

Langhammer, Rolf J.; Wößmann, Ludger

**Conference Paper — Accepted Manuscript (Postprint)**

## Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen im weltwirtschaftlichen Ordnungsrahmen: Defizite und Dynamik

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Langhammer, Rolf J.; Wößmann, Ludger (2002) : Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen im weltwirtschaftlichen Ordnungsrahmen: Defizite und Dynamik, In: Schüller, Alfred Baer, Werner (Ed.): Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft, ISBN 3-8282-0231-4, Lucius & Lucius, Stuttgart, pp. 373-397

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2887>

**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.*

*Name des Herausgebers (Hg.), Titel des Sammelbands  
Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft · Band xx · Stuttgart · 20xx*

**Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen  
im weltwirtschaftlichen Ordnungsrahmen:  
Defizite und Dynamik\***

*Rolf J. Langhammer und Ludger Wößmann*

**Inhalt**

1. Einleitung.....	2
2. Empirische Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen.....	4
3. Zur Theorie des Alten und Neuen Regionalismus.....	9
4. Ordnungspolitische Anforderungen an Alten und Neuen Regionalismus.....	13
4.1. Ordnungspolitische Kriterien .....	14
4.2. Ordnungspolitische Beurteilung am Beispiel bestehender Abkommen.....	16
5. Regionale Abkommen als Wegbereiter für multilaterale Abkommen? .....	19
6. Zur Sequenz zwischen realwirtschaftlicher Integration und monetärer Kooperation.....	23
Literatur .....	24

---

\* Die Autoren danken dem Korreferenten Uwe Vollmer und den Teilnehmern des Forschungsseminars Radein für hilfreiche Anregungen zum Manuskript.

## 1. Einleitung

Seit Beginn der 90er Jahre erleben regionale<sup>1</sup> Handelsabkommen sowohl zwischen Gruppen von Ländern als auch zwischen einzelnen Ländern eine Renaissance. Die Welthandelsorganisation WTO erhielt bis zum Ende des Jahres 2000 Notifikationen von über 150 Abkommen, von denen über 60 Prozent europäischen Ursprungs waren. Die Dominanz europäischer Länder spiegelt die lange Tradition derartiger Abkommen in Europa wider, die mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft begann, sich in ähnlichen Ansätzen benachbarter europäischer Länder fortsetzte und schließlich in der Gründung von regionalen Gemeinschaften in Entwicklungsregionen, speziell in Lateinamerika und in jungen afrikanischen Staaten, einmündete. Diesem europäischen Modell war jedoch nur eine kurze Blütezeit beschieden. Außerhalb Europas zeigte sich schnell, dass die rigiden institutionellen Voraussetzungen des europäischen Modells nicht vorhanden waren und dass die Dynamik hin zu binnenmarktähnlichen Verhältnissen zu schwach ausgeprägt war, um die immanenten Nachteile eines regionalen Ansatzes, nämlich die Diskriminierung des Angebots aus Nichtmitgliedsstaaten und die damit verbundenen Innovations- und Wachstumseinbußen, zu kompensieren. Viele dieser Kopien des europäischen Integrationsmusters zerfielen in den 70er und 80er Jahren als Folge verteilungspolitischer Konflikte über eine „ausgewogene“ Verteilung von Nutzen und Kosten vor dem Hintergrund einer geringen Wachstumsdynamik. Unter diese Rubrik fallen beispielsweise die Lateinamerikanische Freihandelszone (LAFTA), die Zentralafrikanische Zoll- und Wirtschaftsunion (UDEAC), die Ostafrikanische Gemeinschaft (OAG), die Westafrikanische Zollunion (UDAO) sowie der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt (CACM). In Europa blieb die Europäische Freihandelszone im Schatten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, und in Asien verhinderten die hohe Heterogenität der Länder sowie die erheblichen politischen Konflikte von Anfang an ein Vordringen des europäischen Integrationsmodells. Letztlich wurde deutlich, dass dieses Modell ein Mindestmaß an politischer Kohärenz, um nicht zu sagen Integrationswillen, benötigte, um den Abbau nationaler Souveränitäten in wichtigen Bereichen der Wirtschaftspolitik politisch durchzusetzen.

Die Anfang der 90er Jahre eingetretene Renaissance blieb demgegenüber nicht auf Europa beschränkt. In Europa führte zwar die Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses nach einer Stagnationsphase Anfang der 80er Jahre zur Vollendung des Binnenmarktes Anfang der 90er Jahre, und mehrere Erweiterungsprozesse folgten. Bemerkenswert ist aber vor allem die Kehrtwendung der amerikanischen Handelspolitik seit Beginn der 90er Jahre, die zu einem zweiten Kristallisationspunkt regionaler Integration außerhalb der EU geführt hat. Zwei Zitate mögen diese Kehrtwendung dokumentieren. Noch 1992 stellte die amerikanische Regierung in ihrer Erwiderung zum Bericht des GATT Sekretariats zur amerikanischen Handelspolitik als Eingangsaussage fest: „United States policy remains as fully committed to multilateral trade liberalization and expansion as at any time during the last fifty years“ (*GATT* 1992, S. 15). Neun Jahre

---

<sup>1</sup> Unter Teilgliedern einer Region werden im Folgenden lediglich Staaten, nicht aber subnationale Einheiten verstanden.

später lautete die Aussage des amerikanischen Handelsbeauftragten Zoellick zur handelspolitischen Agenda des amerikanischen Präsidenten für das Jahr 2001: „The European Union has free trade agreements with 27 countries, and 20 of these agreements have been signed since 1990 ... And while there are approximately 130 free trade agreements in force globally, the United States is a party to just two: one is with Canada and Mexico (NAFTA), and the other with Israel. America's absence from the proliferation of trade accords hurts our exporters ... If other countries go ahead with free trade agreements and the US does not, we must blame ourselves. We have to get back into this game and take the lead. We are certainly in a position to do so” (*US Trade Representative* 2001, S. 4). Konkret hat sich diese Kehrtwendung der Vereinigten Staaten sowohl in bilateralen Projekten wie beispielsweise Freihandelsabkommen mit Jordanien und Singapur niedergeschlagen, als auch in Regionen umfassenden Ansätzen wie das Freihandelsprojekt der gesamten westlichen Hemisphäre (FTAA) zwischen dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) und den zentral- und südamerikanischen Staaten. In jüngster Zeit sind auch asiatische Staaten zu dem Kreis derer gestoßen, die in regionalen Ansätzen Vorteile erblicken. Dazu gehören sowohl Japan als auch Singapur, die sowohl untereinander als auch jeweils bilateral mit anderen asiatischen Staaten Freihandelsabkommen in Erwägung ziehen (*Hertel et al.* 2001).

Diese neuen Initiativen sind allerdings keineswegs nur Ausdruck zyklischer Bewegungen, sondern reflektieren vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen im Vergleich zu den 60er/70er Jahren auch neue empirische Erscheinungsformen und theoretische Erklärungen. Erstere sollen in Abschnitt 2 dokumentiert und gewürdigt, letztere in Abschnitt 3 diskutiert und gegenübergestellt werden. Beiden Integrationswellen, der der 60er/70er Jahre und der der 90er Jahre, ist allerdings gemeinsam, dass sie sich gegenüber ordnungspolitischen Bedenken rechtfertigen müssen, sofern die ordnungspolitische Norm die der unbedingten Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung und somit der Nichtdiskriminierung ist. *Per se* verstoßen regionale Handelsabkommen gegen dieses Prinzip, weil sie zwischen Begünstigten und Nichtbegünstigten trennen und damit über die politisch gewollte Marktsegmentierung einen Anstieg der Transaktionskosten im Vergleich zur Meistbegünstigungssituation in Kauf nehmen. Darüber hinaus gibt es eine Anzahl weiterer ordnungspolitischer Bedenken, an denen die existierenden Integrationsansätze in ihren verschiedenen Erscheinungsformen gemessen werden können. Dies soll in Abschnitt 4 geschehen. Ein Urteil über regionale Handelsabkommen wäre allerdings nicht vollständig, würde man die auch von der WTO selbst betonten positiven Effekte von einer Überprüfung ausschließen. So wird beispielsweise argumentiert, dass regionale Gemeinschaften und bilaterale Abkommen Pfadfinder für künftige multilaterale Vereinbarungen über neue Fragestellungen sind, weil diese aufgrund der höheren Homogenität und der geringeren Anzahl der Partner regional leichter als multilateral umgesetzt werden können. Durch den Wettbewerb verschiedener Integrationsformen kann auch für das Welthandelssystem nutzbares Wissen über Vor- und Nachteile verschiedener Lösungen entstehen. Diese Effekte sollen in Abschnitt 5 diskutiert werden. Abschnitt 6 schließt mit Überlegungen zur Frage, ob regionale Integrationsabkommen, die die Liberalisierung der Leistungsbilanztransaktionen zum Inhalt haben, eine notwendige Bedingung für regionale Abkommen sind, die monetäre Kooperation zum Inhalt haben.

## 2. Empirische Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen

Beginnend mit den Römischen Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die am 1. Januar 1958 in Kraft traten, sind beim GATT bzw. bei der WTO insgesamt 156 regionale Handelsabkommen angemeldet worden und in Kraft getreten (Stand September 2001). GATT/WTO-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, regionale Handelsabkommen, an denen sie teilhaben, beim GATT als Ausnahmen von der Meistbegünstigungsregel anzumelden. Nur diese beim GATT angemeldeten Präferenziellen Integrationsabkommen (PIAs)<sup>2</sup> sollen im weiteren analysiert werden. Dies bedeutet, dass etwa der sogenannte offene Regionalismus der APEC (Asia-Pacific Economic Co-operation) im Folgenden unberücksichtigt bleibt. Hierbei handelt es sich um eine bloße Absichtserklärung, die nicht bei der WTO notifiziert ist, da sie de facto noch keine Ausnahme von der Meistbegünstigung darstellt.<sup>3</sup> Von den 156 beim GATT notifizierten PIAs stellen 14 lediglich Dienstleistungsabkommen unter den Mitgliedstaaten eines bereits bestehenden Handelsabkommens dar; diese werden im Folgenden nicht als eigenständige PIAs behandelt. Damit verbleiben 142 PIAs, deren Erscheinungsformen in den verschiedenen Wellen des Regionalismus hier analysiert werden soll. Nicht alle dieser einmal beim GATT angemeldeten PIAs sind heute noch in Kraft. Fast alle WTO-Mitgliedstaaten haben die Mitgliedschaft in zumindest einem PIA angemeldet, einige sind sogar Mitglied in mehr als zehn PIAs.

