

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Guido Glania / Jürgen Matthes

Multilateralismus oder Regionalismus?

Optionen für die Handelspolitik
der Europäischen Union

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-14684-7

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2005 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Begriffsklärung und Bestandsaufnahme	6
3	Vor- und Nachteile des Regionalismus	12
3.1	Ursachen für vermehrten Regionalismus	13
3.2	Wohlfahrtstheoretische Analyse	17
3.3	Sonstige wohlfahrtsrelevante Aspekte	27
3.4	Regionalismus und WTO	30
3.5	Entwicklungsländerperspektive	41
3.6	Regionalismus als Chance für die neuen Handelsthemen?	47
4	Optionen für die Handelspolitik der EU	54
4.1	Multilaterale Liberalisierung	54
4.2	Unilaterale Zollsenkung	59
4.3	Bilaterale Abkommen	61
4.4	Plurilaterale Varianten	70
4.5	Empfehlungen für die Handelspolitik der EU	78
5	Fazit	79
	Anmerkungen	89
	Literatur	94
	Kurzdarstellung / Abstract	98
	Die Autoren	99

1

Einleitung

Im Jahr 1995 feierte die interessierte Öffentlichkeit die Gründung der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO) noch als Durchbruch und Meilenstein für die Welthandelspolitik. Seitdem hat sich jedoch eine gewisse Ernüchterung eingestellt, weil der multilaterale Liberalisierungsprozess auf der WTO-Ebene ins Stocken geraten ist. Dazu trägt auch bei, dass in den vergangenen Jahren regionale und bilaterale Handelsabkommen wie Pilze aus dem Boden geschossen sind. Es stellt sich damit die Frage, ob die WTO auf diese Weise ins Abseits gedrängt wird.

Die Verhandlungen im Rahmen der WTO zur weiteren Liberalisierung des Welthandels verlaufen sehr schleppend. Eine wichtige Ursache hierfür liegt in einem verschärften Interessengegensatz zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die ärmeren Staaten stellen inzwischen die überwiegende Mehrheit der Mitglieder und treten zudem selbstbewusster auf. Deshalb wird eine Einigung im Rahmen der WTO, bei der Einstimmigkeit erforderlich ist, zunehmend schwieriger. Die fundamentalen Konflikte gipfelten bereits zweimal in einem Scheitern von WTO-Ministerkonferenzen, in Seattle im Jahr 1999 sowie im mexikanischen Cancun im Jahr 2003. Zwar hat die seit 2001 laufende Welthandelsrunde (Doha Development Round) Mitte des Jahres 2004 eine wichtige Hürde übersprungen. Doch dürften die weiteren Verhandlungen zäh bleiben und die Ergebnisse eher bescheiden ausfallen.

Dem steht eine hohe Dynamik beim Abschluss regionaler Handelsabkommen gegenüber. Bekannte Beispiele für solche Bündnisse sind etwa die EU, die NAFTA in Nordamerika oder die ASEAN in Asien. Seit 1995 sind rund 50 Prozent der weit über 200 Mitte 2004 in Kraft befindlichen und bei der WTO gemeldeten Abkommen geschlossen worden. Symptomatisch für diesen Trend ist Japan. Das Land vertraute bislang ausschließlich auf die multilaterale Handelsordnung, hat seit kurzem jedoch einen Paradigmenwechsel vollzogen und treibt jetzt den Ausbau seiner bilateralen Handelsabkommen aktiv voran. Auch die USA sehen gegenüber der EU¹, die bereits in der Vergangenheit viele Bündnisse vor allem mit Nachbarstaaten schloss, einen Nachholbedarf und setzen verstärkt auf die regionale und vor allem die bilaterale Karte.

Damit stellt sich die Frage nach den Chancen und Risiken dieser Entwicklung. Welche Wohlstandswirkungen sind damit verbunden? Besteht möglicherweise die Gefahr, dass es zu einer Bildung von großen Handelsblöcken kommt, die sich

feindlich und protektionistisch gegenüberstehen (Sapir, 2000)? Lenkt die starke Aktivität beim Abschluss einer Vielzahl von bilateralen Handelsabkommen vom multilateralen Weg ab? Um auf diese Fragen eine Antwort zu finden, ist eine gründliche Analyse der Auswirkungen des Regionalismus erforderlich.

Vorab beleuchtet Kapitel 2 mit Blick auf den Regionalismus den aktuellen Stand und die Entwicklung vor allem der vielen bilateralen Handelsabkommen. Dabei wird auch gezeigt, wie sich diese Phase von früheren Phasen des Regionalismus unterscheidet. In Kapitel 3 geht es um die Vor- und Nachteile dieser Entwicklung. Dazu wird zunächst aus Sicht eines einzelnen Landes gezeigt, wie vielfältig die Motive für regionale Handelsabkommen sind, und welche davon bedeutende Ursachen für die aktuelle Phase des Regionalismus bilden. Ausführlich richtet sich der Fokus danach auf die theoretischen und empirischen Wohlfahrtswirkungen regionaler Handelsabkommen, wie sie die wissenschaftliche Literatur diskutiert. Im Anschluss geht diese Studie auf die Frage ein, ob die vielfältigen regionalen Handelsinitiativen die multilaterale Liberalisierungsdynamik stören oder befördern. Schließlich wird erörtert, ob die Entwicklungsländer zu den Gewinnern oder den Verlierern des zunehmenden Regionalismus gehören und welche Chancen regionale Bündnisse für neue Handelsthemen wie beispielsweise Investitions- und Wettbewerbsfragen bieten.

Auf der Basis der abgeleiteten Ergebnisse nimmt diese Analyse in Kapitel 4 die eigennützige Perspektive der EU ein. Dazu werden die einzelnen Optionen, die sich der EU bieten, untersucht und bewertet. Neben der multilateralen und der bilateralen Liberalisierung gibt es die Möglichkeit, einseitig (unilateral) oder in größeren Gruppen (plurilateral) vorzugehen. Dabei ist zwischen dem traditionellen Zollabbau und den neuen Handelsthemen zu differenzieren. Darüber hinaus wird geprüft, welche Anforderungen aus übergeordneter welthandelspolitischer Sicht an die EU zu stellen sind. Aus diesen Überlegungen lassen sich abschließend Empfehlungen für die Handelspolitik der EU ableiten.

Kapitel 5 fasst die Ergebnisse der Studie zusammen. Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Europäische Union der multilateralen Liberalisierung klare Priorität einräumen und neue bilaterale Bündnisse möglichst vermeiden sollte. Darüber hinaus ist sie gefordert, für plurilaterale Initiativen im Rahmen der WTO zu werben, um einen vollständigen Zollabbau in den modernen Industriesektoren sowie Fortschritte bei neuen Handelsthemen zu erzielen.

2

Begriffsklärung und Bestandsaufnahme

Unter Regionalismus versteht man in der Außenhandelspolitik die ökonomischen Integrationsbestrebungen zwischen zwei oder mehr Staaten, die auf formalen Abkommen beruhen (Siebert, 1997, 161; WTO, 2004; Kaiser, 2003, 25 f.). Die betreffenden Handelspartner gewähren sich dabei Vorzugsbedingungen im Vergleich zu den übrigen Staaten. Der Begriff „regional“ ist hier in Abgrenzung zur multilateralen Liberalisierung zu verstehen, die sämtliche Mitgliedsstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) umfasst, und bedeutet lediglich, dass eine Teilmenge des größeren Ganzen gebildet wird. Damit ist gleichzeitig verbunden, dass die Nicht-Mitglieder gegenüber den Mitgliedern benachteiligt werden. Im Übrigen geht es nicht notwendigerweise um den Zusammenschluss von Staaten aus einzelnen Regionen (etwa Westeuropa oder Nordamerika), wenngleich dies häufig der Fall ist, sondern auch um Handelsabkommen zwischen Staaten auf unterschiedlichen Kontinenten.

Folgende Integrationsstufen lassen sich in der Grundform voneinander unterscheiden (Siebert, 1997, 199 f.; Kaiser, 2003, 28 ff.; von Carlowitz, 2003, 22 ff.):

- Bei einer Präferenzzone schaffen Staaten gegenüber ihren Partnerländern die Handelshemmnisse nicht vollständig ab. Auch können wesentliche Produktgruppen von Handelserleichterungen ausgenommen werden. Darunter fallen viele Abkommen der Entwicklungsländer untereinander.
- In einer Freihandelszone hingegen werden Binnenzölle und quantitative Handelshemmnisse wie Importquoten vollständig oder nahezu vollständig abgebaut (Beispiel EU-Südafrika).
- Bei Zollunionen, für die dies auch gilt, gleichen die Mitgliedsstaaten zudem ihre Außenzölle gegenüber Drittstaaten einander an (Beispiel EU – Türkei).
- Bei einem gemeinsamen Wirtschaftsraum werden zusätzlich Regeln und technische Normen teilweise angeglichen (Beispiel Europäischer Wirtschaftsraum: EU mit Norwegen, Island und Liechtenstein).
- In einem gemeinsamen Markt können sich nicht nur Güter, sondern auch die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital frei über die internen Grenzen hinweg bewegen. Dazu gehört auch eine gewisse Abstimmung in der Wirtschaftspolitik, etwa bei der Finanz- oder der Wettbewerbspolitik.
- Eine Währungsunion vereinheitlicht die Währungs- und Geldpolitik, eine Wirtschaftsunion darüber hinaus weitere Elemente der Wirtschaftspolitik mit dem Ziel, einen einheitlichen Binnenmarkt (wie in der EU) zu schaffen.

- Schließlich zentralisiert eine politische Union die politischen Entscheidungskompetenzen weitgehend auf der supranationalen Ebene.

In der Praxis werden allerdings Elemente dieser verschiedenen Integrationsstufen miteinander häufig vermischt. So kann eine Freihandelszone in engen Grenzen etwa bestimmte Produktgruppen (zum Beispiel Landwirtschaft) von der Liberalisierung ausschließen, dafür aber in den anderen Bereichen über den reinen Zollabbau hinausgehen, etwa bei der Angleichung von einzelnen Produktstandards, Dienstleistungen und Investitionen. Zudem ist zu bedenken, dass in der Regel für die Handelserleichterungen Übergangsfristen angesetzt werden, die in einigen Fällen über zehn Jahre hinausgehen können. Zuweilen kommt es auch zu Umsetzungsproblemen, indem Handelsschranken nicht wie geplant gesenkt oder sogar wieder erhöht werden.

Regionale Handelsabkommen – hier als Oberbegriff für die verschiedenen Integrationsstufen verwendet² – haben in der Welthandelspolitik ein beachtliches Gewicht. Zum Stichtag 1. Mai 2004 waren bei der WTO 208 regionale Handelsabkommen gemeldet und in Kraft,³ wobei die Erweiterung der EU bei diesen Zahlen jedoch noch nicht berücksichtigt ist. Darüber hinaus sind schätzungsweise 60 bis über 80 weitere Abkommen abgeschlossen, aber nicht bei der WTO gemeldet, weitere etwa 60 befinden sich in der Verhandlungsphase und zusätzliche mindestens 30 sind vorgeschlagen (Schott, 2003; WTO, 2003a). Diese Zahlen dürfen allerdings nicht ohne weiteres addiert werden, weil einige regionale Handelsabkommen dazu führen können, dass frühere Abkommen nicht mehr gültig sind. So hat vor allem die Erweiterung der EU mehr als 60 Abkommen hinfällig gemacht. Mit Stand vom 18. November 2004 weist die WTO daher nur noch 150 regionale Handelsabkommen aus. Die weiteren Ausführungen basieren auf den Daten der WTO vom Mai 2004. Denn die Vielzahl der inzwischen hinfällig gewordenen Abkommen hat das Bild vor allem mit Blick auf Europa seit den neunziger Jahren wesentlich geprägt. Auf diese Weise bleibt die starke Rolle Europas als Vorreiter der neuen Phase der Regionalisierung seit Anfang der neunziger Jahre deutlich.

Alle WTO-Mitglieder außer der Mongolei sind an mindestens einem regionalen Handelsabkommen beteiligt. Im Jahr 2005 dürfte damit nach Schätzung der WTO rund die Hälfte des Welthandels innerhalb solcher Bündnisse getätigt werden (WTO, 2003b, 51). Eine Reihe wichtiger regionaler Handelsabkommen und die Bedeutung des internen Handels dieser Gruppierungen für den Welthandel sind aus Tabelle 1 ersichtlich. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass einzelne Staaten Mitglieder in mehr als einem Bündnis sein können.

Gegliedert nach der Integrationsart sind zwei von drei der gemeldeten Bündnisse Freihandelsabkommen im Warenbereich (66 Prozent) und 15 Prozent

Ausgewählte regionale Handelsabkommen (Stand 2002) Tabelle 1

Abkürzung	Bezeichnung	Anteil der Exporte des Handelsblocks an den Weltexporten in Prozent	Anteil der Intra-Exporte an den Gesamtexporten des Handelsblocks in Prozent
EU-15	Europäische Union	37,9	60,6
NAFTA	North American Free Trade Area	17,2	56,7
	Andean Group	0,8	9,5
CACM	Central American Common Market	0,4	11,1
CARICOM	Caribbean Community and Common Market	0,2	12,5
MERCOSUR	Southern Cone Common Market (Mercado Común del Sur)	1,4	11,6
CEMAC	Economic and Monetary Community of Central Africa	0,1	1,5
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa	0,4	6,4
SADC	South Africa Development Community	0,7	9,3
UEMOA	West African Economic and Monetary Union	0,1	12,3
ASEAN	Association of South-East Asian Nations	6,3	23,7

EU: Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, Schweden, Vereinigtes Königreich;
 NAFTA: Kanada, Mexiko, Vereinigte Staaten;
 Andean Group: Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru, Venezuela;
 CACM: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua;
 CARICOM: Antigua, Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaika, Montserrat, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad, Tobago;
 MERCOSUR: Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay;
 CEMAC: Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Tschad, Republik Kongo, Ruanda;
 COMESA: Angola, Burundi, Comoros, Demokratische Republik Kongo, Djibouti, Ägypten, Eritrea, Äthiopien, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Namibia, Ruanda, Seychellen, Sudan, Swaziland, Uganda, Tansania, Sambia;
 SADC: Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Seychelles, Südafrika, Swasiland, Tansania, Sambia, Simbabwe;
 UEMOA: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo;
 ASEAN: Brunei Darussalam, Kambodscha, Indonesien, Demokratische Volksrepublik Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam.
 Quelle: WDI, 2004, 318 ff.

Dienstleistungsabkommen. Die restlichen fast 20 Prozent verteilen sich in etwa gleichmäßig auf Zollunionen, Präferenzabkommen unter Entwicklungsländern und Beitritte zu bestehenden Abkommen.

Mit Blick auf die Zahl der beteiligten Länder an den gemeldeten Bündnissen dominieren die bilateralen Abkommen zwischen lediglich zwei Staaten (Präferenz-

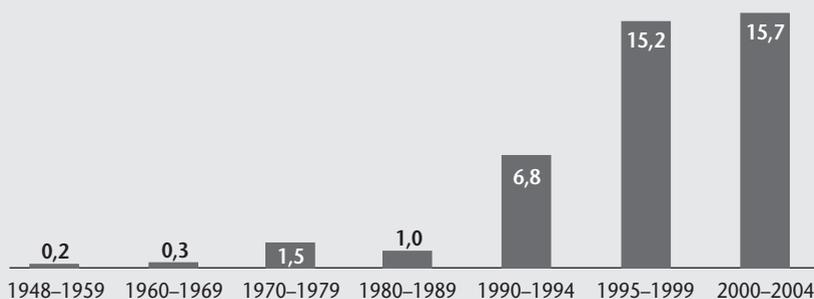
Freihandels- oder Dienstleistungsabkommen) eindeutig mit einem Anteil an den gemeldeten Verträgen von knapp 80 Prozent. Das Gros dieser Handelszonen liegt in Europa und Zentralasien. Unter den Bündnissen, die sich noch in Verhandlung befinden oder vorgeschlagen wurden, ist der Anteil der bilateralen Abkommen noch deutlich höher. Die plurilateralen Abkommen von mehr als zwei Staaten untereinander machen hingegen lediglich rund 13 Prozent der zum Mai 2004 gemeldeten Verträge aus.⁴

Bemerkenswert ist vor allem die starke Zunahme der Regionenabkommen seit Mitte der neunziger Jahre. Zwischen 1995 und Mai 2004 sind rund 50 Prozent der Verträge in Kraft getreten, obwohl dieser Zeitraum weniger als ein Fünftel der Betrachtungsperiode seit 1948 ausmacht (Abbildung 1).⁵

Gemeldete und in Kraft befindliche regionale Handelsabkommen

Abbildung 1

Werte im Jahresdurchschnitt, nach dem Jahr des Inkrafttretens



Stand: Mai 2004; in den hier dargestellten Daten sind noch sämtliche Abkommen der EU-Beitrittsländer enthalten, die durch die EU-Osterweiterung hinfällig wurden. Werden diese nicht berücksichtigt, sinkt die Zahl der gemeldeten und in Kraft befindlichen regionalen Handelsabkommen von 208 auf 150. Für den Zeitraum 1990–1994 sinkt der hier ausgewiesene Jahresdurchschnitt auf 4,6 und für den Zeitraum 1995–1999 auf 6,6.

Quellen: WTO (http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm) [Stand: 23. Mai und 28. November 2004]; eigene Berechnungen

Zunächst kam es in den sechziger und siebziger Jahren im Anschluss an die Integration in Europa zu einer ersten kleineren Welle von Abkommen, vor allem unter Entwicklungsländern, die allerdings in der Regel ihre teilweise ehrgeizigen Ziele (bis hin zu Wirtschafts- und Währungsunionen) nicht erreichten oder unbedeutend blieben (Krueger, 1999; Kaiser, 2003, 45 ff.). In den achtziger Jahren flaute die Aktivität dann merklich ab, um jedoch in den neunziger Jahren ein zuvor ungekanntes Ausmaß anzunehmen.

Auch qualitativ lässt sich eine alte und eine neue Welle⁶ der regionalen Integration unterscheiden (Ethier, 1998; Krueger, 1999; Langhammer/Wößmann, 2002; Lloyd, 2002; Kaiser, 2003, 29 ff.; WTO, 2003a; Schiff/Winters, 2003, 1 f.):

- Neun von zehn der gemeldeten Abkommen zwischen 1995 und Mai 2004 sind bilateraler Natur, während von den in Kraft befindlichen Bündnissen vor 1995 nur rund die Hälfte zwischen lediglich zwei Staaten geschlossen wurde. In jüngerer Zeit zeichnen sich zudem erste bilaterale Abkommen zwischen plurilateralen Bündnissen ab (zum Beispiel EU – MERCOSUR, CARICOM – CACM).
- Die Bündnisse unter Beteiligung von Entwicklungsländern sind weniger als in der Vergangenheit durch Abschottung und Importsubstitutionspolitik geprägt. Zahlreiche Entwicklungsländer nutzen dagegen verstärkt Nord-Süd-Abkommen, um Reformen des Außenhandels und teilweise auch ihrer allgemeinen Wirtschaftspolitik besser abzusichern (vergleiche Kapitel 3.5).
- Es wird nicht mehr nur der Warenhandel erfasst und dabei eine traditionelle stufenweise Integration über eine Freihandelszone bis hin zur Zollunion und darüber hinaus angestrebt, sondern zunehmend werden auch Themen wie etwa Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerb, Standards oder Umwelt- und Sozialnormen einbezogen.⁷
- Stark gestiegen ist die Zahl der aktiven Einzelteilnehmer, die ein Netz aus bilateralen Abkommen spinnen und sich so – bildlich gesprochen – zu einer Nabe umgeben von Speichen entwickeln (hub and spoke). So sind seit etwa Mitte der neunziger Jahre immer mehr Staaten auf diesen Weg eingeschwenkt und haben vor allem in der laufenden Dekade ihre Aktivitäten erheblich verstärkt:⁸

1. Dazu zählen in erster Linie die USA (Hilaire/Yang, 2003; Schott, 2004). Nachdem sie zuvor ausschließlich den multilateralen Weg beschritten und aktiv forciert hatten, schlossen sie zwar bereits in den achtziger und frühen neunziger Jahren erste bilaterale Bündnisse, taten dies jedoch ohne eine explizite Strategie und eher reaktiv (Feinberg, 2003). Seit der Gewährung der Handelsvollmacht durch den Kongress im Jahr 2002 hat die US-Administration allerdings parallel zur neuen Welthandelsrunde sehr aktiv auf den Abschluss bilateraler Handelsabkommen mit Staaten in Afrika sowie dem Mittleren und Fernen Osten gesetzt. Auch auf dem amerikanischen Kontinent (einschließlich Karibik) verfolgen die zuständigen Behörden und Politiker diese Strategie – hier jedoch mit dem mittelfristigen Ziel einer pan-amerikanischen Freihandelszone (FTAA – Free Trade Area of the Americas). Dies alles ist eingebettet in eine Strategie der „kompetitiven Liberalisierung“, bei der multilaterale, regionale und bilaterale Verhandlungen in Wettbewerb miteinander stehen und sich gegenseitig verstärken sollen (USTR, 2004).

2. Darüber hinaus knüpfen eine Reihe von Schwellenländern wie etwa Mexiko, Chile, Singapur, Südkorea und Thailand um sich herum ein Netz aus bilateralen Verträgen.

3. Auch in anderen Ländern Ostasiens herrscht seit einigen Jahren eine rege Aktivität beim Abschluss und vor allem bei der Planung bilateraler Bündnisse (Lloyd, 2002). Vor allem ASEAN versucht sich durch die Forcierung mehrerer bilateraler Bündnisse mit Australien, Neuseeland, Südkorea, Japan, Indien und China zu einer Nabe in der Region zu entwickeln. Bemerkenswert ist dabei, dass Asien (einschließlich Japan, Australien und Neuseeland) bis in die späten neunziger Jahre hinein sehr weitgehend auf die multilaterale Strategie gesetzt hat, nun aber den Eindruck erweckt, mit hohem Tempo einen Nachholbedarf beim Abschluss bilateraler Bündnisse decken zu wollen (zur Illustration Lloyd/MacLaren, 2003; Dieter, 2003, 14 ff.).

4. Bis in die achtziger Jahre hinein waren vor allem die Europäischen Gemeinschaften (und die EFTA – European Free Trade Area) die Vorreiter bilateraler Bündnisse. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs verstärkte sich dieser Trend noch. Die EU schloss zahlreiche bilaterale Abkommen mit den mittel- und ost-europäischen Staaten wie auch mit der Türkei (Zollunion), die bei dem Gros dieser Staaten im EU-Beitritt mündeten oder münden werden. Auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre und darüber hinaus setzte sich diese Tendenz in Form von Abkommen etwa mit Mexiko, Chile, MERCOSUR und Südafrika fort. Darüber hinaus wurde und wird das Gros der übrigen südosteuropäischen Staaten ebenso angebonden wie die Mittelmeer-Anrainer-Staaten Nordafrikas und des Mittleren Ostens, mit denen zumeist schon vorher bilaterale Handelsverträge existierten, die allerdings weniger weitgehend waren. Schließlich will die EU auch die bisher einseitigen Präferenzen gegenüber den AKP-Staaten in bilaterale Abkommen münden lassen. Bemerkenswert ist allerdings, dass die EU seit Beginn des Jahrzehnts (und der neuen Welthandelsrunde) ein Moratorium verkündet und keine neuen Verhandlungen mehr aufgenommen hat. Die bis dahin beschlossenen Bündnisverhandlungen wurden und werden allerdings fortgeführt (etwa mit MERCOSUR). Für die Zeit nach Abschluss der Doha-Runde hat der neue Handelskommissar Mandelson überdies bereits signalisiert, dass er neuen bilateralen Bündnissen nicht ablehnend gegenübersteht.

- Es kommt zu einem immer komplexeren Geflecht aus sich häufig überschneidenden Bündnissen (Spaghetti-Schüssel-Phänomen).
- Es zeichnet sich ein gewisser Trend zu einer regionalen Blockbildung ab – in Europa mit der EU-Erweiterung und den Verbindungen zur EFTA und zu zahlreichen Mittelmeerstaaten, in Amerika mit der geplanten pan-amerikanischen Freihandelszone FTAA, in Asien durch die Aktivitäten der ASEAN und anderer Staaten der Region, im Nahen Osten durch eine Arabische Freihandelszone (geplant bis 2007) und in Afrika mit einer noch vagen Afrikanischen Wirtschaftsge-

meinschaft (WTO, 2003a). Die EU fördert diesen Trend unter den AKP-Staaten, indem sie bevorzugt mit Staaten verhandeln will, die sich untereinander zuvor zusammengeschlossen haben.

- Allerdings wird die regionale Integration auf den jeweiligen Kontinenten dadurch relativiert, dass neuerdings auch vermehrt kontinentübergreifende Bündnisse geschlossen werden. Dazu gehören etwa Abkommen zwischen der EU und Chile, Mexiko oder Südafrika, zwischen den USA und Singapur oder Australien sowie zwischen Südkorea und Chile. Zudem ist die asiatisch-pazifische Region durch die – allerdings wenig effektive – APEC verbunden. Bündnisse zwischen Westeuropa und dem fernen Asien sind jedoch derzeit noch ebenso wenig vorhanden wie Bündnisse der USA mit Europa.⁹ Insgesamt zeichnet sich damit gegenwärtig nicht ab, dass sich die allmählich herausbildenden Handelsblöcke feindlich gegenüberstehen, was zuweilen als Befürchtung geäußert wird (Sapir, 2000). Vielmehr sind vor allem zwischen der EU und den USA sowie zwischen Ostasien und den USA die Handels- und im ersten Fall auch die Investitionsverflechtungen so eng, dass ein solches Szenario des Protektionismus nur wenig wahrscheinlich erscheint.
- Teilweise kommt es zu einer gewissen Vereinheitlichung, weil vormalige Einzelabkommen hinfällig werden, wie etwa nach der Osterweiterung der EU oder auch im Fall des Abkommens Mexikos mit CACM als gesamtem Bündnis statt zuvor mit jedem einzelnen Mitglied von CACM.

3

Vor- und Nachteile des Regionalismus

Angesichts der dynamischen und zugleich diversen Entwicklung stellt sich die Frage, wie die jüngste Welle des Regionalismus und Bilateralismus aus ökonomischer Perspektive einzuschätzen ist. Dabei herrscht in der wissenschaftlichen Zunft freilich keine Einigkeit (vergleiche Matthes, 2001, 27 ff.). Denn es existieren sowohl eine Reihe potenzieller Vorteile wie auch zahlreiche mögliche Nachteile, deren relatives Gewicht kaum objektiv abzuschätzen ist. Es verwundert daher nicht, dass es unter namhaften Ökonomen sowohl tendenzielle Befürworter bestimmter Formen des Regionalismus (zum Beispiel Wilfried Ethier, Lawrence Summers, Robert Lawrence, Fred Bergsten) als auch Gegner (zum Beispiel Jagdish Bhagwati, Arvind Panagariya, Paul Krugman, Anne O. Krueger) gibt, die sich

teilweise deutlich gegen diesen Trend im Welthandel aussprechen. Die von diesen und anderen Ökonomen vorgebrachten Vor- und Nachteile des Regionalismus werden im Folgenden aus verschiedenen Perspektiven genauer betrachtet.

3.1 Ursachen für vermehrten Regionalismus

Dabei stellt sich zunächst die Frage nach den Ursachen für die starke Dynamik beim Abschluss regionaler Handelsabkommen in jüngerer Zeit. Daher werden im Folgenden die in der Literatur angeführten grundsätzlichen Motive für derartige Bündnisse aus Sicht eines einzelnen Landes betrachtet (Baldwin, 1997; Ethier, 1998; Krueger, 1999; Panagariya, 1999; Schiff/Winters, 2003, 6 ff., 101 ff., 187 ff.; WTO, 2003b, 49 ff.; Kaiser, 2003, 152 ff.; von Carlowitz, 2003, 25 ff., 74 ff.; World Bank, 2004, 35 ff.) und auf ihre Relevanz für die Fragestellung geprüft. Dabei ist zu bedenken, dass je nach Abkommen unterschiedliche Motive relevant sein können.

Mit Blick auf außerökonomische Beweggründe sind zunächst einmal geopolitische und diplomatische Motive zu nennen, die jedoch nicht unbedingt als neu gelten dürften:

- Im Sinne der klassischen Diplomatie können sie Instrumente sein, um ganz allgemein die Beziehungen zu bestimmten Staaten zu intensivieren, politische Stabilität zu fördern, Frieden zu sichern oder möglicherweise auch Terrorismus und Drogenanbau zu bekämpfen. Beispiele für ein (auch) politisch motiviertes Bündnis ist etwa die Europäische Integration bis hin zur EU-Osterweiterung. Wirtschaftliche Verflechtung, auch über wirtschaftspolitische Gremien, diente dabei zur Überwindung vormaliger politischer Gegensätze. Auch die jüngsten Offensiven an bilateralen Abkommen der USA vor allem mit Staaten des Mittleren Ostens oder einigen Staaten Lateinamerikas, in denen Drogen angebaut werden, sind zumindest teilweise politisch motiviert. Ebenso wird das Motiv der Friedenssicherung im Hinblick auf MERCOSUR und ASEAN genannt.
- Die Bildung von regionalen Handelsabkommen kann dazu dienen, mehr Verhandlungsmacht zu gewinnen (zum Beispiel MERCOSUR gegenüber den USA oder ASEAN gegenüber den großen Handelspartnern im asiatischen Raum). Dabei ist allerdings bemerkenswert, dass regionale Bündnisse auf der multilateralen Ebene mit Ausnahme der EU in der Regel nicht als Gruppierung auftreten (zum Beispiel MERCOSUR, CACM, CARICOM).
- Es ist möglich, dass eine einmal etablierte Bürokratie bei mangelnder Auslastung durch multilaterale Verhandlungen befürchtet, mittelfristig an Bedeutung zu verlieren. Als zusätzliches Betätigungsfeld und Rechtfertigung der eigenen Existenz könnten sich dann regionale Handelsabkommen anbieten.

Es gibt darüber hinaus eine Reihe von ökonomischen Gründen für ein Land, ein regionales Handelsabkommen zu schließen.¹⁰ So können latent protektionistische Absichten eine Rolle spielen, wenn es darum geht, zum Vorteil der eigenen Industrie den Zugang zum Markt des Partnerlandes auf Kosten der Konkurrenz außerhalb des Bündnisses zu verbessern. Dieser Ansatz spielte bei vielen frühen Abkommen unter Entwicklungsländern eine wichtige Rolle. In den vergangenen Jahren sind die protektionistischen Tendenzen zweifellos aber in den Hintergrund getreten.

Gleichwohl bedeutet ein regionales Handelsabkommen eine relative Schlechterstellung der Drittländer. Daraus leitet sich das defensive Motiv ab, regionale Handelsabkommen zu schließen oder ihnen beizutreten, um nicht ausgeschlossen zu werden. Richard E. Baldwin (1997) baut auf diesem Grundgedanken seine Domino-Theorie auf, nach der ein neues oder die Erweiterung eines bestehenden Abkommens weitere Bündnisse oder Beitritte verursachen. Als Beispiele nennt er in erster Linie die Folgewirkungen des Binnenmarktprogramms der EU in Form der Beitrittsgesuche zahlreicher damaliger EFTA-Staaten (unter anderem Österreich, Schweden, Schweiz) sowie eine Reihe von Abkommen unter lateinamerikanischen Staaten als Folge der Ablehnung ihres NAFTA-Beitritts (unter anderem MERCOSUR).¹¹

Auf Grundlage der Erkenntnis, dass regionale Abkommen Nicht-Mitglieder benachteiligen, lassen sich gegenwärtig Anzeichen für einen Konkurrenzkampf zwischen der EU und den USA um attraktive Absatzmärkte für ihre Exportindustrien erkennen. Die USA sehen gegenüber der Vielzahl der regionalen Bündnisse der EU Nachholbedarf und haben ebenfalls begonnen, ein Netz aus bilateralen Abkommen mit einigen für sie wichtigen Absatzmärkten zu knüpfen. Die EU dagegen versucht dabei, in wirtschaftlich wichtigen Schwellenländern wie Mexiko, Chile und den Staaten des MERCOSUR gegenüber den USA nicht ins Hintertreffen zu geraten, und schließt dazu kontinent-übergreifende Bündnisse ab. Diese Entwicklung wurde allerdings durch das erwähnte Moratorium der EU – vorübergehend – aufgehalten. Jüngst zeichnet sich jedoch ab, dass die EU, um handelsumlenkende Wirkungen gegenüber den USA, Japan und anderen Schwellenländern zu vermeiden, auch auf Freihandelsabkommen in der asiatischen Region setzen könnte.

Das Gros der jüngeren regionalen Handelsabkommen wurde zwischen großen Industrieländern sowie Entwicklungs- und Schwellenländern in deren geographischer Nachbarschaft geschlossen. Aus Sicht der EU geht es dabei vor allem um Mittel- und Osteuropa, aber auch um den Mittelmeerraum – aus Sicht der USA vor allem um Mexiko, aber auch um die Karibik und andere Staaten Lateiname-

rikas. Aus Sicht der Entwicklungs- und Schwellenländer ist dies zunächst einmal ein – nicht grundsätzlich als neu anzusehender – Versuch, den Zugang zu einem großen und für sie sehr wichtigen Markt zu verbessern (vergleiche Kapitel 3.5). Damit verbunden ist auch die Hoffnung, sich gegen protektionistische Auswüchse etwa in Form von Antidumping-Maßnahmen wichtiger Handelspartner zu sichern. So wurde etwa Mexiko im Jahr 2002 von den US-Strafzöllen auf Stahlprodukte ausgenommen und innerhalb der EU sind Antidumping-Maßnahmen zwischen den Mitgliedsländern abgeschafft. Häufig entrichten die kleineren Entwicklungsländer eine Art Prämie für die Sicherung des Marktzugangs, indem sie in der Regel stärker als der große Partner liberalisieren (Kaiser, 2003, 164 f.).¹²

Neu sind in erster Linie die Auswirkungen einer intensiver gewordenen Globalisierung auf die Anreize, regionale Handelsabkommen zwischen benachbarten Industrie- und Entwicklungs- oder Schwellenländern zu schließen. Sinkende Handelsbarrieren und Kommunikationskosten sowie zunehmend mobiles Kapital, Wissen und Technologien erleichtern die Aufteilung des Produktionsprozesses auf verschiedene Standorte. Aus Sicht der Unternehmen in den Industrieländern bietet sich vor ihrer Haustür die Möglichkeit, arbeitsintensive Prozesse auszulagern und so erhebliche Kostenvorteile zu realisieren. Die Entwicklungs- und Schwellenländer profitieren dabei in Form von höheren Exporten und mehr Wirtschaftswachstum. Darüber hinaus ziehen sie vermehrt Direktinvestitionen aus den großen Nachbarstaaten an und hoffen, so ihre Wachstumsperspektiven merklich zu verbessern. Mexiko und die osteuropäischen EU-Beitrittsländer sind dafür Paradebeispiele.

Dies gilt umso mehr, als viele kleinere Länder einen marktwirtschaftlichen Kurs in der Wirtschaftspolitik eingeschlagen und so das Investitionsklima verbessert haben. Damit kommt ein weiterer recht neuer Aspekt des Regionalismus ins Spiel. Denn ein solcher Reformschwenk ist ein Phänomen der späteren achtziger und vor allem der neunziger Jahre. Regionale Handelsabkommen können in dieser Hinsicht einen zusätzlichen Vorteil für Entwicklungsländer haben. So führt ein Reformschwenk nur dann zu mehr wirtschaftlicher Aktivität, wenn er glaubhaft ist. In Ländern, in denen Reformen in der Vergangenheit halbherzig angegangen oder sogar zurückgenommen wurden, mangelt es jedoch an der Glaubwürdigkeit der Politik. Ein regionales Handelsabkommen kann in einem solchen Fall Reformen fester verankern (Lock-in) und zudem als positives Signal nach außen wirken. So droht bei einer Rücknahme von Handelserleichterungen, die bei unilateraler Liberalisierung ohne Sanktion jederzeit möglich ist, eine Gegenreaktion des Handelspartners. Dieser Vorteil von regionalen Handelsabkommen unterliegt jedoch einer Reihe von Einschränkungen (siehe Kapitel 3.5).

Entwicklungs- und Schwellenländer nutzten in den vergangenen Jahren bilaterale Abkommen zudem, um die Abhängigkeit von großen benachbarten Absatzmärkten zu verringern. Dies trifft beispielsweise auf die Abkommen Chiles und Mexikos mit einigen asiatischen Staaten und der EU zu.

