

Nunnenkamp, Peter

Article — Digitized Version

Mercosur und EU: institutionalisierte Kooperation als Stimulanz für Handel und Direktinvestitionen?

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1997) : Mercosur und EU: institutionalisierte Kooperation als Stimulanz für Handel und Direktinvestitionen?, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 4, pp. 426-446

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1737>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mercosur und EU: Institutionalisierte Kooperation als Stimulanz für Handel und Direktinvestitionen?

Von Peter Nunnenkamp

I. Einleitung

Die Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) scheinen hohe Erwartungen in eine engere institutionalisierte Kooperation mit der Europäischen Union (EU) zu setzen. Demgegenüber sind Zweifel am Nutzen interregionaler Kooperationsabkommen angebracht, wenn man die vergangene Entwicklung der EU-Importe und der Direktinvestitionen von EU-Ländern in verschiedenen Regionen der Welt zum Maßstab nimmt. Vieles deutet darauf hin, daß nicht die politisch gestaltete Form der interregionalen Beziehungen, sondern die von den jeweiligen Regierungen innerhalb der Partnerregionen verfolgte Wirtschaftspolitik entscheidend dafür ist, daß sich die Handels- und Investitionsverflechtungen zwischen regionalen Gruppierungen verstärken. Für die Mercosur-Staaten kommt es vor allem darauf an, Offenheit gegenüber den internationalen Güter- und Kapitalmärkten zu gewährleisten.

Diese Thesen sollen im folgenden untermauert werden. Dazu werden zunächst die Erwartungen präzisiert, die sich mit dem 1995 abgeschlossenen Rahmenabkommen zwischen der EU und dem Mercosur verbinden (Abschnitt II). Danach wird die Bedeutung der EU als Partnerregion für den Mercosur eingeschätzt (Abschnitt III). Der Schwerpunkt dieses Beitrags liegt in der Untersuchung der regionalen Struktur der EU-Importe aus Nicht-OECD-Ländern sowie der europäischen Direktinvestitionen in diesen Ländern (Abschnitt IV). Aus Sicht des Mercosur geht es dabei vor allem um die Frage, ob institutionalisierte Beziehungen der EU mit anderen Ländergruppen in der Vergangenheit geholfen haben, die EU-Märkte zu erobern und Investitionen aus der EU zu attrahieren. Abschließend wird geprüft, welche Relevanz diese Erfahrungen für die Gestaltung der zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem Mercosur haben (Abschnitt V).

II. Interregionale Kooperation: Erwartungen von Mercosur und EU

Europa und Lateinamerika ähneln sich darin, daß regionale Integration seit vielen Jahren hoch im Kurs steht. In Lateinamerika bildete die Gründung des Mercosur im Jahr 1991 einen Meilenstein. Seitdem sind die Mitgliedsländer des Mercosur nicht nur auf ihrem Weg zu einer Zollunion vorangeschritten. Gleichzeitig sind mehrere Nachbarländer institutionell an den Mercosur angebunden worden (IRELA 1996 b: 10 ff.). Mit Bolivien und Chile wurden Assoziierungsabkommen geschlossen. Im Jahr 1996 wurden Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Peru aufgenommen und mit der Gemeinschaft der Andenstaaten denkbare Formen einer Assoziierung erwogen (IRELA 1996 a: 1). Über diese Schritte hinaus unterstützt der Mercosur das Vorhaben, bis zum Jahr 2005

eine South American Free Trade Area (SAFTA) zu gründen. Schließlich werden auch mit der NAFTA präferentielle Handelsbeziehungen angestrebt (Thorstensen und Pena 1997).

Es ist kaum überraschend, daß die institutionelle Vernetzung in Lateinamerika bei der EU auf ein positives Echo stößt. Die EU als die weltweit am weitesten fortgeschrittene regionale Gemeinschaft ist traditionell geneigt, der regionalen Integration Vorrang vor einer multilateralen Handelsliberalisierung einzuräumen (Hiemenz et al. 1994: 9 ff.), und betrachtet sich selbst als Vorbild für eine erfolgreiche Stärkung der Handels- und Investitionsbeziehungen auf regionaler Ebene. Gleichzeitig hat die EU schon immer auf institutionalisierte Beziehungen zu anderen Ländergruppen und Regionen gesetzt, wodurch ein komplexes Geflecht von Freihandels-, Assoziierungs- und Kooperationsabkommen entstanden ist.¹

Vor diesem Hintergrund war es fast zwangsläufig, daß auch im Verhältnis zwischen der EU und dem Mercosur schon bald eine Institutionalisierung der Wirtschaftsbeziehungen auf der Tagesordnung stand. Das bisher erzielte Ergebnis liegt in Form eines Rahmenabkommens vor, das im Dezember 1995 in Madrid unterzeichnet wurde.² Ziel dieses Abkommens – das erste dieser Art zwischen zwei Zollunionen – ist „eine Vertiefung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Vertragspartnern und die Schaffung der Voraussetzungen für eine spätere Assoziierung“ (BfA 1996: 45). Im interregionalen Dialog sollen u. a. die folgenden wirtschaftlichen Fragen behandelt werden: Marktzugang und Handelshemmnisse, geistige Eigentumsrechte, Förderung von Direktinvestitionen, Kooperation im Energie-, Transport- und Telekommunikationsbereich.

Das Rahmenabkommen zwischen der EU und dem Mercosur „is not a trade or investment liberalization agreement“ (IRELA 1996b: 27), sondern schafft allenfalls einige Voraussetzungen für spätere Liberalisierungsschritte.³ Dennoch scheinen auf beiden Seiten des Atlantiks weitreichende Hoffnungen mit einer institutionalisierten Kooperation verbunden zu sein. Politiker und Unternehmer in der EU betrachten den Mercosur als „one of the most dynamic emerging markets for the coming century“ (IRELA 1996b: 27). Man erwartet, daß mit dem Rahmenabkommen die Chancen gestiegen sind, daß europäische Exporteure und Investoren an einem wirtschaftlichen Aufschwung der Mercosur-Staaten teilhaben. Thorstensen und Pena (1997: 48) vermuten zudem, daß das

¹ Zur Pyramide der Handelspräferenzen, die die EU verschiedenen Ländergruppen einräumt, vgl. Hiemenz et al. (1994) sowie Thorstensen und Pena (1997: 36 ff.).

² Zum Inhalt dieses Rahmenabkommens vgl. BfA (1996: 45 ff.); zusammenfassende Darstellungen finden sich in IRELA (1996b: 27 ff.) sowie in Thorstensen und Pena (1997).

³ In Artikel 4 des Rahmenabkommens verpflichten sich die Vertragsparteien, „ihre Beziehungen zu vertiefen und dazu unter Berücksichtigung der Empfindlichkeit einiger Waren und unter Einhaltung der WTO-Regeln ihren Handel auszubauen und zu diversifizieren ...“ (BfA 1996: 53). Auffällig ist, daß von der EU als sensibel betrachtete Waren bereits im ersten Satz des Handelsteils des Rahmenabkommens erwähnt werden. Laut Artikel 12 wollen die Vertragsparteien „im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Entwicklung eines für verstärkte Investitionen zum Vorteil beider Seiten attraktiven und stabilen Umfelds“ (BfA 1996: 60) fördern.

Abkommen für die EU eine präventive Maßnahme darstellt: Es soll verhindern helfen, daß europäische Interessen Schaden nehmen, wenn sich der Mercosur und die NAFTA über gegenseitige Handelspräferenzen verständigen.

Auf seiten der Mercosur-Staaten, aus deren Perspektive die weitere Analyse erfolgt, hofft man, daß das Rahmenabkommen ein wesentlicher Schritt ist, um den Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu erleichtern und die Attraktivität für europäische Direktinvestitionen zu erhöhen.⁴ Auch den Mercosur-Staaten geht es nicht zuletzt um Prävention: Wenn das Rahmenabkommen den Ausgangspunkt für präferenzielle Wirtschaftsbeziehungen zwischen EU und Mercosur darstellt, ließe sich eine Umlenkung von Handels- und Investitionsströmen der EU zu Lasten des Mercosur und zugunsten traditionell privilegierter EU-Partner und insbesondere zugunsten der EU-Beitrittskandidaten in Mitteleuropa möglicherweise leichter neutralisieren (Thorstensen und Pena 1997: 47).

Diesen Erwartungen des Mercosur wird die These entgegengehalten, daß die wirtschaftlichen Beziehungen zur EU in erster Linie davon abhängen, ob eine marktgerechte Arbeitsteilung zwischen den beiden Regionen erfolgt. Interregionale Abkommen dürften in dieser Hinsicht von untergeordneter Bedeutung sein.⁵ Die empirische Überprüfung dieser These stößt indessen auf einige offenkundige Schwierigkeiten. Ein grundsätzliches Problem liegt darin, daß kaum zu beurteilen ist, wie sich die interregionalen Wirtschaftsbeziehungen unter anderen als den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen entwickelt hätten. Im konkreten Fall der EU-Mercosur-Beziehungen entfällt zudem die Möglichkeit, den Einfluß institutioneller Neuerungen durch einen „Vorher-Nachher“-Vergleich einzuschätzen, da der erste Schritt der Institutionalisierung gerade erst erfolgt ist.

