Im Jahre 1990 wurde der Zolltarif in Korea weiter gesenkt. Er belief sich auf durchschnittlich 11,4% und für Industrieprodukte auf 9,7%, wie die nachfolgende Tabelle zeigt. Jedoch die Zollsätze für landwirtschaftliche Erzeugnisse und auch für bestimmte Produkte, etwa Konsumgüter, waren immer noch zu hoch. Bei Importen von Fahrzeugen und elektrotechnischen Produkten wurden Zölle von 50% bzw. 30% erhoben. Obwohl die koreanische Regierung im Verlaufe der 80er Jahre ihre Außenzölle stark reduzierte, bildete die Zollfrage einen der wichtigen Streitpunkte in den Handelsbeziehungen zwischen Korea und der EG.

Tabelle 30: Zolltarife Koreas ausgewählter Produkte, 1982-1990

	1982	1984	1988	1990
Agrarprodukte	31,4	29,6	25,2	19,9
Industrieprodukte	22,6	20,6	16,9	9,7
davon Rohstoffe	11,9	10,6	9,8	3,9

¹⁶¹ Bulletin der EG, 3/1983, Ziff. 2.2.45.

¹⁶² Kommission der EG, Die Europäische Gemeinschaft und die Republik Korea, S. 7.

Vorprodukte	21,5	18,7	17,1	10,7
Fertigwaren	26,4	24,7	19,1	11,2
Durchschnitt	23,7	21,9	18,1	11,4

Quelle: GATT, Trade Policy Review. Korea, Vol. I, Genf 1992, S. 71.

Während der 80er Jahre nahm die koreanische Regierung aktiv eine Importliberalisierung in Angriff. Bis zum Ende der 70er Jahre betrug der Anteil importlizenzenpflichtiger Produkte an den gesamten Importwaren Koreas mehr als 35%. D. h. Korea verhängte über mehr als 35% der gesamten Importwaren bestimmte Importbeschränkungen. In den Konsultationen auf hoher Ebene mit der EG-Kommission 1984 stellte die koreanische Regierung einen Handelsliberalisierungsplan vor, wonach Korea 1988 den Liberalisierungsstand der Industrieländer erreichen sollte. Bei dieser Gelegenheit übergab die EG-Kommission eine Wunschliste mit 129 Produkten, an deren Liberalisierung die Gemeinschaft sehr interessiert war. Diese Produktgruppe umfasste nicht zuletzt Konsumgüter wie Autos, Tabak und Spirituosen, Agrarprodukte wie Rindfleisch und Käse (21), chemische Produkte (64) sowie Maschinen (16).¹⁶³ In 1988 erhöhte sich die koreanische Liberalisierungsrate der Importe auf 95,3%.

Die EG erkannte die Importliberalisierungsanstrengungen Koreas zwar an, hielt die Zollsätze für bestimmte Produkte jedoch für immer noch zu hoch und auch die Marktöffnungsbereitschaft für zu zögerlich. Bei der fünften Konsultation auf Ministerebene im September 1988 wies daher der für Außen- und Handelspolitik zuständige EG-Kommissar, Willy de Clercq, darauf hin, dass Korea in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen an Gewicht gewonnen habe und deshalb als führende Handelsmacht auch mehr Verantwortung übernehmen müsse. Er forderte die koreanische Regierung auf, noch bestehende nichttarifäre Handelshemmnisse abzubauen und auch den europäischen Firmen weitgehend unbeschränkte Unternehmensfreiheit zu gewähren. Darüber hinaus müsse der Importliberalisierung Koreas auch eine Liberalisierung der Wirtschaftspolitik folgen.¹⁶⁴

Angesichts der wirtschaftlichen Erfolge wurde Ende der 80er Jahre über den koreanischen Beitritt zur OECD geredet. Der koreanische Finanzminister äußerte sich einmal zu diesem Thema: „Ich glaube, man sollte sich an eine bestimmte Reihenfolge halten: erst Handelsliberalisierung, dann Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs und schließlich des Kapitalmarktes. Unser Importliberalisierungsprogramm läuft schon eine Weile, mit

¹⁶³ Vgl. Bulletin der EG, 7-8/1984, Ziff. 2.2.24 und Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 387, Anmerkung 193.

¹⁶⁴ Vgl. Bulletin der EG, 9/1988, Ziff. 2.2.28; Handelsblatt vom 19.9.1988.

der Aufhebung der Devisenrestriktionen haben wir begonnen. Danach kommt die Liberalisierung des Kapitalverkehrs dran. Mit anderen Worten: Wir sind dabei, die Anforderungen zu erfüllen, die an ein OECD-Land gestellt werden. ... Für uns ist aber aus eigenem Interesse wichtig, dass wir die Bedingungen für die Mitgliedschaft sehr bald erfüllen werden“.¹⁶⁵

Aber die Haupthandelspartner Koreas drängten weiter auf eine schnellere Marktöffnung. Dabei benutzten sie das bilaterale Handelsungleichgewicht als Druckmittel zur Importliberalisierung. Bei seinem Besuch in Korea 1988 machte der deutsche Außenminister, Hans-Dietrich Genscher, darauf aufmerksam, dass der deutsche Import aus Korea mit über 30% mehr als dreimal so stark stiege wie der Export aus Deutschland nach Korea, wodurch sich das deutsche Handelsbilanzdefizit seit 1986 verdoppelt habe. Nach seiner Einschätzung werde Korea der ihm zugewachsenen weltwirtschaftlichen Verantwortung nicht gerecht. Er führte weiter aus, die Zeit sei reif, dass Korea der OECD beitrete. Ein exportorientiertes Land würde sich irgendwann ins eigene Fleisch schneiden, wenn es zwar die weltweite Marktöffnung auf seine Fahnen schreibe, dabei aber den eigenen Markt vergesse.¹⁶⁶

Der Druck zur Öffnung des koreanischen Marktes, der nicht allein von der EG ausging, verstärkte sich, als Korea in der zweiten Hälfte der 80er Jahre sehr hohe Handelsbilanzüberschüsse durch seine Exportexpansion erzielte und damit zunehmend als ein potentiell wichtiger Importmarkt angesehen wurde. Gegenüber den EG-Ländern betrug der Handelsbilanzüberschuss Koreas weniger als 1,6 Mrd. US-Dollar in der Zeit von 1983 bis 1985, stieg aber in nachfolgenden drei Jahren auf 5,2 Mrd. US-Dollar (vgl. Tabelle 16 und 21).

Insbesondere die zunehmenden Handelsüberschüsse und die daraus resultierenden Handelskonflikte mit den USA beunruhigten Korea sehr. Die USA unterstellten 34 Ländern einschließlich Korea unfaire Handelspraktiken, da diese Länder ihre Märkte durch beträchtliche Handelsbarrieren gegen amerikanische Produkte abschotteten. Wenn diese Probleme fortbestehen würden, dann drohten die USA, angemessene Importbeschränkungsmaßnahmen durch Anwendung der sog. Section 301 des US-Trade Act zu ergreifen. Angesichts dieses Drucks musste die koreanische Regierung über konkrete Maßnahmen einer Marktöffnung mit den USA verhandeln und in bilateralen Abkommen im Juli 1986 und 1987 Konzessionen eingehen. Sowohl für Industrieerzeugnisse wie auch für Agrar-

¹⁶⁵ Ziesemer, Bernd, Die Welt braucht Korea, in: Wirtschaftswoche vom 19.8.1988, S. 52.

¹⁶⁶ Genscher fordert Seoul zur Öffnung des Marktes auf, in: Handelsblatt vom 5.7.1988.

produkte und den Dienstleistungssektor sollte der Marktzugang erleichtert und die Importzölle vor allem für Konsumgüter stark reduziert werden.¹⁶⁷

Die Handelskonflikte mit den USA veranlassten die koreanische Regierung, die Außenhandelsstruktur sowohl sektoral wie auch regional zu diversifizieren. Nun bemühte sie sich nicht nur um eine Exportdiversifizierung, sondern auch um eine differenzierte Importdiversifizierung. Angesichts des großen Handelsdefizits gegenüber Japan sollten Importe aus den USA und den EG-Ländern verstärkt werden. Korea bezog einen Großteil der Investitionsgüter, Komponenten und Grundstoffe seit Beginn einer exportorientierten Industrialisierung aus Japan. Durch den Import gerade dieser Industrieprodukte entstand das sich ständig vergrößernde Defizit. Um diese einseitige Abhängigkeit von Japan zu verringern, ergriff die koreanische Regierung jetzt Maßnahmen. Im April 1987 kündigte sie an, dass zukünftig 226 Produktgruppen nicht mehr aus Japan geliefert werden sollten. Dabei handelte es sich insbesondere um Industriegüter wie Elektronik (60) und Maschinenbau (114). Den Unternehmen, die diese Produkte aus den USA und der EG importierten, wurden Privilegien bei der Kreditaufnahme zum Kauf von Rohmaterialien und Komponenten eingeräumt.¹⁶⁸ Einer Untersuchung zufolge, die 1988 ein koreanisches Wirtschaftsinstitut durchgeführt hatte, erwiesen sich Maschinen allgemein und auch chemische Erzeugnisse europäischer Hersteller auf dem koreanischen Markt gegenüber Produkten von japanischen Unternehmen als wettbewerbsfähiger.¹⁶⁹

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Struktur der Exportwaren aus der EG nach Korea. Unter den EG-Exporten dominierten Investitionsgüter, insbesondere die Produkte des Maschinenbaus. Die zweitgrößte Warengruppe bildeten chemische Erzeugnisse mit einem Anteil von 15,4% in 1990. Auf diese beiden Produktgruppen konzentrierten sich die Exporte der EG-Länder nach Korea. Mit großem Abstand folgten Metallwaren, Fahrzeuge und elektrotechnische Erzeugnisse.

Tabelle 31: Sektorale Struktur der wichtigen Exportwaren der EG nach Korea (%), 1986-1990

	1986	1990
Nahrungsmittel, Getränke usw.	2,4	2,5
Rohstoffe, Öle, Fette	3,1	2,7
Chemische Erzeugnisse	16,4	15,4

¹⁶⁷ Vgl. Trade warning to South Koreans, in: Financial Times vom 4.9.1987.

¹⁶⁸ Vgl. Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 315.

¹⁶⁹ Kim, Bak-Soo, Changes in Trade Structure between the EC and Korea, in: Kim, Bak-Soo (Hrsg.), The Asian Dimension of EC Integration. Problems and Prospects, Seoul 1993, S. 125.

Verschiedene verarbeitete Waren*	21,7	24,0
Maschinen und Fahrzeuge	42,6	46,2
Spezielle Artikel	12,7	9,0

* STIC 6+8: Sonstige Industrieprodukte: Waren aus mineralischen Stoffen, Metallwaren, Bekleidungen, Schuhe, Reiseartikel usw.

Quelle: Tan, Joyce und Pelkmans, Jacques, Bilateral Trade Relations between Korea and the EC, S. 116.

Aus Sicht der EG hatte sich Korea im Verlauf der zweiten Hälfte der 80er Jahre zu einem beachtlichen Konsumgütermarkt entwickelt. Gemessen an der Zahl seiner Haushalte und den Verbrauchereinkommen war Korea nach Japan zum zweitgrößten Konsumgütermarkt in Asien bis zum Ende der 80er Jahre herangewachsen. Der Geschäftsführer der Deutsch-Koreanischen Industrie- und Handelskammer, Florian Schuffner, beurteilte die Nachfragesituation dieser ausländischen Produkte in Korea so: „Die Wachstumsraten dürften jedoch im Konsumgüterbereich in den kommenden Jahren überdurchschnittlich sein, da die Koreaner, ebenso wie die Japaner, sehr markenbewußt sind und ausländische Prestigenamen den heimischen Marken vorziehen. Mit der zunehmenden Liberalisierung der Importe und dem weiteren Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen dürfte sich hier ein interessanter neuer Markt auftun. Mit großen Engagement, aufmerksamer Marktbeobachtung ... kann man in Korea Geld verdienen.“¹⁷⁰ Zu diesen Konsumgütern gehörten vor allem auch hochwertige Automobile, alkoholische Getränke, elektronische Erzeugnisse und Luxuswaren wie Bekleidungen, Schuhe, Reiseartikel und Juwelen.

Anders als in der EG war der Einsatz handelspolitischer Instrumente wie etwa Antidumpingmaßnahmen oder Exportselbstbeschränkungen in Korea ungebräuchlich. Korea setzte derartige Importabwehrmaßnahmen gegen EG-Produkte nicht ein. Die Zollsätze spielten nun keine wichtige Rolle mehr und Importkontingentregelungen wurden größtenteils aufgehoben. Die landwirtschaftlichen Erzeugnisse der EG-Länder wurden nur bis 1990 für den koreanischen Markt gesperrt. Dieser Fortschritt bei der Marktöffnung erweckte den Eindruck, als ob Korea sich in kurzer Zeit zu einer freien Handelsnation entwickelt hätte und die Spannungen mit der EG schnell beendet gewesen wären.

Dies war nicht der Fall. Im Zuge einer fortschreitenden Entwicklung negativer Handelsbilanzen seit Beginn der 90er Jahre (vgl. Tabelle 21) ergriff die koreanische Regierung eine Reihe restriktiver Importmaßnahmen, um „den raschen Importdrang zu zähmen, die Schäden für die heimische Industrie in Grenzen zu halten und dem nicht notwendigen Konsumrausch Einhalt zu gebieten“, wie es das Handels- und Industrieministerium be-

¹⁷⁰ Schuffner, Florian, Im Konsumgüterexport sind noch erhebliche Wachstumsraten zu erwarten, in: Handelsblatt vom 13-14.11.1987.

gründete.¹⁷¹ Dies stoppte die bisherige Marktöffnungspolitik und führte damit erneut zu Spannungen mit der EG. Der Anlass für den verschärften Handelsstreit zwischen Korea und der Gemeinschaft bestand vor allem in indirekten Handelsbarrieren, bei denen es sich um verschiedene administrative und verdeckte Maßnahmen handelte. Dies betraf die Anwendung unterschiedlicher Inlandsteuergesetze, die Verpflichtung zum Nachweis und zur Kennzeichnung der Herkunft von Importwaren, Zollabfertigungsverzögerungen und Antikonsum-Kampagnen.

Zunächst wurden bei bestimmten Produkten wie Spirituosen und Fahrzeugen für ausländische und koreanische Produkte unterschiedliche Verbrauchssteuersätze erhoben. Hinzu kamen noch speziell für Importprodukte erhobene hohe Sondersteuern. Z. B. ein hochwertiges ausländisches Fahrzeug wurde so besteuert: „Zu dem 15%igen Einfuhrzoll kommt bei Fahrzeugen über 2000 ccm eine spezielle Verbrauchssteuer von 25%, ein auf diese Steuer zu entrichtende, tatsächlich so genannte ‚Erziehungssteuer‘ von 30%, eine auf den Verkaufspreis zu zahlende Mehrwertsteuer von 10%, eine 6% des Verkaufspreises betragende Registrierungsgebühr, die obligatorische Zeichnung von niedrig-verzinslichen UB-Bahnanleihen in Höhe von 20% des Verkaufspreises sowie eine Anschaffungssteuer in Höhe von 2 beziehungsweise (bei einem Wert von mehr als 140 000 DM) von 15% des Verkaufspreises. Ein hochwertiges ausländisches Fahrzeug kostet in Korea leicht doppelt soviel wie im Fertigungsland.“¹⁷²

Als eine der hervorstechenden Diskriminierungen ausländischer Produkte betrachteten die EG-Unternehmen die Kennzeichnungspflicht von Importpreisen. Importeure bestimmter Konsumgüter mit mehr als 100 verschiedenen Produkten wurden aufgefordert, den jeweiligen Importpreis neben dem Einzelhandelspreis aufzukleben, während die heimischen Hersteller nur den Großhandelspreis angeben mussten. Diese Vorschrift vermittelte den Verbrauchern den Eindruck, dass mit Importwaren erheblich höhere Gewinne erzielt würden als mit einheimischen Waren. Dies führte schließlich zu einer negativen Bewertung ausländischer Produkte durch die Verbraucher. Darüber hinaus forderte das koreanische Zollamt eine genaue Kennzeichnung des Ursprungslandes auf den importierten Produkten, akzeptierte jedoch auch eine Bezeichnung wie „Made in Europe“ nicht, da es sich nicht um ein Land handele. Die Kennzeichnung dürfe auch nicht in Korea erfolgen und müsse auf dem Produkt selbst, und nicht auf den Packungen angebracht werden. Als

¹⁷¹ Lee, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft, S. 388.

¹⁷² Handelsblatt vom 30.9.1993.

Folge dieser Regelung ergab sich ein zusätzlicher Kostenanstieg der ausländischen Produkte.¹⁷³

Zur weiteren Benachteiligung gehörte die eigenmächtige Steuer- und Zollbemessung koreanischer Beamten. Das Steuer- bzw. Zollamt erkannte bei bestimmten Produkten die zwischen Importeuren und ausländischen Unternehmen ausgehandelten Importpreise nicht an. Stattdessen wurde der Importpreis auf andere Weise (sognannte „standard ratio“) vom Steueramt ermittelt, so dass sich der Importpreis erhöhte. Über diese Art der Importbeschränkungsmaßnahmen klagte die Deutsch-Koreanische Handelskammer wie folgt: „Im Bereich nicht-tarifärer Hemmnisse sind administrative Beschränkungen so allgemein formuliert, dass die Behörden nach eigenem Ermessen Genehmigungen, Beschränkungen oder Verbote aussprechen können. Administrative Verfahren sind zudem nur schwer verständlich und außerordentlich schwerfällig“.¹⁷⁴

Die ausländischen Unternehmen empfanden besonders die Antikonsum-Kampagne in Korea als äußerst provokativ. Sie waren überzeugt, dass diese Aktion von der Regierung unterstützt wurde, hauptsächlich, um den Konsum der Importprodukte einzuschränken. Die Antikonsum-Kampagne richtete sich im allgemeinen gegen ausländische Luxuswaren. Die Importeure dieser Luxuswaren wurden gebeten, ihre Schaufenster weniger auffällig zu dekorieren bzw. kleinräumig zu gestalten. Die Käufer z. B. ausländischer Luxuswagen sahen sich dem Vorwurf eines „unpatriotischen“ Verhaltens ausgesetzt und wurden außerdem mit einer Steueruntersuchung bedroht. Von diesen Maßnahmen waren insbesondere deutsche Fahrzeuge stark betroffen. Die in Korea tätigen Repräsentanten der deutschen Wirtschaft erklärten u. a. 1993 in einem Thesenpapier: „Über kurz oder lang werde sich für die Importeure deutscher Autos die Frage nach dem Sinn und Nutzen einer weiteren Präsenz in Korea stellen“.¹⁷⁵ Nach massivem Protest aus der EG bzw. den USA wurde die Antikonsum-Kampagne eingestellt, jedoch die Benachteiligungen ausländischer Produkte bestanden weiterhin. Verschiedene administrative und indirekte Importbeschränkungsmaßnahmen Koreas zielten vor allem darauf ab, die steigenden Handelsdefizite durch die Importbeschränkungen der Konsumgüter abzubauen.

5. 2. Streit um den Schutz geistigen Eigentums

¹⁷³ Vgl. EG-Handelskammer in Korea, Trade and Investment Issues 1993, Seoul 1993, S. 64 f.; Erhebliche Behinderungen für Handel und Investitionen verärgern die Unternehmen, in: Handelsblatt vom 23.3.1994.

¹⁷⁴ Ebenda.

¹⁷⁵ Käufer von Import-Pkw an den Pranger gestellt, in: Handelsblatt vom 17.5.93; EG-Handelskammer in Korea 1993, S. 98 f.

