

Guido Glania / Jürgen Matthes

Multilateralismus oder Regionalismus?

Optionen für die Handelspolitik
der Europäischen Union

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Guido Glania / Jürgen Matthes

Multilateralismus oder Regionalismus?

Optionen für die Handelspolitik
der Europäischen Union



DEUTSCHER
INSTITUTS-VERLAG

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), wengleich 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-

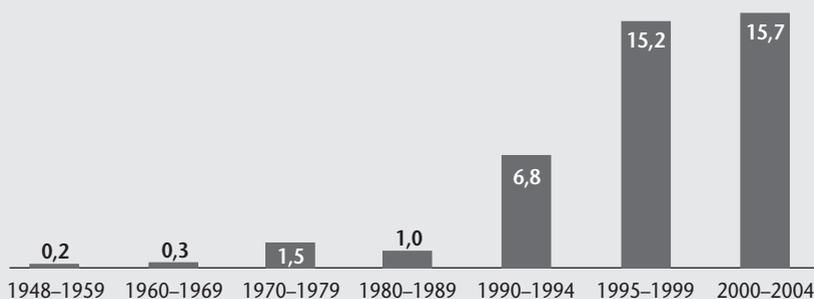
Freihandels- oder Dienstleistungsabkommen) eindeutig mit einem Anteil an den gemeldeten Verträgen von knapp 80 Prozent. Das Gros dieser Handelszonen liegt in Europa und Zentralasien. Unter den Bündnissen, die sich noch in Verhandlung befinden oder vorgeschlagen wurden, ist der Anteil der bilateralen 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.):