Es bleibt der Versuch, die Erwartungshaltung der Mercosur-Staaten mit Bezug auf die Erfahrungen anderer Regionen sowie die zukünftige Relevanz dieser Erfahrungen zu diskutieren. Danach wären die Erwartungen nur dann wohl begründet, wenn Länder oder Regionen mit privilegierten Beziehungen zur EU erfolgreicher dabei gewesen wären, die EU-Märkte zu durchdringen und Direktinvestitionen aus der EU zu attrahieren, als Länder oder Regionen ohne einen vorteilhaften Status. Zuvor soll jedoch die wirtschaftliche Bedeutung der EU als Handels- und Investitionspartner des Mercosur skizziert werden.

⁴ IRELA (1996b: 27) sieht zudem ein spezielles Interesse Brasiliens: „The Brazilian government is partly keen to build on the EU-MERCOSUR framework cooperation agreement because this may add to its relative bargaining power with other trade partners“.

⁵ Dieser Beitrag befaßt sich nicht mit der weiterreichenden Frage, wie das institutionalisierte handelspolitische Geflecht, das der Mercosur mit der EU und auch innerhalb Amerikas anstrebt, mit Blick auf die multilaterale Handelsordnung zu beurteilen ist. Wie traditionell schon die EU trägt neuerdings auch der Mercosur maßgeblich zum von Bhagwati (1997a) beklagten „spaghetti bowl phenomenon“ in den internationalen Handelsbeziehungen bei: Der Wirrwarr intra- und interregionaler Handelspräferenzen kennzeichnet ein Welthandelssystem, in dem diskriminierende Handelspolitiken das Meistbegünstigungsprinzip der WTO weitgehend aushöhlen (vgl. auch Bhagwati 1997b).

III. Handel und Direktinvestitionen: Die Bedeutung der EU für den Mercosur

Das Interesse des Mercosur an der EU kommt nicht von ungefähr: Sowohl im Handel als auch bei den ausländischen Direktinvestitionen ist die EU traditionell ein außerordentlich wichtiger Partner des Mercosur. Allerdings hat die Bedeutung der EU relativ zu anderen Handels- und Investitionspartnern in jüngerer Vergangenheit abgenommen. Dieser Tendenz scheint man durch eine institutionalisierte Kooperation entgegenwirken zu wollen.

Handelsbeziehungen

Gut ein Viertel der gesamten Exporte des Mercosur flossen 1995 in die EU (Schaubild 1). Der EU-Anteil an den gesamten Importen des Mercosur war kaum geringer. Auf beiden Seiten des Handels nahm die EU eine bedeutendere Stellung ein als die Vereinigten Staaten und als die Partnerländer innerhalb des Mercosur.⁶ Dieses auf das Jahr 1995 bezogene Bild verdeckt jedoch einige interessante Entwicklungen, die sich seit 1980 vollzogen haben.

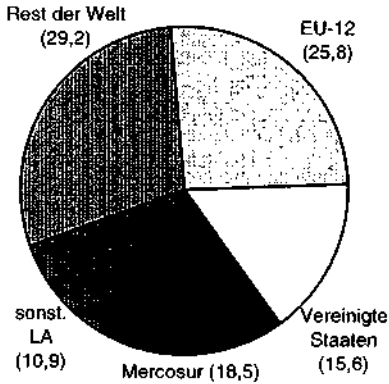
Es überrascht kaum, daß der Intra-Mercosur-Handel (sowohl auf die Gesamtexporte als auch auf die Gesamtimporte des Mercosur bezogen) weit überdurchschnittlich expandierte (Schaubild 1). Argentinien und Brasilien hatten bereits vor Gründung des Mercosur im Jahr 1991 (Vertrag von Asuncion) bilaterale Handelspräferenzen in bestimmten Sektoren vereinbart (BfA 1996: 7; Yeats 1997: 1 f.). Zudem dürften sich in der Handelsentwicklung seit 1991 vorweggenommene Effekte des angestrebten gemeinsamen Marktes niedergeschlagen haben. Die ökonomische Bewertung des boomenden Intra-Mercosur-Handels ist allerdings stark umstritten. Auf der einen Seite wird vermutet, daß es sich hierbei hauptsächlich um Handelsschaffung handelt, weil die Gründung des Mercosur in einer Zeit erfolgte, in der Protektionsmaßnahmen auch gegenüber Drittländern abgebaut wurden (Foders 1996; *The Economist* 1996). Auf der anderen Seite deutet die Analyse von Yeats (1997) auf Handelsumlenkung hin, da der Intra-Mercosur-Handel vor allem in solchen Bereichen angestiegen ist, in denen die intraregionale Handelsliberalisierung zu einer deutlichen Diskriminierung von Importen aus Drittländern geführt hat.

Aus Sicht des Mercosur dürfte eine weitere Beobachtung von Interesse sein: Die Importe des Mercosur aus der EU sind im Zeitraum 1980–1995 stärker gestiegen als die Importe aus den Vereinigten Staaten und aus lateinamerikanischen Ländern außerhalb des Mercosur (Schaubild 1). Im Gegensatz dazu sind die Exporte des Mercosur in die EU deutlich schwächer gewachsen als die Exporte in die Vereinigten Staaten und in lateinamerikanische Länder. Thorstensen und Pena (1997: 12) zeigen zudem, daß die Exporte aller 15 EU-Staaten in den Mercosur im Jahr 1995 das 2,5fache der Exporte des Jahres 1991 betragen, während die Exporte des Mercosur in die EU 1995 nur um 5 vH höher waren als 1991. Der bilaterale Handelsbilanzsaldo verschlechterte sich deshalb in den

⁶ Bei den Importen des Mercosur stellte die EU sogar einen höheren Anteil als die Gesamtheit aller lateinamerikanischen Handelspartner (innerhalb und außerhalb des Mercosur) (Schaubild 1).

Schaubild 1 – Mercosur: Handelsbeziehungen mit wichtigen Partnerländern und -regionen

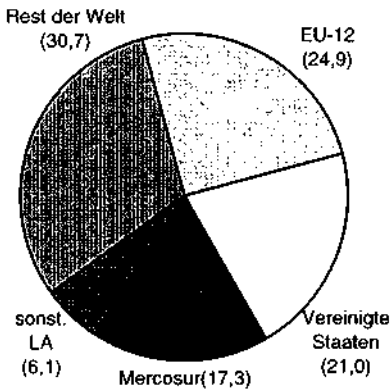
Regionale Struktur der Mercosur Exporte
1995 (vH)



Mercosur Exporte
1995 gegenüber 1980

EU-12 :	2,0
Vereinigte Staaten:	2,5
intra-Mercosur:	3,7
sonstiges Lateinamerika:	2,8
Welt insgesamt:	2,3

Regionale Struktur der Mercosur Importe
1995 (vH)



Mercosur Importe
1995 gegenüber 1980

EU-12 :	2,5
Vereinigte Staaten:	2,2
intra-Mercosur:	4,1
sonstiges Lateinamerika:	1,5
Welt insgesamt:	2,0



Quelle: IMF (versch. Jgg.)

neunziger Jahren kontinuierlich zuungunsten des Mercosur, der 1995 ein Handelsbilanzdefizit von 1,8 Mrd. ECU gegenüber der EU auswies. In diesen Trends dürfte ein wesentliches Motiv dafür zu sehen sein, daß die Mercosur-Staaten ihren Zugang zu den EU-Märkten durch institutionalisierte Formen der Kooperation zu verbessern suchen.

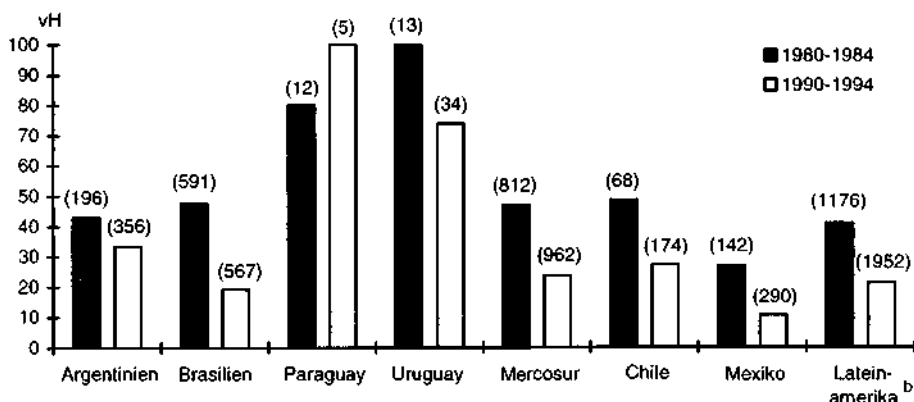
Der Vorwurf, auf den EU-Märkten gegenüber anderen Anbietern diskriminiert zu werden, hat in Lateinamerika eine lange Tradition und reicht bis in die siebziger Jahre zurück (Langhammer 1979). In der Tat scheinen Importe aus lateinamerikanischen Ländern auch heute noch durch verschiedene handelspolitische Restriktionen der EU behindert zu werden (Thorstensen und Pena 1997: 19 ff.). Exporteure aus diesen Ländern sehen sich teilweise relativ hohen Zollsätzen und einer eskalierenden Zollstruktur ausgesetzt. Ein erheblicher Teil der lateinamerikanischen Exporte in die EU ist zudem von nichttarifären Beschränkungen sowie von technischen und umweltpolitischen Normen betroffen. Begrenzte Exportmöglichkeiten werden vor allem in den Bereichen Textilien und Landwirtschaft beklagt. Als Folge der Tarifierung mengenmäßiger Beschränkungen im Agrarbereich gilt dieser Sachverhalt auch noch nach der Uruguay-Runde. Die Mercosur-Staaten sehen sich weiterhin dadurch benachteiligt, daß die Ursprungsregeln im Rahmen des Generalized System of Preferences (GSP) der EU zwar eine regionale Kumulation von Wertschöpfungsanteilen für die ASEAN-Staaten, den Andenpakt und den zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt vorsehen, nicht jedoch für den Mercosur. Schließlich müssen Mercosur-Staaten (insbesondere Brasilien) damit rechnen, daß Zollpräferenzen, die ihnen von der EU durch das GSP gewährt wurden, wegen der sogenannten Graduierung auslaufen.⁷

