

Langhammer, Rolf J.

**Book Part — Accepted Manuscript (Postprint)**

Jeder macht was er will, keiner macht was er soll: zur permissiven Haltung der Welthandelsordnung gegenüber regionalen Integrationsabkommen und deren Kosten

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Langhammer, Rolf J. (2005) : Jeder macht was er will, keiner macht was er soll: zur permissiven Haltung der Welthandelsordnung gegenüber regionalen Integrationsabkommen und deren Kosten, In: Freytag, Andreas (Ed.): Weltwirtschaftlicher Strukturwandel, nationale Wirtschaftspolitik und politische Rationalität: Festschrift für Juergen B. Donges zum 65. Geburtstag, ISBN 3-87427-090-4, Kölner Univ.-Verl., Köln, pp. 203-221

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3784>

**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.*

# **Jeder macht was er will, keiner macht was er soll:**

Zur permissiven Haltung der Welthandelsordnung gegenüber  
regionalen Integrationsabkommen und deren Kosten

von

Rolf J. Langhammer

In: Andreas Freytag (Hrsg.) *Weltwirtschaftlicher Strukturwandel, Nationale  
Wirtschaftspolitik und Politische Rationalität*. Festschrift für Juergen F. Donges, Kölner  
Universitätsverlag 2005, S. 203-221.

## **I. Das Problem**

Gut eine Dekade nach dem Inkraftsetzen des Vertrages über die Gründung der Welthandelsorganisation WTO gilt eine verbesserte Streitschlichtung, derzufolge – im Gegensatz zur Regelung im GATT – auch Entscheidungen gegen eine beklagte Partei verhängt und nicht von ihr blockiert werden können, als wichtiger Aktivposten im Kampf gegen ein Aufweichen des Diskriminierungsverbots. Im Einzelnen betrifft dies das Durchsetzen der Meistbegünstigung (sogenannte horizontale Nichtdiskriminierung oder Gleichbehandlung von WTO-Mitgliedern) und der Inländerbehandlung (sogenannte vertikale Nichtdiskriminierung oder Gleichbehandlung von ausländischen und inländischen Anbietern auf den inländischen Märkten).

Dieses Lob, die WTO hätte für mehr Regeldisziplin gesorgt, gilt explizit nicht für zwei Bereiche, die Sonderbehandlung für Entwicklungsländer (special and differential treatment) und die Gründung von Freihandelszonen (FHZs) und Zollunionen (ZUs) nach Art. XXIV GATT. Was den ersten Bereich anlangt, so können Entwicklungsländer, insbesondere die ärmsten unter ihnen, sowohl auf dauerhaften bevorzugten Zugang zu den Industrieländermärkten (Allgemeine und regionenspezifische Zollpräferenzen) pochen als auch für die eigene Handelspolitik Ausnahmen von der Umsetzung multilateral vereinbarter Handelserleichterungen beanspruchen. Damit wird das in der Welthandelsordnung eigentlich dominierende allokativen Ziel durch distributive Nebenbedingungen verwässert und sorgt für Zielkonflikte. Das Prinzip: ein Ziel, ein Regelwerk gilt nicht mehr.<sup>1</sup>

Was den zweiten Bereich anlangt, so hatten die Gründungsnationen des GATT die Möglichkeit, Freihandelszonen und Zollunionen vom Meistbegünstigungsgebot zu befreien,

---

<sup>1</sup> Zur Analyse von Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten einer besonderen Rücksichtnahme auf die Probleme von Entwicklungsländern siehe Hoekman et al. 2004. Die Autoren schlagen anstelle nicht-reziproker Präferenzen die Beschränkung von Sonderbehandlungen auf die ärmsten Länder, finanzielle Unterstützung zur Beseitigung von Exporthemmnissen sowie die Konzentration von Handelszugeständnissen auf die Sektoren vor, in denen die ärmsten Länder komparative Kostenvorteile besitzen.

