

Georg Koopmann, Lars Vogel

Asymmetrie und Divergenz internationaler Handelsabkommen

Regionale und bilaterale versus globale Integration

Der Welthandel ist seit 1980 deutlich rascher gewachsen als die internationale Produktion. In welche Richtung bewegen sich die internationalen Handelsbeziehungen? Ist es zu einer stärkeren Regionalisierung des Handels gekommen? Welche Rolle spielen dabei Präferenzhandelsabkommen?

Die handelspolitischen Entwicklungen auf regionaler und bilateraler Ebene einerseits und auf globaler bzw. multilateraler Ebene andererseits driften zunehmend auseinander. In der Welthandelsorganisation (WTO) tritt die Doha-Runde weiter auf der Stelle, nachdem auch der von den 20 führenden Industrie- und Schwellenländern (G20) zum Jahresende 2008 angemahnte (wieviele?) Durchbruch ausgeblieben ist. Gleichzeitig dominiert in den multilateralen Verhandlungen die Marktzugangsagenda: der Abbau von Handelsschranken bei Agrarprodukten, Industriegütern und Dienstleistungen, die „an der Grenze“ errichtet sind. Eine solche „negative Liberalisierung“ oder „flache Integration“ wird parallel zur WTO – und mit größerem Erfolg – auch in kleineren Verhandlungsforen im Rahmen von Präferenzhandelsabkommen zwischen einer begrenzten Anzahl von WTO-Mitgliedsländern betrieben. In regionalen und bilateralen Präferenzhandelsabkommen liegt der Akzent darüber hinaus deutlich stärker als in multilateralen (nichtpräferenziellen) Abkommen auf dem Abbau von Handelsschranken „hinter der Grenze“ und damit auf „positiver Liberalisierung“ bzw. „tiefer Integration“. Dabei geht es im Kern um die Eindämmung marktsegmentierender Auswirkungen der Regulierungspolitik in verschiedenen Ländern durch Koordinierung, Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Regeln.

Typische Beispiele sind Dienstleistungen, geistige Eigentumsrechte, das öffentliche Auftragswesen, ausländische Direktinvestitionen, Wettbewerbspolitik, Steuerpolitik sowie Umwelt-, Verbraucher- und Arbeitsschutz. In diesen Bereichen gehen Präferenzhandelsabkommen, in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlicher Intensität, über bestehende WTO-Regelungen hinaus; sie sind mithin „WTO plus“.¹

Im Folgenden werden zunächst die Geographie des Welthandels anhand der Handelsströme innerhalb von Regionen und zwischen Regionen sowie die Geographie der Handelspolitik in Form regionaler und zwischenregionaler Präferenzhandelsabkommen aufgezeigt. Es folgt eine Charakterisierung dieser Abkommen, vor allem unter dem Aspekt des Ausmaßes tiefer Integration, für einzelne Weltregionen (Europa, Amerika, Asien-Pazifik). Der Beitrag schließt mit Überlegungen zu ökonomischen Implikationen von Präferenzhandelsabkommen allgemein und insbesondere ihrer WTO-plus-Elemente.

Internationaler Handel im „Dreieck“

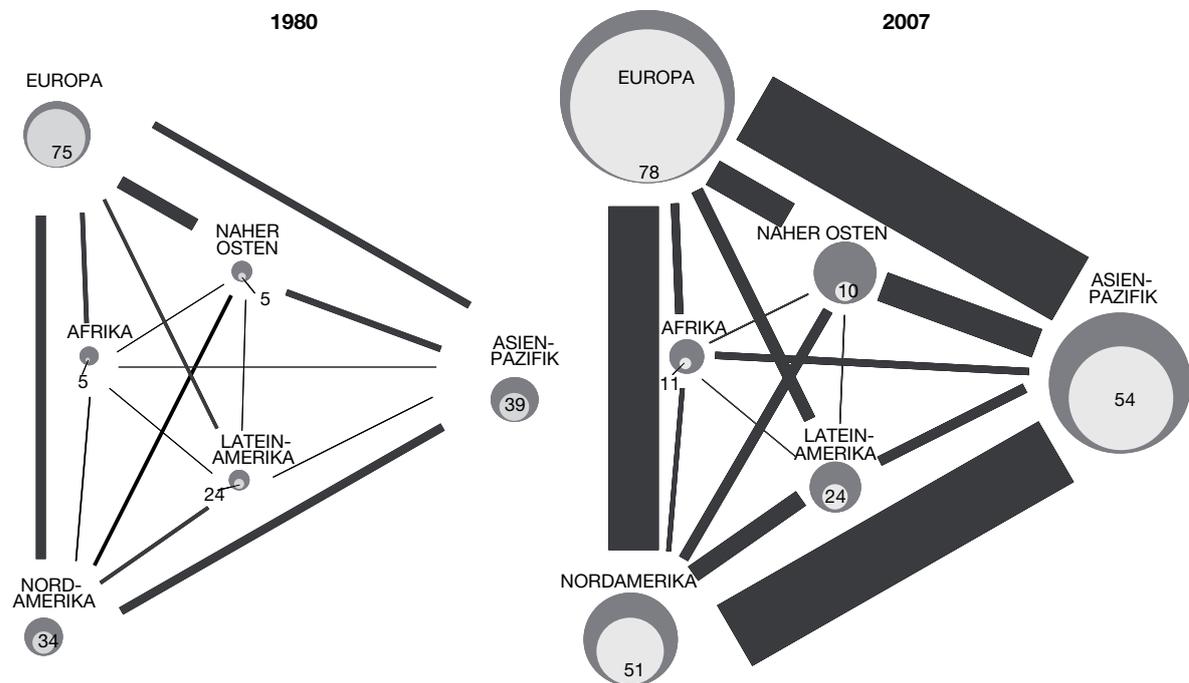
Der weltweite Handel mit Waren und Dienstleistungen hat in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen; seit 1982 ist er ohne Unterbrechung gewachsen. Im Jahr 2007 wurden Güter im Wert von insgesamt 17 Billionen US-\$ international gehandelt (13,7 Billionen US-\$ an Waren und 3,3 Billionen US-\$ an Dienstleistungen).² Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich der internationale Handel zudem dynamischer

Georg Koopmann, 63, Dipl.-Volkswirt, ist Senior Economist am Institut für Außenhandel und Wirtschaftsintegration der Universität Hamburg und Research Associate am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI). Lars Vogel, 30, Dipl.-Volkswirt, ist Geschäftsführer der Ludwig-Erhard-Stiftung Bonn.