Dennoch dürfte die Diskriminierung lateinamerikanischer Anbieter auf den EU-Märkten schwächer sein als in der Region befürchtet. Dies gilt zumindest im Vergleich zu anderen Regionen ohne enge institutionelle Bindungen an die EU (wie etwa Asien).⁸ Etwa 60 vH der lateinamerikanischen Exporte verarbeiteter Produkte und von Halbwaren, die im Rahmen des GSP in die EU flossen, mußten dort gar nicht oder nur zu reduzierten Sätzen verzollt werden, ein Prozentsatz, der jenen für Exporte aus Asien übertraf (EUROSTAT 1995; vgl. auch IRELA 1996 b: Annex I, Table 20). Auffällig ist zudem, daß Lateinamerika – im Gegensatz zu asiatischen und europäischen Handelspartnern der EU – kaum das Ziel von Anti-Dumping-Maßnahmen und anderen ad-hoc-Maßnahmen der EU gegen Importe gewesen ist (Thorstensen und Pena: 27 f.). Diese sogenannte „contingent protection“ durch die EU dürfte stärkere Diskriminierungseffekte im internationalen Handel hervorrufen als die inzwischen deutlich reduzierte Protektion durch Zölle und andere traditionelle Schutzmaßnahmen. Mit Ausnahme von Agrarmarktordnungsgütern spricht deshalb einiges gegen

⁷ Der Mechanismus der Graduierung sieht vor, daß Zollpräferenzen nur solange gewährt werden, wie bestimmte Grenzwerte der industriellen Entwicklung und der Exportspezialisierung in einzelnen Sektoren eines Landes nicht überschritten werden.

⁸ Selbst gegenüber Ländergruppen, die an der Spitze der Pyramide der EU-Handelspräferenzen angesiedelt sind, dürften die Diskriminierungseffekte zuungunsten Lateinamerikas häufig überschätzt werden. Dies zeigt sich zum Beispiel bei einem Vergleich der Struktur der EU-Importe aus Lateinamerika einerseits und aus den EU-Beitrittskandidaten in Mitteleuropa andererseits. Die privilegierte Behandlung der Beitrittskandidaten durch die EU dürfte Lateinamerika in sehr begrenztem Maße schaden, weil Mitteleuropa und Lateinamerika nur auf wenigen EU-Märkten direkt miteinander konkurrieren (Nunnenkamp 1997 b; vgl. auch Abschnitt V unten).

Schaubild 2 – Lateinamerika: Anteil der EU-12 am Zustrom ausländischer Direktinvestitionen aus den wichtigsten Industrieländern^a 1980–1994 (vH)



^aBezogen auf die Summe des (Netto-) Zustroms aus der EU, Japan und den Vereinigten Staaten; in Klammern: jahresdurchschnittlicher (Netto-) Zustrom aus der EU in Mill. US\$.
^bOhne internationale Finanzzentren.



Quelle: IADB und IRELA (1996).

die These, daß es lateinamerikanischen Exporteuren von Seiten der EU besonders schwer gemacht wird, die EU-Märkte zu durchdringen.

Direktinvestitionen

Der relative Bedeutungsverlust der EU als Partnerregion Lateinamerikas ist bei den ausländischen Direktinvestitionen erheblich stärker ausgeprägt als im Handel (Schaubild 2). Der Netto-Zustrom ausländischer Direktinvestitionen aus der EU in alle lateinamerikanischen Gastländer (ohne internationale Finanzzentren) war im Zeitraum 1980–1984 fast genauso hoch wie der Zustrom aus den Vereinigten Staaten (IADB und IRELA 1996: Statistical Annex, Tables 22, 23 und 25); der Anteil der Investoren aus der EU bzw. aus den Vereinigten Staaten am Zustrom ausländischer Direktinvestitionen aus allen wichtigen Industrieländern überstieg jeweils 40 vH. Im Zeitraum 1990–1994 kamen dagegen fast drei Viertel des gesamten Zustroms ausländischer Direktinvestitionen nach Lateinamerika aus den Vereinigten Staaten; der EU-Anteil halbierte sich auf 21 vH.

Für die Gruppe der Mercosur-Staaten war die EU im Zeitraum 1980–1984 sogar der deutlich wichtigste Partner bei den Direktinvestitionen.⁹ Dies traf mit Ausnahme Brasiliens für alle einzelnen Mercosur-Staaten zu. Dieses Bild hat sich

⁹ Die EU stellte 47 vH des Zustroms ausländischer Direktinvestitionen aus allen wichtigen Industrieländern; 39 vH kamen aus den Vereinigten Staaten (IADB und IRELA 1996).

drastisch gewandelt: Im Zeitraum 1990–1994 waren die Direktinvestitionen der Vereinigten Staaten im Mercosur dreimal so hoch wie die Direktinvestitionen der EU; der EU-Anteil am gesamten Zustrom schrumpfte auf 23,5 vH (Schaubild 2). Während die EU in Argentinien immerhin noch ein Drittel zum Zustrom ausländischer Direktinvestitionen aus allen wichtigen Industrieländern beitrug, waren es in Brasilien weniger als 20 vH. Nur in den kleineren Mercosur-Staaten blieb die EU mit Abstand der führende Investor.¹⁰

Im Gegensatz zum Handelsbereich, in dem Diskriminierungseffekte prinzipiell denkbar sind, gibt es im Investitionsbereich keine stichhaltigen Argumente dafür, den relativen Bedeutungsverlust der EU auf eine – von Geberseite – wirtschaftspolitisch induzierte Diskriminierung von Direktinvestitionen in Lateinamerika zurückzuführen.¹¹ Erstens dürften Programme zur Förderung ausländischer Direktinvestitionen für die Standortwahl potentieller Investoren grundsätzlich eine untergeordnete Rolle spielen (Agarwal 1980: 761 f.). Zweitens haben die Mercosur-Staaten und andere lateinamerikanische Länder – wie andere Regionen auch – Zugang zu Investitionsförderprogrammen der EU:¹²

- Das sogenannte ECIP-Programm (European Community Investment Partners) stellt bis zu 50 vH der Investitionsmittel für Joint-ventures zwischen EU-Unternehmen einerseits und lateinamerikanischen oder asiatischen Unternehmen andererseits rückzahlungsfrei zur Verfügung.
- Das AL-INVEST-Programm dient dazu, Kontakte zwischen europäischen und lateinamerikanischen Firmen anzubahnen. In der zweijährigen Pilotphase seit März 1994 wurden aus diesem Programm 40 interregionale Treffen finanziert, an denen fast 3 000 Firmen teilnahmen.
- Seit Anfang 1993 ist die Europäische Investitionsbank (EIB) autorisiert, die Vergabe von Investitionskrediten auf Lateinamerika auszudehnen und so die europäischen Direktinvestitionen in dieser Region zu fördern.

Drittens haben alle Mercosur-Staaten mit den für sie wichtigen EU-Staaten bilaterale Abkommen zum Schutz und zur Förderung von Direktinvestitionen abgeschlossen (IRELA 1996 b: 29 f.). Diese bilateralen Vereinbarungen sind darauf zurückzuführen, daß für Investitionsfragen hauptsächlich die einzelnen EU-Staaten zuständig sind (und nicht die Institutionen der Gemeinschaft).

Insgesamt gesehen sind die Instrumente zur Förderung europäischer Direktinvestitionen weitgehend unabhängig davon, in welcher Region die Investitionen erfolgen. Eine unterschiedliche Behandlung verschiedener Regionen läßt sich allenfalls darin sehen, daß die Zuweisung finanzieller Mittel durch die EU von Region zu Region abweicht. So wurde die Höchstgrenze der EU-Garantien für Kredite der EIB im Fall Lateinamerikas auf 2 Mrd. ECU (für einen Dreijahres-

¹⁰ Paraguay und Uruguay erhielten insgesamt gesehen nur sehr geringe Direktinvestitionen. Die Anteilsverschiebungen für diese beiden Länder hängen deshalb in besonders starkem Maße von einzelnen Investitionsprojekten ab.