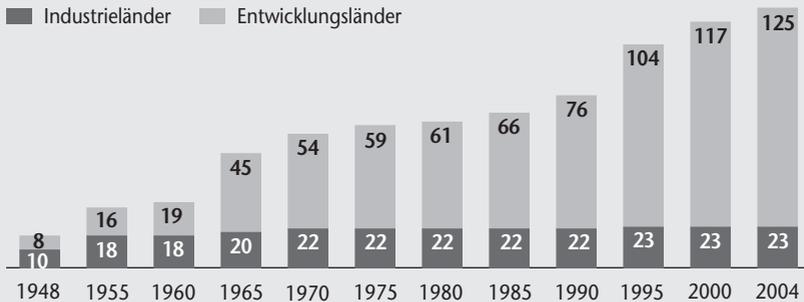
Ein weiteres wichtiges Motiv für regionale Handelsabkommen, das in jüngerer Zeit an Aktualität gewonnen hat, ist das Ausweichen vor stockenden Liberalisierungsverhandlungen im Rahmen der WTO. Dabei wird als Nachteil der multilateralen Ebene angeführt, dass vor allem die Einigungs- und Abschlusskosten aufgrund der großen Mitgliederzahl sehr hoch sind. Abschlüsse würden daher längere Zeit in Anspruch nehmen als Regionalabkommen und weniger weit reichend sein (zum Beispiel Ethier, 1998). Diese Einwände lassen sich jedoch relativieren, wenn man auf die Erfahrungen früherer Verhandlungsrunden und das multilateral bisher Erreichte blickt:

- Das Argument der großen Zahl der Mitglieder lässt sich hinterfragen. Denn letztlich kommt es auf die Zahl der politisch aktiven Mitglieder an. Bislang hing der Verhandlungsfortschritt von einigen maßgeblichen Akteuren ab (unter anderem USA, EU, Agrarexporteure, wichtige Schwellenländer).¹³ Eine Vielzahl von Entwicklungsländern verhielt sich dagegen passiv und nahm die zwischen den großen Partnern ausgehandelten Abkommen an.
- Es wurde im WTO-Rahmen eine breite Palette an neuen Themen erschlossen, wie Dienstleistungen, geistiges Eigentum, Subventionen sowie etwa rudimentäre Regeln für handelsrelevante Investitionen.
- Ferner war es in der Uruguay-Runde lange Zeit die EU, die den Verhandlungsfortgang verzögerte, weil sie sich weigerte, ihren Agrarprotektionismus abzubauen. Dies ist nicht unbedingt dem multilateralen System anzulasten.
- Es wurde auch in früheren Runden immer nur in kurzen, aber zumeist intensiven Etappen verhandelt. Durststrecken, in denen scheinbar kein Verhandlungsfortschritt zu erzielen ist, sind nicht neu.
- Das Argument, mit regionalen Handelsabkommen im Vergleich zur WTO den schnelleren und leichteren Weg gehen zu können, gilt jedoch nicht generell. Denn auch regionale Handelsabkommen sind teilweise über lange Zeiträume verhandelt worden, denkt man etwa an den europäischen Integrationsprozess oder an die FTAA, die bereits Anfang der neunziger Jahre ins Gespräch gebracht wurde. Die zähen und mit Rückschlägen behafteten Verhandlungen zwischen der EU und dem MERCOSUR zeigen dies aktuell.

Doch stellt sich die Frage, ob die aktuellen Schwierigkeiten der Doha-Runde mit den Problemen früherer Runden vergleichbar sind. So ist die Mitgliederzahl seit Ende der Uruguay-Runde erheblich gestiegen – auf inzwischen 148 Staaten.

Anzahl der WTO-Mitglieder*

Abbildung 2



* Bis 1994 Unterzeichnerstaaten des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT.

Quellen: WTO (http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm [Stand: 23. November 2004]); eigene Berechnungen

Das zahlenmäßige Übergewicht der Entwicklungsländer hat so noch wesentlich zugenommen (Abbildung 2). Vor allem aber beteiligen sich die Entwicklungsländer – auch die ärmsten unter ihnen – wesentlich aktiver. Zwar haben sie sich im Jahr 2003 in Cancun zu verschiedenen Gruppen zusammengeschlossen, was die Einigungs- und Abschlusskosten mindert. Doch die Heterogenität der Interessen ist groß, so dass die Einigungschancen eher gesunken sind. Beispielsweise steht eine Vielzahl ärmerer Entwicklungsländer einer multilateralen Liberalisierung grundsätzlich kritisch gegenüber, weil sie bislang eine Vorzugsbehandlung beim Zugang zu den Märkten wichtiger Industrieländer genießt, die durch eine allgemeine Absenkung der Handelsbarrieren an Wert verlieren würde (Präferenzerosion).

Ein weiteres Motiv, regionale Handelsabkommen zu schließen oder damit zu drohen, kann darin bestehen, Druck auf die Verhandlungspartner auf der multilateralen Ebene auszuüben. So wird etwa die Gründung der NAFTA oder der APEC auch in diesem Zusammenhang gesehen.¹⁴ Am aktuellen Rand in diese Kategorie einzuordnen sind die Drohungen der USA und der EU im Anschluss an die gescheiterte Ministerkonferenz in Cancun, mit ausgewählten Ländern Bündnisse abzuschließen, bei denen viele (Entwicklungs-)Länder unberücksichtigt bleiben würden.

3.2 Wohlfahrtstheoretische Analyse

Theoretische Analyse

Diese und weitere eher politische Motive für regionale Handelsabkommen lassen jedoch die Frage aufkommen, wie sinnvoll eine solche Strategie aus öko-

nomischer Sicht bei genauerer Betrachtung tatsächlich ist. Dabei ist ein solcher Weg zu vergleichen mit einer Liberalisierung, die zu diskriminierungslosem Freihandel führt. Einseitiger oder multilateraler Handelsbarrierenabbau sind dazu die geeigneten Wege. Bei Freihandel wird die Effizienz der internationalen Arbeitsteilung maximiert. Denn jedes Land spezialisiert sich gemäß seiner komparativen Kostenvorteile auf die Herstellung derjenigen Güter, die es relativ am günstigsten produzieren kann. Weitere Vorteile entstehen vor allem aus einer breiteren Güterauswahl, einer höheren Wettbewerbsintensität, der Nutzung von Größenvorteilen in der Produktion und möglichen wachstumsförderlichen technologischen Spillover-Effekten. Aus der Sicht eines einzelnen Landes ist es daher theoretisch grundsätzlich vorteilhaft, einseitig zu liberalisieren.¹⁵ Denn Zölle und andere Handelsbarrieren führen dazu, dass die Verbraucher zu hohe Preise zahlen und Effizienzverluste entstehen, weil der Vorteil in Form von staatlichen Zolleinnahmen (oder Importquotenabschöpfungen) und höheren Gewinnen der Importsubstitutionsindustrie die Verluste der Konsumenten nicht aufwiegt. Auch führt ein steigender Wettbewerbsdruck dazu, dass die heimischen Unternehmen effizienter produzieren, innovativer werden und mehr auf die Kundenbedürfnisse achten.

Bei regionalen Handelsabkommen ist die theoretische Analyse aus Sicht eines einzelnen Landes erheblich differenzierter und soll daher im Folgenden nur überblicksartig zusammengefasst werden.¹⁶ Die meisten Arbeiten gehen in einer Partialanalyse nur eines Marktes von einem ökonomisch kleinen Land A aus: A erhebt im Ausgangszustand gegenüber zwei Ländern B und C einen identischen Zoll auf ein Gut, das unter vollkommenen Wettbewerbsbedingungen und mit konstanten Skalenerträgen produziert wird – die Kosten steigen also proportional mit der Ausbringungsmenge. Dies führt zu einem steigenden Verlauf der Angebotsfunktion AN_A von A (Abbildung 3). Die Länder B und C dagegen sind im Vergleich zu A große Länder. Die Exportmengen auf dem Markt von A (oder die Nachfrage aus A) fallen daher für B und C nicht ins Gewicht. Es kommt zu keinen Kostensteigerungen und deren Angebotsfunktionen verlaufen daher mit Blick auf den Markt in A horizontal (ohne Zoll AN_B, AN_C ; mit Zoll AN_{Bt}, AN_{Ct}). Der Verlauf der Kostenkurven in Abbildung 3 ist so gewählt, dass A bei geringen Ausbringungsmengen günstiger produziert als B und C exportieren. Bei höheren Ausbringungsmengen wird A jedoch teurer als B und C. B bietet per Annahme jedoch teurer an als C, wobei der Kostenunterschied geringer als der im Ausgangszeitpunkt gewählte Zollsatz ist. C ist zudem auch mit Zollsatz günstiger als A bei höheren Ausbringungsmengen.¹⁷

Im Ausgangszustand, in dem A auf die Exporte von B und C einen gleich hohen Zollsatz t in Höhe der Differenz zwischen p_1 und p_0 erhebt, produziert A

die Menge OM_1 selbst und importiert aus C die Menge M_1M_2 zum Preis p_1 . Dabei fallen Zolleinnahmen in Höhe von M_1M_2 multipliziert mit dem Zollsatz t an (Rechteck DEFG).

Wenn A nun die Zölle gegenüber B abbaut und mit B eine Zollunion eingeht, kann B damit „künstlich“ günstiger anbieten als C. Für B gilt nun der Angebotsfunktionsverlauf AN_B . In A sinkt folglich der Preis des Gutes von p_1 auf p_2 . Dabei sind intuitiv zwei Effekte zu unterscheiden:

- Zum einen wird Handel geschaffen, weil ein Teil der Produktion von A durch günstigere Produktion von B ersetzt (M_3M_1) und zudem aufgrund des niedrigeren Preises mehr nachgefragt wird (M_2M_4). Insgesamt steigt der Import von A folglich um $M_3M_1 + M_2M_4$. Diese Effekte erhöhen die Wohlfahrt von A.
- Zum anderen wird aber Handel in Höhe von M_1M_2 umgelenkt, weil A diese Menge nicht mehr aus dem günstigsten Land C, sondern aus dem relativ teureren Land B importiert. Dieser Effekt senkt die Wohlfahrt von A.

Beide Effekte sind zu saldieren, um zu erkennen, ob die Zollunion für A wohlfahrtserhöhend wirkt.

Die Wohlfahrtseffekte lassen sich anhand von Flächen grafisch veranschaulichen:

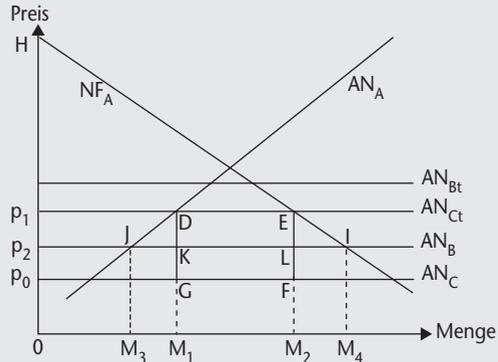
- Die Konsumenten in Land A profitieren von niedrigeren Preisen und verbrauchen mehr (M_2M_4). Dadurch steigt die Konsumentenrente um p_1Elp_2 , und die Wohlfahrt erhöht sich in diesem Ausmaß.¹⁸

Dem stehen zwei negative Wohlfahrtseffekte gegenüber:

- So sinken die Gewinne der heimischen Produzenten in A um p_1DJp_2 , weil sie (um M_3M_1) weniger absetzen können.¹⁹
- Zudem fallen die Zolleinnahmen vollständig weg (DEFG), was ebenfalls wohlfahrtsmindernd wirkt, wenn angenommen wird, dass der Staat diese Einnahmen im Ausgangszustand wie eine Kopfpauschale verteilt hätte.

Auswirkungen einer Zollunion zwischen Land A und Land B

Abbildung 3



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Siebert, 1997, 202; Rose/Sauernheimer, 1999, 629

Der Nettowohlfahrtseffekt ergibt sich folglich aus der Saldierung dieser Flächen. Von der Konsumentenrente bleiben die Dreiecke DKJ und EIL als Wohlfahrtsgewinne übrig, dagegen die Fläche KLFG als Wohlfahrtsverlust aus den geringeren Zolleinnahmen. In Letzterer kommt die Handelsumlenkung zum Ausdruck, da A nun teurer in B einkaufen muss, als es in C (ohne Zoll) einkaufen könnte. Wenn in dieser einfachen Betrachtung die negativen Effekte der Handelsumlenkung die positiven der Handelsschaffung überwiegen, kann eine Zollunion die Wohlfahrt in Land A vermindern. Andernfalls steigt die Wohlfahrt.

Da sich Wohlfahrtseffekte in der Praxis nicht direkt messen lassen, könnte man geneigt sein, die gestiegene Importmenge in A der verdrängten Exportmenge aus C gegenzurechnen. Wenn der Saldo positiv ist – so die Überlegung –, müsste auch der Saldo aus Handelsschaffung und -umlenkung positiv sein. Es reicht allerdings nicht aus, allein die Handelsvolumina zu saldieren. Denn es kommt zudem auf die Kostenunterschiede an. So fällt der positive Effekt der Handelsschaffung umso größer aus, je höher der Kostenunterschied zwischen A und B ist, und das Ausmaß der negativen Wirkung hängt von den Kostenunterschieden zwischen B und C ab. A priori ist keine eindeutige Aussage möglich.

Es sind freilich noch eine ganze Reihe weiterer Aspekte zu beachten, wenn die Wohlfahrtswirkungen umfassend analysiert werden sollen. Dabei wird deutlich, dass selbst bei einer per saldo negativen Bilanz der bisherigen Effekte ein positiver Wohlfahrtseffekt möglich, wenn auch nicht gesichert ist:

- Wenn mehrere Güter betrachtet werden, führen eine Zollunion und die veränderten relativen Preise auch zu Umschichtungen beim Konsum. Damit können wohlfahrtsschädigende Verzerrungen in der Konsumstruktur vermindert oder verstärkt werden. Die Wirkungsrichtung hängt dabei von vielen Faktoren ab und lässt sich von vornherein nicht eindeutig bestimmen.
- Wenn A ein großes Land ist, haben sein Angebot und seine Nachfrage Auswirkungen auf die Preise im Ausland. Eine Zollsenkung gegenüber B erhöht die Nachfrage nach den Importgütern des Landes A aus B und damit auch die Preise der Importgüter von A relativ zu den Exportgütern von A. Damit muss Land A mehr exportieren, um sich die gleiche Menge an Importen leisten zu können – die so genannten (internen) Terms of trade verschlechtern sich. Gleichzeitig senkt jedoch auch B seine Zölle. Wenn B groß genug ist und dies Auswirkungen auf die Preise in A hat, dann profitiert A spiegelbildlich von diesem Schritt, weil seine Terms of trade steigen. Tendenziell dürfte bei etwa gleich großen Partnern das Land mit den zuvor höheren Zöllen gegenüber dem Partnerland per saldo an Wohlfahrt verlieren.
- Wenn die Zollunion gegenüber Land C groß ist und somit auf die Preise dort einwirken kann, wird die Wohlfahrt der Zollunion zunehmen. Denn die (externen)

Terms of trade gegenüber C verbessern sich, weil durch die Handelsumlenkung dort die Nachfrage nach dem Exportgut von C abnimmt und somit die Exportpreise von C relativ zu seinen Importpreisen sinken. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn zudem Exporte von A oder B nach C in die Zollunion umgelenkt werden, weil hierdurch das Importangebot in C verknappt wird und die Importpreise von C relativ zu den Exportpreisen von C zunehmen.

Werden die Annahme des vollkommenen Wettbewerbs aufgegeben und steigende Skalenerträge (sinkende Durchschnittskosten etwa aufgrund hoher Fixkosten) zugelassen, ergeben sich weitere Wohlfahrtseffekte:

- Durch die Abschaffung der Zölle können die (durch Handelsschaffung und -umlenkung) profitierenden Hersteller in der Zollunion einen größeren Markt bedienen. Ihre Produktionsmenge steigt, und die Durchschnittskosten sinken dabei. Es müssen folglich weniger Ressourcen für die Produktion je Einheit aufgebracht werden, was wohlfahrtssteigernd wirkt.²⁰ Die positiven Effekte können noch verstärkt werden. Soweit in B durch die Größenvorteile das Importgut des Landes A nun günstiger produziert wird als in C (ohne Zoll), kommt es aus Sicht von A nicht mehr zu einer Handelsumlenkung, weil das Gut nun vom kostengünstigsten Anbieter B bezogen wird.²¹ In diesem Fall wird zudem der vormalige Import dieses Gutes von B aus C unterdrückt, was zusätzlich die Produktionsmenge in B erhöht. Eine ebensolche Wirkung hat eine wahrscheinliche vollständige Verdrängung der Anbieter in A durch die Anbieter in B – die Handelsschaffung wird so erhöht.
- Durch die Liberalisierung steigt die Auswahl an Gütern, was wohlfahrtserhöhend wirkt.
- Bei vormals mangelndem Konkurrenzdruck wird durch die Liberalisierung gegenüber dem Partnerland die Wettbewerbsintensität erhöht.²² Das hat mehrere wohlfahrtssteigernde Effekte. Zum einen sinken in vormals engen Märkten die Monopol- oder Oligopolrenten. Zudem haben die Betriebe nun größere Anreize, Kosten sparer und effizienter zu produzieren und neue Innovationen zu entwickeln. Beide Effekte senken die Kosten und mindern tendenziell die handelsumlenkenden Wirkungen.
- Durch mehr Innovationen und mögliche technologische Spillover-Effekte, die durch Handel oder vermehrte Direktinvestitionen entstehen können, kann das Wachstum in der Zollunion zunehmen und so die Wohlfahrt zusätzlich gesteigert werden (vergleiche Matthes, 2004, Kapitel 3.2).

Das Gros dieser weiteren Effekte verweist auf zusätzliche Wohlfahrtsgewinne durch regionale Integration im Vergleich zur einfachen Abwägung zwischen Handelsschaffung und -umlenkung. Gleichwohl ist eine per saldo positive Wirkung aus theoretischer Sicht nicht gewährleistet.

Es ist vor diesem Hintergrund interessant zu untersuchen, welche ökonomischen Einflussfaktoren regionale Handelsabkommen begünstigen. So zeigen die Ergebnisse einer ökonometrischen Analyse (Baier/Bergstrand, 2004),²³ dass Handelsabkommen, an denen jeweils zwei Länder beteiligt sind, umso eher zu Wohlfahrtsgewinnen für die beteiligten Staaten führen und damit wahrscheinlicher werden,

- je geringer die räumliche Distanz zwischen den beiden Handelspartnern und je größer die Distanz zu den Nicht-Mitgliedern ist;
- je größer und je ähnlicher die Länder ökonomisch sind, was die Nutzung von Größenvorteilen bei der Produktion differenzierter Produkte stärkt und die Schaffung von intra-industriellem Handel begünstigt;
- je größer die Unterschiede in den komparativen Vorteilen zwischen beiden Ländern sind, so dass starke Spezialisierungs- und Handelsmöglichkeiten und damit ein großes Potenzial für inter-industriellen Handel bestehen;
- je geringer die Unterschiede in den komparativen Vorteilen zwischen dem Länderpaar und den Nicht-Mitgliedern sind, was das Ausmaß der Handelsumlenkung begrenzt.

Es ist schließlich zu bedenken, dass bislang aus Sicht eines einzelnen Landes eine Situation mit Zoll mit einer Situation bei einem diskriminierenden Zollabbau verglichen wurde. Wenn dagegen eine einseitige oder multilaterale Liberalisierung betrachtet wird, werden einige der zuletzt aufgezeigten positiven Wohlfahrtseffekte relativiert, falls der effizienteste Anbieter sich außerhalb der Zollunion befindet. Im Fall sinkender Durchschnittskosten fallen die Wohlfahrtsgewinne in A größer aus, wenn der effizientere Anbieter in C statt der „künstlich“ begünstigte in B seine Produktion ausdehnt und es somit nicht zu einer Handelsumlenkung kommt. Auch dürfte die Produktauswahl in diesem Fall größer sein als bei regionaler Liberalisierung. Ferner steigt die Wettbewerbsintensität stärker, wenn die effizientesten Anbieter gleichberechtigten Marktzugang haben. Es wird zudem verhindert, dass durch vermehrte Innovationen eine Spezialisierung in Sektoren erfolgt, in denen keine komparativen Kostenvorteile vorliegen, was langfristig wachstumsschädlich wirken kann.

Aus globaler Sicht ist dieser Punkt ebenfalls von zentraler Bedeutung. Denn die weltweiten Ressourcen werden nur dann effizient genutzt, wenn jedes Land sich auf seine komparativen Kostenvorteile spezialisieren kann und keine Verzerrungen des Marktzugangs zwischen einzelnen Ländern bestehen.

Zudem ist aus globaler Perspektive nicht nur die Wohlfahrt der Zollunion zu betrachten, sondern auch des Drittlandes, das man auch als den Rest der Welt begreifen kann. In der bisherigen Betrachtung erleidet Land C in vielfältiger Weise Nachteile durch eine gegebenenfalls induzierte Handelsumlenkung der Zollunion:

- Soweit die Nachfrage nach Exportgütern von C abnimmt und dies Preiswirkungen in C hat, sinken in C die Gewinne der Produzenten und die Terms of trade verschlechtern sich.²⁴
- Gleiches gilt, falls das Angebot an Importgütern in C aus der Zollunion zurückgeht und dies preissteigernd in C wirkt. Davon werden auch die dortigen Konsumenten benachteiligt.
- Im Fall steigender Skalenerträge bedeutet ein Rückgang der Exportnachfrage zudem einen Kostenanstieg, da die Produktionsmenge sinkt und die Durchschnittskosten entsprechend steigen. Es müssen mehr Ressourcen für die Herstellung des betreffenden Gutes aufgebracht werden.
- Auch die Güterauswahl in C dürfte zurückgehen.

Diesen Nachteilen stehen jedoch auch mögliche Vorteile der Zollunion aus Sicht von Land C gegenüber. So können Konsumstruktureffekte positiv auf die Wohlfahrt einwirken. Vor allem aber dürfte C von einer höheren gesamtwirtschaftlichen Nachfrage der Zollunion profitieren, da dort die Einkommen durch die Zollunion tendenziell gestiegen sind und sich zudem das Wachstum beschleunigt hat. Die saldierten Effekte sind erneut nicht eindeutig zu bestimmen und auch insofern ungewiss, als die Konsumstruktureffekte auch negativ sein können.

Insgesamt dürfte die Bildung einer Zollunion umso eher positive Wohlfahrtswirkungen für die beteiligten Staaten und für die Welt insgesamt haben, je mehr es zu Handelsschaffung und je weniger es zu Handelsumlenkung kommt. Für diese Bedingungen lassen sich beispielhaft einige allgemeine Voraussetzungen ableiten:²⁵

So wird die Handelsschaffung umso größer sein,

- je höher die Zölle zwischen A und B im Ausgangszustand waren;
- je größer die Kostenunterschiede zwischen A und B ausfallen;
- je stärker in Reaktion auf durch die Zollsenkung induzierte Preissenkungen die Nachfrage zunimmt und die heimische Produktion abnimmt.

Entsprechend wird die Handelsumlenkung umso geringer sein,

- je niedriger die Außenzölle gegenüber C sind;
- je geringer die Kostenunterschiede zwischen B und C ausfallen (sollte B der effizienteste Produzent sein, entsteht keine Handelsumlenkung);
- je offener ein Bündnis für neue Mitglieder ist, deren Beitritt dadurch motiviert sein mag, dass sie Handelsumlenkung vermeiden möchten.

Eine Handelsumlenkung lässt sich theoretisch dann vollständig vermeiden, wenn die vorherige Einfuhrmenge des Drittlandes konstant gehalten wird, indem entsprechend Einfuhrquoten festgesetzt oder die Außenzölle entsprechend gesenkt werden. In diesem Fall ist eine Zollunion wohlfahrtsfördernd, ohne die restliche Welt schlechter zu stellen (Kemp-Wan-Theorem).

Im Fall einer Freihandelszone wird die Analyse noch komplexer (Panagariya, 2000; Zimmermann, 1999, 17 f.). Hier erheben Land A und B unterschiedliche Zollsätze gegenüber C und es werden Ursprungsregeln (etwa Vorgaben für eine Mindestwertschöpfung in der Zollunion) vereinbart. Sie sollen verhindern, dass geringer verzollte Importe von B aus C ohne Weiteres über die zollfreie Grenze von B nach A gelangen und so den Zoll von A gegenüber C unterlaufen. Letztlich bleiben die Nettowohlfahrtseffekte auch in diesem Fall unbestimmt. Es lassen sich einzelne Fälle identifizieren, in denen Freihandelszonen positivere Wirkungen haben als Zollunionen (Zimmermann, 1999, 18). Dem steht jedoch gegenüber, dass Ursprungsregeln die Transaktionskosten erhöhen und möglicherweise eine protektionistische Wirkung entfalten (Kapitel 3.3).

Darüber hinaus lässt sich die Betrachtung auf andere wichtige Handelshemmnisse als Zölle ausweiten, wobei die Wohlfahrtseffekte hierbei tendenziell etwas günstiger ausfallen (Zimmermann, 1999, 33 ff.):²⁶

- Bei länderspezifischen Importquoten und einer Ausgangslage wie in Abbildung 3 (B teurer als C) kommt es lediglich zu Handelsschaffung und nicht zu Handelsumlenkung, weil die Importmenge aus C gleich bleibt. Wenn das Partnerland B (bei steigender Angebotsfunktion) zumindest für einen Teil der Importmenge der günstigste Anbieter ist und durch die Importquote in seiner Exportmöglichkeit vor der regionalen Integration beschnitten wurde, kann es zu einer Handelsumlenkung kommen, die jedoch positiv zu beurteilen ist.
- Wenn in einem regionalen Integrationsabkommen Produktmarktregulierungen des Integrationspartners anerkannt werden (Ursprungslandprinzip), kommt es zu einer Einsparung an Transaktionskosten. Soweit das Partnerland damit günstiger anbieten kann als das Drittland, resultiert eine echte Kostensenkung – im Gegensatz zu einer diskriminierenden Zollsenkung, bei der das Partnerland nur einen scheinbaren Kostenvorteil erlangt. Handelsumlenkung ist auch in diesem Fall aus Sicht von A nicht negativ zu bewerten. Allerdings wird das Drittland durch Nachfrageumlenkung benachteiligt.
- Wenn Barrieren im Dienstleistungshandel betrachtet werden, die diskriminierend gegenüber Drittstaaten gesenkt werden können (zum Beispiel Niederlassungsrechte), gilt mit Blick auf die mögliche Schaffung und Umlenkung von Handel grundsätzlich eine ähnliche Überlegung wie bei Zöllen. Gegebenenfalls können Liberalisierungsmaßnahmen darüber hinaus dazu führen, den Wettbewerb unter den heimischen Unternehmen zu erhöhen – und die Wettbewerbsintensität somit nicht nur durch die zunehmende Konkurrenz aus dem Ausland zu steigern. Der resultierende zusätzliche positive Wohlfahrtseffekt würde beispielsweise wirksam werden, wenn allgemeine Marktzugangsbeschränkungen beseitigt werden.

- Soweit im Rahmen eines regionalen Handelsabkommens Maßnahmen ergriffen werden, die den Handel insgesamt erleichtern (zum Beispiel vereinfachte Zollverfahren, beschleunigte Abwicklung in Häfen), ist dies grundsätzlich positiv zu werten, wenn dies (wie es der Regelfall sein sollte) nicht nur für die Partnerländer gilt.

Empirische Ergebnisse

Da die Theorie keine eindeutigen Aussagen über die Wohlfahrtswirkungen regionaler Handelsabkommen machen kann, stellt sich die Frage, ob empirische Untersuchungen weiterhelfen (für einen Überblick über die relevante Literatur: Baldwin/Venables, 1995; OECD, 2001a; Soloaga/Winters, 2001; Schiff/Winters, 2003, Kapitel 2; Kaiser, 2003, 97 ff.; Lloyd/MacLaren, 2003; Croce et al., 2004, World Bank, 2004, 57 ff.). Dabei lassen sich in erster Linie zwei verschiedene Ansätze unterscheiden. Zum einen wird versucht, die Handelseffekte von Regionalbündnissen zu ermitteln. Zum anderen geht es darum, Wohlfahrts- und Wachstumseffekte abzuschätzen.

Bei der Untersuchung von **Handelseffekten** werden in erster Linie im Nachhinein (ex post) die relevanten Daten untersucht. Teilweise werden dazu auch allgemeine Gleichgewichtsmodelle verwendet, die diese Frage aus einer theoriegeleiteten Sicht im Voraus (ex ante) angehen. Bei den Ex-post-Studien könnte ein erster Ansatz sein, die Entwicklung des Handels zwischen den Bündnispartnern (oder ähnlicher Indikatoren) im Zeitverlauf zu beobachten. Allerdings kann dabei ein Anstieg dieses Indikators nach Gründung des regionalen Handelsabkommens nicht zwangsläufig auf den Einfluss des Bündnisses zurückgeführt werden, weil auch andere Faktoren eine Rolle gespielt haben könnten. Das Grundproblem liegt letztlich darin, dass man nicht beobachten kann, wie sich der Handel ohne Bündnis weiterentwickelt hätte.

Das Gros der Studien versucht, diese Schwierigkeiten mit Hilfe von so genannten Gravitationsmodellen des Handels zu meistern. Diese Modelle basieren auf Daten der Vergangenheit und versuchen, die wichtigsten Einflussfaktoren auf den Handel eines Staates mit einem anderen Land zu erfassen (unter anderem Größe und Wohlstand beider Länder, geographische oder kulturelle Nähe, Transportkosten). Wenn man diese einbezieht, kann mit Hilfe von Regressionen untersucht werden, ob die Einführung eines regionalen Handelsabkommens (als so genannte Dummy-Variable) einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Handelsentwicklung hatte. Diese Vorgehensweise hat allerdings auch ihre Schwächen, da immer die Frage offen bleibt, ob man wirklich alle relevanten Einflussfaktoren erfasst hat. Daher sind diese Ergebnisse mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren.

Es kann folglich auch nicht verwundern, dass verschiedene Studien teilweise zu unterschiedlichen Ergebnissen mit Blick auf das Ausmaß von ermittelter Handelsschaffung und -umlenkung kommen.

Alles in allem lassen sich aus den vorliegenden Ergebnissen keine allgemeingültigen Schlüsse ableiten. In der Regel, aber keineswegs in jedem Fall, hat ein regionales Handelsabkommen zur internen Handelsschaffung beigetragen. Zudem gibt es in einer Reihe von Bündnissen Hinweise auf nennenswerte Handelsumlenkung zulasten der Nicht-Mitglieder, unter anderem mit Blick auf die vertiefte europäische Integration seit den achtziger Jahren. Der Nettoeffekt aus Handelsschaffung und -umlenkung fällt sehr unterschiedlich aus und kann durchaus negativ sein. Zudem ist auch bei einem Bündnis mit einem positiven Nettoeffekt nicht gesichert, dass dieser auch aus Sicht eines jeden beteiligten Landes positiv ist (World Bank, 2004, 62).

Wohlfahrtseffekte lassen sich nur mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen ermitteln. Sie bestehen aus einer Vielzahl von voneinander abhängigen Gleichungen, die etwa das Verhalten von Unternehmen und Konsumenten beschreiben sowie Handels- und Produktionsverflechtungen zwischen In- und Ausland und zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren in stilisierter Form abbilden. Damit soll das Funktionieren einer Volkswirtschaft in groben Zügen nachvollzogen und zudem der Einfluss von Politikmaßnahmen abgeschätzt werden. In Anlehnung an die Theorie lassen sich grob drei Stufen von Modellen unterscheiden – Modelle mit vollkommenem Wettbewerb, Modelle mit unvollkommenem Wettbewerb und steigenden Skalenerträgen sowie Modelle, die zusätzlich Wachstumseffekte abbilden. Wenngleich diese Vorgehensweise ihren Charme hat, so hat sie auch ihre Nachteile. Einige wichtige Elemente im Modell, deren Einfluss auf das Ergebnis groß sein kann, müssen letztlich mehr oder weniger willkürlich festgesetzt werden, weil es an den notwendigen empirisch ermittelten genauen Größen mangelt. Baldwin/Venables (1995, 1633) nennen diese Vorgehensweise daher „Theorie mit Zahlen“. Schiff/Winters (2003, 48 f.) weisen zudem darauf hin, dass die Modellmängel tendenziell dazu führen können, dass die Wohlfahrtswirkungen überschätzt werden, etwa weil die Bilanz zwischen Handelsschaffung und -umlenkung zu günstig eingeschätzt wird (Lloyd/MacLaren, 2003). Wiederum sind die folgenden Ergebnisse daher mit Vorsicht zu interpretieren, zumal sie nur eine sehr grobe Zusammenfassung darstellen.

Es zeigen sich fast durchweg Wohlfahrtsgewinne für die Mitglieder von regionalen Handelsabkommen. Abhängig von den verwendeten Modellen (Stufe 1, 2, 3) liegen sie bei einem Bruchteil von 1 Prozent des BIP, bei 2 bis 3 Prozent des BIP oder bei um die 5 Prozent des BIP (World Bank, 2000, 50; Schiff/Winters,

2003, 48). Nicht-Mitglieder sind in der Regel wenig betroffen, erleiden erwartungsgemäß teilweise aber auch Wohlfahrtsverluste. Diese sind umso höher, je größer der Integrationsraum ist. Globale Wohlfahrtswirkungen werden kaum ausgewiesen.

Wichtig ist, abschließend festzuhalten: In aller Regel sind die Wohlfahrtsgewinne für das Gros der jeweils untersuchten Länder bei einer multilateralen Liberalisierung am größten.

3.3 Sonstige wohlfahrtsrelevante Aspekte

Transaktionskosten als Handelshemmnis

Im Vergleich zu den sehr vielschichtigen Wohlfahrtswirkungen lassen sich wesentlich klarere Aussagen über das Für und Wider des Regionalismus machen, wenn man die Transaktionskosten betrachtet, die vor allem die jüngste Welle an bilateralen und sich teilweise überlappenden Abkommen mit sich gebracht hat.

Dieses Gewirr kann an eine Spaghetti-Schüssel erinnern – ein Begriff, den der Ökonom Jagdish Bhagwati geprägt hat.²⁷ Das Problem liegt dabei darin begründet, dass Unternehmen in Ländern, die Mitglied von mehr als einem regionalen Abkommen sind, je nach Exportland unterschiedliche Ausfuhrbestimmungen beachten müssen. In der Folge steigen die Informations- und Verwaltungskosten des Handels im Vergleich zu einer Situation, bei der im Idealfall von unilateraler oder multilateraler Liberalisierung für das gesamte Ausland die gleichen Bedingungen gelten. Vor allem für kleinere Betriebe (sowie für Firmen in Entwicklungsländern) bringt dies einen relativ hohen Aufwand mit sich und kann handelsmindernd wirken.

Bei den von Exportland zu Exportland unterschiedlichen Bestimmungen geht es in erster Linie um die kostensteigernde Wirkung von präferenziellen Ursprungsregeln (Krueger, 1999; Panagariya, 1999; Estevadeordal/Suominen, 2003; Moisé, 2003a; Dieter, 2004). Sie werden gebraucht, um zu entscheiden, ob ein Gut, das innerhalb eines Regionalabkommens von Ländern mit unterschiedlichen Außenzollsätzen gehandelt wird, die Vorzugsbehandlung des Regionalabkommens genießt oder als Drittlandsprodukt eingestuft wird.²⁸

Ursprungsregeln sind oft sehr kompliziert.²⁹ Denn im Zuge der Globalisierung werden Produktionsprozesse immer stärker aufgesplittet und über verschiedene Länder verteilt. Daher fällt es zunehmend schwerer zu entscheiden, wo ein Gut letztlich hergestellt wurde und wann es eine Vorzugsbehandlung verdient. In der Regel muss dazu im exportierenden Mitgliedsland eines Bündnisses eine substantielle Veränderung des Gutes erfolgt sein. Dies im Einzelfall festzustellen, ist allerdings häufig sehr schwierig.