¹ Vgl. J. Whalley: Recent regional agreements: Why so many, why so much variance in form, why coming so fast, and where are they headed?, in: The World Economy, Bd. 31, H. 4, 2008, S. 519.

² WTO: World Trade Report 2007: Trade in a Globalizing World, Genf 2008, S. 7.

Abbildung 1
Entwicklung des globalen Warenverkehrs



Anmerkung: Zahlen in den Kreisen: Anteil des intra-regionalen Handels am Export der Region in die Welt.

Quelle: Internationaler Währungsfonds, eigene Berechnung und Darstellung.

entwickelt als die Weltwirtschaft: Der Handel expandierte mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 6,2% beinahe doppelt so schnell wie die Produktion mit einer Rate von 3,8%.

Dies ist Ausdruck der zunehmenden internationalen Verflechtung der Volkswirtschaften oder kurz: der Globalisierung. Der Begriff darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass privater Konsum und unternehmerische Tätigkeiten weiterhin stark auf „heimische Märkte“ konzentriert sind. Diese heimischen Märkte können allerdings nationale Grenzen überschreiten und ganze Regionen umfassen, die sich nicht nur geographisch definieren, sondern in der Regel auch gemeinsame kulturelle und/oder politische Wurzeln besitzen. Auch wenn es in Fragen des Handels keine perfekte Einteilung der Welt in Regionen gibt, bieten geographische und kulturelle Grenzen gewisse Anhaltspunkte. In vorliegendem Beitrag werden folgende Regionen unterschieden: Europa (Westeuropa, Mittel- und Osteuropa, Gemeinschaft Unabhängiger Staaten); Nordamerika (USA, Kanada, Mexiko); Asien-Pazifik (Asien, Australien, Neuseeland); Naher Osten (Naher Osten, Nordafrika (Algerien, Marokko,

Tunesien)); Lateinamerika (Lateinamerika ohne Mexiko) und Afrika (Afrika ohne Nordafrika).

Die internationalen Handelsströme zwischen diesen Regionen sind nicht gleichmäßig verteilt: Etwa 80% des globalen Warenhandels finden innerhalb des Dreiecks Europa, Nordamerika und Asien-Pazifik statt. Während die beiden ersten Regionen die „klassischen“ Industrieländer – den sogenannten „Westen“ – umfassen und bereits seit längerem den internationalen Warenverkehr bestimmen, erschien Asien-Pazifik erst Ende der 1980er Jahre (wieder) auf der weltwirtschaftlichen Bühne und stieß als dritter Pol dazu.³ Ursache dafür war vor allem die beachtliche wirtschaftliche Aufholjagd Chinas, Indiens und der Tigerstaaten Ostasiens.

Die Staaten des Nahen Ostens, Lateinamerikas und Afrikas sind dementsprechend an weniger als einem Fünftel des internationalen Warenhandels beteiligt – und das, obwohl viele der in den Industrie- und Schwellenländern benötigten Rohstoffe aus diesem Teil der Welt stammen. Der Anteil dieser drei Regio-

³ Vgl. R. Baldwin: Multilateralising regionalism: Spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade, in: The World Economy, Bd. 29, H. 11, 2006, S. 1451-1518.

Tabelle 1
Matrix des internationalen Warenhandels

1980

Anteil am Welthandel
(in %)

Importeur \ Exporteur	Europa	Nord-amerika	Asien-Pazifik	Naher Osten	Latein-amerika	Afrika	Welt
Europa	36,1	3,0	2,4	3,9	1,1	1,8	48,4
Nordamerika	4,6	5,4	3,0	0,9	1,4	0,3	16,0
Asien-Pazifik	3,4	3,4	6,2	1,3	0,6	0,5	15,9
Naher Osten	6,2	2,0	3,6	0,6	0,7	0,1	13,4
Lateinamerika	1,5	1,5	0,3	0,1	1,1	0,1	4,6
Afrika	1,7	0,8	0,2	0,0	0,3	0,2	4,0
Welt	53,3	16,5	16,1	6,9	5,2	3,0	100,0

Anteil am Export der Region in die Welt
(in %)

Importeur \ Exporteur	Europa	Nord-amerika	Asien-Pazifik	Naher Osten	Latein-amerika	Afrika	Welt (Mrd. US-\$)
Europa	74,7	6,2	5,0	8,0	2,3	3,8	916
Nordamerika	28,8	33,6	18,5	5,7	8,9	2,0	304
Asien-Pazifik	21,1	21,6	39,3	8,3	3,5	2,9	301
Naher Osten	45,9	15,1	27,2	4,8	5,0	1,0	254
Lateinamerika	32,5	32,4	6,4	2,3	23,9	1,6	87
Afrika	43,2	21,3	5,5	1,2	7,1	4,9	75
Welt	53,3	16,5	16,1	6,9	5,2	3,0	1896

2007

Anteil am Welthandel
(in %)

Importeur \ Exporteur	Europa	Nord-amerika	Asien-Pazifik	Naher Osten	Latein-amerika	Afrika	Welt
Europa	35,3	3,5	3,6	1,8	0,7	0,6	45,2
Nordamerika	2,5	6,7	2,6	0,4	0,9	0,1	13,3
Asien-Pazifik	5,7	5,4	16,3	1,3	0,7	0,5	29,9
Naher Osten	1,4	0,8	2,4	0,6	0,1	0,2	5,8
Lateinamerika	0,9	1,1	0,7	0,1	0,9	0,1	3,9
Afrika	0,6	0,5	0,4	0,0	0,1	0,2	1,8
Welt	46,3	17,9	25,9	4,2	3,4	1,7	100,0

Anteil am Export der Region in die Welt
(in %)

Importeur \ Exporteur	Europa	Nord-amerika	Asien-Pazifik	Naher Osten	Latein-amerika	Afrika	Welt (Mrd. US-\$)
Europa	78,0	7,7	7,9	4,0	1,5	1,3	6 242
Nordamerika	18,7	50,6	19,4	3,3	7,0	0,9	1 831
Asien-Pazifik	19,0	18,0	54,4	4,2	2,5	1,8	4 132
Naher Osten	23,8	13,3	41,2	9,7	1,1	2,8	801
Lateinamerika	22,1	28,3	16,8	2,9	24,3	1,7	538
Afrika	34,2	26,4	24,7	1,9	4,1	11,4	250
Welt	46,3	17,9	25,9	4,2	3,4	1,7	13 799

Quelle: Internationaler Währungsfonds, eigene Berechnung.

nen am globalen Warenhandel ging in den vergangenen Jahrzehnten zudem stetig zurück, zugunsten des aufstrebenden asiatisch-pazifischen Raums.