¹¹ Die Frage, ob es zu einer Umlenkung europäischer Direktinvestitionen zugunsten anderer Regionen gekommen ist, weil diese von engen institutionalisierten Bindungen an die EU begünstigt wurden, wird in Abschnitt IV diskutiert.

¹² Zu Einzelheiten vgl. IRELA (1996 b: 30 ff.).

zeitraum) festgelegt, während diese Höchstgrenze im Fall der mittel- und osteuropäischen Länder doppelt so hoch war. Selbst das geringere Garantievolumen dürfte jedoch nicht annähernd ausgeschöpft worden sein. Im Jahr 1994 finanzierte die EIB erst zwei Projekte in Lateinamerika mit einem Gesamtumfang von 121 Mill. Dollar (EIB 1994). Anzeichen für eine Diskriminierung der Mercosur-Staaten und anderer lateinamerikanischer Länder gibt es also nicht.

IV. Wirtschaftliche Beziehungen mit der EU: Ein interregionaler Vergleich

Um zu überprüfen, ob privilegierte Beziehungen zur EU intensivere Handels- und Investitionsverflechtungen begünstigt haben, werden in diesem Abschnitt die folgenden Partnerregionen der EU betrachtet: die afrikanischen AKP-Länder, die Staaten des Maghreb und Mashrek, Mittel- und Osteuropa sowie Asien und Lateinamerika.¹³ Für Lateinamerika und Asien müßte es – nach dieser These – vergleichsweise schwierig gewesen sein, auf den EU-Märkten vorzudringen und europäische Direktinvestitionen anzulocken. Beiden Regionen wurde – abgesehen von Zollpräferenzen im Rahmen des GSP – keine bevorzugte Behandlung zuteil. Asien scheint sogar einen schwereren Stand als Lateinamerika gehabt zu haben, weil sich die „contingent protection“ der EU vorwiegend gegen asiatische Anbieter richtete.

Die anderen drei Ländergruppen waren gegenüber Asien und Lateinamerika eindeutig privilegiert, wenn auch in unterschiedlichem Maße (Hiemenz et al. 1994; Thorstensen und Pena 1997). Mit den Ländern des Maghreb (Algerien, Marokko, Tunesien) und des Mashrek (Ägypten, Jordanien, Libanon, Syrien) schloß die EU bereits in den siebziger Jahren präferenzielle Kooperationsabkommen ab. Zölle und quantitative Restriktionen sind gegenüber dieser Ländergruppe im Industriegüterbereich weitgehend abgeschafft (Ausnahme: Textilien). Den AKP-Ländern wird durch die Lomé-Konvention für nahezu ihr gesamtes Exportangebot ein von Zöllen und quantitativen Protektionsmaßnahmen unbeschränkter Zugang zu den EU-Märkten gewährt. Mittel- und Osteuropa genießt seit dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes besonders weitreichende Privilegien. Dies gilt vor allem für die sechs mitteleuropäischen Länder, mit denen zuerst sogenannte Europa-Abkommen vereinbart wurden.¹⁴ Diese drei Ländergruppen hätten also von vergleichsweise guten Startbedingungen durch die institutionelle Anbindung an die EU profitieren können.

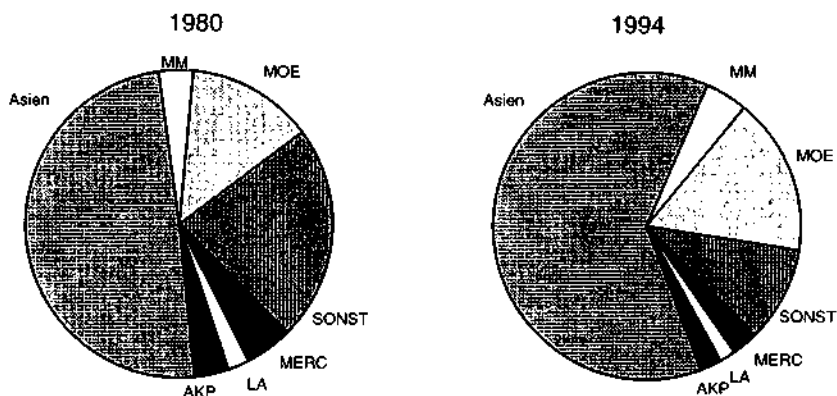
EU-Importe: Privilegierte Handelspartner auf dem Vormarsch?

Die These, daß Handelspräferenzen in Importanteils Gewinne auf den EU-Märkten umgemünzt werden konnten, ist für zwei der drei privilegierten Länder-

¹³ Die Analyse beschränkt sich auf Partnerregionen außerhalb der OECD, weil Lateinamerika hauptsächlich mit diesen Regionen im Wettbewerb stehen dürfte.

¹⁴ Hierzu zählen Bulgarien, Polen, Rumänien, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik und Ungarn. In einer zweiten Runde wurden auch mit den drei baltischen Staaten und mit Slowenien Europa-Abkommen abgeschlossen.

Schaubild 3 – Regionale Struktur der EU-12 Importe verarbeiteter Güter aus Nicht-OECD-Ländern^a (vH)



- AKP = AKP-Länder in Afrika
 LA = Lateinamerika ohne Mercosur
 MERC = Mercosur
 MM = Maghreb und Mashrek
 MOE = Mittel- und Osteuropa
 SONST = Rest der Welt

^aDarstellung basierend auf den Daten in der Anhangtabelle.



Quelle: OECD (versch. Jgg.)

gruppen leicht zu widerlegen. Die afrikanischen AKP-Länder haben im Zeitraum 1980–1994 eindeutig Marktanteile verloren (Schaubild 3 und Anhangtabelle; vgl. auch Thorstensen und Pena 1997: 37). Dies gilt sowohl auf der Ebene des gesamten Warenhandels als auch für verarbeitete Produkte. Die Länder des Maghreb und des Mashrek konnten zwar Marktanteilsverluste vermeiden. Ihr Beitrag zu den gesamten EU-Importen, der auch Ölimporte enthält, stagnierte jedoch bei etwa 7 vH. Auf der Ebene aller verarbeiteten Güter konnten – ausgehend von einem geringen Marktanteil im Jahr 1980 – bis 1994 nur marginale Zugewinne erzielt werden.¹⁵

Demgegenüber hat Mittel- und Osteuropa als Herkunftsregion für EU-Importe deutlich an Bedeutung gewonnen. Dies ist vor allem dann zu erkennen, wenn man die Entwicklung seit 1989 betrachtet, gemäß der sich die Marktanteile dieser Region in etwa verdoppelt haben (Anhangtabelle). Allerdings dürf-

¹⁵ Diese marginalen Zugewinne scheinen fast ausschließlich durch wachsende EU-Importe von Textilien, Bekleidung und Lederwaren aus den Ländern des Maghreb und des Mashrek zustande gekommen zu sein (Anhangtabelle).

ten die Marktanteilsgewinne seit 1989 weniger darauf zurückzuführen sein, daß Mittel- und Osteuropa von der EU privilegiert wurde. Vielmehr dürfte sich die regionale Exportstruktur Mittel- und Osteuropas auf das auch ohne Präferenzen zu erwartende Normalmuster zubewegt haben. Diese Vermutung wird sowohl durch die historischen Handelsbeziehungen mit den heutigen EU-Ländern in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen als auch durch Simulationsanalysen gestützt (Piazolo 1997).¹⁶

In erster Linie dürften die Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa und die dadurch verbesserte Wettbewerbsfähigkeit dafür gesorgt haben, daß Anbieter aus dieser Region auf den EU-Märkten vordringen konnten. Die untergeordnete Bedeutung der EU-Handelspolitik zeigt sich auch darin, daß Mittel- und Osteuropa im Jahr 1980 bei verarbeiteten Produkten höhere Marktanteile erzielen konnte als 1989 (Anhangtabelle), obwohl diese Region zu jener Zeit durch handelspolitische Diskriminierungen der EU eindeutig benachteiligt war. So wie die Marktanteilsverluste im Verlauf der achtziger Jahre hauptsächlich durch sich verschärfende Angebotsengpässe in den sozialistischen Planwirtschaften hervorgerufen wurden, so wurde die Trendwende nach 1989 durch verbesserte Angebotsbedingungen induziert – und zwar bereits bevor die Präferenzen aus den Europa-Abkommen wirksam wurden. Die EU-Handelspolitik ist demnach der marktgemäßen Entwicklung gefolgt, statt dieser die Richtung vorzugeben (Piazolo 1997).