Ein weiterer kostensteigernder Effekt hängt damit zusammen, dass Ursprungsregeln bei einer Freihandelszone zusätzliche handelsumlenkende Effekte schaffen können. Dies bedarf einer eingehenderen Erläuterung: Wenn beispielsweise vorgeschrieben wird, dass ein hoher Wertschöpfungsanteil oder ein bestimmter Produktionsvorgang (etwa wie in der NAFTA die Herstellung von Garn und Gewebe als Vorstufe zur Bekleidungsherstellung) innerhalb des Bündnisses zu erbringen sind, dann können möglicherweise effizientere Anbieter von Vorleistungen aus Drittstaaten ausgeschlossen werden. Auf der Vorleistungsebene kommt es in diesem Fall zur Handelsumlenkung (auch wenn kein Außenzoll auf das Vorprodukt des Drittstaates erhoben wird).³⁰ Je restriktiver und komplexer die Ursprungsregeln gestaltet sind, desto größer sind diese Effekte. Ursprungsregeln können damit ein zusätzliches Einfallstor für Protektionismus bieten, der zudem sehr subtiler Natur ist. Daher sind diese vermeintlich nur technischen Details in der Praxis häufig Ansatzpunkte für die Einflussnahme politischer Interessengruppen. Tatsächlich gibt es Hinweise, dass präferenzielle Ursprungsregeln vor allem in den Industrieländern (USA und EU) in ohnehin als sensibel betrachteten Sektoren wie beispielsweise Textilien und Bekleidung zu protektionistischen Zwecken missbraucht werden, etwa um die heimische Textilindustrie auf der Zulieferungsebene zu begünstigen (Estevadeordal/Suominen, 2003). Soweit dies geschieht, nehmen häufig auch ihre Komplexität und damit auch die Transaktionskosten noch zu (für ein Beispiel der NAFTA mit Blick auf Bekleidung siehe World Bank, 2004, 71).

Schätzungsweise steigen die Transaktionskosten des Handels durch präferenzielle Ursprungsregeln etwa im mittleren einstelligen Prozentsatzbereich, wobei hier nur ältere Studien aus den achtziger Jahren vorliegen (Estevadeordal/Suominen, 2003). Verschärft werden diese Folgen noch, wenn die Ursprungsregeln nicht hinreichend transparent sind und möglicherweise willkürliche Entscheidungen der Zollverwaltungen zulassen.

Schließlich wird durch das Geflecht von Regionalabkommen der kostensteigernde Effekt der Ursprungsregeln noch vervielfacht. Das Spaghetti-Schüssel-Phänomen sowie gegebenenfalls komplexe Ursprungsregeln erschweren damit den Handel und machen gleichzeitig die Nutzung von Handelspräferenzen weniger attraktiv. Tatsächlich sinkt die Nutzungsrate mit zunehmender Restriktivität und Komplexität der Ursprungsregeln (Estevadeordal/Suominen, 2003).

Die Harmonisierung der Ursprungsregeln durch die WTO wäre deswegen von großer praktischer Bedeutung. Doch dieses ambitionierte Projekt ist im Rahmen der Doha-Runde nicht zu erwarten. Es übersteigt höchst wahrscheinlich auch die Einigungsfähigkeit der WTO-Mitglieder. Bereits die politisch und ökonomisch weitaus weniger brisante Harmonisierung nicht-präferenzieller Ursprungsregeln

(wichtig zur Bestimmung des Ursprungs bei Antidumping-Maßnahmen) ist stecken geblieben.

Race for Markets erhöht Bündnisaktivität

Wie gezeigt wurde, sind die globalen Wohlfahrtseffekte von regionalen Handelsabkommen unklar, wobei die Nicht-Mitglieder tendenziell mehr oder weniger stark benachteiligt werden. Die Transaktionskostenerhöhung durch die Vielzahl sich überlappender Bündnisse verschlechtert diese Bilanz noch. Das immer weitere Ausufern vor allem bilateraler Bündnisse, das gegenwärtig stattfindet, muss von daher mit gewisser Sorge betrachtet werden. Dies gilt umso mehr, als die Staaten, die regionale Abkommen untereinander schließen, die negativen Wirkungen auf Dritte sowie die höheren Kosten eines immer dichteren Netzwerks von Bündnissen nicht berücksichtigen. Hier liegt ein negativer externer Effekt vor, der gemäß der Wohlfahrtstheorie zu einer übermäßigen Aktivität führt.

Auch aus spieltheoretischer Sicht stellt sich leicht ein Übermaß an Regionalismus ein. Denn wenn ein einzelnes Land für sich Vorteile aus regionalen Handelsabkommen sieht, ist es aus seiner Sicht die beste (dominante) Strategie, diese Bündnisse zu schließen – unabhängig davon, was die Handelspartner tun:

- Wenn die Handelspartner allein auf den multilateralen Weg setzen, verschafft sich das einzelne Land auf ausgesuchten Märkten bessere Zugangsbedingungen als die übrige Welt.
- Wenn die Handelspartner dagegen selbst parallel zum langsamen multilateralen Fortschritt die dynamischere regionale Strategie verfolgen, würde sich der eigene Marktzugang zu den interessanten Märkten relativ verschlechtern, wenn auf regionale Bündnisse verzichtet würde. Folglich wird das Land versuchen, wieder ein „level playing field“ mit ähnlichen Zugangsbedingungen zu erreichen.

Da diese Überlegungen grundsätzlich für alle beteiligten Staaten gelten, kann ein unkontrolliertes Race for Markets in Gang kommen. Dies gilt vor allem für die großen Industriestaaten, die erfahrungsgemäß beim Abschluss von regionalen Abkommen mit Entwicklungs- und Schwellenländern besonders sensible Sektoren von der Liberalisierung ausschließen können,³¹ so dass im politischen Prozess der Widerstand der Importsubstitutionsindustrie recht gering sein dürfte und die Interessen der Exportindustrie dominieren sollten. Tatsächlich zeigt sich, dass etwa mit Blick auf größere lateinamerikanische Staaten (Mexiko, Chile, MERCOSUR) und auf die asiatische Region ein Race for Markets zwischen den USA und der EU (und teilweise Japan) im Gang zu sein scheint.

Wenn das Ausufern von regionalen Handelsabkommen tatsächlich negative globale Wohlfahrtswirkungen hätte, dann würde dieses Race for Markets einen

sich selbst verstärkenden und daher zunehmend schädlichen Prozess in Gang setzen. Die global gesehen beste Lösung wäre in diesem Fall, wenn alle Partner weitgehend auf regionale Abkommen verzichten würden. Dies widerspricht jedoch den individuellen Anreizen, und es besteht die Gefahr, dass einzelne Länder eine Freifahrer-Option wählen. Der koordinierte Verzicht auf ein Race for Markets könnte somit als ein globales öffentliches Gut angesehen werden, bei dem der Eingriff einer zentralen Staatsgewalt nötig wäre, die es im globalen Kontext jedoch nicht gibt.

Einen gewissen Ausweg aus dieser Situation können Koordination und Absprachen zwischen den beteiligten Handelspartnern mit dem Ziel bieten, dieses Race for Markets zu begrenzen. Die WTO offeriert dazu zumindest grundsätzlich den geeigneten Rahmen. In diesem Kontext kommt den großen Welthandelspartnern – vor allem der EU und den USA – eine besondere Verantwortung zu.

3.4 Regionalismus und WTO

Regionale Handelsabkommen und das WTO-Recht

Wie die wohlfahrtstheoretische Analyse gezeigt hat, benachteiligen regionale Handelsabkommen durch die Vorzugsbehandlung der Partner die außen vor bleibenden Drittländer. Demgegenüber ist der Grundsatz der Meistbegünstigung ein elementares Prinzip der WTO.³² Alle ausländischen Produkte sämtlicher Handelspartner sollen demnach an der Grenze gleich behandelt werden. Damit werden Handelsverzerrungen zwischen den Ländern ausgeschlossen. Das Meistbegünstigungsprinzip stellt im Grundsatz sicher, dass aus Sicht eines einzelnen Landes die Importe vom effizientesten Anbieter kommen.

Gleichzeitig muss auf der multilateralen Ebene die politische Realität anerkannt werden. Von Anbeginn des GATT wollte man auf das Instrument der Freihandelsabkommen nicht verzichten. Es wurden dementsprechend Ausnahmeregelungen für regionale Bündnisse geschaffen.

Regionale Handelsabkommen führen zu einem Abbau von Handelshemmnissen, also zu einer Liberalisierung des internationalen Handels, und folgen damit einer Grundintention der WTO. Dem trägt die WTO Rechnung, indem sie die grundsätzlich positive Wirkung der regionalen Bündnisse anerkennt und Kriterien festlegt, die dazu beitragen sollen, die handelsverzerrenden Wirkungen zu begrenzen. GATT Artikel XXIV sieht vor:³³

5. Accordingly, the provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the formation of a customs union or of a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area; Provided that:

(a) with respect to a customs union, or an interim agreement leading to a formation of a customs union, the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union or interim agreement in respect of trade with contracting parties not parties to such union or agreement shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the constituent territories prior to the formation of such union or the adoption of such interim agreement, as the case may be. ...

7. (a) Any contracting party deciding to enter into a customs union or free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of such a union or area, shall promptly notify the CONTRACTING PARTIES and shall make available to them such information regarding the proposed union or area as will enable them to make such reports and recommendations to contracting parties as they may deem appropriate. ...

8. For the purposes of this Agreement:

(a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that

(i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories. ...

Die Schließung von Freihandelsabkommen soll transparent vonstatten gehen. Bereits bei der Aufnahme von Verhandlungen sind die Mitglieder der WTO zu informieren. Damit soll den außen vor bleibenden WTO-Mitgliedern Gelegenheit gegeben werden, auf die Schaffung von regionalen Handelsabkommen Einfluss zu nehmen. Dieser Konsultationsprozess ist freilich unverbindlich und in der Regel begleiten Drittländer die Verhandlungen über regionale Bündnisse nicht besonders sorgfältig. Über den WTO-Notifizierungsmechanismus wird die Transparenz erhöht, und damit können die Transaktionskosten gesenkt werden. Durch die rechtzeitige Information können Herstellern und Händlern unangenehme Überraschungen erspart werden. Ihnen wird Gelegenheit gegeben, sich an die neuen handelspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen.

Verbindlicher ist die Regel, dass die Handelsbarrieren gegenüber Drittstaaten im Zuge der Schaffung eines regionalen Handelsabkommens nicht erhöht werden dürfen. Diese Regelung kann zwar handelsumlenkende Effekte von regionalen Handelsabkommen nicht ausschalten, aber immerhin verhindern, dass sie durch den Aufbau von höheren Handelsbarrieren gegenüber Drittstaaten verstärkt werden. Damit soll die Bildung „handelspolitischer Festungen“ verhindert werden. Die Regelung bezieht sich *expressis verbis* auf den Liberalisierungsstand insgesamt („general incidence of the duties and regulations of commerce“). Dieses Problem ist insbesondere relevant bei der Bildung und Erweiterung von Zollunionen. Die Partner einer Zollunion werden sich aus politischen Gründen in der Regel nicht

auf den jeweils niedrigeren Zollsatz der Partnerländer festlegen. So wurden etwa bei der Schaffung der Zollunion zwischen der EU und der Türkei oder bei der Osterweiterung die Zollsätze der EU nicht verhandelt, sondern von den Partnerländern übernommen. Dies führt im Einzelfall dazu, dass Zollsätze gegenüber Drittstaaten erhöht werden, was diese jedoch nicht ohne Kompensation hinnehmen müssen. Sie können in Verhandlungen mit den Bündnispartnern treten und Handelserleichterungen (zum Beispiel allgemeine Zollsenkungen für bestimmte Produkte) einfordern. Notfalls kann die WTO-Streitbeilegung in Anspruch genommen werden.

Von großer Bedeutung ist auch die Vorgabe, dass regionale Handelsabkommen substanziell den gesamten Handel der Partner einschließen müssen. Damit wird sektorales oder produktspezifisches „Rosinenpicken“ verhindert. Auch dies ist eine wichtige Vorkehrung, um handelsumlenkende Effekte einzudämmen. Könnte man regionale Handelsabkommen produktspezifisch maßschneidern, wäre sektorspezifischen Bündnissen, die Drittstaaten extrem benachteiligen, Tür und Tor geöffnet. Beispiel: Man nehme ein Land A, das Automobile und keine Südfrüchte produziert, ein Land B, das Südfrüchte anbaut, aber keine Automobile herstellt, und ein Land C, das sowohl Südfrüchte als auch Automobile produziert. Die Versuchung von Land A und B ist groß, untereinander Freihandel mit Automobilen und Südfrüchten einzuführen. Damit könnte die Automobilindustrie in Land A und die Südfruchtindustrie in Land B gezielt gegenüber der Konkurrenz aus dem Land C bevorteilt werden. GATT Artikel XXIV schiebt solchen produktspezifischen Abkommen im Grundsatz einen Riegel vor. Durch die Vorschrift, nahezu den gesamten Handel in den Vertrag aufzunehmen, können gezielte Maßnahmen gegen die Konkurrenz aus Drittstaaten weitgehend vermieden werden.

Freilich legt das GATT nicht präzise fest, was genau unter „substantially all trade“ zu verstehen ist. Ob darunter mehr als 99 Prozent des gesamten Handels oder nur mehr als 90 Prozent des Handels gemeint sind, ist interpretierbar.³⁴ Es gibt also de facto die Möglichkeit, „sensible“ Produkte und Sektoren (also im Allgemeinen Agrarprodukte sowie Textilien und Bekleidung) aus den Handelsverträgen auszuschließen. Dies erleichtert die Aushandlung, weil der Widerstand der Importsubstitutionsindustrie weniger stark sein wird als bei einer multilateralen Runde, bei der vor allem Entwicklungsländer auf die Öffnung „sensibler“ Sektoren in den Industrieländern drängen.

In der Regel wird die Liberalisierung des Handels zwischen den Partnern eines regionalen Handelsabkommens nicht über Nacht, sondern auf der Basis eines Liberalisierungsfahrplans festgelegt. Dabei werden die Zölle für unproblematische Produkte schnell, für die sensiblen Produkte nur langsam abgebaut. Die Regeln

der WTO legen fest, dass dabei ein Zeitraum von zehn Jahren nur in besonderen Fällen überschritten werden darf. Damit soll verhindert werden, dass durch die Hintertür über unverhältnismäßig lange Liberalisierungszeiträume nicht doch „Rosinenpicken“ betrieben wird.

Eine wesentliche Ausnahme stellt der Handel zwischen Entwicklungsländern dar. Sie können sich gemäß der Enabling Clause – einer Sonderklausel für Entwicklungsländer – untereinander Handelspräferenzen einräumen. Dabei kann auch produktspezifisch vorgegangen werden. Das Gebot des GATT Artikel XXIV, „substantially all trade“ zu integrieren, gilt für Entwicklungsländer nicht. Im Rahmen des Global System of Trade Preferences Among Developing Countries (GSTP) nutzen eine Reihe von Entwicklungsländern diese Möglichkeit. Das System ist im Vergleich zu den bilateralen und regionalen Handelsabkommen zwischen Entwicklungsländern allerdings von relativ geringer Bedeutung.³⁵

Die Regeln der WTO über regionale Abkommen sollen dazu beitragen, handelsumlenkende Effekte zu minimieren und sind insofern grundsätzlich sehr nützlich. Sie sind nicht darauf angelegt, die Schaffung von regionalen Bündnissen zu verhindern, sondern legen Kriterien fest, an denen sich derartige Handelsverträge orientieren müssen.

Ein Nachteil ist, dass die WTO-Regeln in einigen wichtigen Punkten zu vage formuliert sind. Durch die WTO-Streitbeilegung könnten sie zwar im Einzelfall juristisch interpretiert und durch Retorsionsmaßnahmen durchgesetzt werden. Dies ist jedoch bislang noch nicht in einem wesentlichen Fall geschehen (Schiff/Winters, 2003, 255). Denn in der Praxis herrscht im Zuge der weltweiten Proliferation der regionalen Handelsabkommen zwischen den WTO-Mitgliedern ein stillschweigendes Übereinkommen, solche Bündnisse mit Nachsicht zu behandeln. Dies folgt dem Prinzip: „Wer im Glashaus sitzt, soll nicht mit Steinen werfen“.

Damit bleiben die WTO-Regeln alles in allem vergleichsweise unscharf und erschweren den WTO-Reviewprozess, der regionale Handelsabkommen auf seine Konformität prüfen soll. Die Schwäche dieses Mechanismus und der Regel-durchsetzung insgesamt lässt sich letztlich zurückverfolgen zum Präzedenzfall der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zu den Römischen Verträgen, als ein Verstoß gegen die Regeln für regionale Handelsabkommen nicht geahndet wurde (Schiff/Winters, 2003, 249).

Regionalismus und Multilateralismus – Bau- oder Stolpersteine?

Um zu analysieren, wie Regionalismus und multilaterale Liberalisierung im Rahmen der WTO miteinander zusammenhängen, wurde bislang zunächst auf Wohlfahrtseffekte abgestellt. Darüber hinaus gibt es jedoch weitere Wirkungen

des Regionalismus – und zwar auf den Stand und die Entwicklung der multilateralen Liberalisierung (für Überblicksartikel siehe Krueger, 1999; Panagariya, 1999; Winters, 1999; Zimmermann, 1999, Kapitel C; Panagariya, 2000; World Bank, 2000, Kapitel 5; von Carlowitz, 2003, 120 ff., 151 ff.; WTO, 2003b, 62 ff.; Kaiser, 2003, 187 ff.; Schiff/Winters, 2003, 82 ff., Kapitel 8). Zu fragen ist dabei insbesondere, ob regionale Handelsabkommen die Schaffung weltweiten Freihandels – langfristiges Ziel der WTO – begünstigen oder erschweren (Bhagwati, 1992). So könnten durch Regionalismus Anreize zur Erhöhung oder Senkung der Handelsbarrieren gegenüber dem Rest der Welt entstehen. Vor allem aber ist zu analysieren, ob die Bereitschaft zur multilateralen Liberalisierung beeinträchtigt oder gefördert wird. Dabei werden zunächst die Argumente in den Blick genommen, die für eine **Förderung des Freihandels** sprechen, die jedoch teilweise zu relativieren sind.

Regionale Handelsabkommen dienen dazu, Erfahrungen zu sammeln, die für eine spätere multilaterale Liberalisierung hilfreich sind:

- Es besteht die Möglichkeit, dass neue Themen der Handelspolitik zunächst in regionalen Bündnissen erprobt werden. Von den Erfahrungen mit möglicherweise unterschiedlichen Ansätzen könnte die multilaterale Ebene in der Folge profitieren und sich die erfahrungsgemäß besten Methoden aussuchen (siehe Kapitel 3.6).
- Vor allem in Entwicklungsländern können Regierungen ihre Verhandlungsfähigkeit und Bürokratien ihre Verwaltungskompetenz in Bündnisverpflichtungen schulen. Allerdings dürften die administratorischen Kapazitäten begrenzt sein. Damit besteht die Gefahr, dass Verhandlungen über weitere regionale Abkommen zu viele Ressourcen binden und somit – parallel stattfindende – multilaterale Liberalisierungen erschweren. Zudem kann es sein, dass aufgrund einer unterschiedlichen Themenpalette zwischen regionaler und multilateraler Ebene die gewonnenen Erkenntnisse nicht im Rahmen der WTO genutzt werden können.
- Konsumenten mögen die Vorteilhaftigkeit von billigeren Importen und einer größeren Auswahl erkennen und in Zukunft als Wähler einer multilateralen Liberalisierung aufgeschlossener gegenüberstehen.

Eine Liberalisierung gegenüber dem Rest der Welt könnte auch dann politisch leichter durchsetzbar sein, wenn sich die Importsubstitutionsindustrie stufenweise an einen höheren Wettbewerbsdruck gewöhnen kann. Soweit der Rest der Welt effizienter als das Partnerland produziert und das Partnerland kostengünstiger als die heimische Wirtschaft, kann Regionalisierung die Vorstufe zur multilateralen Liberalisierung sein und diesen Gewöhnungseffekt bewirken. Soweit die Importsubstitutionsindustrie bereits auf diese Weise schrumpft, mag sie zudem in Zukunft nicht mehr so viel politisches Gewicht in die Waagschale werfen können.

Zudem wird sie effizienter, so dass eine spätere Anpassung an erneut schärfere Konkurrenz leichter fällt. Wenn die Vertreter der Importsubstitutionsindustrie allerdings erkennen, dass der regionalen Liberalisierung die multilaterale folgen wird, werden sie auch dem ersten Schritt einen unverminderten Widerstand entgegensetzen.

Dieses Argument lässt sich zudem bei einer stark protektionistisch orientierten Importsubstitutionsindustrie in sein Gegenteil verkehren. So ist denkbar, dass sie die Zustimmung zu einem regionalen Handelsabkommen nur dann geben wird, wenn damit zugleich eine Zusicherung verbunden ist, dass es in näherer Zukunft nicht zu einer multilateralen Liberalisierung kommt oder dass sogar als Kompensation für den vermehrten Wettbewerbsdruck der Schutz gegenüber den Nicht-Mitgliedern (etwa durch Antidumping-Maßnahmen) erhöht wird.

Theoretisch ist unter gewissen Annahmen denkbar, dass die Bildung eines regionalen Handelsabkommens eine so starke Sogwirkung auf die Nicht-Mitglieder ausübt, dass schließlich ein einziger großer Handelsblock und damit weltweiter Freihandel entsteht. Richard E. Baldwin (1997) hat dies im Zuge seines in Kapitel 3.1 erwähnten Domino-Effekts gezeigt. Dabei ist jedoch unter anderem nicht berücksichtigt, dass die bisherigen Mitglieder weitere Beitritte ablehnen können. Tatsächlich spricht vor allem das Argument der Marktmacht dafür, dass ein Handelsblock nicht weltumspannend sein wird, sondern seine Expansion zuvor einstellt. Denn durch Zollerhebung lassen sich die eigenen Terms of trade auf Kosten der Nicht-Mitglieder verbessern. Wenn die Zahl der Nicht-Mitglieder immer weiter abnimmt, sinkt damit auch dieser Wohlfahrtseffekt für den Handelsblock. Mit Blick auf die Realität erscheint derzeit, wenn überhaupt, die Bildung einiger großer, kontinent-zentrierter Handelsblöcke eher wahrscheinlich. Zudem hat die Erfahrung gezeigt, dass Mitgliedschaftsanträge tatsächlich zuweilen abgelehnt werden, so etwa durch die NAFTA mit Blick auf einige lateinamerikanische Staaten oder durch die EU lange Zeit mit Blick auf die Türkei.

Hier setzt Lloyd (2002) an und zeigt auf, dass bilaterale Bündnisse dazu führen können, dass eine Ablehnungsfront bröckelt. Er geht dabei von einem Handelsblock mit mehreren Mitgliedern aus, von denen sich einige weigern, ein Drittland aufzunehmen. Wenn nun ein einzelnes Mitgliedsland ein bilaterales Abkommen mit dem Drittland schließt, steigt aufgrund der Diskriminierung der übrigen Mitglieder beim Marktzugang zum Drittland deren Anreiz, ebenfalls ein bilaterales Abkommen mit dem Drittland zu schließen. Dieser Anreiz nimmt für die verbleibenden Staaten mit der Anzahl der Mitgliedsländer zu, die ein Bündnis mit dem Drittland eingehen. Schließlich kann es dazu kommen, dass alle Länder ein bilaterales Abkommen mit dem Drittland schließen. Von da aus

ist die Integration des Drittlandes in den Handelsblock dann nur noch ein kleiner Schritt. Dieser Prozess könnte sogar zum Zusammenschluss unterschiedlicher Handelsblöcke führen und somit einen Schritt auf dem Weg zum multilateralen Freihandel darstellen. Es ist jedoch fraglich, wie realistisch dies ist. Wenn ein Mitgliedsland mit ablehnender Haltung nur wenig in das Drittland exportiert oder in Anlehnung an die bestehenden Abkommen der anderen Mitgliedstaaten erwartet, dass es sensible Sektoren öffnen muss, wird es wohl weiterhin kein Bündnis eingehen wollen.

Soweit Entwicklungs- und Schwellenländer regionale Abkommen nutzen, um ihre grundsätzlichen Handelsliberalisierungsabsichten politisch zu verankern (Lock-in), ist es offensichtlich, dass Regionalismus und Multilateralismus Hand in Hand gehen. Foroutan (1998) weist etwa darauf hin, dass in Lateinamerika Länder in regionalen Handelsabkommen ihre Außenzölle ebenfalls abgesenkt haben.

Der multilaterale Liberalisierungsfortschritt wird mit Blick auf wichtige Facetten des Agrarprotektionismus der Industrieländer durch bilaterale Abkommen wohl kaum gestört. Denn während bei Zöllen eine Vorzugsbehandlung gewährt werden kann, ist dies bei den im Agrarsektor weit verbreiteten Subventionen für die heimische Produktion oder für den Export nicht möglich. Wenn Subventionen gekürzt werden, profitieren alle exportierenden Handelspartner gleichmäßig davon. Die Industrieländer und allen voran die EU werden sich folglich kaum darauf einlassen, diesen „internen“ Protektionismus in bilateralen Abkommen zurückzuführen. Denn dabei würde eine Gegenleistung nur von einigen wenigen Staaten erfolgen können, während die EU auf der multilateralen Ebene mit viel umfassenderen Liberalisierungszugeständnissen der Entwicklungs- und Schwellenländer rechnen kann.

Eine Reihe von Argumenten spricht dafür, dass **Regionalismus die Verhandlungen im Rahmen der WTO forcieren** kann:

- So wird zuweilen angeführt, dass die Gründung und die Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft die USA dazu veranlasst haben, in den multilateralen Verhandlungsrunden der sechziger und auch der siebziger Jahre verstärkt für einen Zollabbau einzutreten, um die Handelsumlenkung durch die europäische Integration zu vermindern (für Literaturangaben siehe World Bank, 2000, 102). Umgekehrt seien es die USA gewesen, die während der Uruguay-Runde (1986 bis 1993) versucht hätten, die EU unter Verhandlungsdruck zu setzen, indem sie die NAFTA und die APEC gründeten.³⁶ Dem wird entgegengehalten, dass andere Faktoren eine größere Rolle für den Verhandlungsfortschritt gespielt hätten, was jedoch letztlich nur sehr schwer zu klären ist. Auch wird auf die Restriktivität der

EU-Agrarpolitik verwiesen, die vermutlich durch die größere Verhandlungsmacht des Bündnisses verstärkt wurde. Darüber hinaus läuft eine Drohung mit regionalen Handelsaktivitäten Gefahr, dass auch der zu beeinflussende Handelspartner auf diese Strategie setzt. Letztlich fällt es damit sehr schwer, die Relevanz dieser Einflüsse im Vergleich zu vielen anderen Faktoren abzuschätzen, die auf die multilateralen Verhandlungen einwirken.

- Die Bildung von regionalen Blöcken kann multilaterale Verhandlungen vereinfachen, weil die Zahl der Teilnehmer reduziert wird. Dieses Argument ist jedoch vorwiegend theoretischer Natur, da nur Zollunionen eine gemeinsame Zollpolitik haben (können), nicht jedoch Freihandelszonen, die das Gros der existierenden regionalen Bündnisse bilden. Tatsächlich ist es vorwiegend die EU, die auf WTO-Ebene mit einer Stimme spricht. Dabei muss jedoch zuvor ein Konsens unter den EU-Staaten gefunden werden, bei dem sich protektionistische Interessen möglicherweise leichter durchsetzen lassen, als wenn ein einzelner Staat im WTO-Rahmen allein agieren würde. Darüber hinaus zeigt ein Blick auf die tatsächliche WTO-Verhandlungslandschaft, dass sich verschiedene Interessengruppen gebildet haben (CAIRNS, G-20, G-90 usw.), die jedoch unabhängig von regionalen Bündnissen sind.

Neben diesen Faktoren, die weltweiten Freihandel tendenziell fördern, gibt es freilich auch eine Reihe von Argumenten, die für eine **Behinderung durch regionale Handelsabkommen** sprechen. So könnte die politische Durchsetzung multilateraler Liberalisierung schwerer fallen:³⁷

- Das Interesse der Exportindustrie eines beliebigen Landes an neuen Absatzmärkten wird durch ein regionales Bündnis bereits teilweise befriedigt, vor allem wenn wichtige Handelspartner Mitglied sind. Damit könnte der politische Druck zu einer weiter gehenden multilateralen Liberalisierung abnehmen.
- Die Exportindustrie mag unter Umständen sogar Widerstand gegenüber einem solchen Schritt ausüben. Dies ist dann zu erwarten, wenn sie durch handelsumlenkende Effekte und durch ihre Bevorzugung gegenüber eigentlich effizienteren Konkurrenten aus Nicht-Mitgliedern auf den Märkten der Partnerländer ihren internationalen Absatz quasi künstlich steigern kann. Diesen Besitzstand, der durch eine multilaterale Liberalisierung bedroht ist, wird sie verteidigen wollen. Je größer die Handelsumlenkung ist, desto stärker wird folglich der Widerstand der begünstigten Branchen sein. Da es im politischen Prozess in der Regel vor allem die Exportindustrie ist, die für (multilaterale) Handelsöffnung eintritt, würde die Liberalisierungsdynamik empfindlich verringert werden.
- Ähnliches gilt für arme Entwicklungsländer, denen bevorzugter Zugang zu den Märkten der Industrieländer gewährt wurde. Ihre Handelspräferenzen werden

durch multilaterale Liberalisierung verringert, weil sich ihre Vorteile gegenüber den übrigen Handelspartnern verringern (Präferenzerosion). Es ist daher verständlich, dass sie einem solchen Schritt skeptisch gegenüberstehen. Da auf WTO-Ebene jedoch Einstimmigkeit erforderlich ist, wird der Liberalisierungsfortschritt tendenziell gebremst. Gegenwärtig wird daher beispielsweise die Frage gestellt, ob und wie einzelne besonders betroffene arme Entwicklungsländer für ihre Nachteile kompensiert werden können.³⁸

- Aus Sicht der Industrieländer – vor allem der EU und der USA –, die als Naben in einem Naben-Speichen-System fungieren, mögen bilaterale Abkommen mit einer Vielzahl von Entwicklungsländern und vor allem den großen Schwellenländern mehr Nutzen bringen als die multilaterale Liberalisierung (World Bank, 2004, 128 f.). Ein wesentlicher Grund dafür liegt darin, dass die Industrieländer den Wettbewerb durch andere konkurrierende Entwicklungsländer auf den Märkten der Bündnispartner weniger fürchten müssen als bei einem multilateralen Abkommen, bei dem die Bündnispartner ihre Handelsbarrieren gegenüber allen WTO-Mitgliedern absenken würden. Zudem können die Industrieländer in bilateralen Abkommen ihre Machtposition ausspielen und beispielsweise Umwelt- und Sozialstandards durchsetzen (siehe Kapitel 3.5), was ihnen auf multilateraler Ebene derzeit weitgehend verwehrt ist. Auch könnte ein Anreiz dazu bestehen, auf multilateraler Ebene geringere Zugeständnisse zu machen, damit die Präferenzmargen für bilaterale Bündnisse noch attraktiv bleiben (Hilaire/Yang, 2004, 3). Insgesamt ist folglich eine gewisse Gefahr vorhanden, dass gerade die gewichtigen Akteure EU und USA auf der WTO-Ebene weniger aktiv sind und lediglich politische Lippenbekenntnisse für mehr Multilateralismus abgeben. In der Doha-Runde scheint dies jedoch nicht der Fall zu sein. Denn sowohl die USA wie auch die EU haben maßgeblich dazu beigetragen, die Verhandlungen nach dem Tiefschlag von Cancun wieder in Gang zu bringen. Es ist jedoch schwer zu beurteilen, ob beide Akteure ohne ihre Interessen an bilateralen Abkommen ein noch stärkeres Engagement an den Tag legen würden und die Doha-Runde in diesem Fall möglicherweise weiter fortgeschritten wäre.

Regionale Handelsabkommen können nicht nur die multilaterale Liberalisierung verzögern. Es ist auch denkbar, dass nach Gründung eines regionalen Handelsabkommens die Handelsbarrieren gegenüber den Nicht-Mitgliedern sogar erhöht werden. In Entwicklungsländern kann dies ohne WTO-Regelverletzung dann geschehen, wenn die angewandten Zölle niedriger als die im Rahmen der WTO festgelegte Zollobergrenze sind (Zollbindung). In Industrieländern, wo dieser Spielraum in der Regel nicht besteht, sind Antidumping-Maßnahmen eine Möglichkeit, um den Protektionsgrad zu erhöhen:

- Dies kann – wie oben bereits erwähnt – als Kompensation der Importsubstitutionsindustrie für einen verschärften Wettbewerbsdruck im Zuge des Bündnisses geschehen. So gibt es Hinweise, dass die EU im Zuge einer stärkeren internen Liberalisierung ihre Antidumping-Aktivitäten gegenüber Nicht-Mitgliedstaaten verschärft hat (Panagariya, 1999).
- Im Falle einer Zahlungsbilanzkrise, bei der zuviel importiert und zu wenig exportiert wird, besteht ein Anreiz, die Zölle zu erhöhen, um Importe zu vermindern. Soweit stärker Rücksicht auf regionale Handelspartner genommen wird, werden lediglich die Zölle gegenüber den Nicht-Mitgliedern erhöht. Dies trifft beispielsweise auf Mexiko im Zuge der Pesokrise Mitte der neunziger Jahre zu, als die Zölle gegenüber den Nicht-NAFTA-Staaten auf über 500 Zolllinien nahezu verdoppelt wurden, sowie auf den MERCOSUR im Zuge der Brasilienkrise, als es zu einer allerdings nur recht geringfügigen Außenzollerhöhung kam.
- In Entwicklungsländern, in denen die Steuersysteme häufig wenig effektiv sind und Zölle einen wichtigen Teil der Staatseinnahmen ausmachen, mag es durch die Zollmindereinnahmen aufgrund des Regionalabkommens zu einer Zollerhöhung gegenüber dem Rest der Welt kommen.
- Theoretisch könnte es in großen Zollunionen auch zu einer Zollerhöhung kommen, um die Terms of trade gegenüber den Drittländern zu verbessern – die eigene Nachfrage nach deren Gütern wird durch einen höheren Zoll reduziert und damit sinken die Preise der Importgüter aus den Drittländern relativ. Allerdings ist dabei die Gefahr von Gegenmaßnahmen zu bedenken. Theoretische Modelle kommen mit Blick auf den Anreiz zu Zollerhöhungen aufgrund von gestiegener Marktmacht aber zu unterschiedlichen Ergebnissen (Winters, 1999; Panagariya, 2000).

Letztlich lässt sich theoretisch wie empirisch keine grundsätzliche Aussage dazu treffen, ob Regionalismus ein Hindernis für globalen Freihandel darstellt. Wenngleich eine Reihe von Argumenten gegen diese These spricht, stimmt doch die Vielzahl von Hinweisen nachdenklich, die in diese Richtung deuten. Erneut kommt es jedoch auf den Einzelfall an. Eine abschließende **Zusammenfassung** der wichtigsten Überlegungen macht dies deutlich:

- Ein von vornherein eher protektionistisch motiviertes bilaterales oder plurilaterales Bündnis (mit starken Umlenkungseffekten und möglicherweise weiterhin starkem Widerstand der Importsubstitutionsindustrie) wird globalen Freihandel wohl erschweren. Demgegenüber sollte ein Abkommen zwischen Ländern, die sich grundsätzlich für Handelsliberalisierung entschieden haben, die multilaterale Liberalisierungsdynamik nicht wesentlich beeinträchtigen.
- Ebenso ist eine Unterscheidung zwischen den relativ wenigen Abkommen mit mehreren Mitgliedern und den zahlreichen bilateralen Bündnissen zu treffen.

1. Die Europäische Integration wie auch das Gros anderer regionaler Handelsabkommen mit mehreren Mitgliedern haben bislang wohl nicht zu einer gravierenden Behinderung des multilateralen Fortschritts geführt, da mit früheren Welthandelsrunden und auch der Uruguay-Runde letztlich merkliche Liberalisierungsschritte verbunden waren.