Wirtschaftsdienst 2009 • 1

Tabelle 2
Offenheit

(Anteil der Exporte der Regionen in die restliche Welt am BIP in %)

	1980	1990	2000	2007
Europa	6,1	5,0	7,4	7,0
Nordamerika	6,2	4,9	4,9	5,6
Asien-Pazifik	9,6	9,5	10,9	15,0
Naher Osten	44,3	25,6	31,7	39,0
Lateinamerika	12,3	10,2	10,1	15,2
Afrika	29,0	19,6	26,1	27,0

Quelle: Weltbank, Internationaler Währungsfonds, eigene Berechnung.

Zwischen Integration und Offenheit

Die weltwirtschaftliche Bedeutung von Europa, Nordamerika und Asien-Pazifik erwächst vor allem aus der jeweiligen starken wirtschaftlichen Integration. Diese zeigt sich besonders deutlich im Anteil der intra-regional gehandelten Waren am Gesamtwarenhandel: Große Teile der grenzüberschreitend gehandelten Waren verbleiben innerhalb der jeweiligen Region. Allerdings variieren die Anteile des intra-regionalen Handels stark zwischen den drei Regionen: Während etwa drei Viertel (78%) der von europäischen Staaten exportierten Waren ihren Bestimmungsort ebenfalls in Europa haben, liegt dieser Anteil in Nordamerika mit 51% und Asien-Pazifik mit 54% deutlich darunter. Letztere beiden Regionen holen allerdings auf: Seit 1980 sind ihre Intrahandelsanteile von damals 34% bzw. 39% stetig gestiegen, wohingegen der europäische Wert auf seinem (hohen) Niveau konstant blieb (siehe Tabelle 1).

Die Länder des Nahen Ostens, Lateinamerikas und Afrikas sind deutlich weniger auf den Handel innerhalb der eigenen Region fokussiert: Lateinamerika hat einen intra-regionalen Handelsanteil von 24%, Afrika von 11% und der Nahe Osten von 10%. Verglichen mit 1980 gewann der intra-regionale Handel im Nahen Osten und in Afrika (damals jeweils 5%) deutlich an Bedeutung, während der Wert für Lateinamerika zwar in der Zwischenzeit stark schwankte, sich aber letztlich kaum veränderte (siehe Tabelle 1).

Neben den starken Handelsverbindungen innerhalb des dominanten Dreiecks fallen in Abbildung 1 vor allem die Handelsströme zwischen dem Nahen Osten und Europa, dem Nahen Osten und Asien-Pazifik sowie zwischen Nordamerika und Lateinamerika ins Auge. Hier kommen zwei Faktoren zum Tragen: erstens die Abhängigkeit der Industrieländer

des „Nordens“ von den Rohstoffen des „Südens“ und zweitens die Entfernung. Der internationale Rohstoffhandel ist aufgrund der geographischen Verteilung von Vorkommen bzw. Angebot (Süden) und Nachfrage (Norden) eine historische Konstante in der Entwicklung der weltwirtschaftlichen Verflechtungen. Darüber hinaus spielen räumliche und kulturelle⁴ Nähe sowie die damit verbundenen Kosten des Handels – obwohl letztere in den vergangenen Dekaden stetig gefallen sind – auch in Zeiten des „globalen Dorfes“ eine maßgebliche Rolle bei der Entstehung „natürlicher Handelspartnerschaften“⁵.

Regionalisierung lässt sich zudem an der Relation der Exporte einer Region in den Rest der Welt zum korrespondierenden Bruttoinlandsprodukt (BIP), der sogenannten Offenheit, ablesen. Auch hier zeigt sich der hohe Integrationsgrad Europas und Nordamerikas; beide Regionen exportieren nur einen geringen Anteil ihrer produzierten Waren in andere Regionen. Die relativ große Offenheit Afrikas, des Nahen Ostens und eingeschränkt auch Lateinamerikas verweist wiederum auf die von dort stammenden Rohstoffexporte in die Industrieländer. Die asiatisch-pazifische Region ist zwar mittlerweile in vielen Bereichen integriert, besitzt aufgrund der exportorientierten Entwicklungsstrategien vieler Länder der Region im Ganzen aber dennoch einen höheren Offenheitsgrad als Europa und Nordamerika (siehe Tabelle 2). Hier zeigt sich in besonderem Maße die mit der Handelsintegration einhergehende Desintegration der Produktion:⁶ So profitieren die Länder Ostasiens von der internationalen „Aufspaltung der Wertschöpfungskette“⁷ und der Verlagerung einzelner Produktionsstufen aus den entwickelten Ländern des „Nordens“ nach Asien.

Regionalisierung und Regionalismus

Unabhängig davon, ob man den intra-regionalen Handelsanteil oder die Offenheit betrachtet, zeigt sich dasselbe Ergebnis: Im internationalen Handel – aber auch bei grenzüberschreitenden Direktinvestitionen und den Aktivitäten multinationaler Unternehmen – ist Regionalisierung, nicht Globalisierung, die richti-

ge Bezeichnung für die zu beobachtenden weltwirtschaftlichen Verknüpfungen.⁸ Diese Erkenntnis sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass neben den intra-regionalen Handelsströmen jedes Land der Welt mit beinahe jedem anderen Land der Welt Handel treibt. Die regionalen Cluster im internationalen Handel werden verbunden und aufgebrochen von einem globalen Netz bilateraler Handelsbeziehungen.