Auch zwischen den EU-Handelspartnern ohne präferenzielle Beziehungen entwickelten sich die Marktanteile unterschiedlich. Trotz der erwähnten handelspolitischen Diskriminierung waren asiatische Anbieter besonders erfolgreich dabei, die EU-Märkte zu erobern. Sie stellen inzwischen mehr als 60 vH der EU-Importe verarbeiteter Produkte aus allen Nicht-OECD-Ländern. Im Gegensatz dazu schrumpfte der Anteil aller lateinamerikanischen Länder an den EU-Importen verarbeiteter Produkte von 7,3 vH im Jahr 1980 auf 4,5 vH im Jahr 1994 (Anhangtabelle). Die Gruppe der Mercosur-Staaten erlitt einen besonders markanten Verlust von Marktanteilen. Sowohl in relativ arbeitsintensiven Industrien (Textilien, Bekleidung und Lederwaren) als auch in technologisch anspruchsvolleren Industrien (Maschinen und Transportausrüstungen) sanken die Marktanteile im Zeitraum 1980–1994 um gut 60 vH.

Deutlich unterschiedliche Trends sind aber selbst innerhalb Lateinamerikas zu beobachten. Ein Vergleich von vier lateinamerikanischen Ländern zeigt, daß Chile und Mexiko erheblich besser abschnitten als Argentinien und Brasilien (Tabelle 1).¹⁷ Chile und Mexiko konnten ihre Exporte verarbeiteter Produkte in die EU zwischen 1980 und 1994 in etwa verfünffachen, während die Exporte Argentiniens sich nicht einmal verdoppelten. Zwischen den beiden führenden lateinamerikanischen Exporteuren von Maschinen und Transportausrüstungen kam es zudem zu einer drastischen Verschiebung der Exportanteile: Brasilien

¹⁶ Die Simulationen stützen sich auf Gravitätsmodelle, wonach die jeweilige Marktgröße und die geographische Distanz zwischen Handelspartnern die wesentlichen Bestimmungsgründe für die regionale Handelsstruktur darstellen.

¹⁷ Diese vier Länder stellten im betrachteten Zeitraum mehr als drei Viertel der EU-Importe verarbeiteter Produkte aus allen lateinamerikanischen Ländern.

Tabelle 1 – EU-12-Importe verarbeiteter Güter aus Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko 1980–1994

	vH der EU-Importe aus Lateinamerika			1994 in vH von 1980
	1980	1989	1994	
Gesamt ^a				
Argentinien	14,2	7,7	8,9	172
Brasilien	46,8	57,1	48,7	286
Chile	1,6	1,7	2,9	482
Mexiko	10,6	14,6	20,1	504
Maschinen und Transportausrüstungen ^b				
Argentinien	8,5	2,8	5,7	250
Brasilien	63,0	62,9	46,3	274
Chile	0,5	0,2	0,6	504
Mexiko	14,6	22,7	33,3	849

^a SITC 5–8 abzüglich 67 und 68. – ^b SITC 7.

Quelle: OECD (versch. Jgg.).

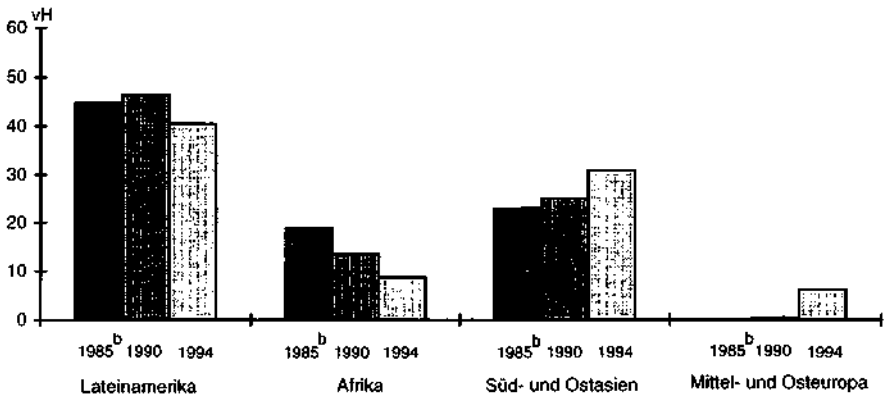
erlitt im Zeitraum 1980–1994 einen Anteilsverlust von fast 17 Prozentpunkten an den Exporten von Maschinen und Transportausrüstungen aller lateinamerikanischen Anbieter in die EU; gleichzeitig konnte Mexiko seinen Anteil mehr als verdoppeln (Tabelle 1).

Diese Unterschiede lassen sich mit diskriminierenden Handelspraktiken der EU nicht erklären. Vielmehr zeigt sich ein Zusammenhang mit der von den EU-Handelspartnern selbst verfolgten Wirtschaftspolitik. Viele asiatische Länder haben den Mangel an institutionalisierten Bindungen an die EU durch ihre weltmarktorientierte Industrialisierungsstrategie mehr als wettgemacht. Wegen ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit und ständiger Produktinnovationen im Exportangebot konnten sie trotz der handelspolitischen Diskriminierung durch die EU auf den europäischen Märkten vordringen. Demgegenüber blieben die lateinamerikanischen Anbieter lange Zeit zurück, weil es ihnen wegen der traditionell verfolgten Importsubstitutionsstrategie und der damit einhergehenden Orientierung auf die geschützten heimischen Märkte an internationaler Wettbewerbsfähigkeit mangelte. Hierzu paßt es auch, daß einzelne lateinamerikanische Länder wie Chile und Mexiko, die sich vergleichsweise früh zum Weltmarkt öffneten, bessere Exportergebnisse auf den EU-Märkten erzielen konnten als Länder, in denen wirtschaftspolitische Korrekturen verzögert wurden.

Direktinvestitionen der EU im Ausland: Umlenkung auf Kosten Lateinamerikas?

Das regionale Muster der Direktinvestitionen der EU im Ausland ähnelt dem regionalen Muster der EU-Importe in mehrerer Hinsicht. Wie beim Handel

Schaubild 4 – Anteil ausgewählter Regionen am Bestand ausländischer Direktinvestitionen von vier EU-Staaten in Nicht-OECD-Ländern^a, 1985–1994 (vH)



^a Deutschland, Frankreich, Niederlande und Vereinigtes Königreich; Summe der Bestände ausländischer Direktinvestitionen dieser vier Länder in allen Nicht-OECD-Ländern (einschließlich Mexiko)=100. - ^b1987 für Frankreich und das Vereinigte Königreich.

Quelle: OECD (1996)



gibt es keine schlüssige Evidenz dafür, daß privilegierte Partnerregionen durchweg erfolgreich waren, Direktinvestitionen aus der EU anzulocken.¹⁸ Afrika, das die meisten der bevorzugten AKP-Länder beherbergt, verlor sogar weiter an Attraktivität für europäische Direktinvestitionen. Der Anteil dieser Region am Bestand der ausländischen Direktinvestitionen der vier wichtigsten EU-Herkunftslander nahm seit Mitte der achtziger Jahre kontinuierlich ab (Schaubild 4), obwohl Afrika bereits 1985 nur wenige Investoren angelockt hatte.

Gleichzeitig trat Mittel- und Osteuropa als neuer Wettbewerber um europäische Direktinvestitionen auf den Plan. Diese Region war bis 1990 ein völlig unbedeutender Standort, konnte danach aber ihren Anteil am gesamten Investitionsbestand, den die betrachteten vier EU-Länder außerhalb der OECD hielten, auf immerhin 6,2 vH steigern. Die Attraktivität Mittel- und Osteuropas wird noch deutlicher, wenn man Stromgrößen statt Bestandsgrößen betrachtet: In den Jahren 1992–1994 flossen mehr Direktinvestitionen der EU in diese Region als in alle lateinamerikanischen Gastländer zusammengenommen (Tabelle 2). Bezogen auf die Bevölkerung der Gastregionen erhielt Mittel- und Osteuropa den weitaus höchsten Zustrom von Direktinvestitionen aus der EU.

Es ist allerdings bemerkenswert, daß sich der Boom ausländischer Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa nicht auf europäische Herkunftsländer

¹⁸ Die Länder des Maghreb und des Mashrek werden in diesem Abschnitt nicht gesondert betrachtet, weil ausreichende Daten nicht zur Verfügung stehen. Die Datenlage erfordert es zudem, statt – wie im Handelsbereich – auf die afrikanischen AKP-Länder, entweder auf Afrika insgesamt (OECD 1996) oder auf alle AKP-Länder (EUROSTAT 1997) abzustellen.

Tabelle 2 – Ausländische Direktinvestitionsströme aus der EU in ausgewählte Regionen und Länder^a 1992–1994

	Anteil an allen Nicht-OECD-Ländern (vH)	pro Kopf ^b (ECU)
Lateinamerika ^c	16,6	14,0
Schwellenländer in Lateinamerika ^d	10,1	13,2
Argentinien	3,3	37,1
Brasilien	4,1	10,1
Chile	1,0	27,8
Mexiko	1,7	7,4
Asien ^e	27,6	3,6
Schwellenländer in Asien ^f	20,8	37,1
AKP-Länder	7,4	5,3
Mittel- und Osteuropa	17,9	53,8

^a Kumulierte Abflüsse (einschließlich reinvestierter Gewinne) aus der EU-12 in den Jahren 1992–1994; regionale Abgrenzung und Länderklassifizierung wie in der Quelle. – ^b Bezogen auf die Bevölkerung der Gastländer bzw. -regionen im Jahr 1993. – ^c 20 Länder (ohne internationale Finanzzentren). – ^d Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko. – ^e 30 Länder (ohne Naher und Mittlerer Osten und ohne Japan). – ^f Hongkong, Malaysia, Philippinen, Singapur, Südkorea, Taiwan und Thailand.