2. Mit Blick auf die bilateralen Abkommen ist zu berücksichtigen, dass der Fortschritt auf der multilateralen Ebene entscheidend von dem Abbau des „internen“ Agrarprotektionismus der Industrieländer und vor allem der EU abhängt. Da hier wie erläutert bilaterale Abkommen kaum als Ersatz dienen, dürften sie den multilateralen Fortschritt in diesem wichtigen Punkt auch nicht wesentlich behindern. Allerdings sprechen wichtige Argumente auch für eine Behinderung der multilateralen Liberalisierung:

a. So mögen die bilateralen Bündnisse in wichtigen Ländern die auf Liberalisierung drängenden Exportinteressen bereits weitgehend befriedigt haben, so dass der politische Druck zur eigenen Liberalisierung abnimmt und der multilaterale Prozess gebremst wird. Dies gilt vor allem für die Bündnisse zwischen Industrie- und Entwicklungs- oder Schwellenländern, bei denen die großen Staaten bei bilateralen Verhandlungen zumeist recht weitgehende Zugeständnisse erreichen und zudem ihre Wirtschaftsmacht stärker als auf multilateraler Ebene ausspielen können.

b. Bei der Vielzahl von bilateralen Handelsaktivitäten und dem damit teilweise verbundenen Race for Markets ist zu befürchten, dass die politischen Prioritäten in vielen Staaten falsch gesetzt und in den Entwicklungsländern überdies administrative Ressourcen vom multilateralen Weg abgelenkt werden.

c. Neben diesen schwer nachprüfbaren Befürchtungen zeigt sich im Rahmen der Doha-Verhandlungen ganz konkret, dass einige arme Entwicklungsländer, die stark vom präferenziellen Zugang zu den Märkten der Industrieländer profitieren, einer multilateralen Liberalisierung sehr skeptisch gegenüberstehen und diese möglicherweise blockieren werden.

Reform der WTO-Regeln für regionale Handelsabkommen

Alles in allem ist folglich eine gewisse Skepsis vor allem gegenüber der Vielzahl bilateraler Bündnisse angebracht. Dies lenkt den Blick auf die Frage, wie weit die WTO überhaupt in der Lage ist, den jüngsten Trend zum Regionalismus hinreichend zu kanalisieren. Denn wie eingangs dieses Kapitels aufgezeigt, sind wichtige WTO-Regeln, die regionale Handelsabkommen disziplinieren sollen, so vage formuliert, dass sie im Zuge des WTO-Reviewprozesses kaum umgesetzt werden können.

In der laufenden Welthandelsrunde sind die Regeln für regionale Handelsabkommen Bestandteil der Verhandlungsagenda.³⁹ Dabei sollten in erster Linie die strittigen Fragen mit Blick auf einzelne Formulierungen von GATT Artikel XXIV juristisch klarer gefasst werden, vor allem die Vorgabe, was unter „substantially all trade“ zu verstehen ist. Damit dies eine Durchsetzungschance hat, müssten die Auswirkungen dieser Regelpräzisierungen sich möglicherweise nur auf neue Bündnisse beziehen und bestehende Abkommen ausgenommen sein.

Darüber hinaus ist eine gewisse Verschärfung der Regeln notwendig, wenngleich nur bedingt realistisch.⁴⁰ So wäre es ökonomisch höchst wünschenswert, die Grundregel, dass im Zuge eines regionalen Bündnisses die Handelsbarrieren gegenüber Drittstaaten nicht erhöht werden dürfen, durch die Vorgabe zu ersetzen, Handelsbarrieren auch gegenüber Drittstaaten zu senken.⁴¹ Dies wäre allerdings in der Systematik der WTO ein wahrer Paradigmenwechsel, der im Rahmen der laufenden Verhandlungen kaum zu erwarten ist. Es müsste in der WTO anerkannt werden, dass regionale Handelsabkommen durch die handelsumlenkenden Effekte Drittstaaten generell schlechter stellen und deswegen generell kompensierende Maßnahmen erforderlich sind.

3.5 Entwicklungsländerperspektive

Aus Sicht der Entwicklungsländer stellen sich Vor- und Nachteile des Regionalismus in mancher Hinsicht in einem besonderen Blickwinkel dar (Kennes, 2000, Kapitel 4, Kapitel 6; Schiff/Winters, 2002; Schiff/Winters, 2003, 73 f.; World Bank, 2004). Dabei ist zu unterscheiden zwischen Abkommen unter Entwicklungsländern (Süd-Süd-Integration) und Bündnissen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (Nord-Süd-Integration).

Süd-Süd-Integration

Beim Süd-Süd-Regionalismus können die statischen Wohlfahrtseffekte ungünstiger sein als im allgemeinen Fall (Kapitel 3.2). Denn die Bilanz aus Handelsschaffung und -umlenkung dürfte vor allem in ärmeren und kleineren Entwicklungsländern negativer ausfallen. Dies gilt zumindest bei gleichartigen Gütern, wie etwa Agrarprodukten oder manchen einfachen Industriegütern, die im In- und Ausland (nahezu) identisch sind und die in Entwicklungsländern eine wichtige Rolle spielen.

Betrachtet wird ein Entwicklungsland A, das ein regionales Abkommen mit einem relativ kleinen anderen Entwicklungsland B schließt (Panagariya, 2000; Schiff/Winters, 2003, 35). Das Partnerland B wird dabei nicht genügend produzieren können, um das relativ große Drittland C vom Markt des Landes A zu

verdrängen. Dann jedoch sinkt der Preis des Gutes in A nicht, weil immer noch Drittlandsware zum Weltmarktpreis plus Zoll abgesetzt wird. Es kommt aufgrund mangelnder Preissenkung in A nicht zur Handelsschaffung, weil weder Konsum noch Importe steigen. Stattdessen wird nur Handel zulasten des Drittlandes und zugunsten des Partnerlandes umgelenkt. Das Integrationsland A verliert dabei Zolleinnahmen, ohne von Handelsschaffung zu profitieren, während das Partnerland B von besseren Absatzchancen in A und folglich höheren Gewinnen profitiert. Im Bündnis insgesamt, so lässt sich modellhaft zeigen, sinkt die Wohlfahrt. Da beide Länder sich gegenseitig öffnen und die beschriebenen Wirkungen folglich je nach Produktmarkt in beiden Ländern relevant sind, verteilen sich die Nachteile der Handelsumlenkung und Zolleinbußen auf beide Länder. Dabei wird ein Land sich dann schlechter stellen, wenn es ein nennenswertes Handelsbilanzdefizit gegenüber seinem Partner hat und/oder wenn es im Ausgangszustand deutlich höhere Zölle als sein Partner verlangt und folglich mehr Zolleinnahmen verliert.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie groß das Potenzial für Handelsschaffung bei Süd-Süd-Abkommen zwischen zwei (oder mehr) armen und kleinen Entwicklungsländern sein kann. Dabei ist zu bedenken, dass in einer solchen Konstellation die Unterschiede in den komparativen Vorteilen möglicherweise eher gering sind (etwa im Vergleich zu einem Nord-Süd-Abkommen). In einem solchen Fall ist auch die Handelsschaffung im intra-industriellen Bereich gering, da industrielle Strukturen üblicherweise noch wenig entwickelt sind. Ein gewisses Handelspotenzial könnte sich ergeben, wenn die Länder unterschiedlich mit Rohstoffen ausgestattet sind oder sich auf unterschiedliche Agrargüter spezialisiert haben. Ein größeres Handelspotenzial, bei dem auch unterschiedliche komparative Vorteile zur Geltung kommen, dürfte sich jedoch dann ergeben, wenn Entwicklungsländer unterschiedlicher Einkommensstufen ein Handelsabkommen miteinander schließen.

Mit Blick auf die Nutzung von Größenvorteilen können kleinere Entwicklungsländer von regionalen Handelsabkommen relativ stärker profitieren, weil ihr Binnenmarkt relativ klein ist und bei geringen Absatzmengen die Durchschnittskosten der Produktion hoch sind. Zusätzliche Exportmöglichkeiten kommen einer nennenswerten Marktvergrößerung gleich. Aufgrund einer häufig geringen Anzahl von Unternehmen in einzelnen Märkten ist zudem durch eine Markterweiterung eine recht starke Steigerung der Wettbewerbsintensität zu erwarten, die die Unternehmen produktiver und innovativer werden lässt. Beide Effekte können dazu beitragen, Unternehmen in Entwicklungsländern so wettbewerbsfähig zu machen, dass sie auf dem Weltmarkt konkurrieren können. In dieser Hinsicht kann regionale Süd-Süd-Integration ein Instrument der Entwicklungspolitik sein.

Allerdings ist auch in diesen Fällen die Gefahr einer Verzerrung von komparativen Vorteilen und einer falschen Spezialisierung gegeben, wenn relativ ineffiziente Hersteller in Entwicklungsländern hinter hohen Handelsschranken des Bündnisses von Handelsumlenkung profitieren. In der Vergangenheit gab es tatsächlich einige Fälle, in denen ein ärmeres Entwicklungsland einen starken Importanstieg von überbewerteten Kapitalgütern wie Maschinen aus seinem etwas weiter entwickelten Partnerland verzeichnete und es so zu erheblichen Umverteilungseffekten zulasten des ärmeren Entwicklungslandes kam, die letztlich zum Zusammenbruch des Bündnisses führten (Schiff/Winters, 2002: Beispiel Kenia und Tansania; El Salvador und Honduras).

Wenn diese negativen Effekte bei einer Süd-Süd-Integration vermindert oder vermieden werden sollen, ist eine nennenswerte Senkung der Handelsbarrieren gegenüber dem Rest der Welt unerlässlich. Denn so kommt es zu Handelsschaffung, und die Handelsumlenkung wird vermindert, weil sich auch der Zugang des Drittlandes verbessert. Es stellt sich jedoch die Frage, ob nicht grundsätzlich eine unilaterale oder multilaterale Liberalisierung sinnvoller ist.

Tatsächlich zeigt eine Auswertung der Weltbank, dass mehr als zwei Drittel der Zolssenkung in Entwicklungsländern zwischen 1983 und 2003 auf unilaterale Schritte zurückgehen – dagegen nur rund ein Viertel auf eine multilaterale Liberalisierung. Und regionale Handelsabkommen (Süd-Süd, Nord-Süd) haben nur zu einem Zehntel dazu beigetragen (Abbildung 4). Dazu hat zweifellos auch beigetragen, dass die Umsetzung von Süd-Süd-Abkommen in der Vergangenheit nicht selten ins Stocken geraten ist oder unvollständig blieb.



Nord-Süd-Integration

Bei Nord-Süd-Abkommen, von denen gegenwärtig weit mehr als 40 Entwicklungsländer Gebrauch machen (World Bank, 2004, 30), sind positivere Wohl-

fahrtswirkungen als bei einer Süd-Süd-Integration zu erwarten. Zwar liegen die Handelsbarrieren in Entwicklungsländern höher als in Industrieländern, so dass die Gefahr der Handelsumlenkung größer als bei Nord-Nord-Integrationen ist; auch hier ist folglich eine Senkung der Handelsbarrieren angezeigt. Doch stehen dem eine Reihe positiver Aspekte gegenüber:

- Aus Sicht des Entwicklungslandes ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass das Angebot des Partnerlandes die Drittlandsproduktion verdrängt, weil das Industrieland verhältnismäßig groß ist. Daher und aufgrund der vergleichsweise hohen Effizienz der Industrieland-Anbieter dürfte es eher und stärker zu Preissenkungen und Handelsschaffung kommen.⁴²
- Das Potenzial für Handelsschaffung ist relativ groß, weil die Unterschiede in den komparativen Vorteilen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern recht groß sind.
- Das Entwicklungsland profitiert aufgrund der erheblichen Marktausweitung stärker als bei einem Süd-Süd-Bündnis von Größenvorteilen in der Produktion sowie von einer höheren Wettbewerbsintensität.
- Vorteilhafter ist aufgrund des Technologievorsprungs des Industrielandes ferner der wachstumsfördernde Wissenstransfer über gehandelte Vorleistungen und Kapitalgüter.

Darüber hinaus bieten sich den Entwicklungsländern noch eine Reihe weiterer Vorteile bei Nord-Süd-Abkommen (vergleiche Kapitel 3.1). So können sie sich den Zugang zu einem für sie wichtigen Absatzmarkt sichern und Handelsreformen glaubwürdiger verankern (Lock-in). Dazu sind jedoch eine Reihe von Voraussetzungen nötig:

- So hängt der Zugewinn an Glaubwürdigkeit von der Wahrscheinlichkeit ab, ob der Handelspartner eine Sanktion ergreift.⁴³ Im Falle Mexikos beispielsweise haben die USA ein Interesse, eine starke Zuwanderung zu verhindern, die ein Reformstopp in Mexiko mit den zu erwartenden negativen wirtschaftlichen Folgen mit sich bringen würde.
- Zudem stellt sich die Frage, ob nicht ein multilateraler Abbau von Handelsbarrieren ebensolche Wirkungen hat. Auch die Schaffung von multilateralen Investitions- und Wettbewerbsregeln können in die gleiche Richtung wirken.
- Andere Reformen wie etwa Inflationsbekämpfung, Deregulierung oder Demokratisierung werden nur dann fest verankert, wenn sie im Abkommen niedergeschrieben oder implizite Voraussetzung für die Mitgliedschaft sind. Dies ist eher selten der Fall, war aber etwa bei den Europaabkommen der EU mit den Staaten Mittel- und Osteuropas, mit Blick auf die Demokratisierung bei MERCOSUR sowie bei den EU-Beitritten Griechenlands, Portugals und Spaniens relevant.

Zudem sind bei hinreichend stabiler Wirtschaftspolitik Direktinvestitionen aus dem Industrieland (und ein damit verbundener Technologietransfer) zu erwarten, vor allem wenn das Entwicklungsland als „verlängerte Werkbank“ für ausgelagerte arbeitsintensive Produktionsstufen genutzt werden soll. All diese Vorteile lassen sich grundsätzlich auch durch multilaterale Liberalisierung im Rahmen der WTO erreichen, bei geeigneten Bedingungen mögen regionale Handelsabkommen jedoch noch etwas größere Vorteile bieten. Darüber hinaus lässt sich durch ein regionales Handelsbündnis tendenziell auch die Verhandlungsmacht steigern.

Im Vergleich zu multilateraler Liberalisierung bringen regionale Bündnisse jedoch auch Nachteile mit sich. So haben Industrieländer in bilateralen Verhandlungen zweifellos einen ungleich größeren Einfluss als auf multilateraler Ebene. Denn sie haben einen großen Markt zu bieten, sind aber andererseits nur bedingt auf den kleineren Markt des Entwicklungslandes angewiesen.

Es verwundert daher nicht, wenn die Entwicklungsländer in der Regel größere Zugeständnisse bei der Handelsöffnung machen als die Industrieländer (Freund, 2003) – und das Prinzip der Reziprozität, das auf der multilateralen Ebene gilt, hier folglich nicht zum Zuge kommt. So bauen die Industrieländer ihre Schutzwälle für Produkte aus den Entwicklungsländern in der Regel nur teilweise ab. Vor allem in Bereichen wie Landwirtschaft sowie Textilien und Bekleidung sind die Handelsschranken in den Industriestaaten wesentlich höher als in anderen Industriesektoren. In Regionalabkommen werden diese „sensiblen“ Produkte häufig von einer Liberalisierung ausgenommen. Oder wenn sie de jure einbezogen werden, sind die Ursprungsregeln oft restriktiv. Wird etwa ein hoher Wertschöpfungsanteil im Entwicklungsland als Voraussetzung dafür vorgeschrieben, dass das Land die Zollvergünstigungen nutzen kann, so schränkt das die Exportfähigkeit möglicherweise ein, weil das Entwicklungsland aufgrund der geringeren Kapitalausstattung und Produktivität weniger wertschöpfungsintensiv produziert als ein Industrieland.

Anders als auf multilateraler Ebene gelingt es vor allem den USA, aber auch der EU, Arbeits- und Sozialstandards in regionalen Nord-Süd-Abkommen zu verankern. Auf WTO-Ebene sträuben sich die Entwicklungsländer massiv dagegen, weil sie derartige Standards als ein Einfallstor für neuen Protektionismus der Industrieländer fürchten. Denn soweit Standards vorgeschrieben werden, die höher sind, als es dem Produktivitätsniveau der Entwicklungsländer entspricht, würde ihre Wettbewerbsfähigkeit schwinden. Zudem droht bei der Möglichkeit von Handelssanktionen bei Standardverletzungen die Gefahr, dass Lobbyinteressen sich dieses Instruments bedienen, um mehr oder weniger willkürlich die Einfuhr von Konkurrenzprodukten aus Entwicklungsländern zu beschränken.

Die USA haben im Zuge der NAFTA und einiger späterer bilateralen Freihandelsabkommen recht weitgehende Arbeitsstandards durchgesetzt, deren Nicht-Beachtung teilweise auch mit Sanktionen (Geldstrafen) belegt werden kann, was trotz einiger Beschwerdefälle allerdings noch nicht geschehen ist (Stern, 2003; Elliot/Freeman, 2003, 84 ff.). Die USA haben darüber hinaus in bilateralen Abkommen mit Chile und Singapur ein sanktionsbewährtes Verbot von bestimmten Kapitalverkehrsbeschränkungen durchgesetzt. Dies ist insoweit äußerst bedenklich, als Kapitalverkehrskontrollen wichtig sein können, um Finanzkrisen zu verhindern.

EU-Assoziierungsabkommen, etwa mit Marokko im Jahr 2000, fordern demokratische Prinzipien und fundamentale Menschenrechte ein, sind jedoch nicht mit einer Sanktionsdrohung bewehrt (Stern, 2003). Die EU verknüpft seit geraumer Zeit Handelspolitik mit umwelt- und sozialpolitischen Zielen, so zum Beispiel im Rahmen des Allgemeinen Zollpräferenzsystems (APS). Begünstigte Länder können auf Antrag Extra-Präferenzen erhalten, wenn sie den umwelt- und sozialpolitischen Auflagen der EU genüge tun. Dieses Angebot wurde von den Partnerländern jedoch nur zögerlich angenommen. Angesichts dieser Erfahrung und der insgesamt nur relativ niedrigen Zollsätze der EU muss die Wirksamkeit dieser umwelt- und sozialpolitischen Mechanismen stark bezweifelt werden. Gleichzeitig tragen sie zur Verkomplizierung der Handelsregeln und zur Rechtsunsicherheit bei, erhöhen also die Transaktionskosten. Darüber hinaus sind weitere Nachteile zu nennen:

- Regionale und vor allem bilaterale Handelsabkommen haben in der Regel keinen oder keinen so unabhängigen Streitschlichtungsmechanismus, wie es ihn auf der WTO-Ebene gibt. Die Entwicklungsländer sind folglich gegen Vertragsverstöße der Industrieländer schlechter geschützt.
- Soweit ein Entwicklungsland eines von mehreren Partnerländern eines Industrielandes ist, die untereinander keine regionalen Bündnisse geschlossen haben, könnten Investitionen in das Industrieland umgelenkt werden, weil nur dort ein Präferenzzugang zu allen Partnern besteht.
- Regionale Handelsabkommen bieten keine so sichere Grundlage wie multilaterale Verträge, da Handelsvergünstigungen eher zurückgenommen werden können. Das ist allerdings bislang kaum der Fall gewesen. Zudem ist im Extremfall auch ein Rückzug aus der WTO denkbar.
- Gravierend ist zudem, dass kleinere und ärmere Entwicklungsländer bei einem Nord-Süd-Regionalismus auf der Strecke zu bleiben drohen. Denn die Industrieländer suchen sich als Partner zumeist diejenigen Länder aus, die für sie als Absatzmärkte oder „verlängerte Werkbänke“ interessant sind. Während

die gemäß UN-Klassifikation ärmsten Staaten in der EU und teilweise auch in anderen Industriestaaten freien Marktzugang genießen, dürften folglich vor allem die armen Entwicklungsländer, die nur wenig wohlhabender sind, von einem Race for Markets benachteiligt werden.⁴⁴

- Aus Sicht eines einzelnen Entwicklungs- oder Schwellenlandes verringern sich naturgemäß die Vorteile eines Nord-Süd-Abkommens mit der Anzahl anderer Länder, die Bündnisse mit dem betreffenden Industrieland schließen. Die Weltbank (World Bank, 2004, 126 ff.) hat gezeigt, dass für Entwicklungsländer negative Wohlfahrtseffekte zu erwarten sind, wenn alle Staaten dieser Gruppe mit den großen Industrieländern Abkommen schließen. Letztlich handelt es sich beim Marktzugang aus ökonomischer Sicht folglich um ein Positionsgut, dessen Qualität mit zunehmender Nutzerzahl abnimmt.

3.6 Regionalismus als Chance für die neuen Handelsthemen?

Seit dem Zweiten Weltkrieg gab es einen beeindruckenden Abbau von Zöllen. Betrug weltweit das durchschnittliche Zollniveau für Industriegüter damals noch über 40 Prozent, liegt es heute bei etwa 4 bis 7 Prozent. In wichtigen Branchen bestehen in den OECD-Ländern nur noch Zölle in Höhe weniger Prozentpunkte. Eine vollständige Eliminierung von Zöllen ist keineswegs utopisch, selbst wenn in der laufenden Welthandelsrunde dieses Ziel wohl nicht erreicht wird. Angesichts dieser Entwicklung geraten vielfältige nicht-tarifäre Handelsbarrieren immer stärker in den Mittelpunkt.

Unter nicht-tarifären Handelshemmnissen fasst man all diejenigen Marktzugangsbarrieren zusammen, die nicht auf der klassischen Zollabgabe beruhen. Sie sind sehr vielfältig und schließen neben mengenmäßigen Beschränkungen (Importquoten) beispielsweise technische Normen, wettbewerbswidrige Praktiken, Investitionsbeschränkungen, mangelnden Schutz geistigen Eigentums und Probleme bei der Zollabwicklung ein. Einen großen Teil dieser nicht-tarifären Handelshemmnisse bezeichnet man auch als die „neuen Handelsthemen“, für die erst noch (substantielle) multilaterale Regelungen gefunden werden müssen. Die Themen sind sehr unterschiedlich, so dass spezifische Herangehensweisen erforderlich sind. Im Folgenden werden einige wichtige dieser Themenbereiche diskutiert.

Für eine Reihe dieser Barrieren bietet die WTO bereits geeignete Ansatzpunkte, für andere können diese in naher Zukunft geschaffen werden. Doch gibt es auch Themen, die aufgrund des großen Umfangs der WTO-Mitgliedschaft und der Heterogenität der Mitglieder bei der WTO bis auf weiteres nicht angemessen behandelt werden können. Bieten regionale Handelsabkommen für diese Themen Chancen?⁴⁵

Staatliche Regulierungen haben oftmals auf heimische Unternehmen und Unternehmen im Ausland unterschiedliche Wirkungen. Bestimmte Auflagen können für heimische Unternehmen relativ leicht zu tragen sein, während sie für ausländische Unternehmen mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sind. So ist zum Beispiel die Abführung der Mehrwertsteuer für am heimischen Markt etablierte Unternehmen eine Selbstverständlichkeit. Für ein Unternehmen, das seine digitalen Produkte weltweit im Internet zum Herunterladen anbietet, ist dies jedoch mit großen Problemen verbunden. Auch wenn nationale Vorschriften also nicht-diskriminierend angewendet werden, können sie importbeschränkende Wirkungen haben. Staatliche Regulierungen basieren auf politischen Prozessen und werden unter Beteiligung des Gesetzgebers erstellt. Wie kann erreicht werden, dass im Zuge eines Gesetzgebungsverfahrens Lösungen gefunden werden, die den internationalen Handel nicht unnötig beschränken? Regionale Kooperationen, zum Beispiel grenzüberschreitende Frühinformations- und Konsultationsprozesse, können hier helfen. Wichtig ist es vor allem, den Gesetzgeber für die handelspolitischen Auswirkungen der gesetzgeberischen Tätigkeit zu sensibilisieren und ihn in handelspolitische Gremien einzubinden. Eine solche Kooperation mit der Legislative (und auch der Exekutive) eines Partnerlandes ist am leichtesten durch bilaterale Kooperationen erzielbar. Entsprechende Mechanismen sollten dazu verstärkt in regionalen Handelsabkommen festgeschrieben werden. Bislang sind sie leider wenig entwickelt. So ist etwa zwischen der EU und Kanada vereinbart worden, ein Abkommen zu verhandeln, das sich auf diese Zusammenarbeit im regulatorischen Bereich konzentriert, jedoch keine Zollsenkungen umfasst (so genanntes Trade and Investment Enhancement Agreement).

Für viele Unternehmen stellen vor allem nationale **technische Produktstandards** und **-regulierungen** ein großes Exporthindernis dar. Wollen sie ihr Produkt auf dem betreffenden Markt absetzen, müssen sie es auf die spezifischen Standards dieses Marktes ausrichten oder auf Konformität hin überprüfen lassen. Das WTO-Abkommen über technische Handelshemmnisse (Technical Barriers to Trade) regelt, dass technische Standards und Regulierungen nicht missbräuchlich zur Abwehr von Importen verwendet werden sollen. Grundsätzlich gibt das Abkommen internationalen Standards den Vorzug vor nationalen Alleingängen. Da jedoch auch Ausnahmen von dieser Regel existieren, gibt es in der Praxis eine Vielzahl von nationalen Standards und technischen Regulierungen. Regionale Abkommen schließen in der Regel die gegenseitige Anerkennung von technischen Standards und Regulierungen nicht ein. Der EU-Binnenmarkt, bei dem teilweise die Konformität in einem Mitgliedsland die Konformität gleichzeitig in allen anderen Mitgliedsländern sicherstellt, ist insofern eine große Ausnahme.

Bilateral geregelt werden könnte, dass die jeweils geltenden Standards des Vertragspartners als gleichwertig angesehen werden. Dies käme der EU-Konzeption nahe. Ein Fortschritt wäre es auch, wenn Zertifizierungsverfahren gegenseitig anerkannt würden. Das heißt, dass Unternehmen in ihrem eigenen Land die Konformität mit Standards oder mit technischen Regulierungen im Exportland zertifizieren lassen können (so genannte Mutual-Recognition-Vereinbarungen). Je mehr Länder nationale Standards zugunsten von bilateralen oder plurilateralen Standards aufgeben oder Gleichwertigkeit anerkennen, umso weniger wird der Handel beschränkt. Doch dürften das allenfalls Second-best-Lösungen sein, da internationale Standards, das heißt weltweit einheitliche Regelungen, vorzuziehen sind. Insofern können bilaterale Regelungen nur als ein Schritt in die richtige Richtung gewertet werden.⁴⁶

Der Export von know-how-intensiven und urheberrechtlich geschützten Produkten wird durch mangelnden **Schutz geistigen Eigentums** behindert. Zum einen kann ein Unternehmen davor zurückschrecken, seine innovativen Produkte in Märkte zu exportieren, wenn es befürchten muss, dass diese dort kopiert werden, ohne dagegen rechtlich vorgehen zu können. Zum anderen leidet der Export von schützenswerten Produkten (Kleidung, Filme, Musik) in Märkten, in denen kopierte Ware vorherrscht. Der mangelnde Schutz geistigen Eigentums kann deswegen ein wichtiges Hemmnis für den internationalen Handel darstellen. Darüber hinaus mindert er den Anreiz, Forschung und Entwicklung zu betreiben, und damit einen wichtigen Wachstumsmotor.

Das unter dem Dach der WTO verankerte multilaterale Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS) ist ein vollwertiges Abkommen zum Schutze des geistigen Eigentums. Es regelt den Umfang und die Dauer der Schutzrechte und Fragen der rechtlichen Durchsetzung. Der Bereich geistiger Eigentumsrechte kann als ein Beispiel für ein zufrieden stellend multilateral geregeltes „neues Handelsthema“ gelten, das bilaterale Regelungen weitgehend erübrigt. So wurde zum Beispiel im bilateralen Handelsabkommen zwischen den USA und dem Nicht-WTO-Mitglied Vietnam auf die Einhaltung des TRIPS-Abkommens verwiesen.

In vielen Ländern hemmen bürokratische oder willkürliche **Zollabwicklungsverfahren** den internationalen Warenaustausch. Je komplizierter und willkürlicher Zollverfahren sind, umso stärker ist die Gefahr der Korruption. Regionale Kooperationen können im Bereich der Zollabwicklung für erhebliche Erleichterungen sorgen. So führt zum Beispiel der einheitliche Zollkodex der EU zu einer deutlichen Vereinfachung der Zollabwicklung auch für Drittlandimporte. Bei Zollunionen erübrigen sich Warenversandverfahren (Transits) zwischen den

beteiligten Ländern. Insbesondere Zollunionen können also den Warenverkehr auch für Drittlandimporte erheblich beschleunigen und vereinfachen. Regionale Kooperationen können zum Beispiel auch zur Etablierung eines elektronischen Datenaustauschs zwischen den nationalen Zollverwaltungen führen. Sofern der Zugang zu diesen Abwicklungssystemen transparent und nicht-diskriminierend sichergestellt wird, entstehen auch Drittstaaten dadurch Vorteile.

Dessen ungeachtet ist auch ein multilateraler Ansatz, der weltweit zu einer Modernisierung und Beschleunigung der Zollabwicklung führt, positiv zu bewerten. Auch auf diesem Gebiet ist die multilaterale Lösung der Königsweg. Im Rahmen der Doha-Runde laufen Verhandlungen zur Schaffung eines entsprechenden Abkommens. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob diese von Erfolg gekrönt sind.

Derartige Handelserleichterungen (Trade Facilitation) haben das Potential, sowohl durch regionale, plurilaterale als auch multilaterale Ansätze zu erheblichen Wohlfahrtsgewinnen zu führen. Wenngleich auch auf diesem Gebiet eine diskriminierende Anwendung von Erleichterungsverfahren denkbar ist, so dürften handelsumlenkende Effekte insgesamt eine vergleichsweise geringe Rolle spielen. Selbst entschiedene Anhänger einer kritischen Sicht auf die Liberalisierung des internationalen Handels haben gegen Trade Facilitation wenig vorzubringen, da sie mit der Bekämpfung von Korruption und der Verbesserung des Exportpotenzials einhergeht. Praktische Erleichterungen im regionalen Handel können als „Versuchslabor“ dienen, um daraus Best-practice-Beispiele zu gewinnen und Regeln für multilaterale Vereinbarungen abzuleiten (siehe etwa Moisé, 2003b).

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen internationalem Handel und **Wettbewerbspolitik**. Beide haben eine effizientere Ressourcennutzung zum Ziel, indem entweder durch den Abbau von Handelsbarrieren der internationale Wettbewerb verschärft wird oder durch die Wettbewerbspolitik etwa gegen die marktbeherrschende Stellung eines Unternehmens auf dem Binnenmarkt vorgegangen wird. Es überrascht deswegen nicht, dass bereits bei der Schaffung des GATT Wettbewerbsregeln vorgesehen waren (Chapter V der Havanna Charta zur Schaffung einer International Trade Organization (ITO)). Das ITO-Projekt wurde aber aufgrund von Widerständen im amerikanischen Kongress fallen gelassen.⁴⁷ Beispiele für handelsrelevante Wettbewerbsprobleme umfassen:

- Ein mächtiges Unternehmen könnte durch Dumpingpreise auf dem Inlandsmarkt ausländische Konkurrenz abwehren.
- Durch Einflussnahme auf Vertriebskanäle kann ein solches Unternehmen ebenfalls Konkurrenz aus dem Ausland behindern.
- Mehrere Unternehmen eines Landes können Preisabsprachen auf Auslandsmärkten treffen (Exportkartell), um dort höhere Preise verlangen zu können.

Durch wettbewerbspolitische Maßnahmen sollte aus ökonomischer Sicht gegen diese Praktiken vorgegangen werden. In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern steht der Aufbau eines funktionierenden Wettbewerbsrechts jedoch erst am Anfang (Graham, 2000). Selbst wenn entsprechende Institutionen bestehen, haben sie teilweise keine ausreichenden Durchgriffsrechte. Dies ist eine unbefriedigende Situation, da eine funktionierende Wettbewerbspolitik im ordnungspolitischen Interesse jedes Landes liegen sollte.

Wettbewerbspolitische Fragen werden durch die WTO momentan nur rudimentär geregelt (Regeln über Maßnahmen gegen gedumpte Importe und gegen handelsverzerrende Subventionen, Regelungen des GATS-Abkommens über Basistelekommunikations- und Finanzdienstleistungen). Zwar wäre es wünschenswert, multilateral verbindliche Grundregeln über handelsrelevante Fragen der Wettbewerbspolitik zu schaffen. Doch ist über die Aufnahme von Verhandlungen in diesem Bereich im Kreis der WTO-Mitglieder derzeit kein Konsens zu erzielen.

Wichtig ist es vor allem, dass wettbewerbspolitische Regeln nichtdiskriminierend angewendet werden, also zum Beispiel auch Unternehmen aus Drittländern die Möglichkeit erhalten, Klagen gegen wettbewerbswidriges Verhalten heimischer Unternehmen vorzubringen. Darüber hinaus wäre es zum Beispiel ein wichtiger Schritt, Exportkartelle, die in vielen Ländern nicht verboten sind, zu sanktionieren. Die Tatsache, dass solche Exportkartelle legal sind, weist darauf hin, dass das Wettbewerbsrecht in vielen Ländern sich lediglich auf die Wirkungen im heimischen Markt beschränkt, dagegen wettbewerbswidriges Verhalten vernachlässigt, das sich beim Export auswirkt. Durch bilaterale Kooperationen, zum Beispiel in Form von Handelsabkommen, könnte dieses Manko schrittweise beseitigt werden.

Ein wichtiges Problem kann bei Fusionen großer international agierender Unternehmen auftreten. Solche Fusionen haben Auswirkungen auf zahlreiche Länder, und in allen betroffenen Ländern könnte gegen eine Fusion wettbewerbsrechtlich Einspruch geltend gemacht werden, so wie es etwa gegen die Fusion der amerikanischen Unternehmen General Electric und Honeywell durch die Europäische Kommission geschehen ist. Eine multilaterale Regelung, die ein weltweites Notifizierungssystem und eine Fristsetzung zur Geltendmachung von Einwänden vorsieht, könnte die Rechtssicherheit der Unternehmen vergrößern (Davison/Johnson, 2002; Woolcock, 2003).

Diese knappe Skizzierung der Problemfelder zeigt bereits, dass je nach Fragestellung auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik teilweise unilaterale (zum Beispiel ein Verbot von Exportkartellen), teilweise aber auch bilaterale (zum Beispiel die

Kooperation zwischen Kartellbehörden) und teilweise nur multilaterale Ansätze (zum Beispiel ein weltweites Melde- und Fristensystem zur Fusionskontrolle) weiterhelfen können (vergleiche Petersmann, 1996; OECD, 2001b; Davison/Johnson, 2002).⁴⁸ Betrachtet man Transaktionskosten und das Ziel, für die beteiligten Unternehmen und Marktteilnehmer Rechtssicherheit herbeizuführen, sollte jedoch der multilaterale Ansatz als Königsweg überall da den Vorzug genießen, wo er alternativ zu unilateralen oder bilateralen Lösungen gangbar erscheint.

Weltweit regelt eine Reihe von bilateralen Wettbewerbsabkommen Fragen der Kooperation zwischen den Kartellbehörden. Dabei ist das Abkommen zwischen den USA und der EU sicher das relevanteste. Diese Abkommen führen freilich nicht zu in der Substanz harmonisierten Verfahrensabläufen. Sie verhindern im Einzelfall zum Beispiel nicht, dass mit einem Fall betraute nationale Kartellbehörden zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Das International Competition Network und das von der OECD angestoßene Global Competition Forum sind Initiativen, die auf freiwilliger Basis zu einem verbesserten Informationsaustausch zwischen nationalen Kartellbehörden führen und Grundlagen für eine verbesserte Kooperation schaffen sollen. Der von den Vereinten Nationen ausgearbeitete „Set of Mutually Agreed Equitable Principles and Rules for Control of Restrictive Business Practices“ bietet internationale Richtlinien für wettbewerbspolitische Grundsätze. Wichtig wäre es, diese Kooperations- und Regelungsansätze zusammenzuführen und zu einem aufeinander abgestimmten System auszubauen. Die WTO bietet hierfür einen geeigneten Rahmen.

Gelegentlich wird in Diskussionen die Forderung nach einem WTO-Wettbewerbsabkommen gleichgesetzt mit der Schaffung einer Weltkartellbehörde. Dies sind jedoch zwei voneinander zu trennende Ansätze. Von den Befürwortern eines WTO-Wettbewerbsabkommens wird in der Regel die Ausarbeitung von verbindlichen wettbewerbspolitischen Grundregeln unterstützt, nicht jedoch eine WTO-Behörde, die einzelne Fälle beurteilt.

Es gibt nur in bestimmten Bereichen multilaterale Regeln für **grenzüberschreitende Investitionen**. Das Dienstleistungsabkommen GATS regelt die Möglichkeit, für das Angebot von Dienstleistungen Unternehmen zu etablieren. Das WTO-Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS) verbietet unter anderem Local-content-Auflagen, die vorschreiben, dass ein gewisser Teil der Vorprodukte aus dem betreffenden Land stammen muss. Andere Verbote beziehen sich etwa auf Auflagen, die einen Mindestexportanteil der Endprodukte verlangen. Bisher in der WTO nicht geregelt sind beispielsweise das Niederlassungsrecht für ausländische Industrieunternehmen, das Verbot, ausländische Unternehmen zu diskriminieren, oder Fragen des Investitionsschutzes.