Einer der größten Streitpunkte zwischen Korea und der EG war bis Anfang der 90er Jahre die Frage des Schutzes des geistigen Eigentums der europäischen Unternehmen in Korea. Obwohl in Korea eine hinreichende Anzahl gesetzlich normierter gewerblicher Schutzrechte vorhanden war,¹⁷⁶ hatte die koreanische Regierung im Lauf der 80er Jahre keine ausreichenden Maßnahmen zum tatsächlichen Schutz dieser Rechte getroffen. Auf dem koreanischen Markt blühte das Geschäft mit imitierten ausländischen Erzeugnissen. So waren illegale Kopien von Büchern, Computerprogrammen, Tonträgern und Luxusgütern unter Missbrauch von international bekannten Warenzeichen praktisch überall erhältlich. Auf internationalen Druck hin, vor allem der USA und EG, erließ die koreanische Regierung im Juli 1987 eine neue Rechtsvorschrift für den Schutz geistigen Eigentums im Rahmen des Patent- und Urheberrechts. Das Gesetz sah vor allem ein Verbot der Herstellung und des Handels mit Fälschungen sowie deren Vernichtung vor.

Vorher jedoch hatte die koreanische Regierung den USA durch ein bilaterales Abkommen vom Juli 1986 einen besonderen Schutz des geistigen Eigentums eingeräumt. Dabei garantierte sie den USA z. B. das Urheberrecht für 50 Jahre im Gegensatz zu den von der internationalen Urheberrecht-Konvention vorgesehenen 25 Jahren. Was das Patentrecht anging, erkannte sie insbesondere im pharmazeutischen Bereich „Molecule-Identity“ Patente an. In diesem Sektor sollten außerdem durch das bilaterale „Pipeline Agreement“ Patente für etwa 550 Produkte geschützt werden, die zwar bereits seit Januar 1980 entwickelt, aber noch nicht marktreif waren.¹⁷⁷

Mit diesen Zugeständnissen reagierte Korea auf die amerikanischen Drohungen der Anwendung von Section 301, zumal der US-Markt immer noch eine große Bedeutung für den koreanischen Export besaß. Korea war bereits wegen Einschränkungen amerikanischer Firmen auf dem Versicherungsmarkt im September 1985 und wegen des fehlenden Schutzes geistigen Eigentums im Oktober des gleichen Jahres insgesamt zweimal zur „unfairen Handelsnation“ erklärt worden. Im Mai 1989 strich dann die amerikanische Regierung Korea von der Super-301-Liste, nachdem die koreanische Regierung gegenüber den USA handelspolitische Konzessionen gemacht hatte. Dabei handelte es sich um die Erlaubnis von Direktinvestitionen amerikanischer Unternehmen in Korea und die Öffnung des Touristikmarkts.¹⁷⁸ Auf diese Weise setzten die USA Korea erheblich unter Druck.

¹⁷⁶ Seit Mai 1980 war Korea Mitglied der Pariser Konvention über den gewerblichen Rechtsschutz und seit März 1979 Unterzeichner des Übereinkommens vom Juli 1967 zur Errichtung der Weltorganisation für geistiges Eigentum.

¹⁷⁷ Vgl. US and South Korea resolve trade disputes, in: Financial Times vom 22.7.1986.

¹⁷⁸ Vgl. Südkorea nicht mehr auf der Super-301-Liste, in: Blick durch die Wirtschaft vom 22.5.1989.

Nach der Vereinbarung zwischen Korea und den USA über den Schutz geistigen Eigentums bestritt die EG-Kommission den bilateralen Charakter dieses Abkommens mit Hinweis auf den Status der Meistbegünstigung. Bei der vierten Konsultation auf hoher Ebene im April 1987 machte die EG diese Frage zum Hauptverhandlungsthema. Die EG-Kommission beklagte sich, dass die amerikanischen Firmen im Vergleich zu europäischen Firmen begünstigt würden, die koreanische Seite erklärte, die Gemeinschaft und die USA gleich zu behandeln.¹⁷⁹ Bei einem Treffen mit dem koreanischen Außenminister am Rande der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York im September 1987 betonte der EG-Kommissar, Willy de Clercq, nochmals, dass die EG die diskriminierende Behandlung im Bereich des geistigen Eigentums nicht akzeptieren kann. Er wies ferner darauf hin, dass die Gemeinschaft großen Wert darauf legt, dass beim anschließenden Expertentreffen positive Ergebnisse erzielt werden. Andernfalls sehe die EG sich gezwungen, geeignete Maßnahmen zu treffen.¹⁸⁰

Bei der Beratung der Fachleute im September 1987 einigte man sich, den europäischen Unternehmen beim Urheberrecht und den in Entwicklung befindlichen Erzeugnissen den gleichen Schutz wie den USA zu gewähren. Bei diesen Produkten handelte es sich um in der EG bereits seit 1980 patentierte Erzeugnisse, die im Juli 1987 weder auf dem Markt der Gemeinschaft noch auf dem koreanischen Markt in Verkehr gebracht worden waren. Jedoch die Forderung der EG-Kommission, dass auch die noch nicht marktgängigen Produkte, vor allem im agrarchemischen und pharmazeutischen Bereich, geschützt werden sollten, wurde von koreanischer Seite abgelehnt. Die koreanische Regierung begründete ihre Weigerung damit, dass zwischen Korea und den USA ein „besonderes“ Verhältnis bestünde und dass der Schutz geistigen Eigentums nicht Gegenstand der multilateralen Vereinbarungen wäre.¹⁸¹

Unmittelbar nach dem Scheitern dieser Verhandlungen berichtete Florian Schuffner, Geschäftsführer der Deutsch-Koreanischen Industrie- und Handelskammer in Seoul, über die Haltung der koreanischen Regierung gegenüber der Gemeinschaft wie folgt: „Die EG drängt die Koreaner zunehmend nach Öffnung ihres verschlossenen Marktes. Die EG wird jedoch von sehr vielen Koreanern als Papiertiger betrachtet, der zwar Nadelstiche

¹⁷⁹ Vgl. Bulletin der EG, 4/1987, Ziff. 2.2.27.

¹⁸⁰ Vgl. Bulletin der EG, 9/1987, Ziff. 2.2.22.

¹⁸¹ Vgl. Bulletin der EG, 11/1987, Ziff. 2.2.30 und vor allem Cho, Won-Dong, Trade Issues between Korea and the EC. Observation based on the Case Study, in: Kim, Bak-Soo (Hrsg.), The Asian Dimension of EC Integration, S. 74-80.

versetzen kann, aber der nie zum entscheidenden Schlag ausholt.“¹⁸² Die EG wollte die Diskriminierung in Bezug auf den Schutz geistigen Eigentums nicht hinnehmen und ergriff nun Maßnahmen, „die die Republik Korea davon abschreckten, eine den Interessen der Gemeinschaft zuwiderlaufende diskriminierende Behandlung zu praktizieren“.¹⁸³ Im Dezember 1987 setzte die EG-Kommission das seit 1971 bestehende APS für gewerbliche Waren, Agrarprodukte und Textilwaren aus Korea mit Wirkung ab 1. Januar 1988 aus.¹⁸⁴

Die Auswirkung der Aussetzung der präferenziellen Behandlung auf die koreanischen Exporte in die EG war eher gering, dennoch bedeutete der Verlust der APS-Behandlung doch ein klares politisches Signal. Dieses Vorgehen, das die EG ausdrücklich als abschreckende Maßnahmen bezeichnete, zeigte, dass die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Korea starke Elemente eines wirtschaftlichen Konfliktes in sich trugen. Obwohl es zu keinem Abbruch der regelmäßigen Konsultationen kam, waren diese Kontakte jedenfalls nicht ausreichend, um die Probleme auf Konsensbasis zu beseitigen. Da Kooperationen auf anderen Feldern der Außenpolitik fast ganz fehlten, bestimmten die handelspolitischen Konflikte die Gesamtbeziehungen der beiden Seiten.

Bei den Konsultationen der folgenden Jahre warnte die EG-Kommission wiederholt davon, dass die Diskriminierung der europäischen Firmen in Korea im Bereich des Schutzes des geistigen Eigentums die beiderseitigen Beziehungen belasten würde. Die Gemeinschaft forderte gleichzeitig eine Beschleunigung der Importliberalisierung Koreas, die Aufhebung der tariflichen und nichttariflichen Einfuhrbeschränkungen und verstärkte eine weitere Öffnung der Finanz- und Kapitalmärkte. Die koreanische Regierung dagegen beschwerte sich über die quantitativen Beschränkungen koreanischer Industriegüter, die häufig angewendeten Antidumpingmaßnahmen sowie die indirekten Importbeschränkungen wie die Exportselbstbeschränkungen. Darüber hinaus äußerte sie Bedenken über die externen Aspekte der Vollendung des europäischen Binnenmarktes.¹⁸⁵

Der seit Ende der 80er Jahre verstärkte Protektionismus in der europäischen Handelspolitik diene nicht allein dem Schutz der strukturell anpassungsbedürftigen Industrie, sondern auch als Druckmittel zur Importliberalisierung bei den Handelspartnern. Dies galt vor allem für Länder wie Korea, die hohe Handelsüberschüsse gegenüber der EG erzielten. Die Gemeinschaft erklärte deutlich ihre Bereitschaft für einen freien Welthandel

¹⁸² Handelsblatt vom 13-14.11.1987.

¹⁸³ ABl. der EG, C 334 vom 12.12.1987.

¹⁸⁴ Verordnung der EG, Nr. 3912/87, in: ABl. der EG, L 369 vom 29.12.1987.

¹⁸⁵ Vgl. Bulletin der EG, 2/1988, Ziff. 2.2.34; 9/1988, Ziff. 2.2.28; 2/1989, Ziff. 2.2.18; 3/1989, Ziff. 2.2.23; 7-8/1989, Ziff. 2.2.29; 3/1990, Ziff. 1.2.36; 3/1991, Ziff. 1.3.29 und 5/1991, Ziff. 1.3.49.

jedoch nur auf der Basis des Prinzips der Gegenseitigkeit. Sie bekräftigte hinsichtlich ihres Binnenmarktprogramms die Anwendung der Reziprozität als Grundsatz ihrer Handelspolitik. Das betraf auch die Entwicklungsländer, die den EG-Ländern ihre Märkte gleichermaßen offen halten sollten.

Die EG-Kommission machte in einem Bericht über die Lage der Textil- und Bekleidungsindustrie 1988 die Bereitschaft zur Marköffnung der Gemeinschaft aufgrund des Prinzips der Reziprozität deutlich: „Wenn die Länder, die ein gewisses Niveau der industriellen Entwicklung erreicht haben, zur Öffnung ihrer Märkte und zur Anerkennung der gleichen Disziplin bereit sind, welche die älteren Industrieländer beim Zugang zu den Rohstoffen, staatlichen Beihilfen, Handelspraktiken, Achtung der Eigentumsrechte, befolgen (auch mit einer verstärkten Aktion der Gemeinschaft zur Unterstützung dieser Disziplin), dann könnte auch ein schrittweiser Abbau mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen in Aussicht genommen werden, beginnend bei den hoch kapitalintensiven Produktionen, bei denen sich die Problemstellung seit der Annahme der Multifaservereinbarung erheblich geändert hat“.¹⁸⁶

Diese Argumentation der EG wurde von der koreanische Seite als offensive Handelspolitik betrachtet, wie es der Director des Economic Planning Boards, Dae-Hee Yoon, sah: „... the selective protectionism from the EC part is sort of a defensive action. However, reciprocity is a rather offensive action that can be used as pressure to open markets. Therefore, in proportion to the benefits that could be given to the outsiders by EC integration, the EC would likely to demand reciprocal benefits through the market liberalization of outsiders. Because EC integration is still in process and not yet complete, the narrowing possibility that foreign companies will advance into the EC market may enhance selective protectionism and reciprocity and cause concerns for many outside countries. Especially for developing countries like Korea, it is the responsibility of each country to liberalize its markets“.¹⁸⁷

Im Verlauf der 80er Jahre entwickelte sich der ostasiatische Raum zur einer der dynamischsten Wachstumsregionen der Welt. Bis dahin nahm die EG in der Tat die zunehmende Bedeutung dieser Region nicht ernst. Im März 1989 gab das Europäische Parlament erstmals eine inhaltlich umfassende Stellungnahme ab.¹⁸⁸ In den letzten Jahren ha-

¹⁸⁶ Kommission der EG, KOM(88) 653, Brüssel 1988, zit. nach Wiemann, Europäische Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern, S. 45, Anmerkung 36.

¹⁸⁷ Tan, Joyce und Pelkmans, Jacques, Bilateral Trade Relations between Korea and the EC, S. 132.

¹⁸⁸ Entschließung zu den Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Pazifikbecken, in: ABl. der EG, C 96 vom 17.4.1989.

be der Handel innerhalb der Pazifikregion stark zugenommen und sich dynamischer als der Welthandel insgesamt entwickelt. Dabei verwies das Parlament „auf die Verlagerung beim komparativen Vorteil auf internationaler Ebene für Sektoren wie Textilien, Stahl, Schiffbau, Automobil und Unterhaltungselektronik, die es bestimmten Ländern der Region ermöglicht hat, ihre Produktion und Ausfuhren erheblich zu steigern“. Der Weg der exportorientierten wirtschaftlichen Entwicklung, den Japan in den 50er Jahren erfolgreich eingeschlagen habe, werde von Korea, Taiwan und Hongkong sowie von den meisten ASEAN-Ländern beschritten. Angesichts der schlechten Absatzperspektiven für EG-Produkte in Nord- und Südamerika sowie auf dem afrikanischen Kontinent, stellte das Parlament fest, „dass die Region des Westpazifik für die Ausweitung und Weiterentwicklung des Außenhandels der Europäischen Gemeinschaft eine herausragende Bedeutung hat“. Das Europäische Parlament forderte daher, die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zu den ostasiatischen Ländern zu verstärken, um die Stellung der Gemeinschaft in diesem Raum zu behaupten und auszubauen.

Vor diesem Hintergrund eröffnete die Kommission der EG im November 1989 eine Vertretung in Seoul. Zuvor wurde die Gemeinschaft in Korea von den diplomatischen Vertretungen ihrer Mitgliedsstaaten repräsentiert. Aufgrund der koreanischen Handelsdiversifizierungspolitik zugunsten der EG und auch der Forderungen der Gemeinschaft nach Öffnung des koreanischen Marktes, stiegen die Exporte der EG-Länder nach Korea im Zeitraum von 1985 bis 1992 von 3.061 Mio. auf 9.585 Mio. US-Dollar und damit um mehr als das Dreifache. Ab 1991 konnte die EG gegenüber Korea bereits Handelsüberschüsse erzielen. Die koreanische Exportindustrie dagegen geriet Ende der 80er Jahre in eine Krise. Nachdem die Exporte in der Zeit von 1986 bis 1988 jahresdurchschnittlich um 27% gestiegen waren, nahmen sie in den nachfolgenden drei Jahren durchschnittlich nur um 5,8% im Jahr zu. Die Importe jedoch expandierten im gleichen Zeitraum mit einer Steigerungsrate von 16,3% fast dreimal so schnell (vgl. Tabelle 21).

Diese stagnierende Handelsentwicklung spiegelte sich im Handel mit der EG deutlich wider. Die Exporte in die EG wuchsen auch von 1989 bis 1992 nur um 4% pro Jahr, während die Importe aus den Gemeinschaftsländern im gleichen Zeitraum jährlich um 13% stiegen. Die Aufwertung der koreanischen Währung und vor allem die rapide Lohnsteigerung aufgrund des eingeleiteten Demokratisierungsprozesses im eigenen Land, führten zu einer spürbaren Verlangsamung der Exporte in die EG. So wurden viele der wirtschaftlichen Probleme Koreas als Preis für die Demokratie gesehen: „Dass der frühere Wachstums-Weltmeister einige Jahre verloren hat und nun vom Traum Abschied nehmen muss,

schon zur Jahrtausendwende in die Reihe der ganz großen Industrienationen aufzuschließen, hat nicht nur wirtschaftliche Ursachen: Während die autoritären Herrscher der Vergangenheit Gesellschaft und Wirtschaft am straffen Zügel führen konnten, muss die Politik nun auf zunehmend pluralistische und widerstreitende Interessen Rücksicht nehmen“.¹⁸⁹

Die hohen Importbarrieren der EG gegen die koreanischen Exportprodukte spielten auch eine große Rolle für die stagnierende Handelsentwicklung beider Seiten. Im Hinblick auf das zunehmende Gewicht der EG für den koreanischen Exportmarkt befürchtete die koreanische Regierung, dass der Streit um den Schutz des geistigen Eigentums die Handelsbeziehungen beider Seiten weiter negativ beeinflussen würde. Die Gemeinschaft forderte auch ihrerseits ein Einlenken der koreanischen Regierung in dieser Frage. Der Delegationsleiter der EG-Kommission in Seoul, Gilles Anouil, betonte das Prinzip der Nichtdiskriminierung für eine Lösung dieser Frage nochmals: „If Korean companies feel obstructed by what they perceive to be rising trade barriers in the EC, many European firms are at least equally frustrated in their attempts to penetrate most Korean markets. The biggest issue between Korea and Europe right now is protection of intellectual property rights. ... Recognizing that Korea is still relatively less developed, what they are demanding is not so much that the Korean market be opened at the time to the same extent as the EC markets are, but that EC companies at least be provided with the same opportunities Korea extends to U.S. companies“.¹⁹⁰

Auf der anderen Seite war der koreanischen Regierung bewusst, dass der ungenügende Schutz des geistigen Eigentums einen negativen Einfluss auf die technologische Zusammenarbeit der beiden Seiten haben würde. Angesichts des raschen Verlustes an internationaler Wettbewerbsfähigkeit bei den technisch einfachen und ausgereiften Produkten, hatte Korea ein großes Interesse an der technologischen Zusammenarbeit mit den EG-Ländern. Dieses Thema war einer der wichtigen Verhandlungsgegenstände bei zahlreichen Zusammentreffen auf staatlicher und privater Ebene zwischen Korea und der EG. Ohne einen ausreichenden Schutz des geistigen Eigentums waren die europäischen Unternehmen jedoch nicht bereit, ihre Technologie nach Korea zu liefern. Nach dem Scheitern der Verhandlungen über diese Frage im Mai 1991 warnte der Vizepräsident der EG-Kommission, Frans Andriessen, entschlossen davor, „that unless a solution were found, it

¹⁸⁹ Die Zeit vom 15.3.1991.

¹⁹⁰ Korea Economic Report, 6/1990, S. 52 f.

would be difficult to improve relations in areas ranging from technological co-operation to foreign policy".¹⁹¹

Im September 1991 beschloss die koreanische Regierung nun, europäischen Unternehmen einen Patentschutz zu garantieren, der im wesentlichen dem für amerikanische Unternehmen entsprach. Dieses Nachgeben begründete ein koreanischer Regierungsbeamter damit: "Rather than talking about some minor issue which we could settle, we can move on to a more positive aspect of trade relations."¹⁹² Damit wurde dieses wichtigste Handelsproblem nach mehr als vierjährigen Auseinandersetzungen beseitigt. Deshalb hob die EG ihrerseits auch die Aussetzung der Handelspräferenzen gegen koreanische Exportwaren im Januar 1992 wieder auf. Darüber hinaus stellte die Gemeinschaft den Abschluss eines Abkommens über Wissenschaft und Technologie in Aussicht, das die koreanische Teilnahme an gemeinsamen Forschungsprojekten der Gemeinschaft in der Informationsindustrie und Elektronik ermöglichen sollte.¹⁹³

¹⁹¹ South Korea in move on EC patents, in: Financial Times vom 21.6.1991; Bulletin der EG, 5/1991, Ziff. 1.3.49

¹⁹² Seoul mates, in: Far Eastern Economic Review vom 24.10.1991, S. 67.

¹⁹³ Vgl. Bulletin der EG, 11/1992, Ziff. 1.4.37.

V. Verstärkung der handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und Ostasien (1991-1996)

1. Handelspolitik der EG und Koreas in der Uruguay-Runde des GATT

Die im September 1986 ins Leben gerufene Uruguay-Runde war bei ihrem Abschluss Anfang 1994 die längste und ehrgeizigste Handelsrunde in der GATT-Geschichte. Anlässlich der Eröffnung der Konferenz war zunächst vorgesehen, die Verhandlungen auf einer Ministerkonferenz im Dezember 1990 in Brüssel abzuschließen. Als Verhandlungsthemen wurden neben dem Marktzugang für Industriegüter erstmals der Agrarhandel und weitere Bereiche des Welthandels, der Dienstleistungssektor und Fragen des Schutzes des geistigen Eigentums, in die GATT-Disziplin einbezogen.¹⁹⁴ Schon zu Beginn stand fest, dass in vielen Punkten die Interessengegensätze zwischen den Teilnehmerstaaten erheblich waren und daher mit einem langfristigen Verhandlungsmarathon zu rechnen war. Beispielsweise lehnten die Entwicklungsländer, angeführt von Brasilien und Indien, eine Einbeziehung der Dienstleistungen zu Beginn der Uruguay-Runde als Verhandlungsgrundlage ab.