Quelle: EUROSTAT (1997).

beschränkt. Parallel zum Anstieg des Investitionsbestandes der vier wichtigsten EU-Herkunftsländer von 0,3 Mrd. Dollar (1990) auf 7,2 Mrd. Dollar (1994) vervielfachte sich zum Beispiel auch der Investitionsbestand der Vereinigten Staaten in Mittel- und Osteuropa von 0,1 Mrd. Dollar auf 4,3 Mrd. Dollar (OECD 1996). Dies ist ein klares Indiz dafür, daß weniger die institutionelle Anbindung an die EU als vielmehr der geänderte wirtschaftspolitische Kurs der mittel- und osteuropäischen Reformländer der verbesserten Standortattraktivität zugrundeliegt. Die geographische Nähe mag besonders hohe Direktinvestitionen aus den westeuropäischen Nachbarländern (nicht zuletzt von eher mittelständischen Unternehmen) induziert haben. Die Öffnung der Reformländer gegenüber den Weltgüter- und Weltkapitalmärkten bot jedoch gleichzeitig einen starken Anreiz für Direktinvestitionen aus Herkunftsländern, mit denen keine engen institutionalisierten Beziehungen bestanden.

Auch die Entwicklung der europäischen Direktinvestitionen in Regionen ohne präferenzielle Beziehungen weist Parallelen zum Handelsbereich auf. Wiederum war es Asien, das Anteilsgewinne verzeichnete, während der Anteil Lateinamerikas an den Investitionsbeständen, die die vier EU-Länder in 1994 außerhalb der OECD hielten, unter dem Anteil von 1985 lag (Schaubild 4). An den Bestandsgrößen gemessen blieb Lateinamerika zwar der wichtigste Investitionsstandort für EU-Unternehmen außerhalb der OECD. Die traditionelle Vernachlässigung asiatischer Standorte durch die EU (EC und UNCTAD 1996)

schwächte sich in jüngerer Vergangenheit aber deutlich ab. Allein den in Tabelle 2 aufgeführten sieben asiatischen Schwellenländern flossen 1992–1994 erheblich mehr Direktinvestitionen aus der EU zu als allen lateinamerikanischen Ländern zusammengenommen. Der Pro-Kopf-Zustrom war in den asiatischen Schwellenländern fast dreimal so hoch wie im Durchschnitt der vier lateinamerikanischen Schwellenländer.

Der Vergleich zwischen Asien und Lateinamerika deutet darauf hin, daß die traditionell binnenmarktorientierten lateinamerikanischen Volkswirtschaften es nicht nur schwerer hatten als stärker weltmarktorientierte asiatische Volkswirtschaften, die EU-Gütermärkte zu erobern, sondern daß es für erstere auch schwieriger wurde, Direktinvestitionen aus der EU zu attrahieren. Dies könnte damit zusammenhängen, daß große und vor Importkonkurrenz geschützte Märkte der Gastländer als Investitionsanreiz für ausländische Unternehmen relativ an Bedeutung verloren haben (vgl. dazu ausführlicher Abschnitt V).

Die Entwicklung der europäischen Direktinvestitionen in einzelnen lateinamerikanischen Gastländern bietet weitere Indizien zur Rolle der heimischen Wirtschaftspolitik. Chile, der lateinamerikanische Reformvorreiter bei der Öffnung gegenüber den Weltmärkten, schnitt – wie beim Handel – auch bei den Direktinvestitionen vergleichsweise günstig ab: Der jahresdurchschnittliche Zustrom von Direktinvestitionen aus der EU stieg um das 2,6fache, wenn man die Zeiträume 1980–1984 und 1990–1994 vergleicht (IADB und IRELA 1996; vgl. auch Schaubild 2). Auf Pro-Kopf-Basis erhielt Chile doppelt so hohe Direktinvestitionen aus der EU wie Lateinamerika insgesamt (Tabelle 2). Den Gegenpol bildet Brasilien, wo wirtschaftspolitische Reformen am längsten hinausgezögert wurden. Hier gingen die europäischen Direktinvestitionen sogar absolut zurück (Schaubild 2), und der Pro-Kopf-Zustrom lag unter dem Durchschnittswert für Lateinamerika (Tabelle 2).¹⁹

Insgesamt gesehen fehlt es an Anhaltspunkten dafür, daß die europäischen Direktinvestitionen wegen der institutionalisierten Beziehungen mit bestimmten Ländergruppen zu Lasten nicht begünstigter Regionen umgelenkt worden sind. Vielmehr scheinen neue Investitionsmöglichkeiten in privilegierten Partnerländern (Mittel- und Osteuropa) wie auch in vergleichsweise eher benachteiligten Regionen (Asien) zusätzliche Direktinvestitionen von EU-Unternehmen induziert zu haben. Die Attraktivität verschiedener Standorte für europäische Direktinvestitionen ist eng mit der von den Gastländern verfolgten Wirtschaftspolitik verknüpft. Für Lateinamerika geht es also in erster Linie darum, die eingeleiteten Reformen durchzuhalten und die Öffnung gegenüber den Weltmärkten fortzusetzen, wenn günstige Perspektiven für Direktinvestitionen geschaffen werden sollen. Die Institutionalisierung der Beziehungen zur EU erscheint dagegen zweitrangig.

¹⁹ Argentinien und Mexiko, die zwischen diesen beiden Extremen liegen, bieten ein weniger einheitliches Bild. Diesen beiden Ländern flossen im Zeitraum 1990–1994 jahresdurchschnittlich etwa doppelt so hohe Direktinvestitionen aus der EU zu wie im Zeitraum 1980–1984 (Schaubild 2). Tabelle 2 weist allerdings in den Jahren 1992–1994 für Argentinien einen fünfmal so hohen Pro-Kopf-Zustrom aus wie für Mexiko.

V. Erfahrungen und Zukunftsperspektiven

Enge institutionalisierte Beziehungen zur EU sind in der Vergangenheit für die Partnerländer weder notwendig noch hinreichend gewesen, um die EU-Gütermärkte zu erobern und Direktinvestitionen aus der EU anzulocken. Diese Erfahrung impliziert, daß keine allzu großen Hoffnungen mit interregionalen Vereinbarungen wie dem Rahmenabkommen zwischen der EU und dem Mercosur verbunden werden sollten. Für sich genommen nutzen derartige Abkommen wenig dabei, die Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen den Vertragspartnern zu intensivieren.

Um dieses Ziel zu erreichen, kommt es entscheidend darauf an, daß die Partnerländer der EU eine Wirtschaftspolitik verfolgen, die ihre komparativen Vorteile im Handels- und Investitionsbereich zum Tragen bringt. Interregionale Abkommen können allenfalls einen indirekten Beitrag hierzu leisten, indem sie wesentliche Elemente einer solchen Wirtschaftspolitik festschreiben. Sie können möglicherweise die Glaubwürdigkeit von Regierungen und ihre Bindung an wirtschaftspolitische Reformen stärken. Dies würde die Durchsetzbarkeit von Reformen erleichtern, die in erster Linie im Eigeninteresse der Reformländer liegen. Ein Beispiel hierfür bietet Artikel 12 des Rahmenabkommens zwischen der EU und dem Mercosur: Wenn die Mercosur-Staaten sich verpflichten, ein attraktives und stabiles Umfeld in wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht für ausländische Direktinvestitionen zu fördern, so ist dies keine Konzession an interessierte EU-Investoren, sondern eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß dringend benötigte Investitionsmittel aus dem Ausland attrahiert werden können.

Es bleibt zu fragen, ob eine institutionalisierte Kooperation in Form interregionaler Abkommen in Zukunft wichtiger sein wird, als es in der Vergangenheit der Fall war. Die Antwort hierauf dürfte maßgeblich davon abhängen, ob sich die internationale Arbeitsteilung hauptsächlich auf regionaler oder auf globaler Ebene weiterentwickeln wird und ob internationale Handels- und Investitionsfragen vorwiegend auf bilateraler oder multilateraler Ebene behandelt werden. Es mag einiges dafür sprechen, daß es zu einer zunehmenden wirtschaftlichen Regionalisierung und einer Bilateralisierung von Verhandlungen kommt.²⁰ Dennoch dürfte es für die Mercosur-Länder sinnvoller sein, auf Globalisierung und Multilateralismus zu setzen. Diese These soll abschließend anhand einiger Faktoren diskutiert werden, die die zukünftigen Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen der EU und dem Mercosur beeinflussen könnten.

Handelspolitische Perspektiven

Im Mercosur (und auch in anderen lateinamerikanischen Ländern) ist die Sorge weit verbreitet, daß die zukünftige Osterweiterung der EU die eigenen Exporte in die EU beeinträchtigen wird. Auf diese Gefahr glaubt man in der Weise reagieren zu müssen, daß der Mercosur seinerseits nach präferenziellen Bezie-

²⁰ Das Beispiel ASEM (Asia-Europe-Meeting) verdeutlicht, daß bilaterale Verhandlungen unter anderem das Ziel verfolgen, grenzüberschreitende negative Effekte (etwa im Umweltbereich und beim Drogenhandel) einzudämmen (Langhammer 1997).

hungen zur EU strebt. Gegen diese Argumentation läßt sich zunächst einwenden, daß die Osterweiterung der EU keine nachhaltige Handelsumlenkung zu Lasten lateinamerikanischer Länder bewirken dürfte.²¹ Schon in der Vergangenheit sind Anbieter aus Mittel- und Osteuropa einerseits und aus Lateinamerika andererseits nur auf wenigen EU-Märkten als direkte Konkurrenten aufgetreten. Bei voller EU-Mitgliedschaft der mitteleuropäischen Beitrittskandidaten dürfte die Struktur ihrer Exporte in die jetzigen EU-Länder noch stärker komplementär (statt substitutiv) zur Struktur der lateinamerikanischen Exporte in die EU werden.

Selbst wenn sich diese Erwartung als falsch erweisen sollte, spricht wenig dafür, daß eine bilateral ausgerichtete handelspolitische Strategie für den Mercosur vorteilhaft wäre, um Umlenkungseffekte zu begrenzen. Für den mit dem Rahmenabkommen von 1995 eingeschlagenen Weg der bilateralen Kooperation läßt sich zum einen anführen, daß es ungewiß ist, ob sich die WTO als schlagkräftiges multilaterales Instrument erweisen wird, um negative Auswirkungen der regionalen Integration in Europa (und anderswo) auf Drittländer zu bekämpfen. Offen ist vor allem, ob sich mächtige Handelspartner wie die EU an Schiedssprüche der WTO halten werden. Zum anderen ist man in Lateinamerika enttäuscht über die zögerliche Umsetzung der multilateralen Liberalisierungsschritte, die im Rahmen der Uruguay-Runde vereinbart worden sind (Thorstensen und Pena 1997: 43). Im Verhältnis zur EU wird primär beklagt, daß stärkere und schnellere Handelseffekte zugunsten Lateinamerikas ausblieben, weil die Tarifierung von quantitativen Beschränkungen die Protektion im Agrarsektor nicht verminderte und die Eingliederung des Textilsektors in das WTO-System nicht wie erwartet vorankam (Spinanger 1997: 6–8).

Die hierin zum Ausdruck kommenden Zweifel an der Wirksamkeit multilateraler Handelsvereinbarungen mögen durchaus begründet sein. Es ist allerdings fraglich, ob die Mercosur-Länder durch bilaterale Verhandlungen mit der EU bessere Ergebnisse erzielen können. Erstens bietet das Rahmenabkommen nur vage Absichtserklärungen, die es offen lassen, wann und in welchem Maße der Handel mit der EU liberalisiert wird. Zweitens wäre der Nutzen bilateraler handelspolitischer Konzessionen der EU für den Mercosur solange begrenzt, wie auf Maßnahmen im Bereich der „contingent protection“ nicht verzichtet würde. Letzteres ist unwahrscheinlich, wenn man bedenkt, daß zum Beispiel die von lateinamerikanischen Ländern beklagten Anti-Dumping-Maßnahmen im Stahlbereich (Thorstensen und Pena 1997: 43) auch mitteleuropäische Anbieter trafen, obwohl diese von der EU ansonsten privilegiert wurden; selbst nach den Europa-Abkommen waren derartige Maßnahmen nicht auszuschließen. Drittens ist es schwer vorstellbar, daß die EU auf absehbare Zeit im „sensiblen“ Agrar- und Textilbereich zugunsten Lateinamerikas über die multilateralen Vereinbarungen hinausgeht. Wie oben erwähnt, verweist das Rahmenabkommen bereits im ersten Satz des Handelsteils darauf, daß die „Empfindlichkeit einiger Waren“ zu berücksichtigen sei (BfA 1996: 53).

²¹ Dieses Thema wird an anderer Stelle ausführlich erörtert (Nunnenkamp 1997 b) und hier nur kurz zusammengefaßt.

Für die Mercosur-Staaten kommt es darauf an, ob sie sich verstärkt in die internationale Arbeitsteilung einbinden können. Die EU kann und sollte diesen Prozeß fördern, indem sie den Zutritt zu ihren Märkten erleichtert. Aus Sicht des Mercosur ist die Umsetzung der in der Uruguay-Runde vereinbarten multilateralen Regeln besonders wichtig. Der Mercosur sollte deshalb auf eine schnelle Umsetzung drängen, statt schwerpunktmäßig auf die unsichere Karte spezieller EU-Präferenzen zu setzen.

Attraktivität für Direktinvestitionen bei globalisierter Produktion

Die anstehende Osterweiterung der EU dürfte weiter zunehmende Direktinvestitionen in mitteleuropäische Länder lenken. Die verbreitete Furcht, daß eine solche Entwicklung zu Lasten des Mercosur und anderer Drittstaaten gehen würde, ist jedoch kaum begründet (Nunnenkamp 1997 b). Vielmehr deutet alles darauf hin, daß zusätzliche Marktchancen für internationale Investoren den gesamten Umfang ausländischer Direktinvestitionen erhöhen.

Eine größere Herausforderung als die befürchtete Umlenkung von Direktinvestitionen der EU in die potentiellen Beitrittsländer könnte sich für den Mercosur daraus ergeben, daß sich die relative Bedeutung der unterschiedlichen Motive für ausländische Direktinvestitionen unter globalisierten Produktionsbedingungen verschiebt. Insbesondere die europäischen Direktinvestitionen in Lateinamerika scheinen traditionell vorwiegend auf die heimischen Märkte der Gastländer ausgerichtet gewesen zu sein (Nunnenkamp 1997 a). Dies könnte sich aus zwei Gründen als problematisch erweisen. Zum einen hat sich der Anreiz abgeschwächt, vor Importkonkurrenz geschützte Märkte mittels marktorientierter Direktinvestitionen zu halten, seit die Handelsbarrieren von vielen lateinamerikanischen Gastländern abgebaut worden sind. Zum anderen scheinen multinationale Unternehmen aus Europa, Japan und den Vereinigten Staaten zunehmend bestrebt, die Produktionsprozesse aufzugliedern und die einzelnen Fertigungsschritte jeweils dort anzusiedeln, wo sie zu geringsten Kosten erfolgen können.

Die UNCTAD (1996: 97) erwartet deshalb, daß die Marktgröße von Gastländern als Motiv für Direktinvestitionen an Einfluß verliert und kosten- bzw. effizienzorientierte Direktinvestitionen mit fortschreitender Globalisierung generell bedeutsamer werden. Im globalen Wettbewerb um effizienzorientierte Direktinvestitionen haben die Mercosur-Staaten möglicherweise schlechtere Chancen als Konkurrenten, die frühzeitig auf eine weltmarktorientierte Entwicklungsstrategie gesetzt haben. Die traditionelle Binnenmarktorientierung in Lateinamerika hat dazu geführt, daß viele Industrien in dieser Region international nicht wettbewerbsfähig sind und sich deshalb kaum in effizienzorientierte globale Beschaffungsnetze einbinden lassen. Die Liberalisierungsmaßnahmen in der jüngeren Vergangenheit sind zwar geeignet, dieses Manko zu beheben, dürften jedoch erst mit zeitlicher Verzögerung voll wirksam werden.

Wirtschaftspolitische Implikationen für den Mercosur

Insgesamt gesehen deutet wenig darauf hin, daß die Mercosur-Länder von einer vertieften bilateralen Kooperation mit der EU mehr erwarten können als andere

Regionen mit präferenziellen Beziehungen zur EU in der Vergangenheit. Demgegenüber spricht einiges dafür, daß die von den Mercosur-Ländern selbst verfolgte Wirtschaftspolitik in Zukunft noch wichtiger wird, um die EU-Märkte stärker zu durchdringen und ausländische Direktinvestitionen zu attrahieren. Vor allem der zukünftige handelspolitische Kurs des Mercosur dürfte wesentlichen Einfluß darauf haben, ob diese Ziele erreicht werden.

Handel und Direktinvestitionen sind unter globalisierten Produktionsbedingungen zunehmend komplementär. Der aussichtsreichste Weg für die Mercosur-Länder, ihre Handels- und Investitionsbeziehungen zur EU zu intensivieren, liegt folglich darin, sich gemäß ihrer komparativen Vorteile in die weltweite Arbeitsteilung einzugliedern. Dies erfordert Offenheit gegenüber den Weltgüter- und Weltkapitalmärkten. Wesentliche Schritte in diese Richtung sind mit den durchgeführten handelspolitischen Liberalisierungsmaßnahmen und der Deregulierung ausländischer Direktinvestitionen schon erfolgt. Einige Unwägbarkeiten über den weiteren Kurs sind jedoch noch auszuräumen.

Erstens ist eine weitere Öffnung gegenüber Direktinvestitionen in solchen Sektoren möglich, in denen ausländische Investoren bisher keinen Zugang haben. So konnten ausländische Investoren im Rahmen der brasilianischen Privatisierungsprogramme in der Vergangenheit nur eine unbedeutende Rolle spielen (IRELA 1996b: 23). Um das vorhandene Interesse ausländischer Investoren an zu privatisierenden Staatsunternehmen zu nutzen, sollten die rechtlichen Beschränkungen, die vor allem in verschiedenen Dienstleistungsbereichen fortbestehen, überprüft werden. Mit Ausnahme Argentiniens scheint das Potential für Direktinvestitionen im Rahmen von Privatisierungsprogrammen von keinem der Mercosur-Länder ausgeschöpft worden zu sein.

Zweitens können die Mercosur-Länder nicht darauf vertrauen, daß sie allein durch die Gründung eines gemeinsamen Marktes hinreichend attraktiv für ausländische Direktinvestitionen sind. Es wäre zu kurz geschlossen, die in den letzten Jahren wieder zunehmenden Direktinvestitionen auf die Mercosur-Integration zurückzuführen. Ohne die wirtschaftliche Stabilisierung und Liberalisierung in den einzelnen Mercosur-Ländern hätten sich die Direktinvestitionen wohl kaum wiederbeleben lassen. Wenn der wirtschaftliche Reformprozeß ins Stocken geriete, würden zusätzliche Direktinvestitionen in Zukunft aller Voraussicht nach ausbleiben. Dies trifft um so mehr zu, als selbst die Größe des gemeinsamen Marktes keine dauerhafte Gewähr für Direktinvestitionen in den Mercosur-Ländern bietet, wenn es zukünftig – wie vermutet – hauptsächlich darum geht, effizienzorientierte Direktinvestitionen anzulocken.

Letzteres kann nur dann gelingen, wenn im Mercosur international wettbewerbsfähige Industrien entstehen. Drittens gilt es deshalb, die Spezialisierung nicht nur innerhalb des Mercosur, sondern auf überregionaler Ebene voranzutreiben. Mit anderen Worten: Die regionale Integration darf nicht als Alternative zu einer Einbindung in die weltweite Arbeitsteilung mißverstanden werden. Es wäre wichtig, die von Yeats (1997) kritisierte Diskriminierung von Anbietern aus Drittländern auf den Mercosur-Märkten abzubauen, um eine Fehlallokation knapper Ressourcen zu vermeiden. Nur dann erscheinen die Voraussetzungen günstig, daß es dem Mercosur gelingt, Marktanteile auf stark

unkämpften Märkten wie denen in der EU zu gewinnen und weiter steigende Direktinvestitionen aus der EU und anderen Herkunftsländern zu attrahieren.

Abstract

Mercosur countries expect that closer institutional ties with the EU will help penetrating EU-markets and attracting foreign direct investment from EU investors. However, the effectiveness of inter-regional cooperation agreements in promoting bilateral trade and investment relations is open to question, if past trends in the regional structure of EU-imports and outward investment are considered as a yardstick. Future trade and investment relations with the EU depend primarily on Mercosur's own economic policies, notably on openness towards international goods and capital markets.

Anhangtabelle – Regionale Struktur der EU-12-Importe aus Nicht-OECD-Ländern^a 1980–1994 (vH)

	Insgesamt	Verarbeitete Güter ^b	Chemische Produkte ^c	Maschinen und Transportausrüstungen ^d	Textilien, Bekleidung Leder- und Schuhwaren ^e
Mercosur 1980	4,7	5,0	4,1	6,5	6,4
1989	7,6	4,8	7,9	5,9	4,1
1994	6,2	2,7	4,9	2,4	2,5
Sonstiges 1980	7,5	2,3	6,7	2,5	1,5
Lateinamerika 1989	7,3	2,3	5,7	3,1	1,2
1994	6,0	1,8	5,2	2,2	0,9
AKP-Länder 1980	11,8	3,6	13,4	2,1	1,8
1989	9,1	3,7	5,3	0,9	2,7
in Afrika 1994	6,6	2,3	1,4	0,6	2,2
Asien ^f 1980	14,1	49,3	10,1	45,2	59,1
1989	30,4	60,6	20,3	68,9	63,1
1994	38,7	62,0	28,0	72,0	60,2
Maghreb und Mashrek ^h 1980	7,0	3,7	5,6	1,9	5,9
1989	7,5	4,3	8,0	1,7	8,4
1994	6,9	4,4	6,4	1,7	10,2
Mittel- und Osteuropa ⁱ 1980 ^j	5,2	13,3	15,6	16,7	10,9
1989	6,6	8,0	14,3	6,0	7,4
1994	13,1	16,7	20,9	14,3	16,2

^a Einschließlich Mexiko. – ^b SITC 5–8 abzüglich 67 und 68. – ^c SITC 5. – ^d SITC 7. – ^e SITC 61, 65, 84 und 85. – ^f Angenähert durch Afrika abzüglich Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko, Tunesien und Rep. Südafrika (Nicht-AKP-Länder). – ^g Ohne Naher und Mittlerer Osten. – ^h Ohne Libanon. – ⁱ Wie in der Quelle definiert (ohne Community of Independent States). – ^j Die Werte für 1980 sind unterschätzt, weil für die baltischen Staaten und Slowenien keine Angaben verfügbar sind.

Quelle: OECD (versch. Jgg.).

Literaturverzeichnis

- Agarwal, J. P. (1980). Determinants of Foreign Direct Investment: A Survey. *Weltwirtschaftliches Archiv* 116 (4): 739–773.
- BfA (Bundesstelle für Außenhandelsinformation) (1996). *Mercosur: Der Mercosur-Vertrag und die nachfolgende handelspolitische Entwicklung*. Zoll- und Handelsinformation Nr. 6. Köln.
- Bhagwati, J. (1997a). *The Feuds over Free Trade*. Institute for South East Asian Studies, Singapur.
- (1997b). The Watering of Trade. *Journal of International Economics* 42 (1/2): 239–241.
- EC (European Commission) und UNCTAD (1996). *Investing in Asia's Dynamism. European Union Direct Investment in Asia*. Brüssel.
- The Economist* (1996). A Survey of MERCOSUR: Remapping South America. 12. Oktober.
- EIB (European Investment Bank) (1994). *Annual Report*. Luxemburg.
- EUROSTAT (1995). *External Trade: System of Generalized Tariff Preferences*. Luxemburg.
- (1997). *European Union Direct Investment Yearbook 1996*. Luxemburg.
- Foders, F. (1996). MERCOSUR: A New Approach to Regional Integration? Kieler Arbeitspapiere 746. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Hiemenz, U., E. Gundlach, R. J. Langhammer und P. Nunnenkamp (1994). *Regional Integration in Europe and Its Effects on Developing Countries*. Kieler Studie 260. Tübingen.
- IADB und IRELA (Inter-American Development Bank und Institute for European – Latin American Relations) (1996). *Foreign Direct Investment in Latin America in the 1990s*. Madrid.
- IMF (versch. Jgg.). *Direction of Trade Statistics Yearbook*. Washington, D.C.
- IRELA (Institute for European-Latin American Relations) (1996a). Bulletin Nr. 35 (Oktober). Madrid.
- (1996b). *The European Union and Mercosur: Towards a New Economic Relationship? Base Document*. Madrid.
- Langhammer, R. J. (1979). *Die Bundesrepublik als Exportmarkt Lateinamerikas. Eine handelspolitische Analyse*. Kieler Studien 159. Tübingen.
- (1997). Europe's Trade, Investment and Strategic Policy Interests in East Asia and APEC. Papier für die Konferenz „Europe, East Asia, APEC and the Asia-Europe Meeting Process. Australia-Japan Research Centre, Centre for Economic Policy Research and Global Economic Institutions, 20.–21. Mai, London, mimeo.
- Nunnenkamp, P. (1997a). Foreign Direct Investment in Latin America in the Era of Globalized Production. *Transnational Corporations* 6 (1): 51–81.
- (1997b). Latin America and EU Widening to the East: Possible Effects on Trade and Investments. Kieler Arbeitspapiere 828. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- OECD (1996). *International Direct Investment Statistics Yearbook 1996*. Paris.
- (versch. Jgg.). *Foreign Trade by Commodities. Series C*. Paris.
- Piazolo, D. (1997). Trade Integration between Eastern and Western Europe: Policies Follow the Market. *Journal of Economic Integration* 12 (3): 259–297.
- Spinanger, D. (1997). The WTO after the Singapore Ministerial: Much to Do about What? Kieler Diskussionsbeiträge 304. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Thorstensen, V., und F. Pena (1997). Access to the European Union Market: The View from Latin America. Netherlands Economic Institute, Fourth Annual Workshop „Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era: What Role for the EU?“. 12.–13. Mai, Rotterdam, mimeo.
- UNCTAD (1996). *World Investment Report 1996: Investment, Trade and International Policy Arrangements*. New York.
- Yeats, A. (1997). Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements? Policy Research Working Papers 1729. The World Bank, Washington, D.C.