Insbesondere der Investitionsschutz ist im Wesentlichen in einer Vielzahl von speziellen bilateralen Investitionsabkommen geregelt. Durch das Geflecht zahlreicher bilateralen Abkommen entsteht naturgemäß Intransparenz und de facto oder de jure Diskriminierung zwischen Investoren verschiedener Nationalität.

Einheitliche Regeln für alle WTO-Mitglieder könnten dem abhelfen. Doch ist es momentan offenbar politisch nicht möglich, Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen zu führen. Die Hoffnungen auf Verhandlungen auf diesem Gebiet sind bei der WTO-Ministerkonferenz von Cancun enttäuscht worden. Regionale und insbesondere plurilaterale Abkommen sind auf diesem Gebiet derzeit der einzige Weg, um den Investitionsschutz und die weitere Liberalisierung von grenzüberschreitenden Investitionen zu stärken. Sofern Liberalisierung und Schutz nicht-diskriminierend auch den Nicht-Mitgliedern eingeräumt werden, entstehen Drittstaaten keine Wettbewerbsnachteile. Doch beschränken sich die Rechte, die durch die Abkommen geschaffen werden, bislang de facto auf die Unternehmen der jeweiligen Vertragsländer.

Der **internationale Dienstleistungshandel** ist grundsätzlich durch die WTO abgedeckt. Seit der Gründung der WTO ist ein multilaterales Dienstleistungsabkommen (GATS) eine der drei Säulen der Welthandelsordnung. Allerdings basiert das GATS-System auf dem Prinzip einer Positivliste. Jedes Land definiert dabei die einzelnen Sektoren, die es dem internationalen Wettbewerb öffnet. Eine allgemeine und sektorübergreifende Liberalisierungspflicht wie im Industriegüterhandel gibt es nicht. Zudem gab es bislang nur einen ersten sehr zaghaften Liberalisierungsschritt. Von einer durchgreifenden Öffnung des internationalen Dienstleistungshandels ist man daher noch weit entfernt, und auch die Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde gestalten sich sehr zäh.

Bilaterale Abkommen liberalisieren in der Regel auch Teile des Dienstleistungshandels. Die Konzessionen gehen naturgemäß über den im GATS vereinbarten Liberalisierungsstand hinaus. Dabei können sie Dienstleistungsanbieter aus Drittstaaten tendenziell schlechter stellen. Auf diesem Gebiet mögen daher – ähnlich wie bei den Zöllen – diskriminierende Wirkungen sowie handelserschaffende und handelsumlenkende Effekte entstehen. Es gibt jedoch dann keine für das liberalisierende Land negativ zu wertende Handelsumlenkung, wenn zuvor kein ausländisches Angebot am heimischen Markt existierte, was nicht selten der Fall sein dürfte. Anders als bei den Zöllen erlauben die WTO-Regeln für regionale Handelsabkommen im Dienstleistungshandel jedoch „Rosinenpicken“. Es wird sektorspezifisch vereinbart, welche Bereiche des Dienstleistungshandels bilateral geöffnet werden. Zwar existiert in GATS Artikel V eine allgemein gehaltene Vorgabe, möglichst substantziell zu liberalisieren, eine generelle Öffnungspflicht wie

im Güterhandel (Vorgabe der Integration des substanziell gesamten Handels) gibt es jedoch nicht. Zwar wäre die Forderung nahe liegend, den gesamten Dienstleistungshandel zu liberalisieren, um der Gefahr der Handelsumlenkungen zulasten von Drittstaaten entgegenzuwirken. Da die Erbringung von Dienstleistungen jedoch sehr stark national reguliert wird (zum Beispiel durch berufliche Qualifizierungsnachweise, Berufsordnungen usw.) und teilweise mit der Bewegung natürlicher Personen einhergeht, wäre dies politisch kaum durchsetzbar.

Zusammenfassend kann gefolgert werden, dass regionale Kooperationen im Bereich der nicht-tarifären Handelshemmnisse sinnvoll sein können. Sie können allerdings auch handelsumlenkende Effekte zur Folge haben. Deswegen sollte stets darauf geachtet werden, dass an den Ergebnissen der Kooperation (zum Beispiel Wettbewerbsregeln) Drittländer möglichst nicht-diskriminierend partizipieren können. Vor allem auf den Gebieten, bei denen in der WTO kein Konsens über die Schaffung neuer Regelwerke erzielt werden kann (Wettbewerbsregeln und Investitionen), bieten sich bilaterale und plurilaterale Lösungen an. Sie können möglicherweise auch die WTO-Verhandlungen begünstigen, indem für die neuen Handelsthemen „Blaupausen“ entwickelt werden, die auch auf multilateraler Ebene Anwendung finden können.

4

Optionen für die Handelspolitik der EU

Bislang hat diese Studie die grundsätzlichen Wirkungen regionaler und multilateraler Handelsabkommen beleuchtet. Nun wird der Blickwinkel geändert, und die handelspolitischen Optionen, die sich der EU bieten, werden aus Sicht der EU erörtert. Zwar ist die EU ein wichtiger Akteur auf der handelspolitischen Bühne, jedoch kann sie grundlegende Trends nicht umkehren. Es stellt sich folglich die Frage, wie sich die EU an die gegenwärtige handelspolitische Lage anpasst, auf welche Weise sie daraus eigenen Nutzen zieht und auf welchen Gebieten sie ihren Einfluss im Sinne der multilateralen Liberalisierung mit Nachdruck in die Waagschale werfen soll.

4.1 Multilaterale Liberalisierung

Eine umfassende und weit reichende Liberalisierung im Rahmen der in Doha angestoßenen Welthandelsrunde wäre – wie in der theoretischen Analyse aufgezeigt – auch aus der Sicht der EU der Königsweg. Nur dann ist ein wesentlicher

Abbau des Agrarprotektionismus der EU zu erwarten, der wesentlich dazu beiträgt, dass die Wohlfahrtsgewinne der EU bei einer multilateralen Liberalisierung regelmäßig höher ausfallen als bei partiellen Ansätzen.⁴⁹

Probleme auf Ebene der WTO

Spätestens seit der WTO-Ministerkonferenz von Cancun stellt sich die Frage nach den politischen Grenzen der WTO. In welchen Bereichen etwa ist die WTO in der Lage, für Liberalisierung zu sorgen, und welches Ausmaß an Liberalisierung kann man kurz- und mittelfristig im Rahmen der WTO erreichen? Leidet die WTO an ihrem eigenen Erfolg, insofern, dass der Mitgliederkreis immer weiter anwächst?

Es ist im Zuge der gestiegenen Mitgliederzahl der WTO schwieriger geworden, den notwendigen Konsens zu erzielen (Kapitel 3.4). Einige Beobachter sprechen in diesem Zusammenhang vom UN-Syndrom, das die WTO befallen haben könnte. Inhaltliche Durchbrüche oder institutionelle Reformen seien von der Organisation nicht mehr zu erwarten, so die Kritiker.⁵⁰ Auch die im Sommer 2004 erzielte Einigung auf Verhandlungsmodalitäten bilde hier keine Ausnahme. Angesichts dieser Entwicklungen sehen einige Beobachter die WTO in einer institutionellen Krise.

Erschwerend kommt noch hinzu, dass das Interesse der Medien, das die WTO gerade bei Ministerkonferenzen erhält, auch einige Mitglieder dazu verführen kann, sie für eigene politische Zwecke zu instrumentalisieren. Ministerkonferenzen können als Wahlkampfbühnen dienen, bei denen Regierungen darstellen können, ihr Land durch ein Veto vor den Interessen der großen Industriestaaten oder vor der Globalisierung geschützt zu haben. In dieser Politisierung der WTO liegt eine große Gefahr.

Vom Grundsatz her könnte ein Ausweg aus den institutionellen Unzulänglichkeiten darin liegen, eine Reform der Entscheidungsfindungs- und Abstimmungsmechanismen herbeizuführen. So wären zum Beispiel grundsätzlich Mehrheitsentscheidungen denkbar. Doch müsste eine solche Reform durch Einstimmigkeit beschlossen werden. Außerdem stellt sich die Frage, ob Mehrheitsentscheidungen angesichts des heutigen Souveränitätsbegriffs von Staaten politisch durchsetzbar wären (siehe etwa Glania, 2004). Hierfür wäre ein Paradigmenwechsel in der internationalen Politik erforderlich.

Bei all den politischen Schwierigkeiten sollte jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass das Rechtssystem WTO das Rückgrat des Welthandels bleibt. Auch im Zuge der Regionalabkommen werden schwierige Streitfälle nach wie vor durch die WTO geregelt. So verhindert beispielsweise die NAFTA bislang nicht, dass

Streitfälle zwischen Kanada, den USA und Mexiko vor der WTO ausgetragen werden. Und dabei wird selbstverständlich nach den multilateralen Regeln geurteilt. Letztlich ist aber auch das Rechtssystem WTO vom politischen Willen abhängig, nämlich dem Willen, die Regeln und die Urteile der WTO letztlich zu respektieren. Eine WTO, die politisch handlungsunfähig ist, setzt sich zumindest der Gefahr aus, dass Zweifel an ihrer Bedeutung genährt werden. Dies könnte letztlich die Bereitschaft schmälern, die WTO-Regeln auch tatsächlich umzusetzen.

Bereinigtes Themenspektrum der Doha-Runde

Nachdenklich stimmt in diesem Zusammenhang, dass von den letzten drei Ministerkonferenzen zwei (Seattle und Cancun) gescheitert sind. Die Konferenz in Doha im Jahr 2001 bildet hier eine rühmliche Ausnahme, wobei der Erfolg der initiierten Welthandelsrunde wohl auch eine Auswirkung des Schocks war, der von den Terrorattacken des 11. September ausging. Zudem haben sich die Kompromisse, die in Doha gefunden wurden, als brüchig erwiesen, so dass aus heutiger Sicht auch diese Konferenz nur ein Teilerfolg war. Wie fragil die Kompromisse von Doha sind, hat sich am deutlichsten bei den Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb, Transparenz im öffentlichen Auftragswesen, Trade Facilitation) gezeigt. Während die EU ursprünglich davon ausging, dass in Doha Konsens darüber erzielt wurde, in Cancun im Jahr 2003 Verhandlungen über die betreffenden Themen aufzunehmen, interpretierten einige Entwicklungsländer den Text anders. Sie beharrten darauf, dass sie sich das Recht vorbehalten haben, Verhandlungen abzulehnen. Es gab für die EU deswegen praktisch keine andere Möglichkeit, als die Ambitionen für neue multilaterale Abkommen über Investitionen, Wettbewerbsfragen und Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen zurückzustellen. Die WTO-Runde wird diese Themen nicht weiter verfolgen. Trade Facilitation bleibt hingegen auf der Verhandlungsagenda. Doch ist noch nicht klar, ob ein für alle WTO-Mitglieder verbindliches Abkommen erzielt werden kann.

So attraktiv der multilaterale Rahmen im Grundsatz auch ist: Er ist – zumindest im Moment – nicht in der Lage, auf den Gebieten, in denen es wünschenswert wäre, multilaterale Regeln zu schaffen. Aber auch auf dem traditionellen Gebiet des Abbaus von Zöllen zeigen sich enge Grenzen. Hohe Ambitionen der Industrieländer, die Zölle weltweit substanziell zu senken, prallen auf Skepsis bis Ablehnung der Entwicklungs- und Schwellenländer. So haben zum Beispiel die USA im Jahre 2002 vorgeschlagen, bis zum Jahr 2015 sämtliche Zölle auf Industriegüter weltweit abzuschaffen (USTR, 2002). Jedoch ist angesichts des Widerstands einiger Entwicklungsländer gegen eine weitere Marktöffnung bis

Bisherige Welthandelsrunden im Überblick

Tabelle 2

Jahr(e)	Ort/Name	Verhandlungsthemen	Erreichte Zollsenkung in Prozent	Anzahl der beteiligten Länder
1947	Genf	Zölle	19	23
1949	Annecy	Zölle	2	13
1951	Torquay	Zölle	3	38
1956	Genf	Zölle	2	26
1960-1961	Genf: Dillon-Runde	Zölle	7	26
1964-1967	Genf: Kennedy-Runde	Zölle und Antidumping-Maßnahmen	35	62
1973-1979	Genf: Tokio-Runde	Zölle, nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Rahmenabkommen	34	102
1986-1994	Genf: Uruguay-Runde	Zölle, nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Regeln, Dienstleistungen, geistige Eigentumsrechte, Streitschlichtung, Textilien, Landwirtschaft, WTO-Gründung usw.	40	123

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach WTO (http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm); Hauser/Schanz, 1995, 42

heute unklar, ob ein Großteil der WTO-Mitglieder überhaupt Zollsenkungen eingehen wird. Einige Entwicklungsländer interpretieren das Konzept der „Development Round“ so, dass sie von eigenen Konzessionen ausgenommen seien und lediglich die Industrieländer ihre Märkte weiter öffnen sollten. Davor haben wiederum ärmere Entwicklungsländer Angst, die momentan durch Präferenzregelungen zollfreien Zugang zu den Märkten der Industrieländer haben. Es zeigt sich also im Kreis der WTO-Mitglieder eine höchst komplexe Gemengelage. Wenngleich sich deshalb ein Verhandlungsfortschritt wohl nur in kleinen Etappen ergeben wird, darf die Hoffnung auf greifbare Ergebnisse der Doha-Runde nicht vollständig aufgegeben werden.

Denn durch das Verknüpfen verschiedener Verhandlungsbereiche ist es möglich, Ergebnisse zu erzielen, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner der Beteiligten hinausgehen. Die Verhandlungslogik der „Paketlösungen“ besteht darin, dass Länder über einzelne Verhandlungsbereiche hinweg Kompromisse erzielen. Durch die Möglichkeit, parallel über verschiedene Verhandlungsthemen zu sprechen, können Länder bereit sein, Konzessionen zu machen, die isoliert betrachtet für sie einen Nachteil darstellen. Entscheidend aus der Sicht eines einzelnen WTO-Mitglieds ist es, dass das Gesamtpaket positiv beurteilt wird. Solche Verbindungen werden zum Beispiel zwischen den Agrar- und den Dienst-

Leistungsverhandlungen gezogen. Einige Agrarexporteure haben angeboten, im Gegenzug zu einer Öffnung des europäischen Agrarmarktes Liberalisierungen im internationalen Dienstleistungshandel vorzunehmen. Nennenswerte Fortschritte auf diesen beiden Gebieten, in denen die Handelsbarrieren noch sehr hoch sind, könnten als ein großer Erfolg der Doha-Runde gelten.

Vor diesem Hintergrund gibt es eine Diskussion darüber, ob eine inhaltlich eng definierte Runde Erfolg versprechender sein kann als eine breit angelegte Runde. Grundsätzlich wird die Konsensfindung schwieriger, wenn die Möglichkeit wegfällt, Themen übergreifende Kompromisse zu schließen. Andererseits sollten nicht Themen auf die Verhandlungsagenda gesetzt werden, über die im WTO-Mitgliederkreis große politische Widerstände vorherrschen. Durch den in Doha erzielten Scheinkompromiss und die sich daraus ergebenden Kontroversen wurde der Verhandlungsprozess zweieinhalb Jahre erheblich erschwert. Angesichts dieses Spannungsverhältnisses kann man möglicherweise einen optimalen Verhandlungsumfang ableiten. Die Runde sollte groß genug sein, um Paketlösungen zu ermöglichen, jedoch nicht unnötig durch nicht konsensfähige Verhandlungsbereiche belastet werden. Die Doha-Runde scheint sich nach dem weitgehenden Verzicht auf die Singapur-Themen einem machbaren Verhandlungsumfang angenähert zu haben. Durch die nunmehr abgespeckte Verhandlungsagenda gibt es wieder eine realistische Chance, in absehbarer Zeit Fortschritte und einen Abschluss der Runde zu erzielen.

Bei der Logik der Paketlösungen und mit Blick auf das einzige noch verbleibende Singapur-Thema (Trade Facilitation) muss man berücksichtigen, dass man dies nicht in das klassische Schema der Konzession und Gegenkonzession einordnen kann. Modernisiert ein Land seine Zollabwicklung, kann dies kaum als Konzession gewertet werden. Denn es trägt auch dazu bei, seine Exportfähigkeit zu verbessern. Es wäre deswegen kaum gerechtfertigt, im Gegenzug zu Leistungen im Bereich Trade Facilitation von anderen Ländern Konzessionen im Bereich des Zollabbaus zu fordern.

Die Perspektive der EU

Angesichts der schwierigen Lage der WTO ist es richtig, dass die EU laut eigenen Aussagen der multilateralen Liberalisierung Priorität einräumt. Auch von vielen anderen Staaten ist dies zu hören. Es ist jedoch zu fragen, ob dies nicht zum Teil auch Lippenbekenntnisse sind. Denn dem multilateralen Weg Priorität einzuräumen, ist zweifellos die international politisch korrekte Sichtweise. Tatsächlich kommen in der politischen Praxis Zweifel auf, ob wirklich an der multilateralen Front mit Nachdruck gearbeitet wird. Für die EU spielt diese politökonomische Argumentation

möglicherweise eine geringere Rolle, da die klassische diplomatische Außenpolitik, in deren Rahmen nicht selten auch Handelsabkommen geschlossen werden, noch weitgehend in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt, während sie selbst Oberhoheit über die WTO-Fragen innehat. Eine hohe Priorität für den multilateralen Prozess ist bei der EU insofern nachvollziehbar.

Die komplexe Verhandlungssituation bedeutet keineswegs, dass die EU den Zustand der WTO als gegeben hinnehmen muss. Sie kann wesentlich zur politischen Belebung der Doha-Runde beitragen, vor allem durch die Bereitschaft, im Agrarbereich eine konsequente und umfassende Liberalisierung anzubieten. In diese Richtung hat sie im Laufe des ersten Halbjahres 2004 einen wichtigen Schritt gemacht. So haben am 7. Mai 2004 die damaligen EU-Kommissare Lamy und Fischler in einem Brief an sämtliche Handelsminister der WTO angeboten, Ausfuhrerstattungen für Agrarprodukte auslaufen zu lassen. So bescheiden dieses Angebot angesichts des immer noch sehr hohen Agrarprotektionismus der EU auch ist, so hat es doch wieder Dynamik in die Verhandlungen gebracht und zur Einigung auf Verhandlungsgrundsätze im August 2004 beigetragen.

Zusammenfassend erscheint die Liberalisierung durch die WTO vom theoretischen Ansatz her die überlegene Lösung. Substanzielle Fortschritte im Rahmen der WTO führen weltweit mit Abstand zu den größten Wohlfahrtsgewinnen. In der Praxis jedoch sind multilaterale Verhandlungen ein zähes und langfristiges Unterfangen, das nur begrenzt durch die EU zu beeinflussen ist. Die EU ist daher gefordert, sämtliche handelspolitischen Optionen, die ihr zur Verfügung stehen, gründlich zu analysieren und eine differenzierte Strategie zu verfolgen.

4.2 Unilaterale Zollsenkung

Die Bedeutung unilateraler Zollsenkung wird im handelspolitischen Diskurs zumeist erheblich unterschätzt. Abbildung 4 hat gezeigt, dass im Zeitraum 1983 bis 2003 unilaterale (autonome) Zollreduktionen der Entwicklungsländer 66 Prozent des gesamten Zollabbaus ausmachen.

Zölle haben gemäß der traditionellen Außenhandelslehre mehrere Wirkungen (Kapitel 3.2). Sie erhöhen die heimischen Preise und verdrängen heimischen Konsum, was wohlfahrtsschädigend wirkt. Demgegenüber können sie jedoch drei nutzenbringende Effekte haben. Sie dienen der Einnahmenerzielung des Staates, schützen die heimische Wirtschaft Gewinn bringend vor ausländischer Konkurrenz und ermöglichen es unter gewissen Bedingungen, im Sinne einer strategischen Handelspolitik zukunftssträchtige Wirtschaftszweige zu entwickeln. Nimmt man das Beispiel der EU, stellt sich jedoch die Frage, ob Zölle heute überhaupt noch diese Funktionen erfüllen können oder sollen.⁵¹

Die etwa 130.000 Zöllner der bisherigen 15 Mitgliedstaaten der EU erzielen Zolleinnahmen von etwa elf Milliarden Euro. Damit entfallen auf jeden Zollbeamten Einnahmen in Höhe von rund 85.000 Euro. Der gewogene Durchschnitt der angewandten Nichtagrarzölle, dem Drittlandsimporte unterliegen, beträgt nach Angaben der EU etwa 1,6 Prozent. Rechnet man Personal-, Material- und sonstige Kosten der Zollverwaltung zusammen, wird man zu der Feststellung kommen, dass die Kosten der Zollverwaltung die Einnahmen übertreffen.⁵²

In vielen Branchen bewegen sich die Zollsätze auf Niveaus, die keine erkennbare Schutzfunktion mehr haben. Produkte, für die in umfangreicher Form Marketing und After-sale-Service betrieben wird, und Produkte, deren Herstellungskosten in den Drittländern erheblich unter dem EU-Niveau liegen, werden durch Zollsätze von 3 bis 5 Prozent nicht spürbar vor ausländischer Konkurrenz geschützt. Viele Produkte von Industrieländern sind auf hohe Qualität ausgelegt, und Konsumenten (oder industrielle Endverbraucher) sind bereit, diese hohe Qualität durch einen höheren Preis zu entgelten. Kleine Preisunterschiede haben daher gerade bei Markenprodukten keine wesentliche Bedeutung. Niedrige Zollsätze spielen auf diesen Märkten folglich keine nennenswerte Rolle. Hinzu kommt, dass Wechselkurse innerhalb eines recht kurzen Zeitraums sich durchaus im zweistelligen Prozentbereich ändern können.

Es gibt jedoch auch Bereiche, in denen selbst geringe Zölle eine relativ hohe Schutzwirkung haben können. So herrscht bei Commodities⁵³ (zum Beispiel Rohöl, Metalle, Agrarprodukte) und rohstoffnahen Branchen eine hohe Preistransparenz und Preiskonkurrenz, und bereits kleinere Kostenunterschiede (wie Zölle in Höhe weniger Prozentpunkte) können die Wettbewerbsfähigkeit maßgeblich beeinflussen. Ähnliches gilt, wenn der Wertschöpfungsanteil eines beliebigen Industrieprodukts im Inland nur sehr gering ist (hohe effektive Protektion).

Das Argument der strategischen Handelspolitik ist seit langer Zeit umstritten. Es geht dabei um die Frage, ob Zölle (oder Subventionen) dazu dienen können, neuen Industriezweigen Startvorteile zu verschaffen oder die Gewinnsituation der eigenen Unternehmen auf Kosten der Firmen im Ausland zu erhöhen (Matthes, 2004, 25). Im Zentrum der Kritik stehen starke Zweifel, ob Regierungen erkennen können, welche Industriezweige im Lande zukunftsfähig sind. Problematisch dabei ist, dass sie bei dieser Auswahl von Interessengruppen beeinflusst werden können, die einen großen Anreiz haben, ihre Branche als zukunftssträftig darzustellen. Darüber hinaus werden Gegenreaktionen des Handelspartners provoziert, die sogar bis zu Handelskriegen ausarten können.

Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, ob sich die EU nicht selbst einen Gefallen damit täte, die Zölle vollständig – oder zumindest in vielen Sektoren –

aufzuheben. Dies wäre ein Schritt, Unternehmen und Konsumenten von Kosten zu entlasten, ohne dass deutlich erhöhte Anpassungskosten für die mit Importen konkurrierenden Unternehmen entstünden. Einnahmehausfälle des Staates würden durch Kostensenkungen in der Zollverwaltung weitgehend kompensiert.

Problematisch wäre die unilaterale Zollsenkung allerdings in verhandlungstechnischer Sicht. Denn internationale Verhandlungen über den weiteren Abbau von Zöllen werden nach einem merkantilistischen Muster geführt. Der Abbau eigener Handelshemmnisse wird nach diesem Konzept als Konzession gewertet. Mit der unilateralen Zollsenkung würde die EU somit Spielmasse aus der Hand geben.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass auch außerhalb der WTO-Verhandlungen ein Zollabbau erreicht wird. Zwar geht es für Entwicklungs- und Schwellenländer nicht darum, Restzölle aus Gründen des Verwaltungsaufwands zu beseitigen, sondern darum, ihre Integration in die Weltwirtschaft durch die Absenkung ihrer Zollsätze auf ein erträgliches Maß zu fördern. Doch auch hier wächst die Erkenntnis, dass überhöhte Zollsätze der eigenen Volkswirtschaft Schaden zufügen. Die Senkung fast prohibitiv hoher Zölle kann durch das erhöhte Importvolumen und eine verringerte Korruption die Zolleinnahmen absolut erhöhen. Dass ein Trend zur unilateralen Zollsenkung keineswegs unrealistisch ist, sondern den Realitäten entspricht, zeigen nicht nur die Statistiken, sondern etwa auch die neuesten Entwicklungen in Indien. Hier wurden im Zuge der Wirtschaftsreform die Spitzenzölle und auch das Zollniveau wiederholt deutlich gesenkt.

4.3 Bilaterale Abkommen

Wie die Analyse in den Kapiteln 2 und 3 gezeigt hat, scheint der Trend zu bilateralen Abkommen derzeit überhand zu nehmen und trägt teilweise Züge eines Race for Markets. Die Vielzahl sich überschneidender Abkommen (Spaghettischlüssel-Phänomen) sowie die damit verbundenen teilweise sehr komplizierten Ursprungsregeln erhöhen die Transaktionskosten des Welthandels und benachteiligen kleinere Unternehmen – und besonders Firmen in Entwicklungsländern.

Gleichzeitig ist aus Sicht eines einzelnen Akteurs dieser Trend als gegeben hinzunehmen. Daher stimmt die EU-Perspektive hier nicht notwendig mit der globalen wohlfahrtsökonomischen Sicht überein. Aus EU-Sicht stellt sich die Frage, mit welchen Handelspartnern bilaterale Handelsabkommen besonders erfolgreich versprechend sind. Dabei geraten zunächst vor allem die USA in den Fokus, auf die im Jahr 2003 mehr als ein Viertel der Extra-EU-Exporte entfiel. Momentan herrscht zwischen den führenden OECD-Ländern ein stillschweigendes Übereinkommen, auf regionale Handelsabkommen zwischen Industrieländern verschiedener Weltregionen zu verzichten.

Die Absatzmärkte der EU-25

Tabelle 3

	Anteil am Extra-Export 2003 in Prozent	Veränderung des Anteils 1999–2003 in Prozentpunkten
Europa ohne EU-25	24,8	2,3
darunter:		
Schweiz	8,1	-1,2
Norwegen	3,1	-0,3
Türkei	3,3	0,3
Bulgarien, Rumänien	2,3	0,8
Amerika	34,0	-3,2
darunter:		
NAFTA	29,7	-1,3
darunter:		
USA	25,7	-1,4
Kanada	2,4	0,0
Lateinamerika	5,0	-1,7
Asien	29,4	1,3
darunter:		
Japan	4,6	-0,5
China	4,7	1,8
ASEAN	4,4	-0,2
Dynamische Asiatische Volkswirtschaften (DAV)	8,5	-0,7
GUS	6,0	2,4
darunter:		
Russische Föderation	4,2	1,8
Ozeanien	2,5	0,0
Afrika	8,0	-0,4
nicht erfasst	1,3	0,0
Nachrichtlich:		
AKP-Länder	4,8	0,0
Mittelmeerraum	11,4	-0,3

NAFTA: USA, Kanada, Mexiko;
 ASEAN: Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Myanmar, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam;

DAV: Hongkong, Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand;
 Ozeanien: einschließlich Australien, Neuseeland, Polargebiete.

Quellen: Eurostat (New Cronos-Datenbank), eigene Berechnungen

Transatlantische Freihandelszone

Allerdings gibt es seit vielen Jahren immer wieder Vorstöße aus der Wirtschaft und Teilen der Politik, ein transatlantisches Freihandelsabkommen zu schaffen.⁵⁴ Diese Bestrebungen erfahren von den Regierungen aber bislang eine klare Abfuhr. Stattdessen werden verschiedene Kooperationsforen genutzt, um nicht-tarifäre Handelshemmnisse abzubauen (zum Beispiel der so genannte Transatlantic Business Dialogue).

Die Zollsätze im transatlantischen Handel sind im Durchschnitt relativ gering. Der transatlantische Handel wird sehr viel stärker von einer Vielzahl von nicht-tarifären Problemen beeinträchtigt. Diese Probleme betreffen in erster Linie Fragen

der Zusammenarbeit von Behörden und der Legislative. So geht es beispielsweise um die gegenseitige Anerkennung von Standards und Zertifizierungen, hohen bürokratischen Aufwand für die Entsendung von Personal, Probleme bei der

Zollabwicklung (zum Beispiel national unterschiedliche Anwendung der EU-Zollregelungen) und divergierende Rechtssetzungen. Die konkreten Probleme sind in den letzten Jahren wiederholt durch diverse Gremien der Wirtschaft benannt worden. Es wurde an die politisch Verantwortlichen appelliert, Schritte zur Überwindung der Handelshemmnisse einzuleiten. Da dies in der Regel die Einbeziehung und aktive Mitwirkung der Parlamente und Behörden erfordern würde, sind die Ergebnisse dieser Bemühungen eher bescheiden.

Während ein transatlantisches Freihandelsabkommen bislang als Tabu galt, werden Abkommen innerhalb der Weltregionen (zum Beispiel USA mit Kanada oder die EU selbst) hingegen als legitim angesehen. Hintergrund für die starke Zurückhaltung der Industriestaaten, regionenübergreifende Bündnisse untereinander zu schaffen, ist die Ansicht, dass diese zwischen einzelnen wichtigen Industrieländern zu erheblichen handelsschaffenden und handelsumlenkenden Effekten führen und gleichzeitig Drittländer erheblich benachteiligt würden. Regelten die EU und die USA ihren Handel bilateral, so das Argument, verlöre die multilaterale Handelsordnung erheblich an Bedeutung. Mit Rücksicht auf das multilaterale System sollen deswegen zwar nicht-tarifäre Handelsbarrieren beseitigt werden, so zum Beispiel durch die gegenseitige Anerkennung von Zertifizierungsverfahren (Mutual Recognition Agreements), doch keineswegs die Zölle. Damit legen sich die Industrieländer selbst mit Rücksicht auf weniger entwickelte Länder Bürden auf.

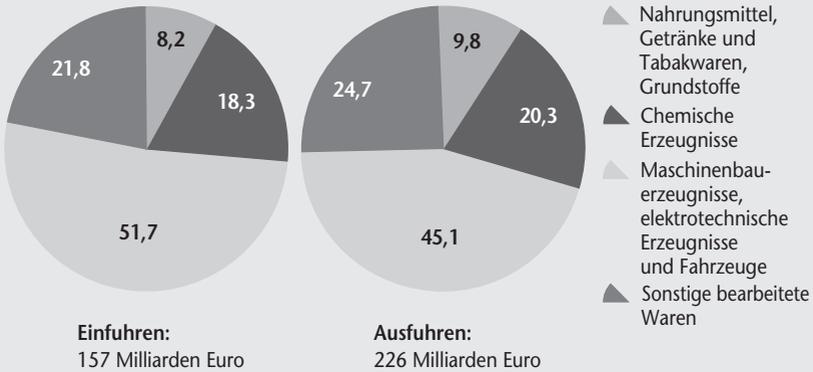
Dieses Paradigma, auch auf Zölle umfassende bilaterale Abkommen zwischen den „Elefanten“ des Welthandels mit Rücksicht auf die WTO zu verzichten, kann mit verschiedenen Argumenten konfrontiert werden:

- Das Rechtssystem WTO würde auch durch bilaterale Abkommen nicht zwangsläufig in Frage gestellt. Die Streitbeilegung ist in bilateralen Abkommen oftmals nur recht unverbindlich, auf traditionellem diplomatisch-konsultativen Wege geregelt. Eine unabhängige Stelle mit richterlichen Funktionen ist meist nicht vorgesehen. Retorsionsmaßnahmen, die Regelverletzungen wirksam sanktionieren, gibt es infolgedessen bilateral oft nicht. So tragen zum Beispiel Kanada und die USA trotz NAFTA ihre Handelsstreitigkeiten häufig nach wie vor durch die WTO aus. Als Gegenbeispiel kann freilich die EU dienen, die Handelsstreitigkeiten zwischen ihren Mitgliedern intern regelt. Doch ist das Rechtssystem EU (mit dem Europäischen Gerichtshof) weltweit ein Einzelfall, der nur auf der Grundlage einer tief greifenden Integration und der Souveränitätsübergabe an supranationale Institution möglich geworden ist.
- Der Handel zwischen den Industrieländern besteht weit gehend aus ähnlichen Produkten. Zwischen der EU und den USA konzentriert sich der gegenseitige

Struktur des transatlantischen Handels

Abbildung 5

Anteil am gesamten Handel der EU-25 mit den USA in Prozent



Stand: 2003

Quellen: Eurostat (New Cronos-Datenbank); eigene Berechnungen

Warenaustausch etwa auf höherwertige Industrierzeugnisse (Abbildung 5). So werden in den USA Automobile aus der EU abgesetzt und umgekehrt. Handel vollzieht sich dementsprechend kaum auf der Basis komparativer Kostenvorteile. Vielmehr nutzen Unternehmen steigende Skalenerträge und die Chance, mehrere Märkte von einem Produktionsstandort aus zu bedienen. Außerdem schätzen Konsumenten eine große Auswahl, und durch internationalen Handel wächst die Wahlmöglichkeit. Ursächlich für den starken Handel zwischen den Industrieländern ist oft die fortschreitende unternehmensbezogene Integration der Märkte. Geprägt werden die Wirtschaftsbeziehungen zudem durch enge Investitionsverflechtungen und Intrafirmenhandel. Multinationale Firmen investieren international, und Handel vollzieht sich zwischen den Betrieben eines Unternehmens in unterschiedlichen Ländern. Dies gilt in besonders starkem Maße für die EU und die USA. So entfielen im Jahr 2002 rund 57 Prozent der Exporte der EU in die USA auf Handel zwischen verbundenen Unternehmen. Für Deutschland liegt diese Quote sogar bei rund 67 Prozent (Hamilton/Quinlan, 2004). Ein transatlantischer Zollabbau von Industriegütern ist vor diesem Hintergrund weniger problematisch.⁵⁵ Denn an diesen Determinanten für den Handel zwischen Industrieländern ändert sich auch durch bilaterale Abkommen über Zölle nichts Wesentliches. Dies trifft vor allem auf die intensive Verflechtung im Zuge multinationaler Unternehmen zu. Hinzu kommt, dass moderne Industrieerzeugnisse, bei denen etwa Marketing und After-sale-Service eine wichtige

Rolle spielen, kaum durch niedrige Zölle geschützt werden (siehe Kapitel 4.2). Handelsumlenkende Auswirkungen auf dritte Industrieländer sind gleichwohl nicht vollständig auszuschließen. Zwar gilt auch hier das Argument, dass die Zollsätze relativ niedrig sind. Demgegenüber werden zwischen Industrieländern jedoch ähnliche Produkte (zum Beispiel Autos, Maschinen) gehandelt, bei denen der jeweilige Wettbewerbsvorsprung eines Landes wesentlich geringer ist als etwa im Handel unterschiedlicher Produkte (zum Beispiel Bekleidung, Maschinen) mit Entwicklungsländern. Ein Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU könnte dementsprechend in erster Linie andere OECD-Länder wie etwa Japan geringfügig tangieren. Das gilt in etwas stärkerem Maße, wenn wichtige handelsrelevante Bereiche liberalisiert werden, die über Zölle hinausgehen und in denen die Handelsbarrieren noch deutlich höher liegen. Diesen Diskriminierungen könnte auf verschiedene Weise entgegengewirkt werden: durch die Möglichkeit für andere Staaten, dem Bündnis beizutreten (offener Regionalismus, vergleiche Langhammer et al., 2002), durch den Parallelabschluss verschiedener Abkommen oder vorzugsweise den Abschluss eines Abkommens, das von vornherein die führenden Industrienationen einschließt (Kapitel 4.4).