Die Geographie der internationalen Handelsbeziehungen findet ihr Gegenstück in einem dichten Geflecht sich gegenseitig überlappenden regionaler und bilateraler Präferenzhandelsabkommen. Empirisch lässt sich die Konkordanz von Handelsströmen und Handelsabkommen anhand des Gravitationsansatzes nachweisen, bei dem der internationale Handel von der Größe der beteiligten Volkswirtschaften, ihrer Entfernung voneinander und einer Reihe weiterer Variablen, wie z.B. der Handelspolitik abhängt.⁹ Politisch kann in diesem Zusammenhang auch von einem „Markt für Regionalismus und Bilateralismus“ gesprochen werden, auf dem Regierungen miteinander im Wettbewerb stehen und Interessenvertreter von Konsumenten und Produzenten zugleich versuchen, ihren Einfluss geltend zu machen.

Rückblickend hat der handelspolitische Regionalismus seit dem Zweiten Weltkrieg tief greifende Veränderungen erfahren. Nach einer „Auszeit“ für den Regionalismus in der ersten Nachkriegsphase war er in den 1960er und 1970er Jahren stark durch die Europäische Gemeinschaft (EG) geprägt. Die EG war vielfach auch das Modell für wirtschaftliche Integration in anderen Weltregionen, die jedoch im Unterschied zur europäischen Erfolgsgeschichte seinerzeit durchweg gescheitert ist.

In den 1980er Jahren gab die EG den Anstoß für den Übergang vom alten zum neuen Regionalismus. Leitbild war der europäische Binnenmarkt, der den Maßstab für tiefe Integration setzte. Charakteristisch hierfür ist das „Cassis de Dijon“-Prinzip, demzufolge nichttarifäre Handelsschranken infolge regulatorischer Unterschiede zwischen den EG-Mitgliedstaaten nicht zwangsläufig durch Harmonisierung, sondern durch gegenseitige Anerkennung solcher Unterschiede beseitigt werden. In der asiatisch-pazifischen Region war das Abkommen über engere Wirtschaftsbeziehungen (Closer Economic Relations Agreement)

⁴ Vgl. M. Fratianni: Introduction and summary of conclusions, in: M. Fratianni (Hrsg.): Regional economic integration, Amsterdam u.a. 2006, S. 5.

⁵ UNCTAD: Trade and development report 2007: Regional cooperation for development, New York und Genf 2007, S. 39.

⁶ Vgl. R. Feenstra: Integration of trade and disintegration of production in the global economy, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 12, H. 4, 1998, S. 31-50.

⁷ P. Krugman: Growing World Trade: Causes and Consequences, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1:1995, S. 327-377.

⁸ Vgl. M. Fratianni, a.a.O., S. 1.

⁹ Vgl. S.L. Baier, J.H. Bergstrand, P. Egger, P.A. McLaughlin: Do economic integration agreements actually work? Issues in understanding the causes and consequences of the growth of regionalism, in: The World Economy, Bd. 31, H. 4, 2008, S. 461-497.

Abbildung 2
Zollunionen, Freihandelszonen und
Dienstleistungsabkommen¹ 1958-2008

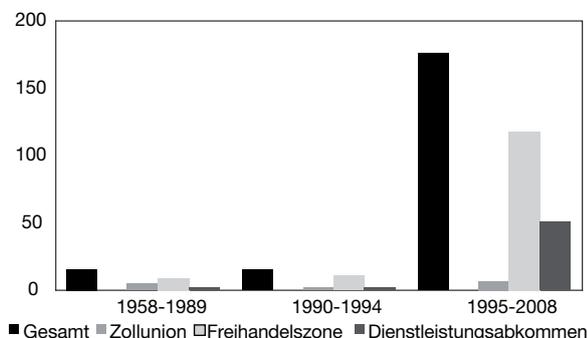
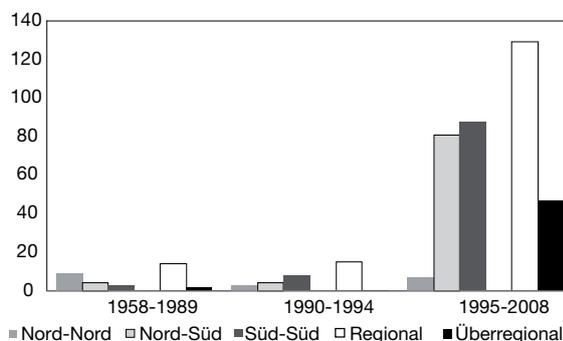


Abbildung 3
Präferenzhandelsabkommen nach Entwicklungsstand
der Partner und räumlicher Entfernung¹ 1958-2008



¹ Anzahl der bei der WTO notifizierten und zum Stichtag 15.12.2008 noch in Kraft befindlichen entsprechenden Abkommen. Die zeitliche Zuordnung der Abkommen ist am Datum ihres Inkrafttretens orientiert. Beitritte zu bestehenden Abkommen, wie z.B. im Zuge der verschiedenen Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft, sind nicht als eigene Abkommen gewertet. Gleichzeitig sind die Dienstleistungsabkommen gesondert gezählt, obwohl sie jeweils Teil eines übergreifenden Abkommens sind. Hieraus ergibt sich ein gewisses Maß an Doppelzählung.

Quelle: WTO; eigene Zusammenstellung.

zwischen Australien und Neuseeland der Vorläufer des neuen Regionalismus. An diesem Abkommen ist der Ersatz von Antidumpingvorschriften durch Wettbewerbsregeln besonders bemerkenswert. In Amerika war der Abschluss des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) zwischen den USA, Kanada und Mexiko im Jahr 1991 das herausragende handelspolitische Ereignis, das den Weg zu weiteren Präferenzhandelsabkommen in und mit der Region ebnete. NAFTA zeichnet sich in erster Linie durch eine weitgehende Liberalisierung des Dienstleistungssektors und der Direktinvestitionen zwischen den Integrationspartnern aus.