Es gibt zwei verschiedene GATT-Klauseln, die eine Ausnahme von der Meistbegünstigungsregel erlauben: zum einen Artikel XXIV des GATT und zum anderen die Ermächtigungsklausel für Abkommen, die sich auf Entwicklungsländer beschränken (Enabling Clause von 1979). Die große Mehrzahl (122) der hier analysierten Abkommen wurde unter Art. XXIV GATT angemeldet. Nur ein relativ geringer Anteil (19) der PIAs wurde unter der Ermächtigungsklausel für Entwicklungsländer beantragt.<sup>4</sup> Letztere wurde im Rahmen der Tokio-Runde verabschiedet und setzt wegen der Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern in der internationalen Handelsordnung weniger strenge Anforderungen an die Vereinbarkeit regionaler Abkommen mit der Meistbegünstigung als Art. XXIV GATT. Neben mehreren nicht mehr in Kraft befindlichen Abkommen zwischen verschiedenen Gruppen von Entwicklungsländern gehören zu den bedeutenderen unter der Ermächtigungsklausel angemeldeten PIAs die Gemeinschaft Südostasiatischer Nationen ASEAN von 1977 und ihr Freihandelsabkommen AFTA

---

<sup>2</sup> Der Begriff „Präferenzielle Integrationsabkommen“ wird hier anstelle des häufig allgemein verwendeten Begriffs „regionale Handelsabkommen“ benutzt, da einige der untersuchten Abkommen nicht im engen Sinne regional sind und viele sich auf eine über Handelsthemen hinausgehende Integration beziehen.

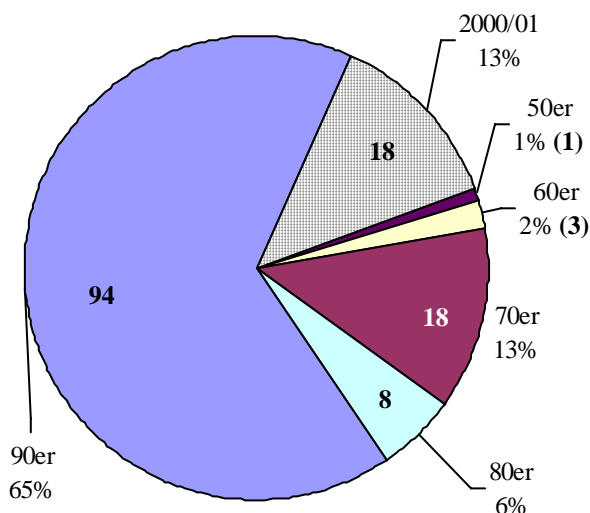
<sup>3</sup> Die APEC ist eine Absichtserklärung, Freihandel innerhalb des asiatisch-pazifischen Beckens bis zum Jahre 2010 für die entwickelten und bis zum Jahre 2020 für die Entwicklungsländer unter den Mitgliedern zu verwirklichen, ohne Drittländer zu diskriminieren. Dementsprechend handelt es sich bei ihr nicht um ein Freihandelsabkommen mit einem konzertierten Zeitplan bei der präferenziellen Abschaffung der Handelshemmnisse untereinander (siehe auch *Langhammer* 1999).

<sup>4</sup> Neben den unter Art. XXIV GATT und unter der Ermächtigungsklausel angemeldeten PIAs verbleibt in unserer Analyse noch der Europäische Wirtschaftsraum zwischen EU und EFTA, der als Dienstleistungsabkommen unter Art. V GATS angemeldet wurde.

von 1992, der Südamerikanische Gemeinsame Markt Mercosur, der Andenpakt, die Westafrikanische und die Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (WAEMU und CEMAC) sowie der Ost- und Südafrikanische Gemeinsame Markt (COMESA).

Von den 142 PIAs sind nur 30 (oder 21%) vor 1990 in Kraft getreten, und die restlichen 112 erst seit 1990 (siehe Abbildung 1). In weniger als 12 Jahren sind also nahezu vier mal so viele Abkommen in Kraft getreten wie in den über 30 Jahren zuvor. Dabei wächst die Zahl der in Kraft getretenen PIAs immer schneller: In der ersten Hälfte der 90er Jahre waren es 30 gegenüber 64 in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. In den ersten 1¾ Jahren des neuen Jahrtausends waren es bereits 18. Ein einfaches Zählen der Anzahl notifizierter PIAs verschleiert hierbei natürlich einige zugrundeliegende Unterschiede, auf die im weiteren noch eingegangen wird. So bekommt in einer solchen Zählung eine bilaterale Freihandelszone zwischen zwei kleinen Staaten genauso viel Gewicht wie die Gründung einer großen Wirtschafts- und Währungsunion wie etwa der Europäischen Union (EU). Bei der Behandlung systemischer Fragen des Ordnungsprinzips der Weltwirtschaft erscheint eine solche Vorgehensweise – zumindest bei einer differenzierten Betrachtung der analysierten Fälle – aber durchaus sinnvoll, weil sie aufzuzeigen vermag, mit welchen Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen es die Welt handelsordnung zu tun hat.<sup>5</sup> Im Sinne einer reinen Auflistung der beim GATT notifizierten PIAs kann also davon gesprochen werden, dass der Regionalismus seit Beginn der 90er Jahre deutlich angestiegen ist.

**Abbildung 1: Präferenzielle Integrationsabkommen nach Datum des Inkrafttretens**

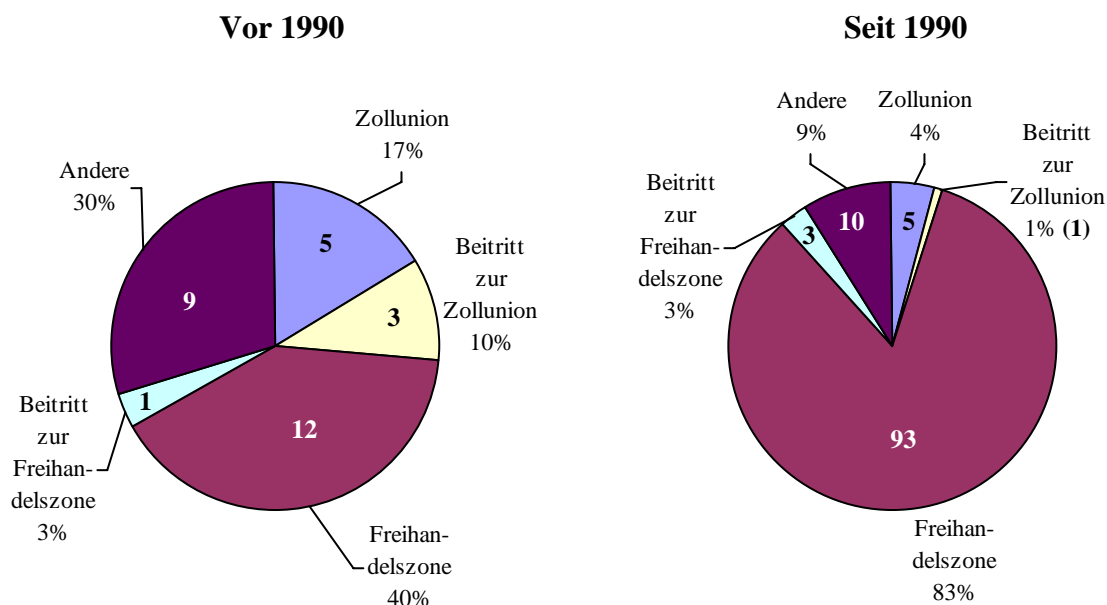


Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von WTO-Daten.

<sup>5</sup> Für andere Fragestellungen könnten mögliche Alternativen wie etwa eine Gewichtung mit dem Handelsvolumen oder dem Sozialprodukt der beteiligten Volkswirtschaften aufschlussreich sein.

Unter den PIAs ist die Anzahl der Freihandelszonen mit 105 mehr als zehn mal so groß wie die der Zollunionen mit 10 (vgl. Abbildung 2); hinzu kommen jeweils 4 Beitritte zu Freihandelszonen und Zollunionen. Die Anzahl tatsächlicher Zollunionen ist also sehr übersichtlich: Neben der EWG/EG/EU mit ihren vier Beitrittsrunden (1973, 1981, 1986 und 1995) sowie ihren Zollunionen mit Malta (1971), Zypern (1973), Andorra (1991) und der Türkei (1996) sind dies nur die Zollunion zwischen der Tschechischen und der Slowakischen Republik (1993), die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft EAEC zwischen fünf ehemaligen Sowjetrepubliken (1997) sowie drei Zollunionen in Lateinamerika – die Gemeinsamen Märkte CACM in Zentralamerika (1961), CARICOM in der Karibik (1973) und Mercosur in Südamerika (1991). Zu den wichtigsten Freihandelszonen zählen das Europäische Freihandelsabkommen EFTA von 1960, das Zentraleuropäische Freihandelsabkommen CEFTA von 1993 und die NAFTA von 1994. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Freihandelszonen zwischen der EU und jeweils einzelnen anderen Ländern sowie zwischen der EFTA und jeweils einzelnen Ländern. Es fällt auf, dass der relative Anteil der Freihandelszonen seit 1990 drastisch angestiegen ist: Während nur 40% der bis 1990 in Kraft getretenen PIAs Freihandelszonen waren, sind es seit 1990 83%.

**Abbildung 2: Art des Abkommens**

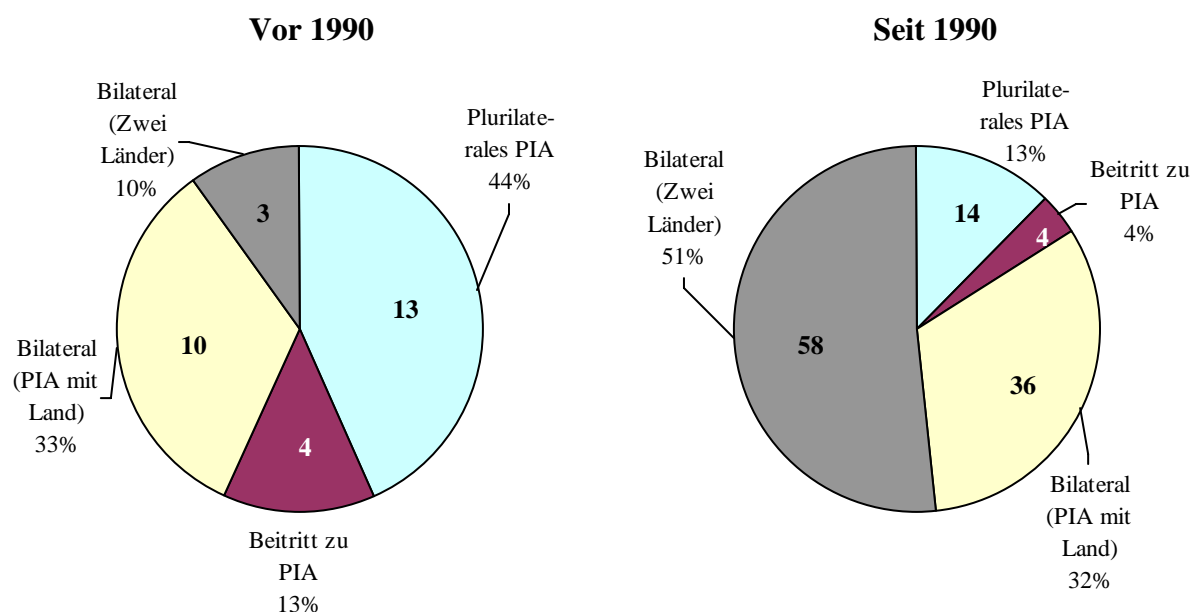


Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von WTO-Daten.

Wie bereits angesprochen, reicht das Spektrum der PIAs von Abkommen zwischen zwei einzelnen Ländern bis hin zur Gründung großer Freihandelsräume. An der Gesamtzahl der PIAs bilden bilaterale Abkommen zwischen nur zwei Parteien die überwiegende Mehrzahl: 61 PIAs sind bilaterale Abkommen zwischen zwei Ländern, und weitere 46 PIAs sind bilaterale Abkommen zwischen einem bereits bestehenden PIA und einem einzelnen Land (vgl. Abbildung 3). Demgegenüber sind nur 27 der beim GATT notifizierten PIAs Gründungen von neuen plurilateralen PIAs mit mindestens drei Mitgliedstaaten; hinzu kommen 8 Notifikationen von Beitritten zu bereits beste-

henden PIAs. Dabei hat der Bilateralismus seit 1990 stark zugenommen: Während bilaterale Abkommen vor 1990 nur einen Anteil von 43% ausmachten, sind es seit 1990 83%. Mehr als die Hälfte der seit 1990 in Kraft getretenen PIAs sind Abkommen zwischen zwei einzelnen Ländern, und etwa ein weiteres Drittel sind Abkommen zwischen einem bestehenden PIA und einem Land, ohne dass dieses Land dem PIA beitreten würde. In diesem Sinne kann eindeutig von einem „Neuen Regionalismus“ gesprochen werden: Die Anzahl bilateraler Abkommen ist seit Beginn der 90er Jahre extrem angestiegen.

**Abbildung 3: Art der Teilnehmer**



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von WTO-Daten.

Allein die EU hat Integrationsabkommen mit 28 einzelnen Ländern geschlossen. So ergibt sich ein „Nabe-Speichen-System“ („Hub-and-Spoke-System“), in dem die EU als Nabe mit zahlreichen einzelnen Speichen verbunden ist. Im Lehrbuchfall eines solchen Nabe-Speichen-Systems gäbe es keine Verbindungen unter den einzelnen Speichen, so dass zwischen diesen kein direkter präferenzieller Handel stattfinden könnte. Damit genießt die Nabe einen Marktzugangsvorteil, weil sie allein den präferenziellen Zugang zu den Märkten in Anspruch nehmen kann. Allerdings gibt es allein 40 bilaterale Abkommen zwischen je zwei Ländern, die EU-Beitrittskandidaten sind oder in anderer Weise mit der EU eng verbunden sind. Darüber hinaus ist die EU durch den Europäischen Wirtschaftsraum noch mit den vier Ländern der EFTA verbunden, und die EFTA hat wiederum Integrationsabkommen mit 16 einzelnen Ländern geschlossen. Damit schwimmt das Nabe-Speichen-System der EU nach und nach zu einer komplexen Verflechtung zahlreicher Länder, die aber unter den Ländern nicht generell Freihandel sicherstellt, sondern jeweils einzeln bilateral Verträge mit unterschiedlicher Behandlung der Partner aushandelt. Zwei Beispielländer mit besonders vielen bilateralen Abkommen sind die Türkei und Israel. So hat etwa die Türkei bilaterale Abkommen mit der EU, der EFTA, Israel sowie mit nicht weniger als 10 einzelnen osteuropäischen Ländern



geschlossen. Israel hat – neben dem Abkommen mit der Türkei – selbst bilaterale Abkommen mit der EU, der EFTA, 5 osteuropäischen Ländern sowie jeweils einzeln mit den drei Staaten der NAFTA (Kanada, Mexiko und Vereinigte Staaten). Auch Chile hat bilaterale PIAs mit zwei der drei NAFTA-Länder (Kanada und Mexiko) geschlossen. Damit kann man auch bei den Mitgliedern der NAFTA schon ansatzweise von einem Nabe-Speichen-System sprechen.

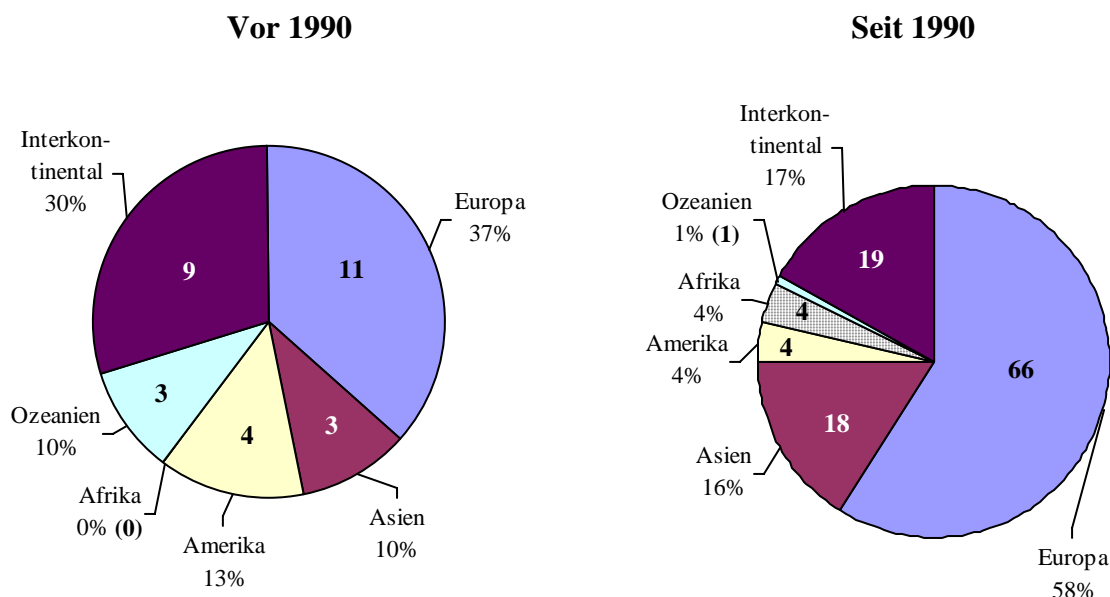
Bei der regionalen Verteilung der Abkommen<sup>6</sup> wird deutlich, dass inner-europäische Abkommen mehr als die Hälfte aller PIAs ausmachen (vgl. Abbildung 4). Der große Anteil innereuropäischer PIAs wird vor allem seit 1990 deutlich. In diesen Zeitraum fallen auch zahlreiche bilaterale Abkommen zwischen ehemaligen Sowjetrepubliken, vor allem je 6 PIAs zwischen Georgien und einem anderen Land und zwischen der Kirgisischen Republik und einem anderen Land.<sup>7</sup> Neben der europäischen Dominanz unter den PIAs ist aber auch festzuhalten, dass es mittlerweile in allen Weltregionen regionale Handelsabkommen gibt: Neben EU, EFTA und CEFTA in Europa gibt es beispielsweise AFTA und das Südasiatische Präferenzielle Handelsabkommen (SAPTA, 1995) in Asien, WAEMU, CEMAC und COMESA in Afrika, die NAFTA in Nordamerika sowie CARICOM und Mercosur in Südamerika. Zu den relativ wenigen nennenswerten interkontinentalen Abkommen, die noch in Kraft sind, gehören neben den bereits angesprochenen bilateralen Abkommen Israels vor allem die Abkommen der EU mit einigen Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens sowie die beiden 2000 in Kraft getretenen Abkommen der EU mit Mexiko und mit Südafrika. Darüber hinaus ist 2001 eine Freihandelszone zwischen Neuseeland und Singapur in Kraft getreten. Insgesamt sind europäische Staaten an 97 der 142 PIAs beteiligt.

Es lässt sich festhalten, dass es nach einer ersten Welle des Inkrafttretens zahlreicher PIAs in den 70er Jahren seit Beginn der 90er Jahre zu einer neuen Welle von PIAs gekommen ist, welche die Gesamtzahl regionaler Integrationsabkommen rasant steigen lässt. Der Regionalismus ist aber nicht nur gestiegen, sondern es lassen sich auch Bedeutungsverschiebungen in Richtung eines „Neuen Regionalismus“ feststellen. Empirisch wird dies vor allem an folgenden Verschiebungen deutlich: Die relative Bedeutung von Freihandelszonen im Vergleich zu Zollunionen hat seit Beginn der 90er Jahre immens zugenommen. Auch sind es seit 1990 vor allem bilaterale Abkommen, zu denen sich Länder zusammenschließen; zuvor war der Bilateralismus bei weitem nicht so stark ausgeprägt. Neben einer europäischen Dominanz unter den PIAs ist auch das Auftreten von Nabe-Speichen-Systemen festzustellen, die aber zusehends zu komplexen Verflechtungen verschwimmen. Schließlich ist ein Trend dahingehend zu erkennen, dass die Abkommen über bloße Handelsliberalisierungen hinausgehen und auf eine vertiefte Integration mit einer stärkeren Koordinierung und Harmonisierung derjenigen nationalen Wirtschaftspolitiken abzielen, die beispielsweise für die grenzüberschreitende Niederlassungsfreiheit und den Kapitalverkehr wichtig sind.

---

<sup>6</sup> Für einen Überblick über die derzeitigen und geplanten PIAs in den verschiedenen Regionen der Welt siehe auch *WTO* (2000).

<sup>7</sup> In Abbildung 4 wurden die ehemaligen Sowjetrepubliken sowie der Nahe Osten unter Asien eingruppiert. Russland und die Ukraine wurden bei Abkommen mit europäischen Ländern zu Europa und bei Abkommen mit asiatischen Ländern zu Asien gezählt.

**Abbildung 4: Regionale Verteilung der Abkommen**

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von WTO-Daten.

### 3. Zur Theorie des Alten und Neuen Regionalismus

Warum Staaten generell miteinander Handelsabkommen abschließen, statt ihre Außenprotektion einseitig zu bestimmen, wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur mit der Existenz grenzüberschreitender Externalitäten erklärt.<sup>8</sup> Dabei ist die wichtigste Externalität die der Verschlechterung der Terms of Trade des Handelspartners, weil sich die einseitige Festsetzung der Außenprotektion eines Landes nicht nur auf die heimischen, sondern auch auf die Preise des Handelspartners niederschlägt. Werden beispielsweise Importzölle erhöht, so schlägt sich dies nicht allein in steigenden heimischen Preisen, sondern bei nicht unendlicher Angebotselastizität auch in sinkenden Exportpreisen für den ausländischen Konkurrenten nieder. Seine Terms of Trade verschlechtern sich. Diese Externalität führt dazu, dass Regierungen geneigt sind, ihr Außenprotektionsniveau einseitig höher zu setzen als es effizient ist. Der Vorteil eines Handelsabkommens besteht dann darin, diese von den Terms of Trade bestimmten Restriktionen bei einseitiger Außenprotektionssetzung abzubauen und den Regierungen eine Möglichkeit zu geben, dem „prisoners' dilemma“ („Gefangenendilemma“) zu entgehen.<sup>9</sup> Handelsabkommen können zudem die Glaubwürdigkeit einer Regierung im Vergleich zu einseitigem Vorgehen verbessern, weil die Selbstbindung mittels eines Abkommens der Regierung potentielle Kosten bei Verletzung des Abkommens in Gestalt von Vergeltungsmaßnahmen auferlegt. Derartige Kosten bestehen bei einseitigem

<sup>8</sup> Siehe zum Folgenden vor allem *Bagwell und Staiger (2000)*.

<sup>9</sup> Diese Externalität gibt es auch in der umgekehrten Richtung. So kann bei einer Zolllenkung nicht nur der heimische Konsument dank niedriger Importpreise profitieren, sondern auch der ausländische Konkurrent einen Terms of Trade-Gewinn realisieren, wenn ein Teil der Importzollsenkung sich auch in steigenden Exportpreisen niederschlägt.

Vorgehen nicht. Durch das Abkommen kann die Risikoprämie auf Investitionen sinken, so dass es investitionsfördernd wirkt. Das Vergeltungspotential besteht wiederum in der Terms of Trade-Externalität, da angenommen wird, dass der Handelspartner bei Vertragsverletzung sein Außenprotektionsniveau erhöht und damit die Terms of Trade des vertragsverletzenden Landes mindert.

Grundsätzlich sind diese Überlegungen auch für den Fall relevant, in dem Handelsabkommen nicht alle Handelspartner umfassen, sondern nur einen Teil von ihnen. Aus der Sicht des Landes, das vor der Frage steht, einem multilateralen oder einem regionalen Abkommen den Vorzug zu geben, stellt sich die Frage nach den Nettoerträgen, die nach Berücksichtigung der durch die Diskriminierung zwischen begünstigten und nichtbegünstigten Partnern für das Land erwachsenen Handelskosten verbleiben. Hier hat der Alte Regionalismus seine wesentlichen theoretischen Grundlagen von der *Vinerschen* Zollunionstheorie erhalten, die den Unterschied zwischen Handelsumlenkung und Handelsschaffung prägte (*Viner* 1950). Handelsschaffung ist kein Spezifikum von regionalen Abkommen, sondern würde auch bei einem multilateralen Abkommen auftreten, da als Folge eines niedrigeren Außenzolls (im Vergleich zum einseitig gesetzten Zoll) heimische Industrien unter Druck geraten und durch Importe verdrängt werden. Dieser Effekt ist sowohl für das Einzelland als auch für die Weltwirtschaft insgesamt wohlfahrtsfördernd. Erst bei den regionalen Abkommen tritt der zweite Effekt zutage, die Handelsumlenkung, weil die Senkung von Zöllen gegenüber einer bestimmten Gruppe von Ländern (oder gegenüber einem Einzelland) dazu führen kann, dass kostengünstigere Wettbewerber aus nichtbegünstigten Ländern nach Zoll durch Konkurrenten aus begünstigten Ländern, die zu höheren Kosten produzieren, verdrängt werden. Ob Handelsumlenkung Handelsschaffung übersteigt oder nicht, hängt vom Gewicht der Gemeinschaft im Welthandel einerseits und vom Anteil des innergemeinschaftlichen Handels im Vergleich zum Handel mit dem Rest der Welt andererseits ab. Je geringer der Anteil einer Gemeinschaft am Welthandel und/oder je höher der Anteil des Handels mit dem Rest der Welt im Vergleich zum innergemeinschaftlichen Handel ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Handelsumlenkung überwiegt. Dies ist leicht nachzuvollziehen, da sich mit zunehmender Mitgliedschaft regionale Abkommen multilateralen Abkommen volumenmäßig annähern und am Ende in multilateralen Abkommen aufgehen. Ein regionales Abkommen, das die gesamte Welt umfasst, kennt keine Handelsumlenkung mehr.

Im sogenannten *Alten Regionalismus* der 60er/70er Jahre werden regionale Handelsabkommen unter der Annahme diskutiert, dass die Außenzölle von Mitgliedstaaten exogen in dem Sinne sind, dass sie entweder gegeben oder einseitig gesetzt sind. Das heißt, dass der Alte Regionalismus ein paralleles regionales wie multilaterales Vorgehen ausschließt bzw. keine Sequenz zwischen multilateraler und regionaler Handelspolitik kennt. Dieser Alte Regionalismus weist zwei institutionelle Erscheinungsformen auf, die auch explizit im multilateralen Handelssystem für Güter, dem GATT, als Ausnahmen von der Meistbegünstigung anerkannt werden. Die Freihandelszone enthält als Maßnahmen nur die Beseitigung der Protektionsmauern zwischen den Vertragsparteien und belässt unterschiedliche Außenzölle gegenüber dem Rest der Welt in der Verantwortung der einzelnen Staaten. Demgegenüber harmonisiert die Zollunion die Außen-

zölle gegenüber dem Rest der Welt auf einem einheitlichen Niveau und kommt dabei zu einem Handelsblock mit einer einheitlichen Außenhandelspolitik gegenüber Nichtmitgliedern. Dies führt dazu, dass neben dem Handelsumlenkungseffekt bei der Zollunion auch der Marktmachteeffekt behandelt werden muss, der darin besteht, dass eine Gemeinschaft im Vergleich zu einem einzelnen Land über ein größeres Drohpotential verfügt, nämlich höhere (glaubwürdige) Zölle gegenüber ihren Handelspartnern erheben zu können, falls dies notwendig sein sollte (*Bagwell und Staiger 2000*).<sup>10</sup> Da die meisten regionalen Abkommen sowohl beim Alten Regionalismus als auch nach Beginn der neunziger Jahre Freihandelszonen und nicht Zollunionen als institutionelle Form gewählt haben (siehe Abschnitt 2), ist der Marktmachteeffekt gegenüber dem Handelsumlenkungseffekt in den Hintergrund der Analysen gerückt. Institutionell sollte der Handelsumlenkungseffekt dadurch in Grenzen gehalten werden, dass den regionalen Nichtmitgliedern, die GATT bzw. WTO-Mitglieder sind, keine Rechte aus der multilateralen Mitgliedschaft, also der Meistbegünstigung, verloren gehen sollten und dass das begünstigte Handelsvolumen nahezu den gesamten Handel umfassen sollte. Im Auge hatten die Väter des GATT dabei eine vertiefte Integration, die über die Handelspolitik hinausging und, die letztlich eine einheitliche Wirtschaftspolitik zweier Staaten, beispielsweise in einer Föderation, anstrebte.

Die Attraktivität, die der Alte Regionalismus unmittelbar nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in vielen Entwicklungsländern gewann, lässt sich nicht allein wirtschaftspolitisch, sondern auch theoretisch begründen. Dazu ist es allerdings notwendig, von den statischen Einmaleffekten abzugehen und dynamische Effekte wie beispielsweise Skalenerträge mit einzubeziehen. Bereits aus den frühen Analysen von *Viner (1950)*, *Lipsey (1957)* und *Corden (1972)* lässt sich ableiten, dass Handelsumlenkung sowohl für das handelsumlenkende Land als auch für den Rest der Welt in dynamischer Sicht positive Wohlfahrtseffekte zeitigen kann, beispielsweise wenn das Land, das von Handelsumlenkung profitiert, im Zeitablauf seine Kosten so sehr senkt, dass es den verdrängten Wettbewerber an Konkurrenzfähigkeit überflügelt (*Wonnacott 1996*). Dynamische Effekte haben auch für viele Entwicklungsländer den Ausschlag gegeben, regionale Integration nach dem Vorbild der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu verfolgen. Dabei stand das Argument im Vordergrund, die Kosten der Industrialisierung der Entwicklungsländer bei gegebener Protektion der Industrieländer dadurch zu senken, dass die Entwicklungsländer untereinander liberalisierten (*Cooper und Massell 1965; Johnson 1965, 1967; Bhagwati 1968; Bhagwati und Panagariya 1996; Bhagwati et al. 1998*). Viele empirische Analysen haben versucht, diese dynamischen Effekte zu quantifizieren, beispielsweise dadurch, dass man die Exportstruktur innerhalb der Gemeinschaft und ihre Veränderungen mit der Exportstruktur gegenüber dem Rest der Welt verglich und so dem Argument nachging, dass der regionale

---

<sup>10</sup> Dieser Marktmachteeffekt kann spieltheoretisch vertieft werden, wenn sich wenige Zollunionen in einem nichtkooperativen Spiel gegenüberstehen und als optimale Strategie die Erhöhung der Außenzölle wählen und damit den Inter-Zollunionenhandel reduzieren. Dies brächte Handelsumlenkung und wäre wohlfahrtsmindernd. Wie bei der Strategie eines einzelnen Landes würden die aus dieser Strategie erwachsenen Ineffizienzen wohl zu einer Verhandlungslösung führen und damit die Handelsumlenkungseffekte mindern (siehe hierzu *Krugman 1989*).

Markt eine Vorbereitungsstufe für den Weltmarkt sein könnte (training field argument). Eine Zusammenfassung bei Langhammer und Hiemenz (1990) verwirft die empirische Tragfähigkeit dieses Arguments. Was das Zusammenspiel zwischen regionaler Integration und multilateralen Handelssystemen anlangt, so ist es wichtig, dass die theoretischen Analysen zum Alten Regionalismus eine Phase vorübergehender Handelskonflikte vorhersagen, weil die Gemeinschaften ihre Zölle exogen setzen und die Handelsumlenkung in ihrem vollen Ausmaß in Kauf nehmen bzw. sogar anstreben.

Die Legitimation und Begründung der Regionalismuswelle des *Neuen Regionalismus* der 90er Jahre weichen von dieser Exogenität deutlich ab. Es wird postuliert, dass Regionalismus letztlich aus den Erfolgen einer multilateralen Handelsliberalisierung abzuleiten und daher endogen zu sehen ist. Danach bedeutet Neuer Regionalismus, dass sich im wesentlichen kleine Länder an große Gemeinschaften oder große Länder mit ihrer Handelspolitik anpassen bzw. sie übernehmen, nachdem sie bereits eine signifikante multilateral gebundene Handelsliberalisierung im nationalen Rahmen vollzogen haben. Im übrigen steht der Handel nicht mehr im Vordergrund des Interesses, und das Ausmaß der Veränderungen der unmittelbaren Rahmenbedingungen für Handel (also das Protektionsniveau) ist nicht mehr der eigentliche Aktionsparameter der Integration. Vielmehr streben die neuen Abkommen eine vertiefte Integration in Richtung Harmonisierung nationaler Wirtschaftspolitiken an (Lawrence 1996; Ethier 1998a). Dieser Endogenität regionaler Integration werden positive Konsequenzen für die Weltwohlfahrt nachgesagt, da sie das diskriminierende Element der Handelsumlenkung in den Hintergrund rücken. Statt dessen bauen potentielle Handelspartner zunächst multilateral einen Großteil ihrer Außenprotektion ab, so dass als Transaktionskosten im Wesentlichen die natürlichen Distanzüberwindungskosten übrig bleiben. Dies bedeutet einen Vorteil des Handels mit Nachbarn gegenüber dem Handel mit weiter entfernten Partnern, so dass regionale Integration durch einen natürlichen Prozess der Regionalisierung des Handels unterstützt wird, ohne dass Grund zur Sorge über Diskriminierung bestünde.

Die Sequenz von multilateraler zu regionaler Liberalisierung kann sich bei „tiefer Integration“ in einer späteren Phase dahingehend umkehren, dass die regionale Integration Wegbereiterfunktion für künftige multilaterale Vereinbarungen in neuen Fragestellungen haben (siehe Abschnitt 5). Die Bindung kleiner Länder an die Regelwerke großer Volkswirtschaften nach erfolgter multilateraler Liberalisierung bedeutet auch, dass Reformanstrengungen international vertraglich fixiert werden und somit die Glaubwürdigkeit der Regierung gegenüber Reformgegnern stärken. Es wird zudem argumentiert, dass man die Bindung an einen großen Partner bzw. an eine existierende Gemeinschaft auch als einen Versicherungskontrakt verstehen kann, der das kleine Land gegenüber den Risiken der Globalisierung absichert. Die Kosten dieser Absicherung sind in einer regionalen Gemeinschaft für das einzelne Land niedriger als im Alleingang.

In beiden Formen des Regionalismus ist eine Vorbildfunktion der EU zu erkennen; im erstgenannten Fall durch den Versuch der Kopie des europäischen Modells einschließlich seiner Sequenz über Freihandelszone und Zollunion zum Gemeinsamen Markt und zur Wirtschaftsgemeinschaft, im letztgenannten Fall durch den möglichst engen Anschluss an die EU. Der Versuch, diese Sequenz zu kopieren, trägt das Risiko des Scheiterns in sich, wenn, wie in den meisten Entwicklungsregionen, die institutio-

nellen Voraussetzungen fehlen. Es bleibt zu beachten, dass die Risiken der Handelsumlenkung auch im Neuen Regionalismus bestehen, auch wenn dieser sich stärker auf die Faktormobilität und die Politikharmonisierung und weniger auf die Liberalisierung des Güterhandels konzentriert. Dies gilt vor allem für Integrationsgemeinschaften zwischen Entwicklungsländern, die ähnliche Produktionsstrukturen aufweisen und daher nur wesentlich schwächer von einer Komplementarität der Faktorausstattung profitieren können als Gemeinschaften zwischen Ländern unterschiedlichen Einkommensniveaus. Auch besteht die Gefahr, dass die regionale Integration zunehmend als ein Substitut für multilaterale Liberalisierung gesehen wird. Damit die positiven Effekte des Neuen Regionalismus wirken können, ist ein Nebeneinander von multilateraler Liberalisierung und regionaler Handelsliberalisierung notwendig. Schließlich kann die regionale Integration im Sinne des Neuen Regionalismus nur dann positiv beurteilt werden, wenn sie in eine Kettenreaktion verschiedener regionaler Ansätze einmündet, die im Wettbewerb zueinander stehen und dabei die globalen positiven Externalitäten erzeugen, die das multilaterale System alleine nicht hervorbringen könnte. Letztlich geht es beim Regionalismus in der Interpretation des Neuen Regionalismus darum, in der Interaktion verschiedener Gemeinschaften und Abkommen ein positives Moment der Liberalisierung zu generieren.

#### **4. Ordnungspolitische Anforderungen an Alten und Neuen Regionalismus**

Alter und Neuer Regionalismus haben einen gemeinsamen Ausgangspunkt: den Abschluss eines neuen oder die Erweiterung eines bereits bestehenden regional begrenzten Handelsabkommens. Von diesem gemeinsamen Ausgangspunkt aus teilt sich der Weg. Abkommen aus der Ägide des Alten Regionalismus verfolgen den exogenen Ansatz: Sie vereinbaren den Abbau von Handelshemmnissen untereinander, ohne dass dieser zeitlich oder inhaltlich an eine vorherige multilaterale Liberalisierung gekoppelt wäre. Beispielhaft für diesen Typus sollen im Folgenden Mercosur und AFTA auf ordnungspolitische Kriterien hin untersucht werden.<sup>11</sup>

Zum Neuen Regionalismus sollen die Anschlüsse kleiner Länder an bestehende regionale Abkommen gezählt werden, d.h. die EU-Osterweiterung und Mexikos Anschluss an die amerikanisch/kanadische Freihandelszone. Zum Neuen Regionalismus können zusätzlich die im Folgenden nicht weiter diskutierten Pläne gerechnet werden, entweder asymmetrische Nabe-Speichen-Vereinbarungen (hub-and-spoke-Vereinbarungen) durch Vereinbarungen zwischen den Speichen zu ergänzen und damit symmetrisch zu gestalten oder Asymmetrien gleich zu verhindern. Zu ersteren gehört die Zentraleuropäische Freihandelszone CEFTA, die die wichtigsten EU-Beitrittskandidaten umfasst und letztlich nur durch das gemeinsame Ziel des EU-Beitritts zustande kam; zu

---

<sup>11</sup> Obgleich beide Gemeinschaften erst zu Beginn der 90er Jahre in Kraft getreten sind, sind sie noch dem Typus des Alten Regionalismus zuzuordnen. Sie verknüpfen weder multilaterale mit regionaler Liberalisierung noch beinhalten sie den Anschluss an bestehende Gemeinschaften.

letzteren das Vorhaben der FTAA, die Nord-, Zentral- und Südamerika umfassen soll. Auch rein bilaterale Abkommen sind dem Neuen Regionalismus zuzuordnen.

#### 4.1. Ordnungspolitische Kriterien

Wie im üblichen Gebrauch der nationalen Politik sollen unter ordnungspolitischen Kriterien auch hier Normen verstanden werden, die die längerfristigen Rahmenbedingungen für den internationalen Güteraustausch setzen. Ausgehend von der Minimierung der Diskriminierung zwischen Ländern, Sektoren und Gütern als zentralem Kriterium für ordnungspolitische „Unbedenklichkeit“ entwickeln wir folgende sechs Normen als Prüfkriterien.

##### *Diskriminierungsmaß (100 Prozent-Kriterium)*

Art. XXIV GATT schreibt vor, dass präferenzielle Vereinbarungen im wesentlichen den gesamten Handel umfassen sollten (substantially-all-trade criterion). Damit sollen intersektorale Verzerrungen mit entsprechenden allokativen Wirkungen als Folge von Ungleichbehandlung in der Konfrontation mit regionalen Wettbewerbern ausgeschlossen werden. Typischerweise aber wird die Kriterium oft dahingehend verletzt, dass landwirtschaftliche Produkte oder sogenannte „sensible“ Industriegüter vom regionalen Freihandel ausgeschlossen werden.

Eine Verletzung dieses Kriteriums bedeutet, dass Branchen innerhalb eines Landes unterschiedlichen Anpassungsherausforderungen ausgesetzt sind, und dass damit auch die Faktorallokation beeinflusst wird. So ist es möglich, dass sich eine Hierarchie von drei unterschiedlichen Protektionsstufen aufbaut: Produkte, die vom regionalen Freihandel ausgeschlossen sind und in einer nationalen Importsubstitutionsstrategie eingebettet bleiben; Produkte, die in den regionalen Freihandel eingeschlossen werden und den Bedingungen einer regionalen Importsubstitution unterliegen; und schließlich eine letzte Kategorie von Gütern, die Freihandel unter Meistbegünstigungsbedingungen unterliegt. Ziel der Durchsetzung des 100%-Kriteriums ist es, die erstgenannte „Box“ zu leeren, weil sich in ihr die Produkte vereinigen würden, die eine ineffiziente Faktorbindung heraufbeschwören.

##### *Zeitkonsistenz*

Art. XXIV GATT kennt lediglich drei Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Integrationsräumen mit den allgemeinen Regeln des GATT: Die Nichtanhebung der Zölle<sup>12</sup> und Handelsschranken gegenüber Drittstaaten, die Anwendung der Integrationsvereinbarung auf annähernd den gesamten Handel und die Notifizierung der Integration. Somit ist der Zeitraum, in dem ein solcher Raum zu bilden ist, im GATT nicht spezifiziert. Damit wird von Seiten der Internationalen Handelsordnung kein Druck auf die

---

<sup>12</sup> Denkbar wäre es, auch die Nichtanhebung der Zölle als eigenes Kriterium zu verwenden. Allerdings verbleiben hier Unklarheiten, da Art. XXIV GATT nicht spezifiziert, ob die Grundlage für diese Vorschrift die angewendeten oder die GATT-gebundenen Zölle sind (siehe den Fall Mexikos unter Abschnitt 4.2).

Vertragspartner ausgeübt, die Schaffung von Integrationsräumen verbindlich festzulegen und Zeitpläne einzuhalten. Die Erfahrung lehrt, dass fehlende Zeitrahmen die Beteiligten veranlassen, Vereinbarungen als unglaubwürdig einzustufen und sich so zu verhalten, als könnten Zeiträume beliebig ausgedehnt werden (Zeitinkonsistenz). Auch können Vereinbarungen über Zeitrahmen in Gemeinschaften, die über keinerlei Durchgriffsrechte gegenüber den Mitgliedern verfügen oder über kein Potenzial für intra-regionale Arbeitsteilung verfügen, als unglaubwürdig eingestuft werden und daher wiederum ein Handeln induzieren, das eher von der Annahme der Nichterfüllung der Vereinbarungen geprägt ist. Sowohl das Fehlen eines Zeitrahmens als auch das Fehlen von Sanktionen bei Verletzung eines vorher verkündeten Zeitrahmens sind ordnungspolitisch wichtige Negativeffekte von Integrationsvereinbarungen. Sie rücken diese in den Bereich der Intransparenz, verursachen höhere Transaktionskosten und schaffen einen wachstumsfeindlichen Investitionsattentismus. Zudem beinhalten sie negative grenzüberschreitende externe Effekte, da die Verletzung eines Zeitrahmens durch ein Mitglied mit großer Wahrscheinlichkeit ein entsprechendes Verhalten anderer Mitglieder nach sich zieht.

#### *Kompatibilität mit anderen Politiken*

Regionale und internationale Handelsströme reagieren auf Preisanreize nicht nur als Folge von Handelspolitiken, sondern auch als Resultat von Wechselkursveränderungen. Laufen Wechselkurspolitiken und Handelspolitiken gegeneinander, so kann dies dazu führen, dass Handelspolitiken als Korrektiv für veränderte Wettbewerbsbedingungen als Folge von Wechselkursveränderungen zweckentfremdet werden. Eine Wechselkursbindung an einen externen Anker, die innerhalb einer Gemeinschaft neben einem flexiblen Wechselkursregime eines Partnerlandes steht, kann beispielsweise dazu führen, dass die Produkte des erstgenannten Landes an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Produkten des zweiten Landes verlieren, wenn die Ankerwährung stark aufwertet (siehe den Beitrag von *Baer* in diesem Band). Da liegt die Versuchung seitens des erstgenannten Landes nahe, mit Binnenzollsurrogaten diese veränderten Wettbewerbsbedingungen zu korrigieren. Die Folge ist ein Auseinanderbrechen der Gemeinschaft. Polare Wechselkursregime innerhalb einer Gemeinschaft sind also zumeist inkompatibel mit einer gemeinsamen Handelspolitik. Desgleichen kann die Liberalisierung des Dienstleistungshandels daran scheitern, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Migrationspolitiken vertreten und den freien Handel mit Dienstleistungen dann unterbinden, wenn er mit dem vorübergehenden Aufenthalt des Dienstleistungsproduzenten im Verbraucherland verbunden ist. Inkompatibilitäten können auch zwischen Umweltpolitik und Handelspolitik auftreten.

#### *Ein Ziel, ein Instrument*

Regionale Integrationsgemeinschaften können mit der Nebenbedingung einer „fairen“ Verteilung von Nutzen und Kosten belastet werden. In dem Maße, wie sich Allokations- und Distributionsziele in einer Integrationsvereinbarung wiederfinden, treten Zielkonflikte auf, die Gemeinschaften nach den Erfahrungen in den sechziger und siebziger Jahren recht schnell in die Desintegration zurückführen. Verteilungsnebenbedin-



gungen gewannen damals recht schnell Zielcharakter und die Oberhand gegenüber Allokationszielen. Am Ende derartiger Zielkonflikte stand zumeist die Einführung von Binnenzöllen und die Aufgabe der Gemeinschaften.

### *Wettbewerbsprinzip*

Viele Integrationsgemeinschaften zwischen Entwicklungsländern nennen in der Präambel die Ausdehnung des innergemeinschaftlichen Handels als Ziel, ohne dass der Unterschied zwischen Handelsumlenkung und Handelsschaffung dargelegt wird. Die Erfahrung zeigt, dass derartige Gemeinschaften recht schnell die Strategie der regionalen Importsubstitution und damit das Ziel der Handelsumlenkung verfolgt haben. Dem Wettbewerbsprinzip wurde dadurch Schaden zugefügt, da der Wettbewerb regional aufgrund vieler natürlicher Wettbewerbshemmnisse (hohe Transportkosten beispielsweise) bei weitem nicht so intensiv war wie im Handel mit Drittländern.

### *Selbstbindung in internationalen Regelsystemen*

Die Unverbindlichkeit, mit der regionale Abkommen im Art. XXIV GATT als Ausnahme von der Meistbegünstigung sanktioniert werden, findet ihr Pendant in der fehlenden Disziplin, der diese Abkommen unterworfen sind. Arbeitsgruppen, die zu den meisten Integrationsgemeinschaften von Seiten des GATT und der WTO eingerichtet wurden, konnten sich nicht auf eindeutige Aussagen einigen, so dass es bislang zu keinerlei Streitschlichtung in Bezug auf regionale Abkommen und ihre Kompatibilität mit dem internationalen Regelsystem gekommen ist. Darüber hinaus sehen regionale Abkommen prinzipiell nicht vor, dass Gebietsangehörige (eine juristische oder natürliche Person) das Recht besitzen, die Vereinbarkeit regionaler Abkommen mit internationalen Regelsystemen juristisch überprüfen zu lassen. Nur in sehr wenigen Fällen geben regionale Abkommen den Mitgliedstaaten die Wahlmöglichkeit, zwischen den regionalen und den GATT/WTO-Foren für die Klärung von Streitfällen zu entscheiden (Roessler 1993, S. 318 f.).

## **4.2. Ordnungspolitische Beurteilung am Beispiel bestehender Abkommen**

Übersicht 1 zeigt eine Einschätzung der Bedeutung dieser ordnungspolitischen Kriterien für vier Integrationsgemeinschaften bzw. -projekte, von denen zwei (Mercosur und AFTA) dem sogenannten Alten Regionalismus zugeordnet werden können.

## Übersicht 1

Ordnungspolitische Kriterien	Alter Regionalismus		Neuer Regionalismus	
	Mercosur	AFTA	EU-Osterweiterung	NAFTA
100 %-Kriterium (substantially-all-trade)	nein (Ausnahmen: Stahl, Textil, Autos; einige Agrarprodukte)	nein (Ausnahme: Agrarerzeugnisse)	ja (unter den Bedingungen der GAP)	nein (Agrarerzeugnisse)
Zeitkonsistenz	nein (Zeitraumen durchbrochen)	nein (Zeitraumen gestreckt und gestaffelt nach Einkommens- niveau von Ländern)	ja (beim Handel, nicht bei Vollmitgliedschaft)	ja
Kompatibilität mit anderen Politiken	nein (Wechselkursregime)	nein (Investitionsregeln)	nein (Agrarmarktpolitik)	ja
Ein Ziel, ein Instrument	ja	ja	nein	ja
Wettbewerbsprinzip	nein (Binnenzollsurrogate)	nein (Notfallklauseln)	ja	nein (Mexiko erhöht unge- bundene Zölle auf Nicht- NAFTA Produkte)
Selbstbindung in inter- nationalen Regelsysteme- men	noch nicht bewiesen	nein (Entwicklungsländerprivileg)	noch nicht bewiesen	noch nicht bewiesen

Übersicht 1 versucht nach sechs ordnungspolitischen Kriterien die beiden Vertreter des Alten Regionalismus Mercosur und AFTA sowie die des Neuen Regionalismus EU-Osterweiterung und NAFTA ordnungspolitisch „zu kartieren“. Zugegebenermaßen sind diese Kriterien in einigen Fällen nicht mit der wünschenswerten Trennschärfe zu erfassen. Dennoch zeigt sich, dass beim *100%-Kriterium* mit Ausnahme der EU-Osterweiterung<sup>13</sup> alle drei Gemeinschaften dauerhafte Ausnahmen vom Freihandel festgelegt haben, darunter im Wesentlichen Agrarprodukte und einige sog. sensible Industriegüter. Auch bei der EU-Osterweiterung gab es zunächst eine asymmetrische Liberalisierung dahingehend, dass die sensiblen Industriegüter und auch einige Agrargüter später liberalisiert wurden als andere Produkte, dennoch wurde die Freihandelszone verwirklicht.

Was die *Zeitkonsistenz* anlangt, so sind entweder die a priori festgelegten Zeitrahmen durchbrochen oder von Anfang an wie bei AFTA nach Einkommensniveaus von Ländern gestaffelt worden. Die EU hat diese Zeitkonsistenz zwar im Freihandelsabkommen, aber nicht bei der Vollmitgliedschaft (offenes Beitrittsdatum) erreicht, während NAFTA die Zeitpläne bislang eingehalten hat. Bedenklich ist die auch aus der multilateralen Handelsordnung bekannte Tendenz, die Endpunkte der Liberalisierung an Einkommensniveaus festzumachen, die willkürlich sind. So erscheint es nach dem Einkommensniveau nicht schlüssig, warum innerhalb der AFTA Vietnam einen längeren Zeitraum zur Verwirklichung des Abbaus von Zöllen erhält als Indonesien.

Was die Frage der *Kompatibilität mit anderen Politiken* anlangt, so ist dieses Kriterium vor allem bei Mercosur durch die Unvereinbarkeit der Handelsliberalisierung mit den polaren Wechselkursregimen Argentiniens und Brasiliens verletzt. Dieses Urteil schließt in abgeschwächter Form auch AFTA ein, die zwar eine freie Investitionszone anstrebt, dies aber dadurch zunichte macht, dass sie keinen freien Handel mit Dienstleistungen zulässt. Der freie Dienstleistungshandel und die damit erforderliche Freizügigkeit von Arbeit ist im übrigen in allen Integrationsgemeinschaften, auch bei der EU-Osterweiterung, ein Desideratum, soweit er mit restriktiven Migrationspolitiken kollidiert. Die gemeinsame Agrarmarktpolitik hat im übrigen bei der EU-Osterweiterung zu Konflikten mit den Beitrittskandidaten geführt, da ein freier Handel die Importe der Beitrittskandidaten von subventionierten Agrarerzeugnissen aus den Altmitgliedern anschwellen ließ und daraufhin Polen zu Abwehrmaßnahmen veranlasst hat. Werden die Beitrittskandidaten Vollmitglieder, so würde für sie das Regelwerk der Gemeinsamen Agrarpolitik gelten mit der Konsequenz, dass es in den neuen Mitgliedsländern zu Preissteigerungen kommen würde, die Produktion ausgedehnt und der Verbrauch eingeschränkt würde. Dies hätte Konsequenzen für den Handel mit der EU wie für den EU-Haushalt, der wahrscheinlich schrumpfen würde. Dem stünden erhebliche Haushaltsbelastungen aufgrund der durch die Preissteigerungen angeregten Produktionsüberschüsse entgegen. Eine Kompatibilität zwischen Handel, Agrarmarktpolitik und Haushaltsdisziplin wäre somit nicht gegeben. Einzig bei der NAFTA erscheint die Kompatibilität mit anderen Politiken gegeben, auch wenn der Freihandel als Hebel eingesetzt

---

<sup>13</sup> Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) wird wie im GATT üblich nicht als Handelspolitik im engeren Sinne verstanden.

wurde, um Mexiko zu einer Anhebung der eigenen Umweltstandards zu bewegen. Der Vertrag zeigt aber keine direkte Verknüpfung zwischen beiden Zielen.

Das Kriterium „*ein Ziel, ein Instrument*“ wird bei den drei Gemeinschaften, die lediglich Handelsliberalisierung als Ziel haben, erfüllt, nicht jedoch bei der EU. Sie geht in ihrem Zielkatalog weit über den Handel hinaus und strebt auch Ziele der Einkommenskonvergenz bzw. der Vereinheitlichung des gesamten wirtschaftspolitisch relevanten Regelwerks an.

Das Kriterium *Wettbewerbsprinzip* wird danach beurteilt, ob die Gemeinschaften entweder Binnenzollsurrogate eingeführt (Mercosur) oder folgenlose Abweichungen vom Liberalisierungsfahrplan zugelassen (AFTA) haben oder es Mitgliedern ermöglichen, die sogenannten angewandten Zölle gegenüber Nichtmitgliedern anzuheben und damit zwischen Nichtmitgliedern und Mitgliedern in einer Art Grauzone zu diskriminieren. Dies trifft für Mexiko zu, das zwar nicht die WTO-gebundenen Zölle, aber die niedrigeren angewandten Zölle gegenüber der EU nicht aber gegenüber den NAFTA-Partnern nach Eintreten der Krise erhöhte (Nagarajan 1998). Dies wäre ein Fall für eine Streitschlichtung, da eines der drei Kriterien nach Art. XXIV GATT verletzt sein könnte. Was die Frage der *Selbstbindung in internationalen Regelsystemen* anlangt, so lässt sich dies für drei von vier Gemeinschaften noch nicht beweisen, da es noch nicht zu einer Streitschlichtung über die Kompatibilität der regionalen Vereinbarungen mit der multilateralen Handelsordnung gekommen ist. Wie oben ausgeführt, ist dies eine der Schwächen der WTO. Bei AFTA kann eine Selbstbindung auch deshalb nicht erfolgen, weil die Gemeinschaft nicht nach Art. XXIV notifiziert worden ist, sondern nach der erheblich permissiveren Ermächtigungsklausel von 1979, die die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im Falle regionaler Abkommen absicherte. AFTA braucht sich daher bislang nicht an die Bedingungen nach Art. XXIV gebunden zu sehen.

Insgesamt weisen sowohl der Alte als auch der Neue Regionalismus ordnungspolitische Defizite auf. Diese ähneln denjenigen, die sich auch in der multilateralen Handelsordnung zeigen: u.a. das Vermischen von mehreren inkompatiblen Zielen, die Ungleichbehandlung von Gütern und die exzessive Duldung von Ausnahmetatbeständen wie Notfallklauseln und Länderprivilegien.

## **5. Regionale Abkommen als Wegbereiter für multilaterale Abkommen?**

Die bisher behandelten Verstöße regionaler Integrationen gegen das Prinzip der Nichtdiskriminierung und damit gegen das „first best“ des weltweiten Freihandels bilden die potentiellen negativen Effekte des Regionalismus. Je stärker sie ausgeprägt sind, um so problematischer fällt ihre Beurteilung aus ordnungspolitischer Sicht aus. Einige Autoren – wie z.B. *Bhagwati* (1995) oder *Bagwell* und *Staiger*<sup>14</sup> – kommen aufgrund der negativen Effekte der PIAs, die auch mögliche negative Nebenwirkungen für das multilaterale Handelssystem umfassen können, eher zu einer negativen Gesamtbeurtei-

---

<sup>14</sup> Anstelle zahlreicher Artikel der beiden Autoren sei hier auf ihr in Kürze erscheinendes Buch (*Bagwell* und *Staiger* 2001) verwiesen.

lung regionaler Integrationsabkommen.<sup>15</sup> Demgegenüber weisen andere Autoren – wie etwa *Ethier* (1998a,b) oder *Lawrence* (1996) – auf potentielle positive Effekte regionaler Integrationsabkommen für das multilaterale Welthandelssystem hin. Aus systemischer Sicht darf nicht übersehen werden, dass es einen Ausleseprozess von untereinander im Wettbewerb stehenden Integrationsformen gibt, woraus sich positive Effekte sowohl für die beteiligten Länder als auch für das Welthandelssystem an sich ergeben können. So können regionale Integrationsabkommen als Wegbereiter für das multilaterale Handelssystem angesehen werden, die eine Erweiterung und Vertiefung des multilateralen Systems erleichtern. Hier lassen sich zwei Argumentationslinien unterscheiden: Zum einen können PIAs kleinen reformwilligen Ländern den Zugang zu ausländischen Direktinvestitionen erleichtern; zum anderen können sie eine Pfadfinderfunktion für die Lösung neuer Herausforderungen ausüben, denen sich das multilaterale Handelssystem gegenüber sieht.

Die erste Argumentationslinie wird vor allem von *Ethier* (1998a,b) vertreten. Seine Einschätzung beruht auf der Beobachtung, dass sich die internationalen Rahmenbedingungen des Neuen Regionalismus gegenüber denen zur Zeit des Alten Regionalismus in bedeutender Hinsicht verändert haben. So ist die multilaterale Handelsliberalisierung wesentlich weiter fortgeschritten; viele der weniger entwickelten Länder haben ihre auf Autarkie gerichtete marktfeindliche Politikausrichtung aufgegeben und versuchen nun, dem multilateralen Handelssystem beizutreten; und die Rolle von ausländischen Direktinvestitionen ist gegenüber den Tagen des Alten Regionalismus markant gestiegen. Unter diesen veränderten internationalen Rahmenbedingungen besteht für die kleinen, reformwilligen Länder ein großer Anreiz, mit großen, entwickelten Ländern (oder mit aus solchen bestehenden PIAs) regionale Integrationsabkommen zu schließen, wie man sie vielfach im Neuen Regionalismus beobachten kann. Das kleine Land kann durch ein solches PIA nämlich Direktinvestitionen aus dem großen Land attrahieren, weil Direktinvestoren nun den präferenziellen Zugang zum Markt des großen, entwickelten Landes ausnutzen können. Durch die technische Unteilbarkeit von Direktinvestitionen können kleine Integrationspartner ein Investitionsvolumen aus dem Ausland attrahieren, das über das hinausgeht, was normalerweise durch die Binnenmarktgröße des Landes vorgezeichnet wäre. Durch die Attrahierung ausländischer Direktinvestitionen werden die Erfolge des kleinen reformierenden Landes gestärkt und damit die Reformanstrengungen gefestigt. Dadurch werden aber wiederum seine Anstrengungen begünstigt, dem multilateralen Handelssystem beizutreten – und ein solcher Beitritt ist in *Ethiers* Modell vor allem deshalb wünschenswert, weil das multilaterale System die mit international steigenden Skalenerträgen verbundenen Externalitäten zu endogenisieren vermag. Damit wird das regionale Integrationsabkommen für das kleine Land zum Sprungbrett für eine weitergehende Bindung an das multilaterale System, und das Aufkommen der PIAs ist nur ein Zeichen für die zunehmende Attraktivität und damit den Erfolg der multilateralen Liberalisierung. In dieser Betrachtungsweise ist der Regionalismus dem Multilateralismus endogen: Er ist eine direkte Folge des Erfolgs der multilateralen

---

<sup>15</sup> Zur Fragestellung des Verhältnisses zwischen Regionalismus und Multilateralismus siehe allgemein den Beitrag von *Kaiser* in diesem Band sowie *Krueger* (1999), *Panagariya* (2000) und *Winters* (1999).

Liberalisierung.<sup>16</sup> Bei den neuen PIAs handelt es sich dann zumeist um relativ bescheidene, einseitige Liberalisierungsabkommen, durch die sich die reformwilligen kleinen Länder den Zugang zum größeren Land und einer damit zumeist verbundenen tieferen Integration „erkaufen“. Insofern kommt es zu einem Wettbewerb der kleinen Länder um ein bilaterales „Andocken“ an die Naben der Nabe-Speichen-Systeme.

Abgesehen von dieser auf PIAs zwischen Reformstaaten und großen entwickelten Ländern zielenden Argumentationslinie ist aus systemischer Sicht noch eine zweite zu betonen, die für die Weiterentwicklung der Welthandelsordnung in einer dynamischen Welt einige Bedeutung erlangen kann. So können regionale Integrationsabkommen eine Pfadfinderfunktion bei der Lösung neuer Problemstellungen haben, indem der Wettbewerb zwischen verschiedenen Integrationsformen als wissensgenerierender Prozess à la *Hayek* (1968) fungieren kann. Ihren Ursprung hat diese Möglichkeit in zwei Charakteristika, die regionale Integrationsabkommen von multilateralen Abkommen unterscheiden: Zum einen weisen PIAs quasi definitionsgemäß eine weit geringere Anzahl an Mitgliedern auf als multilaterale Abkommen. So hat die WTO mittlerweile 144 Mitgliedsstaaten (Stand: 1. Januar 2002). Zum anderen besteht innerhalb von PIAs in den meisten Fällen eine weit höhere Homogenität der Partner als in multilateralen Abkommen. Aus diesen Charakteristika ergeben sich drei Konsequenzen: Erstens ist es in relativ kleinen, homogenen Gruppen leichter, zu Verhandlungsergebnissen zu kommen. Bei einer geringeren Anzahl von Verhandlungspartnern gibt es meist nur eine geringere Anzahl unterschiedlicher Meinungen, und durch die relative Homogenität der Verhandlungspartner sind die Meinungsunterschiede zumeist relativ gering. Zweitens sind die Durchsetzungskosten von Vereinbarungen (enforcement costs) in den PIAs meist geringer als im multilateralen System. Die Überwachung der Regeleinhaltung ist in kleinen Gruppen einfacher, und man kann Abweichler leichter zur Verantwortung ziehen. Vielleicht ist der gestiegene Regionalismus auch insofern endogen zum Multilateralismus, diesmal aber nicht aufgrund der Erfolge, sondern aufgrund der Schwächen des multilateralen Systems:<sup>17</sup> Die Durchsetzungskosten der WTO haben sich oftmals als sehr hoch erwiesen; Verhandlungen bei der WTO können sich lange hinziehen, und vor allem aufgrund unterschiedlicher Verhandlungsmacht der beteiligten Parteien kommt es oft dazu, dass sogar rechtskräftig für gegen WTO-Regeln verstoßend erklärte Praktiken in kaum abgewandelter Form jahrelang aufrechterhalten werden. Wäre die Durchsetzung von Handelsregeln in der WTO besser, wären die Vorteile des Regionalismus vermutlich geringer. Drittens kann in den kleineren, relativ homogenen Gruppen der PIAs zumeist über mehr Themen verhandelt werden. Dies führt dazu, dass die regionalen Abkommen gerade im Neuen Regionalismus oft weit über Themen der Handelsliberalisierung hinausgehen und damit zu einer tieferen Integration weiterer Politikbereiche führen (sogenannte „deep integration“). Dieses gerade im Neuen Regionalismus bedeutende Element be-

---

<sup>16</sup> Weitere Versuche, den Anstieg des Regionalismus endogen zu erklären, sind *Baldwins* (1997) „Domino-Theorie“ und *Freunds* (2000) Theorie der endogenen Bildung präferenzzieller Handelsabkommen.

<sup>17</sup> Ähnlich argumentieren etwa *Srinivasan et al.* (1993), dass der Anstieg des Regionalismus zum Teil der Frustration über den relativ langsamen Fortschritt bei der multilateralen Liberalisierung zuzuschreiben ist.

deutet, dass dieser gerade das verwirklichen könnte, was die Väter des GATT bei der Formulierung der Ausnahmebestimmungen von Art. XXIV GATT ursprünglich intendiert hatten.

Aufgrund der Möglichkeit einer schnelleren Entscheidungsfindung, einer besseren Entscheidungsdurchsetzung und einer umfangreicheren Themenabdeckung können regionale Integrationsabkommen eine „Pfadfinderfunktion“ für das multilaterale System ausüben: In den unterschiedlichen PIAs werden verschiedene Lösungsmöglichkeiten für sich neu ergebende Themengebiete ausgelotet. Zukünftige multilaterale Verhandlungsrunden können dann auf die Erfahrungen der regionalen Abkommen zurückgreifen. So konnten zum Beispiel die Erfahrungen der EU bei der Dienstleistungsliberalisierung im Rahmen des Binnenmarktprogramms und die Erfahrungen der Freihandelsabkommen zwischen Kanada und der Vereinigten Staaten (FTA) und zwischen Australien und Neuseeland (CER) in die multilateralen Verhandlungen des GATS einfließen. Dies wird etwa in der Einschätzung von *Hoekman* und *Sauvé* (1994, S. 314) deutlich, dass das GATS „clearly built upon the experiences gained in achieving progressive liberalization within the EU, the FTA and CER“. Dies gilt etwa für die Erfahrungen der EU bezüglich der Bedeutung von Niederlassungsrechten und von Regeln für Lizenzierung, Akkreditierung, gegenseitiger Anerkennung und Harmonisierung von Standards. Der FTA folgte das GATS im Einsatz einer Positivliste für zu behandelnde Themen, und der CER bei der Unterscheidung zwischen Inländerbehandlung und Marktzugang. In die multilateralen Verhandlungen der WTO sind beispielsweise auch die Erfahrungen der NAFTA bei der Behandlung von Umwelt-Themen eingeflossen. In Zukunft könnten bei der Ausarbeitung von Regelsystemen für die Neue Ökonomie wie etwa der Liberalisierung des Internethandels und weiterer Netzwerküter der Erfahrungen verschiedener regionaler Integrationsabkommen dienstbar gemacht werden und so zu besseren Ergebnissen führen. Gleiches gilt beispielsweise bei Themen wie einer zunehmenden Faktormobilität oder auch dem Schutz geistiger Eigentumsrechte. Als Wegbereiter multilateraler Liberalisierung können regionale Abkommen – so die Verfechter des neuen Regionalismus – als treibende Kraft bei der Öffnung der Märkte für internationalen Handel fungieren.

Da das multilaterale Handelssystem ein gewisses Maß an Freiheit des internationalen Handels ermöglicht hat, stehen die Volkswirtschaften, die die verschiedenen PIAs ausmachen, im Wettbewerb untereinander. Wer es schafft, in „seinem“ PIA die besten Regeln aufzubauen, hat also einen Vorteil im weltweiten Wettbewerb. Insofern besteht ein „Wettbewerb der institutionellen Regelungen“ der verschiedenen PIAs, der Wissen über den relativen Erfolg unterschiedlicher Regelsysteme generieren kann. Dieses Wissen kann nicht nur in den PIAs mit den relativ ineffektiveren Regelsystemen dienstbar gemacht werden – wie es etwa wiederum bei der Liberalisierung im Dienstleistungsbereich beobachtet werden konnte (vgl. *Hoekman* und *Sauvé* 1994) –, sondern auch bei der Weiterentwicklung des multilateralen Systems. Über den Wettbewerb der regionalen Integrationsabkommen untereinander hinaus kann auch der Wettbewerb zwischen regionalen Integrationsabkommen auf der einen und multilateralen Abkommen auf der anderen Seite als ein durchaus fruchtbares, belebendes Prinzip für die weltwirtschaftliche Ordnung gesehen werden. Geht es im multilateralen System aufgrund der schwierigen Verhandlungen zwischen unzähligen heterogenen Mitgliedstaaten und einer schwa-

chen Durchsetzung einmal geschlossener Abkommen mit der Liberalisierung nicht voran, so wenden sich viele Länder zunehmend den regionalen Integrationen zu, in denen eine Entscheidungsfindung und -durchsetzung zumeist leichter fällt. Damit hat das multilaterale System Anreize, den regionalen Liberalisierungsanstrengungen nachzukommen, um nicht zur relativen Bedeutungslosigkeit zu verkommen.

## 6. Zur Sequenz zwischen realwirtschaftlicher Integration und monetärer Kooperation

Im vorliegenden Beitrag wurden insbesondere realwirtschaftliche Integrationsabkommen behandelt. In Abschnitt 4 wurde bereits auf die Unvereinbarkeit von PIAs mit konträren makroökonomischen Politiken einzelner Partner hingewiesen, wie sie sich innerhalb des Mercosur gezeigt haben. Daraus kann die Frage abgeleitet werden, ob eine frühe monetäre Kooperation beispielsweise durch gemeinsame Wechselkursanker die Handelsintegration fördern kann. Weiter geht eine andere Frage: Sollte nicht angesichts des Bedeutungszuwachses von internationalen Finanzströmen gegenüber den Leistungsbilanztransaktionen der monetären Kooperation grundsätzlich der Vorrang vor der Handelsintegration eingeräumt werden, weil die mit den Finanzströmen verbundene Volatilität Handelsintegration per se tangieren kann?

Diese Frage ist nicht neu. Das Modell der Europäischen Integration hat über lange Jahre hinweg der sogenannten Krönungstheorie den Vorzug gegeben. Die Vertiefung der Güter- und Faktormarktintegration über die bekannten vier Stufen hinweg würde am Ende eines Prozesses hin zu binnenmarktähnlichen Verhältnissen die monetäre Integration als relativ leicht zu bewältigende Krönung des gesamten Integrationsprozesses erscheinen lassen (so etwa bei *Vickerman* 1992). Allerdings wurde in der zweiten Stufe des Weges zur Währungsunion auch argumentiert, dass die Ankündigung einer Nichtbeteiligung von Ländern an der ersten Runde der Mitgliedschaft in der Währungsunion nicht nur den Prozess der realwirtschaftlichen Integration dieser Länder in die Kerngruppe gefährden würde, sondern auch das bisher Erreichte an realwirtschaftlicher Integration (so etwa bei *DeGrauwe* 1997). Monetäre Integration erscheint in dieser Sicht nicht als Krönung, sondern als Vehikel für weitere realwirtschaftliche Integration und deren Unumkehrbarkeit. Aus den Schwellenländern kommt nach den Finanzkrisen der letzten Jahre die noch über die Vehikeltheorie hinausreichende Forderung, monetäre Zusammenarbeit bereits dann zu starten, wenn sich die Handelsintegration noch in den Anfängen befindet, so innerhalb des Mercosur oder innerhalb Ostasiens.<sup>18</sup>

Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, die Frage der optimalen Sequenz weiter auszuleuchten, doch lässt sich unschwer erkennen, dass die regionale monetäre Kooperation künftig mehr Aufmerksamkeit erhalten wird. Zum einen kann die Existenz der EMU wie die Römischen Verträge in den 50er Jahren eine Vorbildfunktion für andere regionale Vereinbarungen erfüllen. Zum anderen wächst der Wunsch, sich vorbeugend gegen nationale Finanzkrisen und deren regionale Verbreitung nicht allein mit

---

<sup>18</sup> Die sogenannte Chiang Mai Initiative, die nach der Asien-Krise von 1997 von der Asiatischen Entwicklungsbank angestoßen wurde, sieht gegenseitige Unterstützungsverpflichtungen bei Zahlungsbilanzkrisen als Ausgangspunkt für monetäre Kooperation vor.



dem Instrumentarium des IWF zu wappnen, sondern auch mit regionalen Vereinbarungen. Zum jetzigen Zeitpunkt sprechen die wirtschaftliche Heterogenität der Länder, die Gefahr asymmetrischer Schocks, die Anfälligkeit derartiger Abkommen gegenüber Tests auf ihre Glaubwürdigkeit und die geringen Kosten eines Bruchs regionaler monetärer Kooperationsvereinbarungen dafür, dass die Vorbildfunktion Europas in der monetären Integration ähnlich illusorisch ist wie bei der realwirtschaftlichen Integration seit den 50er Jahren.

## Literatur

- Bagwell, Kyle* und *Robert W. Staiger* (2000), GATT-Think, National Bureau of Economic Research Working Paper 8005, Cambridge/Mass.: NBER.
- Bagwell, Kyle* und *Robert W. Staiger* (2001), The Economics of the World Trading System, Manuskript, Oktober, erscheint bei: Cambridge/Mass.: M.I.T. Press.
- Baldwin, Richard E.* (1997), The Causes of Regionalism, in: *The World Economy*, Bd. 20, H. 7, S. 865-888.
- Bhagwati, Jagdish* (1968), Trade Liberalization Among LDCs, Trade Theory and GATT Rules, in: *J.N. Wolf* (Hrsg.), Value, Capital and Growth, Oxford: Oxford University Press, S. 21-43.
- Bhagwati, Jagdish* (1995), U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas, in: *Jagdish Bhagwati* und *Anne O. Krueger* (Hrsg.), The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements, Washington, D.C.: American Enterprise Institute Press, S. 1-18.
- Bhagwati, Jagdish, David Greenaway* und *Arvind Panagariya* (1998), Trading Preferentially: Theory and Policy, in: *Economic Journal*, Bd. 108, Juli, S. 1128-1148.
- Bhagwati, Jagdish* und *Arvind Panagariya* (1996), The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends, in: *American Economic Review*, Bd. 86, H. 2, S. 82-87.
- Cooper, Charles A.* und *Benton F. Massell* (1965), Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 73, H. 5, S. 461-476.
- Corden, W. Max* (1972), Economies of Scale and Customs Union Theory, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 80, H. 3, S. 465-475.
- DeGrauwe, Paul* (1997), The Prospects of a Mini Currency Union in 1999, in: *Horst Siebert* (Hrsg.), Quo Vadis Europe?, Tübingen: Mohr, S. 275-298.
- Ethier, Wilfred J.* (1998a), The New Regionalism, in: *Economic Journal*, Bd. 108, Juli, S. 1149-1161.
- Ethier, Wilfred J.* (1998b), Regionalism in a Multilateral World, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 106, H. 6, S. 1214-1245.
- Freund, Caroline* (2000), Multilateralism and the Endogenous Formation of Preferential Trade Agreements, in: *Journal of International Economics*, Bd. 52, H. 2, S. 359-376.
- GATT (1992), Trade Policy Review, United States, Vol. II, Geneva.
- Hayek, Friedrich August von* (1968), Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge N.F. 56, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Hertel, Thomas W., Terrie Walmsley* und *Ken Itekura* (2001), Dynamic Effects of the „New Age“ Free Trade Agreement Between Japan and Singapore, in: *Journal of Economic Integration*, Bd. 16, H. 4, S. 446-484.

- Hoekman, Bernard und Pierre Sauvé* (1994), Regional and Multilateral Liberalization of Service Markets: Complements or Substitutes?, in: *Journal of Common Market Studies*, Bd. 32, H. 3, S. 283-317.
- Johnson, Harry* (1965), An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Unions, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 73, H. 3, S. 256-283.
- Johnson, Harry* (1967), *Economic Policies Towards Less Developed Countries*. Washington: Brookings.
- Krueger, Anne O.* (1999), Are Preferential Trading Arrangements Trade-Liberalizing or Protectionist?, in: *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 13, H. 4, S. 105-124.
- Krugman, Paul* (1989), *Is Bilateralism Bad?*, National Bureau of Economic Research Working Paper 2972, Cambridge/Mass.: NBER.
- Langhammer, Rolf J.* (1999), Regional Integration APEC Style: Lessons from Regional Integration EU Style, in: *ASEAN Economic Bulletin*, Bd. 16, H. 1: S. 1-19.
- Langhammer, Rolf J. und Ulrich Hiemenz* (1990), *Regional Integration among Developing Countries*, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Lawrence, Robert Z.* (1996), *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington D.C.: Brookings.
- Lipsey, Richard G.* (1957), The Theory of Customs Union: Trade Diversion and Welfare, in: *Economica*, Bd. 24, H. 93, S. 40-46.
- Nagarajan, Nigel* (1998), *Regionalism and the WTO*, Economic Papers 128, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels: EU.
- Panagariya, Arvind* (2000), Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments, in: *Journal of Economic Literature*, Bd. 38, June, S. 287-331.
- Roessler, Frieder* (1993), The Relationship between Regional Integration and the Multilateral Trade Order, in: *Kym Anderson und Richard Blackhurst* (Hrsg.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York: Harvester Wheatsheaf, S. 311-325.
- Srinivasan, T.N., John Whalley und Ian Wooton* (1993), Measuring the Effects of Regionalism on Trade and Welfare, in: *Kym Anderson und Richard Blackhurst* (Hrsg.), *Regional Integration and the Global Trading System*, New York: Harvester Wheatsheaf, S. 52-79.
- United States Trade Representative (USTRA)* (2001), *Trade Policy Agenda for 2001 and the 2000 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, March, Washington D.C., Website: [www.ustr.gov/reports/2001.html](http://www.ustr.gov/reports/2001.html).
- Vickerman, Roger W.* (1992), *The Single European Market*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Viner, Jacob* (1950), *The Customs Union Issue*, New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Winters, L. Alan* (1999), Regionalism vs. Multilateralism, in: *Richard Baldwin, Daniel Cohen, Andre Sapir und Anthony Venables* (Hrsg.), *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, S. 7-49.
- Wonnacott, Ronald J.* (1996), Free-Trade Agreements: For Better or Worse?, in: *American Economic Review*, Bd. 86, H. 2, S. 62-66.
- World Trade Organization (WTO)* (2000), *Mapping of Regional Trade Agreements*, Committee on Regional Trade Agreements, Note by the Secretariat, WT/REG/W/41, October, Geneva, Website: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/wtregw41\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/wtregw41_e.doc).