- Gleichzeitig dürften bei einer Abschaffung der Zölle zwischen EU und USA gegenüber den ärmeren Entwicklungsländern keine maßgeblichen Handelsverzerrungen entstehen.⁵⁶ So wird beispielsweise weder die amerikanische noch die europäische Bekleidungsindustrie durch ein bilaterales Abkommen zwischen EU und USA im Vergleich zu ihrer chinesischen Konkurrenz maßgeblich an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen, weil der chinesische Kostenvorteil erheblich größer als die Zollhöhe auf die meisten Bekleidungsprodukte ist. In den letzten Jahren haben Wechselkursschwankungen zu erheblich stärkeren Kostenverschiebungen geführt, als dies ein Wegfall der Zölle bewirken würde, ohne dass dies gravierende Effekte auf die Grundstruktur des Handels hatte. Das heißt, die Märkte zwischen den Produkten der Industrieländer und den Importen aus Entwicklungsländern sind relativ stark segmentiert, so dass der Wegfall der Kostenbelastung durch den Zoll in Höhe weniger Prozentpunkte keine wesentlichen Auswirkungen auf die Richtung der Handelsströme haben dürfte. Ein zentraler Auslöser für den Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die unterschiedliche Faktorausstattung, bliebe durch regionale Handelsabkommen zwischen Industriestaaten unbeeinflusst. Soweit es dennoch gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern – wenngleich eingeschränkt – zu gewissen handelsverzerrenden Wirkungen käme, könnten diese durch die Wachstumsvorteile des diskutierten Abkommens und die damit verbundenen steigenden Einkommen sowie eine höhere Importnachfrage der Bündnispartner gemindert werden. Zudem könnte man gleichzeitig auch

zur Schließung eines solchen Bündnisses die Zollsätze gegenüber Drittstaaten autonom reduzieren.

Bei näherem Hinsehen muss das Paradigma, wonach eine transatlantische Freihandelszone unter Einschluss von Zöllen dem Welthandel ökonomisch betrachtet großen Schaden zufügen würde, also relativiert werden. Gleichwohl ist ein solcher Schritt nicht unbedingt empfehlenswert.

So sollte man sich makroökonomisch von einer solchen Freihandelszone nicht zu viel versprechen, da der bilaterale Handel durch die niedrigen Zollniveaus schon stark liberalisiert ist (Langhammer et al., 2002). Auch bei den nicht-tarifären Handelshemmnissen bewegen sich die Probleme gesamtwirtschaftlich betrachtet eher im Bereich des „fine tuning“. Die multilaterale Liberalisierung ist demgegenüber weitaus bedeutsamer. So kommen zum Beispiel Baldwin und Francois (1996) zum Ergebnis, dass bei Schaffung eines transatlantischen Wirtschaftsraums sowohl in der EU als auch innerhalb der NAFTA ein BIP-Zuwachs von jeweils etwa 20 Milliarden US-Dollar (zu Preisen von 1992) zu erwarten ist, während durch eine weltweite Liberalisierung für die EU-15 etwa 220 Milliarden US-Dollar und für die NAFTA 90 Milliarden US-Dollar erzielbar wären. Darüber hinaus wäre auch ein plurilateraler Ansatz ähnlichen Umfangs im Rahmen der OECD denkbar, der ebenfalls zu deutlich höheren Wohlfahrtsgewinnen führen würde als ein Bündnis EU–USA (Kapitel 4.4).

Ein transatlantisches Freihandelsabkommen darf darüber hinaus nicht nur ökonomisch, sondern muss auch politisch beurteilt werden. EU und USA sind politisch tragende Säulen des multilateralen Systems. Ungeachtet der ökonomisch relativ bescheidenen Wirkungen würden sie mit einem bilateralen Freihandelsabkommen ein politisches Signal senden, das wohl auf eine Schwächung der WTO hinausliefere.

Transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen

Ein Lösungsansatz, der sowohl den besonderen transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen als auch der politischen Gesamtverantwortung der beiden „Elefanten“ Rechnung trägt, bietet sich deswegen an. Die Vorgehensweise besteht dabei aus zwei Elementen:

- Ein Element, das dazu beitragen könnte, dem Ziel eines transatlantischen Wirtschaftsraums noch näher zu kommen, wäre ein bilaterales Handels- und Investitionsabkommen, das Zölle mit Rücksicht auf multilaterale Zollsenkungen ausschließt. Ein solches, bisweilen als Freundschaftsabkommen bezeichnetes Vertragswerk⁵⁷ würde insbesondere spezielle und eher technische Fragen des bilateralen Dienstleistungshandels, der technischen Regulierung sowie

Investitions- und Wettbewerbsthemen regeln. Es würde damit dem Ansatz des zwischen der EU und Kanada angestrebten „Trade and Investment Enhancement Agreement“ folgen. Ein derartiges Vertragswerk böte einen rechtlichen Rahmen, um die Zusammenarbeit von Behörden und Legislative zu verbessern und für die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen angemessene Regelungen zu treffen. Gegenüber Drittstaaten wären diskriminierende Wirkungen dieser regulatorischen Feinabstimmung nicht vollständig auszuschließen, sie blieben jedoch begrenzt.⁵⁸ Natürlich stünde ein solches Vertragswerk vor der Herausforderung, über gute Absichtserklärungen hinauszugehen und tatsächlich Regelungen und Mechanismen zu finden, die die bestehenden Probleme beseitigen. Es ist jedoch nicht klar, ob diese hoch gesteckten Erwartungen tatsächlich erfüllt werden könnten.

- Für den Zollbereich würde man in Anbetracht der gemeinsamen politischen Verantwortung für das multilaterale System weiterhin auf Lösungen unter dem Dach der WTO bauen (allgemeine Zollsenkungsformel und plurilaterale Sektorvorstöße, siehe Kapitel 4.4). Ziel wäre es, durch eine ambitionierte multilaterale Zoll-Eliminierung den Großteil des transatlantischen Handels zollfrei zu stellen. Dies wäre das zweite Element der transatlantischen Strategie.

Abkommen mit Entwicklungs- und Schwellenländern

Nimmt man lediglich das Eigeninteresse der EU in den Blick, geht es erneut um die Identifizierung besonders wichtiger Handelspartner unter den aufstrebenden Schwellenländern (zum Beispiel China), die durch hohes Wachstum langfristig hervorragende Perspektiven für einen Ausbau der Handelsbeziehungen bieten.

Im Vergleich zu den Abkommen zwischen Industrieländern sind die häufig vorkommenden Freihandelsabkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern aber möglicherweise problematischer, weil sie zu Diskriminierungen zwischen Entwicklungsländern mit ähnlichen Exportprodukten führen.

Sehr kritisch zu sehen sind in erster Linie politisch oder historisch motivierte Handelsabkommen.⁵⁹ So diskriminiert die EU zum Beispiel in ihrer Handelspolitik zwischen den Ex-Kolonien ihrer Mitgliedstaaten (Gruppe der AKP-Länder) und Entwicklungsländern ohne europäische Kolonialvergangenheit. Auch aus eigennütziger Sicht der EU sind Zweifel an dieser Strategie zu äußern. So stehen die Ressourcen, die in die Verhandlungen investiert werden, und das Mehr an Transaktionskosten (Regelungsdickicht) oft in keinem vernünftigen Verhältnis zum Handelsvolumen.⁶⁰

Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Entwicklungsländern zumindest etwas vorzubeugen, vor allem aber um die Transaktionskosten nicht über Gebühr

zu erhöhen, bietet es sich für die EU an, mit bereits bestehenden regionalen Bündnissen zu verhandeln, die möglichst viele Länder umfassen. Ein Beispiel für solche Verhandlungen sind die Gespräche zwischen EU und MERCOSUR. Der Reiz solcher Verhandlungen liegt besonders darin, dass „mit einer Klappe“ gleich mehrere Länder einbezogen werden können und für alle Länder die gleichen Regeln gelten. So werden zwischen den beteiligten Ländern beispielsweise die gleichen Ursprungsregeln angewendet. Vor allem aber schließt man Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Teilnehmerländern von vornherein aus. Problematisch ist allerdings, dass viele Entwicklungsländer noch keine stabilen Freihandelsabkommen oder Zollunionen gebildet haben, sondern selbst noch im Aufbau dieser Abkommen sind. So wurde zum Beispiel die Stabilität des MERCOSUR durch die Finanzkrise Argentiniens erheblich beeinträchtigt und auch die ASEAN-Länder sind noch weit davon entfernt, die Asean Free Trade Area (AFTA) zu vollenden. Die Verhandlungen mit einer in sich noch nicht stabilen Region gestalten sich langwierig. Häufig bewegen sich Zollangebote auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Teilnehmerländer. Die Verhandlungen mit einer Staatengruppe sind also schwieriger als mit einem einzelnen Land.

Abkommen anderer Staaten mit Entwicklungsländern

Aus Sicht der EU sind regionale Handelsabkommen zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern differenziert zu betrachten. Insgesamt nutzen diese Staaten die Chancen für eine stärkere Süd-Süd-Kooperation immer stärker. So werden die ASEAN-Länder längerfristig nicht nur untereinander Zollfreiheit einführen, sondern auch Freihandel mit Indien und China. Auch in Afrika wird die regionale Kooperation stärker. Hingegen gibt es kaum regionenübergreifende Süd-Süd-Initiativen.⁶¹

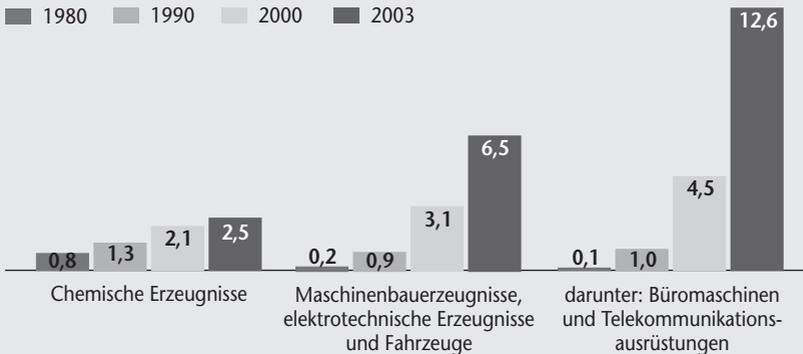
Zu Recht lösen in Europa Freihandelsabkommen zwischen den rasant wachsenden Schwellenländern – insbesondere China und regionalen Nachbarn – große Sorge aus. Denn durch ihren rasanten technologischen Fortschritt dringen die Schwellenländer und vor allem China in Märkte und Marktsegmente vor, die bislang den Industrieländern vorbehalten waren (Abbildung 6). Dieser wirtschaftliche und technologische Aufholprozess verbunden mit einer regionalen handelspolitischen Integration kann die Wettbewerbsstellung der außen vor bleibenden Industrieländer empfindlich beeinträchtigen.

Aus Sicht der EU dürften die handelsumlenkenden Wirkungen zu ihren Lasten noch erheblich größer werden, da die großen Industrieländer wie Japan und die USA dabei sind, sich über bilaterale Abkommen einen besseren Zugang zu den stark wachsenden Märkten in Asien zu verschaffen.

China: Weltmarktanteil bei modernen Industrieprodukten

Abbildung 6

Anteil an den weltweiten Exporten in Prozent



Quellen: WTO, Statistical Database (<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language> [Stand: 29. November 2004]); eigene Berechnungen

Für die Handelspolitik der EU stellt sich folglich die Aufgabe, die Machbarkeit eines bilateralen Abkommens mit den neuen außereuropäischen Integrationsräumen gerade in Asien auszuloten. Im Rahmen der EU-ASEAN Trade Initiative (TREATI) sind hier erste Ansätze gemacht. Zudem sind vermehrt Forderungen aus Politik und Wirtschaft in Deutschland zu vernehmen, ein Freihandelsabkommen mit ASEAN zu schließen.⁶²

Alles in allem muss die EU den Trend zu einer immer stärkeren Regionalisierung des Welthandels als gegeben hinnehmen. Sie kann ihn politisch nicht umkehren. Dies gilt erst recht angesichts der Tatsache, dass sie selbst das Musterbeispiel für einen tief greifenden und gelungenen regionalen Integrationsprozess ist und seit Jahrzehnten ihre Handelsbeziehungen zu Drittstaaten durch eine Vielzahl von bilateralen Abkommen regelt. Zweifellos ist das Argument zutreffend, dass die Regionalisierung den Druck auf den WTO-Prozess schmälert, zu Verhandlungsergebnissen zu gelangen – und auf diesem Weg die Kompromissbereitschaft der WTO-Mitglieder mindern kann.

Dennoch sollte die EU in ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse auch in Zukunft die Möglichkeiten bilateraler und regionaler Abkommen im Auge behalten.⁶³ Wenn sie sich für neue bilaterale Abkommen entscheidet, sollte sie die vielfältigen Chancen, die über den Zollabbau hinausgehen, konsequent nutzen (Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse und Fortschritt bei Themen wie Dienstleistungen, Standards, Investitions- und Wettbewerbsfragen). Abkommen

sollten nur mit ökonomisch relevanten Handelspartnern angestrebt werden. Gefragt sind also bilaterale Abkommen – möglichst jedoch Vereinbarungen mit bereits bestehenden Regionalverbänden –, die zu einer tiefen und wirtschaftlich relevanten Integration führen.

4.4 Plurilaterale Varianten

Als plurilaterale Varianten kann man Ansätze verstehen, bei denen eine größere Anzahl von Teilnehmerländern einem Abkommen beitrifft, jedoch keineswegs der gesamte Mitgliederkreis der WTO. Plurilaterale Abkommen können sowohl organisatorisch unter dem Dach der WTO verankert sein als auch unabhängig davon existieren.

Die WTO ist zwar vom Grundansatz her eine multilaterale Organisation, die auf dem Prinzip basiert „gleiche Regeln für alle“, und die wesentlichen rechtlichen Säulen (GATT/GATS/TRIPS) sind für alle WTO-Mitglieder bindend. Ein der WTO beitretendes Land kann sich im Grundsatz nicht von einzelnen Abkommen ausnehmen (also zum Beispiel das GATT anwenden, sich aber von TRIPS ausnehmen). Dennoch gibt es einige Abkommen, die für die WTO-Mitglieder fakultativ sind – so zum Beispiel das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen. Ihm sind nur 28 WTO-Mitglieder beigetreten. Die Rechte und Pflichten, die aus diesen Abkommen erwachsen, gelten nur für die Mitglieder. Das heißt: Nicht-diskriminierenden Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten gewähren sich nur die Teilnehmer des Abkommens untereinander. Dies ist eine Ausnahme vom Prinzip der Meistbegünstigung. Gleichzeitig steht es sämtlichen Mitgliedern der WTO offen, dem Abkommen beizutreten. Es handelt sich also um keinen geschlossenen Club, sondern um ein offenes Gebilde. Damit ist eine wichtige Anforderung erfüllt, die aus der theoretischen Analyse abgeleitet wurde (Kapitel 3.2). Ein wichtiger Vorteil eines plurilateralen Abkommens unter dem Dach der WTO liegt darin, dass bereits während der Aushandlung eine hohe Transparenz besteht und alle Mitglieder die Möglichkeit haben, sich an der Aushandlung zu beteiligen. Außerdem muss das Abkommen von sämtlichen WTO-Mitgliedern – also auch von denjenigen die ihm nicht beitreten wollen – akzeptiert werden. Dadurch wird sichergestellt, dass das Abkommen nicht die außen vor stehenden Länder gegen ihren Willen schlechter stellt.

Der große verhandlungstechnische Vorteil ist, dass plurilaterale Abkommen politisch auch dann durchsetzbar sein können, wenn einige WTO-Mitglieder gegen ein bestimmtes Regelungsgebiet Vorbehalte geltend machen. Dies trifft zum Beispiel auf die Themen Investitionen und Wettbewerb zu. Eine Reihe von Entwicklungsländern widersetzt sich multilateralen Investitionsregeln, weil sie

ihren politischen Handlungsspielraum nicht einengen möchten und sich keine unmittelbaren Vorteile von solchen Regeln versprechen.

Vom Verhandlungsgeschehen her sind die Grenzen zwischen dem plurilateralen und multilateralen Ansatz verschwommen. Denn auch im Rahmen von multilateralen Verhandlungen beteiligen sich bei weitem nicht alle WTO-Mitglieder aktiv. Vielmehr können in der Regel vier Gruppen von Mitgliedern ausgemacht werden: Erstens Mitglieder, die eigenständige Positionen vertreten und aktiv an den Verhandlungen teilnehmen. Zweitens Mitglieder, die für eine Gruppe von Ländern eine Sprecherrolle übernehmen. Die dritte Gruppe besteht aus Ländern, die sich beim Verhandlungsgeschehen weitgehend von den Sprechern vertreten lassen. Viertens gibt es Länder, die an den Verhandlungen nicht durch eigenständige Positionen teilnehmen, sondern die über das endgültige Verhandlungsergebnis urteilen (und in der Regel mangels eigener Interessen zustimmen). In dieser Hinsicht sind also auch eigentlich multilaterale Verhandlungen de facto plurilateral. Von plurilateralen Verhandlungen spricht man insofern dann, wenn einige Länder, die sich normalerweise aktiv in den multilateralen Verhandlungsprozess einbringen, aus politischen Gründen nicht mitziehen.

Ein großer Vorteil ist auch, dass diese Abkommen der WTO-Streitbeilegung unterworfen werden können, also einem wirksamen System der Durchsetzung. Damit wird sichergestellt, dass die Abkommen nicht bloße Empfehlungen darstellen, sondern bindende Regelungen.

Zölle

Plurilaterale sektorale Vorstöße zur vollständigen Beseitigung von Zöllen in wichtigen Sektoren sind unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten sehr reizvoll. Unter taktischen Aspekten kommt es aber wesentlich darauf an, die Verhandlungen über multilaterale Zollsenkungen nicht durch parallel laufende Aktivitäten zu schwächen.

Die Zollabbaumodalitäten der WTO-Runde sehen als Grundlage eine allgemeine Zollsenkungsformel vor, die über alle nicht-agrarischen Sektoren angewendet werden soll. Außerdem werden sektorale Optionen ermöglicht, die über den Zollsenkungsumfang der allgemeinen Formel hinausgehen. In dieser Hinsicht enthalten die Modalitäten eine plurilaterale Komponente, die genutzt werden sollte. Plurilaterale Vorstöße zur Abschaffung von Industriezöllen in einzelnen Sektoren sind also mit der Doha-Runde vereinbar. Vorbilder hierfür gibt es bereits. So ist das Information Technology Agreement aus dem Jahre 1996 eine plurilaterale Vereinbarung, die für Produkte der Informationstechnologie Zollfreiheit vorsieht. Ausschlaggebend für dieses Abkommen war die Erkenntnis, dass auf

einen relativ kleinen Teil der WTO-Mitglieder nahezu der gesamte Handel von IT-Produkten entfällt und man den Handel mit diesem Innovationsmotor nicht durch Zölle einschränken sollte. Das Abkommen wurde gültig, nachdem es von Ländern unterzeichnet wurde, die insgesamt mehr als 90 Prozent des internationalen Handels mit Produkten der Informationstechnologie bestreiten. Bereits mit der Gründung der WTO einher geht das Medical-Abkommen, das auf Medizinprodukte Zollfreiheit vorsieht. Dieses Abkommen hat einen eher entwicklungspolitischen Hintergrund (keine Beschränkung des Handels mit lebensnotwendigen Produkten). Beide Abkommen haben einen plurilateralen Teilnehmerkreis und räumen sämtlichen WTO-Mitgliedern Zollfreiheit auf die betreffenden Produkte ein.⁶⁴ Hierin liegt ein besonderer Charme dieses Ansatzes.

Analog zum ITA könnten zum Beispiel vor allem die OECD-Länder übereinkommen, den vollständigen Abbau von Zöllen in denjenigen Branchen vorzunehmen, in denen die beteiligten Staaten den Welthandel dominieren. Den übrigen WTO-Mitgliedern würden diese Zollsenkungen über die Meistbegünstigungsregel geschenkt. Für die betreffenden Wirtschaftszweige könnte man einen spezifischen Schwellenwert festlegen, ab dem das Abkommen wirksam wird (kritische Masse der Teilnehmer). Wenn beispielsweise die teilnehmenden Länder weniger als 80, 85 oder 90 Prozent des Welthandels (wie beim ITA) bestreiten, kommt die Zollsenkung nicht zustande. Auf diese Weise würde verhindert, dass wichtige Akteure auf den jeweiligen Märkten eine Free-Rider-Position einnehmen, indem sie als Exporteure ohne Gegenleistung von den Zollsenkungen der Partnerländer profitieren.

Das Potenzial für diese Lösungen ist beachtlich. Abbildung 7 zeigt, dass allein schon die OECD-Länder (einschließlich der EU-25-Länder, die nicht OECD-Mitglieder sind) bei vielen modernen Industrieprodukten einen Anteil am Weltexport haben, der 85 Prozent (teilweise deutlich) überschreitet.⁶⁵ Das gilt etwa für chemische Produkte, für verschiedene Arten von Maschinen sowie vor allem für Straßenfahrzeuge und andere Beförderungsmittel.

Hier handelt es sich vorwiegend um Branchen mit einem intensiven intra-industriellen Handel, bei dem Zölle nur noch eine geringe Rolle spielen (vergleiche Kapitel 4.2). Allerdings würden aus der plurilateralen Zollsenkung bei denjenigen rohstoffnahen Branchen und Commodities, bei denen die OECD-Länder ebenfalls einen sehr großen Marktanteil haben, Wettbewerbswirkungen eintreten, die möglicherweise aus Sicht der Industrieländer nicht zu verkraften wären (Kapitel 4.2). Hier wäre folglich kaum mit einem sektorweiten Zollabbau zu rechnen.

Mit Blick auf die außen vor bleibenden Staaten, die eine Free-Rider-Position einnehmen, ist zu bedenken, dass die ärmeren Entwicklungsländer in der EU

ohnehin Zollfreiheit genießen und die weiter fortgeschritten teilweise Zollbefreiung. Die „Geschenke“, die man also den nicht-partizipierenden Entwicklungsländern gewährt, belaufen sich nicht auf den Meistbegünstigungs-Zoll, sondern auf den Präferenz-Zoll. Gleichzeitig entledigt man die Importeure und die Zollverwaltung vom bürokratischen Aufwand (Bestimmung des Präferenzursprungs).

Zudem kann man – wie bereits in Kapitel 4.2 im Einzelnen dargestellt ist – wohl darauf bauen, dass die außen vor bleibenden Länder zumindest auf längere Sicht weiterhin unilateral liberalisieren.

Ein plurilateraler Vorstoß der Industrieländer würde also die Zölle der nicht-teilnehmenden Entwicklungsländer nicht auf ewig festschreiben.

Auf den ersten Blick könnte das Erreichen einer Mindestschwelle von (beispielsweise) 90 Prozent Marktanteil der beteiligten Länder eine entscheidende Schwierigkeit bei diesem Liberalisierungsansatz bilden. Denn zu diesem Länderkreis gehören teilweise auch einige größere Schwellenländer, die in der Regel höhere Zollsätze auf die betreffenden Produkte erheben. Hier läge die Vermutung nahe, dass diese Staaten sich weigern könnten, die Zölle vollständig abzubauen, weil sie keine entsprechende Gegenleistung der OECD-Staaten erhalten, in

OECD-Länder: Anteil am Weltexport von modernen Industrieprodukten 2003

Abbildung 7

in Prozent

Straßenfahrzeuge (einschl. Luftkissenfahrzeuge) (SITC-Nr. 78)	94,9
Kraftmaschinen und -ausrüstungen (SITC-Nr. 71)	91,2
Andere Beförderungsmittel (SITC-Nr. 79)	89,5
Arbeitsmaschinen für besondere Zwecke (SITC-Nr. 72)	89,0
Metallbearbeitungsmaschinen (SITC-Nr. 73)	86,8
Maschinen, Apparate usw. für verschiedene Zwecke (SITC-Nr. 74)	86,5
Chemische Erzeugnisse (SITC-Nr. 5)	85,3
Andere Mess- und Prüfinstrumente usw. (SITC-Nr. 87)	83,1
Fotografische Apparate usw.; Uhrmacherwaren (SITC-Nr. 88)	72,5
Geräte für Nachrichtentechnik usw. (SITC-Nr. 76)	64,4
Andere elektrische Maschinen, Apparate, Geräte usw. (SITC-Nr. 77)	64,3
Büromaschinen, automatische Datenverarbeitungsmaschinen (SITC-Nr. 75)	55,2

OECD: einschließlich der EU-Staaten, die nicht Mitglied der OECD sind; Einteilung der Warengruppen gemäß dem Internationalen Warenverzeichnis für den Außenhandel (SITC-Rev. 3).

Quellen: OECD; UN; eigene Berechnungen

denen die Zollsätze wesentlich geringer sind. Dieses Argument lässt sich jedoch relativieren. Sofern der OECD-Raum der Hauptabsatzmarkt der betreffenden Schwellenländer ist, in den sie mehr ex- als importieren, sollten sie im eigenen Interesse dazu beitragen, dass die kritische Masse erreicht wird. Darüber hinaus dürfte der Zoll als Wettbewerbsschutz für die eigene Industrie (Erziehungszoll) zumindest dann mittelfristig verzichtbar sein, wenn das Land einen so hohen Weltmarktanteil hat, dass es zum Kreis der größeren Exporteure zählt. Letztlich wird die Entscheidung über eine Teilnahme an einem sektorspezifischen plurilateralen Abkommen aus der Sicht der größeren Schwellenländer freilich eine jeweils zu prüfende Einzelfallentscheidung bleiben.

Problematisch ist, dass durch sektorale Vorstöße die Ambitionen auf eine allgemeine Zolllenkung auf WTO-Ebene im Wege einer Formel abgeschwächt werden könnten. Aus diesen Gründen sollten sektorale Vorstöße erst dann konkretisiert werden, wenn Einigung auf eine allgemeine Zolllenkungsformel in der Doha-Runde erzielt werden konnte.

Neue Handelsthemen

Bei einigen der „neuen“ WTO-Themen geht es um Regeln, die man nicht in das klassische handelspolitische Muster der Konzession und Gegenkonzession einordnen kann. So führt zum Beispiel die Modernisierung der Zollabwicklung zu Vorteilen für alle am internationalen Handel beteiligten Länder. Die Schaffung einer intakten Wettbewerbsordnung ist wesentliches Element einer funktionierenden Marktwirtschaft. Verhandlungstechnisch kann es insofern verschmerzt werden, wenn nicht alle WTO-Mitglieder bei diesen Themen mitziehen. Die voranschreitenden Länder verschlechtern dadurch nicht ihre Verhandlungsposition bei den übrigen Themen (zum Beispiel Zölle).

Plurilaterale Abkommen sind freilich auch außerhalb der WTO möglich. Sie können unabhängig von internationalen Organisationen abgeschlossen werden oder in bestehende Organisationen eingebunden sein. Ein Beispiel für ein solches Abkommen ist das unter dem Dach der OECD angestrebte Multilaterale Investitionsabkommen (MAI). Die OECD-Länder sind im Vergleich zum Mitgliederkreis der WTO ökonomisch und politisch homogen, so dass es relativ leichter fallen sollte, gemeinschaftliche Regelungen herbeizuführen. Das Beispiel MAI verdeutlicht gleichzeitig die Nachteile dieser Regelungen außerhalb des WTO-Kontexts. Die nicht-partizipierenden Länder sind sehr viel stärker vom Verhandlungsgeschehen ausgeschlossen und können gegen die Etablierung des Abkommens auch kein Veto einlegen. Dadurch kann schnell Misstrauen entstehen, es würden Regelungen getroffen, die den Drittstaaten zum Nachteil gereichen.

Die gescheiterten Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen (MAI) unter dem Dach der OECD

Die Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen begannen unter dem Dach der OECD im September 1995. Das MAI sah sowohl Rechtssicherheit für die Investitions- als auch die Betreiberphase von Investitionen (post establishment) vor. Weitreichend war der Versuch, einen Top-down-Ansatz einzuführen, wonach die Teilnehmerländer die Einhaltung von Grundprinzipien wie die Nichtdiskriminierung von Investoren zugesichert und Ausnahmen hiervon explizit festgelegt hätten. Außerdem war ein Investor-Staat-Streitbeilegungssystem angedacht. Die zunächst wenig beachteten und von Experten geführten Verhandlungen gerieten im Laufe des Jahres 1997 zunehmend in die Kritik von Nichtregierungsorganisationen und Parlamentariern der OECD-Länder. Das MAI werde ohne demokratische Legitimation als Geheimverhandlung geführt und drohe die Souveränität der Staaten zu untergraben, so der Hauptvorwurf. Der öffentliche Widerstand auch von Seiten der Parlamente einiger Staaten wurde so stark, dass die Regierungen Anfang 1998 übereinkamen, die Verhandlungen zu unterbrechen. Frankreich erklärte Ende 1998, dass es sich an einer Wiederaufnahme der Verhandlungen nicht beteiligen werde. Das MAI war damit endgültig gescheitert (Böhmer, 1998).

Dies führt zu der Frage, ob ein plurilateraler Vorstoß bei Investitionsregeln, die in der WTO-Runde nicht vorangekommen sind, nicht zu erheblichen politischen Widerständen führen würde, die die WTO-Runde insgesamt gefährden könnten. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die Diskussionen über ein WTO-Investitionsabkommen von irrationalen, polemischen Auseinandersetzungen geprägt waren. Sie hatten wenig mit den konkreten Inhalten eines möglichen Abkommens zu tun und setzten sich nicht mit den konkreten Vorschlägen der EU auseinander, sondern verwendeten Drohszenarien bis hin zu Verschwörungstheorien. Man kann davon ausgehen, dass ähnliche Widerstände auch gegen ein plurilaterales Abkommen aufkommen würden. Im Falle der Verhandlungen unter dem Dach der WTO wären Auswirkungen auf die WTO-Runde nicht auszuschließen. Auch im Falle einer Verhandlung unter dem Dach der OECD müsste mit entsprechenden Widerständen gerechnet werden. Bei einer sorgfältigen Abwägung der Vor- und Nachteile eines solchen Abkommens mag man also durchaus zu dem Schluss kommen, dass es aus politischen Gründen momentan nicht opportun ist, plurilaterale Verhandlungen aufzunehmen. Zudem existieren bereits wie erwähnt (Kapitel 3.6) sehr viele bilaterale Investitionsabkommen, die zumindest Fragen des Investitionsschutzes regeln.

Derart starke politische Widerstände sind gegen ein Wettbewerbsabkommen nicht zu erwarten. Die Märkte vieler WTO-Mitglieder sind zu klein, um international wettbewerbspolitisch eine wichtige Rolle zu spielen. Deswegen ist es aus ökonomischen Gründen nicht unbedingt notwendig, sämtliche WTO-Mitglieder in ein Wettbewerbsabkommen einzuschließen. Außerdem können sich durch wett-

bewerbspolitische Regeln, die zwischen bestimmten Ländern vereinbart werden, positive Auswirkungen auf Drittstaaten ergeben, wenn etwa Exportkartelle aufgebrochen werden. Grundsätzlich sollten die vereinbarten wettbewerbspolitischen Regeln aus Effizienzgründen nicht nur den Mitgliedern, sondern auch allen Drittstaaten zugute kommen.

Unter diesen Voraussetzungen spricht nichts gegen ein plurilaterales Wettbewerbsabkommen, bei dem im Kern die OECD-Staaten teilnehmen. Ziel müsste es jedoch sein, die wichtigsten Schwellenländer ebenfalls zum Beitritt zu bewegen. Dazu muss jedoch noch sehr viel Überzeugungsarbeit geleistet werden, um vor allem die asiatischen Schwellenländer von der Vorteilhaftigkeit verbesserter Wettbewerbsregeln im Rahmen eines plurilateralen Abkommens zu überzeugen.

Hingegen besteht für ein plurilaterales Transparenzabkommen im öffentlichen Beschaffungswesen wenig Anlass. Das ursprünglich multilateral angedachte Abkommen hatte zum Ziel, Länder durch grundlegende Transparenzregeln an eine Mitgliedschaft im Government Procurement Agreement (GPA) heranzuführen. Da die plurilaterale Mitgliedschaft sich weitgehend auf die Teilnehmerländer am GPA beschränken dürfte – und diese Länder bereits die erheblich weiter reichenden Verpflichtungen eingegangen sind –, erübrigt sich ein solches Abkommen.

Plurilaterale Abkommen nur mit den Industrieländern?

Nach diesen Überlegungen stellt sich die Frage, ob die EU ihre besonders wichtigen „neuen Themen“ Wettbewerb und Investitionen plurilateral unter dem Dach der WTO mit einer möglichst großen Mitgliederzahl oder vorwiegend mit den Industrieländern der OECD weiter verfolgen sollte. Dabei kommt es wesentlich darauf an, ob zwischen den beteiligten Ländern Handlungsbedarf besteht. Auf jeden Fall erfordert die Frage, ob ein plurilaterales Investitions- und Wettbewerbsabkommen sinnvoll ist, eine gründliche Analyse der Verhältnisse zwischen den Partnerländern. So sind zum Beispiel der Investitionsschutz und die Liberalisierung für ausländische Direktinvestitionen in OECD-Ländern weit aus weniger drängende Probleme als in Entwicklungs- und Schwellenländern. Ein multilaterales Investitionsabkommen mit Letzteren würde vermutlich nicht viel mehr als bestimmte Grundregeln festlegen (Transparenz, Nichtdiskriminierung). Dies wäre für ein plurilaterales Abkommen unter OECD-Ländern eine sehr niedrige Zielmarke. Während ein plurilaterales Wettbewerbsabkommen mit vielen Mitgliedern auch aus dem Kreis der Entwicklungsländer möglicherweise lediglich die Etablierung von Wettbewerbsbehörden und bestimmte Grundregeln festlegen würde, kann ein plurilaterales Abkommen unter den Industrieländern sehr viel detailliertere Festlegungen enthalten, die dem Entwicklungsstand der

beteiligten Länder Rechnung tragen. Im OECD-Kreis ginge es in erster Linie um eine Harmonisierung der wettbewerbsrechtlichen Regeln, gemeinschaftliche Notifizierungsmechanismen, Fristen und eine verstärkte Kooperation.

Plurilaterale Abkommen müssen insofern keine Second-best-Lösung in dem Sinne sein, dass man versucht, seine ursprünglich multilateral angedachten Ziele in einem kleineren Kreis durchzusetzen. Sie können vielmehr eine Chance bieten, die Zielsetzung grundlegend neu zu überdenken und die Ambitionen höher zu stecken. Damit schmälert man allerdings tendenziell die Wahrscheinlichkeit, dass Nicht-Mitglieder zu dem Abkommen im Nachhinein dazustoßen. Aber die Erweiterung plurilateraler Abkommen, das zeigt etwa das Beispiel Government Procurement Agreement, ist ohnehin ein nur schwer abwägbarer politischer Prozess.

Ganz grundsätzlich gilt für plurilaterale Abkommen: Je nach Thema, das in diesen Bündnissen vorangetrieben werden soll, muss gesondert abgewägt werden:

- Ein tief gehendes Abkommen unter den OECD-Ländern ist dann sinnvoll, wenn hier noch nennenswerter Liberalisierungsbedarf besteht und mit Blick auf die Schwellen- und Entwicklungsländer in näherer Zukunft nicht mit einem umfassenden WTO-Abkommen zu rechnen ist. Die inhaltlichen Ambitionen in Bezug auf plurilaterale Abkommen im Hinblick auf ihre Erweiterungsfähigkeit tief zu hängen, wäre dann nicht gerechtfertigt.
- Soweit aber unter den OECD-Ländern bereits eine weit gehende Liberalisierung besteht und Defizite lediglich in den Schwellen- und Entwicklungsländern existieren, ist es sinnvoller, ein weniger tief gehendes Abkommen zu schließen, zu dem auch zumindest einige dieser Staaten beitreten würden.
- Letztlich stellt sich zudem die Frage, ob es bei neuen Themen nicht auch möglich ist, zwei unterschiedliche Abkommensstufen zu vereinbaren – eine tief gehende und eine eher rudimentäre. Allerdings ist diese Vorgehensweise beim Thema öffentliches Beschaffungswesen bislang nicht erfolgreich gewesen, weil sich vonseiten der Entwicklungsländer Widerstand selbst gegen ein rudimentäres Abkommen regte.

Eine WTO der zwei Geschwindigkeiten ist für wichtige neue Verhandlungsthemen (Wettbewerb, Standards, aber längerfristig auch Investitionen und andere Themen) möglicherweise die einzige Möglichkeit, multilateral voranzukommen. Insofern gehört das bei der Gründung der WTO hoch gehaltene Paradigma auf den Prüfstand, dass alle Abkommen möglichst für alle WTO-Mitglieder bindend sein sollten. Der Versuch, dieses Prinzip auch künftig fast ausnahmslos zu verfolgen, könnte einen hohen Preis haben, weil die WTO bei mangelnden Liberalisierungsfortschritten an Akzeptanz zu verlieren droht.

4.5 Empfehlungen für die Handelspolitik der EU

Trotz der beschriebenen Schwierigkeiten des WTO-Prozesses genießt die multilaterale Handelsordnung zu Recht Priorität. Dies sollte auch aus Sicht der EU weiterhin gelten. Denn durch eine substantielle Liberalisierung im Rahmen der WTO ergeben sich für die EU ungleich größere Wohlfahrtsgewinne als durch regionale Abkommen. Mit Hilfe einer weiteren multilateralen Liberalisierung kann sie gleichzeitig die Handelsumlenkungen reduzieren, die sie durch regionale Handelsabkommen anderer Länder untereinander negativ betreffen. Aus dem gleichen Grund sollte sie auf eine Stärkung der WTO-Regeln für regionale Handelsabkommen hinwirken (Kapitel 3.4 und 5).

Ausgehend von der Überlegung, dass die Beseitigung ihrer Zölle grundsätzlich im Eigeninteresse der EU ist, jedoch für das Geben und Nehmen der WTO-Verhandlungen politisch von Nachteil wäre, bietet sich ein plurilateraler Weg an. Die EU sollte Vorreiter sein für die vollständige Beseitigung von Zöllen in modernen Industriesektoren. Dieser Ansatz geht über die allgemeine Zollsenkung (-sformel) im Rahmen der WTO hinaus, ist aber mit den Modalitäten der Doha-Runde vereinbar. Dabei sollte sektorspezifisch eine kritische Masse von Teilnehmerländern festgelegt werden, die zusammen einen sehr hohen Anteil des Welthandels bestreiten. Den übrigen Staaten würde die Zollsenkung auf Meistbegünstigungsbasis „geschenkt“ (Vorbild Informationstechnologie-Abkommen).

Mit Blick auf die Vielzahl von bilateralen Abkommen, die in der jüngeren Vergangenheit geschlossen wurden, hat Kapitel 3 gezeigt, dass hierin ein Problem für die WTO und das reibungslose Funktionieren des Welthandels liegen kann. Möglicherweise steht daher das eigennützige Streben der EU nach weiteren bilateralen Bündnissen im Gegensatz zur multilateralen Lösung. Es stellt sich hiermit folglich die Frage, wie weit die EU als einer der wichtigsten Akteure in der Weltwirtschaft ihre eigenen Interessen grundsätzlichen welthandelspolitischen Überlegungen unterordnen und eine Vorbildfunktion übernehmen sollte, um auch andere Staaten zu einer stärkeren Disziplin zu bewegen.

Dieser Aspekt führt zusammen mit dem Transaktionskostenargument und der Tatsache, dass beschränkte Verhandlungskapazitäten möglichst effektiv genutzt werden müssen, zu der Forderung nach Selbstbeschränkung mit Blick auf weitere bilaterale Handelsabkommen. Soweit die EU – etwa weil ihre Eigeninteressen andernfalls zu sehr leiden würden – auf Basis dieser Überlegungen die Aufnahme von neuen Verhandlungen in Erwägung zieht, sollte sie eine Reihe von Kriterien berücksichtigen:

- Der oder die betreffenden Handelspartner sollten ökonomisch bedeutend sein und eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung aufweisen.

- Verhandelt werden sollte möglichst mit einer Gruppe von Ländern, die bereits untereinander Freihandel vereinbart hat. Damit werden auch Handelsverzerrungen zwischen diesen Ländern ausgeschlossen.
- Ziel des Abkommens sollte eine tiefe wirtschaftliche Integration sein. Neben Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen geht es dabei um die möglichst umfassende Liberalisierung des Dienstleistungshandels sowie die Einbindung von neuen Handelsthemen (Investitionen, Wettbewerb, Handelserleichterungen, öffentliches Beschaffungswesen, verbesserte regulatorische Zusammenarbeit).
- Im transatlantischen Verhältnis gibt es aufgrund der engen Investitionsbeziehungen sehr spezifische Probleme, die weitgehend unter die regulatorische Zusammenarbeit (Kooperation von Behörden und Legislative) fallen. Gleichzeitig haben sowohl die EU als auch die USA eine hohe politische Verantwortung für das multilaterale Handelssystem. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, technische Fragen des bilateralen Wirtschaftsverhältnisses im Rahmen eines transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens zu regeln und die Senkung der Zölle weiterhin unter dem Dach der WTO zu verfolgen.

Bei neuen Handelsthemen bietet es sich für die EU an, auf plurilaterale Lösungen zu setzen, wobei fallspezifisch zu entscheiden ist, ob eine tiefe Integration zwischen den OECD-Ländern oder/und eine eher rudimentäre unter Einschluss einer Reihe von Schwellenländern angestrebt wird.

5

Fazit

Das rasante Wachstum regionaler Handelsabkommen seit etwa Mitte der neunziger Jahre wirft vielfältige Fragen auf – nach den Ursachen dieser Entwicklung, aber auch und vor allem nach den Wohlfahrtswirkungen auf die Weltwirtschaft und den Effekten auf den Einigungsprozess im Rahmen der WTO. Zudem stellt sich aus Sicht der Europäischen Union die Frage, welche Elemente sie aus dem umfangreichen Menü der zur Verfügung stehenden handelspolitischen Optionen (uni-, bi-, plurilateral oder/und multilateral) wählen soll.

Eine Bestandsaufnahme der Entwicklung regionaler Handelsabkommen ergibt, dass sich seit den neunziger Jahren und zusätzlich verstärkt seit der Jahrtausendwende eine neue Phase mit einer zuvor nicht gekannten Dynamik eingestellt hat. Im Jahr 2005 dürfte nach WTO-Angaben rund die Hälfte des Welthandels innerhalb solcher Bündnisse abgewickelt werden.

Bemerkenswert und neu ist die starke Dominanz bilateraler Abkommen zwischen lediglich zwei Staaten. Sie machen rund 90 Prozent der seit 1995 geschlossenen und bis zum Mai 2004 bei der WTO gemeldeten über 200 Bündnisse aus.⁶⁶ Dahinter stehen vielfach Länder, die sich zu einer „Nabe“ mit zahlreichen „Speichen“ entwickeln. Dazu zählen eine Reihe von Staaten wie die USA, Mexiko, Chile und eine Reihe asiatischer Länder, die zuvor ausschließlich oder sehr weitgehend auf den multilateralen Einigungsprozess gesetzt haben. In jüngerer Zeit setzen diese Staaten jedoch aktiv auf bilaterale oder regionale Handelsabkommen und eifern darin dem Vorreiter dieses Weges, der Europäischen Union, nach, die zumindest seit Anfang des Jahrzehnts und der Doha-Welthandelsrunde keine neuen Verhandlungen mehr aufgenommen hat.

Weitere Dimensionen dieser neuen Phase liegen im größeren Umfang einer Reihe von Abkommen, die häufiger als zuvor über den reinen Zollabbau hinausgehen und Themen wie Dienstleistungen und Investitionen einschließen, ohne dabei allerdings tiefere Integrationsstufen wie Wirtschafts- und Währungsunionen anzustreben, wie es bei Bündnissen der früheren Phase teilweise der Fall war. Darüber hinaus gibt es Ansätze dafür, dass sich auf längere Sicht kontinentweite regionale Handelszonen in Europa (einschließlich Mittelmeerraum), Amerika, Asien und Afrika herausbilden könnten, die aber durchaus durch einige Handelsabkommen einzelner Staaten oder von Staatengruppen miteinander verbunden sein dürften.

Die hohe Dynamik beim Abschluss regionaler Handelsabkommen hat teilweise politische Gründe (zum Beispiel Friedenssicherung, politische Stabilität), aber häufig auch eine ganze Reihe wichtiger ökonomischer Motive. Dazu zählt in erster Linie die Hoffnung auf Wohlfahrtsgewinne durch eine stärkere internationale Arbeitsteilung. Damit verbunden ist aus merkantilistischer Sicht auch, dass regionale Handelsabkommen der eigenen Exportindustrie den Zugang zu ausländischen Absatzmärkten erleichtern oder ihn sichern helfen. So gibt es Anzeichen für einen gewissen Konkurrenzkampf der EU und der USA (und teils Japan) um für beide als Märkte attraktive Schwellenländer – etwa mit Blick auf Chile, Mexiko, MERCOSUR und die ostasiatische Region. Gerade aus Sicht von Entwicklungs- und Schwellenländern ist die Absatzmarkterschließung und -sicherung bei den häufig vorkommenden Abkommen mit Industrienationen in ihrer Nachbarschaft ebenfalls ein zentrales Motiv. Diese Staaten sehen in der Regionalisierung zudem eine Chance, die Glaubwürdigkeit marktwirtschaftlicher Reformen zu untermauern (Lock-in) und ausländische Investoren anzulocken.⁶⁷ Denn regionale Handelsabkommen bieten im Zeitalter der Globalisierung die Möglichkeit, dass die Industrienationen Länder in ihrer Nachbarschaft zu „verlängerten Werkbänken“

für die Auslagerung arbeitsintensiver Produktionsteile machen, die sie dann zollfrei reimportieren statt sie wie bisher im Inland zu produzieren. Als Ursache für die Dynamik der Regionalisierung ist der stagnierende WTO-Prozess zweifellos ebenfalls ein wichtiger Faktor, doch keineswegs allein ausschlaggebend.

Bei den Wohlfahrtswirkungen regionaler Handelsabkommen sind aus Sicht eines einzelnen Landes grundsätzlich zwei Effekte gegeneinander abzuwägen. Der positive Effekt der Handelsschaffung entsteht dadurch, dass durch eine Senkung der Handelsbarrieren gegenüber dem Partnerland heimische Produkte durch günstigere Güter aus dem Partnerland ersetzt werden. Der negative Effekt der Handelsumlenkung geht darauf zurück, dass möglicherweise effizientere Anbieter aus Nicht-Mitgliedstaaten, die durch das Bündnis diskriminiert werden, durch die Konkurrenten aus dem Partnerland ersetzt werden, die teurer sind und durch das Abkommen nur „künstlich“ günstiger anbieten können. Dies kann zu einer aus nationaler und globaler Sicht ineffizienten Spezialisierung und einer fragwürdigen Ressourcenallokation führen. Da der Nettowohlfahrtseffekt unklar bleibt, liefert die ökonomische Theorie somit – auch unter Einbeziehung neuerer Entwicklungen – keine eindeutigen Ergebnisse. Das gilt sowohl für die Sicht eines einzelnen Landes als auch für die globale Perspektive, bei der zudem die Benachteiligung der Drittländer einbezogen wird.

Auch empirische Untersuchungen liefern keine endgültige Klärung. So erhöhen die meisten regionalen Abkommen die Wohlfahrt der beteiligten Länder in begrenztem Maße, führen teilweise aber auch zu merklichen handelsumlenkenden Effekten zulasten von Drittländern. Allgemeingültige Aussagen sind kaum möglich, letztlich kommt es auf den Einzelfall an. Die weltweiten Wohlfahrtswirkungen werden von kaum einer Studie ausgewiesen und bleiben somit weitgehend unklar. Die Bündnisse sind allerdings zumeist nicht durch Abschottung gegenüber Drittstaaten geprägt. Auch eine protektionistisch motivierte Blockbildung, also der Aufbau handelspolitischer Festungen, ist nicht zu erkennen. Der Außenschutz wird – nicht zuletzt auch wegen der GATT-Vorschriften – im Zuge der Regionalisierung nicht systematisch erhöht, teilweise sogar gesenkt.

Letztlich lassen sich jedoch einige Tendenzaussagen ableiten, wie die Handelsschaffung erhöht, die Handelsumlenkung reduziert und somit die Wahrscheinlichkeit für positive Wohlfahrtseffekte gesteigert werden kann. Dies gilt beispielsweise umso eher,

- je größer die Kostenunterschiede zwischen den Partnerländern sind und je geringer sie zwischen den Mitgliedern und den Nicht-Mitgliedern sind;
- je höher die Zölle zwischen den Partnerländern waren und je geringer sie nach Bündnisschluss gegenüber den Nicht-Mitgliedern festgesetzt werden;

- je offener ein Bündnis für den Beitritt von Drittstaaten ist, die sich möglicherweise benachteiligt fühlen.

Darüber hinaus muss zusätzlich bedacht werden, dass die Vielzahl von sich überschneidenden Handelsabkommen (Spaghetti-Schüssel-Phänomen) die Transaktionskosten des Welthandels erhöht und wie Sand im Getriebe wirkt. Dieser Effekt wird durch komplizierte Ursprungsregeln noch erheblich verstärkt.

Außerdem haben einzelne Staaten einen großen Anreiz, auf Abkommen der Handelspartner mit eigenen Abkommen zu reagieren, um handelsumlenkende Effekte zu ihren Lasten zu minimieren. Daraus entsteht leicht ein sich selbst verstärkender Prozess (Race for Markets). Es gibt hierbei negative externe Effekte, so dass theoretisch zu vermuten ist, dass der Trend zur Regionalisierung für die Weltwirtschaft insgesamt zu ausgeprägt ist. Ein wichtiges Problem dabei ist, dass es für die einzelnen Akteure unabhängig von dem Verhalten der übrigen Handelspartner individuell rational ist, durch den Abschluss bilateraler Abkommen ihre eigenen Vorteile zu mehren. Individuelle und kollektive Rationalität fallen somit auseinander, weil die einzelnen Staaten die globale Wohlfahrt nicht im Blick haben.

Der Prozess der Inflationierung bilateraler Abkommen im Zuge eines überzogenen Race for Markets birgt somit die Möglichkeit einer globalen Wohlfahrtsschädigung:

- Die Transaktionskosten des Welthandels steigen bei einem immer komplexer werdenden Netzwerk bilateraler Abkommen unaufhaltsam weiter.
- Ein Teil der neuen bilateralen Handelsabkommen, die im Zuge des Race for Markets geschlossen werden, könnte allein für sich genommen negative globale Wohlfahrtseffekte mit sich bringen.
- Je mehr Entwicklungsländer mit einem Industrieland ein Nord-Süd-Abkommen schließen, desto mehr wächst die Gefahr, dass die Entwicklungsländer dabei nicht die erhofften Wohlfahrtsgewinne erzielen können. Vielmehr kann es zu Wohlfahrtsverlusten kommen, da es sich beim Zugang zum Industrielandmarkt letztlich um ein Positionsgut handelt, dessen Wert mit steigender Zahl der Teilnehmer immer mehr abnimmt.

Um ein solches Szenario zu verhindern, wäre eine multilaterale Kooperation notwendig, bei der sich alle Staaten verpflichten müssten, auf ein Race for Markets zu verzichten. Dies ist jedoch problematisch, da es sich bei einer solchen Übereinkunft zugunsten der globalen Wohlfahrt letztlich um ein globales öffentliches Gut handeln würde. Wenngleich die Anreize der einzelnen Länder dazu gering sein dürften, so ist doch die WTO das geeignete Forum für eine derartige Koordination.⁶⁸

Die WTO muss durch die Regionalisierung nicht zwangsläufig einen Bedeutungsverlust hinnehmen. Ihre Regeln und die Streitbeilegung bleiben trotz der Regionalisierung das Rückgrat des Welthandels. Zudem gibt es auch Wirkungen, die dem WTO-Prozess förderlich sein können, wie die Gewöhnung an die Öffnung des eigenen Marktes und gerade bei den neuen Themen Lernmöglichkeiten (Laborphase für spätere multilaterale Lösungen wie zum Beispiel elementare wettbewerbspolitische Regelungen). Die Verhandlungsbalance auf der multilateralen Ebene kann ferner in einem wichtigen Punkt kaum durch bilaterale Handelsabkommen gestört werden. So würde die Absenkung der EU-Subventionen für die Landwirtschaft allen Agrarexporteurern zugute kommen. Für die EU besteht daher kaum ein Anreiz, dieses Zugeständnis in bilateralen Verhandlungen zu machen, weil sie auf diese Weise wesentlich geringere Gegenleistungen in Form von verbessertem Marktzugang für ihre Exportbranchen erhalten würde als im multilateralen Kontext.

Es spricht aber auch einiges dafür, dass der WTO-Verhandlungsprozess durch die Regionalisierung leidet – regionale Abkommen also als Stolpersteine für die multilaterale Einigung wirken. Zum Beispiel sinkt der Einigungsdruck, wenn attraktive handelspolitische Alternativen bestehen, wichtige Absatzmärkte der Exportindustrie bereits durch bilaterale Abkommen erschlossen wurden und/oder begrenzte Verhandlungskapazitäten durch das Aushandeln bilateraler Abkommen gebunden werden. Ein wichtiger Aspekt ist zudem, dass durch regionale Handelsabkommen Besitzstände geschaffen werden, die Widerstände gegen die multilaterale Handelsliberalisierung begründen können, weil eine allgemeine Zollsenkung den „künstlichen“ Vorteil gegenüber den Drittländern geringer werden lässt. Hemmend für den multilateralen Prozess kann sich dies ganz allgemein dann auswirken, wenn die begünstigte Exportindustrie politisch einflussreich ist. Konkret und aktuell bremsen zahlreiche Entwicklungsländer, die bevorzugten Zugang zu den Märkten der Industrieländer haben (unter anderem die AKP-Staaten und die Least Developed Countries), den Fortschritt im Rahmen der Doha-Runde, weil sie teilweise ganze Wirtschaftsstrukturen auf dem Spiel stehen sehen. Hier findet sich ein eklatantes Beispiel dafür, dass regionale Handelsabkommen zu einer fragwürdigen Ressourcenallokation führen können.

Es stellt sich vor dem Hintergrund dieser recht komplexen Gemengelage die Frage, wie die WTO in Zukunft mit dem Thema Regionalismus umgehen soll. Denn grundsätzlich kommt der WTO die Aufgabe zu, allgemein gültige Regeln für den Regionalisierungsprozess festzulegen. Es geht dabei in erster Linie darum, die negativen Wirkungen auf die außen vor bleibenden Länder (Handelsumlenkungen) und ein Übermaß an Regionalisierung (Transaktionskosten) zu beschränken. Die

Grundregeln des GATT Artikel XXIV, insbesondere die Gebote, weitgehend den gesamten Handel zu liberalisieren und die Außenbarrieren nicht zu erhöhen, sind hierfür eine gute Basis. Die Regeln der WTO sollten allerdings präzisiert und verschärft werden, was derzeit jedoch nur teilweise zu erwarten ist:

- So sollte das Gebot eingeführt werden, bei der Schaffung von regionalen Abkommen die Handelshemmnisse gegenüber Drittstaaten zu senken.
- Ferner geht es darum, die Einhaltung der Regeln durch die Stärkung des WTO-Reviewmechanismus besser zu überwachen. Dazu ist es notwendig, eine Reihe unklarer Formulierungen in GATT Artikel XXIV mit juristisch eindeutigen Interpretationen zu versehen. So müsste etwa geklärt werden, wie die Vorgabe, substantziell den gesamten Handel in ein regionales Handelsabkommen einzubinden, genau zu verstehen ist.
- Es wäre darüber hinaus sinnvoll, den starken Anstieg der Transaktionskosten durch den Spaghetti-Schüssel-Effekt in Verbindung mit dem Wildwuchs teilweise sehr komplizierter Ursprungsregeln zu begrenzen. Dazu sollten unter dem Dach der WTO die präferenziellen Ursprungsregeln harmonisiert werden, um auf diese Weise eine größere Einheitlichkeit und größere Transparenz zu schaffen.
- Zudem ist die WTO grundsätzlich das geeignete Forum für die Koordination und Abstimmung regionaler Abkommen, mit dem Ziel, ein überzogenes Race for Markets zu begrenzen. Dies ist jedoch ohne das konsequente Engagement wichtiger Akteure nicht realistisch.
- Letztlich geht es zudem im Rahmen der WTO darum, die Meistbegünstigungszölle durch die Doha-Runde wesentlich zu senken, um so auch weitere regionale Handelsabkommen weniger attraktiv zu machen.

Aus Sicht der Entwicklungsländer bieten Süd-Süd-Abkommen die Chance, die Wohlfahrt vor allem durch eine stärkere Nutzung von Größenvorteilen und durch mehr internationalen Wettbewerb zu steigern. Allerdings droht bei einem Zusammenschluss kleiner und relativ armer Entwicklungsländer die Gefahr einer starken Handelsumlenkung und einer ineffizienten Ressourcenallokation. Um die damit verbundenen negativen Wohlfahrtseffekte zu verhindern, ist in diesen Fällen die Absenkung der Handelsbarrieren gegenüber Drittstaaten auch aus Sicht des einzelnen Landes notwendig. Nord-Süd-Abkommen bieten aus der Perspektive der Entwicklungsländer größere Vorteile als Süd-Süd-Abkommen. Dazu zählen die Sicherung größerer Absatzmärkte und damit auch die stärkere Nutzung von Größenvorteilen, mehr Wettbewerbsdruck, weniger Handelsumlenkung, mehr Technologietransfer, ein mögliches Lock-in von Reformen sowie das Anziehen ausländischer Investitionen. Allerdings müssen Entwicklungsländer bei Abkommen mit großen Industriestaaten häufig hinnehmen, dass sie stärker liberalisieren

und gewissen Umwelt- und Sozialstandards zustimmen müssen. Zudem drohen bei einem Nord-Süd-Regionalismus kleinere Entwicklungsländer, die für die Industrienationen als Absatzmärkte weniger interessant sind, auf der Strecke zu bleiben.

Regionale Abkommen bieten die Chance, bei denjenigen Handelsthemen Regelungen zu treffen, bei denen aus politischen Gründen im Rahmen der WTO kein Fortschritt zu erzielen ist. So ist zum Beispiel unter dem Dach der WTO der Widerstand gegen ein multilaterales Investitionsabkommen kaum zu überwinden. Selbst das Ziel, internationale Wettbewerbsregeln zu schaffen, ist im WTO-Kreis nicht konsensfähig. Der Regelungsbedarf auf diesen Gebieten wird angesichts der zunehmenden Bedeutung grenzüberschreitender Direktinvestitionen und der wachsenden Integration nationaler Märkte immer drängender. Ein weiteres Feld pragmatischer bilateraler und regionaler Kooperation sind Fragen der praktischen Zusammenarbeit bei technischen Regulierungen und politisch sensible Fragen des internationalen Dienstleistungshandels (zum Beispiel bilaterale Anerkennung von Diplomen usw.). Wenngleich bei diesen Themen idealerweise nicht-diskriminierende multilaterale Regeln unter dem Dach der WTO der Königsweg wären, kann man auch im Rahmen von bilateralen Abkommen sinnvolle Regelungen finden, die eine mögliche Handelsumlenkung begrenzen. Dies führt zu der Forderung, die Chancen regionaler Abkommen auch wirklich umfassend zu nutzen, das heißt möglichst tief gehende wirtschaftliche Integrationen herbeizuführen. Längerfristig bietet sich die Chance, dass verschiedene Regelsysteme unterschiedlicher regionaler Bündnisse in einen institutionellen Wettbewerb miteinander treten und das am passendsten erscheinende Arrangement als Vorbild für eine spätere WTO-Regelung dienen kann.

In einem zweiten Teil der Studie wurden Optionen für die EU-Handelspolitik vorwiegend aus der eigennützigen Sicht der EU aufgezeigt. Als wichtigstes Ergebnis wurde dabei abgeleitet: Für die EU sollte die WTO weiterhin höchste Priorität genießen, da sie von der multilateralen Liberalisierung am stärksten profitieren würde. Ohne ihr Engagement für Marktöffnung bei Industriegütern und ihre Flexibilität im Agrarbereich wird die Doha-Runde nicht erfolgreich sein können. Der EU stellt sich auch die Aufgabe, darauf hinzuwirken, die WTO-Regeln über regionale Abkommen im zuvor aufgezeigten Sinne weiter zu entwickeln. Als historische Triebkraft der Regionalisierung könnte sie dies glaubwürdig tun, wenn sie auch Forderungen erhebt, die sie selbst vor starke Anpassungszwänge stellen würde. Dies betrifft insbesondere die Harmonisierung der präferenziellen Ursprungsregeln.

Im Rahmen ihrer handelspolitischen Strategie sollte die EU bedenken, dass ihre Zölle in den meisten Wirtschaftszweigen keine ökonomische Rechtfertigung

mehr besitzen. Die Zolleinnahmen stehen in keinem sinnvollen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand. Die Zollhöhe ist darüber hinaus so niedrig, dass von einem wirksamen Schutz der heimischen Wirtschaft nicht gesprochen werden kann. Auch Bestrebungen im Rahmen einer strategischen Handelspolitik greifen allein schon aus theoretischen Gründen nicht.

Angesichts dieses Umstands täte sich die EU rein ökonomisch betrachtet in den meisten Branchen einen Gefallen damit, ihre Zölle unilateral zu eliminieren. Diese Empfehlung ist weniger blauäugig, als sie auf den ersten Blick aussehen mag. Denn empirisch ist die unilaterale Zollsenkung – in der Regel als Element einer breit angelegten Wirtschaftsreform – in Entwicklungsländern in den letzten zwei Jahrzehnten die mit Abstand wichtigste Liberalisierungsform. Allerdings hat die unilaterale Zollsenkung den wesentlichen Nachteil, dass die im Rahmen von internationalen Verhandlungen so wichtige Spielmasse für Gegenkonzessionen reduziert wird. Deswegen dürften für die EU andere Strategien ratsam und vorzuziehen sein.

Bilaterale Abkommen sind eine Option, die die EU sehr behutsam verfolgen sollte. Selbstbeschränkung ist im Interesse einer erfolgreichen WTO-Runde sinnvoll. Außerdem kann so die Transaktionskostensteigerung beim Welthandel infolge des Spaghetti-Schüssel-Phänomens begrenzt werden. Darüber hinaus sollte die EU mit gutem Beispiel vorangehen und auch andere Staaten dazu bewegen, von einem überzogenen Race for Markets Abstand zu nehmen. Soweit diese Verantwortung für das Welthandelssystem die Eigeninteressen der EU überfordert und einzelne bilaterale Abkommen unverzichtbar sind, um beim Zugang zu wichtigen Märkten nicht gravierend in Nachteil zu geraten, sollte die EU Qualität vor Quantität stellen und eine tiefe Integration anstreben, die auch neue Handelsthemen einschließt. Aufgrund der im Zuge der bilateralen Abkommen erhöhten Transaktionskosten sollten in einem solchen Fall nur wirtschaftlich bedeutende Partner – möglichst Ländergruppen – ausgewählt werden.⁶⁹

Mit Blick auf mögliche bilaterale Abkommen erscheint ein transatlantisches Bündnis mit den Vereinigten Staaten aufgrund der Größe des US-Marktes nahe liegend. Beim Gros des Handels herrschen nur noch sehr geringe Zollhöhen. Probleme stellen sich stärker im nicht-tarifären Bereich und hier vor allem bei vielen Detailfragen, die im Zuge der intensiven Verflechtung zwischen EU und USA über multinationale Unternehmen eine Rolle spielen und sich oft auf das Zusammenspiel der Behörden beider Länder beziehen. Bei der Beurteilung eines transatlantischen Abkommens muss auch berücksichtigt werden, dass EU und USA eine wesentliche politische Verantwortung für das multilaterale Handelssystem haben.

Daraus lässt sich die Strategie ableiten, die nicht-tarifären Probleme (Investitionsfragen, Wettbewerbspolitik, Dienstleistungen, regulatorische Kooperation) durch ein Handels- und Investitionsabkommen – bei Ausklammerung der Zölle – anzugehen. Mit Rücksicht auf die politische Verantwortung für die multilaterale Handelsordnung würde der Zollabbau weiter unter dem Dach der WTO vorangetrieben werden.

Es würde sich bei dem vorgeschlagenen Bündnis um ein so genanntes „Freundschaftsabkommen“ handeln, das sich vorwiegend mit den genannten technischen Detailfragen befasst. Hierbei sind handelsumlenkende Effekte in der Regel nur in recht geringem Maße zu erwarten. Die Grundidee eines solchen Abkommens liegt darin, den Themen, über die bereits in der Vergangenheit bilateral in verschiedenen Gremien ohne nachhaltigen Erfolg gesprochen wurde, durch die Bündelung in einem Abkommen zu einem größeren politischen Gewicht und damit einer besseren Durchsetzungschance zu verhelfen. Ob dies gelingt, bleibt jedoch abzuwarten.

Eine überzeugende Alternative zu einer transatlantischen Zollsenkung ist es, im Rahmen der WTO einen Vorstoß zur vollständigen sektoralen Eliminierung von Zöllen vorzunehmen. Dabei könnten die OECD-Staaten in modernen Industriebranchen, in denen ein Großteil des Welthandels von einer begrenzten Zahl von Industrieländern bestritten wird, die vollständige Beseitigung von Zöllen anbieten. Voraussetzung hierfür ist die Festlegung eines Anteils am Welthandel, den die Unterzeichnerstaaten auf sich vereinigen müssen, damit das Abkommen in Kraft tritt (zum Beispiel 85 oder 90 Prozent). Dazu dürfte in einigen Branchen auch die Teilnahme wichtiger Schwellenländer notwendig sein. Den nicht-teilnehmenden Ländern würde die Zollsenkung geschenkt.

Ein Vorbild für diese Vorgehensweise bietet das Information Technology Agreement (ITA). Durch diese sektorale „plurilaterale Zollsenkungs“-Initiative könnte man den transatlantischen Handel in den Schlüsselindustrien der Europäischen Union von Zöllen befreien, ohne wie bei einem transatlantischen Bündnis zwischen der EU und den USA Handelsverzerrungen mit den übrigen OECD-Staaten und den Entwicklungsländern zu erzeugen. Die Einbettung in den WTO-Rahmen ermöglicht zudem auch eine große Transparenz und ein gewisses Mitspracherecht dritter Staaten. Eine große Herausforderung bildet in diesem Fall allerdings das Timing. Durch sektorale Zollabbauvorstöße könnte der Druck auf eine ambitionierte allgemeine Zollsenkungsformel im Rahmen der WTO-Runde geschmälert werden. Daher sollte dieser Ansatz nicht direkt, sondern erst in einem zweiten Schritt, das heißt nach der Einigung auf eine allgemeine Zollsenkungsformel, verfolgt werden.

Auch für die verschiedenen neuen Handelsthemen (Wettbewerbspolitik, Standards, längerfristig auch Investitionen), bei denen auf der WTO-Ebene derzeit kein Fortschritt zu erzielen ist, sind plurilaterale Vorstöße empfehlenswert. Insofern gehört das bei der Gründung der WTO hoch gehaltene Paradigma auf den Prüfstand, dass alle Abkommen möglichst für alle WTO-Mitglieder bindend sein sollten.

Anmerkungen

- 1 Im strengen Sinn müsste hier von den Europäischen Gemeinschaften (EG) die Rede sein, da die EG der Akteur mit Blick auf die Handelspolitik ist. Hier wird jedoch durchweg der Begriff EU verwendet.
- 2 Zuweilen ist der besseren Lesbarkeit halber auch nur von Bündnissen oder Abkommen die Rede.
- 3 Von den 124 bis 1995 gemeldeten Abkommen sind lediglich 48 noch in Kraft.
- 4 Vier plurilaterale Dienstleistungsabkommen, die in Ergänzung zu bereits bestehenden Abkommen über den Warenhandel geschlossen wurden, sind hier nicht mitgezählt.
- 5 In dieser Quote sind auch frühere Abkommen berücksichtigt, die nicht mehr in Kraft sind. Betrachtet man nur die noch in Kraft befindlichen Abkommen, liegt die Quote bei rund 70 Prozent. Diese Angaben werden ein wenig dadurch relativiert, dass die Mitgliederzahl der WTO wie auch die Meldepflichten seit Mitte der neunziger Jahre zugenommen haben (WTO, 2003a).
- 6 Die Verwendung des Begriffs „neu“ ist hier in einem weiter gefassten und weniger konzeptionellen Sinne zu verstehen als bei dem von Ethier (1998) geprägten Begriff „New Regionalism“. Als Befürworter sieht Ethier den Regionalismus als ein Resultat der multilateralen Handelsliberalisierung, die zu einer Stärkung der Handelsverflechtungen zwischen geographisch nahe gelegenen Ländern führt. Bündnisse zwischen diesen Ländern führten weniger zu Problemen der Handelsumlenkung (siehe Kapitel 3.2) und gerade Abkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern hätten darüber hinaus noch weitere Vorteile.
- 7 Die Weltbank (World Bank, 2004, 35) gibt dazu einen recht umfassenden, nach wichtigen regionalen Handelsabkommen gegliederten tabellarischen Überblick.
- 8 Die große Vielzahl an Bündnissen zwischen den ehemaligen Ostblockstaaten kann dabei kaum als neuer Regionalismus gelten, da lediglich frühere Handelsabkommen im Rahmen des COMECON ersetzt wurden.
- 9 Dabei sind die Verbindungen der EU im Rahmen der Handelsabkommen mit den AKP-Staaten (ehemalige Kolonien im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum) sowie die nicht-reziproken Abkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems nicht berücksichtigt.
- 10 Soweit es darum geht, ineffiziente heimische Produktion durch effizientere ausländische zu ersetzen und den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt zu stärken, ist eine unilaterale oder multilaterale Liberalisierung dem regionalen Weg vorzuziehen. Für eine ausführliche Analyse der ökonomischen und wohlfahrtstheoretischen Wirkungen regionaler Handelsabkommen siehe Kapitel 3.2. Dazu gehört auch das Motiv, durch Regionalismus die Terms of trade auf Kosten der Drittländer zu verbessern.
- 11 Das politökonomische Modell von Baldwin weist einige Schwächen auf (Carlowitz, 2003, 92 f.; Kaiser, 2003, 176 ff.). So geht es nicht von einer Ablehnung eines Beitritts gesuchs aus. Darüber hinaus kann die Annahme über den politökonomischen Prozess im ausgeschlossenen Land hinterfragt werden. So steigert dort lediglich die durch ein Bündnis anderer Staaten benachteiligte Exportindustrie ihre Lobby-Aktivitäten für einen Beitritt, um ihren Marktzugang wieder zu verbessern. Dagegen widersetzt sich die Importsubstitutionsindustrie, die in der Regel von einer Liberalisierung negativ betroffen wäre, diesem Trend nicht, wie eigentlich zu erwarten wäre. Doch sind durchaus realistische Fälle denkbar, bei denen die Annahme Baldwins nicht unrealistisch ist, etwa wenn der Bündnispartner eines Industrielandes ein handelspolitisch weniger einflussreiches Schwellenland ist, das keine gleichwertige Gegenleistung vom Industrieland verlangt, oder wenn sensible Sektoren von vornherein ausgeschlossen werden (etwa der Agrarsektor), oder wenn bei intensivem intra-industriellen Handel für eine importkonkurrierende Industrie durch einen Bündnisbeitritt zugleich die Exportmöglichkeiten steigen.
- 12 Die Industrienationen nutzen die größere Verhandlungsmacht im Vergleich zum multilateralen Rahmen zudem dazu, Umwelt- und Sozialstandards und im Falle der USA teilweise Regeln zum Schutz geistiger Eigentumsrechte und ein Verbot von Kapitalverkehrsbeschränkungen durchzusetzen (Hilaire/Yang, 2003). Dies ist insoweit neu, als diese Themen zumeist erst in der jüngeren Vergangenheit aufgetauchen sind.
- 13 Allerdings gibt es doch einen positiven Zusammenhang zwischen der Mitgliederzahl der WTO und der Dauer der Verhandlungsrunden (Neary, 2004), der allerdings noch nichts über eine Kausalität aussagt.
- 14 Auf die Beurteilung dieser Strategie wird in Kapitel 3.4 näher eingegangen.
- 15 Für eine ausführliche theoretische und empirische Analyse sowie für einige theoretisch ableitbare Ausnahmen von dieser auch empirisch sehr weitgehend bestätigten Maßgabe siehe Matthes (2004). Politisch ist eine einseitige Liberalisierung allerdings häufig schwer durchsetzbar, weil die oftmals gut organisierte Importsubstitutionsindustrie sich im politischen Prozess gegen diesen Schritt richtet und die Interessen der Verbraucher dagegen schwer zu organisieren sind. Bei einer multilateralen Liberalisierung winkt ein besserer Zugang zu Auslandsmärkten, so dass die Exportindustrie ein Gegengewicht zur Importsubstitutionsindustrie bilden kann (siehe auch Kapitel 4.2). Wenn der nationale Arbeitsmarkt nicht hinreichend flexibel ist, um für die durch Liberalisierung und Strukturwandel freigesetzten Arbeitskräfte neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, kann es sinnvoll sein, die Handelsschranken nicht auf einen Schlag, sondern nur graduell zu senken.

- 16 Frühe Studien zu dieser Frage umfassen in erster Linie die grundlegende Arbeit von Viner (1950) sowie Erweiterungen der Analyse etwa von Meade (1955), Lipsey (1960) und Corden (1972). Aktuellere Überblicke über die zugrunde liegende Theorie geben zum Beispiel Baldwin/Venables (1995), Siebert (1997, 202 f.), Rose/Sauernheimer (1999, 627 ff.), Panagariya (2000) sowie die Promotionsarbeiten von Zimmermann (1999, 8 ff.), von Carlowitz (2003, 26 ff., 100 ff.) und Kaiser (2003, 72 ff.).
- 17 Die folgenden Überlegungen sind bei entsprechenden Verläufen der Angebotsfunktionen auch dann gültig, wenn B und C im Vergleich zu A keine ökonomisch großen Länder sind und somit die Angebotsfunktionen von B und C ebenfalls einen steigenden Verlauf haben.
- 18 Dieser Effekt lässt sich aufteilen: Zum einen kommen jetzt auch Konsumenten zum Zug, denen das Gut weniger als p_1 (aber mehr als p_2) wert ist, was in Form des Dreiecks EIL deutlich wird. Zum anderen zahlen nun auch die übrigen Konsumenten weniger als zuvor (Rechteck p_1ELp_2).
- 19 Mit Blick auf die Ausbringungsmenge M , lässt sich dieser Effekt auch folgendermaßen interpretieren: Da nun für die gleiche Menge statt p_1 nur p_2 gezahlt werden muss, steigt die Konsumentenrente um p_1DKp_2 . Dem steht ein Gewinnrückgang der Produzenten in Höhe von p_1DJp_2 gegenüber. Der Wohlfahrtsaldo ist positiv in Höhe von DKJ . Dies spiegelt wider, dass dieser Teil der Produktion in A zuvor ineffizient war und damit Ressourcen verschwendet hat.
- 20 Als indirekte Wirkung der Preissenkung steigt die Nachfrage erneut leicht. In der Folge wird die Produktionsmenge nochmals ausgedehnt und die Durchschnittskosten sinken weiter.
- 21 Dies gilt allerdings nur dann, wenn in B und C gleiche Produktionsbedingungen herrschen. Sollte C komparative Kostenvorteile besitzen und daher – bei gleicher Produktionsmenge – günstiger produzieren können, ist Handelsumlenkung zu konstatieren.
- 22 Dies gilt streng genommen nur für die Importsubstitutionsindustrie, da sich für die Exportindustrie von A die Zugangsbedingungen in Land B verbessern und daher der Wettbewerbsdruck eher gemildert wird. Dieser Aspekt ist in der Literatur bislang noch wenig beachtet worden (Baldwin/Venables, 1995).
- 23 Das ökonometrische Modell sagt auf der Basis von 1.431 Länderpaaren, von denen im Jahr 1996 286 an einem regionalen Handelsabkommen beteiligt waren, 243 (oder 85 Prozent) dieser Bündnisse korrekt voraus.
- 24 Wenn mehrere Drittländer berücksichtigt werden, ist nicht auszuschließen, dass sich in einzelnen die Terms of trade verbessern.
- 25 Es gibt hierbei auch die Empfehlung, regionale Handelsabkommen mit so genannten natürlichen Handelspartnern einzugehen, also Ländern, mit denen ohnehin viel Handel getrieben wird. Die Idee dabei ist, dass es sich dabei tendenziell um effiziente Anbieter handelt und somit wenig Handelsumlenkung zu erwarten ist. Dieses Konzept erscheint jedoch nur auf den ersten Blick sinnvoll. Tatsächlich wurde daran erhebliche Kritik geübt (für einen Überblick siehe Panaragiya, 1999; World Bank, 2000, 41; Schiff/Winters, 2003, 66 ff.). Unter anderem verweist Panagariya etwa darauf, dass aus Sicht von A zwar B ein natürlicher Handelspartner sein mag, das aber nicht umgekehrt der Fall sein muss, oder dass A und B wie auch B und C natürliche Handelspartner sein mögen, aber nicht notwendigerweise A und C.
- 26 Im Übrigen gibt es – von Krugman (1991) angestoßen – einen Literaturzweig, der sich mit der Frage auseinandersetzt, wie sich eine Aufteilung der Welt in eine unterschiedliche Anzahl von Handelsblöcken auf die globale Wohlfahrt auswirkt. Hierzu sind jedoch stark vereinfachende Annahmen nötig, so dass die Ergebnisse kaum entscheidungsrelevant sind (Winters, 1999).
- 27 Eine Illustration des Gewirrs an bilateralen Bündnissen für verschiedene Regionen liefert die Weltbank (World Bank, 2004, 39 f.).
- 28 In Bündnissen, die keinen gemeinsamen Außenzoll haben (Präferenzabkommen, Freihandelszonen oder noch nicht vollendete Zollunionen), sind diese nötig. Denn wenn jedes Gut im Handel zwischen den Partnerländern die Vorzugsbehandlung erfahren würde, wäre es möglich, dass Drittlandsgüter über das Land mit dem niedrigsten Außenzollsatz in die Präferenzzone importiert und dann in ein Land mit einem eigentlich höheren Zoll gegenüber dem Drittland eingeführt würden. In diesem Fall wäre dieser höhere Außenzoll letztlich hinfällig und das Bündnis würde wie eine Zollunion mit dem niedrigsten Zoll wirken (vergleiche Kapitel 3.2).
- 29 Als Entscheidungskriterien dienen dabei ein gewisser Mindestwertschöpfungsanteil im betreffenden Land (zum Beispiel 50 Prozent), ein vorgeschriebener Produktionsprozess, eine Veränderung des Gutes, die zu einem Wechsel in der Warenklassifikation führt (zum Beispiel von Gewebe zu Bekleidung), oder eine Kombination aus diesen. Eine weitere Komplizierung stellen die so genannten Kumulierungsregeln dar, die unter anderem regeln, ob Vormaterialien aus Drittstaaten bei der Bestimmung des Präferenzursprungs „angerechnet“ werden dürfen.
- 30 Auf der Endproduktebene allerdings vermindert sich die Handelsumlenkung, wenn teurere Vorleistungsgüter verwendet werden und somit der Kostennachteil gegenüber der Konkurrenz in Drittländern zunimmt.

- 31 Teile des Handels können in einem gewissen Umfang ganz ausgenommen werden, die Liberalisierung kann zeitlich gestreckt oder aber durch restriktive Ursprungsregeln de facto beschränkt werden. Die WTO-Regeln stehen dem nicht entgegen (siehe Kapitel 3.4).
- 32 Für einen Überblick über die zentralen Prinzipien, auf denen die Welthandelsordnung fußt, siehe Hauser/Schanz, 1995.
- 33 Eine ähnliche Regelung findet sich im Dienstleistungsabkommen GATS: Artikel V schreibt vor, dass es im Rahmen einer wirtschaftlichen Integration (also zum Beispiel im Rahmen eines Freihandelsabkommens) zu einer Liberalisierung des Dienstleistungshandels kommen darf, sofern die Liberalisierung substanzielle Sektoren umfasst (im Sinne von Handelsvolumen, Zahl der Sektoren und Angebotsmodi). Diese Formulierung ist deutlich schwächer als die im GATT Artikel XXIV und wird ebenfalls nicht präzisiert.
- 34 So geht die EU beispielsweise von einer 90-Prozent-Schwelle aus (Lamy, 2002).
- 35 Allerdings haben die Teilnehmerländer des GSTP im Rahmen der Elften Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD XI) im Juni 2004 beschlossen, die von den Handelspräferenzen erfasste Produktpalette zu verbreitern. Außerdem sollen weitere Entwicklungsländer zum Beitritt bewogen werden.
- 36 Die Weltbank (World Bank, 2000, 103) verweist auf einen Artikel von Bergsten, in dem ein hochrangiger EU-Verhandlungsteilnehmer mit der Aussage erwähnt wird, das APEC-Treffen habe die EU zum endgültigen Einlenken in der Uruguay-Runde bewogen.
- 37 Es gibt eine Reihe theoretischer Arbeiten, die fragen, ob eine multilaterale Liberalisierung durch ein regionales Abkommen verhindert wird. Je nach Modellannahmen kann diese Frage bejaht oder verneint werden (für einen Literaturüberblick siehe Winters, 1999; Panagariya, 2000; World Bank, 2004, 133 ff.).
- 38 Es stellt sich allerdings die Frage, ob Zollpräferenzen überhaupt nennenswerte Wirkungen haben. Tatsächlich zeigen Studien, dass das Gros der Entwicklungsländer mit mittleren und niedrigen Einkommen nicht sehr stark von einer multilateralen Liberalisierung betroffen ist und sich die gravierenden Auswirkungen auf eine recht geringe Anzahl von Staaten konzentrieren dürften (Alexandraki/Lankes, 2004). In der Regel funktionieren Fördermechanismen für Entwicklungsländer nur dann, wenn neben einem präferenziellen Marktzugang gleichzeitig andere Entwicklungsländer durch hohe Zölle oder Quoten vom Markt abgeschottet werden. Ein Beispiel dafür ist die frühere EU-Bananenmarktregelung, die Bananen aus AKP-Staaten einen relativ hohen Marktanteil sicherte, dagegen vor allem lateinamerikanische Bananen durch Quotenregelungen beschränkte. Zudem ist zu bedenken, dass viele ärmste Entwicklungsländer mit weitgehend freiem Zugang zu den Märkten der Industrieländer aufgrund mangelnder Unternehmensbasis, Infrastruktur usw. nur bedingt in der Lage sind, ihre Absatzpotenziale auch zu nutzen.
- 39 Für einen Überblick über die einzelnen Aspekte auf der Verhandlungsagenda siehe World Bank (2004, 141 ff.).
- 40 Für einen Überblick über verschiedene Reformforderungen siehe Schiff/Winters (2003, 251 ff.).
- 41 Ein zentrales Konzept der WTO ist es, ein Gleichgewicht der Rechte und Pflichten der WTO-Mitglieder zu gewährleisten (balance of rights and obligations). Es wird davon ausgegangen, dass beim multilateralen Abschluss dieses Gleichgewicht hergestellt wird. Wird ein Mitglied durch Verletzung von WTO-Regeln durch ein anderes Mitglied in seinen Rechten beeinträchtigt, ist das Gleichgewicht gestört und es gilt, dieses Gleichgewicht (zum Beispiel durch Retorsionsmaßnahmen) wiederherzustellen. Man müsste also gemäß dieser Konzeption davon ausgehen, dass durch die handelsumlenkenden Effekte von regionalen Handelsabkommen Drittstaaten in ihren Rechten beeinträchtigt werden und deswegen einen Anspruch auf einen verbesserten Marktzugang haben. Durch die Senkung der MFN-Zölle der Bündnispartner würde in dieser Interpretation das gestörte Gleichgewicht wieder hergestellt.
- 42 Selbst wenn das Angebot des Drittlandes nicht komplett verdrängt wird, so werden die Preise der betreffenden Produkte tendenziell sinken, weil das Industrieland ein differenzierteres Güterangebot hat. Damit bildet sich nicht wie bei gleichartigen Gütern ein weltweit weitgehend einheitlicher Preis, sondern die Anbieter des Industrielandes haben Preissetzungsspielräume. Wenn der Zoll für ein solches Gut sinkt, dürfte folglich auch der Preis im Entwicklungsland sinken. Ist die Marktmacht des Industrieland-Anbieters jedoch sehr groß, könnte es sein, dass das Unternehmen die Preise nicht oder kaum senkt und den Zollvorteil für eine Erhöhung der Gewinnmarge vereinnahmt. Ebenso könnten Zwischenhändler in den Industrieländern agieren.
- 43 Zwar sind regionale Handelspartner stärker von einer Rücknahme von Handelserleichterungen betroffen als die multilaterale Handelsgemeinschaft und somit ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass dieses Verhalten bestraft wird. In der WTO jedoch ist dies über den Streitschlichtungsmechanismus ebenfalls möglich, bei dem sich weniger betroffene Staaten einem Hauptkläger anschließen können und somit aufgrund ihrer höheren Zahl tendenziell größeres Strafpotenzial aufzuweisen haben.
- 44 Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass gerade viele ärmere Staaten von Präferenzabkommen profitieren, die die EU und die USA ihnen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems einseitig gewähren. Darüber hinaus existieren aus EU-Sicht die einseitigen Präferenzabkommen mit den AKP-Staaten und aus Sicht der USA

- die einseitige Präferenzbehandlung der Karibischen Staaten und der Staaten des ANDEAN. Beim Gros dieser Abkommen ist jedoch eine Vielzahl von arbeitsintensiven Produkten ausgenommen, bei denen das Exportpotenzial der Entwicklungsländer besonders groß ist (Schiff/Winters, 2002; World Bank, 2003, 209 ff.).
- 45 Siehe hierzu auch Pascal Lamys (Lamy, 2002) insgesamt sehr positive Einschätzung der Chancen regionaler Abkommen in Bezug auf diese Themen.
 - 46 Dennoch wäre es interessant, der Frage nachzugehen, ob die gegenseitige Anerkennung von technischen Standards und Regulierungen eine sinnvolle Auflage für die Schließung von regionalen Handelsabkommen sein könnte. Nationale Standards sind allerdings nicht gänzlich auszuschließen, da nationale Besonderheiten (zum Beispiel Klima, Sicherheitspräferenzen) nach international abweichenden Regelungen verlangen können.
 - 47 Wettbewerbspolitische Ansätze finden sich auch in GATT Artikel XVII über Staatshandelsunternehmen und im GATS Artikel VIII über Monopole (siehe etwa Nottage, 2003).
 - 48 Zahlreiche Praktiker der Wettbewerbspolitik sehen die Lösung internationaler Fragen eher in einer engeren Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden. Mit dem „International Competition Network“ ist hierfür im Jahre 2001 eine Plattform geschaffen worden. Siehe www.internationalcompetitionnetwork.com.
 - 49 Eine Ausnahme bildet das von der Weltbank (World Bank, 2004, 126 ff.) aufgestellte Szenario, in dem die großen Industrieländer bilaterale Abkommen mit allen Entwicklungsländern schließen. Da viele Entwicklungsländer in diesem Szenario Wohlfahrtsverluste erleiden, ist dies jedoch langfristig kein stabiles Arrangement.
 - 50 Mit Bezug auf die Clubtheorie (Olson) kann man argumentieren, dass die WTO ihre optimale Größe überschritten habe. Daraus leiten einige Autoren die Notwendigkeit für eine neue kleinere internationale Organisation ab (Fратиanni/Pattison, 2001).
 - 51 Siehe bezüglich der Argumente für eine vollständige Abschaffung der Industriezölle auch Slaughter (2003).
 - 52 Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die Aufgaben der Zöllner die Einnahmierzielung übersteigen und etwa auch den Kampf gegen Markenpiraterie und die Einfuhr verbotener Gegenstände (zum Beispiel gemäß Washingtoner Artenschutzabkommen) umfassen.
 - 53 Commodities sind dadurch gekennzeichnet, dass sie keine Alleinstellungsmerkmale aufweisen, also austauschbar sind. Das Herstellungsland ist unerheblich, der Börsenhandel möglich.
 - 54 Für Angaben zur relevanten wissenschaftlichen Literatur, einen kurzen Überblick über die Aktivitäten im Rahmen jährlicher EU-US-Summits seit 1995 sowie eine aktuelle Analyse der Thematik siehe Langhammer et al. (2002).
 - 55 Die hier angeführte Argumentation gilt nicht für landwirtschaftliche Güter, bei denen die Handelsbarrieren in der EU und den USA noch wesentlich höher liegen. Es ist vor diesem Hintergrund damit zu rechnen, dass der Agrarsektor bei einem transatlantischen Bündnis weit gehend ausgeklammert bliebe.
 - 56 Es gibt zwar einzelne, zumeist arbeitsintensive Industrieerzeugnisse, auf die EU und USA noch Spitzenzölle im geringen zweistelligen Bereich erheben. Die Vereinigten Staaten etwa erheben derzeit einen Zollsatz von über 30 Prozent auf bestimmte Wollgewebe, Glas- und Keramikprodukte. Hier ist eine Handelsumlenkung zulasten der Entwicklungsländer nicht auszuschließen. Allerdings sind die Zölle auf das weit überwiegende Gros der Industrieerzeugnisse so niedrig, dass sie keinen nennenswerten Schutz vor Konkurrenz aus deutlich wettbewerbsfähigeren Entwicklungs- und Schwellenländern bieten.
 - 57 Diese Idee wurde in die Diskussionen über die Stärkung des transatlantischen Wirtschaftsraums bereits eingebracht. So fordert beispielsweise der Dachverband der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände, UNICE, ein solches transatlantisches „Freundschaftsabkommen“.
 - 58 So sind handelsumlenkende Effekte nicht zu erwarten, wenn die temporäre Entsendung von Mitarbeitern multinationaler Firmen aus der EU in die USA, die derzeit häufig auf informelle Weise geregelt wird, durch verbesserte US-Visaregelungen formell einfacher gemacht werden würde. Ferner würden auch andere Staaten, die wie die EU eher auf internationale Produktstandards setzen, davon profitieren, wenn die USA im Zuge eines solchen Abkommens stärker von ihren nationalen Standards Abstand nähmen. Eine gewisse Gefahr der Handelsumlenkung gegenüber Entwicklungsländern droht jedoch bei einer Harmonisierung von Produktstandards, vor allem weil dabei die Standards in einem der Länder erhöht werden. Vorzuziehen ist demgegenüber eine gegenseitige Anerkennung der Standards unter Verzicht auf restriktive Ursprungsregeln (Langhammer et al., 2002; Chen/Mattoo, 2004).
 - 59 Auch im Rahmen des Europäischen Zollpräferenzsystems wird zum Beispiel Kaffee aus Brasilien mit Zöllen belegt, während kolumbianischer Kaffee zollfrei in die EU eingeführt werden kann.
 - 60 Eine Welle von regionalen Freihandelsabkommen ganz eigener Art stößt die EU mit den im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik angestrebten European Partnership Agreements (EPA) an. Bis zum Jahre 2008 sollen sich die AKP-Länder der jeweiligen Regionen untereinander und gegenüber der EU auf Freihandelsabkommen verständigen. Damit folgen EU und AKP-Staaten einer Vorgabe der WTO, die in den bisherigen einseitigen und

allein auf historischen Umständen basierenden Präferenzen der EU eine Verletzung der WTO-Regeln sieht, die nur durch die Gewährung von Ausnahmen (Waiver) vorübergehend toleriert worden ist. Die EU sichert sich mit den EPA auf den betreffenden Märkten einen deutlich verbesserten Marktzugang. Da die Märkte der AKP-Länder klein sind, werden die Auswirkungen der EPA auf die Weltwirtschaft jedoch gering sein. Entwicklungspolitisch liegen in der regionalen Kooperation zwischen Entwicklungsländern sicherlich Chancen, es mag jedoch teilweise zu einer Handelsumlenkung zugunsten der EU und zulasten anderer Industrie- und Schwellenländer kommen, die auch aus Sicht der AKP-Staaten nachteilig sein kann.

- 61 Ein Seitenaspekt ist das von der UNCTAD initiierte Generalized System of Trade Preferences zwischen Entwicklungsländern. Dieses System ist als Ergänzung zu den traditionellen Präferenzen der Industriestaaten zugunsten von Entwicklungsländern etabliert worden. Seine Reichweite ist bislang jedoch sehr eingeschränkt.
- 62 Als Reaktion auf diese Herausforderung bieten sich aus unternehmerischer Sicht Direktinvestitionen vor Ort an, um die Handelsbarrieren zu überspringen.
- 63 Für eine Relativierung dieser eigennützigen Perspektive siehe Kapitel 4.5.
- 64 Im Rahmen der WTO-Runde gilt der Auftrag, die Beseitigung auf Zölle für Umweltgüter zu verhandeln. Ein solches Abkommen könnte ebenfalls plurilateraler Art sein.
- 65 Da es letztlich um die Exportinteressen der betreffenden Länder geht und eine Abschottung mittels Zöllen gegenüber Importen wie aufgezeigt bei den modernen Industrieprodukten keinen Sinn macht, werden hier nur die Exporte und nicht der gesamte Handel betrachtet. Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass etwa 80 Prozent der Ausfuhren der OECD-Länder in andere OECD-Länder exportiert werden, der Intrahandel der OECD folglich sehr bedeutsam ist.
- 66 Durch die EU-Osterweiterung sind mehr als 60 regionale Handelsabkommen hinfällig geworden, von denen ein Großteil nach 1995 geschlossen wurde.
- 67 Darin kommt auch zum Ausdruck, dass Entwicklungsländer regionale Handelsabkommen in der Regel nicht mehr – wie in den sechziger und siebziger Jahren häufig üblich – benutzen, um sich gegenüber den Drittstaaten im Zuge einer Importsubstitutionspolitik abzuschotten.
- 68 Die WTO (und das GATT) können durchaus als ein solches Forum verstanden werden. Denn grundsätzlich besteht für große Länder der Anreiz, durch einen (hohen) Zoll auf Kosten des Rests der Welt die eigenen Terms of trade zu verbessern. Dabei droht jedoch die Gefahr eines Handelskriegs, wenn andere große Länder zu Vergeltungsmaßnahmen greifen. Im Zuge bindender Welthandelsregeln auf WTO-Ebene legen sich große Staaten somit eine Selbstbeschränkung auf.
- 69 Die Gefahr, dass vor allem ärmere Entwicklungsländer bei einer solchen Strategie außen vor bleiben, wird dadurch gemindert, dass die EU sich weiterhin stark für eine multilaterale Liberalisierung einsetzt. Dies führt dazu, dass die EU-Zollpräferenzen im Vergleich zu den Meistbegünstigungszöllen an Wert verlieren.

Literatur

- Alexandraki**, Katerina / **Lankes**, Hans Peter, 2004, The Impact of Preference Erosion on Middle-Income Developing Countries, IMF Working Paper, WP/04/169, Washington, DC
- Baier**, Scott L. / **Bergstrand**, Jeffrey H., 2004, Economic Determinants of Free Trade Agreements, in: *Journal of International Economics*, Vol. 64, S. 29–63
- Baldwin**, Richard E., 1997, The Causes of Regionalism, in: *World Economy*, Vol. 20, Nr. 7, S. 865–888
- Baldwin**, Richard E. / **Francois**, Joseph, 1996, *Transatlantic Free Trade: A Quantitative Assessment*, London
- Baldwin**, Richard E. / **Venables**, Anthony J., 1995, Regional Economic Integration, in: Grossman, Gene M. / Rogoff, Kenneth (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Vol. III, Amsterdam u. a. O., S. 1597–1644
- Bhagwati**, Jagdish, 1992, Regionalism versus Multilateralism, in: *World Economy*, Vol. 15, Nr. 5, S. 535–555
- Böhmer**, Alexander, 1998, The Struggle for a Multilateral Agreement on Investment: an Assessment of the Negotiation Process in the OECD, in: *German Yearbook of International Law*, Vol. 41, S. 267–298
- Carlowitz**, Philipp von, 2003, *Regionalismus in der Weltwirtschaft*, Schriftenreihe Volkswirtschaftliche Forschungsergebnisse, Bd. 85, Hamburg
- Chen**, Maggie Xiaoyang / **Mattoo**, Aaditya, 2004, Regionalism in Standards: Good or Bad for Trade?, World Bank Working Paper, Nr. 3458, Washington, DC
- Corden**, Max, 1972, Economies of Scale and Customs Union Theory, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 80, Heft 3, Nr. 1, S. 465–475
- Croce**, Enzo / **Juan-Ramón**, V. Hugo / **Zhu**, Feng, 2004, Performance of Western Hemisphere Trading Blocs: A Cost-Corrected Gravity Approach, IMF Working Paper, WP/04/109, Washington, DC
- Davison**, Leigh / **Johnson**, Debra, 2002, The EU's Evolving Stance on the International Dimension of Competition Policy: A Critical Commentary, in: *Intereconomics*, Bd. 37, Heft 5, S. 244–252
- Dieter**, Heribert, 2003, Abschied vom Multilateralismus?: Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik, SWP-Studie (Stiftung Wissenschaft und Politik), Nr. S 4, Berlin
- Dieter**, Heribert, 2004, Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Protektionismus durch die Hintertür, SWP-Studie (Stiftung Wissenschaft und Politik), Nr. S 9, Berlin
- Elliott**, Kimberly Ann / **Freeman**, Richard B., 2003, Can Labor Standards Improve Under Globalization?, Washington, DC
- Estevadeordal**, Antoni / **Suominen**, Kati, 2003, Measuring Rules of Origin in the World Trading System and Proposals for Multilateral Harmonization, [paper presented at the APEC Capacity-Building Workshop on Quantitative Methods for Assessing NTMs and Trade Facilitation], Bangkok

- Ethier**, Wilfried J., 1998, The New Regionalism, in: *The Economic Journal*, Vol. 108, Nr. 449, S. 1149–1161
- Feinberg**, Richard E., 2003, The Political Economy of United States' Free Trade Agreements, in: *The World Economy*, Vol. 26, Nr. 7, S. 1019–1040
- Foroutan**, Faezeh, 1998, Does Membership of a Regional Preferential Trade Agreement Make a Country More or Less Protectionist?, in: *The World Economy*, Vol. 21, Nr. 3, S. 305–336
- Fratianni**, Michele / **Pattison**, John, 2001, International Organisations in a World of Regional Trade Agreements: Lessons from Club Theory, in: *The World Economy*, Vol. 24, Nr. 3, S. 333–358
- Freund**, Caroline, 2003, Reciprocity in Free Trade Agreements, World Bank Policy Research Working Paper, Nr. 3061, Washington, DC
- Glania**, Guido, 2004, Various Approaches for Institutional Reform within the WTO, in: *Außenwirtschaft*, Vol. 59, Nr. 1, S. 7–30
- Graham**, Edward M., 2000, Trade Competition, and the WTO Agenda, in: Schott, Jeffrey J. (Hrsg.), 2000, *The WTO After Seattle*, Washington, DC
- Hamilton**, Daniel S. / **Quinlan**, Joseph P., 2004, *Partners in Prosperity: The Changing Geography of the Transatlantic Economy*, Washington, DC
- Hauser**, Heinz / **Schanz**, Kai-Uwe, 1995, *Das neue GATT: die Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde*, München u. a. O.
- Hilaire**, Alvin / **Yang**, Yongzheng, 2003, The United States and the New Regionalism/Bilateralism, IMF Working Paper, WP/03/206, Washington, DC
- Kaiser**, Corinne, 2003, Regionale Integration und das globale Handelssystem, *Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften*, Bd. 38, Berlin
- Kennes**, Walter, 2000, Small Developing Countries and Global Markets: Competing in the Big League, Basingstoke, Hampshire u. a. O.
- Krueger**, Anne O., 1999, Are Preferential Trading Arrangements Trade-Liberalizing or Protectionist?, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13, Nr. 4, S. 105–124
- Krugman**, Paul R., 1991, Is Bilateralism Bad?, in: Helpman, Elhanan / Razin, Assaf (Hrsg.), *International Trade and Trade Policy*, Cambridge, MA, S. 9–23
- Krugman**, Paul R. / **Obstfeld**, Maurice, 1997, *International Economics: Theory and Policy*, Reading, MA u. a. O.
- Lamy**, Pascal, 2002, Stepping Stones or Stumbling Blocks?: The EU's Approach Towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy, in: *The World Economy*, Vol. 22, Nr. 10, S. 1399–1413
- Langhammer**, Rolf / **Wößmann**, Ludger, 2002, Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen im weltwirtschaftlichen Ordnungsrahmen: Defizite und Dynamik, in: Schüller, Alfred / Thieme, H. Jörg (Hrsg.), *Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft*, *Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Bd. 71, Stuttgart, S. 373–397
- Langhammer**, Rolf J. / **Piazolo**, Daniel / **Siebert**, Horst, 2002, Assessing Proposals for a Transatlantic Free Trade Area, in: *Außenwirtschaft*, Nr. 57, Heft II, S. 161–185

- Lipsey**, Richard, 1960, The Theory of Customs Unions: A General Survey, in: The Economic Journal, Vol. 70, S. 496–513
- Lloyd**, Peter, 2002, New Bilateralism in the Asia-Pacific, in: The World Economy, Vol. 26, Nr. 9, S. 1279–1296
- Lloyd**, P. J. / **MacLaren**, Donald, 2003, The Case of Free Trade and the Role of RTAs, [Prepared for the Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO, 14. November 2003], Genf
- Matthes**, Jürgen, 2001, Neuer Protektionismus?: Perspektiven für eine weitere Liberalisierung des Welthandels, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 267, Köln
- Matthes**, Jürgen, 2004, Entwicklungsländer: Ökonomische Performance und Erfolgsstrategien im Zeitalter der Globalisierung, IW-Analysen, Nr. 6, Köln
- Meade**, James E., 1955, The Theory of Customs Unions, Amsterdam
- Moisé**, Evdokia, 2003a, Trade Facilitation, in: OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.), Regionalism and the Multilateral Trading System, Paris, S. 159–169
- Moisé**, Evdokia, 2003b, Rules of Origin, in: OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.), Regionalism and the Multilateral Trading System, Paris, S. 87–96
- Neary**, Peter J., 2004, Europe on the road to Doha: Towards a new global trade round?, in: CESifo Economic Studies, Vol. 50, Nr. 2, S. 319–332
- Nottage**, Hunter, 2003, Competition Policy, in: OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.), Regionalism and the Multilateral Trading System, Paris, S. 71–86
- OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001a, Regional Integration: Observed Trade and Other Economic Effects, Paris
- OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001b, Trade and Competition Policies, Options for a Greater Coherence, Paris
- Panagariya**, Arvind, 1999, The Regionalism Debate: An Overview, in: The World Economy, Vol. 22, Nr. 4, S. 455–476
- Panagariya**, Arvind, 2000, Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments, in: Journal of Economic Literature, Vol. 38, Juni, S. 287–331
- Petersmann**, Ernst-Ulrich, 1996, International Competition Rules for Governments and for Private Business: The Case for Linking Future WTO Negotiations on Investment, Competition and Environmental Rules to Reforms of Anti-Dumping Laws, in: Journal of World Trade, Vol. 30, Nr. 3, S. 5–35
- Rose**, Klaus / **Sauernheimer**, Karlhans, 1999, Theorie der Außenwirtschaft, 13. Aufl., München
- Sapir**, André, 2000, Two Tribes, in: CEPR European Economic Perspectives, Nr. 27, S. 3–4

- Schiff**, Maurice / **Winters**, L. Alan, 2002, Regionalism and Development: The Implications of World Bank Research for ACP and Latin American Countries, in: *Journal of World Trade*, Vol. 36, Nr. 3, S. 479–499
- Schiff**, Maurice / **Winters**, L. Alan, 2003, *Regional Integration and Development*, Washington, DC
- Schott**, Jeffrey J., 2003, *Competitive Liberalization: How it Affects the Multilateral Trading System*, [prepared for the WTO Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO, 14. November 2003], Genf
- Schott**, Jeffrey J., (Hrsg.) 2004, *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Washington, DC
- Siebert**, Horst, 1997, *Weltwirtschaft*, Stuttgart
- Slaughter**, Matthew J., 2003, *Tariff Elimination for Industrial Goods: Why the Gains Will Far Outweigh Any Losses*, [Background paper prepared for The National Foreign Trade Council, August 2003], Washington, DC
- Soloaga**, Isidora / **Winters**, L. Alan, 2001, *Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade?*, World Bank Policy Research Working Papers, Nr. 2156, Washington, DC
- Stern**, Robert M., 2003, *Labor Standards and Trade Agreements*, Research Seminar in International Economics Discussion Paper, Nr. 496, Michigan
- USTR** – United States Trade Representative, 2002, *Trade Facts: United States Proposes a Tariff-Free World*, vom 26.11.2002, Washington, DC
- USTR** – United States Trade Representative, 2004, *Council of the Americas, Remarks of USTR Robert B. Zoellick*, URL: http://www.ustr.gov/Document_Library/USTR_Zoellick_Speeches/2004/Council_of_the_Americas,_Remarks_of_USTR_Robert_B._Zoellick.htm [Stand: 2004-12-06]
- Viner**, Jacob, 1950, *The Customs Union Issue*, New York
- WDI** – World Development Indicators, 2003, World Bank, CD-ROM, Washington, D.C.
- Winters**, L. Alan, 1999, *Regionalism vs. Multilateralism*, in: Baldwin, Richard (ed.) et al., *Market Integration, Regionalism, and the Global Economy*, Cambridge, MA, S. 7–52
- Woolcock**, Stephen, 2003, *The Singapore Issues in Cancún: A Failed Negotiation Ploy or a Litmus Test for Global Governance?*, in: *Intereconomics*, Bd. 38, Heft 5, S. 249–255
- World Bank** (Hrsg.), 2000, *Trade Blocs*, Policy Research Report, New York
- World Bank**, 2003, *Global Economic Prospects – Trade, Regionalism, and Development*, Washington, DC
- World Bank**, 2004, *Global Economic Prospects – Trade, Regionalism, and Development*, Washington, DC
- WTO** – World Trade Organization (Hrsg.), 2003a, *The Changing Landscape of RTAS*, [prepared for the Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO, 14. November 2003], Genf
- WTO** – World Trade Organization (Hrsg.), 2003b, *World Trade Report 2003*, Genf
- WTO** – World Trade Organization (Hrsg.), 2004, *Regional Trade Agreements*, URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm [Stand: 2004-12-06]
- Zimmermann**, Ralf, 1999, *Regionale Integration und multilaterale Handelsordnung, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik*, Bd. 115, Köln

Kurzdarstellung

Die Zahl regionaler Handelsabkommen, die Nicht-Mitglieder diskriminieren, ist zuletzt stark gestiegen. Ihre Wohlfahrtswirkungen sind aus Sicht der beteiligten Länder eher leicht positiv, aus globaler Sicht aber weitgehend unklar. Skeptisch stimmen die Erhöhung der Transaktionskosten des Welthandels durch ein Geflecht sich überschneidender bilateraler Bündnisse, ein möglicherweise global schädlicher Wettlauf wichtiger Welthandelspartner um bedeutende Absatzmärkte sowie Argumente, die für die Beeinträchtigung der laufenden Welthandelsrunde sprechen. Daher sollte die WTO sowohl die Regeln für regionale Handelsabkommen verschärfen als auch deren Einhaltung stärker überwachen. Die Handelspolitik der EU räumt der multilateralen Liberalisierung zu Recht eindeutig Priorität ein und sollte bei neuen bilateralen Abkommen weiterhin Zurückhaltung üben. Darüber hinaus sollte sie für plurilaterale Initiativen im Rahmen der WTO werben, um einen vollständigen Zollabbau in modernen Industriesektoren sowie Fortschritte bei neuen Handelsthemen wie etwa der Wettbewerbspolitik zu erzielen.

Abstract

The number of regional trade agreements which discriminate against non-members has recently increased dramatically. The welfare effects of these agreements tend to be slightly positive for member-countries but are much less clear from a global perspective. Three aspects of such agreements suggest that there is good reason to be sceptical. First of all, a network of overlapping bilateral alliances increases transaction costs for world trade. Secondly, a race between major trading partners to secure important markets for their goods and services could have a damaging impact world-wide. Finally, it can be argued that such agreements are impeding the current round of world trade talks. The WTO should thus both tighten the rules for regional trade agreements and monitor the observance of these rules more closely. EU trade policy rightly accords priority to multilateral liberalisation and should continue to exercise restraint where new bilateral agreements are concerned. In addition, the EU should promote plurilateral initiatives within the framework of the WTO, with the aim of completely dismantling tariffs in modern industries and making progress on new trade issues such as competition policy.

Die Autoren

Guido Glania, Dr. rer. pol., geboren 1970 in Köln; Studium der Volkswirtschaftslehre in Köln, Promotion in Erlangen-Nürnberg, von 1996 bis 1999 Referent für Europa- und Handelspolitik beim Gesamtverband der Textilindustrie (Gesamttextil) in Eschborn, von 1999 bis 2003 Referent für Handels- und Entwicklungspolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) in Berlin, seit 2004 bei der BDI-Vertretung in Brüssel.

Jürgen Matthes, Dipl. Volkswirt, geboren 1967 in Dortmund, Studium der Volkswirtschaftslehre in Dortmund, Studienaufenthalt in Dublin/Irland; seit Dezember 1995 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln als persönlicher Referent des Direktors, seit 2000 Arbeitsbereich „Neue Ökonomie“, seit 2003 „Internationale Wirtschaftspolitik“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik.