als eine Ausnahme verstanden, in denen Länder ihre für den Handel relevanten Wirtschaftspolitiken so eng mit einander verzahnen, dass diese als eine einheitliche Politik gegenüber Dritten angesehen werden könnten. In der Nachkriegszeit gab es dazu Beispiele von Zollterritorien aber auch das Beispiel der Handelspolitik Belgiens und Luxemburgs.<sup>2</sup> Die Gründungsnationen konnten nicht vorhersehen, dass beginnend mit den Römischen Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am 1.1.1958 bis zum September 2001 insgesamt 142 neue regionale Handelsabkommen beim GATT bzw. der WTO angemeldet wurden, davon über 65 vH in den Neunziger Jahren (Langhammer, Wößmann 2002: 376-377). Die meisten von ihnen (122) wurden zwar unter Art. XXIV GATT angemeldet und nur 19 unter der permissiven sogenannten Ermächtigungsklausel (Decision of the GATT Council on Differential and More Favourable Treatment (Enabling Clause)) von 1979 als Abkommen unter Entwicklungsländern mit noch geringeren Anforderungen an die Vereinbarkeit mit der Meistbegünstigung. Daraus aber zu schließen, dass die beiden wichtigsten Kautelen des Art. XXIV GATT, die allgemeine Belastung durch Zölle und andere Handelsmaßnahmen dürfe nach Abschluss eines Abkommen nicht höher oder einschränkender sein als vor dem Abschluss und der Protektionsabbau innerhalb des Integrationsgebietes solle annähernd den gesamten Handels umfassen, beachtet beziehungsweise einer Prüfung durch das GATT oder die WTO unterzogen worden wäre, ist irrig. Weder kam je ein Prüfungsausschuss der beiden Einrichtungen zu dem eindeutigen und endgültig verabschiedeten Ergebnis, dass ein Abkommen GATT bzw. WTO-widrig gewesen sei.<sup>3</sup> Noch wurden jemals Retorsionsmaßnahmen gegen die Mitglieder eines Abkommen legitimiert. Sampson (1996: 90) nennt die Geschichte dieser Arbeitsgruppen „one of the most unsatisfactory of all GATT procedures“.<sup>4</sup> Der jährliche WTO-Rechenschaftsbericht für das Jahr 2003 (WTO 2003: 111) kommt zu keinem erfreulicheren Ergebnis:

*“The Committee on Regional Trade Agreements (CRTA), the body entrusted with verifying the compliance of RTAs with the relevant WTO provisions, continued its examination of RTAs in 2002. However, the CRTA made no further progress on its mandate of consistency assessment, due to long-standing institutional, political and legal difficulties. Since the*

---

<sup>2</sup> Snape (1993: 283) nennt als Intentionen der frühen GATT-Phase die Vollendung einer vollständigen Zollunion (nicht aber die Freihandelszone) als Modellfall für eine größere Attraktivität des „Klubs“ GATT. Diese Ausnahme sei allerdings ursprünglich nur mit der Maßgabe gewährt worden, die der Zollunion nicht angehörenden GATT-Mitglieder nicht schlechter zu stellen. Dieses Ziel sei durch laxen Handhabung der Regeln des Art. XXIV GATT klar verfehlt worden. Siehe hierzu auch McMillan (1993), der die Kompatibilität von regionalen Abkommen mit dem Nichtdiskriminierungsgebot daran messen will, ob sie zu weniger Handel zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern führen. Wenn dies nicht der Fall ist, seien Abkommen nicht schädlich.

<sup>3</sup> Siehe hierzu auch ausführlich Zimmermann 1999: S. 251.

<sup>4</sup> In der GATT-Zeit wurde in über 80 Arbeitsgruppen lediglich das Abkommen zwischen den nach 1990 neu gegründeten Tschechischen und Slowakischen Republiken über die Einrichtung einer Zollunion als GATT-konform angesehen.

*establishment of the WTO, Members have been unable to reach consensus on the format, let alone the substance, of the reports on any of the examinations entrusted to the CRTA”.*