Im Laufe der Verhandlungen wurde auch die Reform des Ordnungssystems des Welthandels diskutiert. Viele Fragen in bezug auf den internationalen Handel und bestehende Konflikte wurden außerhalb des Rahmens des GATT ausgetragen. Symbolisch wurde insbesondere auf die Section 301 des US-Trade Act hingewiesen, mit dem die US-amerikanische Regierung durch die Androhung von Handelssanktionen als Vergeltungsmaßnahmen die Marktöffnung von Drittländern erzwang. Das GATT konnte nicht verhindern, dass zahlreiche Spannungen und Streitfragen bilateral gelöst wurden. Grauzonenmaßnahmen, Selbstbeschränkungsabkommen und andere protektionistische Handelsmaßnahmen prägten das Bild des internationalen Handels in den 80er Jahren. Dem GATT fehlten geeignete Sanktionsmöglichkeiten, um Länder, die die Spielregeln verletzten, zu vertragsgemäßem Handel zu bewegen. So befand sich das GATT in einer institutionellen Krise.

Zu Beginn der Uruguay-Runde war man allgemein der Ansicht, dass die Antidumpingregelung des GATT keiner großen Reform bedürfe, so dass sie keinesfalls einen Schwerpunkt in den Vorbereitungsverhandlungen darstellte. Seit Mitte der 80er Jahre nahmen aber die Antidumpingmaßnahmen der westlichen Industrieländer, vor allem der USA und

¹⁹⁴ Vgl. Ministererklärung zur Uruguay-Runde, in: Europa-Archiv, 6/1987, S. 163 ff.

EG verstärkt zu. Japan und die ostasiatischen Länder, die hauptsächlich durch diese Importbarrieren betroffen waren, brachten diese Fragen ins Verhandlungsgespräch. Die koreanische Regierung stellte im Mai 1987 den ersten Antrag auf eine Einbindung der Antidumpingregelung in die GATT-Runde. Ein koreanischer Regierungsbeamter wurde schließlich als Vorsitzender der Verhandlungsgruppe zur Überprüfung der früheren Regelung bestellt. Die von den Antidumpingmaßnahmen betroffenen Länder schlugen wesentlich strengere Maßstäbe des Verfahrens vor, eine eindeutige Rechtsgrundlage und Konsequenzen bei der Einleitung von Antidumpingmaßnahmen. Sie waren davon überzeugt, dass das bestehende Antidumpingrecht einen zu großen Raum für willkürliche Auslegungen und damit einen protektionistischen Missbrauch zuließe.¹⁹⁵

Auf der anderen Seite forderten EG und USA eine einfachere Regelung der Antidumpingmaßnahmen. Das Verfahren sollte so flexibel wie möglich gehalten werden, um den sich verändernden wirtschaftlichen Situationen im Hinblick auf die Besonderheiten der individuellen Staaten besser anpassen zu können. Darüber hinaus forderten diese Länder Regelungen im Antidumpingrecht, die eine Umgehung der Antidumpingzölle verhindern sollten. Die EG erklärte ihrerseits, dass sie die umstrittene „Schraubenzieherregelung“ (Local-Content-Vorschriften, vgl. Kapitel IV. 4.) beibehalten und weiterhin anwenden werde, solange das GATT keine akzeptable Alternativlösung des Umgehungsproblems anböte.¹⁹⁶ Gegen die Schraubenzieherregelung der Gemeinschaft beschwerte sich auch Japan schließlich im GATT. Der von ihm beantragte Sachverständigenbericht beurteilte diese Bestimmung der EG für GATT-widrig, und diese Entscheidung wurde dann auch im Mai 1990 vom GATT-Rat gebilligt. Die Positionen der Kontrahenten zur Antidumpingfrage lagen so weit auseinander, dass es der Antidumping-Verhandlungsgruppe nicht möglich war, auf der Brüsseler Ministerkonferenz im Dezember 1990 einen Abkommensentwurf vorzulegen.

Für das Scheitern der Brüsseler Schlusskonferenz des GATT war insbesondere die Agrarpolitik der EG verantwortlich. Die Gemeinschaft lehnte den vom Vorsitzenden der Agrarverhandlungsgruppe unterbreiteten Kompromissvorschlag ab, nachdem die USA und andere Agrar-Exportstaaten bereits ihre Zustimmung signalisiert hatten. Gerade vor der Brüsseler Konferenz hatte der DIHT-Präsident, Hans Peter Stihl, die starre Haltung der EG-Länder in der Agrarfrage hart kritisiert. Die Gemeinschaft drohe die großen Chancen

¹⁹⁵ Vgl. Park, Sung-Kwan, *Regelung und Praxis des Antidumpingrechts. Eine vergleichende Analyse des Antidumpingrechts der Vereinigten Staaten, der Europäischen Gemeinschaft und Koreas nach der GATT-Uruguay-Runde*, Köln 1997, S. 30-41.

¹⁹⁶ Vgl. *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/1991*, S. 216 f.

zunichte zu machen, die die GATT-Verhandlungen böten. Im Gegenzug zur teilweisen Öffnung der EG-Agrarmärkte seien die Entwicklungsländer erstmals bereit, internationale Patente und Warenschutzzeichen zu akzeptieren. Damit könne erstmals der internationalen Markenpiraterie das Handwerk gelegt werden: „Französische Textilhersteller brauchen nicht mehr zu fürchten, dass asiatische Billigschneider das begehrte Krokodil ans Maschenhemd heften. Südkoreas Uhrenhersteller müssten die Billigimitationen von Rolex und Piaget aus dem Programm streichen.“ Ohne ein Einlenken der europäischen Bauernführer, so warnte der DIHT-Präsident weiter, würden bei den GATT-Gesprächen zur Liberalisierung des Welthandels die boomenden asiatischen Länder die Verhandlungen platzen lassen.¹⁹⁷

Beim Streit der Agrarverhandlungsmitglieder handelte es sich vor allem um Subventionen. Die EG-Kommission war nur bereit, die internen Agrarsubventionen um 30% abzubauen, während die USA eine 75%-Kürzung bei den internen Agrarsubventionen und 90% bei den Exportunterstützungen forderte. Als neue Verhandlungsbasis machte der Vorsitzende der Agrarverhandlungsgruppe den Vorschlag, jeweils 30% Kürzung für die drei umstrittenen Bereiche (interne Stützungsmaßnahmen, Exportsubventionen, Marktzugangsschranken) vorzusehen. Die US-amerikanische Delegation erklärte zwar Kompromissbereitschaft, jedoch die Vertreter der EG-Länder wollten dagegen nicht in ein Gespräch eintreten.

Das „Alles-oder-Nichts-Prinzip“ der GATT-Runden zwingt die Verhandlungspartner in der Regel zu Kompromissen. Kann z. B. die Agrarfrage zwischen der EG und den USA nicht zu einer tragfähigen Übereinkunft geführt werden, sind auch die inzwischen erreichten Übereinkommen anderer Verhandlungsgruppen irrelevant. Ein Zeitungsartikel berichtete über den Verlauf der GATT-Verhandlungen: „Zuviel steht auf dem Spiel. Mühsam errungene Kompromisse auf anderen Feldern der Uruguay-Runde drohen zu platzen. So sind die Unterhändler bei der Liberalisierung des 680 Milliarden Dollar Dienstleistungsmarktes in der Brüsseler Woche weit vorangekommen. Vor allem dank der Amerikaner. Sie ließen nämlich erkennen, dass sie anders als bisher die Meistbegünstigungsklausel im Dienstleistungsbereich grundsätzlich akzeptieren wollten. ... Eine wichtige Annäherung fand auch beim Streit über das Welttextilabkommen statt. Hier standen sich die Dritte Welt und die auf den Schutz ihrer heimischen Produzenten bedachten Industrieländer gegenüber: Wann soll das Abkommen auslaufen, das Kontingente für den Textil-

¹⁹⁷ Bauern oder Krokodile. Europas kleinkarierte Agrarfunktionäre und ihre Lobbyisten in Bonn und Paris blockieren die Weltwirtschaft, in: Wirtschaftswoche vom 9.11.1990, S. 26-29.

handel vorsieht? Eine Auslaufphase von zehn Jahren schien sich bislang als Kompromiss anzubahnen.“¹⁹⁸

Bei einem endgültigen Scheitern der Uruguay-Runde würde ein weltweiter Handelskrieg drohen. Bereits im Laufe der 80er Jahre war es vor allem zwischen der EG und den USA zu häufigen Handelskonflikten um Stahlwaren und Agrarprodukte gekommen. Carla Hills, die Handelsbeauftragte der US-Regierung, warnte: „Mit Sicherheit würden die Spannungen im internationalen Handel gewaltig verschärfte“.¹⁹⁹ Vor diesem Hintergrund beschwor der EG-Außenhandelskommissar, Sir Leon Brittan, bei seinem Besuch in den USA im Januar 1991 die amerikanische Regierung dringend, die Uruguay-Runde nicht scheitern zu lassen: „In anderen Gebieten sind es die USA, die Beschwerden haben. In einem dieser Fälle, nämlich der Landwirtschaft, haben sie eine gewaltige internationale Kampagne gestartet, um die Europäische Gemeinschaft dazu zu zwingen, ihre Gemeinsame Agrarpolitik aufzugeben. Was immer die Weisheit hinter dieser Taktik war – und ich habe immer bezweifelt, dass sie weise war – ist es nun höchste Zeit, von den Maximalforderungen abzurücken und das Spektrum der Verhandlungen zu erweitern. ...

Ich bin davon überzeugt, dass das europäische Angebot eine Basis darstellt, auf der ein Kompromiss aufgebaut werden kann, der die bereits begonnene grundlegende Umstrukturierung der Gemeinsamen Agrarpolitik beschleunigen wird. Dieser Prozess muss gefördert werden. Ein Scheitern der GATT-Gespräche könnte ihn abrupt zum Stillstand bringen. Ein Scheitern der GATT-Runde wäre nicht nur eine Tragödie für Europa und die Vereinigten Staaten. Wir würden nicht nur eine einzigartige Gelegenheit für die Stärkung und Liberalisierung des Welthandelssystems verlieren. Es würde sich ebenso die Reform der Landwirtschaft in Europa verzögern, die den USA so am Herzen liegt.“²⁰⁰

Im Februar 1991 war nun die EG damit einverstanden, mit einem vom GATT-Generalsekretär, Arthur Dunkel, vorgelegten Papier, die Agrarverhandlungen fortzusetzen. Inzwischen konnte sich die Antidumping-Verhandlungsgruppe der Uruguay-Runde jedoch nicht auf eine neue Antidumpingregelung und insbesondere die Einführung der Local-Content-Vorschriften einigen. Jedem Beteiligten war allerdings bewusst, dass der Erfolg sämtlicher Verhandlungen der Uruguay-Runde von den Fortschritten der Agrarfrage abhängig war. Nach kontroversen Gesprächen stimmten die Verhandlungsgruppen

¹⁹⁸ Friss oder stirb. Generaldirektor muss vermitteln. Scheitert er, wird ein Krieg der Handelsblöcke immer wahrscheinlicher, in: Wirtschaftswoche vom 14.12.1990, S. 26.

¹⁹⁹ Ebenda.

²⁰⁰ GATT: Sir Leon Brittan warnt in Washington vor einem Scheitern der Uruguay-Runde, in: EG-Nachrichten / Berichte und Informationen, Nr. 3 vom 21.1.1991.

schließlich darin überein, sich erst nach der Klärung der Agrarfrage mit der Antidumpingfrage weiter zu beschäftigen.²⁰¹

Im Dezember 1991 legte der GATT-Generalsekretär den umfangreichen Vertragsentwurf eines Schlussdokuments vor, ein kompliziertes Werk mit immerhin 28 Einzelabkommen. In diesem Text formulierte er für politisch heikle Bereiche eine Reihe von Kompromissvorschlägen. Die meisten Teilnehmerstaaten des GATT bezeichneten den Dunkel-Text als einen brauchbaren Entwurf für ein Abkommen, und viele Staaten erklärten sich bereit, diesen Text so zu unterschreiben. Dagegen lehnten die Delegationen der EG und USA die Vorlage mit der Begründung ab, dass es viele Nachbesserungen gäbe. Die Gemeinschaft erklärte, der Dunkel-Text stelle die Grundlagen ihrer gemeinsamen Agrarpolitik in Frage und sei daher nicht akzeptabel.²⁰² Seither gab es mehrere „Schlusstermine“, die doch ergebnislos vorbei gingen, und ein Scheitern der Uruguay-Runde war nicht mehr auszuschließen.

Die handelspolitischen Spannungen in der GATT-Runde waren auch auf die veränderte weltpolitische Situation zurückzuführen. Der Zusammenbruch der kommunistischen Länder Ende der 80er Jahre weckte die Hoffnung auf ein neues Zeitalter internationaler Entspannung. Insbesondere für die USA gewannen statt der sicherheitspolitischen die wirtschafts- und handelspolitischen Angelegenheiten nationale Priorität. In diesem Zusammenhang äußerte sich auch der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler, Paul Krugman, über Desintegration, Protektionismus und Handelskriege: „Wenn der Feind (der Kommunismus; der Verfasser) verloren geht, brechen Freundschaften auseinander. Wenn Allianzen bröckeln, stehen Politiker nicht mehr unter Druck, ökonomisch zusammenzuarbeiten. In dieser Lage befinden sich jetzt die großen Industrienationen des Westens, die alle durch politische Bündnisse – geführt von den USA – verflochten waren. Japan und Europa brauchen nicht mehr den Schutz der Pax Americana. ... Der pazifische Block mit Japan als Kern ist sicher noch am meisten auf den Handel angewiesen, aber der um Kanada und Mexiko erweiterte nordamerikanische Block ist ebenso wie der europäische Wirtschaftsraum groß genug, um unabhängig zu sein.“²⁰³

Die Europäer reagierten auf eine Regionalisierung des Welthandels noch selbstbewusster. Der deutsche Wirtschaftsminister, Helmut Haussmann, argumentierte so: „Wir sind von den USA nicht mehr so abhängig wie früher.“ Die EG, die EFTA und Osteuropa

²⁰¹ Vgl. Park, *Regelung und Praxis des Antidumpingrechts*, S. 35.

²⁰² Vgl. May, Bernhard, *Der erfolgreiche GATT-Abschluss – ein Pyrrhussieg?*, in: *Europa-Archiv*, 2/1994, S. 33 f.

²⁰³ Die Triade zerbricht, in: *Wirtschaftswoche* vom 11.10.1991.

wüchsen zu einem großen Block zusammen. Der gemeinschaftliche Binnenhandel sei - so die unausgesprochene Folgerung - in diesem Europa wichtiger als die wirtschaftlichen Außenbeziehungen.²⁰⁴ Die EG war damit besser als manche Industriestaaten für ein eventuelles Scheitern der Uruguay-Runde gerüstet.

Nach langen und schwierigen bi- und multilateralen Gesprächen konnten schließlich die 117 Teilnehmerstaaten des GATT im Dezember 1993 die Ergebnisse der Uruguay-Runde verabschieden. Ein Handelskrieg zwischen den drei großen Handelszonen Nordamerika, Westeuropa und Ostasien war seit schon Jahren als ein realistisches Szenario für die Zeit nach dem Abbruch der Uruguay-Runde diskutiert und jetzt abgewendet worden. Dabei stand der Gedanke im Vordergrund, dass nach einem endgültigen Scheitern der GATT-Runde das bestehende Welthandelssystem entscheidend geschwächt werden würde: „Man muss sich diese realistische Alternative regionaler Handelsblöcke mit den damit verbundenen Konsequenzen anschauen, um zu erkennen: Der größte Erfolg der Uruguay-Runde besteht darin, dass allein durch ihren Abschluss dieser Weg nicht beschritten wurde und statt dessen auch weiterhin eine dann verstärkte multilaterale Handelsordnung den Rahmen für regionale Handelsvereinigungen vorgeben wird.“²⁰⁵

Am Ende der Uruguay-Runde wurden folgende wichtige Punkte vereinbart: Im Agrarhandel sollten die Exporterstattungen um 36%, die subventionierten Exportmengen um 21% und die staatlichen Hilfen um 20% innerhalb der nächsten sechs Jahre reduziert werden. Auch der Ersatz aller Kontingente durch Zölle sowie deren Kürzung waren innerhalb von sechs Jahren vorgesehen. Im Textilhandel, an dem vor allem die Entwicklungsländer ein großes Interesse hatten, sollten die Mengenbeschränkungen im Rahmen des MFA endgültig beseitigt werden, jedoch die teils hohen Zölle und die Quoten sollten innerhalb von zehn Jahren abgebaut werden.

Im Dienstleistungsbereich konnten drei Abkommen erzielt werden: Allgemeine Abkommen über den Dienstleistungshandel (General Agreement on Trade in Services, GATS), Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (Agreement on Trade Related Investment Measures, TRIMs) und Abkommen über handelsbezogene Aspekte zum Schutz des geistigen Eigentums (Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPs). In der Antidumpingfrage konnten EG und USA ihre Konzeption durchsetzen. Außerdem einigte man sich darauf, GATT-widrige Grauzonenmaßnahmen wie etwa die Exportselbstbeschränkungen nicht mehr zu ergreifen. Schließlich wurde die institutionelle Um-

²⁰⁴ Friss oder stirb, S. 26.

²⁰⁵ May, Der erfolgreiche GATT-Abschluss, S. 36.

wandlung des GATT in eine neue Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) beschlossen, die zugleich auch eine Instanz für Streitschlichtung konstituierte.

2. Regionalismus des Welthandels und die Asienpolitik der EU

Der Konflikt zwischen Multilateralismus und Regionalismus im Welthandel verschärfte sich in den 80er Jahren. Zwar lässt der GATT-Vertrag Freihandelszonen und Zollunionen als Ergänzung der multilateralen Handelsordnung zu, doch dürfen regionale Zusammenschlüsse nicht auf Kosten der übrigen GATT-Mitglieder erfolgen. Als die Verhandlungen der Uruguay-Runde in eine Krise gerieten, sah der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler, Lester Thurow, die künftige Welthandelsordnung bereits in seinem weltbekannten Buch von 1992 voraus: „GATT ist tot“, die Zukunft gehöre den regionalen Handelsblöcken.²⁰⁶ Verschiedene Entwicklungen in den 80er Jahren rechtfertigten in der Tat eine solche Interpretation. So verstärkten sich protektionistische Tendenzen in der Weltwirtschaft und bedrohten damit das bestehende Welthandelssystem durch zahlreiche restriktive Maßnahmen. Anfang der 90er Jahre entwickelte sich der internationale Handel innerhalb einer Triade dreier Handelsblöcke immer deutlicher: und zwar in Westeuropa als EG/EU, in Nordamerika im Rahmen der NAFTA (North American Free Trade Agreement) und in Ostasien einschließlich Japan.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Position dreier regionalen Handelsblöcken in den Entwicklungen des Welthandels. Mitte der 90er Jahre umfasste diese Triade 83 % des internationalen Handels. Was den internen Handel der regionalen Blöcke betrifft, steigerten die EU-Länder ihren Anteil des Intra-Handels am Welthandel von 15,6% 1960 auf 24,8% 1996. Im Gegensatz dazu verminderte sich ihr Anteil des Extra-Handels am Welthandel von 42,7% 1980 auf 39,1% 1996. In gleichem Zeitraum dagegen erhöhten die ostasiatischen Länder ihren Anteil am internationalen Handel von 13,9% auf 24,8% und auch ihr interner Handel intensivierte sich schnell, so dass dieser Raum seine Stellung im Welthandel verstärkte und als Handelspartner große Bedeutung gewann. Diese Tendenzen spiegelten sich auch im Inter-Block-Handel wider. Die EU und die NAFTA vergrößerten ihren Handelsaustausch mit den ostasiatischen Ländern ständig, während sich der Handel zwischen den beiden Blöcken umgekehrt entwickelte.