Die Welt der Handelsabkommen

Am Beispiel NAFTA wird ebenfalls deutlich, dass die Elemente vertiefter Integration sich nicht auf Präferenzhandelsabkommen zwischen Industrieländern beschränken, sondern auch Entwicklungsländer einbeziehen. Damit ist ein weiteres Merkmal des neuen Regionalismus angesprochen: Während der alte Regionalismus durch Präferenzhandelsabkommen zwischen Ländern auf ähnlicher Entwicklungsstufe, d.h. Nord-Nord- und Süd-Süd-Abkommen, gekennzeichnet war, enthält der neue Regionalismus eine starke Nord-Süd-Komponente. In engem Zusammenhang hiermit übersteigt der neue Regionalismus immer häufiger auch den regionalen Rahmen: Nord-Süd-

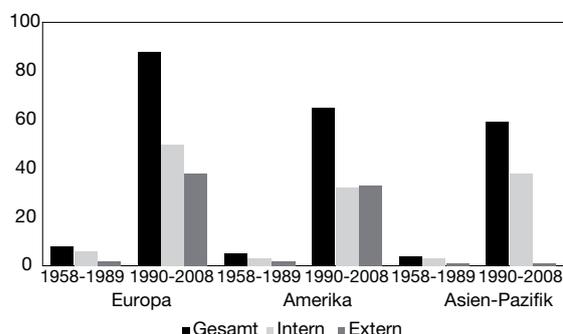
Abkommen werden oftmals zwischen Ländern geschlossen, die in verschiedenen Weltregionen liegen; der Regionalismus wird global.¹⁰

In den Abbildungen 2 und 3 ist die Entwicklung der regionalen und bilateralen Präferenzhandelsabkommen anhand verschiedener Kriterien widergespiegelt. Besonders auffällig ist der sprunghafte Anstieg der Gesamtanzahl dieser Abkommen seit Mitte der 1990er Jahre. Dabei hat vor allem die Anzahl der Freihandelszonen und der Dienstleistungsabkommen stark zugenommen, wohingegen Zollunionen nur noch relativ selten gebildet werden (vgl. Abbildung 2). Obgleich die Mitglieder einer Freihandelszone, im Unterschied zu einer Zollunion, keine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern betreiben, ist der Anteil tiefer Integration in Freihandelszonen stetig gewachsen. Regionale und bilaterale Dienstleistungsabkommen wiederum sind per se Ausdruck tiefer Integration; sie gehen in mancher Hinsicht über den im multilateralen Dienstleistungsabkommen der WTO (GATS) vereinbarten Integrationsstand hinaus.¹¹

¹⁰ Vgl. W. Ethier: Regional regionalism, in: S. Lahiri (Hrsg): Regionalism and globalization. Theory and practice, London und New York 2001.

¹¹ Vgl. M. Roy, J. Marchetti, H. Lim: Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS?, in: World Trade Review, Bd. 6, H. 2, 2007, S. 155-192.

Abbildung 4
Präferenzhandelsabkommen in und mit Europa, Amerika und Asien-Pazifik¹ 1958-2008



¹ Stichtag: 15.12.2008. Zur Erläuterung siehe Abbildungen 2 und 3.

Quelle: WTO; eigene Zusammenstellung.

Abbildung 3 verdeutlicht das stark erhöhte Gewicht der Nord-Süd- und der überregionalen Komponente bei Präferenzhandelsabkommen.¹²

Europa: Hauptspieler und Vorbild

Europas Stellung auf der Landkarte des Regionalismus ist einzigartig: Der Vertrag von Rom aus dem Jahr 1957 war das erste Präferenzhandelsabkommen, das beim damaligen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), dem Vorläufer der WTO, notifiziert wurde. Daneben liefert der durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 initiierte Europäische Binnenmarkt das Musterbeispiel für tiefe Integration. Gleichzeitig hat die Europäische Gemeinschaft zahlreiche Präferenzhandelsabkommen mit Drittländern geschlossen und dabei neben europäischen Nachbarländern zunehmend Länder aus anderen Weltregionen einbezogen.¹³ Wie aus Abbildung 4 und Tabelle 3 ersichtlich, ist Europa insgesamt damit weltweit der Hauptspieler bei intra- und inter-regionalen Präferenzhandelsabkommen.

Die im Oktober 2006 von der EU beschlossene neue Handelsstrategie hat dem europäischen Regi-

¹² Aus Abbildung 3 geht auch eine besonders starke Expansion bei Süd-Süd-Präferenzhandelsabkommen hervor. Diese Entwicklung ist insofern überzeichnet, als die Substanz dieser Abkommen häufig eher gering einzuschätzen ist.

¹³ Im vermehrten Abschluss reziproker Handelsabkommen auch mit außereuropäischen Ländern, die für einen EU-Beitritt nicht in Frage kommen, wird ein neues Paradigma der EU-Handelspolitik gesehen. Vgl. A. Sapir: EC Regionalism at the Turn of the Millennium: Toward a New Paradigm?, in: The World Economy, Bd. 23, H. 9, 2000, S. 1135-1432.

Tabelle 3
Merkmale von Präferenzhandelsabkommen in und mit Europa, Amerika und Asien-Pazifik¹ 1958-2008

		Europa ²		Amerika ³		Asien-Pazifik ⁴	
		Intern	Extern	Intern	Extern	Intern	Extern
1958-1989							
Typ	ZU	1	0	3	0	0	0
	FHZ	4	2 (1)	0	2	2	1
	DLA	1	0	0	0	1	0
	Partner						
Partner	N-N	6	0	0	0	2	0
	N-S	0	2 (1)	0	2	1	1
	S-S	0	0	3	0	0	0
	1990-2008						
Typ	ZU	3	0	1	0	0	0
	FHZ	44	31 (21)	15	18	22	11
	DLA	3	7 (0)	16	15	16	10
	Partner						
Partner	N-N	8	0	0	2	0	2
	N-S	9	32 (15)	9	25	20	12
	S-S	33	6 (6)	23	6	18	7

¹ Stichtag: 15.12.2008. Zur Erläuterung siehe Abbildungen 2 und 3.

² Inklusiv Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). ³ Westliche Hemisphäre. ⁴ Ohne GUS und Nahen und Mittleren Osten.

ZU=Zollunion; FHZ=Freihandelszone; DLA=Dienstleistungsabkommen. N-N=Nord-Nord; N-S=Nord-Süd; S-S=Süd-Süd.