Selbst im Falle der EWG konnte eine vom GATT eingesetzte Arbeitsgruppe nicht zu einem klaren Ergebnis zugunsten der Vereinbarkeit der EU mit Art. XXIV GATT kommen. Restzweifel an der Vereinbarkeit sind dabei früh auch in der Wissenschaft geäußert worden. So bezeichnete Donges (1981: 11) die EU als “the not-so-perfect customs union”. Dahinter stand die Tatsache, dass bis zur (institutionellen) Vollendung des Binnenmarktprogramms Ende 1992 Mitgliedsstaaten nach Art. 115 EWG-Vertrag die Möglichkeit besaßen, aus der gemeinsamen Handelspolitik auszuscheren und temporär nationale mengenmäßige Beschränkungen einzuführen, zu deren Umsetzung Binnenkontrollen erforderlich waren. Übrig blieben nach 1992 zunächst noch nationale Beschränkungen für Textilien und Bekleidung, japanische Kraftfahrzeuge (bis Ende 1999) und schließlich noch für Bananen. Während mit dem Ende von Ausgleichszahlungen für Wechselkursverschiebungen beim “grünen Dollar”, der Verrechnungswährung im Agrarbereich, die Zollunion auch im Agrarbereich verwirklicht wurde, kann von einer Zollunion im Handel mit Dienstleistungen solange nicht gesprochen werden, wie sektorspezifische Konzessionen nach EU-Mitgliedsstaaten differieren. Dies war auch noch der Fall, als die EU ihre Angebote zur Dienstleistungsliberalisierung in der Doha-Runde offerierte und den EU-Mitgliedern Sonderregelungen zugestanden wurden (Langhammer 2005). Pelkmans (1997: 108) spricht in diesem Fall von „uncommon market“ und stützt diese Aussage auf das Beispiel einer großen Anzahl länderspezifischer Beschränkungen bei freien Berufen, deren Dienstleistungen wegen Niederlassungsbeschränkungen und Maßnahmen beim grenzüberschreitenden Handel nicht frei gehandelt werden konnten. Infolgedessen konnte man die EU auch nicht als Freihandelszone im Dienstleistungshandel bezeichnen.

Kapitel II stellt Erklärungsansätze vor, warum es zu dieser permissiven Entwicklung kam und warum trotzdem die diskriminierenden Drittländerwirkungen gegenüber den Effizienzeffekten eines größeren Marktes in Grenzen gehalten werden konnten. Kapitel III diskutiert Therapieansätze, um der multilateralen Ordnung wieder mehr Durchschlagskraft zu verschaffen, während Kapitel IV sowohl Diagnose als auch Therapie vor dem Hintergrund technologischer Innovationen im Welthandel einordnet.

## **II. Unvollständige FHZs und ZUs: Warum gibt es sie und wem nützen sie? Einige Hypothesen**

### *1. Die sektorale Hypothese: Landwirtschaft und „sensible“ Industriesektoren*

Die meisten unvollständigen FHZs und ZUs unterwerfen den Handel mit Agrarprodukten, „strategischen“ Rohstoffen und einigen „sensiblen“ Industriegütern den gleichen Ausnahmebestimmungen wie dies in der multilateralen Handelsordnung geschieht. Im Gegensatz zur letzteren, bei der die Partner immer frei sind, bestimmte Produkte den Sonderregeln zu unterwerfen, solange diese Regeln für alle gelten und nicht eine implizite Bevorzugung der heimischen Produktion beinhalten, muss im Falle des Art XXIV GATT nachgewiesen werden, dass dieser Handel nicht „substantiell“ ist. Dies fiel in den meisten Fällen nicht schwer. Restriktionen gegenüber dem intraregionalen Agrarhandel waren häufig prohibitiv, mit der Folge, dass der Handel per definitionem gering blieb. Dahinter stand die These, dass auch in einer geschützten Gemeinschaft von relativ (im Vergleich zum Rest der Welt) homogeneren Mitglieder die Faktorausstattungsunterschiede so beträchtlich waren, dass eine Freihandelszone einen von intersektoraler Spezialisierung geprägten Handel gefördert hätte, der den Agrarsektor einiger Mitglieder erheblich hätte schrumpfen lassen. Hinzu kommt, dass der Agrarsektor zumeist das Rückgrat der Volkswirtschaften weniger entwickelter Mitglieder ist und diese bereits die Leidtragenden der Handelsumlenkung zugunsten der fortgeschritteneren Länder im Industriesektor sind. Die Einkommensdivergenz innerhalb einer Gemeinschaft würde damit größer (Venables 2003). Als Faustregel könnte gelten: Je größer der Anteil der immobilien Produktionsfaktoren in einem Sektor ist, desto schwerer ist der Anpassungsbedarf an internationale (auch regionale) Konkurrenz und desto mehr wächst der Widerstand gegen die Einbeziehung dieses Sektors in die FHZs und ZUs. Dieser Anteil ist in der Landwirtschaft und auch in den Industriezweigen mit wenig qualifizierten und daher auch regional wie sektoral immobilien Arbeitskräften besonders groß.

