

Dieter, Heribert

**Article**

## Bilaterale Freihandelsabkommen im asiatisch-pazifischen Raum: Konzeptionelle Schwächen und Folgen für regionale Produktionsnetzwerke

Aussenwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

*Suggested Citation:* Dieter, Heribert (2007) : Bilaterale Freihandelsabkommen im asiatisch-pazifischen Raum: Konzeptionelle Schwächen und Folgen für regionale Produktionsnetzwerke, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 62, Iss. 1, pp. 25-61

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231118>

**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.*

## **Bilaterale Freihandelsabkommen im asiatisch-pazifischen Raum: Konzeptionelle Schwächen und Folgen für regionale Produktionsnetzwerke**

Heribert Dieter

Forschungsgruppe Globale Fragen Stiftung Wissenschaft und Politik

Weltweit ist ein Boom bilateraler Freihandelsabkommen zu verzeichnen. Der gegenwärtige Stillstand in den Verhandlungen der Doha-Runde wird diesen Trend weiter verstärken. Durch das offizielle Aussetzen der Verhandlungsrunde im Juli 2006 haben die Befürworter von bilateralen Abkommen neue Argumente gewonnen. Angesichts des Stillstands auf der multilateralen Ebene werden bilaterale Freihandelsabkommen als pragmatischer Weg zu weiterer Liberalisierung propagiert. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, den Nutzen und die Schwächen bilateraler Freihandelsabkommen sowie die Nachteile, die diese Abkommen für schwächere Akteure haben, zu untersuchen. In diesem Aufsatz wird gefragt, ob schwächere Akteure insbesondere in der Streitschlichtung Nachteile im Vergleich zur bestehenden multilateralen Ordnung zu erwarten haben. Anschliessend werden das bilaterale Abkommen zwischen Australien und den USA sowie die Abkommen Singapurs und Thailands untersucht. Zum Schluss werden die negativen Folgen für transnationale, regionale Produktionsnetzwerke analysiert.

*Keywords:* Bilateral Free Trade Agreements, Rules of Origin, WTO, Production Networks

*JEL-Codes:* F13, F14, F42, L14.

### **1 Einleitung**

Der Charakter des Regionalismus in der asiatisch-pazifischen Region wandelt sich seit einigen Jahren unübersehbar. Während sich bis zur Jahrhundertwende die meisten Länder der Region auf die Teilnahme am multilateralen Handelsregime konzentrierten, findet heute eine Neuausrichtung auf bilaterale Freihandelsabkommen statt. Fast alle Staaten der asiatisch-pazifischen Region haben den Kurs ihrer Handelspolitik geändert. Bilaterale Handelsabkommen werden auch in anderen Teilen der Welt abgeschlossen, aber nirgendwo sonst sind die Befürworter des Bilateralismus so aktiv wie im asiatisch-pazifischen Raum (LLOYD 2002).

Die Gründe hierfür sind auf mehreren Ebenen zu suchen. Ein wesentlicher Faktor ist die Enttäuschung über die schleppende Weiterentwicklung der asiatisch-pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC). Nicht minder wichtig ist die Orientierung asiatischer Länder an der Europäischen Union und

den Vereinigten Staaten, die vermehrt bilaterale und regionale Präferenzabkommen abschliessen (HUFBAUER und WONG 2005). Die Zunahme bilateraler Präferenzabkommen ist die wichtigste Veränderung in den intergouvernementalen Beziehungen im asiatisch-pazifischen Raum seit der Asienkrise (RAVENHILL 2003). In dieser schweren Wirtschafts- und Finanzkrise sind die Schwächen existierender Institutionen aufgedeckt worden, vor allem der APEC und der südostasiatischen ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) (CAMROUX 2001). Seitdem ist ein Trend sowohl zu monetärem Regionalismus, der in diesem Beitrag nicht untersucht wird, als auch zu bilateralen Präferenzabkommen zu erkennen (DIETER und HIGGOTT 2003).

Oberflächlich gesehen lässt sich dieser Trend damit erklären, dass sich der Handel aus Sicht der Staaten durch bilateral vereinbarte Massnahmen viel schneller liberalisieren lässt, als es im multilateralen Regime möglich wäre, das heisst innerhalb des Regelwerks der Welthandelsorganisation. Bei näherer Betrachtung erweist sich diese Erklärung aber als nicht stichhaltig. Bilateralismus muss nämlich nicht nur am Vergleichsmassstab existierender multilateraler Regime beurteilt werden, sondern auch im Vergleich zu unilateraler Liberalisierung des Aussenhandelsregimes eines Landes. Eine Volkswirtschaft kann Zölle und andere Handelsbeschränkungen aus eigener Initiative abbauen. Sehr viele ökonomische Vorteile einer solchen Handelsliberalisierung stellen sich rasch ein und ohne dass zuvor darüber mit anderen Staaten hätte verhandelt werden müssen: Niedrigere Preise für Importe – und damit sowohl billigere Vorprodukte und Investitionsgüter als auch billigere Konsumgüter – können durch unilaterale Handelsliberalisierung sehr kurzfristig realisiert werden.<sup>1</sup>

In diesem Beitrag wird der Nutzen bilateraler Handelsabkommen analysiert werden. Dies erfordert die Kenntnis sowohl der Vorteile als auch der Kosten derartiger Vereinbarungen. Die Frage muss gestellt werden, ob Freihandelsrhetorik und Realität derartiger Abkommen nicht sehr weit auseinanderklaffen. Drei signifikante Fälle wurden ausgewählt. Zunächst soll das Abkommen zwischen Australien und den USA (Australia–United States Free Trade Agreement – AUSFTA) betrachtet werden. Dieses erste Freihandelsabkommen Australiens mit einem anderen OECD-Land, abgesehen vom Nachbarstaat Neuseeland, ist zugleich auch das wichtigste Freihandelsabkommen der USA seit Vollendung der nordamerikanischen Frei-

---

<sup>1</sup> Im asiatisch-pazifischen Raum haben Australien und Neuseeland nach 1983 bzw. 1984 eine solche Politik der unilateralen Zollsenkungen verfolgt. Singapur und Hongkong sind weitere Beispiele für einseitige, unilaterale Handelsliberalisierung.

handelszone (NAFTA) in den neunziger Jahren. Zwar haben die USA in den letzten Jahren mehrere Freihandelsabkommen verhandelt, jedoch sind die betroffenen Volkswirtschaften – Jordanien, Bahrain, Chile oder Singapur – meist relativ klein.<sup>2</sup> Australien mit seinen 20 Millionen Einwohnern hingegen ist eine vergleichsweise grosse, entwickelte Volkswirtschaft, sein Bruttoinlandsprodukt (BIP) beziffert sich auf über 600 Milliarden amerikanische Dollar (2004). Das Abkommen, Beispiel einer Nord-Nord-Freihandelszone, wird nicht nur Auswirkungen auf den Handel mit Gütern, sondern auch auf den Handel mit Dienstleistungen haben. Ferner zeigt es, dass sich durch den Bilateralismus die Streitschlichtung von der multilateralen auf die bilaterale Ebene verlagern kann.

**Tabelle 1:** Bilaterale Freihandelsabkommen im asiatisch-pazifischen Raum (Mitte 2005)

Teilnehmende Länder		Jahr der Unterzeichnung/Inkrafttreten
Australien – Neuseeland		1983/1983
Neuseeland – Singapur		2000/2001
Japan – Singapur		2002/2002
Australien – Singapur		2003/2003
Singapur – USA		2003/2004
Chile – Südkorea		2003/2004
China – Macao		2003/2004
China – Hongkong		2003/2004
China – Thailand*		2004/2004
Indien – Thailand		2004/2004
Australien – Thailand		2004/2005
Australien – USA		2004/2005
Japan – Mexiko		2004/2005
Neuseeland – Thailand		2004/2005
Japan – Thailand		2004/2005
<i>Bilaterale Abkommen im Verhandlungsstadium</i>		
Australien – China	China – Neuseeland	Japan – Malaysia
Kanada – Singapur	Panama – Singapur	Südkorea – Mexiko
Australien – Japan	Hongkong – Neuseeland	Japan – Philippinen
Malaysia – Neuseeland	Peru – Singapur	Südkorea – Singapur
Australien – Malaysia	Indien – Singapur	Japan – Südkorea
Malaysia – Pakistan	Peru – Thailand	Thailand – USA
China – Indien	Indonesien – Japan	
Mexiko – Singapur	Singapur – Sri Lanka	

\* Vorgezogene Implementierung (early harvest program) im Rahmen der ASEAN–China–Freihandelszone.

Quelle: FERIDHANUSETYAWAN (2005).

2 Nach Einschätzung von GORDON ist die Hinwendung Washingtons zu bilateralen Abkommen sogar der wichtigste Faktor zur Erklärung des Bilateralismus (GORDON 2005).

Der zweite zu untersuchende Fall ist Singapur, der wohl aktivste Verfechter bilateraler Handelsabkommen in der asiatisch-pazifischen Region. Singapur hat nicht nur Abkommen mit Australien, Neuseeland und den Vereinigten Staaten getroffen, sondern auch ein Freihandelsabkommen mit Japan, das dem multilateralen Regime länger als die meisten anderen Länder der Region Vorrang gegeben hatte. Singapur ist ein besonders interessanter Fall: Das Land hat seit langem eines der liberalsten Handelsregime aller 149 WTO-Mitgliedstaaten. Da Singapur als Handelsdrehscheibe für die gesamte südostasiatische Region fungiert, sind dort traditionell Zölle eher niedrig und andere Importbeschränkungen gering. Folglich waren kaum wirtschaftliche Vorteile von einer Liberalisierung seines Importregimes zu erwarten. Während Singapur ein klares Motiv in der Sicherung des Zugangs zum amerikanischen Markt hatte, sind die Beweggründe der USA weniger offensichtlich: Da keine bedeutenden Zölle existierten, spielten andere Faktoren, insbesondere der Handel mit Dienstleistungen, offenbar eine wichtigere Rolle.

Drittens sollen Thailands Initiativen analysiert werden. Thailand, das auf seine Weise ebenso ein Pionier bilateraler Handelsabkommen ist wie Singapur, hat von einer vorzeitigen, erstaunlich raschen Implementierung einiger Elemente des ASEAN–China-Freihandelsabkommens (*early harvest program*) profitiert. Zudem hat es Vereinbarungen mit Australien, Neuseeland und Japan getroffen und verhandelt derzeit über ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten. Die Abkommen mit Japan und den USA zeigen, dass so genannte Freihandelsvereinbarungen häufig eine protektionistische Dimension haben, weil wichtige Sektoren ausgeklammert bleiben. Die Präferenzabkommen ohnedies innewohnende Gefahr einer Wohlfahrtsminderung wird dadurch weiter erhöht.

Vor der Analyse dieser drei Fälle wird im nächsten Kapitel die Logik bilateraler Handelsabkommen knapp dargelegt und ihre Vor- und Nachteile werden diskutiert. In der Schlussbetrachtung werden die Befunde zusammengefasst und Empfehlungen zur Verbesserung der Regeln für bilaterale Abkommen unter dem Dach der WTO gegeben.<sup>3</sup>

---

3 Diesem Beitrag liegt die Annahme zugrunde, dass die Liberalisierung des internationalen Handels zu Wohlfahrtsgewinnen führt. Diese Annahme ist indessen umstritten. PAUL SAMUELSON hat im Jahr 2004 in einem Beitrag DAVID RICARDOS Theorem komparativer Kostenvorteile in Frage gestellt. SAMUELSON wies darauf hin, dass Produktivitätszuwächse in weniger entwickelten Ländern dazu führen könnten, dass Industrieländer ihre Wettbewerbsvorteile durch eine Verschiebung der «terms of trade» einbüßen könnten (SAMUELSON 2004). Für eine ausführlichere Diskussion der Nachteile von Freihandel siehe etwa DOWRICK und GOLLEY (2004), LUTZ (2001).

## 2 Vor- und Nachteile bilateraler Handelsabkommen

In der asiatisch-pazifischen Region markierte die Finanzkrise von 1997 und 1998 einen Wendepunkt. Seither haben sich die Strategien zur Gestaltung der Aussenwirtschaftsbeziehungen verändert, sowohl im Handel als auch im Finanzsektor. Vor 1997 lag der Schwerpunkt auf multilateralen Organisationen, das heisst auf dem Internationalen Währungsfonds und der Welt handelsorganisation. Heute sind zwei Trends zu erkennen: monetärer Regionalismus im Finanzsektor und Bilateralismus im Handel (DIETER und HIGGOTT 2003). Im Handel ist die Veränderung sichtbarer als im Finanzsektor, wo der Trend bislang noch relativ schwach wirkt (DIETER 2005a). Bilaterale Handelsabkommen schiessen in Ostasien wie Pilze aus dem Boden. China hat beispielsweise mit 25 Ländern Freihandelsabkommen abgeschlossen bzw. verhandelt derzeit darüber – vor drei Jahren gab es noch kein einziges (THE WALL STREET JOURNAL, 3.10.2005).

Konventionelle regionale Integration, das heisst Freihandelszonen und Zollunionen mit mehr als zwei teilnehmenden Ländern, befindet sich in der Region auf dem Rückzug. Insbesondere die asiatisch-pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) zeigt nicht mehr die Dynamik der frühen neunziger Jahre. Auch die ASEAN ist heute weit weniger dynamisch als vor der Asienkrise.

Die derzeitige Welle bilateraler und anderer Präferenzhandelsabkommen hat schwerwiegende Konsequenzen für die WTO. Im Jahr 2005 wurde zum ersten Mal mehr Handel im Rahmen von Präferenzabkommen abgewickelt als unter der Meistbegünstigungsklausel, dem Artikel 1 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT).<sup>4</sup> Die Meistbegünstigungsklausel (*most-favoured-nation clause*) ist zu einer «*least-favoured-nation clause*» degeneriert, wie der amerikanische Handelsökonom JAGDISH BHAGWATI proklamiert hat.

Mehr als 300 Freihandelsabkommen und einige Zollunionen existieren heute bzw. werden derzeit ausgehandelt. Bis vor einigen Jahren hat die gesamte asiatisch-pazifische Region dazu keinen Beitrag geleistet, Länder wie Japan und Südkorea galten als standhafte Unterstützer des multilateralen Regimes. Dies hat sich jedoch dramatisch gewandelt: Da zum einen der

<sup>4</sup> Obwohl das GATT-Sekretariat nicht mehr existiert und durch die WTO ersetzt wurde, stellt der GATT-Vertrag – in seiner 1994er-Fassung – weiterhin die rechtliche Basis des multilateralen Handelsregimes dar. Das Allgemeine Abkommen für den Handel mit Dienstleistungen (GATS) reguliert Dienstleistungen, einschliesslich Finanzdienstleistungen.

*Impetus* für bilaterale Vereinbarungen fortbesteht und weil zum anderen einige Länder diese Abkommen nutzen, um ihre wirtschaftliche und politische Stellung in der Region auszubauen, will kein Land der asiatisch-pazifischen Region den aktuellen Trend verpassen.

## **2.1 Bilaterale Handelsabkommen als positionelle Güter und Streitschlichtungsmechanismen**

Ein wichtiger Aspekt bilateraler Handelsabkommen erschliesst sich, wenn man bilaterale Abkommen als *positionelle* Güter ansieht. Laut FRED HIRSCH verliert ein *positionelles* Gut seinen Nutzen, wenn andere dasselbe Gut gebrauchen (HIRSCH 1980). Ein Auto hat beispielsweise einen höheren Nutzen, wenn nur wenige andere sich seiner bedienen. Sobald sehr viele Menschen ein Auto gebrauchen, nimmt der Nutzen des Autofahrens rapide ab, weil auf den Strassen Staus entstehen.

Bilaterale Handelsabkommen können ebenfalls positionelle Güter sein. Ein bilaterales Freihandelsabkommen könnte für ein einzelnes Land dann vorteilhaft sein, wenn darin sein Marktzugang weniger eingeschränkt wird, als er im WTO-Regelwerk für alle anderen Länder wäre. Hätte Singapur zum Beispiel als einziges Land ein Freihandelsabkommen mit den USA geschlossen, würde ihm daraus ein Vorteil erwachsen. Würden alle anderen WTO-Mitgliedstaaten ein ähnliches Freihandelsabkommen mit den USA abschliessen, würde sich für sie kein zusätzlicher Nutzen ergeben, während die Nachteile der Freihandelsabkommen fortbestünden: Alle Länder hätten dann Zugang zum amerikanischen Markt, müssten aber Ursprungsregeln und Ursprungszertifikate anwenden.

Mit anderen Worten: Je mehr Länder bilaterale Vereinbarungen eingehen, desto begrenzter ist deren Nutzen. Frühstarter haben Vorteile, solange andere Länder nicht zu ihnen aufschliessen und ebenfalls bilaterale Vereinbarungen treffen. Legt man ein Szenario zugrunde, in dem alle WTO-Mitgliedstaaten ein Freihandelsabkommen mit den USA abgeschlossen hätten, wäre der ökonomische Nutzen jedes einzelnen Abkommens – verglichen mit der multilateralen Alternative – gering (HILAIRE und YANG 2004). Je mehr bilaterale Abkommen abgeschlossen werden, desto geringer der Umfang der darin gewährten Präferenzen (DEE 2005). Nur wenn die USA ein protektionistisches Handelsregime unter WTO-Regeln hätten und ein signifikant offeneres bilaterales Regime, würde ein Vorteil fortbestehen. Aller-

dings könnte der abnehmende Nutzen bilateraler Abkommen im Laufe der Zeit wieder zu einer Stärkung der multilateralen Ordnung führen.

Ein kurzer Blick auf existierende bilaterale und regionale Vereinbarungen legt zudem die Vermutung nahe, dass anhaltende Vorteile aus Freihandelsabkommen nicht ausnahmslos realisiert werden können. Beispielsweise gibt es fortwährend Auseinandersetzungen zwischen den USA und Kanada über die Implementierung des NAFTA-Freihandelsabkommens. Kanada hat die USA mehrfach wegen protektionistischer Politiken in einigen Sektoren verklagt – Bauholz ist ein prominentes Beispiel –, ohne dass es in der Lage gewesen wäre, vollständigen Freihandel innerhalb der NAFTA durchzusetzen.<sup>5</sup>

Die Regulierungen im NAFTA-Vertrag gehen im Prinzip über die WTO-Bestimmungen noch hinaus. Anders als in der WTO kann in der NAFTA die Rückzahlung von Zöllen eingefordert werden. Im Bauholzstreit verweigern die USA aber genau diese Zahlung (IKENSON 2005). Auch in AUSFTA gibt es – wie in der NAFTA – im Prinzip die Möglichkeit monetärer Kompensation (DEE 2005). Der amerikanisch-kanadische Streit über Bauholz zeigt aber sehr deutlich, dass ein Regelwerk nur in dem Masse Geltungskraft besitzt, wie die Bereitschaft besteht, es einzuhalten.

Der Streit unterstreicht insofern die Bedeutung multilateraler Streitschlichtung. Vor der Schaffung der WTO im Jahr 1995 konnte die Schlichtung eines Streits durch jene Partei blockiert werden, die illegaler Praktiken angeklagt war. Dies hat sich geändert. Heute ist die WTO eine der wenigen multilateralen Organisationen, in denen kleine Länder gegen die EU oder die USA Klage erheben können und die Chance haben, Recht zu bekommen, selbst wenn das Urteil einige Jahre auf sich warten lassen mag. Keine Partei besitzt eine Möglichkeit, das Streitschlichtungsverfahren der WTO zu blockieren. Die Implementierung des Streitschlichtungsmechanismus in der WTO war nicht nur ein Meilenstein auf dem Weg zur Schaffung eines regelbasierten internationalen Handelssystems, sie kann gleichzeitig auch als einer der wenigen Bausteine für globale Regulierung angesehen werden.

---

5 Kanada und die USA streiten sich seit Jahrzehnten über Bauholz. Vom Jahr 2001 an hat sich der Konflikt jedoch verschärft. Amerikanische Bauholzproduzenten haben argumentiert, dass die Gebühren, die die kanadische Bundesregierung sowie die Provinzregierungen auf die Holzgewinnung auf staatseigenem Land erheben, unter das marktübliche Niveau fallen und daher illegale Subventionen darstellen. (IKENSON 2005).



Der kanadisch-amerikanische Streit um Bauholz zeigt, dass eine Verlagerung der Streitschlichtung auf die bilaterale Ebene eine Verschlechterung darstellt. In vielen bilateralen Arrangements gibt es eine Option auf entweder bilaterale oder multilaterale Streitschlichtung. Es ist offenkundig, dass ein bilaterales Verfahren dem mächtigeren Partner viele Möglichkeiten bietet, seine Interessen durchzusetzen. Hierarchie und Macht – Faktoren, die im internationalen Handel nie ganz fehlen – spielen in bilateralen Handelsabkommen eine grössere Rolle als in der multilateralen Regulierung. Die Existenz einer Alternative zum WTO-Streitschlichtungsverfahren bietet den mächtigeren Ländern eine zusätzliche Option, für schwächere Länder ist sie jedoch ein Nachteil. In WTO-Streitschlichtungsverfahren können schwächere Länder Koalitionen bilden und dadurch ihre Verhandlungsmacht stärken (DAVIS 2006). In bilateraler Streitschlichtung ist ihnen dies verwehrt.

Doch nicht nur in der NAFTA zeigen sich die Nachteile bilateraler Streitschlichtung. In den vergangenen Jahren wurden innerhalb und ausserhalb der WTO zwei vergleichbare Fälle verhandelt, die die Bedeutung von multilateraler Streitschlichtung unterstreichen. Der erste Fall betrifft Peru, die Europäische Union und die Etikettierung (*labelling*) von Sardinen. Die EU beschränkte den Verkauf von Sardinen, die vor Peru gefangen wurden, mit der Begründung, nur Mittelmeer-Sardinen dürften als solche bezeichnet werden. Peru zog vor die WTO, gewann den Fall und darf jetzt seine Sardinen – unter der Bezeichnung «Pazifische Sardinen» – in der EU verkaufen (DAVIS 2006). Obwohl nur Peru diesen Disput mit der EU hatte, nahmen Chile, Ecuador, Kanada, Kolumbien, Venezuela und die USA als Beobachter an dem Verfahren teil und erhöhten so dessen Transparenz. Peru bekam zudem Rechtsberatung durch das Beratungszentrum für WTO-Recht, das seine Dienstleistungen ausschliesslich Entwicklungsländern anbietet und das wesentliche Teile seines Stiftungskapitals von neun europäischen Ländern erhalten hat.<sup>6</sup>

Ein vergleichbarer Fall betrifft das bilaterale Handelsabkommen zwischen Vietnam und den USA. Mit diesem Abkommen aus dem Jahr 2001 erlangte Vietnam, das noch kein WTO-Mitglied ist, im Handel mit den USA den Status der Meistbegünstigung, das heisst Vietnam hatte den gleichen Zugang zum US-Markt wie jedes WTO-Mitgliedsland. Nach Abschluss des Abkommens stieg der Gesamtumfang in den USA abgesetzter vietnamesischer Welse (*catfish*) von 5 Millionen Pfund im Jahr 1999 auf 34 Millionen

6 Näheres auf der Internetseite des Advisory Centre on WTO Law (ACWL) unter <http://www.acwl.ch>.

Pfund (2002) an. Die amerikanische Vereinigung der Welsfischer setzte sich daraufhin für Beschränkungen der Importe vietnamesischer Welse ein. Der erste Schritt war die Auflage, vietnamesische Welse künftig nicht mehr als «*catfish*», sondern unter der Bezeichnung «*basa*-» oder «*trafish*» zu vermarkten. Als die Verkaufszahlen von «*basa*-» und «*trafish*» nicht sanken, wurde ein Anti-Dumping-Verfahren angestrengt. Da die amerikanische Anti-Dumping-Gesetzgebung jedoch nur Verfahren vorsieht, bei denen um den Preis gleichartiger Produkte (*like-products*) gestritten wird, mussten folgerichtig «*basa*» und «*tra*» wieder in Welse verwandelt werden. Selbst das Handelsministerium verlor den Überblick und sprach nur noch von «*certain frozen fish fillets from Vietnam*» (DAVIS 2006). Vietnam, das teure amerikanische Anwälte bezahlen musste, verlor am Ende nicht nur das Bezeichnungs-, sondern auch das Anti-Dumping-Verfahren. Ausserhalb der WTO-Streitschlichtung hatte das Land keine Chance, seine Rechtsauffassung durchzusetzen. Die beiden Fälle unterstreichen die Nachteile, die mit einer Streitschlichtung im Rahmen bilateraler Abkommen verbunden sind, und zugleich die Vorteile der multilateralen Regulierung.

Eine weitere Schwachstelle von Freihandelsabkommen, die auch in absehbarer Zeit nicht verschwinden wird, ist die administrative Last, die Ursprungsregeln den betroffenen Ländern aufbürden. Die Nachteile bilateraler Freihandelsabkommen bestehen fort, ihr Nutzen sinkt mit zunehmender Verbreitung dieser Abkommen.

## 2.2 Hinderliche Ursprungsregeln: Neue nichttarifäre Handelshemmnisse?

In einer vollkommen offenen Weltwirtschaft ohne Beschränkungen des Güterverkehrs wären Ursprungsregeln irrelevant; die Feststellung, woher Güter stammten, hätte keinerlei Bedeutung. Das ist unter den heutigen Bedingungen anders. In allen Freihandelszonen gelten Ursprungsregeln. Da die teilnehmenden Länder weiterhin unterschiedliche Aussenzölle für ein und dasselbe Produkt erheben, muss die «Nationalität» eines Produkts festgestellt werden. Nur Güter, die innerhalb der Freihandelszone produziert werden, haben Anspruch auf zollfreien Handel. Daher muss es Verfahren geben, die zwischen diesen Gütern und Gütern aus dem Rest der Welt unterscheiden. Das Präferenzsystem wird dadurch kompliziert und teuer: Im Durchschnitt werden die Kosten für die Vergabe und Verwaltung von Ursprungszertifikaten auf fünf Prozent des Werts eines Produkts geschätzt (DIETER 2004).

In den vergangenen vierzig Jahren hat sich der Gebrauch von Ursprungsregeln bedeutend verändert. In der Phase ihrer Dekolonisierung benutzten viele Entwicklungsländer Ursprungsregeln als Instrumente zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung: mit Hilfe dieser Regeln liess sich der einheimische Anteil (*local content*) an Produkten erhöhen und konnten sich die jungen Industrien dieser Volkswirtschaften gegen ausländischen Protektionismus schützen. Diese Funktion von Ursprungsregeln ist heute nur noch von geringer Bedeutung. Stattdessen operieren nun entwickelte Länder mit strengen Ursprungsregeln, um ihre einheimischen Industrien zu schützen.<sup>7</sup>

An dieser Stelle möchte ich nicht ausführlich auf die Regularien von Ursprungsregeln eingehen.<sup>8</sup> Wichtig ist, auf die Komplexität der Administration von Ursprungsregeln und deren Folgen für transnationale Produktionsnetzwerke zu verweisen. Dies gilt vor allem für den asiatisch-pazifischen Raum, wo sich in den vergangenen Jahren ein dichtes Geflecht von Lieferbeziehungen entwickelt hat, das sogenannte *noodle-bowl Syndrom* (BALDWIN 2006).

Belege für diese Einschätzung finden sich in Südostasien. In der ASEAN-Freihandelszone (AFTA) haben komplizierte Ursprungsregeln weniger Handelserleichterungen erbracht als erwartet. Zudem gab es erbitterte Auseinandersetzungen zwischen ASEAN-Ländern über die Implementierung und Auslegung der Ursprungsregeln. Hinzu kamen Probleme in der alltäglichen Zollabwicklung (INAMA 2005).

Für Unternehmen in Asien stellt die Ursprungsproblematik eine Herausforderung mit wachsender Relevanz dar. Transnationale Produktion erfordert es, Vorprodukte weltweit von den billigsten Produzenten zu beziehen. Hat ein bilaterales Freihandelsabkommen eine Begrenzung der Inputs auf die beiden vertragsschliessenden Länder zur Folge, ist die mögliche Konsequenz eine wohlfahrtsmindernde Umlenkung des Handels. Dies soll am Beispiel des Freihandelsabkommens zwischen Singapur und den USA verdeutlicht werden: Wenn ein Hersteller in Singapur auf Vorprodukte entweder aus Singapur oder den USA zurückgreifen muss, um Ursprung zu

7 Bei der Beleuchtung der negativen Konsequenzen von Ursprungsregeln muss berücksichtigt werden, dass die Regeln durch die Zahlung des entsprechenden Zolls leicht umgangen werden können: Dann entfällt die Notwendigkeit, die Herkunft einer Ware zu dokumentieren. Da Spitzenzölle weiterhin Probleme in einigen Sektoren verursachen, etwa im Textilbereich, sollte der protektionistische Effekt von Ursprungsregeln dennoch nicht unterschätzt werden.

8 Vgl. hierzu ausführlich DIETER (2004); JAKOB und FIEBINGER (2003); INAMA (2005); TONGZON (2005); ESTEVADEORDAL und SUOMINEN (2003).

erlangen, obwohl der billigste Anbieter beispielsweise in Thailand angesiedelt ist, führt dies – folgt man der neoklassischen Handelstheorie – zu einer Wohlfahrtsminderung. Ursprungsregeln sind also besonders hinderlich für ein Land wie Singapur, das bestimmte arbeitsintensive Herstellungsprozesse in Produktionsstätten anderer Länder Südostasiens verlagert (Low 2003).<sup>9</sup>

Da diese Logik auf jede einzelne bilaterale Freihandelszone angewandt werden muss, ist offenkundig, dass diese Regelung die Wettbewerbsfähigkeit von Produzenten in einer Region untergräbt, in der Freihandelsabkommen wie Pilze aus dem Boden schießen. Anstatt ihre Energien auf die Erhöhung der Effizienz zu richten, konzentrieren sich Unternehmen notgedrungen darauf, Ursprung zu erlangen – eine Vergeudung von Ressourcen. Der Einwand, bei zu komplexen Ursprungsnachweisen könnten Zölle gezahlt werden, übersieht, dass es meist zu aufwendig ist, in jedem Einzelfall eine Vergleichsrechnung anzustellen.

Ursprungsregeln und ihre Anwendung müssen bei der Bewertung der Nützlichkeit von Freihandelszonen in Rechnung gestellt werden. Sie machen transnationale Produktionsprozesse zweifellos komplizierter. Die inhärente Notwendigkeit der Dokumentation des Produktionsprozesses erfordert zusätzliche bürokratische Verfahren. Ursprungsregeln können auch zur Handelsumlenkung beitragen, wenn sie Hersteller dazu veranlassen, auf den billigsten Anbieter aus der Freihandelszone zurückzugreifen statt auf den billigsten Anbieter weltweit.

Nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis treten die Nachteile von Ursprungsregeln immer deutlicher zutage. VICTOR FUNG, Vorstandsvorsitzender der grössten Exporthandelsfirma in Hongkong, kam in einem Beitrag in der Financial Times vom 4. November 2005 zu folgender Einschätzung:

«Das System globaler Produktion ist durch bilaterale Abkommen gefährdet. Diese Gefahr wird am besten von Unternehmen verstanden, die als erste die Auswirkungen spüren. Zum Beispiel machen sich für Exporteure in Malaysia oder Australien die Nachteile neuer bilateraler Abkommen und vor allem der darin enthaltenen Ur-

---

9 Deshalb kann das Erfordernis von Ursprungsnachweisen ein Problem darstellen, beispielsweise im Freihandelsabkommen zwischen Singapur und der EFTA. Die darin vereinbarten Ursprungsregeln sind verzwickelt. Für einzelne Produkte können mehrere Regeln existieren. Die geforderte minimale lokale Wertschöpfung liegt, abhängig vom Produkt, zwischen 40 und 80 Prozent.

sprungsregeln bemerkbar [...]. In jedem neuen bilateralen Abkommen sind neue Ursprungsregeln enthalten, die zudem immer komplexer werden [...]. Während grössere Unternehmen hier noch den Überblick behalten können, ist dies für kleinere Unternehmen unmöglich.» (FUNG 2005)

Die Folge der sich überlappenden bilateralen Freihandelsabkommen ist eine zunehmende Verwundbarkeit der Produktionsprozesse in Südost- und Ostasien. Dabei schlagen auch die Unterschiede zwischen den verschiedenen bilateralen Abkommen negativ zu Buche und resultieren in Problemen für den Privatsektor (MONTES und WAGLE 2006). Transnationale Produktionsprozesse geraten in Gefahr. RICHARD BALDWIN hat auf drei Faktoren hingewiesen, die zu dieser Anfälligkeit beitragen. Erstens hängt die industrielle Entwicklung der einzelnen Länder und die Wettbewerbsposition dieser Ökonomien vom reibungslosen Funktionieren *intra-industriellen* Handels in der Region ab. Zweitens sind die Zollsenkungen, die die Entstehung von regionalen Produktionsnetzwerken ermöglichten, nicht im Rahmen der WTO gebunden, d.h. die Länder sind keine Verpflichtung eingegangen, die Zölle dauerhaft auf niedrigem Niveau zu halten. Vielmehr können die Zölle erhöht werden, ohne dass dies einen Verstoss gegen *WTO-Regularien* darstellen würde. Drittens fehlt in der Region eine politische Institution, die als funktionaler Ersatz für WTO-Disziplin wirken könnte. Es gibt in Südost- und Ostasien keine mit der EU-Kommission vergleichbare Institution (BALDWIN 2006).

Ursprungsregeln als unerlässlicher Bestandteil von Freihandelsabkommen tragen jedenfalls nicht dazu bei, internationalen Handel zu erleichtern. Sie können im Gegenteil als protektionistische Instrumente benutzt werden (DIETER 2004). Selbstverständlich sind die Einschränkungen des internationalen Handels, die von Ursprungsregeln ausgehen, in den verschiedenen Freihandelsabkommen an Zahl und Qualität sehr unterschiedlich. Doch selbst wenn grosszügige Grenzen für die Ursprungsfeststellung gewählt werden, bleibt die Belastung durch eine komplexe Administration. Bei der sich anschliessenden Betrachtung mehrerer Freihandelszonen treten die von Ursprungsregeln verursachten Probleme sehr deutlich hervor.

### 3 Der begrenzte Nutzen des australisch-amerikanischen Freihandelsabkommens (AUSFTA)

Das australisch-amerikanische Freihandelsabkommen wurde im Februar 2004 unterzeichnet und trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Nachdem Australien im Jahr 2003 die amerikanische Invasion im Irak unterstützt hatte, wollte Premierminister JOHN HOWARD offenbar von der Unterstützung profitieren, die er GEORGE W. BUSHs Regierung hatte zuteil werden lassen. Australien bekam ein Freihandelsabkommen, das aber asymmetrisch zum Vorteil der Amerikaner ausfiel und für die Australier insofern unvorteilhaft war. Das reichere Land, die USA, erhielt einen weniger eingeschränkten Zugang zum australischen Markt, während Canberra einige markante Restriktionen akzeptieren musste.

In den vorangegangenen Jahren hatten die USA Australien bereits zweimal die Schaffung einer Freihandelszone vorgeschlagen (WEISS, THURNBON und MATHEWS 2004). 1997 wies JOHN WINSTON HOWARD, seit 1996 Premierminister, ein Angebot der CLINTON-Regierung zurück und begründete die Zurückweisung mit der fehlenden Bereitschaft der USA, ihre Märkte für Zucker, Milchprodukte und Fährten zu öffnen (CAPLING 2004). In einem Weissbuch zu Australiens Aussenpolitik aus dem Jahr 1997, das den treffenden Titel «Im Nationalen Interesse» trug, äusserte die Regierung JOHN HOWARDS grundlegende Kritik an Präferenzabkommen jedweder Art:

«Besonders besorgniserregend ist die potentielle Fragmentierung des nicht-diskriminierenden Handelssystems, die aus diskriminierenden Arrangements entstehen könnte [...]. Die Regierung wird auch danach streben, die Verhandlungen im multilateralen System zu beschleunigen, um den Anreiz zu verringern, diskriminierende regionale Lösungen für den Marktzugang zu treffen.» (AUSTRALIAN GOVERNMENT 1997, S. 42; eigene Übersetzung).

Das gleiche Kabinett HOWARD, das im Jahr 1997 die Gefahr *präferentieller* Handelsabkommen erkannt hatte, drängte im Jahr 2004 in veränderter Besetzung auf den Abschluss eines solchen Abkommens. Australien, das als erstes OECD-Land ausserhalb des amerikanischen Kontinents eine Freihandelszone mit den USA bildete, hat sich seit 2000 dem Bilateralismus verschrieben. In Abkehr von seinem früheren Ansatz bemüht sich Australien seither um die Knüpfung eines dichten Netzwerks bilateraler Arrangements, unter anderem mit China, Japan und den ASEAN-Staaten. In einem

aktuelleren Weissbuch betont die Regierung HOWARD die Vorteile des Bilateralismus:

«Die Regierung ist entschlossen, die Vorteile, die die Freihandelsabkommen Australien bieten, pragmatisch auszunutzen. Derartige Abkommen können wichtige Marktzugangsgewinne schneller einbringen als eine multilaterale Runde [...]. Die Freihandelsabkommen, die die Regierung aushandelt, werden umfassend sein und keine Bereiche auslassen, die unsere Partner schwierig finden könnten, wie zum Beispiel die Landwirtschaft.» (AUSTRALIAN GOVERNMENT 2003, S. 58–59, eigene Übersetzung).

Es ist aufschlussreich, die Entwicklungen in den letzten Tagen vor Abschluss des Abkommens zu betrachten. Australische Politiker hatten öffentlich die Erwartung geäußert, dass landwirtschaftliche Produkte, einschliesslich Zucker, unter dem Freihandelsabkommen frei handelbar sein würden. Als klar wurde, dass die US-Regierung nicht bereit war, in diesem Segment uneingeschränkten Marktzugang zu gewähren, wollten die australischen Unterhändler den Verhandlungstisch verlassen. Am 7. Februar 2004 riet der australische Handelsminister MARK VAILE Premierminister HOWARD telefonisch dazu, das Abkommen nicht zu unterschreiben. HOWARD setzte sich aber über dessen Bedenken hinweg.<sup>10</sup> Am folgenden Tag unterschrieben MARK VAILE und ROBERT ZOELLICK, der damalige US-Handelsminister, das australisch-amerikanische Freihandelsabkommen.

**Tabelle 2:** Australiens Handel mit den USA 2004 und 2005

	Januar 2004 bis August 2004 (in Mio. US-\$)	Januar 2005 bis August 2005 (in Mio. US-\$)	Veränderung in Prozent
Australische Exporte (insgesamt)	55.247,1	66.757,9	20,8
davon: Exporte in die USA	4.483,3	4.578,1	2,1
Australische Importe aus den USA (free on board)	9.918,4	10.978,5	10,7
Importe der USA (insgesamt)	920.000,2	1.015.000,2	10,3

*Quelle:* Internationaler Währungsfonds, Directions of Trade Statistics, Januar 2006, eigene Berechnungen.

Der australisch-amerikanische Handel hat sich seit Inkrafttreten des Abkommens nur unterdurchschnittlich entwickelt. In den ersten acht Monaten

<sup>10</sup> CAPLING (2004) sowie persönliche Kommunikation in Canberra.

des Jahres 2005 hatte die australische Volkswirtschaft mit 20,8 Prozent einen starken Anstieg der Warenexporte zu verzeichnen. Die Warenexporte in die USA stiegen in der gleichen Zeit allerdings weit langsamer: Von 4,48 Milliarden US-Dollar in den ersten acht Monaten 2004 auf 4,57 Milliarden im gleichen Zeitraum des Jahres 2005 – ein Anstieg von mageren 2,1 Prozent; bei Berücksichtigung der Inflation wären die realen Werte noch niedriger. Der Rest der Welt schnitt besser ab: Insgesamt stiegen die Wareneinfuhren der USA in den ersten acht Monaten des Jahres 2005 auf 1.015,2 Milliarden Dollar, gegenüber dem Vorjahreszeitraum ein Anstieg von 10,3 Prozent. Während diese erste Bilanz aus australischer Sicht wenig erfreulich ist, stellt sie sich aus amerikanischer Sicht weit günstiger dar: Amerikas Exporte nach Australien wuchsen um 10,7 Prozent, von 9,9 auf 10,9 Milliarden Dollar.

Natürlich kann man einwenden, dass diese Daten nur einen ersten Eindruck von der Entwicklung des bilateralen Abkommens nach dessen Inkrafttreten vermitteln. Dennoch ist es erklärungsbedürftig, dass sich Australiens Exporte in den Rest der Welt sehr viel besser entwickelten als die Ausfuhren in die USA und dass zugleich andere Länder ihre Exporte in die USA sehr stark steigern konnten. Diese Entwicklungen sind kein Zufall: Die Bestimmungen von AUSFTA sind für Australien sehr unvorteilhaft und erklären zumindest teilweise das schwache Exportwachstum.

Die Nachteile für Australien sind am sichtbarsten in der Landwirtschaft. Zucker, der wettbewerbsfähig in Australiens tropischen Regionen produziert werden kann, unterliegt einer Quote von 87,402 Tonnen, die pro Jahr in die USA importiert werden dürfen. Allerdings galt diese Quote schon vor Abschluss des Freihandelsabkommens. Für Rindfleisch und Milchprodukte wurden überraschend lange Übergangsfristen von bis zu 18 Jahren vereinbart. Erst nach deren Ablauf werden australische Produzenten unbegrenzten Zugang zum amerikanischen Markt haben.

Die australische Handelsdelegation konnte keine Öffnung des amerikanischen Zuckermarkts erwirken. Die australische Regierung, die mit potentiellen Vorteilen für die australische Landwirtschaft um Zustimmung zum Freihandelsabkommen geworben hatte, musste im Ergebnis Ausgleichszahlungen an die einheimischen Zuckerproduzenten leisten. Die Produzenten haben insgesamt 444 Millionen australische Dollar erhalten, jeder der 6.500 Zuckerbauern in Australien konnte also die erkleckliche Summe von 70.000 australischen Dollar einstreichen (CAPLING 2004; WEISS, THURNBON und MATHEWS 2004).



Ähnlich problematisch ist die Vereinbarung zum Handel mit Rindfleisch. Die USA können australische Importe stoppen, sobald sich amerikanische Bauern durch deren Konkurrenz ökonomisch bedroht sehen. Die Australier haben einen vergleichbaren Ansatz der Europäischen Union 30 Jahre lang bekämpft, akzeptierten ihn aber jetzt im Falle der Vereinigten Staaten (CAPLING 2004). Sowohl der Ausschluss von Zucker als auch die willkürliche Regulierung von Rindfleischimporten verletzen die Freihandelsprinzipien, die die australische Regierung seit Jahrzehnten öffentlich vertreten hatte.

**Tabelle 3:** Einige Asymmetrien im australisch-amerikanischen Freihandelsabkommen

Konsequenzen für australische Produzenten	Konsequenzen für amerikanische Produzenten
<b>Landwirtschaft</b>	
Zölle, Quoten und saisonale Beschränkungen bleiben bestehen, Zölle existieren nach wie vor für Wolle (10 Jahre), Wein (11 Jahre), Milchprodukte, Rindfleisch, Baumwolle und Schnittblumen (18 Jahre).  Zucker bleibt bis auf unbestimmte Zeit vom Freihandel ausgeschlossen.	Keine Beschränkungen für Exporte aus den USA ab Inkrafttreten des Vertrags, keine saisonalen Beschränkungen.  Keine Begrenzung für Zuckerexporte.
<b>Verarbeitende Industrie</b>	
Im Allgemeinen keine Restriktionen des Exports in die USA, jedoch werden die gleichen Ursprungsregeln angewendet, die für die australischen Hersteller schwerer zu erfüllen sind. Nutzungsbeschränkungen für in Australien gefertigte Fähren in den USA existieren weiterhin: Der amerikanische Jones Act aus dem Jahr 1920 fordert die Nutzung von in den USA gefertigten Fähren für den nationalen Schiffsverkehr (Passagier- und Güterverkehr).  Beendigung aller «Buy Australian»-Kampagnen.  Sonderregelungen für kleine Betriebe (weniger als 200 Beschäftigte).	Ursprungskriterien sind aufgrund einer größeren Anbieterbasis leichter zu erfüllen.     Bei öffentlichen Aufträgen sind Mindestanforderungen für «local content» zulässig.  Sonderregelungen für kleine Betriebe (weniger als 1.500 Beschäftigte).
<b>Konsularangelegenheiten</b>	
Australische Staatsbürger haben kein Anrecht auf die Erteilung eines US-Visums, wenn dies für Auslandsinvestitionen erforderlich ist.	Amerikanische Staatsbürger haben automatisch ein Anrecht auf die Erteilung eines australischen Visums, wenn dies für Auslandsinvestitionen erforderlich ist.

Quelle: WEISS, THURNBON und MATHEWS (2004).

In der Binnenschifffahrt wenden die Vereinigten Staaten weiterhin den Jones Act aus dem Jahr 1920 an. Dieses Gesetz fordert, dass alle Schiffe, die zwischen zwei US-Häfen verkehren, in den USA hergestellt worden sein müssen. Australien, das eine konkurrenzfähige Industrie für schnelle Fähren entwickelt hat, kann folglich nicht vom Freihandel in diesem Sektor profitieren.<sup>11</sup> Bizarr ist, dass in Australien gefertigte Hochgeschwindigkeitsfähren zwar zollfrei in die USA importiert werden könnten, dort allerdings weder für den Güter noch für den Passagierverkehr benutzt werden dürfen.

Die Ursprungsregeln in der AUSFTA sind ebenso komplex wie die Regeln in vielen anderen Freihandelsabkommen. Im Prinzip wird eine Kombination verschiedener Methoden zur Feststellung des Ursprungs verwendet. Für Produkte mit einem Minimum lokaler Wertschöpfung gelten Schwellenwerte von 35 bis 45 Prozent, während für Autos eine Schwelle von 50 Prozent gilt, wobei die so genannte Nettokostenmethode angewandt wird (DEE 2005).<sup>12</sup> Bei Baumwollprodukten gilt in der Regel die Bestimmung, dass die Fasern in Australien oder den USA gewonnen werden müssen. Dies führt dazu, dass Baumwolle<sup>13</sup> afrikanischer Produzenten infolge dieser Bestimmung vom Markt beider Länder faktisch ausgeschlossen wird. Die Verwendung von afrikanischer Baumwolle ist durch die in AUSFTA geltenden Ursprungsregeln wesentlich erschwert und stellt – aus Sicht afrikanischer Länder – ein neues Handelshemmnis dar. Sie schränken internationale Arbeitsteilung ein und benachteiligen die ärmsten Länder.

Aus den Details der Regulierungen geht hervor, dass lediglich bilaterale Ursprungskumulierung gestattet ist, das heisst Produktinputs müssen entweder aus Australien oder den USA bezogen werden, damit Anspruch auf zollfreie Behandlung besteht. Für Textilien gelten – wie gezeigt – eigene Bestimmungen. Der Grad an Komplexität der Ursprungsregeln in der AUSFTA unterscheidet sich nicht wesentlich von dem der NAFTA-Regeln oder den Bestimmungen anderer Abkommen, an denen die USA teilnehmen. Anstatt den Handel zu erleichtern, machen diese Regeln den Handel in jedem Fall komplizierter. Selbst wenn es aufgrund wegfallender Zölle zu einer Kostenreduzierung kommt, wird diese Kostenersparnis vielfach durch

---

11 Immerhin konnte der tasmanische Hersteller INCAT eine Katamaran-Fähre für den Verkehr zwischen Kanada und den USA und an die US-Marine Katamaran-Truppentransporter liefern. Die Lieferung kommerziell nutzbarer Fähren für Zwecke der Binnenschifffahrt ist ihm jedoch verwehrt.

12 Für Einzelheiten vgl. das Abkommen und Erklärungen unter [http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/us\\_fta/final-text/index.html](http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/us_fta/final-text/index.html) (eingesehen am 3.4.2006).

13 Gerade Baumwollsubventionen und die damit verbundene Benachteiligung afrikanischer Länder spielten bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancún im Jahr 2003 eine wesentliche Rolle.

einen Anstieg der Verwaltungskosten wieder neutralisiert. Regionale Produktionsnetzwerke werden durch diese Regulierungen stark behindert.

Amerikanische Regierungen haben seit vielen Jahren die australischen Quarantäneregelungen kritisiert. Die australischen Behörden sind sehr restriktiv bei der Einfuhr von Früchten, Gemüse und Fleisch, da sie den Import von Krankheiten fürchten. Und der Erfolg gibt ihnen recht: So ist beispielsweise die Maul- und Klauenseuche bisher in Australien nicht aufgetreten. Die Landwirtschaftsbehörden versuchen den Import dieser Krankheit zu verhindern, da sie die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Nutztiere betreffen würde.<sup>14</sup> Die USA hatten – allerdings erfolglos – versucht, das australische Importregime zu schwächen, indem sie es einer Prüfung durch die WTO unterziehen liessen. Nach dem Urteil der WTO ist das Regime indes regelkonform (WEISS, THURNBON und MATHEWS 2004).

Mit der Einführung des bilateralen Freihandelsabkommens sind zugleich auch neue Institutionen geschaffen worden. Hygiene- und Pflanzenschutzregelungen werden seither entweder im «Australisch-Amerikanischen Ausschuss zu Hygiene- und Pflanzenschutzangelegenheiten» oder in der «Ständigen Australisch-Amerikanischen Technischen Arbeitsgruppe für Tier- und Pflanzengesundheitsmassnahmen» ausgehandelt. Alle bilateralen Konflikte sollen in diesen zwei Gremien erörtert werden. Als Standardverfahren ist vorgesehen, dass der Ausschuss die Arbeitsgruppe bittet, innerhalb von 60 Tagen eine Konsenslösung für den Konflikt zu finden. Aus Sicht der Australier gab es keinen überzeugenden Grund, diese zwei Foren einzurichten, da die bestehenden WTO-Verfahren völlig ausreichten (WEISS, THURNBON und MATHEWS 2004).

Ein Element des bilateralen Abkommens, das in der australischen Debatte viel Aufmerksamkeit bekam, waren die Bestimmungen zum staatlichen Arzneimittelprogramm (Pharmaceutical Benefit Scheme – PBS). Für viele Australier ist dies ein vorbildliches Angebot des Gesundheitssystems, das kostengünstigen Zugang zu wichtigen Medikamenten gewährt. In den Augen amerikanischer Pharmaunternehmen ist PBS eine Handelsbarriere. Das 1953 verabschiedete Programm subventioniert Medikamente, die in einem Katalog aufgelistet sind, der wiederum von einer Gruppe medizinischer Fachleute zusammengestellt worden war, dem Beratungsausschuss für Arzneimittel-Leistungen (Pharmaceutical Benefits Advisory Committee

14 Dies sind hauptsächlich Schweine, Rinder und Schafe. Mehr Informationen zu den Importbeschränkungen finden sich auf der Website des New South Wales Department of Primary Industries unter <http://www.agric.nsw.gov.au/reader/6543> (Seitenaufruf vom 9. November 2005).

– PBAC). 2004 waren etwa 2.500 Arzneimittel unter dem PBS verfügbar, die australische Bundesregierung hat in jenem Jahr Zuschüsse zum PBS in Höhe von 6,2 Milliarden australischen Dollar gezahlt. PBS könnte als Grosshändler beschrieben werden, der mit den Pharmaunternehmen verhandelt. Das Programm wählt auch die Medikamente aus, die von der Regierung bezuschusst werden. Arzneimittel, die nicht auf der Liste stehen, können zwar in Australien verkauft werden, bei ihnen entfällt allerdings die Subventionskomponente (WEISS, THURNBON und MATHEWS 2004).

Amerikanische Pharmaunternehmen, die mit den Entscheidungen des Beratungsausschusses nicht einverstanden sind, haben seit Inkrafttreten des Abkommens die Möglichkeit, das PBS direkt anzugreifen. Die Arbeitsgruppe Arzneimittel, auf deren Schaffung man sich im Freihandelsabkommen geeinigt hatte, kann die Entscheidungen des PBAC überprüfen. Dieser neue Instanzenweg der Streitschlichtung schränkt die Unabhängigkeit der australischen Regierung in der Gesundheitspolitik ein.

Rechte, die Fragen des geistigen Eigentums betreffen, werden in Kapitel 17 des australisch-amerikanischen Freihandelsabkommens behandelt. Die einschlägigen Bestimmungen sind recht komplex und erstrecken sich über 29 Seiten. KIM WEATHERALL hat sie als «atemberaubend lang, detailliert und undurchsichtig» beschrieben (WEATHERALL 2004/2005). Der Grund für diese Regelungen ist nicht, dass geistiges Eigentum zuvor in Australien schlecht geschützt war. Sie erklären sich vielmehr aus erfolglosen amerikanischen Versuchen, extrem weit reichende Rechte an geistigem Eigentum innerhalb der WTO geltend zu machen. Angesichts des Widerstands in der WTO und in anderen multilateralen Foren wie der UNESCO haben die USA den bilateralen Weg eingeschlagen.<sup>15</sup> Sie haben ihre bevorzugten Standards durch Nutzung einer Blaupause durchgesetzt: Das Kapitel zum geistigen Eigentum wurde auf Basis einer Vorlage verhandelt, die schon in anderen amerikanischen Freihandelsabkommen verwendet worden war (WEATHERALL 2004/2005).

Da Australien Nettoimporteur geistigen Eigentums ist, verursacht die Verschärfung der Regelungen zum geistigen Eigentum zusätzliche Kosten sowohl für australische Konsumenten als auch für australische Hersteller

---

15 Vgl. beispielsweise die Rede der US-Botschafterin bei der UNESCO, LOUISE V. OLIVER, am 17.10.2005, über die UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt. Im Internet unter [http://www.amb-usa.fr/USUNESCO/texts/GenConf33\\_Amb\\_Intervention\\_CD\\_Amendments.pdf](http://www.amb-usa.fr/USUNESCO/texts/GenConf33_Amb_Intervention_CD_Amendments.pdf) (Seitenaufruf vom 5. November 2005).

(WEATHERALL 2004/2005).<sup>16</sup> Dagegen werden den amerikanischen Konsumenten keine signifikanten Zusatzkosten entstehen. Amerikanische Eigentümer von Patenten, die diese ins Ausland verkaufen, werden jedoch zusätzliche Gewinne erwirtschaften können.

Urheberrechtsschutzfristen sind ebenfalls ausgedehnt worden. So gilt das Urheberrecht für literarische Produkte während der Lebensdauer des Autors und 70 Jahre darüber hinaus. Diese Innovation schafft keine neuen Anreize, denn, wie KIM WEATHERALL zu Recht feststellt: «Tote dichten nicht» (WEATHERALL 2004/2005). Da Australien auch ein Nettoimporteur von Literatur ist, entstehen so zusätzliche Kosten. Nach dem Urteil von ROSS GARNAUT und DAVID VINES dienen die Regulierungen zu geistigem Eigentum und zu Pharmazeutika vor allem den USA:

«Es ist offensichtlich so, dass die USA in diesem Abkommen nicht an einer Steigerung und Liberalisierung des Handels interessiert sind, sondern vor allem daran, Australien [...] einen aus ökonomischer Sicht nicht zu verteidigenden Schutz der amerikanischen Monopolmacht in Hinblick auf geistiges Eigentum, vor allem bei Arzneimitteln, der Filmindustrie und in den Printmedien, aufzubürden.» (GARNAUT/VINES 2006, S. 10)

Wie bereits erwähnt, ist einer der bedenklichsten Aspekte bilateraler Handelsabkommen, dass sie zu einer Schwächung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus beitragen. Dies gilt auch für AUSFTA, dessen Artikel 21.4 Folgendes festlegt:

- «1) Entsteht ein Streit in irgendeiner Frage unter diesem Abkommen und unter einem anderen Abkommen, dem beide Parteien als Vertragsparteien angehören, einschliesslich des WTO-Abkommens, kann die beschwerdeführende Partei das Forum der Streitschlichtung wählen.
- 2) Sobald die beschwerdeführende Partei ein Gremium unter einem in Paragraph 1 erwähnten Abkommen angerufen hat, soll das gewählte Forum unter Ausschluss der anderen genutzt werden.»<sup>17</sup>

16 In den Jahren 2002–2003 hat Australien 1,82 Millionen australische Dollar Lizenzgebühren bezahlt, hat aber im Gegenzug nur 618 Millionen US-Dollar aus dem Ausland erhalten.

17 Australisch-Amerikanisches Freihandelsabkommen, Artikel 21.4 (eigene Übersetzung).

Die Konsequenzen sind weit reichend. Denn nun besteht die Möglichkeit, die bilaterale Streitschlichtung selbst in Fällen anzurufen, die die Teilnahme beider Länder am multilateralen Regime beeinflussen. Obwohl das schwächere Land die Wahl des Forums hat, dürfte in der Praxis das mächtigere Land beträchtlichen Druck ausüben, dass die Entscheidung für den bilateralen Mechanismus fällt. Nur unter dieser Annahme wird verständlich, warum die Möglichkeit einer Wahl des Streitschlichtungsverfahrens überhaupt erst vorgeschlagen wurde. Schwächere Staaten haben keine Veranlassung, die Option einer Wahl zwischen bilateral und multilateral anzubieten, da sie am meisten von einem regelbasierten multilateralen Streitschlichtungsmechanismus profitieren.

Eine der schädlichsten Nebenwirkungen des Freihandelsabkommens ist, dass es Australiens Glaubwürdigkeit in multilateralen Verhandlungen dramatisch verringert hat. Seit 1983 haben australische Regierungen, insbesondere die Kabinette unter Führung von BOB HAWKE zwischen 1983 und 1991, Zölle substantiell gesenkt. Gleichzeitig verstärkte Australien seine Bemühungen, den Freihandel in der Landwirtschaft zu fördern. 1986 gründeten Australien und dreizehn andere Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte, darunter Brasilien und Kanada, die Cairns-Gruppe. Der Gruppe ist es gelungen, das Bewusstsein für die negativen Konsequenzen des Protektionismus in der Landwirtschaft zu schärfen (CAPLING 2004). Einige Beobachter haben die Cairns-Gruppe denn auch als Modell einer Koalitionsbildung im internationalen Raum herausgehoben, mit der in spezifischen Feldern Veränderungen durchgesetzt werden können (HIGGOTT und COOPER 1990).

Die Cairns-Gruppe ist heute geschwächt – auch wegen der Neuorientierung der australischen Handelspolitik. Einflussreiche Mitglieder der Gruppe, insbesondere Brasilien, nutzen nun andere Foren, um ihre Anliegen voranzutreiben, zum Beispiel die G-20 (Gruppe der 20 Finanzminister und Notenbankgouverneure, unter anderem der G8, EU, IWF und grosser Entwicklungsländer wie Indien und VR China), die während der am Ende gescheiterten WTO-Ministerrunde in Cancún gegründet worden war.

Bilaterale Handelsvereinbarungen im Allgemeinen und die Abmachung mit den Vereinigten Staaten im Besonderen liegen nicht in Australiens langfristigem Interesse. Wenn amerikanischer Zucker-Protektionismus für Australien akzeptabel ist, was ist falsch an japanischem Reis-Protektionismus oder europäischem Rindfleisch-Protektionismus, die beide von Australien bekämpft werden?

In der Gesamtbilanz ist es eher unwahrscheinlich, dass australische Firmen von bilateralen Handelsabkommen mit anderen Ländern der Region wie China und Japan profitieren werden. Trotz substantieller Liberalisierungsbemühungen ist die Schwäche der australischen verarbeitenden Industrie nicht überwunden worden. Australien kann sich daher auch kaum zu einem Zentrum der verarbeitenden Industrie für asiatische Märkte und den Weltmarkt entwickeln. Heute machen Industriegüter nur 25 Prozent der australischen Exporte aus, und gerade der Handel mit dieser Exportgüterkategorie wird üblicherweise in Freihandelsabkommen liberalisiert. Rohstoffe als grösster Bestandteil australischer Exporte sind für gewöhnlich nicht von Importzöllen betroffen. Angesichts dieser Exportstruktur wird sich durch Freihandelszonen die Entwicklungsperspektive Australiens nicht wesentlich ändern.

Australien ist auf die Durchsetzung von Regeln und Rechtsnormen in den internationalen Beziehungen angewiesen. Als Land, das keinem grossen Block angehört, ist Australien hochgradig abhängig von einem funktionierenden multilateralen Handelsregime und anderen ordnungspolitischen Massnahmen. Mit seiner handelspolitischen Kehrtwende hat das Land zu einem beunruhigenden Trend beigetragen. Darüber hinaus haben die begrenzten Ressourcen, die die australische Regierung – und die Regierungen der meisten anderen Länder – für handelspolitische Verhandlungen bereitstellen, Auswirkungen auf die Fähigkeit Australiens, multilaterale Verhandlungen zu forcieren. Es ist illusionär anzunehmen, dass auf beiden Ebenen mit gleicher Kraft agiert werden kann.

#### **4 Singapurs Handelspolitik auf dem Prüfstand**

Singapur ist der aktivste Verfechter bilateraler Freihandelsabkommen in der gesamten asiatisch-pazifischen Region. Das Gründungsmitglied der ASEAN hat in den letzten Jahren eine dreigleisige Handelspolitik verfolgt: bilateral, regional und multilateral. Singapurs bilaterale Freihandelsabkommen sind als neue Generation von Handelsabkommen deklariert worden, als WTO-plus-Vereinbarungen. Deren Reichweite ist umfassender als der Ansatz der ASEAN. In der ASEAN haben Versuche, Handel und Investitionen in Südostasien zu liberalisieren, nur bescheidene Verbesserungen gezeitigt (INAMA 2005). Insofern stellt sich die Frage, warum erwartet wird, dass ein Ansatz, der auf *plurilateraler* Ebene keine Erfolge vorzuweisen hat, auf bilateraler Ebene besser funktionieren soll.

MARGARET LIANG argumentiert, dass bilaterale Abkommen vielfältige Vorzüge haben. Erstens würden Freihandelsabkommen die multilaterale Liberalisierung vorantreiben, da sie Ländern die Möglichkeit böten, compatible Partner zu identifizieren, mit denen sie eine Liberalisierung schneller und umfassender umsetzen können. Dies wiederum würde als Katalysator für multilaterale Handelsliberalisierung wirken. Zweitens könnte Freihandelsabkommen in innerstaatlichen politischen Prozessen die Rolle von Sündenböcken zugeschoben werden. Widerstände gegen Reformen liessen sich leichter überwinden, wenn externer Druck – ausgeübt durch das Partnerland des Freihandelsabkommens – als notwendige Bedingung für den Abschluss des Abkommens dargestellt wird. Drittens gelte die Annahme, dass Unternehmen durch verbesserten Marktzugang wettbewerbsfähiger würden (LIANG 2005).

Unterzieht man diese unterstellten Vorteile jedoch einer genaueren Nachprüfung, hält keiner davon stand. Der positive Antrieb, den Freihandelsabkommen angeblich der weiteren Entwicklung der WTO geben, hat sich bisher noch nicht bemerkbar gemacht. Die Doha-Runde litt eher an einem Mangel an Entschlossenheit auf Seiten der WTO-Mitgliedstaaten, weil die Alternative bilateraler Abkommen existiert. Bilaterale Vereinbarungen als Sündenbock für Reformprozesse auszugeben, die andernfalls nicht von einer demokratischen Gesellschaft akzeptiert würden, ist eine riskante Strategie. Dem dritten Argument ist entgegenzuhalten, dass der durch bilaterale Präferenzabkommen ermöglichte Marktzugang stets eingeschränkt ist. Regionale oder globale Verbesserungen des Marktzugangs sind bilateralen Regelungen in dieser Hinsicht deutlich überlegen.

Laut MARGARET LIANG, von 1998 bis 2002 Singapurs stellvertretende Ständige Vertreterin bei der WTO, zielt Singapurs Handelspolitik darauf ab, «seinen wirtschaftlichen und politischen Raum auszudehnen» (LIANG 2005). Allerdings werden beide Expansionsbewegungen kaum durch Bilateralismus gefördert. Das ist offenkundig im politischen Bereich, wo der Bilateralismus zu einer Abkehr vom Regionalismus führt und somit den politischen Raum für Singapur schrumpfen lässt. Anstatt auf eine Vertiefung der Integration der ASEAN-Gruppe zu bauen, hat Singapur sich für einen Alleingang entschieden, der das Land der Unterstützung durch andere ASEAN-Länder beraubt. Wirtschaftliche Vorteile sind ebenfalls ungewiss. Selbst wenn bilaterale Abkommen über ein Präferenzabkommen hinausgehen, bedingen sie doch im besten Fall eine Vertiefung des bilateralen wirtschaftlichen Raums. Ein regionaler Ansatz, das heisst die Entwick-



lung regionaler Regulierung und eines gemeinsamen regionalen Marktes, wäre das überlegene Konzept.

**Tabelle 4:** Singapurs bilaterale Freihandelsabkommen

<b>Land (Datum der Implementierung)</b>	<b>Land (Verhandlungen – Jahr des Verhandlungsbeginns)</b>
Neuseeland (Januar 2001)	Mexiko (2000)
Japan (30. November 2002)	Kanada (2001)
EFTA (1. Januar 2003)	Pakistan (2004)
Australien (28. Juli 2003)	Machbarkeitsstudien und/oder Verhandlungen mit Bahrain, Ägypten, Panama, Sri Lanka, Peru, Taiwan, Vereinigte Arabische Emirate, Qatar, Kuwait
USA (Januar 2004)	
Jordanien (16. Juni 2004 – Abschluss der Verhandlungen)	
Indien (29. Juni 2005 – Vertrag unterzeichnet)	
Trans-Pazifik (Brunei/Neuseeland/Chile) (3. Juni 2005 – Vertrag unterzeichnet)	
Südkorea (4. August 2005 – Vertrag unterzeichnet)	

*Quelle:* Die Internetseite der Regierung Singapurs zu Freihandelsabkommen: <http://app.fta.gov.sg/asp/index.asp> (Seitenaufwurf vom 11. November 2005).

Singapur will nicht nur seine eigenen Handelsbeziehungen liberalisieren, es hegt darüber hinaus die Erwartung, dass es seinen bisherigen Status als Handelsknotenpunkt Südostasiens beibehalten kann. Indessen wird Singapurs strategischer Ansatz von seinen ASEAN-Partnern keineswegs begrüsst, da mit ihm eine deutliche Hierarchisierung der Wirtschaftsbeziehungen verbunden ist:

«Singapur [...] strebt danach, so viele bilaterale Handelsabkommen wie möglich zu schmieden, um den ökonomischen Nutzen aus freierem Handel zu maximieren und zu einem Handelsknotenpunkt zu werden, ungeachtet der Kritik anderer ASEAN-Mitgliedsländer an der Verletzung des kollektiven Ansatzes im Bezug auf Nichtmitglieder. Andere ASEAN-Mitglieder scheinen mit den begrenzten Gewinnen aus freierem Handel als regionale Zulieferer nicht zufrieden zu sein.» (LEE und PARK 2005, S. 23f.)

Die ablehnende Haltung der ASEAN-Nachbarn Singapurs ist verständlich. Wenn sie die Absicht hätten, ihre Importregime zu liberalisieren, könnten sie dies ohne die Hilfe des kleinen Stadtstaates tun. Insbesondere wichtige ASEAN-Länder (Malaysia, Indonesien, Thailand, die Philippinen) waren

von der Asienkrise negativ betroffen und zeigen nach dieser Erfahrung keine Neigung, den Dienstleistungshandel im Allgemeinen und den Handel mit Finanzdienstleistungen im Besonderen zu liberalisieren (THANGAVELU und TOH 2005). Diese Länder befürchten, dass Singapurs Freihandelsstrategie ihre Volkswirtschaften für ausländische Konkurrenz öffnen wird, und diese Annahme dämpft die weitere Integration in der ASEAN.

Singapurs Partner in der ASEAN waren augenscheinlich ganz und gar nicht erfreut über die Veränderung der singapurischen Handelspolitik. Sie hatten die Sorge, dass die ASEAN-Freihandelszone (AFTA) durch Singapurs Strategie stark geschwächt würde. Malaysias Aussenminister stellte fest, dass Singapur – obwohl es rein rechtlich betrachtet keinen Verstoß begangen habe – doch die freundschaftlichen Beziehungen in der ASEAN unterminiert habe (DACQUILA und HUY 2003).

In technischer Hinsicht funktioniert Singapurs Konzept ebenfalls nicht sonderlich gut. In Singapurs bilateralen Freihandelsabkommen, beispielsweise in dem Abkommen mit den Vereinigten Staaten, gelten strenge Anforderungen an die lokale Mindestwertschöpfung, die erfüllt sein müssen, damit Produkte für den zollfreien Handel zugelassen werden können. Produkte, bei denen ein Grossteil des Mehrwerts in anderen ASEAN-Ländern erzeugt wurde, haben keinen Anspruch auf zollfreien Zugang zum US-Markt. Auch hier zeigt sich der negative Einfluss bilateraler Abkommen auf regionale Arbeitsteilung.

Das Vorhaben Singapurs, sich als Freihandelsknotenpunkt in der Region zu etablieren, ist wegen der Ursprungsregelproblematik nicht sinnvoll. Bisher war Singapur Wiederausfuhrhändler (*entrepot trader*), der kleine Binnenmarkt spielte insofern keine Rolle. Will Singapur Wiederausfuhrhändler bleiben, wird das Gelingen seines Vorhabens stark davon abhängen, ob die Ursprungsregeln anderer Freihandelszonen dies zulassen. Da die Möglichkeit regionaler Ursprungskumulierung nicht besteht, erscheint dies zweifelhaft.

In Singapur selbst hat das Abkommen mit den USA (USSFTA – United States-Singapore Free Trade Agreement) in der Debatte über Freihandelsvereinbarungen den grössten Raum eingenommen. Ebenso wie in dem Freihandelsabkommen mit Australien haben die USA auf mehreren Asymmetrien bestanden. Während Singapur im Januar 2004 bei Inkrafttreten des jährlich zu überprüfenden Abkommens alle Importzölle auf amerikanische Waren abgeschafft hat, hielten die USA an einigen Zölle fest, die erst in ei-

nem Zeitraum von drei bis zehn Jahren aufgehoben werden (THANGAVELU und TOH 2005). Im Bereich des geistigen Eigentums musste Singapur seine Regulierungen ändern. Insbesondere die Geltungsfrist für den Schutz des Urheberrechts eines Autors ist auf dessen Lebenszeit plus 70 Jahre verlängert worden. Singapur musste ausserdem Massnahmen gegen die Umgehung von Technologien beschliessen, die dem Urheberrechtsschutz unterliegende Werke schützen, sowie für pharmazeutische Produkte geltende Regeln ändern (THANGAVELU und TOH 2005).

Eines der kurzweiligeren Kapitel des Freihandelsabkommens mit den USA betrifft die Regelungen zu Kaugummi. Singapur hatte den Kaugummiverkauf verboten, um den Stadtstaat so sauber wie möglich zu halten. Da die amerikanische Regierung jedoch auf der Liberalisierung des Kaugummihandels bestand, einigte man sich – nach intensiver Debatte – auf eine Regelung, die beide Seiten zufrieden stellt. Artikel 2.11 des Freihandelsabkommens zwischen Singapur und den Vereinigten Staaten lautet:

«Singapur erlaubt den Import von Kaugummi mit therapeutischem Wert für den Verkauf und die Bedarfsbefriedigung und darf derartige Produkte den Gesetzen und Regelungen unterwerfen, die für Gesundheitsprodukte gelten.»<sup>18</sup>

Singapurer haben nunmehr die Möglichkeit, sich von ihrem Zahnarzt ein Rezept für Kaugummi ausstellen zu lassen, um anschliessend in einer Apotheke Kaugummi zu erwerben. Aber es gibt andere, die Souveränität Singapurs einschränkende Bestimmungen des Abkommens.

Problematisch ist die Regulierung von Kapitalverkehrskontrollen, ein Sachverhalt, der nichts mit einem Freihandelsabkommen zu tun hat.<sup>19</sup> Der Text der Vereinbarung sieht Regulierungen von Kapitalströmen vor, die im Prinzip keinen Beschränkungen ihres Zu oder Abflusses unterliegen sollten (USSFTA, Vertragstext).

18 Vertragstext unter [http://www.ustr.gov/assets/Trade\\_Agreements/Bilateral/Singapore\\_FTA/Final\\_Texts/asset\\_upload\\_file708\\_4036.pdf](http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Singapore_FTA/Final_Texts/asset_upload_file708_4036.pdf), S. 10 (Seitenaufruf vom 3. April 2006).

19 Es stimmt zwar, dass Restriktionen von Leistungsbilanztransaktionen Probleme für den internationalen Handel verursachen können, aber dies gilt nicht für Restriktionen der Kapitalbilanz. Die Akzeptanz geringer Hemmnisse für den handelsbezogenen Import und Export von Kapital sind eine sinnvolle Politik. Der Abbau aller Beschränkungen des Kapitalflusses ist für internationalen Waren- und Dienstleistungshandel nicht notwendig. Man beachte hier das Beispiel Chinas: Die drittgrösste Handelsmacht der Welt implementiert zugleich recht umfassende Restriktionen des Kapitalverkehrs.

Warum also stellt diese Verpflichtung Singapurs eine souveränitätseinschränkende Massnahme dar? Um dies zu verstehen, lohnt es sich, einen Blick auf die Bestimmungen zu werfen, denen Singapur vor Abschluss des Freihandelsabkommens mit den USA folgte. Singapur erliess Beschränkungen der Kreditaufnahme durch Ausländer in Singapur-Dollar. Der Grund für diese Massnahme war, dass ein Akteur, der gegen den Singapur-Dollar spekulieren will, zunächst eine offene Position schaffen muss, das heisst, er muss einen in Singapur-Dollar *denominierten* Kredit aufnehmen und das Geld dann in Dollar, Yen oder Euro umtauschen. Ohne eine offene Position wirft die Spekulation gegen eine Währung keinen Profit ab. Die Massnahme, die Singapur traf – der Kreditaufnahme durch ausländische Einzelpersonen und Finanzinstitutionen eine Obergrenze aufzuerlegen –, verhalf dem Land zu einem effizienten Sicherheitsnetz. Die USA bestanden auf der Abschaffung dieses wirtschaftspolitischen Instruments, wie sie das auch im Freihandelsabkommen mit Chile durchsetzen konnten, das in den neunziger Jahren ebenfalls den Zufluss von Kapital reguliert hatte.

Die Ursprungsregeln im Freihandelsabkommen sind relativ strikt. Textilprodukte und Kleidungsstücke haben Anspruch auf zollfreien Handel, wenn sie der sogenannten Garn-aufwärts-Regel entsprechen. Nach dieser Regel kann das Garn nur aus zwei Ländern bezogen werden: entweder aus Singapur oder aus den Vereinigten Staaten. Folglich können Textilhersteller in Singapur kein Garn mehr in anderen Teilen Asiens kaufen, wenn sie ihre Produkte in die USA exportieren wollen.

Das Japanisch-Singapurische Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (JSEPA) wird von seinen Verfechtern als Partnerschaftsabkommen eines «neuen Zeitalters» bezeichnet. Es deckt nicht nur den Handel mit Gütern und Dienstleistungen ab, sondern auch die Förderung von Auslandsinvestitionen, die Erleichterung der Zollabwicklung, die Zusammenarbeit in Wissenschaft und Technologie, Erleichterung bei elektronischem Handel und die Mobilität von natürlichen Personen (THANGAVELU und TOH 2005). Bei genauerem Hinsehen entdeckt man indessen mehrere Abkommen, die lediglich mit einem gemeinsamen Etikett versehen wurden. Den Kern bildet das Abkommen über den Freihandel mit Gütern und Dienstleistungen. Die restlichen Abkommen regeln nebensächliche Angelegenheiten, die auch in anderen Foren behandelt werden könnten. Das Abkommen zur Mobilität von Personen betrifft zum Beispiel traditionell eine Konsularangelegenheit zwischen zwei Ländern, die ein Interesse daran haben, Beschränkungen des freien Verkehrs von Personen einvernehmlich zu verringern. Damit soll nicht gesagt sein, dass das JSEPA keinen Nutzen hat, sondern lediglich dass

es wichtig ist, zwischen unterschiedlichen Ebenen des Abkommens zu differenzieren.

Der Handel zwischen beiden Ländern hat seit Inkrafttreten des JSEPA nicht dramatisch zugenommen. In der ersten Hälfte des Jahres 2003, also unmittelbar nach Inkrafttreten des Abkommens am 30. November 2002, hat der bilaterale Handel sogar abgenommen. Dies kann kaum überraschen, wenn man bedenkt, dass Singapur vor November 2002 seine Zölle unilateral nahezu auf Null reduziert hatte (ZILTENER 2005). Die Ursprungsregeln fordern unter anderem eine lokale Wertschöpfung von 60 Prozent des Verkaufspreises einer Ware (DACQUILA und HUY 2003).<sup>20</sup> Daher war mit einer signifikanten Erhöhung japanischer Exporte nach Singapur nicht zu rechnen. Umgekehrt ist die Erhöhung der Exporte Singapurs nach Japan offensichtlich auf Kosten anderer Länder gegangen. Insbesondere Importe aus Taiwan wurden aufgrund von Zollpräferenzen durch Importe aus Singapur verdrängt (ZILTENER 2005). Obwohl dies Ausnahmefälle sein könnten, ist wohl nicht zu bestreiten, dass bilaterale Präferenzen zu Handelsumleitung führen können.

Insgesamt sind die Vorteile bescheiden, die Singapur aus bilateralen Freihandelsabkommen erwarten kann. Gewinne im Warenhandel dürften aufgrund der bestehenden Ursprungsregeln und des ungelösten Problems transnationaler Produktion ohne die Möglichkeit einer Ursprungskumulierung begrenzt sein. Auch im Dienstleistungssektor sollten die Erwartungen gedämpft werden. Einstweilen handelt Singapur hauptsächlich mit Gütern. Der gesamte Warenhandel belief sich im Jahr 2003 auf 473 Milliarden Singapur-Dollar, während der Handel mit Dienstleistungen lediglich 105 Milliarden ausmachte (LIANG 2005.). Mehr als die Hälfte der letztgenannten Summe entfiel auf Transportdienstleistungen und Reisen – Bereiche, in denen keine grossen Gewinne von bilateralen Abkommen zu erwarten sind.

Singapurs neue Handelspolitik verspricht nur begrenzten Nutzen, darüber hinaus schwächt sie die Position des Landes in der Region. Die Glaubwürdigkeit, die Singapur zuvor als aufrichtiger Makler in der WTO genoss – vergleichbar mit der Position, die Australien einmal innehatte –, hat das Land eingebüsst. Insbesondere die anhaltenden Unstimmigkeiten in der ASEAN – ein Nebeneffekt von Singapurs neuer Politik – deuten zudem darauf hin, dass Bilateralismus für ein Land mit der Grösse und dem poli-

---

20 Zu berücksichtigen ist, dass alle Freihandelsabkommen Singapurs unterschiedliche Ursprungsregeln enthalten.

tischen Gewicht Singapurs eine eher kurzsichtige Politik darstellt. Singapur hat gleichwohl einen Präzedenzfall geschaffen, durch den sich andere ASEAN-Mitglieder zum Nachziehen gezwungen sehen. Die Gefahr besteht, dass diese Länder sich dem verbreiteten Trend anschliessen und ein chaotisches Flickwerk schwacher, marktverzerrender Freihandelsabkommen schaffen (SALLY und SEN 2005).

Während die ASEAN als Gruppe eine wichtige Rolle in der Uruguay-Handelsrunde gespielt hatte, resultiert aus der aktuellen Betonung des Bilateralismus ein starker Bedeutungsverlust der ASEAN in der möglicherweise gescheiterten Doha-Runde. Die ASEAN-Kooperation in Genf ist beinahe zusammengebrochen (SALLY und SEN 2005). Der Mangel an Zusammenarbeit in Genf hat ebenso wie die divergierenden Handelspolitiken in der Region eine Reihe von Bruchstellen innerhalb der ASEAN entstehen lassen. Der aktuell bevorzugte Ansatz überzeugt insofern nicht. Auf lange Sicht brauchen die Länder in Südostasien eine effiziente und effektive WTO. Die Volkswirtschaften der ASEAN-Staaten befinden sich eindeutig auf dem Weg zu weiterer Integration in die Weltwirtschaft. Deshalb besteht in der Region ein Interesse an einem liberalen, nicht-diskriminierenden und regelbasierten multilateralen Handelssystem (SALLY und SEN 2005). Singapurs Regierung mag die gravierenden Konsequenzen seines unkoordinierten Vorstosses in Richtung Bilateralismus nicht beabsichtigt haben. Die daraus und aus dem Verhalten anderer Staaten resultierende Unterminierung des multilateralen Regimes könnte langfristig die gesamte ASEAN-Region in eine nachteilige Position gegenüber den entstehenden globalen Handelsblöcken – Amerika, EU und China – geraten lassen.

## **5    Thailands Präferenzabkommen und die komplexen Verhandlungen mit den USA**

Nachdem Singapur um die Jahrhundertwende seine neue Politik der Forcierung bilateraler Freihandelszonen eingeführt hatte, zog die thailändische Regierung nach. Auch deren politischer Kurswechsel hatte negative Auswirkungen auf die Kooperation in der ASEAN und brachte Thailand zudem nur begrenzte Gewinne ein. In diesem Kontext erhielten einige Elemente des Freihandelsabkommens zwischen der ASEAN und China – das sogenannte *early harvest program* – viel Aufmerksamkeit, hauptsächlich weil darin die ersten bilateralen Handelsmassnahmen vereinbart wurden, die China nach dem Beitritt zur WTO implementierte. Die Chinesen öffneten unverzüglich ihren Markt für thailändische Landwirtschaftserzeugnisse, was

im ersten Halbjahr 2004 eine Erhöhung der Gemüseexporte nach China um 38 Prozent und der Obstexporte um 80 Prozent zur Folge hatte (HUFBAUER und WONG 2005).<sup>21</sup>

Die bilateralen Abkommen Thailands weisen einen hohen Grad an Protektionismus auf. Am 1. September 2005 schloss Thailand ein Freihandelsabkommen mit Japan ab, das ein weiteres Beispiel für den Mangel an Freihandel in den bilateralen Abkommen der asiatisch-pazifischen Region liefert. Anstatt umfassend zumindest ihren bilateralen Handel zu liberalisieren, einigten sich Japan und Thailand darauf, einander nicht zu grossen Belastungen auszusetzen. Thailands Automobilindustrie, die sich in den vergangenen Jahren relativ gut entwickelt hat, wird weiterhin gegen japanische Konkurrenz geschützt. Obwohl die Zölle für Autos mit mehr als 3.000 cm<sup>3</sup> Hubraum von 80 auf 60 Prozent reduziert worden sind, blieben die Zölle für Autos mit kleineren Motoren und damit für die Mehrheit aller Autos unverändert. Japanische Stahlproduzenten werden bis 2015 keinen zollfreien Zugang zum thailändischen Markt bekommen. Wie zu erwarten war, hatte Japan vor allem Interesse am Schutz seines landwirtschaftlichen Sektors: Reis, Rindfleisch, Weizen, Milchprodukte und Fisch sind denn auch von dem Freihandelsabkommen ausgenommen.

Bilaterale Freihandelsabkommen mit solchen Bestimmungen haben nicht viel mit dem Konzept des Freihandels zu tun. Anstatt den Wettbewerb genau in den Bereichen zu fördern, in denen die Hersteller in einem Land weniger wettbewerbsfähig sind als in dem anderen, werden diese Bereiche ausgeschlossen. Folglich verzichten die Vertragspartner auf die potentiell grössten Wohlfahrtssteigerungen aus dem Freihandelsabkommen. Unabhängig davon verletzen solche Abkommen Artikel 24 des GATT, welcher Freihandelszonen und Zollunionen nur dann erlaubt, wenn sie «annähernd den gesamten Handel» abdecken. Abkommen, die die Landwirtschaft sowie die Automobil- und Stahlindustrie ausschliessen, verstossen gegen diese Regelung. Auf das sehr geringe Handelsvolumen hinzuweisen, das vor der Schaffung der Freihandelszone in diesen Sektoren verbucht wurde, ist wenig hilfreich, da die dynamischen Effekte der Handelsliberalisierung dabei ausser acht bleiben.

Thailand und die USA verhandeln seit dem Jahr 2004 über ein Freihandelsabkommen. Der Verlauf dieser Verhandlungen zeigt abermals, dass

---

21 Der Handel mit 188 landwirtschaftlichen Produkten wurde als Teil des early harvest-Programms liberalisiert (TALERNGSRI und VONKHORPORN 2005).

Freihandel nicht das Hauptziel vieler bilateraler Abkommen ist. Die Verhandlungen lassen ausserdem sowohl die Schwäche der traditionellen Industrien der USA als auch die Stärke des amerikanischen Dienstleistungssektors erkennen. Beide Parteien sind darauf bedacht, ihre jeweiligen Industrien zu verteidigen. Streitpunkte sind die Kraftfahrzeugindustrie und Finanzdienstleistungen (THE WALL STREET JOURNAL, 3.10.2005).

Thailand ist heute der weltweit zweitgrösste Hersteller von leichten Nutzfahrzeugen, also leichten LKW. Japanische und koreanische Hersteller haben sich Thailands starke Wettbewerbsposition in der Fabrikation zunutze gemacht und exportieren von Thailand aus leichte LKW in die rapide wachsenden asiatischen Märkte sowie in OECD-Länder, wie zum Beispiel Australien. Exporte leichter LKW in die USA finden praktisch nicht statt. Grund ist der hohe Zoll von 25 Prozent, den die USA seit dem deutsch-amerikanischen Hähnchenkrieg in den Jahren 1962/63 auf leichte LKW erheben. Dieser recht bizarre Handelskonflikt zwischen Westdeutschland und Amerika, der heute fast in Vergessenheit geraten ist, veranlasste die USA, den Zoll auf importierte leichte LKW von 8,5 auf 25 Prozent zu erhöhen, und dieser Strafzoll gilt bis heute.<sup>22</sup>

Vor diesem Hintergrund kann es kaum überraschen, dass die thailändische Regierung den Freihandel mit leichten LKW fordert. Die amerikanische Regierung ist sich hingegen sehr wohl bewusst, dass General Motors und Ford zahlungsunfähig werden könnten, wenn sich der Wettbewerb bei leichten LKW in den USA dramatisch verschärfen würde. Der Chefökonom von General Motors, MUSTAFA MOHATAREM, hat die drohende Gefahr mit folgendem Bild beschrieben: Thailand würde zu einem «Flugzeugträger» für ausländische Hersteller, liesse man Freihandel zwischen den beiden Ländern zu (FINANCIAL TIMES, 18.2.2005). Folglich ist die Bereitschaft des US-Handelsvertreters sehr gering, in diesem Sektor auch nur begrenzte Konzessionen zu machen.

Die thailändische Regierung versucht wiederum, ihren Finanzsektor zu schützen. Das Land hat wie andere Länder der Region durch die Finanz-

---

22 In den frühen sechziger Jahren harmonisierte die neugeschaffene Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ihre Aussenzölle, um eine Zollunion zu schaffen. Die Harmonisierung bedingte in einigen Bereichen steigende Zölle. Der Zoll auf gefrorenes Huhn in Deutschland war beispielsweise niedriger, bevor der einheitliche Zoll eingeführt wurde. Diese Erhöhung schadete den amerikanischen Produzenten von gefrorenen Hühnern. Die Kennedy-Regierung unternahm rechtliche Schritte gegen die EWG-Länder, gewann den Fall und verhängte daraufhin eine Reihe von Sanktionen, unter anderem die besagte Erhöhung des Zolls auf leichte LKW, die auf eine Schädigung des Volkswagenkonzerns abzielte (DIETER 2005a).



krise 1997 einen schweren Rückschlag erlitten. Seitdem hat die Regierung sich darum bemüht, den einheimischen Finanzsektor zu stärken. Die amerikanische Seite fordert eine vollständige Öffnung des thailändischen Marktes für Finanzdienstleistungen – eine Forderung, die angesichts der guten Wettbewerbsposition des amerikanischen Finanzsektors verständlich ist.

Die Quintessenz ist simpel: Der Furcht der amerikanischen Regierung vor thailändischer Konkurrenz im LKW-Sektor steht die Furcht der thailändischen Regierung vor amerikanischer Konkurrenz im Finanzdienstleistungssektor gegenüber. Wenn eine der beiden Seiten den Wettbewerb in diesen Sektoren verstärken wollte, könnte sie dies unilateral tun. Da beide Länder offensichtlich nicht zu Zugeständnissen bereit sind, wird entweder keine Einigung zustande kommen oder die Vereinbarung wird nicht umfassend sein. Ein Abkommen, das sowohl leichte LKW als auch Dienstleistungen ausschliesst, stellt indessen eine Verletzung des Vertragstextes wie auch der inhaltlichen Zielrichtung des GATT, des GATS und der WTO dar.

Obgleich Thailand seinen Fokus nicht so dezidiert auf bilaterale Abkommen gelegt hat wie Singapur, hat seine neue Prioritätensetzung doch sein Bekenntnis zur Weiterentwicklung der WTO abgeschwächt. Freihandelsabkommen haben heute Priorität für die thailändische Handelspolitik. Ob die damit verbundene Verlagerung von Ressourcen hin zu bilateralen Verhandlungen klug und effektiv ist, kann in Frage gestellt werden (SALLY und SEN 2005).

## **6 Schwer verständliche Motive für die Schaffung bilateraler Freihandelsabkommen**

Der Trend zum Abschluss bilateraler Handelsabkommen in der Region Asien-Pazifik ist – betrachtet man vor allem die ökonomischen Folgen dieser Abkommen – schwer zu verstehen. Diese Präferenzabkommen liberalisieren den Handel oftmals nicht umfassend, verlangen den Produzenten einen grossen bürokratischen Aufwand ab und untergraben das multilaterale Regime. Dennoch bewegen sich viele Länder in diese Richtung. Was sind ihre Motive?

Die in diesem Beitrag untersuchten Fälle bieten eine Reihe von Erklärungen. Im Falle der australischen Regierung war das Verlangen, enge Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zu pflegen und diese angeblich enge Verbindung im Wahlkampf 2004 zu nutzen, ein wichtiges Motiv. Singapurs Führung – wie stets nach Modernität strebend – suchte dem Land den Vor-

teil zu verschaffen, die erste Volkswirtschaft der Region zu sein, die bilaterale Abkommen abschliesst. Systemische Konsequenzen wurden ignoriert. Thailand reitet auf der bilateralen Welle mit, aber es hat in seinem geltenden bilateralen Abkommen mit Japan nicht viele Präferenzregelungen gewährt und wird in dem Abkommen, welches gerade mit den USA verhandelt wird, wohl kaum erheblichen Wettbewerb im Finanzsektor zulassen.

Bilaterale Handelsabkommen können die Wettbewerbsfähigkeit von Firmen in einer Region negativ beeinflussen. Unternehmen müssen Ressourcen für die Ursprungsdokumentation bereitstellen, was mangels diagonaler Ursprungskumulierung in der gesamten asiatisch-pazifischen Region potentiell wohlfahrtsmindernd wirkt. Die bürokratische Bürde von Ursprungsnachweisen erzeugt höhere Kosten für Hersteller. Insgesamt hindert die Betonung dieser Präferenzabkommen Hersteller daran, regionale Produktionsnetzwerke auszubauen und auf den Weltmärkten konkurrenzfähig zu bleiben.

In diesem Beitrag wurden vor allem die ökonomischen Konsequenzen bilateraler Präferenzabkommen untersucht. Da in dieser Hinsicht keine überzeugenden Motive für deren Schaffung gefunden werden konnten, bleibt zu fragen, warum so viele Länder diesen Weg eingeschlagen haben. Sicherheitspolitische Begründungen greifen bei einzelnen (etwa Australien–USA), aber nicht bei allen Abkommen (etwa Südkorea–Mexiko). Eine Korrelation zwischen sicherheitspolitischen Bündnissen und bilateralen Präferenzabkommen ist ebenso wenig erkennbar.

Ein wesentliches Motiv ist vermutlich die Sorge von Regierungen, vom Zugang zu bestimmten Märkten ausgeschlossen zu werden. Die Sicherung des Marktzugangs ist ein wesentliches Argument, das den Trend zu bilateralen Abkommen zumindest teilweise erklären würde. Der Sorge könnte die Annahme zugrunde liegen, dass sich in der Weltwirtschaft auf Dauer nicht tragbare Ungleichgewichte herausgebildet haben, deren Korrektur über kurz oder lang erfolgen muss. Vor allem die USA werden seit Jahren – unter anderem vom Internationalen Währungsfonds – immer wieder auf die Gefahren hingewiesen, die aus seinen anhaltenden Leistungsbilanzdefiziten resultieren können. Geändert hat sich daran freilich nichts.<sup>23</sup> Die Erwartung einer massiven Anpassungskrise und der sie begleitenden protektionistischen Reflexe würde die gegenwärtige Welle bilateraler Abkommen begrün-

23 Dabei werden immer wieder neue Hypothesen aufgestellt, die begründen sollen, warum die USA in eine neue wirtschaftliche Ära eingetreten seien. Vgl. zur Nachhaltigkeit der amerikanischen Defizite und zur «Bretton Woods-Hypothese» (DIETER 2005b).

den. Bilateralismus wäre also eine kluge Krisenvorsorge, die sich bestätigt sehen würde, sollte das alte multilaterale Handelsregime zusammenbrechen – gegenwärtig unwahrscheinlich, aber nicht vollkommen ausgeschlossen. Bilaterale Handelsabkommen wären eine Sicherheitsmassnahme für den Fall eines Zusammenbruchs des internationalen Handels. Einzelne Länder würden dabei bilaterale Abkommen abschliessen, um den Zugang zu wichtigen Märkten nicht zu verlieren. Die Ironie dabei ist, dass der Bilateralismus aktiv zum Niedergang der multilateralen Ordnung beiträgt. Da bilaterale Abkommen in der Regel mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden können, würden sie zudem auch nur temporär Schutz bieten.

Die Quintessenz ist, dass der Bilateralismus die drittbeste Lösung für ein Kernproblem der internationalen Wirtschaftsbeziehungen darstellt. Das multilaterale Regime ist – trotz aller Versäumnisse und Mängel – noch immer die überzeugendste Lösung für das Problem der Regulierung des internationalen Handels. Regionale Ansätze bieten einige wichtige Vorteile, die sie zu einem vertretbaren zweitbesten Ansatz machen. Der bilaterale Weg ist – wie in diesem Beitrag gezeigt wurde – für die Regulierung des internationalen Handels am wenigsten geeignet.

## Literatur

- AUSTRALIAN GOVERNMENT (2003), *Advancing the National Interest*, Canberra.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT (1997), *In the National Interest*, Canberra.
- BALDWIN, RICHARD (2006), *Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism*, Centre for Economic Policy Research Working Paper No. 5561, Internet: <http://www.cepr.org/pubs/dps/DP5561.asp> (Seitenaufruf vom 4. Oktober 2006).
- CAMROUX, DAVID (2001), Die ASEAN vor dem Ende, *Le Monde Diplomatique*, 16. Februar 2001, S. 7.
- CAPLING, ANN (2004/05), *All the Way with the USA. Australia, the US and Free Trade*, Sydney: University of New South Wales Press.
- DACQUILA, TEOFILO C. and LE HUU HUY (2003), Singapore and ASEAN in the Global Economy. The Case of Free Trade Agreements, *Asian Survey* 43 (6), S. 908–928.
- DAVIS, CHRISTINA L. (2006), *Do WTO Rules Create a Level Playing Field? Lessons from the Experience of Peru and Vietnam*, in: JOHN S. ODELL (Hrsg.), *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge University Press.
- DEE, PHILLIPPA (2005), *The Australia-US Free Trade Agreement: An Assessment*, Pacific Economic Papers, No. 345, Internet: <http://apseg.anu.edu.au/pdf/pep/pep-345.pdf> (Seitenaufruf vom 12.11.2006).
- DIETER, HERIBERT (2005a), *Die Zukunft der Globalisierung – Zwischen Krise und Neugestaltung*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- DIETER, HERIBERT (2005b), The US Economy and the Sustainability of Bretton Woods II, *Journal of Australian Political Economy* 55, S. 48–76.
- DIETER, HERIBERT (2004), Präferenzielle Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Hemmnisse für den internationalen Handel?, *Aussenwirtschaft* 59 (3), S. 273–303.
- DIETER, HERIBERT (2003) und RICHARD HIGGOTT (2003), Exploring Alternative Theories of Economic Regionalism: From Trade to Finance in Asian Co-operation?, *Review of International Political Economy* 10 (3), S. 430–455.
- DOWRICK, STEVE und JANE GOLLEY (2004), Trade Openness and Growth. Who Benefits?, *Oxford Review of Economic Policy* 20 (1), S. 38–56.
- ESTEVADEORDAL, ANTONI und KATI SUOMINEN (2003), Rules of Origin: A World Map and Trade Effects. Paper prepared for the workshop: “The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Origin in PTAs”, Paris, 23.–24.5.2003. Internet: [www.inra.fr/Internet/](http://www.inra.fr/Internet/)

- Departements/ESR/UR/lea/actualites/ROO2003/articles/estevadeordal.pdf (Seitenaufruf am 17.11.2003).
- FUNG, VICTOR (2005), "Bilateral Deals Destroy Global Trade", *Financial Times*, 4.11.2005, S. 15.
- GARNAUT, ROSS und DAVID VINES (2006), *Sorting out the Spaghetti. On Reducing the Damage from the Proliferation of Discriminatory Regional Free Trade Areas*, New York: University of Columbia Business School, Internet: [http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Vines\\_Reaction.pdf](http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Vines_Reaction.pdf) (Seitenaufruf vom 9. Oktober 2006).
- GORDON, BERNHARD K. (2005), Asia's Trade Blocs Imperil the WTO, *Far Eastern Economic Review*, S. 5–10.
- HIGGOTT, RICHARD und ANDREW F. COOPER (1990), Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round of Trade Negotiations, *International Organization* 44 (4), S. 589–632.
- HILAIRE, ALVIN und YONGZHENG YANG (2004), The United States and the New Regionalism/Bilateralism, *Journal of World Trade* 38 (4), S. 603–625.
- HIRSCH, FRED (1980), *Die sozialen Grenzen des Wachstums*, Reinbek.
- HUFBAUER, GARY CLYDE und YEE WONG (2005), *Prospects for Regional Free Trade in Asia*, Working Paper Series, WP 05-12, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- IKENSON, DANIEL (2005), *America's Credibility Goes 'Timber!'*, Washington, D.C.: Center for Trade Policy Studies (Free Trade Bulletin, Nr. 20), Internet: <http://www.freetrade.org/pubs/FTBs/FTB-020.html> (Seitenaufruf vom 9. Oktober 2006).
- INAMA, STEFAN (2005), The Association of South East Asian Nations – People's Republic of China Free Trade Area: Negotiating beyond Eternity with Little Trade Liberalization?, *Journal of World Trade* 39 (3), S. 559–579.
- JAKOB, THINAM und GERNOT FIEBINGER (2003), Preferential Rules of Origin – A Conceptual Outline, *Intereconomics*, S. 138–146.
- LEE, JONG-WHA und INNWON PARK (2005), Free Trade Areas in East Asia: Discriminatory or Non-discriminatory?, *The World Economy* 28 (1), S. 21–48.
- LIANG, MARGARET (2005), Singapore's Trade Policies: Priorities and Options, in: *ASEAN Economic Bulletin* 22 (1), S. 49–59.
- LLOYD, PETER JOHN (2002), New Bilateralism in the Asia-Pacific, in: *The World Economy* 25 (9), S. 1279–1296.
- LOW, LINDA (2003), *Singapore's Bilateral Free Trade Agreement: Institutional and Architectural Issues*, mimeo.

- LUTZ, MATTHIAS (2001), *Globalisation, Convergence and the Case for Openness in Developing Countries: What Do We Learn from Open Economy Growth Theory and Empirics?*, CSGR (Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation) Working Paper 72/01, University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), Internet <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2001/wp7201.pdf> (Seitenaufruf vom 9. Oktober 2006).
- MONTES, MANUEL F. and SWARNIM WAGLE (2006), Why Asia needs to Trade Smarter, *Far Eastern Economic Review*, S. 45–48.
- RAVENHILL, JOHN (2003), The New Bilateralism in the Asia Pacific, *Third World Quarterly* 24 (2), S. 299–317.
- SALLY, RAZZEN and *Rahul Sen* (2005), Whither Trade Policies in Southeast Asia? The Wider Asian and Global Context, *ASEAN Economic Bulletin* 22 (1), S. 92–115.
- SAMUELSON, PAUL (2004), Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, *Journal of Economic Perspectives* 18 (3), S. 135–156.
- TALERNGSRI, PAWIN and PIMCHANOK VONKHORPORN (2005), Trade Policy in Thailand: Pursuing a Dual Track Approach, *ASEAN Economic Bulletin* 22 (1), S. 60–74.
- THANGAVELU, S. M. and MUH-HENG TOH (2005), Bilateral 'WTO-Plus' Free Trade Agreements: The WTO Trade Policy Review of Singapore 2004, *The World Economy* 28 (9), S. 1211–1228.
- TONGZON, JOSE L. (2005), ASEAN–China Free Trade Area: A Bane or Boon for ASEAN Countries?, *The World Economy* 28 (2), S. 191–210.
- WEATHERALL, KIM (2004/05), Locked in – Australia Gets a Bad Intellectual Property Deal, *Policy* 20 (4), S. 18–24.
- WEISS, LINDA, ELISABETH THURNBON and JOHN MATHEWS (2004), *How to Kill a Country: Australia's Devastating Trade Deal with the United States*, Sydney: Allen & Unwin.
- ZILTENER, PATRICK (2005), Die Verhandlungen über bilaterale Wirtschaftsabkommen zwischen Japan und den ASEAN-Ländern, 2000–2005, *Aussenwirtschaft* 60 (3), S. 279–304.

## Artikel – Articles

### Bilaterale Freihandelsabkommen im asiatisch-pazifischen Raum: Konzeptionelle Schwächen und Folgen für regionale Produktionsnetzwerke *Heribert Dieter*

25

Weltweit ist ein Boom bilateraler Freihandelsabkommen zu verzeichnen. Der gegenwärtige Stillstand in den Verhandlungen der Doha-Runde wird diesen Trend weiter verstärken. Durch das offizielle Aussetzen der Verhandlungsrunde im Juli 2006 haben die Befürworter von bilateralen Abkommen neue Argumente gewonnen. Angesichts des Stillstands auf der multilateralen Ebene werden bilaterale Freihandelsabkommen als pragmatischer Weg zu weiterer Liberalisierung propagiert. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, den Nutzen und die Schwächen bilateraler Freihandelsabkommen sowie die Nachteile, die diese Abkommen für schwächere Akteure haben, zu untersuchen. In diesem Aufsatz wird gefragt, ob schwächere Akteure insbesondere in der Streitschlichtung Nachteile im Vergleich zur bestehenden multilateralen Ordnung zu erwarten haben. Anschliessend werden das bilaterale Abkommen zwischen Australien und den USA sowie die Abkommen Singapurs und Thailands untersucht. Zum Schluss werden die negativen Folgen für transnationale, regionale Produktionsnetzwerke analysiert.

Bilateral free trade agreements are mushrooming all over the world. The current standstill in multilateral trade negotiations will contribute further to this trend. Since dialogue in the Doha-Round came to a halt in July 2006, bilateral agreements have received additional support. In this paper, the author will analyse the utility of bilateral trade agreements and the systemic disadvantages they have for weaker players. Dispute settlement is a major issue. The question here is whether bilateral dispute settlement is inferior to the multilateral regime. Subsequently he will consider the evidence provided by Australia's Free Trade agreement with the United States as well as the bilateral agreements of Singapore and Thailand. It will be demonstrated that the current wave of bilateral agreements is having negative consequences for regional production networks.

**Autoren – Authors****Dr. Marcel R. Savioz (corresponding author)****Julien Bengui, M.A. HSG**

Swiss National Bank

Head of Research

Börsenstrasse 15, P.O. Box

CH-8022 Zürich

Tel.: +41 (0)44 631 39 65

*marcel.savioz@snb.ch***PD Dr. Heribert Dieter**

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik

Ludwigkirchplatz 3–4

D-10719 Berlin

*heribert.dieter@swp-berlin.org***Prof. Dr. Henning Klodt**

Kiel Institute for the World Economy

D-24100 Kiel

*henning.klodt@ifw-kiel.de***Dr. Björn Christensen**

analytix,

Institut für quantitative Marktforschung &amp; statistische Datenanalyse

Schauenburgerstraße 116

D-24118 Kiel

*christensen@analytix.de***Dr. Lorenz Franken**

Bundesministerium für Ernährung

Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Wilhelmstraße 54

D-10117 Berlin

*lorenz.franken@bmelv.bund.de*