²⁰⁶ Thurow, Lester, Head to Head. The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America, New York 1992, zitiert nach, May, Der erfolgreiche GATT-Abschluss, S. 36.

Tabelle 32: Anteil der drei Handelsblöcke am Welthandel (%), 1980-1996

	1960	1980	1996
Intra-Block-Handel			
EG/EU	15,6	22,7	24,8
NAFTA*	6,1	5,3	8,1
Ostasien**	2,9	4,5	12,3
Inter-Block-Handel			
EG/EU – NAFTA	4,7	3,5	2,9
NAFTA – Ostasien	1,8	2,9	4,8
Ostasien – EG/EU	1,5	1,8	3,5
Total	32,6	40,7	56,4
Alle Länder			
EG/EU	37,3	42,7	39,1
NAFTA	18,6	16,9	19,0
Ostasien	8,9	13,9	24,8
Total	64,8	73,5	82,9

* USA, Kanada und Mexiko

** Japan, China, Korea, Taiwan, Hongkong und die ASEAN-Länder

Quelle: Dent, The European Union and East Asia, S. 17.

Der Prozess der europäischen Wirtschaftintegration, insbesondere das Binnenmarktprojekt in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, veranlasste einen regionalen Zusammenschluss in der Weltwirtschaft. In 1988 bildeten die USA und Kanada eine Freihandelszone; 1993 schlossen sich diese beiden Länder und Mexiko in der NAFTA zusammen. Eine derartige regionale Integration übte einen negativen Einfluss aus, insbesondere auf die asiatischen Länder, wie der Präsident des „Korea Institute for International Economic Policy“ 1993 in einem Diskussionsbeitrag behauptete: „... EC integration has provided an impetus for the birth of other regional trade blocs, such as NAFTA. That race concerning multilateral efforts to build a global free trade order maybe come futile. Without a doubt, if there are any victims of EC integration, the most severe damage will likely befall the Asian economics. Economic dynamism, which has been demonstrated by the Asian countries until now, mainly stems from the blending of outward-looking growth strategies with the developed countries leniency on imports from abroad. However, if EC-led regionalism evolves towards closed regionalism with the passage of time, economic dynamism of the Asian region may not continue in the future. Most obviously, there would be trade and investment diversion that would be detrimental to the Asian economies whose growth depends heavily on the overseas market and which, at the same time, do not have a formal regional trade arrangement such as the EC and NAFTA.“²⁰⁷

²⁰⁷ Kim, Bak-Soo (Hrsg.), The Asian Dimension of EC Integration, S. 255 f.

Ende der 80er Jahre war auch im asiatisch-pazifischen Raum die Frage einer engeren regionalen, wirtschaftlichen Kooperation verstärkt als politisches Programm aufgetreten. Diese Initiative entwickelte sich nicht als Konsequenz zunehmender wirtschaftlicher Interdependenzen in der Region. Vielmehr waren sie Ausdruck ihrer Reaktion auf die deutlichen Regionalisierungstendenzen der Weltwirtschaft, vor allem auf das europäische Binnenmarktprojekt. Vorher hatte es zwar einige Ansätze gegeben, eine wirtschaftliche Integration im ostasiatischen Raum zu verwirklichen. Jedoch diese Versuche konnten wegen der widerstreitenden nationalen Interessen und auch der negativen Einstellung der USA nicht vorangetrieben werden: „First, any attempt by Japan singularly to champion such initiatives would carry resonant memories of its own expansionism in the region during the 1930s and 1940s ... Second, many East Asian countries were too preoccupied with their own national building endeavours to be distracted by attempts to develop a stronger regional identity. ... Third, the USA’s economic and political involvement in East Asia was such that it could not easily be disaggregated from any substantial pan-regional cooperation projects.“²⁰⁸

Mit der Gründung der APEC (Asian Pacific Economic Cooperation) im November 1989 erreichten die Bemühungen zur Bildung einer Pazifischen Gemeinschaft eine höhere Stufe. In dieser auf Initiative des Ministerpräsidenten Australiens zustande gekommenen Konferenz trafen sich erstmals die 12 Außen- und Wirtschaftsminister der pazifischen Region, welche die sechs ASEAN-Länder, Japan und Korea sowie Australien, Neuseeland, die USA und Kanada vertraten.²⁰⁹ In der Abschlusserklärung machten die APEC-Staaten ihre Absicht deutlich, mit diesem Zusammenschluss keinen neuen Handelsblock gegenüber anderen Ländern außerhalb der pazifischen Region aufzubauen, sondern sich zu einem multilateralen Kooperationsforum weiter zu entwickeln.

Auf den folgenden Konferenzen wurde immer wieder betont, dass die APEC als eine GATT-konforme Organisation zur Erweiterung und Liberalisierung des multilateralen Handelssystems sowie zur Marktöffnung der Mitgliedsländer (ohne Diskriminierung gegen Drittländer) beitragen wolle. Außerdem sollte die APEC einen Impuls für den erfolgreichen Abschluss der laufenden GATT-Verhandlungen geben. Das Konzept des „offenen Regionalismus“ wurde formal bereits 1991 in der Seoul-Deklaration von der APEC aufgenommen. In der Erklärung von Bogor 1994 einigten sich die APEC-Teilnehmer darauf, für

²⁰⁸ Dent, *The European Union and East Asia*, S. 222.

²⁰⁹ 1991 wurden China, Hongkong und Taiwan, 1993 Mexiko, Papua-Neuguinea und Chile zusätzlich aufgenommen. Außerdem reichten Argentinien, Peru, Ecuador, Indien, die Mongolei und Russland Mitgliedsanträge.

die Industrieländer bis spätestens 2010 und für die restlichen Länder bis 2020 Handel und Investitionen innerhalb der APEC zu liberalisieren.²¹⁰ Insbesondere die neue US-Regierung Clinton zeigte großes Interesse, die APEC zu einer pazifischen Gemeinschaft auszubauen.

Obwohl die APEC auf der Basis des offenen Regionalismus errichtet wurde, nahm die EU die Auswirkungen dieses Blocks sehr ernst. Die EU-Kommission wies in einem Bericht von 1995 darauf hin, „if the countries of East Asia were, as a result of regulatory co-operation within APEC, to align their regulatory systems practices to those of the United States, this would place the EU at a competitive disadvantage, at least to the extent that a large and dynamic part of the world economy developed as result of a system which diverged significantly from that of the Union“.²¹¹ Aus diesem Grunde unternahm die EU-Kommission einen Vorstoß, der der Union die Möglichkeit eröffnen sollte, sich an der Entwicklung der asiatisch-pazifischen Gemeinschaft zu beteiligen. Im Juli 1993 machte die EU ihre Absicht bekannt, daran interessiert zu sein, eine Plattform zum Dialog mit der APEC einzurichten. Aber die APEC lehnte diesen Wunsch der EU mit der Begründung ab, dieser Vorschlag sei verfrüht und das Konzept der APEC beruhe auf der geographischen Zugehörigkeit ihrer Mitglieder.²¹²

Unter dem Eindruck der rasch wachsenden Bedeutung der ostasiatischen Handelspartner bemühte sich die EU nun, den Ausbau der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit dieser Region zu intensivieren. Der Handel mit Ostasien stieg schneller als mit anderen Regionen, wie in der nachfolgenden Tabelle deutlich wird. In 1997 betrug der Anteil der ostasiatischen Länder an den Importen der EU 26,9% und der Anteil an den Exporten der EU 20,2%, während dies 1970 noch bei 7,5% bzw. 8,1% lag. Seit Beginn der 90er Jahre wickelte die Union mit den ostasiatischen Ländern ein größeres Handelsvolumen ab als mit den USA. Damit entwickelte sich Ostasien zum wichtigsten regionalen Handelspartner der EU. Die Union verstärkte ihren Außenhandel auch mit den osteuropäischen Ländern, insbesondere in den 90er Jahren. Der Anteil Lateinamerikas und vor allem Afrikas am Außenhandel der EU dagegen verminderte sich ständig. Die Tabelle 34 zeigt die Länderstruktur des EU-Außenhandels mit Ostasien. Von den ostasiatischen Ländern war Japan 1997 zwar immer noch der größte Handelspartner der

²¹⁰ Dent, *The European Union and East Asia*, S. 225-230.

²¹¹ Kommission der EG, *Free Trade Areas: An Appraisal*, SEC (95), 322 endg. Brüssel, S. 7, zitiert e-benda, S. 235.

²¹² Vgl. Die Vorschläge des EG-Kommissars stoßen in der Asean nur auf wenig Begeisterung, in: *Handelsblatt* vom 30-31.7.1993; Dent, *The European Union and East Asia*, S. 235.

EU, aber seine Position hatte im Vergleich zu 1980 stark abgenommen. Diese Entwicklung war in den sich verschärfenden Handelskonflikten der beiden Seiten begründet. China stieg zum am schnellsten wachsenden Importland der EU auf, während Korea und Taiwan als die am schnellsten expandierenden Exportmärkte der EU imponierten.

Tabelle 33: Regionale Struktur des Außenhandels der EU (%), 1970-1997

	Ostasien	USA	Ost-europa	EFTA	Afrika	Latein-amerika	Sonstige
1970 Im.	7,5	23,9	9,1	8,8	18,3	9,1	23,3
1970 Ex.	8,1	20,2	12,3	15,0	16,1	8,2	20,1
1975 Im.	9,5	19,0	9,5	8,6	4,9	6,5	42,0
1975 Ex.	7,1	13,1	15,4	12,8	18,7	8,0	24,9
1980 Im.	11,7	18,1	9,7	9,8	15,8	6,5	28,4
1980 Ex.	8,4	14,0	12,0	15,5	19,1	7,0	24,0
1985 Im.	14,8	18,6	11,4	11,8	17,9	8,1	17,4
1985 Ex.	10,7	24,8	9,4	12,7	11,6	4,5	26,3
1990 Im.	23,7	20,8	9,9	13,3	11,6	6,2	14,5
1990 Ex.	17,5	21,2	10,0	15,3	11,9	4,3	19,8
1995 Im.	26,7	19,0	13,3	12,8	8,6	5,6	14,0
1995 Ex.	21,7	18,1	13,9	12,2	9,0	5,7	19,4
1997 Im.	26,9	20,5	13,7	12,0	8,4	5,1	13,4
1997 Ex.	20,2	19,6	16,7	10,9	7,2	6,3	19,1

Quelle: Dent, The European Union and East Asia, Tabelle A3.

Tabelle 34: Länderstruktur des Außenhandels der EU mit Ostasien (%), 1980-1997

	Japan	China	Korea	Taiwan	Hong-kong	ASEAN
1980 Im.	44,5	6,2	7,0	7,3	7,0	24,0
1980 Ex.	29,2	11,2	6,3	5,6	13,0	34,7
1997 Im.	32,1	20,8	7,3	8,7	4,6	25,5
1997 Ex.	24,8	11,3	9,9	8,7	14,0	31,3

Quelle: Dent, The European Union and East Asia, S. 23.

Angesichts des zunehmenden Gewichts der Region Ostasien legte die Kommission der EU im Juli 1994 dem Ministerrat einen Entwurf für eine neue Asien-Strategie vor.²¹³ Dieses Strategiepapier war kein Regionalkonzept im engeren Sinne, sondern stellte vielmehr den ersten Versuch der EU dar, verschiedene Politikansätze gegenüber asiatischen Ländern innerhalb eines globalen Bezugsrahmens zu systematisieren. Unter dem Begriff Re-

²¹³ Kommission der EG, Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie, KOM(94) 314 vom 27.7.1994, endg. Brüssel.

gion Asien wurden 26 Länder eingeordnet und in drei geographisch definierte Regionen, nämlich Ostasien, Südostasien und Südasien, unterteilt. In der Asienpolitik setzte sich die EU-Kommission folgende Ziele: Die EU sollte ihre wirtschaftliche Präsenz in Asien verstärken, wenn sie in Zukunft eine Führungsrolle in der Weltwirtschaft behaupten will. Die Union sollte ihre Beziehungen zu den asiatischen Ländern im wirtschaftlichen wie auch im politischen Bereich vertiefen und erweitern, um zur Stabilität in Asien beizutragen. Die EU sollte außerdem die wirtschaftliche Entwicklung armer Regionen und Länder in Asien unterstützen und darüber hinaus einen Beitrag zur Förderung der Achtung der Menschenrechte und zur Konsolidierung der Demokratie leisten.²¹⁴

Zwei Motive bestimmten die neue Asienstrategie der EU-Kommission. Einerseits sollte sich die EU auf die neue wirtschaftliche Dynamik in Asien einstellen, andererseits sollten engere politische Beziehungen zu Asien etabliert werden. Der Hauptgrund für engere politische Beziehungen liege darin, „... eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln, auf Grund derer sie ihre Interessen und Werte verteidigen und eine konstruktive Rolle in der Weltpolitik spielen kann“. Nach Meinung der EU-Kommission wird der Aufstieg des asiatischen Raumes in der Weltwirtschaft die Machtverhältnisse in der Welt dramatisch verändern, denn mit wachsendem wirtschaftlichem Gewicht nimmt der Druck Asiens zu, eine größere Rolle in der Weltpolitik einzunehmen. Die EU müsse daher dieser Entwicklung Rechnung tragen und den politischen Dialog mit Asien weiterentwickeln. Dabei sollte nach Mitteln und Wegen gesucht werden, Asien stärker an den weltpolitischen Entscheidungen zu beteiligen. Scheitere die Entwicklung einer pro-aktiven Asienstrategie, so riskiere die Union, „den Anschluss an das in Asien stattfindende Wirtschaftswunder zu verlieren“, warnte die EU-Kommission.²¹⁵

Zu den Prioritäten der Asienstrategie der EU gehörte insbesondere die Umsetzung wirtschaftlicher Interessen in den asiatischen Ländern. Dabei sollten alle erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um eine Marktöffnung zu erreichen und diskriminierungsfreie Rahmenbedingungen für die europäischen Unternehmen zu schaffen, die allererst eine Ausweitung des europäisch-asiatischen Handels und der Investitionen ermöglichen. Daher müsse die Union nicht nur an Profil in Asien gewinnen, sondern auch die Präsenz der Unternehmen stärken.

²¹⁴ Ebenda, S. 2 f. ; vgl. auch Bulletin der EU, 7-8/1994, Ziff. 1.3.55.

²¹⁵ Kommission der EG, Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie, S. 6.

Die zunehmende Attraktivität des asiatischen Marktes drücke sich in der Steigerung der Konsumgüternachfrage aus. Im Jahre 2000 dürften in den betreffenden Ländern rund 1 Mrd. Menschen mit erheblicher Kaufkraft leben. Etwa 400 Mio. Menschen hätten dann in diesem Raum ein Einkommen zur Verfügung, das über dem amerikanischen oder europäischen Durchschnitt läge. Der Anteil der EU an ausländischen Direktinvestitionen in Asien sei in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen. Investitionsförderung und die Schaffung günstiger Voraussetzungen für europäische Investitionen in Asien „müssen daher Kernpunkte der neuen EU-Strategie sein“.²¹⁶ Zusammenfassend folge aus den strategischen Überlegungen der EU-Kommission die Forderung nach einem umfassenden Ansatz, der die Politik, Wirtschaft und Zusammenarbeit hinreichend berücksichtige.

Die Asienstrategie der EU wurde schließlich vom Europäischen Rat im Dezember 1994 angenommen. Eine neue Initiative über ein eigenes asiatisch-europäisches Kooperationskonzept ergriff zuerst der singapurische Premierminister, Goh Chok Tong. Auf der Konferenz des World Economic Forum (WEF) in Singapur im September 1994 und bei seinem Besuch in Frankreich einen Monat später, machte er den Vorschlag zu einem Gipfeltreffen der Regierungschefs aus Europa und Asien.²¹⁷ Die EU-Länder stimmten diesem Projekt zu, und im Juni 1995 bestätigte der Europäische Rat offiziell die Abhaltung eines europäisch-asiatischen Gipfeltreffens, das dann Asia-Europe Meeting (ASEM) genannt wurde. Die europäische Seite beschloss, ihre Teilnehmer an diesem Treffen auf die 15 EU-Mitgliedsstaaten sowie die EU-Kommission zu beschränken. Die asiatische Seite entschied, dass neben den ASEAN-Ländern auch Japan, China und Korea teilnehmen sollten. Als Grundlage einer Diskussion über Inhalte und Ziele des ASEM-Treffens legten die Asiaten ein auf der „missing-link-These“ basierendes Konzept vor. Nach dem Ende des Kalten Kriegs zerfalle die Welt in drei Regionen, nämlich Europa, Nordamerika und Asien. Mit Ausnahme von Europa und Asien seien die drei Regionen durch ein dichtes Netzwerk von Interaktionen miteinander verbunden: die Regionen Asien und Nordamerika durch die APEC, die Regionen Europa und Nordamerika durch die NATO. Es sei daher notwendig, dass das ASEM als ein „missing-link“ zwischen Asien und Europa aufgebaut werden sollte.²¹⁸ Damit wollten die Asiaten das ASEM wie die APEC institutionalisieren.

²¹⁶ Ebenda, S. 12 f.

²¹⁷ Vgl. Bersick, Sebastian, ASEM: Eine neue Qualität der Kooperation zwischen Europa und Asien, Münster 1998, S. 41-43.

²¹⁸ Ebenda, S. 53-55.

In Bezug auf die politischen, insbesondere sicherheitspolitischen Aspekte kam es zu Meinungsdivergenzen innerhalb der asiatischen ASEM-Teilnehmerstaaten. Die ASEAN-Länder, die eigentlich das ASEM-Treffen initiiert hatten, waren sehr daran interessiert, die Beziehungen zu China im Rahmen des ASEM langfristig zu entwickeln und zu gestalten. Die chinesische Regierung dagegen vertrat die Auffassung, der wirtschaftliche Bereich habe im Rahmen der asiatisch-europäischen Zusammenarbeit unbedingt Priorität. Schließlich stellten die Asiaten die wirtschaftliche Kooperation als Gesprächsgegenstand in den Vordergrund.

Die EU erkannte im ASEM-Treffen den möglichen Beginn eines Prozesses, der zum Aufbau des „missing-link“ führen könnte. Der Präsident der EU-Kommission, Jacques Santer, sah es so: „ASEM is the starting point. It should initiate a process. It should result in consolidating the third side of the triangle between the major economic regions of the world: Asia, the European Union and North America.“²¹⁹ Aber die EU betonte dagegen mehr den globalen Ansatz des ASEM-Treffens, wie sie ihn 1994 im Papier über die Asienstrategie formuliert hatte. Das ASEM sollte nicht nur die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Regionen vertiefen, sondern auch einen politischen Dialog fördern und die Kooperation in weiteren Bereichen verstärken.²²⁰

Anfang März 1996 fand das erste ASEM-Treffen in Thailand statt. Im Rahmen der wirtschaftlichen Agenda des Gipfels diskutierten die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten und 10 asiatischer Länder vor allem die Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde und die Möglichkeiten einer Ausweitung der Handelsbeziehungen zwischen beiden Regionen. Außerdem einigte man sich auf eine gemeinsame Schlusserklärung. Darin verdeutlichten beide Seiten ihre Bereitschaft zu marktwirtschaftlichem Verhalten, einer nicht-diskriminierenden Handelsliberalisierung sowie einen offenen Regionalismus als Grundlagen einer verstärkten europäisch-asiatischen Partnerschaft. Darüber hinaus sollten wichtige handelspolitische Fragen im Rahmen der WTO vereinbart werden. Im politischen Bereich stimmten die ASEM-Teilnehmer darin überein, die bestehenden Dialoge zwischen beiden Seiten über allgemeine Sicherheitsfragen zu erweitern. Ferner einigten sie sich auf die Intensivierung ihrer Zusammenarbeit im Bereich der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Als konkrete Aktionsfelder der neuen Kooperation kamen insbesondere Maßnahmen zur Investitionsförderung, die Vereinfachung und Verbesserung der Zollverfahren sowie

²¹⁹ Ebenda, S. 59, Anmerkung 124.

²²⁰ Ebenda, S. 59-63.

eine Angleichung der verschiedenen Standards in Betracht. Als weitere Maßnahmen wurden eine Reihe von Treffen auf Minister- und hoher Beamtenebene, die Bildung einer Arbeitsgruppe von Vertretern der Regierungen und des Privatsektors zur Ausarbeitung eines Investitionsförderungsplans sowie die Errichtung eines regelmäßig tagenden Asien-Europa-Unternehmerforums und eines Asien-Europa-Technologiezentrums zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten vereinbart.²²¹

Im Hinblick auf die Handelspolitik der EU nahm die EU-Kommission im Februar 1996 ein neues Strategiepapier an mit dem Titel „Welthandel als globale Herausforderung: eine Marktöffnungsstrategie der Europäischen Union“.²²² Um die europäischen Exporte zu steigern und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Union zu fördern, sollte eine systematische und vorausschauende Strategie zur Öffnung der Drittländermärkte betrieben werden. Nach Auffassung der EU-Kommission war die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen mangelhaft und eine konstruktive Nutzung der Handlungsmöglichkeiten der Union auch ungenügend.

Die EU-Kommission forderte daher die Mitgliedsländer und Wirtschaftsunternehmen auf, Handelsbarrieren auf den wichtigen Exportmärkten besser zu identifizieren, klarere Prioritäten bei der Beseitigung der Importbeschränkungsmaßnahmen der Drittländer zu setzen sowie den Einsatz der handelspolitischen Instrumente besser zu koordinieren. Zu einer wirksameren Marktöffnungspolitik unterstützte sie außerdem ein Vorgehen sowohl auf bilateraler wie auch auf multilateraler Ebene, vor allem im Rahmen der WTO. Die Bemühungen um eine Marktöffnung der Drittländer, insbesondere der ostasiatischen Länder, veranlassten die EU seit Mitte der 90er Jahre energisch auf die vollständige Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde sowie multilaterale Lösungen im Rahmen der WTO zu drängen.

3. Wirtschaftliche Kooperation zwischen der EU und Korea

3.1. Koreanische Direktinvestitionen in der EU

In den 90er Jahren diversifizierte Korea die Struktur seiner Exporte in den europäischen Markt deutlich zugunsten technologieintensiver Produkte. In der Zeit von 1990 bis 1996 verringerte sich der Anteil in den Bereichen Textilien/Bekleidungen und Schuhe an den gesamten koreanischen Exporten in die EU von 19,7% bzw. 7,9% auf 8,2% bzw. 0,9%. Dagegen stieg der Anteil der Kraftfahrzeuge im gleichen Zeitraum von 1,2% auf 16,2% stark. Die Elektroindustrie entwickelte sich in den 90er Jahren weiter zur wichtigsten Export-

²²¹ Vgl. Text der ASEM-Schlussklärung, in: Bulletin der EU, 3/1996, Ziff. 2.3.1.

²²² Vgl. Gesamtbericht der EU 1996, Ziff. 721; Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, S. 209.

branche. Ihr Anteil an den gesamten Exporten Koreas in die EU erhöhte sich von 29,2% 1986 auf 36,4% 1996. Die koreanische Exportstruktur bestätigte damit auch in den 90er Jahren eindrucksvoll eine Tendenz zunehmender Konzentration auf nur wenige Warengruppen (vgl. Tabelle 11).

Die traditionellen handelspolitischen Mittel der EU zum Schutze ihres Marktes verloren im Laufe der 90er Jahre immer mehr an Bedeutung. Das Zollniveau war insgesamt nicht sehr hoch und wurde im Zuge der Durchführung der Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT noch weiter gesenkt. Die WTO verbot darüber hinaus nun auch die mengenmäßigen Importrestriktionen generell. Für die bestehenden Importbeschränkungen im Textilsektor war bereits ihr Abbau vorgesehen und die beliebten sog. Grauzonenmaßnahmen wie freiwillige Exportbeschränkungsvereinbarungen sollten nicht mehr ergriffen werden. In dieser Situation betrachtete die EU die Antidumpingpolitik als das einzige und effiziente Instrument, welches ihr zur Abwehr unerwünschter Importe noch verblieben war.

Die EU leitete in den Jahren von 1990 bis 1995 immerhin noch 203 Antidumpinguntersuchungen ein, die sich schwerpunktmäßig gegen die ostasiatischen Länder richteten. Im Jahre 1995 bezogen sich 27 der 37 neu eingeleiteten Untersuchungen auf diese Länder, 1990 waren es nur 17 von 43 (vgl. Tabelle 4). In 1994 waren in der EU Importe im Wert von 9 Mrd. ECU von Antidumpingmaßnahmen betroffen, ein Volumen, das 2,2% aller Industriegüterimporte aus Nicht-EU-Ländern und 3,5% der Importe aus den betroffenen Ländern entsprach. Dieser - aus Sicht der Union - marginale Anteil stellte jedoch aus der Sicht der Exportländer ein völlig anderes Bild dar. Von allen in 1994 mit Antidumpingmaßnahmen belegten Importen der EU kam die ca. Hälfte (4,5 Mrd. ECU) aus Japan. An zweiter Stelle folgte Korea mit 1,5 Mrd. ECU.²²³

Die nachstehende Tabelle zeigt den Umfang und damit die Bedeutung der Antidumpingmaßnahmen an den gesamten Industriegüterlieferungen der jeweiligen Länder (import coverage ratios). Korea war 1994 mit einem import coverage ratio von 18,3% seiner Industriegüterexporte in die EU am stärksten betroffen. Anders als Korea waren die drei übrigen „kleinen Tiger“ kaum Ziel der Antidumpingpolitik der EU. Japan, Indonesien und Thailand wurden allerdings von Antidumpingmaßnahmen auch relativ stark betroffen. Die Antidumpingmaßnahmen der EU konzentrierten sich auf nur wenige Warengruppen. Neben den chemischen Erzeugnissen und den Textilien war der Elektroniksektor ein Schwerpunkt der Antidumpingaktionen der EU gegenüber fast allen ostasiatischen

²²³ Vgl. Möbius, Uta, Antidumpingpolitik der Europäischen Union, in: DIW-Wochenbericht, 7/1996, S. 119-125.

Ländern. Für die Elektronikexporte aus Korea z. B. ergab sich 1994 ein import coverage ratio in Höhe von 49,6%, d. h. etwa die Hälfte der Elektrogüterexporte in die EU war Antidumpingmaßnahmen ausgesetzt.²²⁴

Tabelle 35: Bedeutung der Antidumpingmaßnahmen im Rahmen der EU-Industriegüterimporte nach ausgewählten Ländern, Import coverage ratios (%), 1992-1994

	1992	1993	1994	Schwerpunkt
USA	0,1	0,2	0,2	Chemie
Japan	8,9	9,1	8,6	Elektronik, Maschinen, Chemie
Mittel- und Osteuropa	1,2	1,3	2,0	Chemie, Eisen/Stahl, Textil
Entwicklungsländer	3,6	3,3	4,4	
Mittelmeerländer	4,2	3,1	5,3	Textil
Lateinamerika	1,8	1,2	1,1	Chemie, Textil
Ostasien	3,8	3,4	4,6	
China	3,1	3,0	3,2	Chemie, Textil
Korea	9,7	15,1	18,3	Elektronik, Chemie
Taiwan	1,2	0,6	0,6	Textil, Chemie
Singapur	6,1	1,7	0,4	Elektronik
Hongkong	1,0	0,9	0,4	Elektronik
Thailand	6,4	6,0	5,3	Elektronik, Textil
Indonesien	0,6	0,4	4,5	Textil
Malaysia	7,6	2,6	1,6	Chemie

Quelle: Möbius, Antidumpingpolitik der Europäischen Union, S. 123 und Egel, Jürgen Egel, u. a., Die Antidumpingpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1997, Anhang A.1.

Zur Verstärkung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und Korea trug nicht nur die Expansion des Außenhandelsverkehrs, sondern auch eine Ausweitung der beiderseitigen Direktinvestitionen bei. In den 90er Jahren erhöhten die koreanischen Unternehmer ihre Auslandsinvestitionen in die europäische Region ganz erheblich (vgl. Tabelle 36). Der Anteil der europäischen Länder an den gesamten Auslandsinvestitionen Koreas nahm von 2,5% (23 Mio. US-Dollar) 1987 auf 15,3% (2,1 Mrd. US-Dollar) 1996 deutlich zu. Es ist bemerkenswert, dass die koreanischen Investitionen in Europa prozentual schneller als die in andere Regionen stiegen. Während das jährliche Wachstum der Investitionen in Nordamerika in der ersten Hälfte der 90er Jahre schwankte, waren die koreanischen Firmen in Europa im gleichen Zeitraum kräftig engagiert. So investierten sie z. B. 1995 und 1996 mehr in Europa als in Nordamerika. Die koreanischen Elektrokonzerne,

²²⁴ Vgl. Möbius, Uta, Die Handelspolitik der EU gegenüber Südostasien, in: DIW-Wochenbericht, 12/1996, S. 192-199.

Lucky-Goldstar und Hyundai, kündigten 1996 an, neue Produktionsstätten für Halbleiter und Konsumelektronik in der Größenordnung von 2,6 Mrd. bzw. 3,7 Mrd. US-Dollar in Großbritannien bauen zu wollen. Diese Investitionspläne betrafen die größten Einzelprojekte in der EU aus Drittländern.

Die Tabelle 37 zeigt die Länderverteilung koreanischer Direktinvestitionen 1996 in Europa. Großbritannien und Deutschland waren die bevorzugten Investitionsstandorte. In den 90er Jahren tauchten auch die osteuropäischen Länder als eine attraktive Investitionsregion im Fokus koreanischer Unternehmen auf. Bis 1993 lag der Anteil dieser Region an den koreanischen Investitionen in Europa nur bei 13,5%, aber bereits 1996 stieg er auf 32,8%.²²⁵

Tabelle 36: Kumulative Direktinvestitionen Koreas nach Regionen (%), 1987-1996

	Nordamerika	Ostasien	Mittlerer Osten	Europa	Sonstige
1987	41,6	24,5	19,5	2,5	11,9
1996	31,5	44,0	0,9	15,3	8,5

Quelle: Dent, *The European Union and East Asia*, S. 205.

Tabelle 37: Kumulative Direktinvestitionen Koreas in Europa nach Ländern (%), 1996

Großbritannien	Deutschland	GUS	Niederlande	Frankreich	Polen
17,7	17,6	15,6	11,3	8,4	7,8
Rumänien	Spanien	Ungarn	Italien	Irland	Sonstige
7,5	2,2	1,9	1,7	1,2	7,2

Quelle: Dent, *The European Union and East Asia*, S. 211.

Verschiedene Faktoren führten in den 90er Jahren zu den verstärkten Investitionen koreanischer Unternehmen in Europa. Die späten 80er Jahre wurden die koreanischen Investitionsentscheidungen vor allem von der Grundannahme bestimmt, dass sich nach der Vollendung des europäischen Binnenmarktes allgemein die Marktzugangsvoraussetzungen verschlechtern würden. Im Laufe der 90er Jahren verminderten sich zwar die restriktiven Importschutzmaßnahmen der EU, jedoch der Zufluss koreanischer Waren, insbeson-

²²⁵ Vgl. Dent, Christopher M. und Randerson, Claire, Korean foreign direct investment in Europe: the determining forces, in: *the Pacific Review*, 4/1996, S. 538-543.

dere elektronischer Produkte, wurde auf dem europäischen Markt durch Antidumpingmaßnahmen besonders stark eingeschränkt. In der ersten Hälfte der 90er Jahre führte die Union abschließend dauerhafte Antidumpingzölle auf die Importe folgender koreanischer Elektrogüter ein: 1990: kleine Farbfernseher, 1991: Tonkassetten, 1992: Autoradios, 1993: DRAMs und elektronische Waagen, 1994: Mikrodisketten, 1995: große Farbfernseher und Mikrowellenherde.²²⁶

Diese Importbarrieren der EU motivierten in der Folge dieser Restriktionen erhebliche Direktinvestitionen koreanischer Unternehmen in Europa. Vor allem die Elektrounternehmen reagierten auf die bestehenden oder zu erwartenden Handelsrestriktionen der Union mit dem Aufbau direkter europäischer Produktionsstätten (vgl. Tabelle 38). Beispielsweise im Dezember 1994 reichten Baumaschinenhersteller aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien gegen vier koreanische Produzenten von Hydraulikbaggern eine Antidumpingklage bei der EU ein. Einige Monate später beschlossen die Konzerne Samsung und Hyundai, diese Maschinen auf europäischem Boden selbst zu produzieren, obwohl die EU-Kommission zu diesem Zeitpunkt die Antidumpinguntersuchung offiziell noch nicht eingeleitet hatte. Die Antidumpingmaßnahmen forcierten so eine Produktionsverlagerung koreanischer Hersteller in den EU-Raum.

Tabelle 38: Wichtige Produktionsinvestitionen koreanischer Unternehmen in Europa, 1991-1996

Jahr	Unternehmen	Produkte	Land	Summe*
1991	Lucky-Goldstar	Telefonschalttafel	Rumänien	
1992	Daewoo	Farbfernseher	Frankreich	\$ 37 Mio.
1992	Samsung	Farbfernsehröhren	Deutschland	\$ 120 Mio.
1993	Carmen	Autoradios	Großbritannien	
1993	Daewoo	Farbfernseher	Polen	
1993	Daewoo	Farbfernseherröhren	Frankreich	\$ 138 Mio.
1994	Daewoo	Autos (Rodae)	Rumänien	\$ 900 Mio.
1994	Lucky-Goldstar	Versch. Konsumelektronik	Großbritannien	\$ 40 Mio.
1994	Oriental Telecom	Telefonschalttafel	Niederlande	
1994	Samsung	Versch. Konsumelektronik	Großbritannien	\$ 700 Mio.
1994	Samsung	Halbleiter	Portugal	\$ 30 Mio.
1995	Daewoo	Autos (Avia)	Tschech. Rep.	\$ 200 Mio.

²²⁶ Vgl. Ebenda, S. 545.

1995	Daewoo	Autos (FSO)	Polen	\$ 1,1 Mrd.
1995	Daewoo	Autos (FSL)	Polen	\$ 350 Mio.
1995	Hyundai	Autos	Türkei	
1995	Hyundai	Hydraulikbagger	Belgien	\$ 15 Mio.
1995	Lucky-Goldstar	Telefonschalttafel	Russland	
1995	Samsung	Telefonschalttafel	Russland	
1995	Samsung	Hydraulikbagger	Großbritannien	\$ 16 Mio.
1995	Sang Min	Autoradios	Polen	
1996	Hyundai	Halbleiter, Konsumelektronik	Großbritannien	\$ 3,7 Mrd.
1996	Lucky-Goldstar	Halbleiter, Konsumelektronik	Großbritannien	\$ 2,6 Mrd.
1996	Samsung	Videorecorder	Polen	

* Soweit Informationen ermittelt werden konnten (der Verfasser).

Quelle: Dent, The European Union and East Asia, S. 197.

Interessanterweise hielten sich die europäischen Automobilproduzenten mit einer Antidumpingklage gegen die koreanischen Autohersteller zurück. Diese Haltung erklärt sich aus den negativen Erfahrungen mit japanischen Autoherstellern. In den 80er Jahren hatten einzelne Mitgliedsstaaten der damaligen EG, vor allem Frankreich und Italien, eine restriktive Importpolitik gegenüber den japanischen Autoproduzenten betrieben. 1991 mussten die Japaner schließlich einem europaweiten Selbstbeschränkungsabkommen zustimmen. Um ihre europäische Produktion zu erhöhen und damit auch die Importbeschränkungen zu umgehen, begannen Honda und Toyota 1993 mit der Herstellung von Kraftfahrzeugen in Großbritannien, nachdem vorher bereits Nissan in England eigene Werke errichtet hatte. Die Schutzmaßnahmen der EU gegen die Japaner gaben andererseits den koreanischen Autoherstellern die Chance, ihre Produkte auf dem europäischen Markt abzusetzen. Der Anteil Westeuropas am koreanischen Automobilexport stieg von 6% 1990 auf 24% 1992. Der Export koreanischer Autos in die EU-Länder nahm von 21.000 Einheiten 1990 auf 210.000 Einheiten 1996 zu, die einem Anteil von 2% des EU-PKW-Marktes entsprachen.

Der Verband europäischer Automobilhersteller ACEA stellte 1995 in seinem Bericht fest, dass die koreanischen Autos in Europa zu Dumpingpreisen verkauft würden. Trotzdem musste die ACEA den Sinn einer derartigen Antidumpingklage genau abwägen, weil ja die Koreaner auch wie die Japaner ihre Autoproduktion in den EU-Raum verlagern könnten. So befürchtete z. B. der Executive Director der ACEA, Rudolf Beger, „an antidumping complaint could prove a ‚two-edged sword‘ by prompting Korean carmakers to set up assembly operations in Europe. That would cause a new headache for the European

industry, which is still struggling to adjust to new capacity created by local Japanese transplants.”²²⁷

Neben der Umgehung der Importbeschränkungen waren weitere Motive koreanischer Direktinvestitionen in der EU vor allem die Erwerbung von Technologien und die Sicherung der osteuropäischen Märkte. In den 90er Jahren stiegen in Korea die Arbeitslöhne rapide an und lagen kaum noch unter dem Niveau Großbritanniens oder Spaniens. Damit verloren die koreanischen Unternehmen rasch an Zugkraft im internationalen Wettbewerb, zumal auch ihre technisch einfachen und arbeitsintensiven Produkte gegenüber den Konkurrenzländern nur stark eingeschränkte Absatzchancen besaßen. Diese Lage drängte die Koreaner zu einer zügigen Änderung ihrer Warenpalette und Produktionsstruktur hin zu technologieintensiven und höherwertigen Produkten.

Die koreanische Exportindustrie war aber nicht nur vom Import wichtiger Vorprodukte und Maschinen abhängig, sondern auch von ausländischen Technologien, vor allem aus Japan. Vor diesem Hintergrund bemühten sich die koreanische Regierung und die großen Konzerne, in der Technologieentwicklung ihre Anstrengungen zu erhöhen und insbesondere ihre Importquellen technologischer ‚Know-how‘ zur Sicherstellung einer stabilen Versorgung zu diversifizieren. Durch Direktinvestitionen in der EU versuchten deshalb die koreanischen Großunternehmen, die benötigten Technologien zu erwerben. Zu diesem Zweck förderte die koreanische Regierung Investitionen in der EU durch Steuervergünstigungen und Finanzhilfen.²²⁸

Um eine effektive Bearbeitung der europäischen Märkte zu gewährleisten, verstärkten die koreanischen Unternehmen ihre Kooperationen mit lokalen Firmen in der Form von Übernahme der europäischen Firmen oder eines Jointventures. Der Elektrokonzern Samsung kaufte z. B. seit Anfang der 90er Jahre eine Reihe europäischer Unternehmen auf. Hier handelte es sich vor allem um mittelständische Betriebe, die über ein gutes technologisches Niveau und unternehmerische Tradition verfügten. In 1992 übernahm Samsung von der Treuhand das Ostberliner Werk für Fernseh elektronik, kaufte 1994 gemeinsam mit dem US-Konzern Corning eine Fabrik zur Produktion von Fernseh röhrenglas im brandenburgischen Tschernitz hinzu. In 1995 kaufte der Konzern die niederländische Aerospace Industries Fokker und den Kamerahersteller Rollei in Braunschweig. Als es zu Verhandlungsgesprächen bezüglich einer Übernahme des Kühlschranks herstellers Foron in Nieder-

²²⁷ Big gamble on a European thrust, in: Financial Times vom 10.2.1995.