Hinzu kommt das politökonomische Argument, dass die Interessengruppen in diesen Sektoren (auch und gerade wegen der Immobilität der Produktionsfaktoren) niedrige Organisations- und Durchsetzungskosten aufweisen, Außenseiter in Schach halten beziehungsweise kompensieren können und politische Reputation bis hin zur Interessenvertretung durch ein eigenes Ministerium genießen. Dieses Argument hat auch in der multilateralen Handelsordnung Gültigkeit, in der diese Sektoren über lange Zeiträume hinweg Ausnahmeregelungen für sich beanspruchen konnten. Es zeigt sich also eine Parallelität von extra- und intra-regionalen Protektionsmustern in sektoraler Sicht.

Die Dehnbarkeit des Spektrums, für das Liberalisierungsregeln im intra-regionalen Handel vereinbart werden, zeigt sich auch in der Möglichkeit, den gesamten Handel zu liberalisieren, aber dann eben nicht vollständig, sondern nur zu einem bestimmten Prozentsatz (siehe

Bhagwati 1991: 68). Auch diese Vorgehensweise kann von Handelsdiplomaten als „substantiell“ interpretiert werden. Damit bliebe eine Protektionsmarge im intra-regionalen Handel größer als Null erhalten.

## 2. *Die Zeithypothese: Regionale Integration als Prozess*

Art. XXIV GATT definiert FHZs und ZUs als einen zeitintensiven Prozess, nicht als Ereignis. Damit stellt sich die Frage nach Zwischenlösungen (im GATT-jargon „interim arrangements“ genannt). Wie lange dieser Prozess dauern und unter welchen Bedingungen er ablaufen sollte, blieb offen, da in Art. XXIV GATT nur von einer „reasonable length of time“ die Rede ist. Diese Vorsicht erklärt sich aus dem Verständnis von Zeitinkonsistenz (time inconsistency) in der frühen Handelspolitik vieler Länder. Viele Regierungen litten unter mangelnder Glaubwürdigkeit mit der Folge, dass Liberalisierungsankündigungen entgegen den Versprechen nicht als dauerhaft angesehen wurden. Dahinter standen die wiederholten Marktöffnungs- und -schließungsepisoden von Ländern, die von Zahlungsbilanzproblemen und Wechselkursvolatilitäten getrieben wurden. Marktakteure antizipierten baldige Widerrufe von Marktöffnungen, zogen Importausgaben vor und belasteten somit die Zahlungsbilanz. Dies veranlasste Regierungen in einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung zur Rücknahme einer Liberalisierung. Selbst in jüngster Zeit sind derartige Episoden nicht ausgestorben, wie die wechselkursbedingten Eingriffe in den Binnenhandel innerhalb des lateinamerikanischen Integrationsverbundes Mercosur zwischen Argentinien und Brasilien gezeigt haben. Offensichtlich sind die Kosten der Zeitinkonsistenz in Gestalt von Handelsretorsionen in vielen Gemeinschaften so niedrig, dass nicht nur Zeitpläne auf dem Weg zu vollständigen FHZs und ZUs sondern auch Wort und Geist der Verträge sanktionslos verletzt werden können. In die Sprache des EU-Binnenmarktprogramms übersetzt würde dies lauten: The costs of non-Mercosur (oder anderer Integrationsabkommen) are low.

Die empirisch belegbare Tatsache, dass viele Abkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und alle Abkommen zwischen Entwicklungsländern den Zeitplan für die Vollendung einer Freihandelszone oder einer Zollunion nicht einhalten und auch nicht einhalten werden, rührt auch von der hohen Zeitpräferenz der politischen Entscheidungsträger her. Signifikante Veränderungen in der regionalen Handelsstruktur nach Umsetzung der ersten Liberalisierungsmaßnahmen in regionalen Gemeinschaften gründen sich zumeist auf statischen Preiseffekten und lenken somit Handel von Dritt- zu Partnerländern um beziehungsweise ersetzen heimische Produktion durch Handel mit Partnerländern. Die dynamischen Veränderungen in der Sektorstruktur, im Einkommen und im Wachstum nehmen längere Zeiträume in Anspruch. Am Anfang stehen daher häufig Marktverluste für Unternehmen einerseits, Zolleinnahmenverluste für Regierungen andererseits sowie Effizienzeinbußen gegenüber der Ausgangssituation, in der Partner- und Drittländer gleich

behandelt wurden. Diese zeitliche Verteilung von statischen Soforteffekten mit negativen Auswirkungen zumindest für einen Partner (zumeist den Schwächsten) und späteren ungewissen Positiveffekten hat häufig Verteilungskonflikte heraufbeschworen und Zeitpläne zum Einsturz gebracht. Frühe Negativwirkungen wurden extrapoliert und führten zu Integrationsrevisionen dergestalt, dass entweder neue Zeitpläne mit längeren Horizonten erstellt oder alte Zeitpläne durch Sonderregelungen für bestimmte Sektoren aufgeweicht wurden. Art. XXIV GATT bot sogar eine rechtliche Rechtfertigung, indem auf den fehlenden Zeitpunkt der Vollendung einer FHZ oder ZU hingewiesen werden konnte.

### *3. Die Heterogenitätshypothese: Das Fundament intensiver Beziehungen in der Vorintegrationsphase wird schwächer*

Der Trend der regionalen Handelsabkommen in den neunziger Jahren lässt zweierlei erkennen. Erstens, es dominieren bilaterale keine plurilateralen Freihandelsabkommen. Zweitens, der Stand der Güter- oder Faktormarktintegration vor Abschluss der Abkommen ist deutlich schwächer als bei den alten etablierten Abkommen. Ein Freihandelsabkommen zwischen Jordanien und den USA kann nicht auf einen derart intensiven langjährigen Nachbarschaftshandel basieren wie zwischen Belgien und Frankreich in der Vor-EWG-Phase. Gleichzeitig nehmen die Einkommensniveauunterschiede zwischen den Partnern ebenso zu wie die Unterschiede in der sektoralen Angebotsstruktur. Die Anfälligkeit der Partner gegenüber exogenen realwirtschaftlichen Schocks ist größer als in früheren Abkommen, und der Grad der Synchronisierung von zyklischen Schwankungen ist geringer. Dies gilt vor allem für Abkommen zwischen Industrie-, Transformations- und Entwicklungsländern. Angesichts dieser Unterschiede ist es auch nicht verwunderlich, dass die nationalen Protektionsniveau stärker differieren und daher die Einigung auf ein gemeinsames Protektionsniveau gegenüber Drittländern im Rahmen einer Zollunion erschwert wird.

Größere Unterschiede im Einkommensniveau und in der sektoralen Angebotsstruktur aber implizieren auch größere Schwierigkeiten in den Verhandlungen über den Binnenzollabbau, um zu einer Freihandelszone zu gelangen. Handelsstrukturen sind eher inter- als intra-industriell geprägt und rufen Interessengruppen auf den Plan, die sich gegen eine Tendenz zur vollständigen Spezialisierung zur Wehr setzen, weil sie die Existenz einer Branche durch Freihandel gefährdet sehen und darauf verweisen, dass die Mobilität der Produktionsfaktoren intra-industriell höher ist als inter-industriell. Die Wiedereinsetzung der Produktionsfaktoren in den Produktionsprozess sei bei inter-industrieller Spezialisierung deutlich schwieriger und langwieriger.

Kurz: eine zunehmende Heterogenität der Partner lässt Zeitpläne auf dem Weg zur Freihandelszone oder gar zur Zollunion unglaubwürdiger erscheinen als zu früheren Zeiten.

Sie werden daher zumeist auch gar nicht aufgestellt oder willkürlich auf Dekaden „gerundet“.<sup>5</sup>