Quelle: WTO; eigene Zusammenstellung.

onalismus zusätzlich Auftrieb gegeben.¹⁴ Im Zentrum der neuen Strategie steht die Entwicklung einer „neuen Generation von Freihandelsabkommen“, die hauptsächlich zwei Kriterien genügen sollen: Die Abkommen sollen zum einen gewährleisten, dass die EU im Wettbewerb des Regionalismus nicht hinter ihren Hauptkonkurrenten USA und Japan zurückfällt. Zum anderen betont die Europäische Kommission sehr stark die WTO-plus-Komponente der Abkommen. Richtschnur dabei ist das europäische Integrationsmodell, das auch den Partnerländern zur Nachahmung in der eigenen Region empfohlen wird. Tatsächlich verknüpft die EU den Abschluss bilateraler Handelsabkommen häufig mit Fortschritten in der regionalen Integration zwischen den jeweiligen Partnerländern.¹⁵

¹⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt: Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Brüssel, 4. Oktober 2006; und Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Begleitunterlage zur Europäischen Kommission: Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt: Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Brüssel, 4. Oktober 2006.

¹⁵ Vgl. J.-Ch. Maur: Exporting Europe's trade policy, in: The World Economy, Bd. 28, H. 11, 2005, S. 1565-1590.

Amerika: Von NAFTA bis Feuerland

Die Keimzelle des neuen Regionalismus in Amerika ist das Nordamerikanische Freihandelsabkommen. Ähnlich wie die EU in Europa sind hier die USA der „super-hub“. ¹⁶ Für die USA ist NAFTA – so wie für die EU der Europäische Binnenmarkt – ebenfalls eine Art Blaupause für bilaterale Präferenzhandelsabkommen mit kleineren Ländern („spokes“) und Handelszentren („mini-hubs“) in Amerika und anderen Weltregionen. Außer einem gegenseitigen Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshindernissen im Agrar-, Industrie- und Dienstleistungssektor werden in diesen Abkommen geistige Eigentumsrechte, Arbeitnehmerrechte, Umweltstandards, Direktinvestitionen, Wettbewerbspraktiken, die öffentliche Auftragsvergabe, die Zolladministration und Handelserleichterung („trade facilitation“), Handelsschutzinstrumente (Schutzklauseln bei starkem Importanstieg, Antidumpingzölle und Ausgleichsmaßnahmen bei ausländischen Subventionen) sowie die Streitschlichtung geregelt. Ähnliches gilt für Präferenzhandelsabkommen, die Kanada und Mexiko, die beiden kleineren NAFTA-Partner, mit Drittländern geschlossen haben. Für Mexiko ist NAFTA zugleich das entscheidende Argument im Wettbewerb mit anderen Ländern um ausländische Direktinvestitionen. ¹⁷

Auch südlich von Mexiko sind bedeutende Veränderungen in der Struktur und Ausrichtung des Regionalismus festzustellen. Dort gewinnen bilaterale Präferenzhandelsabkommen gegenüber plurilateralen bzw. sub-regionalen Regimen wie dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt, der Andengemeinschaft und dem MERCOSUR an Gewicht. Dies hat in erster Linie damit zu tun, dass der Regionalismus in Mittel- und Südamerika sich zunehmend nach Norden, Osten und Westen ausdehnt und in diesen Himmelsrichtungen bilaterale Initiativen dominieren. Bemerkenswert ist auch, dass in den Verhandlungen der mittel- und südamerikanischen Länder mit Industrieländern die Elemente tiefer Integration stärker im Vordergrund stehen als in den sub-regionalen Integrationsgemeinschaften. ¹⁸ Dies spricht für eine höhere

Qualität der extra-regionalen Präferenzhandelsabkommen, spiegelt aber auch ungleiche („asymmetrische“) Verhandlungsmacht zwischen den Teilnehmern wider: Gerade in den Bereichen tiefer Integration kann der „Norden“ seine Interessen anscheinend besser durchsetzen als der „Süden“. ¹⁹

Ostasien: Vom Nachzügler zur „Produktionsgemeinschaft“

Asien-Pazifik wird oft als Nachzügler in Sachen Regionalismus dargestellt. Das ist richtig für Ostasien, gilt aber nicht für die gesamte Region. Australien und Neuseeland haben bereits 1965 ein Freihandelsabkommen unterzeichnet, welches 1983 im bereits erwähnten Abkommen über Engere Wirtschaftsbeziehungen vertieft wurde. Andere regionale Abkommen wie die Vereinigung Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und die Südasiatische Vereinigung zur Regionalen Zusammenarbeit (SAARC) zielten dagegen nicht originär auf Handelserleichterungen ab, sondern wurden vor allem aus sicherheitspolitischen Erwägungen ins Leben gerufen.

In Ostasien war die Zunahme der wirtschaftlichen Verflechtung seit Ende der 1980er Jahre vor allem „marktgetrieben“. Hilfreich war, dass die einzelnen Volkswirtschaften auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen standen, gleichzeitig aber ähnlich liberale und exportorientierte Handelspolitiken verfolgten. ²⁰ Japan und die aufstrebenden Volkswirtschaften Hongkong, Südkorea, Singapur und Taiwan verlagerten arbeitsintensive Produktionsschritte in Länder mit geringeren Lohnkosten und machten sich so die großen Faktorpreisdifferenzen auf engem Raum zunutze. Unterstützt von rückläufigen Informations- und Transportkosten und unilateralen Zollsenkungen über die gesamte Region hinweg, die in einer Art Senkungswettbewerb zu weiter sinkenden Handelskosten führten, entstand so die hochgradig integrierte „Fabrik Asien“. Ehemals nationale Produktionsketten wurden aufgespalten und die einzelnen Teile entsprechend der komparativen Vorteile innerhalb Ostasiens angesiedelt. ²¹

Neben diese Entwicklung trat zunehmend ein „institutionengetriebener“ handelspolitischer Regionalismus. 1992 wurde die ASEAN-Freihandelszone (AFTA) etabliert, deren Bedeutung für den Handel aber nur

¹⁶ P.J. Lloyd, D. MacLaren: The EU's new trade strategy and regionalisation in the world economy, in: Außenwirtschaft, Bd. 61, H. 4, 2006, S. 428.

¹⁷ Vgl. W. Ethier: The new regionalism in the Americas: A theoretical framework, in: North American Journal of Economics and Finance, Bd. 12, H. 2, 2001, S. 159-172.

¹⁸ Vgl. A. Estevadeordal, M. Shearer, K. Suominen: Multilateralizing RTAs in the Americas: State of play and ways forward, Beitrag zur Konferenz über „Multilateralising Regionalism“, Genf, 10.-12. September 2007.

¹⁹ Vgl. G. Koopmann: Tripartite Regionalism in Latin America, in: INTERECONOMICS, Bd. 42, H. 5, 2007, S. 259.

²⁰ D. MacLaren: Competing regionalism: the Asia-Pacific region, in: INTERECONOMICS, Bd. 42, H. 5, 2007, S. 249-254.

²¹ Vgl. R. Baldwin, a.a.O., S. 25.

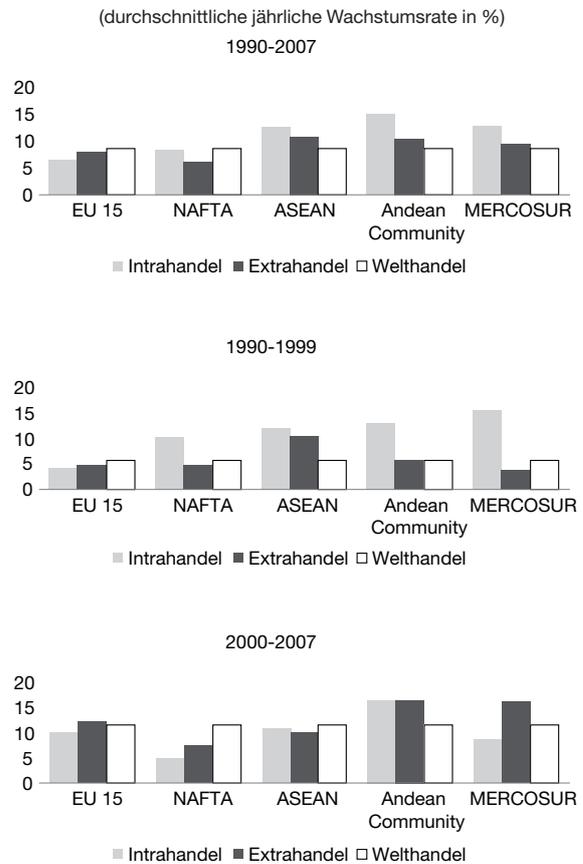
gering war. Erst im Nachgang der Finanzkrise in Asien Ende der 1990er Jahre und mit dem WTO-Beitritt Chinas, der im Dezember 2001 vollzogen wurde, aber bereits vorher Wirkung entfaltete, kam der Regionalismus in Asien richtig in Fahrt. Und ähnlich wie mittlerweile auch in anderen Regionen der Erde, ist diese jüngste Phase des Regionalismus geprägt von bilateralen Präferenzhandelsabkommen. Im Unterschied zu Amerika und Europa, wo Abkommen zuerst vor allem im engeren Einflussbereich geschlossen wurden, setzten die Länder Asien-Pazifiks allerdings von Beginn an gleichsam auf regionale wie zwischenregionale Abkommen.

Dies wird wiederum in Ostasien besonders deutlich: China hatte bereits 2000 ein Handelsabkommen mit ASEAN vorgeschlagen, welches 2003 in Kraft trat und bis 2010 die Zölle im bilateralen Handel auf Null senken soll. Japan und Südkorea sahen durch die damit verbundene Diskriminierung der eigenen Güter ihre bis dato starke Handelsposition in Ostasien bedroht – und stiegen in das „Rennen um den ASEAN-Markt“ ein.²² Einer ostasiatischen Freihandelszone werden aufgrund der politischen Differenzen zwischen den drei Wirtschaftsgrößen China, Japan und Korea allerdings nur geringe Chancen auf baldigen Erfolg eingeräumt.²³ Sowohl China, Japan und Korea als auch die Länder der ASEAN können zudem Verhandlungen und/oder Abschlüsse von Handelsabkommen mit Partnern in anderen Regionen der Welt vorweisen. Im Sommer 2007 wurde beispielsweise ein Abkommen zwischen Korea und den USA unterzeichnet, welches neben Zollsenkungen auch Regeln zum Schutz von Arbeitnehmerrechten und der Umwelt beinhaltet – und so tiefe Integration in bilateralen Abkommen belegt.

Asien-Pazifik: Regionalismus und konkurrierende Interessen

In Südasien und im Pazifik gibt es ebenfalls Interesse an regionalen Freihandelszonen: Die SAARC-Länder sind derzeit damit beschäftigt, die Südasiasische Freihandelszone (South Asia Free Trade Area) ins Leben zu rufen, und die Mitglieder des Pacific Island Forum haben ein Abkommen (Pacific Island Countries Trade Agreement) beschlossen, welches in den einzelnen Ländern zur Ratifizierung vorliegt. Am internationalen Wettlauf um Präferenzhandelsabkommen beteiligen sich vor allem Indien, Pakis-

Abbildung 5
Regionale Blockbildung im Welthandel



Quelle: WTO; eigene Zusammenstellung.

tan, Australien und Neuseeland. Zudem wächst auch Asien-Pazifik im Ganzen handelspolitisch zusammen. Auf einer Ministerkonferenz des ASEAN Ende August 2008 wurde ein Handelsabkommen mit Indien beschlossen und zugleich die Absicht geäußert, in naher Zukunft auch mit Australien und Neuseeland derartige Abkommen abzuschließen.

Asien-Pazifik bietet ein Bild regionaler und überregionaler Freihandelszonen, die sich teilweise überlappen und von bilateralen Präferenzhandelsabkommen durchschnitten werden. Mittlerweile sind alle asiatischen Länder außer der Mongolei an mindestens einem Handelsabkommen beteiligt. Die in Europa und Amerika zu beobachtende Struktur eines wirtschaftlichen starken „hubs“ und davon ausgehender Handelsverbindungen zu anderen Ländern und Regionen („spokes“) ist bislang nicht ent-

²² Vgl. R. Baldwin, a.a.O., S. 26-27.

²³ D. MacLaren, a.a.O., S. 250.

standen; zu unterschiedlich sind die Interessen der großen asiatischen Ökonomien, die nur gemeinsam den Kern bilden könnten. Trotz der regen Aktivitäten Japans um bilaterale Abschlüsse innerhalb und außerhalb der Region dürfte sich dies auch in naher Zukunft kaum ändern. Nichtsdestotrotz ist Asien-Pazifik eine dynamische Region von großem Interesse. Das zeigt sich auch darin, dass die USA bereits mit mehreren Abkommen in der Region vertreten sind, während die EU zwar langfristige Beziehungen zu vielen Ländern unterhält, aber eben (noch) keine Präferenzhandelsabkommen unterzeichnet hat. Die EU ist zwar führend beim neuen Regionalismus, nicht aber im Rennen um die asiatischen Märkte.

Eine kurze Ökonomik des Präferenzhandels

Die beeindruckende Expansion von Präferenzhandelsabkommen, so wie in den Abbildungen 2 bis 4 dargestellt und in den Ausführungen zu den drei Regionen näher beschrieben, sagt noch wenig über ihre ökonomischen Effekte aus, da die Zahlenangaben ungewichtet sind. Auch der Handelsabdeckungsgrad der Präferenzhandelsabkommen²⁴, der sich weltweit auf 50% zu bewegt und in einigen Ländern (wie z.B. Chile) bereits weit darüber liegt, ist als Indikator nur begrenzt tauglich. Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die Wirkungen eines Abbaus von Handelsbarrieren „hinter der Grenze“.²⁵

Die ökonomische Analyse bedient sich in diesem Zusammenhang traditionell der Konzepte Handelschaffung, d.h. Verdrängung teurer heimischer Produktion durch günstigere Importe von Integrationspartnern, und Handelsumlenkung, d.h. Verdrängung günstigerer Importe aus Drittländern durch teure Importe aus Partnerländern, die auf Jacob Viner zurückgehen.²⁶ Einfache Indikatoren deuten darauf hin, dass in der Realität das Ausmaß beider Wirkungsarten eher begrenzt ist und die Effekte auch zwischen einzelnen Integrationsgemeinschaften unterschiedlich ausfallen. Abbildung 5 zeigt dies am Beispiel der fünf bedeutendsten regionalen Handelsblöcke für den Zeitraum von 1990 bis 2007 und die beiden Teilzeiträume 1990 bis 1999 und 2000 bis 2007. Dabei wird der Vergleich von Intra- und Extrahandel der Blöcke als Indiz für Handelschaffung angesehen und Handelsumlenkung am Verhältnis zwischen der

Entwicklung des Extrahandels und des gesamten Welthandels gemessen.

Ökonometrische Analysen auf der Basis von Gravitationsmodellen gelangen zu dem Ergebnis, dass die Handel schaffende Wirkung von Präferenzhandelsabkommen häufig unterzeichnet wird. Beispielsweise wird geschätzt, dass die zwischen 1960 und 2000 entstandenen Präferenzhandelsabkommen zu einem Anstieg des Handels der Mitgliedsländer um bis zu 100% binnen 15 Jahren geführt haben.²⁷ Die betreffende Untersuchung lässt jedoch offen, in welchem Ausmaß die Expansion des Partnerländerhandels zu Lasten des Handels mit Drittländern gegangen ist.

Es ist zu vermuten, dass mit vertiefter Integration die negativen Wirkungen von Präferenzhandelsabkommen auf Drittländer eher gemindert werden. Die Ursache hierfür ist darin zu sehen, dass die Beseitigung regulatorischer Handelsschranken anders als der Zollabbau häufig ohne Diskriminierung der „Außenseiter“ vonstatten geht. Ein Beispiel sind technische Handelshemmnisse in der Form unterschiedlicher Normen, Standards und Prüfverfahren zwischen den Ländern. In diesem Bereich nützt die bilaterale oder regionale Liberalisierung oft auch Drittstaaten und kommt daher in ihrer Wirkung einer multilateralen Liberalisierung nahe.²⁸ Ähnliches lässt sich für den Dienstleistungssektor zeigen: Hier wirken liberale bzw. durchlässige Ursprungsregelungen bei ausländischen Niederlassungen wie „automatische Multilateralisatoren“, die das für den präferentiellen Zollabbau charakteristische Problem der Regelungsvielfalt deutlich entschärfen.²⁹ Insgesamt lässt die Zunahme der Elemente tiefer Integration in Präferenzhandelsabkommen diese „neue Generation“ der Präferenzhandelsabkommen ökonomisch in einem vergleichsweise günstigen Licht erscheinen.

²⁷ Vgl. S.L. Baier et al., a.a.O., S. 493.

²⁸ Als Beispiel wird die „Abwesenheit von Ursprungsregeln“ in bilateralen Abkommen zwischen der EU und den USA über die gegenseitige Anerkennung von Test- oder Konformitätsprüfungsverfahren in einer Reihe von Branchen genannt, die wie ein „automatischer Multilateralisator“ wirke. Vgl. R. Baldwin, S. Evenett, P. Low: Beyond Tariffs: Multilateralising Deeper RTA Commitments, Beitrag zur Konferenz über „Multilateralising Regionalism“, Genf, 10.-12. September 2007, S. 9. Der bilaterale Abbau technischer Handelsschranken wäre in diesem Fall ökonomisch gesehen einem präferentiellen Zollabbau ohne Ursprungsregeln vergleichbar.

²⁹ Vgl. C. Fink, M. Jansen: Services Provisions in Regional Trade Agreements: Stumbling or Building Blocks for Multilateral Liberalization? Beitrag zur Konferenz über „Multilateralising Regionalism“, Genf, 10.-12. September 2007, S. 9.

²⁴ Anteil des Präferenzhandels am Gesamthandel.

²⁵ Vgl. R. Pomfret: Is regionalism an increasing feature of the world economy?, in: The World Economy, Bd. 30, H. 6, 2008, S. 923-947.

²⁶ Vgl. J. Viner: The Customs Union Issue, New York 1950.