²²⁸ Vgl. Dent, Christopher M. und Randerson, Claire, Korean foreign direct investment in Europe, S. 532-538.

schmiedeberg kam, lehnte Samsung schließlich die Übernahme mit der Begründung ab, dass Foron nicht ins Unternehmensprogramm passe: „Wir brauchen zusätzliche, auf Europa zugeschnittene Technologie-Erfahrung in Produkten wie Waschmaschinen und Trockner. Davon hat Foron zu wenig, Kühlschränke produzieren wir bereits selber.“²²⁹ So erwarteten koreanische Großunternehmen von ihren Übernahmeaktionen offensichtlich konkrete Chancen, industrielles Know-how zu erwerben.

In den 90er Jahren engagierten sich koreanische Firmen verstärkt in den osteuropäischen Märkten (vgl. Tabelle 38). Dabei hoffte man einerseits diese Märkte zu erschließen und gleichzeitig im Zuge einer Erweiterung der EU auf diese Weise einen offenen Zugang zum Binnenmarkt der EU zu bekommen. Vor allem Ungarn, Polen und die ehemalige Sowjetunion galten als interessante Investitionsstandorte. Korea hatte auch Interesse an dem wirtschaftlichen Aufbau in den osteuropäischen Ländern und beteiligte sich deshalb an der „European Bank for Reconstruction and Development“. Ferner schloss Korea 1990 außerdem mit Polen und Ungarn Investitionsabkommen ab und bot beiden Ländern Kredite.²³⁰

Nach der deutschen Wiedervereinigung und dem politischen Umbruch in Osteuropa betrachteten überwiegend die koreanischen Großunternehmen Deutschland als das künftige Wachstumszentrum Europas und als Schaltstelle des Handels mit den osteuropäischen Staaten. Samsung verlegte daher 1990 seine Europazentrale von London nach Frankfurt. Wie bereits erwähnt, konzentrierte sich nun der Konzern auf den Erwerb mittelständischer Elektrofirmen in Ostdeutschland. Lucky-Goldstar baute eine Fabrik in Worms für den Europavertrieb aus. Außerdem gründeten zahlreiche koreanische Banken, die schon seit geraumer Zeit Repräsentanzen in Frankfurt unterhielten, Aktiengesellschaften in Deutschland. Diese Entwicklung wurde allgemein so interpretiert: „Mit dem Ausbau ihrer deutschen Stützpunkte bekunden die Koreaner nicht nur, dass sie ein stark wachsendes Interesse am deutschen Markt haben. In ihrer Entscheidung drücken sich auch positive Erwartungen im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt 1992 aus. Sie wurde zudem ... durch die Entwicklung in Osteuropa bestimmt. ... Für die Hanil Bank (eine koreanische Bank; der Verfasser) entscheidend ist ihre Überzeugung, dass Frankfurt

²²⁹ Die Expansion kennt keine Grenzen mehr, in: Handelsblatt vom 18.4.1995; Übernahme durch Samsung perfekt, in: Handelsblatt vom 2.1.1995.

²³⁰ Vgl. Gerlach, Europa und die ‚vier Tiger‘, S. 126.

verglichen mit London der günstigere Standort für den Aufbau geschäftlicher Kontakte zu den wichtigsten Ländern Osteuropas ist.“²³¹

Die koreanischen Großkonzerne investierten ferner verstärkt in den osteuropäischen Ländern als einer späteren Produktionsbasis für den EU-Markt. Samsung etwa baute 1990 eine Produktionsstätte für Fernsehgeräte in Ungarn und produzierte seit 1991 in einem Jointventure (Anteil 45%) in der Slowakei Kühlschränke. Auch Daewoo baute 1993 eine Fabrik in Polen zur Herstellung von Fernsehgeräten, von denen ein großer Teil in den EU-Raum exportiert wurde. Insbesondere im Bereich der Automobilproduktion engagierte Daewoo sich in Osteuropa äußerst aktiv (vgl. Tabelle 38). Der Konzern übernahm 1995 den zweitgrößten polnischen Automobilhersteller FSO auf der Basis eines Jointventures (Anteil 70%) sowie auch FSL (Anteil 75%). Darüber hinaus erwarb sich Daewoo 1994 die Mehrheit an dem Gemeinschaftsunternehmen Rodae Automobile in Rumänien und kaufte 1995 gemeinsam mit Steyr-Daimler-Puch AG den tschechischen LKW-Hersteller Avia.²³²

3. 2. Forderungen der EU nach einer umfassenderen Marktöffnung Koreas.

Rahmenabkommen über Handel und Zusammenarbeit

Das Volumen des Handelsaustausches zwischen Korea und den EU-Ländern vergrößerte sich im Zeitraum von 1990 bis 1996 von ca. 13 Mrd. ECU auf etwa 26 Mrd. ECU um das Doppelte. Dabei wuchsen die Exporte der EU nach Korea um 140%, während sich die koreanischen Exporte in die Union um 70% erhöhten. Seit 1991 erzielte die EU einen kontinuierlichen Handelsüberschuss gegenüber Korea, der im Jahre 1996 in eine positive Handelsbilanz von ca. 3 Mrd. ECU zugunsten der Union mündete.²³³

Auch die Direktinvestitionen der EU-Unternehmen in Korea nahmen in den 90er Jahren rapide zu. Die nachstehenden Tabellen zeigen die Entwicklung der Investitionen der EU-Länder in den ostasiatischen Ländern. Die ASEAN-Länder und China wurden als Investitionsstandorte bevorzugt. Mit großem Abstand folgten Japan, Korea, Taiwan und Hongkong. Die größten ausländischen Investoren in Korea waren nach dem Stand von 1996 Japan und die USA, deren Anteile nach Volumina jeweils 31,5% bzw. 28,8% betragen. Die EU steigerte ihren Anteil von 6,6% 1985 auf 22,8% 1996 deutlich. In den 90er Jahren über-

²³¹ Koreaner wollen vom Main aus Osteuropa bearbeiten, in: Handelsblatt vom 17-18. 8.1990; Vgl. auch Kögel, Petra und Gälli, Anton, Die „vier kleinen Drachen“: Das Netz ihrer Beziehungen mit Europa wird dichter, in: Ifo-Schnelldienst, 4/1994, S. 16-37, hier S. 24-29.

²³² Vgl. Polen als Basis für den Markt Europa, in: Handelsblatt vom 15.8.1995; Wählen dürfen. Koreas drittgrößter Automobilhersteller drängt massiv auf den europäischen Kontinent, in: Wirtschaftswoche vom 30.11.1995.

²³³ Vgl. Dent, New Interdependencies in Korea-EU Trade Relations, S. 376 f.

stiegen die Investitionen der EU in Korea an Wert die Investitionen Japans und der USA. Die EU-Firmen investierten am meisten in der Chemieindustrie, der pharmazeutischen Industrie, im Maschinenbau und in der Elektronik. Diese Sektoren machten etwa ein Drittel der gesamten EU-Investitionen in Korea aus, und etwa zwei Fünftel davon ging in den Dienstleistungssektor. Insbesondere die allgemein günstige Entwicklung der Rahmenbedingungen für Direktinvestitionen in Korea motivierte die europäischen Unternehmen zu einem verstärkten Engagement. Eine große Rolle spielte hier die schrittweise Liberalisierung ausländischer Investitionsbeschränkungen und die wachsende Bedeutung des koreanischen Marktes für Konsumgüter.²³⁴

Tabelle 39: Kumulative Direktinvestitionen der EG/EU in Ostasien (Mio. US-Dollar), 1985-1996

	ASEAN	China	Japan	Korea	Taiwan	Hongkong
1985	7,675	1,551		241	376	182
1996	66,249	22,634	5,792	4,021	2,293	935

Tabelle 40: Kumulative Direktinvestitionen in Korea (Mio. US-Dollar) und Länderanteil (%), 1985-1996

	EG/EU	Japan	USA	Sonstige
1985	241 (6,6)	1,902 (52,3)	1,073 (29,3)	418 (11,8)
1993	2,220 (19,8)	4,466 (39,8)	3,259 (29,1)	1,264 (11,3)
1996	4,021 (22,8)	5,567 (31,5)	5,091 (28,8)	2,996 (16,9)

Quelle: Dent, The European Union and East Asia, Tabelle A.6.

Trotz des zunehmenden Engagements der EU in Korea waren ihre Investitionen im Vergleich mit denen in den ASEAN-Ländern und China wesentlich geringer. Der Grund dafür lag vor allem an den restriktiven Investitionsvorschriften in Korea. Die koreanische Regierung öffnete zwar seit Ende der 80er Jahre ihren Dienstleistungs- und Finanzmarkt, es bestanden aber immer noch eine Reihe von Hindernissen. Der Präsident der EU-Handelskammer in Korea, Ulrich Hartig, fasste 1992 die aktuellen Probleme ausländischer Investoren in Korea so zusammen: „Korea wäre gut beraten, die noch verbliebenen Diskriminierungen und Hemmnisse für ausländische Investoren mit größerer Geschwindigkeit abzubauen, um so in einem von intensivem Wettbewerb um Auslandsinvestoren gekennzeichneten Umfeld seine Attraktivität als Investitionsstandort zu sichern. Zentrale

²³⁴ Vgl. Dent, The European Union and East Asia, S. 214 f.

Schwierigkeit bei der Entfaltung der Geschäftstätigkeit in Korea ist, dass das koreanische Gesetz häufig vage und allgemein formuliert ist, um Raum für Verwaltungsentscheidungen zu haben.“²³⁵

Ulrich Hartig wies darüber hinaus speziell auf die folgenden zehn, geschäftlich relevanten, noch bestehenden Investitions- und Handelshemmnisse für europäische Unternehmen in Korea hin: 1. Die Verwaltung verzögere weiterhin willkürlich Investitionen ausländischer Unternehmen aufgrund von allgemein formulierten ‚Fluchtklauseln‘ im Gesetz. 2. Die Liberalisierung im Einzelhandel erreiche noch nicht ein Ausmaß, das es einem ausländischen Investor ermögliche, wirksam in Konkurrenz zu koreanischen Konsumgüterherstellern zu treten. 3. Die Fortführung der verwaltungsmäßigen Steuerung und Aufsicht über das Betriebskapital, das von ausländischen Handelsfirmen nach Korea gebracht wird, entbehre jeder Rechtfertigung. 4. Durch zahlreiche verwaltungsmäßige Hindernisse werde der Kapitalimport, insbesondere für die laufende Betriebstätigkeit, erschwert. Für ausländische Unternehmen sei es schwierig, Kredite von koreanischen Banken zu erhalten. 5. Die Möglichkeiten für einen ausländischen Investor, in Korea Grundbesitz zu erwerben, seien weiterhin beschränkt. Dies zwingt zur Zusammenarbeit mit einem lokalen Partner, der nicht unbedingt auch der passende Jointventure-Partner sein müsse.

6. Die gesetzliche Durchsetzung des Schutzes von geistigem Eigentum, einschließlich von Urheberrechten und Markennamen, sei in den meisten Bereichen mehr als unzureichend. 7. Für manche Geschäftsfelder gebe es ein Verbot ausländischer Investitionen bzw. erhebliche Beschränkungen. 8. Im Zuge des Schutzes kleiner und mittelständischer Unternehmen in Korea, seien ausländische Unternehmen von zahlreichen interessanten Geschäftsfeldern ausgeschlossen. 9. Das Verbot zur Ausnutzung von Zahlungszielen bei Importen stelle eine klare Diskriminierung ausländischer Unternehmen gegenüber koreanischen Lieferanten mit anderen Kreditleichterungen dar. 10. Die koreanische Steuerbehörde fordere in mehreren Fällen von ausländischen Unternehmen Informationen zu Kosten und Gewinnen, die außerhalb des Landes bei Verkäufen von Erzeugnissen an verbundene Unternehmen angefallen seien.²³⁶

Anfang der 90er Jahre machte die EU-Kommission auf die Dynamik der koreanischen Wirtschaft aufmerksam und bemühte sich um eine Intensivierung der Beziehungen zwischen beiden Seiten. Im Mai 1993 schlug sie in einer Mitteilung an den EU-Ministerrat die

²³⁵ Seoul muss noch etliche Hemmnisse für Investitionen und Handel beseitigen, in: Handelsblatt vom 17.11.1992.

²³⁶ Ebenda.

Aufnahme von Verhandlungen mit Korea vor, mit dem Ziel eines umfassenden Abkommens über wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit.²³⁷ Dieser Vorschlag wurde vom EU-Ministerrat angenommen und im November 1993 der koreanischen Delegation bei den Konsultationen auf hoher Ebene unterbreitet. Die beiden Seiten einigten sich über die Einsetzung eines Ausschusses, der die Konzepte des Abkommens entwickeln sollte.²³⁸

In einem Bericht²³⁹ über die Beziehungen mit Korea betonte die EU-Kommission das aktive Engagement der europäischen Unternehmen in Korea: Korea befinde sich in einem Wandlungsprozess, auf den die Union reagieren müsse. Die koreanische Wirtschaft sei vor allem durch Niedriglöhne gekennzeichnet gewesen, und nun zeichne sich eine Entwicklung hin zu einer auf Know-how und Produktivitätswachstum gegründeten Wirtschaft ab. Die günstige Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen eröffne neue Perspektiven. Die europäischen Unternehmen sollten ermuntert werden, sich auf den sich öffnenden koreanischen Märkten zu engagieren.

In diesem Bericht erkannte die EU-Kommission den Liberalisierungsprozess auf dem koreanischen Markt zwar an, hielt aber dennoch den Abbau verschiedener weiter bestehender Restriktionen für notwendig. Dabei handelte es sich überwiegend um interne und indirekte Beschränkungen: so die einseitigen Konzessionen für US-Unternehmen in einigen Sektoren; die steuerliche Diskriminierung ausländischer gegenüber einheimischen Produkten, vor allem für Luxuswaren wie z. B. Kraftfahrzeuge und alkoholische Getränke; verschiedene nicht-tarifäre Barrieren gegen Konsumgüter und Agrarprodukte (z. B. die Ursprungskennzeichnung, den technischen Standard, die Zollabfertigung, die Importfinanzierung); der mangelnde Schutz des geistigen Eigentums; die Antikonsum- und Antiimport-Kampagnen.

Die Forderungen der EU nach Abbau der internen Importbeschränkungsmaßnahmen Koreas, welcher in den 90er Jahren zum wichtigsten Verhandlungsthema in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Seiten wurde, zeigte gleichsam eine Wiederholung des handelspolitischen Verhaltens der Union gegenüber Japan. Die EU setzte die koreanische Regierung unter Druck, eine strenge Deregulierung ihrer Wirtschaftspolitik zu verfolgen und damit die „strukturellen“ Importbarrieren zu beseitigen. Dieses Vorgehen

²³⁷ Kommission der EG, Relations between the European Community and the Republic of Korea, SEC(94) 642 endgültig, Brüssel 1993, zit. nach Bulletin der EG, 5/1993, Ziff. 1.3.30.

²³⁸ Vgl. Bulletin der EG, 11/1993, Ziff. 1.3.37.

²³⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat über die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Korea, in: Bulletin der EG/1993, Ziff. 1.3.30 und vgl. auch Dent, The European Union and East Asia, S. 207.

folgte oft, nachdem Korea anfänglich zunächst Vorteile eingeräumt wurden, die zuerst von den USA in bilateralen Verhandlungen Korea zugestanden worden waren.²⁴⁰ Im diesem Sinne äußerte sich ein koreanischer Wirtschaftswissenschaftler: „... the viewpoints of Korea toward EC and its trade policies and those of EC toward may share the same chain of thinking. As much as the EC tends to see through its own firsthand experiences with Japan’s supposedly protective trade policies, Korea tends to see EC through Korea’s own experiences with the bilateral trade frictions with the United States. So, we do not share a good ground to kick off meaningful relations in the first place.“²⁴¹

Als ein effektives Druckmittel zur Öffnung des koreanischen Marktes galt der EU das Nicht-Diskriminierungsprinzip. In der Frage über den Schutz des geistigen Eigentums in Korea hatte die Union ihre Forderungen durchsetzen können. So musste die koreanische Regierung zustimmen, z. B. den Importmarkt für europäische Kraftfahrzeuge zu den gleichen Bedingungen zu öffnen, die vorher den USA gewährt worden waren. In 1996 strengte die EU bei der WTO eine Klage gegen Korea an, nachdem die koreanische Regierung EU-Firmen aus dem Anbieterkreis im Telekommunikationssektor ausgeschlossen hatte. „We will not stand by and watch when South Korea and others break internationally accepted trading rules or openly favour the United States over the EU“, so übte die EU-Kommission hart Kritik.²⁴² Nun versprach Korea auch den europäischen Unternehmen, ab 1998 ihnen diesen Markt zugänglich zu machen.

Die EU benutzte verstärkt die multilateralen Organisationen wie die WTO in den Verhandlungen über eine Marktöffnung Koreas. In diesem Zusammenhang bemerkte der für den Außenhandel zuständige EU-Kommissar, Leon Brittan: „The EU has increasingly used the WTO ... to negotiate open markets worldwide in technology sectors where European industry has a competitive edge. The unity of purpose required to achieve this - and to shape WTO policy in the way Europe - will collapse if Europe ever takes a pick-and-choose approach to individual disputes.“²⁴³

Unter der Regierung Young-Sam Kim (1993-1997) trieb Korea seine Liberalisierungspolitik voran. Der koreanische Präsident stellte das Jahr 1995 offiziell unter das Leitmotiv „Globalisierung des Landes“. Konkret ging es hierbei um die Stärkung der Position der koreanischen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb. „Das Korea des 21. Jahrhunderts

²⁴⁰ Vgl. Dent, *The European Union and East Asia*, S. 208.

²⁴¹ Tan, Joyce und Pelkmans, Jacques, *Bilateral Trade Relations between Korea and the EC*, S. 128 f.

²⁴² Open Here. *European Union attacks Seoul’s trade barriers*, in: *Far Eastern Economic Review* vom 30.5.1996, S. 48.

²⁴³ Dent, *The European Union and East Asia*, S. 34.

sollte ein Staat sein, der von allen respektiert wird, den jeder gern besucht und mit dem jeder gern in Geschäftsbeziehungen steht.“ Voraussetzungen dafür seien ein internationales Standards entsprechendes Rechts- und Wirtschaftssystem, eine gesicherte Transparenz und Freizügigkeit wirtschaftlicher Transaktionen sowie ein gerechteres Steuersystem, so betonte Kim.²⁴⁴ Zur Durchsetzung dieser Wirtschaftspolitik sollten vor allem zwei Maßnahmen realisiert werden. Einerseits müsse Korea die Konkurrenzfähigkeit seiner Unternehmen fördern und andererseits habe es sich mit den handelspolitischen Forderungen nach Öffnung des eigenen Marktes auseinanderzusetzen, wie sie von den USA, aber auch von der EU erhoben wurden.

Im März 1995 stellte die koreanische Regierung in Paris offiziell den Antrag auf Mitgliedschaft in der OECD. Mit der Aufnahme in den „Klub der reichen Länder“ wäre Korea zu einer weitgehenden Handelsliberalisierung und Deregulierung der Wirtschaftspolitik verpflichtet gewesen. Die Globalisierungspolitik der koreanischen Regierung und den zu erwartenden Beitritt zur OECD beurteilte der Delegationsleiter der Kommission der EU in Korea, Tue Rohrsted, wie folgt: „Our wish is that Korea would live up to the commitments undertaken in connection with the finalization of the international trade agreement, and prepare well for membership in the OECD. And by doing so, we of course would see automatically many of the problems of market access being solved. There is ahead a lot of preparation to be done, particularly in areas like opening up the financial markets, acknowledgment of stronger links with the international economy, and also the acknowledgment of the growing importance of the EU and its member states. But all that goes in line with the overall policy of the government of globalization.“²⁴⁵

Im Oktober 1996 wurde Korea dann als das 29. Mitglied und zweiter asiatischer Staat in die OECD aufgenommen. Vor der Ratifizierung des Beitritts zu dieser Organisation gab es jedoch Streit im koreanischen Parlament. Der Vertreter der Regierungspartei erklärte: „Der OECD-Beitritt unseres Landes steht in Übereinstimmung mit dem erreichten Entwicklungsstand unserer Volkswirtschaft. ... Wir dürfen uns nicht hinter Schutzmauern verbergen, sondern müssen durch unerschrockene Öffnung die Konstitution der Wirtschaft stärken.“ Dem hielt der Vertreter der Oppositionspartei entgegen: „Wir stimmten dem OECD-Beitritt zwar grundsätzlich zu, angesichts der sich gegenwärtig verschlech-

²⁴⁴ Kim will sein Land in die Weltpolitik einbringen, in: Handelsblatt vom 6.3.1995.

²⁴⁵ Korea and the EU, in: Korea Economic Report, 4/1995, S. 69

ternden Wirtschaftslage unseres Landes ist der Beitritt zum augenblicklichen Zeitpunkt unvernünftig. Eine Verschiebung um etwa drei Jahre wäre daher angeraten.“²⁴⁶

Seit Anfang der 90er Jahre vergrößerte sich das Handelsbilanzdefizit Koreas, das schließlich 1996 ein Rekorddefizit in Höhe von 20,6 Mrd. US-Dollar erreichte. Angesichts dieser äußerst ungünstigen Handelsentwicklung verstärkte die koreanische Regierung erneut die informellen Importkontrollmaßnahmen, vor allem durch eine Antikonsum-Kampagne. Diese von der Regierung unterstützte Aktion zielte hauptsächlich darauf ab, den Konsum von Luxusimportwaren einzuschränken und damit das Handelsdefizit zu reduzieren. Von dieser Maßnahme waren die europäischen Produkte stark betroffen.

Der Außenhandelskommissar der EU, Leon Brittan, warnte, „that the anti-import climate resulting from this frugality campaign is directly damaging the interests of Korea’s trading partners“.²⁴⁷ Außerdem erkundigte er sich bei der WTO nach Maßnahmen gegen diese Antikonsum-Kampagne. Darüber hinaus hielt die Union den koreanischen Beitritt zur OECD für eine Chance, den Druck zur Öffnung des koreanischen Marktes weiter zu verstärken: „It is difficult to understand how the Korean approach to dealing with trade deficits and structural problems fits into the spirit of OECD membership. We can’t help but ask questions about the sincerity of Korean commitments. ... When a country joins the OECD, it commits itself to respecting all the agency’s disciplines, including a pledge that members must act to expand global trade and improve the multilateral trading system.“²⁴⁸

Den Höhepunkt in der Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Korea stellt der Abschluss eines „Rahmenabkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Korea“ dar, das im Oktober 1996 in Luxemburg unterzeichnet wurde.²⁴⁹ Während seiner Europareise hatte der koreanische Präsident Young-Sam Kim im März 1995 die EU-Kommission besucht. Das wichtigste Ergebnis dieses ersten Besuchs eines Präsidenten Koreas bei der Kommission seit 1986 war die Übereinkunft, das oben genannte Abkommen abzuschließen. Außerdem vereinbarten die beiden Seiten den weiteren Ausbau ihrer Beziehungen im politischen, wirtschaftlichen, technologischen sowie kulturellen Bereich. In einer gemeinsamen Erklärung bekräftigten sie, neben der Intensivierung der beiderseitigen Beziehungen für Demokratie und die Ach-

²⁴⁶ Frank, Rüdiger und Pascha, Werner, Der OECD-Beitritt Südkoreas: Ein Symbol für den wirtschaftlichen Entwicklungsstand des Landes, in: Institut für Asienkunde (Hrsg.), Korea. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg 1997, hier S. 122 f.

²⁴⁷ Tax Trouble, Etc. The EU charges Seoul with unfair trade practices, in: Far Eastern Economic Review vom 17.4.1997, S. 66.

²⁴⁸ Ebenda.

²⁴⁹ Text des Abkommens, in: ABl. der EG, C 188 vom 28.6.1996.

tung der Menschenrechte einzutreten und auch ihre im Rahmen der WTO eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten.²⁵⁰

Das Abkommen zwischen der EU und Korea war eine nichtpräferenzielle Vereinbarung und wurde für eine Laufzeit von fünf Jahren geschlossen, die jedoch stillschweigend verlängert werden kann. Es stellt den Rahmen für die Entwicklung der bilateralen Beziehungen dar, um konkrete Programme für die Zusammenarbeit in 14 verschiedenen Bereichen wie Politik, Handel und Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie sowie Kultur aufzunehmen. Der Schwerpunkt dieses Rahmenabkommens bestand vor allem in der Zusammenarbeit im Handels- und Wirtschaftsbereich sowie in Fragen des Marktzugangs. Beide Seiten räumen sich wechselseitig den Meistbegünstigungsstatus ein, sie verpflichten sich, den Marktzugang bei industriellen und landwirtschaftlichen Gütern sowie im Dienstleistungsbereich, insbesondere im Bereich Telekommunikation und Finanzen zu verbessern. Auf diesen Punkt legte die Union viel Gewicht, weil sie glaubte, in Korea gegenüber den USA diskriminierend behandelt zu werden. Zur handelspolitischen Kooperation gehörten ferner die Bemühungen um die Beseitigung der tarifären und nichttarifären Importbarrieren und auch der vorzeitige große Informationsaustausch, z. B. bei Handelshemmnissen wie Zollproblemen und Antidumping-Fällen.²⁵¹

Das Rahmenabkommen sah darüber hinaus die Zusammenarbeit für die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei, Seeverkehr, Schiffbau, Schutz des geistigen, gewerblichen und kommerziellen Eigentums vor, technische Normen und deren gegenseitige Anerkennung. Auch durch die Erleichterung der Investitionsbedingungen sollte die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen gefördert werden. Die beiden Seiten betonten außerdem ihren Kooperationswillen auf den Feldern Wissenschaft und Technologie sowie Umweltschutz. Hier wurden der Austausch von Informationen und Wissenschaftlern, die Zusammenarbeit in gemeinsamen Forschungsprojekten sowie der Transfer von Technologien vereinbart. Das Rahmenabkommen wurde schließlich durch die Verabschiedung einer gemeinsamen politischen Erklärung ergänzt, nach der der Dialog zwischen den Parteien intensiviert, Ziele festgesetzt und die Modalitäten für den Austausch und die Konsultationen festgelegt werden sollten.²⁵² Die handels- und wirtschaftspolitische Zusammenarbeit im engeren Sinne stand aber im Vordergrund, um die Beziehungen zwischen der EU und Korea weiter zu verbessern und zu stärken.

²⁵⁰ Vgl. Bulletin der EU, 3/1995, Ziff. 1.4.82.

²⁵¹ ABl. der EG, C 118 vom 28.6.1996.

²⁵² Ebenda.

VI. Zusammenfassung

Die Entwicklung der EU-Handelspolitik in ihrem Verhältnis zu den asiatischen NICs, hier insbesondere zu Korea, in ihren entscheidenden Abschnitten nachzuvollziehen, war Intention dieser Arbeit. Mitbestimmt wurde diese Untersuchung von drei Fragenkomplexen:

- Darf die Handelspolitik der EU hinreichend begründet als selektiv und protektionistisch gegenüber Korea bezeichnet werden?
- Waren diese verschiedenen Druckmittel erfolgreich in der Auseinandersetzung um den Schutz des gemeinsamen Marktes der EU; haben diese Maßnahmen eine Öffnung des koreanischen Marktes bewirkt?
- Ist die Entfaltung umfassender und differenzierter protektionistischer Maßnahmen der EU eine Folge ihres wachsenden Integrationsgrades und des parallel sich erweiternden Binnenmarktes durch den Beitritt neuer Mitgliedsländer?

Zusammenfassend ist allgemein festzustellen:

Erst nach jahrelangem Kräftespiel der EU-Mitgliedstaaten kristallisierte sich die vertragliche Ausgestaltung einer gemeinsamen Handelspolitik heraus. Die juristische Konkretisierung dieser Gemeinschaftskompetenz stellte sich daher zwangsläufig als ein Gemisch aus einzelstaatlichen und unionsbezogenen Kompromissen dar.

In dieser frühen Phase des europäischen Integrationsprozesses wirkten die handelspolitischen Instrumente primär defensiv. Die Schutzmaßnahmen dienten vor allem der Reduktion von Importen nach Europa. Die gesamte Situation beeindruckte gleichsam als ein

Spiegelbild klassischer Abwehrmaßnahmen gegen jede Form aggressiver Exportpolitik. Aus diesen Rahmenbedingungen erklärt sich auch der Einsatz spezieller handelspolitischer Instrumente auf allen Ebenen.

Neben Zöllen und Importkontingenten spielten nichttarifäre Handelshemmnisse wie Antidumpingmaßnahmen und Exportselbstbeschränkungen eine wichtige Rolle. Hinzu kamen bilaterale Vereinbarungen. Dieses gesamte Maßnahmeninstrumentarium wurde gezielt und differenziert insbesondere gegen die asiatischen NICs sowie Japan eingesetzt. Neben dem allgemeinen Ziel, eigene wirtschaftliche Schwächen und Wettbewerbsnachteile zu kompensieren, dominierten die strategischen Absichten der EU. Dies erklärt sich auch aus der Tatsache zahlreicher präferenzialer Handelsregelungen der EU gegenüber den mit ihr assoziierten Ländern.

Zur Durchsetzung ihrer exportorientierten Industriepolitik im Rahmen anspruchsvoller mittelfristiger Entwicklungspläne, mobilisierte die koreanische Regierung alle erforderlichen volkswirtschaftlichen Kräfte und fixierte zugleich die erwünschten Schwerpunkte der zukünftigen wirtschaftlichen Ziele Koreas. Wesentliches Merkmal dieser Wirtschafts- und Industriepolitik ist eine Bündelung verschiedener Unternehmen und Unternehmensgruppen in eine Konzernstruktur, die in Korea unter dem Begriff „Chaebol“ zusammengefasst wurde. Anders ausgedrückt: Durch staatliche Einflussnahme wird eine Konzentration industrieller und technischer Ressourcen unter dem Dach leistungsfähiger Großkonzerne erreicht, die allein wegen ihrer Größe und Ausrichtung auf eine spezielle Produktpalette höchste Stückzahlen bei niedrigsten Kosten zu erzielen vermag. Die angestrebten hohen Skalenerträge werden in der Regel erreicht, wenn bereits zu Beginn dieser Entwicklung der Absatz dieser Produkte global geplant wurde. Flankierend wurden diese sog. Chaebols massiv mit Hilfe der Regierung durch Steuer- und Finanzhilfen strategisch unterstützt.

Unbeschadet der allgemeinen weltweiten Rezession blieb die Textilpolitik der EG in den 70er Jahren relativ geregelt und stabil. Durch das im Rahmen des GATT 1973 vereinbarte MFA konnte eine Marktzerüttung in den Gemeinschaftsländern vermieden werden. Schlüssel dieser Entwicklung waren die Selbstbeschränkungen der jeweiligen Lieferländer. In diesem Zusammenhang mussten auch die asiatischen NICs durch erhebliche Quotenkürzungen, differenziert nach Ländern, zur Konsolidierung der EG-Textilindustrie beitragen. In diesem Zusammenhang gehörte die Textilindustrie zum exportstärksten Sektor im koreanischen Industrialisierungsprozess. Trotz der diskriminierenden und protektionistischen Import-

politik der EG gegenüber den koreanischen Textilprodukten, steigerte Korea seine Textilexporte in die EG-Länder ständig. Grund dieser Entwicklung waren die von Beginn an im Rahmen des MFA relativ hoch angesetzten koreanischen Exportquoten.

Die koreanische Außenhandelsstruktur litt unter einem handelspolitischen Ungleichgewicht wegen der starken Bindung an die USA und Japan. Darüber hinaus entwickelten sich Handelsspannungen mit den USA. Aus dieser Lage resultierte eine Neuorientierung Koreas nach Europa. Dies führte zu einer umfassenden Diversifizierungspolitik der koreanischen Regierung.

Im Zuge verschiedener Konsultationen verlangte die EG, das Handelsungleichgewicht zwischen Korea und der Gemeinschaft abzubauen und eine umgehende Liberalisierung des koreanischen Marktes. Korea dagegen beklagte die Ausweitung protektionistischer Maßnahmen in der EG. Dennoch suchten beide Seiten nach Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit.

Zu Beginn der 80er Jahre geriet die europäische Industrie erheblich unter Druck. Die Industrieländer, an der Spitze die USA und Japan, hatten in verschiedenen Hochtechnologiebereichen einen deutlichen Vorsprung erreicht. Gleichzeitig bedrängten die Entwicklungsländer, vor allem die asiatischen NICs, die traditionellen Industriesektoren der EG. Um sich diesem Druck zu entziehen, leitete die Gemeinschaft zur Abschottung ihrer Märkte nach außen weitgehende handelspolitische Maßnahmen ein. Zugleich sollte Zeit für den notwendigen strukturellen Anpassungsprozess der europäischen Industrie gewonnen werden. Die eingeleitete Verstärkung der protektionistischen Importbeschränkungsmaßnahmen der EG richtete sich vor allem gegen die ostasiatischen Länder.

Ein weiterer Versuch zur Überwindung der europäischen Wirtschaftskrise bestand in der Errichtung des sog. EG-Binnenmarktprojektes 1985. Zur Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien in den strategisch wichtigen Bereichen, intensivierte die EG vor allem ihre Industrie- und Technologiepolitik auf Gemeinschaftsebene.

In den folgenden Jahren wertete die USA ihre Valuta gegenüber den europäischen Währungen sowie dem japanischen Yen dramatisch ab. Gleichzeitig erlebte Korea ihre bis dahin bedeutendste Export- und Wirtschaftsexpansion. Der globale Erfolg der koreanischen Exportindustrie erklärt sich insbesondere durch ihre hohe Strategieflexibilität. Das System der Massenproduktion ermöglichte die Nutzung von Größenvorteilen und führte damit zu einem deutlichen Vorsprung im internationalen Wettbewerb. Mit dieser Exportstrategie verbunden war eine Spezialisierung auf wenige aber umsatzstarke Pro-

duktgruppen. Diese sog. Laserstrahltaktik spiegelte sich eindrucksvoll in der Elektronikindustrie im europäischen Raum wider. Die zügige Marktdurchdringung koreanischer Waren auf dem EG-Markt löste Handelsstreitigkeiten aus und führte zu heftigen Abwehrmaßnahmen der Gemeinschaft.

Allgemein ist festzustellen: Die koreanische Regierung initiierte ein staatlich beeinflusstes Marktsystem. Durch gezielte und umfassende Subventionen förderte der Staat den Export. Es wurden kalkuliert erhebliche Überkapazitäten produziert, um Absatzvorteile durch hohe Stückzahlen und Niedrigpreise zu erzielen. Ziel dieser Strategie war vor allem die Gewinnung von Weltmarktanteilen. Dieser Prozess war langfristig verbunden mit einer Diversifikation in Richtung technologischer Produkte. Als eindrucksvolles Paradigma ist hier Koreas Weg von der Stahlproduktion zum Schiffsbau zu nennen.

Mit der Realisierung des EG-Binnenmarktprojektes verband sich neben der Erwartung eines Fortschritts im europäischen Integrationsprozess auch die Hoffnung, den handelspolitischen Herausforderungen der USA, Japans und der NICs gewachsen zu sein. Parallel zum Fortgang dieses Binnenmarktprogramms entwickelte die EG massive Handelsbarrieren. Um eben diese Behinderungen der EG zu umgehen und die eigenen Marktanteile zu sichern, bauten die koreanischen Unternehmen eigene Produktionsstätten in Europa auf.

Seit Mitte der 80er Jahre betrieb die koreanische Regierung eine aktive Marktöffnungspolitik. Damit initiierte sie gezielt den Import benötigter Vorprodukte und Investitionsgüter aus den EG-Ländern, um schließlich im Gegenzug eigene Exporte in diese Region zu ermöglichen. Im Zuge dieser Entwicklung avancierte Korea zu einem ausbaufähigen Absatzmarkt insbesondere für Konsumprodukte der Gemeinschaft.

Korea bediente sich zwar nicht der klassischen Importabwehrmaßnahmen gegenüber den europäischen Produkten, ergriff im Rahmen eines zunehmenden Handelsbilanzdefizits jedoch eine Reihe äußerst restriktiver Importbeschränkungsmaßnahmen, die zu erheblichen Konflikten mit der EG führten.

Auf koreanischer Seite wurde der Handelsstreit vor allem mit indirekten Handelsbarrieren, d. h. mit verschiedenen administrativen und verdeckten Maßnahmen geführt. Eindrucksvoll in diesem Zusammenhang waren z. B. die sog. Antikonsum-Kampagnen gegen den Import ausländischer Luxusgüter oder etwa das Problem des Schutzes geistigen Eigentums europäischer Firmen in Korea. Auf Seiten der EG-Handelspolitik dienten die verstärkten Schutzmaßnahmen zugleich als Druckmittel zur Importliberalisierung des koreanischen Marktes. Im Rahmen ihres Binnenmarktprogramms erwartete die EG die Bereitschaft Koreas zur Marktöffnung auf der Basis des Prinzips der Gegenseitigkeit.

Der Zusammenbruch der kommunistischen Länder Ende der 80er Jahre weckte die Erwartung auf einen Prozess internationaler Entspannung. Die Uruguay-Runde des GATT erfüllte jedoch dieser weltpolitische Umbruch mit handelspolitischen Spannungen. Die europäische Reaktion auf die Regionalisierung des Welthandels war dagegen souveräner; EG, EFTA und Osteuropa wuchsen zu einem gewaltigen Block zusammen. So entwickelte sich zu Beginn der 90er Jahre die Weltwirtschaft innerhalb dreier Handelsblöcke (Nordamerika, Westeuropa und Ostasien) immer eindrucksvoller.

Vor dem Hintergrund des europäischen Binnenmarktprojektes verlangte die Dominanz dieser Triade Reaktionen im internationalen Handel. Zum Ausgleich dieser Übergewichte wurden daher die NAFTA und die APEC gegründet. Damit setzte eine rasch wachsende Bedeutung der ostasiatischen Handelspartner ein. Im Rahmen der europäischen Anstrengungen um einen Ausbau der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit dieser Region, kam es 1996 beim ersten ASEM-Treffen zu einer Diskussion zwischen den EU-Staaten und 10 asiatischen Ländern über die Möglichkeiten einer Ausweitung der Handelsbeziehungen zwischen beiden Seiten. Die Delegationsvertreter erklärten ihre Bereitschaft, zu einer nicht-diskriminierenden Handelsliberalisierung und einem offenen Regionalismus beizutragen.

Noch in den 90er Jahren hielt die EU die Antidumpingpolitik für das einzige tatsächlich wirksame Instrument zur Abwehr unerwünschter Importe. Die in diesem Zeitraum eingeleiteten Antidumpingmaßnahmen richteten sich insbesondere gegen die asiatischen Länder. Ziel dieser Maßnahmen war unter den sog. kleinen Tigerstaaten vor allem Korea.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und Korea in den 90er Jahren wurden nicht nur durch eine Expansion des Außenhandels verstärkt, sondern auch durch die Ausweitung beiderseitiger Direktinvestitionen bestimmt. Allgemein ist dieser Entwicklungsprozess gekennzeichnet durch Beteiligungen (Joint-Venture) koreanischer Konzerne, Gründungen von Tochtergesellschaften und Produktionsstätten vor Ort. Mit dieser sog. „Brückenkopfstrategie“ vermieden koreanische Unternehmer Importsanktionen und förderten den Know-how-Transfer.

Bereits seit Ende der 80er Jahre hatte endlich die koreanische Regierung den Dienstleistungs- und Finanzmarkt geöffnet, obwohl immer noch verschiedene Hindernisse bestanden. Die europäische Seite übte deshalb Druck auf die koreanische Regierung aus und verlangte zur Beseitigung der strukturellen Importbarrieren eine Deregulierung der Wirtschaftspolitik. Über Verhandlungen auf der Ebene multilateraler Organisationen - wie z. B.

der WTO und der OECD - verstärkte sich der Einfluss der Union auf die koreanische Bereitschaft zur Marktöffnung.

Der Abschluss eines Rahmenabkommens im Oktober 1996 zwischen der EU und Korea über Handelsintensivierung und vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit bildete einen Höhepunkt in diesem Entwicklungsprozess. Mit diesem bilateralen Abkommen erreichte die Kooperation zwischen den regionalen Handelsblöcken Europa und Asien eine neue Qualität mit einem hohen Liberalisierungsgrad.

Die Lösung des Problems der Handelsbeschränkungen über Anpassung statt Gegenmaßnahmen - durch Öffnung der Märkte, Expansion des Handelsvolumens, Kooperation durch Technologietransfer, Anerkennung des Prinzips der Gegenseitigkeit, partnerschaftliche Zusammenarbeit unter Verzicht auf staatliche Lenkung des Handels und ausgeglichene Handelsbilanzen - führt zu wachsenden Freihandelszonen. Die Folgen einer weltweiten Marktöffnungspolitik entfalten bi- und multilateral normale und faire Wettbewerbsbedingungen im Rahmen der Interdependenz globaler Märkte. Marktordnungsvereinbarungen, Übereinkommen über Handelsbeschränkungen und andere Instrumente, die zur Marktaufteilung Mengen vorgeben, sind auf Dauer wirkungslos und teuer für die Abnehmer und Verbraucher. Handelshemmnisse sollten nicht über die Regulierung von Importen oder Exporten geregelt, sondern beseitigt werden.

Im Falle Koreas war das Wachstum der Importe die bessere Alternative. Die Umkehr der Investitionsrichtung von der EU in den koreanischen Markt folgte bald nach der Marktöffnung.

Die Globalisierung, eine vernetzte Weltwirtschaft, die schnelle Verbreitung neuen technologischen Wissens verlangen eine partnerschaftliche Struktur der Handelsbeziehungen im Rahmen einer internationalen Wettbewerbsstrategie. Eine zu schnelle Beseitigung aller Handelshemmnisse jedoch hätte in den betroffenen Staaten zu erheblichen wirtschaftlichen Verwerfungen geführt. Deshalb waren temporär Schutzmaßnahmen notwendig.

Quellen- und Literaturverzeichnis

1. Dokumentation

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1968 ff.

Berichte und Informationen, Presse- und Informationsbüro der EG-Kommission (Hrsg.), Bonn 1970-1986.

Bulletin der Europäischen Gemeinschaft/Union, Luxemburg 1968 ff.

EG-Magazin, Presse- und Informationsbüro der EG-Kommission (Hrsg.), Bonn 1976 ff.

EG-Nachrichten, Presse- und Informationsbüro der EG-Kommission (Hrsg.), Bonn 1987 ff.

Europa-Information, Generaldirektion Information der EG-Kommission (Hrsg.), Brüssel 1978 ff.

Europäische Wirtschaft, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der EG-Kommission (Hrsg.), Luxemburg 1979 ff.

Eurostat, Außenhandel. Statistisches Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge, Luxemburg.

Eurostat, EC-NICs Trade. A statistical Analysis, Luxemburg 1991.

GATT, Trade Policy Review. European Communities, Vol. I und II, Genf 1991.

GATT, Trade Policy Review. Korea, Vol. I und II, Genf 1992.

Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft/Union, Brüssel 1968 ff.

IMF, Trade Policy Developments in Industrial Countries, Occasional Paper Nr. 5, Washington D. C. 1981.

IMF, Developments in International Trade Policy, Occasional Paper Nr. 16, Washington D. C. 1982.

IMF, Trade Policy Issues and Developments, Occasional Paper Nr. 38, Washington D. C. 1985.

IMF, Issues and Developments in International Trade Policy, Occasional Paper Nr. 63, Washington D. C. 1988.

IMF, Issues and Developments in International Trade Policy, World Economic and Financial Surveys, Washington D. C. 1992.

Jahrbuch der Europäischen Integration, Institute für Europäische Politik (Hrsg.), Bonn 1980 ff.

WTO, Trade Policy Review. Republic of Korea, Genf 1996.

WTO, Trade Policy Review. European Union, Vol. I und II, Genf 1995.

2. Zeitungen und Zeitschriften

Blick durch die Wirtschaft

Europa-Archiv

Far Eastern Economic Review, Hongkong

Financial Times, London

Frankfurter Allgemeine Zeitung

Handelsblatt

Ifo-Schnelldienst

Korea Economic Report, Seoul

Wirtschaftsdienst

Wirtschaftswoche

Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

3. Darstellungen

Balassa, Bela, Economic Policies in the Pacific Area Developing Countries, Macmillan 1991.

Bersick, Sebastian, ASEM: Eine neue Qualität der Kooperation zwischen Europa und Asien, Münster 1998.

Borrmann, Axel, Das Allgemeine Zollpräferenzsystem der EG, Hamburg 1979.

Borstnar, Christian, The Positioning of South Korean Companies in Europe. The Case of the Automobile Industry, Bamberg 1999.

Breitenacher, Michael u. a., Perspektiven des Welttextilhandels. Optionen zur Erneuerung des Welttextilabkommens aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, Südkorea und Brasiliens, München 1986.

- Bremer, Hans-Hagen, Ordnungs-Politiken im Clinch, in: EG-Magazin, 5/1977, S. 8-9.
- Butler, Steven, Korean industry leapfrogs into competition with the world, in: Financial Times vom 2. 9. 1986.
- Cecchini, Paolo, Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden 1988.
- Chang, Min-Soo, Exportförderung und Handelsintensivierung als Industrialisierungs- und Entwicklungspolitik eines Schwellenlandes dargestellt am Beispiel der Republik Korea, Münster 1994.
- Cho, Won-Dong, Trade Issues between Korea and the EC. Observation based on the Case Study, in: Kim, Bak-Soo (Hrsg.), The Asian Dimension of EC Integration. Problems and Prospects, Seoul 1993, S. 73-97.
- Davignon, Etienne, Europas industrielle Zukunft sichern, in: Berichte und Informationen, Nr. 88 vom 13. 11. 1984.
- Dent, Christopher M. und Randerson, Claire, Korean Foreign Direct Investment in Europe: the determining Forces, in: The Pacific Review, 4/1996, S. 531-552.
- Dent, Christopher M., The European Economy. The global Context, London 1997.
- Dent, Christopher M., New Interdependencies in Korea-EU Trade Relations, in: Journal of Contemporary Asia, 3/1998, S. 366-389.
- Dent, Christopher M., The European Union and East Asia. An Economic Relationship, London 1999.
- Delors, Jacques, Neue Technologien bestimmen den Arbeitsmarkt von morgen, in: EG-Nachrichten / Berichte und Informationen, Nr. 10 vom 12. 3. 1985.
- Die Hürden sind gefallen, in: Wirtschaftswoche vom 5. 4. 1985, S. 96-98.
- Die Koreaner kommen, in: Wirtschaftswoche vom 17. 8. 1984, S. 84-85.
- EG-Handelskammer in Korea (Hrsg.), Trade and Investment Issues 1993, Seoul 1993.
- Egeln, Jürgen u. a., Die Antidumpingpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1997.
- Einfuhr von Industrieprodukten aus Übersee unter besonderer Berücksichtigung der asiatischen Entwicklungsländer, in: DIW-Wochenbericht, 39/1983, S. 479-491.
- Frank, Rüdiger, und Pascha, Werner, Der OECD-Beitritt Südkoreas: Ein Symbol für den wirtschaftlichen Entwicklungsstand des Landes, in: Institut für Asienkunde (Hrsg.), Korea. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg 1997, S. 117-148.
- GATT: Sir Leon Brittan warnt in Washington vor einem Scheitern der Uruguay-Runde, in: EG-Nachrichten, Nr. 3 vom 21. 1. 1991

- Gerlach, Andreas, Europa und die „vier Tiger“. Eine wechselseitige Herausforderung, Bochum 1993.
- Gesamttextil e. V. (Hrsg.), Weichenstellung im Textil-Welthandel. Reden in der Jahresversammlung von Gesamttextil am 24. 1. 1978 in Bonn, Frankfurt a. M. 1978.
- Göbel, Heike u. a., Wachstum im asiatisch-pazifischen Raum. Implikationen für die internationale Arbeitsteilung, Tübingen 1988.
- Großmann, Harald, Einseitige Schutzmaßnahmen der EG gegenüber unfairen Handelspraktiken, in: Wirtschaftsdienst, 9/1993, S. 487-492.
- Haferkamp, Wilhelm, Ein Gespenst geht um, nicht nur in Europa, in: EG-Magazin, 3/1978, S. 3-4.
- Haferkamp, Wilhelm, Die Gemeinschaft hat sich in puncto Protektionismus wenig vorzuwerfen, in: EG-Magazin, 1/1983, S. 6-7.
- Haferkamp, Wilhelm, Europas Chancen am Weltmarkt, in: Berichte und Informationen, Nr. 17 vom 6. 3. 1984.
- Han, Jong-Soo, Die Beziehungen zwischen der Republik Korea und der Bundesrepublik Deutschland 1948-1986, Frankfurt a. M. 1991.
- Hanke, Thomas, Handelsbeschränkungen als Antwort auf die südkoreanische Exportoffensive, in: EG-Magazin, 10/1988, S. 9-10.
- Herrmann, Anneliese, Außenhandelspolitische Aspekte der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes, in: Ifo-Schnelldienst, 35-36/1989, S. 16-26.
- Hiemenz, Ulrich u. a., Regional Integration in Europe and its Effects on Developing Countries, Tübingen 1994.
- Hine, R. C., The Political Economy of European Trade. An Introduction to the Trade Policies of the EEC, New York 1985.
- Hirn, Wolfgang, Festung Europa wächst, in: Wirtschaftswoche vom 3. 3. 1989, S. 14-16.
- Hutter, Thorsten, Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Südkorea, in: Institut für Asienkunde (Hrsg.), Korea. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg 1997, S. 88-93.
- Islam, Shada, In the firing line. South Korea may replace Japan as EC's top trade target, in: Far Eastern Economic Review vom 3. 12. 1987, S. 97-98.
- Islam, Shada, Common barriers to growing foreign imports, in: Far Eastern Economic Review vom 5. 5. 1988, S. 129-131.
- Islam, Shada, From bad to worse. EC-Korea trade relations take another dive, in: Far Eastern Economic Review vom 3. 11. 1988, S. 91.

- Jacquemin, Alexis u. a., The EC Commercial and Industrial Policy in 1992, in: Min, Chung-Ki (Hrsg.), The Economic Cooperation between EC and Korea. Problems and Prospects, Seoul 1991, S. 9-38.
- Kim, Bak-Soo (Hrsg.), The Asian Dimension of EC Integration. Problems and Prospects, Papers and Discussions from the Joint Korea Institute for International Economic Policy (KIEP) / Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Conference on 10 - 11 November 1993, Seoul 1993.
- Kim, Bak-Soo, Changes in Trade Structure between the EC and Korea, in: Kim, Bak-Soo (Hrsg.), The Asian Dimension of EC Integration. Problems and Prospects, Seoul 1993, S. 99-130.
- Kim, Chong-Tae, On the outside looking in? , in: Korea Economic Report, 3/1989, S. 10-17.
- Kögel, Petra, und Gälli, Anton, Die „vier kleinen Drachen“: Das Netz ihrer Beziehungen mit Europa wird dichter, in: Ifo-Schnelldienst, 4/1994, S. 16-37.
- Kommission der EG, Die Textilabkommen der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Vereinbarung über den internationalen Handel mit Textilien, in: Europa-Information, Nr. 131/1976.
- Kommission der EG, Der Textilhandel der Europäischen Gemeinschaft, in: Europa-Information, Nr. 44/1981.
- Kommission der EG, Die EG und die Republik Korea, in: Europa-Information, Nr. 52/1981.
- Kommission der EG, Die Europäische Gemeinschaft und die Republik Korea, in: Europa-Information, Nr. 74/1984.
- Kommission der EG, Vollendung des Binnenmarktes, KOM(85) 310 vom 14. 6. 1985.
- Kommission der EG, Die Europäische Gemeinschaft und die Republik Korea, in: Europa-Information, Nr. 84/1986.
- Kommission der EG, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld. Ansätze für ein Gemeinschaftskonzept, Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, in: Bulletin der EG, Beilage 3/1991, S. 7-25.
- Kommission der EG, Die europäische Elektronik- und Informatikindustrie. Situation, Chancen und Risiken, Aktionsvorschläge, Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, in: Bulletin der EG, Beilage 3/1991, S. 27-44.
- Kommission der EG, Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie, KOM(94) 314 vom 27. 7. 1994.
- Koopmann, Georg, Handelspolitik der EG im Zeichen des Binnenmarktes, in: Wirtschaftsdienst, VIII/1989, S. 405-412.

- Koopmann, Georg und Scharrer, Hans-Eckart, Scenarios of a Common External Trade Policy for the EC after 1992. Paper Prepared for the Conference on "EC 1992 and its Implications to Korea as an NIE", Hamburg 1990.
- Krenzler, Horst G., Europäischer Binnenmarkt setzt Signale für den Welthandel. Drittstaaten müssen gegenseitigen Zugang gewährleisten, in: EG-Nachrichten, Nr. 13 vom 29. 3. 1988.
- Kühn, Jürgen, Zum Multifaserabkommen aus handelspolitischer Sicht, in: Gesamttextil e. V. (Hrsg.), Weichenstellung im Textil-Welthandel, Frankfurt a. M. 1978, S. 39-45.
- Kulesa, Manfred (Hrsg.), The Newly Industrializing Economies of Asia, Berlin 1990.
- Langhammer, Rolf J., Die Handelspolitik der EG nach 1992. Die „Integrationsdividende“ in Gefahr, Kiel 1993.
- Lee, Sun-Jae, Der Aufstieg der Industrie Koreas in der Weltwirtschaft. Die „Skalenertragepolitik“ und ihre Konsequenzen für den Handel mit der EG, Frankfurt a. M. 1996.
- Maul, Hannes W., Südkorea hat sich zu einer Regionalmacht gemausert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 4. 1995.
- May, Bernhard, Der erfolgreiche GATT-Abschluss – ein Pyrrhussieg? , in: Europa-Archiv, 2/1994, S. 33-42.
- Milligan, Stephen, Protektionismus wäre die falsche Arznei, in: EG-Magazin, 11/1977, S. 10-13.
- Min, Chung-Ki (Hrsg.), The Economic Cooperation between EC and Korea. Problems and Prospects, Papers and Discussions from the Joint Korea Institute for International Economic Policy (KIEP) / Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Conference on 14 - 15 October 1991, Seoul 1991.
- Möbius, Uta, Einfuhr von Industrieprodukten aus Übersee unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zu den AKP-Staaten, in: DIW-Wochenbericht, 35-36/1982, S. 441-453.
- Möbius, Uta, EG-Binnenmarkt und Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern, in: DIW-Wochenbericht, 22/1989, S. 245-253.
- Möbius, Uta, Importpolitik der EG, in: DIW-Wochenbericht, 23/1991, S. 315-322.
- Möbius, Uta, Die Handelspolitik der EU gegenüber Südostasien, in: DIW-Wochenbericht, 12/1996, S. 192-199.
- Möhler, Rolf, Brauchen wir eine europäische Industriepolitik? , in: Berichte und Informationen, Nr. 15 vom 12. 8. 1986.
- Neundörfer, Konrad, Zum Multifaserabkommen aus textilwirtschaftlicher Sicht, in: Gesamttextil e. V. (Hrsg.), Weichenstellung und im Textil-Welthandel, Frankfurt a. M. 1978, S. 46-56.

- Notwendigkeit und Gefahren des Welttextilabkommens, in: EG-Magazin, 5/1978, S. 7-8.
- Ochel, Wolfgang, Die Investitionsgüterindustrie der asiatischen Schwellenländer. Aufbau, Exporterfolge und Rückwirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland, München 1984.
- Odrich, Peter, Der „kleine Tiger“ Südkorea hat es schwer mit dem nächsten Sprung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 4. 1991.
- Oppermann, Thomas u. a., GATT-Welthandelsrunde und kein Ende? Die Gemeinsame EG-Handelspolitik auf dem Prüfstand, in: Europa-Archiv, 1/1993, S. 1-11.
- Pangratis, Angelos, European Direct Investment in Korea. Evolution, Government Policies, Difficulties and Barriers, in: Min, Chung-Ki (Hrsg.), The Economic Cooperation between EC and Korea. Problems and Prospects, Seoul 1991, S. 187-226.
- Park, Kyung-Hui, Korea-EC. High Anxiety, in: Korea Economic Report, 6/1990, S. 52-56.
- Park, Sung-Hwan, Regelung und Praxis des Antidumpingrechts. Eine vergleichende Analyse des Antidumpingrechts der Vereinigten Staaten, der Europäischen Gemeinschaft und Koreas nach der GATT-Uruguay-Runde, Frankfurt a. M. 1998.
- Pelkmans, Jacques, und Tan, Joyce, Trade Protection in the EC and Korea, in: Min, Chung-Ki (Hrsg.), The Economic Cooperation between EC and Korea. Problems and Prospects, Seoul 1991, S. 65-95.
- Prosi, Gerhard (Hrsg.), Weltwirtschaft - Pazifische Herausforderung und europäische Antwort, Köln 1987.
- Rascher als erwartet, in: Der Spiegel, 35/1987, S. 55-58.
- Roh faces tough challenge, in: Korea Economic Report, 11/1989, S. 20-24.
- Rowley, Anthony, EC will demand a price for access after 1992. Europe's single challenge, in: Far Eastern Economic Review vom 5. 5. 1988, S. 127-129.
- Rowley, Anthony, Not quite free trade, in: Far Eastern Economic Review vom 3. 11. 1988, S. 89-91.
- Scharrer, Hans-Eckart, EG-Protektionismus als Preis für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes? , in: Wirtschaftsdienst, 12/1986, S. 619-624.
- Schmid-Sehl, Tilo, Auswirkungen der EG-Außenhandelspolitik und des EG-Binnenmarktprogramms auf Exporte und Direktinvestitionen US-amerikanischer und japanischer Unternehmen, Stuttgart 1995.
- Schuknecht, Ludger, Trade Protection in the European Community, Chur 1992.

- Schumacher, Dieter u. a., Ein internationaler Liberalisierungsplan. Handelshemmnisse gegenüber Industrieprodukten aus Entwicklungsländern und Wege zu ihrem Abbau, Köln 1984.
- Schmüser, Hannes, EU-Protektionismus als Globalisierungsantwort?, Darmstadt 1998.
- Shen, Cen-Chu, Struktur, Gestaltung und Funktion der offiziellen und inoffiziellen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu den Staaten außerhalb der Gemeinschaft: Ein Vergleich der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der EG zu den asiatischen Schwellenländern Südkorea und Taiwan, Konstanz 1992.
- Shin, Sang-Hyup, European Integration and Foreign Direct Investment in the EU. The Case of the Korean Consumer Electronics Industry, London 1998.
- Subhan, Malcolm, Fears of a Flood, in: Far Eastern Economic Review vom 30. 10. 1971, S. 36-37.
- Subhan, Malcolm, Europe decreeing Asian sacrifices, in: Far Eastern Economic Review vom 7. 10. 1977, S. 96-98.
- Tan, Joyce, und Pelkmans, Jacques, Bilateral Trade Relations between Korea and the EC, in: Min, Chung-Ki (Hrsg.), The Economic Cooperation between EC and Korea. Problems and Prospects, Seoul 1991, S. 97-138.
- Textiles: Europe's tough stand, in: Far Eastern Economic Review vom 29. 8. 1975, S. 34-35.
- Thorn, Gaston, Wir können - wenn wir wollen, in: Berichte und Informationen, Nr. 44 vom 12. 6. 1984.
- Wiemann, Jürgen, Selektiver Protektionismus und aktive Strukturanpassung. Handels- und industriepolitische Reaktion Europas auf die zunehmende Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer - dargestellt am Beispiel der Textilpolitik der EG, Berlin 1983.
- Wiemann, Jürgen, Europäische Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern im Zeichen der Uruguay-Runde und der Vollendung des europäischen Binnenmarktes, Berlin 1990.
- Wie wirksam sind die Allgemeinen Zollpräferenzen der EG für Industrieprodukte? , in: DIW-Wochenbericht, 10/1986, S. 129-135.
- Winter, Helen, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994.
- Ziesemer, Bernd, Die Welt braucht Korea, in: Wirtschaftswoche vom 19. 8. 1988, S. 50-52.