#### 4. *Die Imitationsthese: „Kompetitiver Regionalismus“ als Instrument zur Herstellung gleicher Verhandlungsmacht*

Die Nachkriegsgeschichte der Freihandelszonen und Zollunionen ist durch den europäischen Integrationsprozess geprägt worden. Die EWG und später die EU haben diesen Prozess, so weit es in ihrer Macht stand, als Modell in andere Regionen, insbesondere Lateinamerika und Afrika, exportiert. Dies geschah auch dank der Vorstellung, die Abgabe von Souveränitäten an nicht-nationale Einrichtungen könnte wie in Europa zum Interessenausgleich beitragen und damit friedensstiftend wirken. Handelspolitik wurde und wird von der EU als Element einer Außen- und Sicherheitspolitik gesehen. Diesem Einfluss haben sich Drittländer daher nicht entziehen wollen, weil sie den Erfolg des europäischen Integrationsmodells auch für ihre Ansätze verwirklicht sehen wollten, ohne zu erkennen, dass ihnen wesentliche Voraussetzungen dafür fehlten, nicht zuletzt den politischen Willen zur Aufgabe nationaler Souveränitäten und ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Homogenität. Blieben zwar die Integrationsansätze außerhalb Europas ohne direkte Ankopplung an die EU erfolglos, so konnte doch die EU mit zunächst nicht-reziproken Präferenzabkommen und zuletzt mit reziproken Freihandelsabkommen wie mit Mexiko oder Israel (und dem vorgesehenen Abkommen mit Mercosur) Erfolge verzeichnen, weil die Abkommen Paketlösungen enthielten, das heißt Handelsvereinbarungen verbunden mit technischer, finanzieller und wirtschaftlicher Zusammenarbeit.

Diese Aktivitäten haben die USA in ihrer Handelspolitik wesentlich dahingehend geprägt, dass die Bush-Administration einerseits von einem generellen Nachholbedarf bei regionalen und bilateralen Abkommen ausgeht (US Trade Repräsentative 2001) und dass andererseits befürchtet wird, die EU könnte die traditionelle Dominanz der USA im Handel mit den lateinamerikanischen Staaten brechen (Schott, Oegg 2001). Seither verhandeln die USA parallel zur multilateralen Ebene eine Reihe von bilateralen Abkommen, die sie als neue Generation von Freihandelsabkommen bezeichnen. In diesen Abkommen werden von den USA bevorzugte Themen angesprochen wie beispielsweise automatisierte Zollabfertigungsprozeduren, elektronischer Handel und Finanzdienstleistungen. Sie finden ihre Umsetzung in bilateralen Abkommen zwischen asiatischen Ländern, die sich bislang der

---

<sup>5</sup> Siehe beispielsweise die Gemeinschaft der Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), die innerhalb der zirkumpazifischen Zone Freihandelsbedingungen für den entwickelten Teil bis 2010 und für alle Mitglieder bis 2020 (sogenannte Bogor-Ziele) festlegt. Allerdings ist die APEC weder nach Art XXIV GATT noch nach der Ermächtigungsklausel bei der WTO notifiziert, da sie keinem formalen Abkommen über eine FHZ oder ZU unterliegt.



„Bilateralismuswelle“ entzogen hatten (Hertel et al. 2001). Diese Form des gegenüber multilateralen Verhandlungen als „kompetitiv“ bezeichneten Regionalismus löst sich weitgehend von der Auflage des Art. XXIV GATT, in angemessener Zeit eine Freihandelszone oder Zollunion zu vollenden. Statt dessen sieht sie FHZs und ZUs in erster Linie als Verhandlungstrumpf gegenüber der EU in den multilateralen Verhandlungen. Die asiatischen Länder beginnen dieser Entwicklung zu folgen, während die EU unter dem Druck der europäischen Investoren in Asien steht, ihre Zurückhaltung gegenüber bilateralen Abkommen mit asiatischen Ländern vor dem Abschluss der Doha-Runde abzulegen und ihrerseits bilaterale Abkommen zu verhandeln.

##### 5. *Die GATS-These: Jenseits des Güterhandels oder „Shooting at a Moving Target“*

Art. XXIV GATT beschränkt sich auf den Handel mit Gütern. In dem Maße, wie die internationale Handelsordnung sich um zwei weitere Felder erweiterte, den Handel mit Dienstleistungen sowie die handelsrelevanten Aspekte geistiger Eigentumsrechte, wurden regional begründete Ausnahmen des Nichtdiskriminierungsverbots auch auf das GATS, das Abkommen für den Handel mit Dienstleistungen, ausgedehnt (Art. V GATS), ohne dass die FHZs und ZUs im Güterhandel bereits vollendet worden wären. Ein Teil der in den Neunziger Jahren neu abgeschlossenen Abkommen bezieht sich lediglich auf den Dienstleistungshandel. So waren von den bis September 2001 beim GATT notifizierten Abkommen 14 reine Dienstleistungsabkommen (Langhammer, Wößmann, a.a.O: 376). Der wesentliche Unterschied zum Güterhandel, die Möglichkeit, