

Zeitenwende in der EU-Handelspolitik: Chancen der Diversifizierung im Indo-Pazifik

Hilpert, Hanns Günther

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hilpert, H. G. (2022). *Zeitenwende in der EU-Handelspolitik: Chancen der Diversifizierung im Indo-Pazifik*. (SWP-Aktuell, 61/2022). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2022A61>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Aktuell

NR. 61 OKTOBER 2022

Zeitenwende in der EU-Handelspolitik

Chancen der Diversifizierung im Indo-Pazifik

Hanns Günther Hilpert

Europas Handelspolitik steuert auf eine Zeitenwende zu. Dafür ist jedoch nicht in erster Linie Putins Angriffskrieg gegen die Ukraine verantwortlich. Vielmehr ist dies eher langfristig wirkenden Einflussfaktoren zuzuschreiben: Die WTO-zentrierte multilaterale Handelsordnung erodiert zusehends. Protektionismus nimmt weltweit zu. Der Welthandel wächst nur noch geringfügig oder stagniert gar. Die Globalisierung befindet sich in einer ungewissen Transformation. Und der internationale Handel wird zunehmend für Zwecke der Politik instrumentalisiert. Auf diese strukturellen Umbrüche hat die EU-Kommission im Februar 2021 mit der Ankündigung einer »offenen, nachhaltigen und entschlossenen Handelspolitik« reagiert. Die operative Umsetzung der Ziele, die in der neuen handelspolitischen Strategie postuliert werden, war bislang aber ungleichgewichtig. Während der Vorsatz, die Selbstbehauptung Europas und die Nachhaltigkeit des Handels zu stärken, durch zahlreiche neue Instrumente und Maßnahmen mit Leben gefüllt wurde, bleibt das Offenheits- und Liberalisierungsversprechen der EU einstweilen uneingelöst. Insbesondere der indo-pazifische Raum jenseits von China würde der deutschen und europäischen Wirtschaft indes beträchtliche Chancen zur Erschließung neuer Rohstoffquellen, zuverlässiger Zulieferernetzwerke und wachsender Absatzmärkte bieten.

Auf die politischen und strukturellen handelspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts hat die EU in bemerkenswerter Weise reagiert. Als wichtige Schritte hin zu einer strategischen Autonomie Europas stehen heraus: der EU-Überprüfungsmechanismus für ausländische Investitionen (10/2020), das Instrument gegen wirtschaftlichen Zwang durch Dritte (12/2021), eine aktualisierte europäische Industriestrategie mit Fokus auf Klimaneutralität und Digitalisierung (05/2021), das europäische Chip-Gesetz (02/2022) und der Entwurf

eines europäischen Lieferkettengesetzes (02/2022). Diese Gesetze und Maßnahmen gewähren der europäischen Industrie und Wirtschaft einen gewissen Schutz vor unfairem Wettbewerb und gegen außereuropäische Handelspartner, die politischen Zwang auf die EU ausüben wollen. Sie sind damit Manifestation einer betont defensiven Ausrichtung der Handels- und Industriepolitik. Jenseits dieser zum Schutz von Unternehmen und Verbrauchern getroffenen Maßnahmen darf die Handelspolitik aber nicht den internationalen Wettbewerb



und die globalen Märkte aus dem Blick verlieren. Wichtig ist, dass Europas Unternehmen auch offensiv neue Liefer- und Absatzmärkte erschließen und ihre offensichtlichen Verwundbarkeiten im China-Geschäft reduzieren.

Chancen liberaler Außenwirtschaftspolitik

Die gegenwärtige Erfahrung existentieller geopolitischer Risiken im Auslandsgeschäft mit Russland und China sollte nicht zu dem Fehlschluss im Sinne eines Pars pro Toto verleiten, dass Globalisierung und internationale Arbeitsteilung per se zurückgedrängt und reduziert werden müssten. Im Gegenteil: Grenzüberschreitender Warenhandel, Dienstleistungsverkehr und ausländische Direktinvestitionen haben in den vergangenen Dekaden weltweit ein enormes Wohlstandswachstum ermöglicht, und erheblich dazu beigetragen, dass im globalen Süden Unterentwicklung überwunden und Armut abgebaut werden konnten. Die damit verbundene Vertiefung der Arbeitsteilung hat die daran teilnehmenden Unternehmen zu beträchtlichen Produktivitätssteigerungen befähigt. Sie hat Innovationen angeregt, zu mehr Produktvielfalt geführt und sehr wahrscheinlich hat sie auch inflationstreibende Tendenzen gedämpft. Die einzelwirtschaftlichen Ertragschancen und die gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsgewinne sind zu gewaltig, als dass ein Rückbau von Außenhandel und Globalisierung eine anzustrebende Option wäre, geschweige denn zu einem beherrschenden globalen Trend werden könnte.

Deutschland hat als eine besonders stark mit der Weltökonomie verflochtene Volkswirtschaft in den vergangenen Jahren von der Globalisierung stärker profitiert als Industrieländer vergleichbarer Größe. Es sollte daher ein hochgradiges Interesse an einem außenwirtschaftlich liberalen Europa haben. Die handelspolitischen Bemühungen um einen besseren Schutz vor unfairem Wettbewerb und stärkere Resilienz der heimischen Industrie und der Lieferketten

bedürfen daher der Ergänzung um eine aktive Liberalisierungspolitik, etwa durch den Abschluss von Freihandels- und Sektorenabkommen mit außereuropäischen Handelspartnern.

Zusätzlich zu den prinzipiellen Produktivitäts- und Wachstumschancen einer liberalen Außenwirtschaftspolitik kann eine aktive Handelspolitik aber auch konkrete Beiträge zu Europas grüner und digitaler Transformation leisten; und sie kann die geopolitischen Verwundbarkeiten europäischer Unternehmen reduzieren:

- In Handelsabkommen lassen sich über Nachhaltigkeitsklauseln und Sektorkapitel Elemente einer klimafreundlichen Industrie und Landwirtschaft vereinbaren. Politische Verpflichtungen zum Umweltschutz oder konkrete Maßnahmen zur Reduktion von CO₂-Emissionen können rechtlich verbindlich auch außerhalb Europas festgelegt werden. Darüber hinaus können neue Märkte für klimafreundliche Produkte und Prozesse erschlossen werden.
- Für den Erfolg von Europas digitaler Agenda ist internationale Kooperation unerlässlich. Die Governance und Standardisierung digitaler Dienstleistungen und des Handels mit digitalen Waren müssen im internationalen Praxistest erprobt, implementiert und verbindlich festgelegt werden. Das Interesse der EU, auf die internationale Regelsetzung – auch in puncto Datensicherheit – Einfluss zu nehmen und den europäischen Unternehmen faire Wettbewerbschancen zu verschaffen, indem regulatorischer Protektionismus zurückgedrängt wird, erfordert eine aktive digitale Handelspolitik, sowohl bilateral als auch multilateral.
- Handelspolitische Vereinbarungen eröffnen den Zugang zu Absatzmärkten und Bezugsquellen und sie ermöglichen es, wirtschaftliche und politische Risiken durch Diversifizierung zu begrenzen. Gegenüber unerwarteten Ereignissen wie Covid-19, dem Ukraine-Krieg und der jüngsten Taiwan-Krise sind international breit aufgestellte Unternehmen grundsätzlich besser gewappnet. Eine Streuung

von Produktionsstandorten und der Einkaufs- und Verkaufsmärkte erleichtert es deutschen und europäischen Unternehmen, ihre Verwundbarkeit gegenüber einem China zu mindern, von dem nicht nur Bedrohungen für den wirtschaftlichen Wettbewerb ausgehen, sondern auch kaum berechenbare außen- und sicherheitspolitische Risiken. Denn weder eine Entkoppelung von China noch ein Reshoring oder ein rigoroses Friend-Shoring der Lieferketten kann für Firmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, eine praktikable Option sein. In einer Welt, in der die G7 für circa zehn Prozent der Weltbevölkerung und gut dreißig Prozent des Welthandels stehen, wäre eine Politik, die den Außenhandel auf die Wertepartner Europas reduzieren wollte, unrealistisch und selbstzerstörerisch. In nüchterner Abwägung von Renditechancen und geopolitischen Risiken müssen sich europäische Unternehmen um eine Diversifizierung ihrer Absatzmärkte und Bezugsquellen bemühen und sich in ihrer Standortwahl für Produktionsstätten nicht unnötig beschränken.

Schlüsselregion Indo-Pazifik

Der Indo-Pazifik, geografisch definiert als Zusammenfassung der Subregionen Süd-, Südost- und Nordostasien sowie Ozeanien, ist mit einem Anteil von 33 Prozent (2021) am gesamten außereuropäischen EU-Handel die bei weitem wichtigste Außenhandelsregion Europas. Der Indo-Pazifik ist zugleich die wachstumsstärkste Region der Welt. Im Jahr 2021 entfielen 44 Prozent (nach Kaufkraftparität) des weltwirtschaftlichen Wachstums auf den Indo-Pazifik, 22 Prozent dabei allein auf China. Realistischerweise sollte man davon ausgehen, dass der bereits mehrere Dekaden anhaltende Wachstumstrend der Region sich noch geraume Zeit fortsetzen wird, es sei denn, ein disruptiver militärischer Konflikt wirft die indo-pazifischen Volkswirtschaften aus dem Gleis. In Anbetracht der Marktgröße und des Wachstumspotentials dieses Raums

müsste die EU-Handelspolitik ihre regionale Priorität daher eindeutig auf den Indo-Pazifik legen. Neben wirtschaftlichen Erwägungen sprechen aber auch politische Argumente für eine Hinwendung zu dieser Region, wie der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik im September 2021 durch die Vorlage einer europäischen Indo-Pazifik-Strategie eindrucksvoll deutlich machte. Europas Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Asien, an der Wahrung einer regelgebundenen Weltordnung, an der Geltung und Respektierung demokratischer Prinzipien und der Menschenrechte verlangt ein stärkeres Engagement gegenüber der Region und eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit den Ländern dieses Raums. Es ist also aus ökonomischen und politischen Gründen geradezu zwingend, dass die EU ihre handelspolitischen Prioritäten auf die Indo-Pazifik-Region richtet. Sicherlich ist eine offensive liberale Handelspolitik auch gegenüber anderen außereuropäischen Weltregionen angezeigt. Aber gerade der mit dem Leitbild einer »offenen strategischen Autonomie« verbundene Anspruch auf Selbstbehauptung Europas in einem Umfeld geopolitischer Rivalitäten erfordert ein aktives handelspolitisches Engagement in genau der Makroregion, die sich kraft ihrer Größe und Dynamik als Gravitationszentrum des Welthandels und der Weltwirtschaft etabliert hat.

Die europäische Handelspolitik hat die Potentiale der Indo-Pazifik-Region nur zum Teil erschlossen. Nur mit vier wichtigen Partnerländern – Korea, Japan, Singapur, Vietnam – konnten bisher Freihandelsabkommen abgeschlossen werden. Der EU ist es im Unterschied zu den USA, Kanada und Japan nicht gelungen, sich mit der Region über multilaterale handelspolitische Abkommen zu vernetzen. Die Chance, etwa über die ASEM-Kooperation die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit dem Indo-Pazifik durch ein Region-zu-Region-Abkommen oder eine interregionale strategische Zusammenarbeit auszubauen und zu vertiefen, wurde nie ernsthaft in Erwägung gezogen. Auch die 2007 begonnenen Ver-

handlungen für ein Freihandelsabkommen mit der ASEAN gingen nicht über vorbereitende Konsultationen und den Austausch von technischen Informationen hinaus und wurden 2010 von der EU angesichts der schwierigen und wenig aussichtsreichen Gespräche ausgesetzt. Auch hat die Generaldirektion Handel der EU-Kommission im Widerspruch zu der politischen Festlegung des Hohen Vertreters – und auch im Unterschied zu den entsprechenden Weichenstellungen Amerikas, Kanadas, Japans und Großbritanniens – ihren regionalen Schwerpunkt nicht auf die Indo-Pazifik-Region gelegt.

Ungeachtet etwaiger Fehleinschätzungen oder strategischer Versäumnisse in der Vergangenheit sollte der Imperativ der Gegenwart sein, die ökonomischen Potentiale des Indo-Pazifiks handelspolitisch auszuschöpfen und neue Lieferquellen und Produktionsstandorte in der Region außerhalb von China zu erschließen. Außenwirtschaftlich muss es der Europäischen Union vor allem um zwei strategische Ziele gehen: Erstens sollte die EU angesichts des inzwischen engmaschigen Teppichs an diskriminierenden bi- und multilateralen Freihandelsabkommen anstreben, die Märkte der Indo-Pazifik-Region zu den gleichen Zugangsbedingungen wie die wichtigsten Wettbewerber – etwa aus Japan, China, Korea, USA – betreten und bearbeiten zu können. Ein diskriminierungsfreier Marktzugang lässt sich aber nur durch den Abschluss verbindlicher handelspolitischer Abkommen erreichen. Zweitens hat die EU ein strategisches Interesse daran, die eigenen Handels- und Regulierungsstandards im Indo-Pazifik zur Anerkennung und zur Geltung zu bringen. Wenn die Länder der Region im Rahmen der transregionalen Verbände RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) und IPEF (Indo-Pacific Economic Framework) an der Weiterentwicklung von Standards arbeiten – abseits und wahrscheinlich im Vorgriff auf entsprechende multilaterale Vereinbarungen auf WTO-Ebene –, muss der EU daran gelegen sein,

hier unmittelbar oder mittelbar Einfluss zu nehmen.

Und die Chancen, über handelspolitische Vereinbarungen Märkte im Indo-Pazifik zu öffnen und wirtschaftliche Verwundbarkeiten zu vermindern, sind grundsätzlich gut. In der Region ist das Interesse am europäischen Binnenmarkt und an europäischen Investitionen ungebrochen hoch, nicht zuletzt weil auch die Indo-Pazifik-Staaten ihre ökonomischen Abhängigkeiten von China begrenzen wollen. Für die EU sprechen das wirtschaftliche und politische Gewicht Europas, der referentielle Modellcharakter der EU und ihrer Regulierungsstandards.

Um die Potentiale der Indo-Pazifik-Region optimal auszuschöpfen, empfiehlt sich eine dreigleisige handelspolitische Agenda: Erstens gilt es die bestehenden Handelsabkommen mit den Ländern Korea, Japan, Singapur und Vietnam zu vertiefen. Ein positives Beispiel hierfür sind die aktuellen Bemühungen Deutschlands und der EU um ein Digitalpartnerschaftsabkommen mit Singapur, Japan und Korea. Zweitens sollte sich die EU um eine Integration in die multilateralen handelspolitischen Netzwerke (RCEP, CPTPP, IPEF) bemühen. Drittens sollte auf bilateraler Ebene Europas Handels- und Investitionsverkehr über einzelne Abkommen mit möglichst vielen Partnerländern der Region liberalisiert werden. Die vorliegende Analyse fokussiert sich im Folgenden auf diesen dritten Aspekt. Es wird näher betrachtet, auf welchem Stand die laufenden Verhandlungen über weitere Handels- und Investitionsabkommen der EU mit Australien, Neuseeland, Indonesien und Indien sind und welche Perspektiven sich hier ergeben.

Wertepartner Australien und Neuseeland

Auf den gegenüberliegenden Seiten des Planeten gelegen, sind sich die EU und Australien und Neuseeland in den vergangenen Jahren politisch und wirtschaftlich nähergekommen, ungeachtet des Austritts Großbritanniens aus der Union (Brexit) und der

auf dem fünften Kontinent bestehenden historischen Vorbehalte gegenüber dem Protektionismus, der von der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgeht. Das beiderseitige Interesse an der Verteidigung der liberalen Weltordnung, ähnliche Sichtweisen in Bezug auf Handelsliberalisierung und Multilateralismus und die gleiche Wahrnehmung globaler und regionaler Bedrohungen haben die gegenseitige Annäherung befördert. Um ihre guten Beziehungen auf eine vertragliche Grundlage zu stellen, haben sich Neuseeland und die EU 2016 auf ein Partnerschaftsabkommen geeinigt und mit Australien hat Brüssel 2017 ein Rahmenabkommen geschlossen. Mit 42,3 Milliarden und 7,8 Milliarden Euro (2021) liegen Australien und Neuseeland gemessen am Handelsvolumen auf Rang 21 respektive 50 der wichtigsten Handelspartner der Union. Umgekehrt ist die EU für Australien und Neuseeland der jeweils dritt wichtigste Handelspartner. Europas Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Australien und Neuseeland starteten parallel im Juni 2018. Trotz einer weitgehenden Übereinstimmung in Bezug auf demokratische Werte und einer kongruenten Außenpolitik wurden sie aber nicht zu Selbstläufern. Zu gegenläufig waren die Interessen im Agrarhandel, zu stark die australischen Vorbehalte gegenüber europäischen Regulierungs- und Nachhaltigkeitsstandards.

Die vergleichsweise einfacheren Verhandlungen mit Neuseeland kamen Ende Juni 2022 erfolgreich zum Abschluss. Beide Seiten einigten sich auf nahezu vollständige Zollfreiheit bei allerdings signifikanten Ausnahmen für die Landwirtschaft. Die Einfuhr sensibler agrarischer Produkte nach Europa bleibt zum Leidwesen der neuseeländischen Agrarlobby durch Kontingente (für Rindfleisch, Schafffleisch, Milchpulver, Butter und Käse) beschränkt. Vorgesehen sind indes die Liberalisierung des digitalen Handels, des Dienstleistungsverkehrs, der öffentlichen Beschaffungen sowie eine Verbesserung des gewerblichen Rechtsschutzes, insbesondere auch die Anerkennung von Herkunftsbezeichnungen für 163 europäische Nahrungsmittel und für die komplette

Liste europäischer Weine und alkoholischer Getränke. Innovativ und weitreichend sind die verbindlichen Nachhaltigkeitsvereinbarungen in den Bereichen Arbeit, Umwelt, Klima, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und erstmalig Geschlechtergleichheit. Auf Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen oder das Pariser Klimaabkommen können beide Seiten notfalls mit Sanktionen reagieren. Der weitere Fahrplan sieht die juristische Überprüfung der Textentwürfe und die Übersetzung des Vertrags in die europäischen Amtssprachen vor. Dann soll das Vertragswerk dem Rat vorgelegt und von diesem gebilligt werden. Anschließend stehen die Unterzeichnung des Abkommens und die Ratifizierung durch das Europäische und das neuseeländische Parlament auf der Agenda. Auf europäischer Seite wird erwartet, dass infolge des Abkommens der bilaterale Waren- und Dienstleistungsverkehr deutlich um geschätzte 30 Prozent expandieren dürfte.

Auch die Verhandlungen mit Australien sind weit fortgeschritten. Sie befinden sich aktuell – nach vorübergehender Unterbrechung wegen der französischen Verstimmlung in Reaktion auf das AUKUS-Abkommen – in einer entscheidenden Phase. Die Vorbehalte Australiens gegenüber europäischen Nachhaltigkeitsstandards dürften bei der neuen, im Mai 2022 ins Amt gekommenen Regierung von Anthony Albanese zwar geringer geworden sein. Sie sind aber noch nicht ganz ausgeräumt. Nachdem sich Australien per Gesetz auf eine Reduktion seiner CO₂-Emissionen um 43 Prozent bis 2030 und auf CO₂-Neutralität bis 2050 verpflichtet hat, befinden sich beide Seiten klimapolitisch auf einer Wellenlänge. Offen ist jedoch, ob Australien bereit sein wird, sich ähnlich wie Neuseeland bilateral auf sanktionsbewehrte klimapolitische Nachhaltigkeitsstandards festzulegen.

Die Hauptschwierigkeit bleibt indes der Agrarhandel. Noch immer klafft eine weite Lücke zwischen Australiens offensiven Exportinteressen bei Getreide und vor allem bei Fleisch- und Molkereiprodukten und den gegenläufigen Schutzinteressen Europas, insbesondere Frankreichs, Irlands, und Polens.

Umgekehrt stößt die europäische Forderung nach Anerkennung von Herkunftsbezeichnungen für europäische Nahrungsmittel, Wein und alkoholische Getränke auf starke Vorbehalte. Auf einen Vertragsabschluss wie den der EU mit Neuseeland wird sich Australien kaum einlassen. Der vergleichsweise größere australische Importmarkt, vor allem aber Europas dringender Bedarf an einem verlässlichen Zugang zu kritischen Energieressourcen und Rohstoffen verleiht den Forderungen Canberras größeres Gewicht. Angesichts der australisch-europäischen Interessenkongruenz in der Geopolitik und der aktuellen bilateralen Annäherung in Fragen der Klimapolitik sollten sich beide Seiten zu einem Kompromiss im Agrarhandel bereitfinden. Die Einigung auf ein Freihandelsabkommen wäre ein wichtiger Meilenstein für die weitere Entwicklung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Australien und Europa.

Indonesien und ASEAN

Als Handels- und Wirtschaftspartner wird Indonesien auf europäischer Seite noch immer unterschätzt. Mit einem Handelsvolumen von 24,7 Milliarden Euro war Indonesien 2021 gerade einmal Nr. 31 im Ranking der wichtigsten Handelspartner der EU, und lag damit hinter den ASEAN-Nachbarländern Vietnam, Singapur, Malaysia und Thailand. Das gemessen an der Bevölkerung viertgrößte, gemessen an der Wirtschaftsleistung nach Kaufkraftparität siebtgrößte Land der Erde (2021) besitzt indes das Potential, zum wichtigsten Außenwirtschaftspartner Deutschlands und Europas in Südostasien zu werden. Es ist positiv zu werten, dass sich die politischen Beziehungen der EU zu Indonesien nach dem Ende der Suharto-Diktatur (1998) sukzessive verbessert haben und seit Mai 2014 in einem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen freundschaftlich verankert sind. Eingedenk ihrer jeweiligen Verpflichtung auf die Bewahrung der Demokratie, der Menschenrechte und des Pluralismus und

ihres gemeinsamen Eintretens für eine regelbasierte internationale Ordnung befinden sich Europa und Indonesien politisch im Gleichklang. Interessanterweise haben die EU und Indonesien den gleichen Wahlspruch gewählt, um den inneren Zusammenhalt ihrer Region trotz aller Diversität zu betonen: »In Vielfalt geeint«, »Unity in Diversity«, »Bhineka Tunggal Ika«.

Im Vergleich zur politischen Ebene haben die europäisch-indonesischen Außenwirtschaftsbeziehungen und die Handelspolitik aber noch erheblichen Nachholbedarf. Die Aufnahme von Verhandlungen für ein bilaterales Freihandelsabkommen im Juli 2016 war insofern überfällig, zumal sowohl die EU als auch Indonesien eine Diversifizierung ihrer Handels- und Wirtschaftsbeziehungen anstreben. Die Erwartungen, die beide Seiten an ein umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Indonesia-EU Comprehensive Economic Partnership Agreement, IEU-CEPA) knüpfen, sind allerdings nicht gleich. Für die EU geht es bei dem Abkommen um den diskriminierungsfreien Zugang zu Südasiens größtem Markt und einem strategisch bedeutsamen Anbieter von natürlichen und metallischen Ressourcen – zu den gleichen Bedingungen wie die Wettbewerber aus Japan, China, Korea und den USA. Zudem bieten die Verhandlungen die einmalige Chance, den protektionistischen Tendenzen der indonesischen Wirtschaftspolitik entgegenzuwirken und Regulierungs- und Nachhaltigkeitsstandards durchzusetzen. Das vorrangige Ziel Jakartas hingegen ist die Entwicklung der heimischen Wirtschaft. Von einem besseren Zugang zum EU-Binnenmarkt und einem gestärkten Vertrauen von Investoren in den Standort Indonesien verspricht sich die Regierung des Inselstaats mittelbar eine Stimulierung der heimischen Produktion und Beschäftigung und einen erhöhten Zufluss von Direktinvestitionen aus dem Ausland. Die wirtschaftlichen Abhängigkeiten des Landes von China und Japan könnten so ein Stück weit gemindert werden.

Es ist diesen grundsätzlichen Interessendivergenzen geschuldet, dass aktuell zwar nach elf Verhandlungsrunden auf techni-

scher Ebene in vielen Punkten eine Einigung erreicht werden konnte, die Positionen in den substantiellen Fragen des Marktzugangs, der Handelsregeln und der Nachhaltigkeit aber noch weit auseinanderliegen. Auf der einen Seite fordert die EU von Indonesien, die mannigfachen Auflagen für ausländische Direktinvestitionen abzuschaffen, Exportrestriktionen für Rohstoffe aufzuheben, seine Dienstleistungs- und öffentlichen Beschaffungsmärkte zu öffnen und wettbewerbsverzerrende Subventionen zu beenden. Auf der anderen Seite sieht Indonesien genau in diesen Regulierungen legitime Instrumente zur Förderung seiner Entwicklung. Es bleibt den Verhandlungen vorbehalten zu klären, ob und inwieweit die genannten Maßnahmen überhaupt entwicklungsfördernd sind oder im Gegenteil protektionistisch und gar entwicklungshemmend.

Palmöl bildet das größte Konfliktfeld in den Verhandlungen, wenn nicht in den europäisch-indonesischen Beziehungen insgesamt. Für Indonesien, den größten Palmölproduzenten weltweit, ist die EU noch immer der (nach China und den USA) dritt-wichtigste Absatzmarkt. In der EU stößt der Anbau von Palmöl in den Tropen und seine Einfuhr nach Europa aber auf den doppelten Widerstand der Anbieter von Biokraftstoffen, die sich durch Importe aus Südostasien bedroht fühlen und Indonesien unzulässige Subventionen und unfairen Wettbewerb vorwerfen, und zivilgesellschaftlicher Gruppen, die auf die Verletzung von Arbeits- und Menschenrechten und die ökologischen Schäden der Palmölproduktion verweisen. Vor diesem Hintergrund erkennt die zweite Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU Palmöl nicht mehr als einspeisungsfähige Energieressource an, es sei denn, die Nachhaltigkeit der Produktion kann nachgewiesen werden. Indonesien wiederum betrachtet diese Richtlinie als unzulässige protektionistische Maßnahme, unternimmt zugleich aber auch beträchtliche Anstrengungen, um den heimischen Anbau von Palmöl nachhaltiger zu gestalten. Die Lösung des Konflikts dürfte in der Vereinbarung und Durchsetzung von zer-

tifizierten Nachhaltigkeitsstandards für die Palmölproduktion liegen, ähnlich den Bestimmungen des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens, das Indonesien mit der EFTA geschlossen hat. In dem anzustreuenden Kompromiss müsste Indonesien die verlässliche Umsetzung der Nachhaltigkeitsstandards – einschließlich durchgreifender Kontroll- und Sanktionsmechanismen – rechtlich verbindlich garantieren. Die europäische Seite wiederum müsste bei der heimischen Agrarwirtschaft und Zivilgesellschaft aktiv für das Abkommen werben, so wie die Schweizer Politik dies im Vorfeld der Volksabstimmung über das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EFTA mit Indonesien getan hat.

Die Vereinbarung des IEU-CEPA wäre im handelspolitischen, geostrategischen und ökologischen Interesse beider Seiten. Ein erfolgreicher Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der ASEAN-Führungsmacht Indonesien könnte der EU zudem den Weg zu einem interregionalen Abkommen mit der ganzen ASEAN-Gemeinschaft ebnen. Aktuell zeichnet sich bereits ab, dass die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den Ländern Thailand, Malaysia und Philippinen wiederaufgenommen werden.

Wachstumsmarkt Indien

Die EU und Indien sind seit 2004 strategische Partner. Sie haben verschiedene Kooperationsabkommen geschlossen, treffen sich alljährlich zu einem bilateralen Gipfel und verfolgen im Prinzip kongruente außen- und sicherheitspolitische Ziele. Beide Seiten setzen sich für die Aufrechterhaltung der liberalen, auf Regeln basierenden Ordnung ein und bemühen sich um eine Rückversicherung gegen die Unwägbarkeiten des Aufstiegs Chinas. Die EU und Indien, die füreinander der dritt- bzw. zehntwichtigste Handelspartner sind, haben es bisher aber nicht vermocht, ein Handels- oder ein Investitionsabkommen miteinander abzuschließen. Indien hat sogar die bestehenden bilateralen Investitionsabkommen mit

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/tueber-uns/qualitaetssicherung/>

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

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

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2022A61

23 EU-Mitgliedstaaten 2017 einseitig gekündigt. Und die im Jahr 2007 begonnenen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen wurden 2013 angesichts unüberbrückbarer Differenzen ausgesetzt. Hauptstreitpunkte waren die weitreichenden Forderungen der EU nach Zollliberalisierung, nach Öffnung der indischen Dienstleistungs- und Agrarmärkte, verbessertem Patentschutz, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit; und andererseits die Forderung Indiens nach Anerkennung als Land mit einem angemessenen Maß an Datensicherheit und nach flexiblen Arbeitsgenehmigungen und Visabestimmungen für indische Fachkräfte. Obwohl diese Fragen nach wie vor ungelöst sind, haben die EU und Indien 2022 die Verhandlungen über ein »ausgewogenes, ehrgeiziges, umfassendes und für beide Seiten vorteilhaftes« Handelsabkommen wiederaufgenommen und separate Konsultationen über ein bilaterales Investitionschutzabkommen und über den Schutz geografischer Herkunftsangaben begonnen. Ein gemeinsamer Handels- und Technologierat soll die bilaterale Kooperation konsultativ und koordinativ begleiten.

Die handelspolitische Annäherung liegt im beiderseitigen politischen und wirtschaftlichen Interesse. Abseits der multilateralen Handelsverbände RCEP und CPTPP sind sowohl die EU als auch Indien quasi-isolierte Außenseiter im indo-pazifischen Wirtschaftsraum. Ein Freihandelsabkommen würde für beide Akteure nicht nur ökonomisch von Nutzen sein, sondern sie auch politisch aufwerten. Denn die EU und Indien sind füreinander wichtige und attraktive Handels- und Wirtschaftspartner: Europa als Anbieter von Investitionskapital, Technologie, Infrastruktur und als Türöffner zu globalen Absatzmärkten, Indien als riesiger Markt mit enormem Wachstumspotential und als vielversprechender, zu China alternativer Fertigungsstandort. Indien hat gute Chancen, den gegenwärtigen Entwicklungspfad der Urbanisierung, Industrialisierung und demografischen Transition fortzusetzen und noch geraume

Zeit alljährlich mit einer Rate von 6 bis 7 Prozent gesamtwirtschaftlich zu wachsen. Um diese Perspektiven zu verwirklichen, müsste der Subkontinent allerdings im Innern schwierige strukturelle Reformen durchsetzen und nach außen eine gewisse wirtschaftliche Öffnung zulassen. Zumindest für letzteres Ziel stehen die Chancen nicht schlecht, denn Indien vollzieht derzeit einen Kurswechsel in seiner Außenwirtschaftspolitik. Aus der Furcht heraus, in eine neokoloniale Abhängigkeit von seinem großen Nachbarn im Norden zu geraten, verfolgt das Land dezidiert eine Politik der Entkoppelung von China. Gegenüber Drittmärkten strebt es aber aktiv nach einer Einbindung in Lieferketten, wirbt um Kapital, Technologie und Marktzugang und ist auch seinerseits zu Liberalisierungen bereit. So ist Indien Partner der amerikanischen IPEF-Initiative (Indo-Pacific Economic Framework), hat in der ersten Jahreshälfte 2022 mit den Vereinigten Arabischen Emiraten und Australien ein Freihandelsabkommen geschlossen und steht auch mit dem Golfkooperationsrat, Großbritannien, Israel und Kanada in entsprechenden Verhandlungen. Gegenüber der EU dürfte Indien zu weiterreichenden Zugeständnissen bereit sein als gegenüber anderen Handelspartnern. Die Chancen stehen für die EU daher so schlecht nicht, mit Indien ein umfassendes und ambitioniertes Freihandelsabkommen zu vereinbaren. Allerdings wäre es illusorisch anzunehmen, dass Brüssel die europäischen Regulierungs- und Nachhaltigkeitsstandards im Hinblick auf Indien in gleicher Weise durchsetzen könnte wie gegenüber Neuseeland. Indien ist wie die EU ein handelspolitisches Schwergewicht und ein selbstbewusster Gesprächspartner. Für einen Verhandlungsabschluss mit Substanz wird die EU vermutlich mehr Kompromisse eingehen müssen als bei vergangenen Verhandlungen mit anderen Partnerländern. Es sollte sich lohnen.

Dr. Hanns Günther Hilpert ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien.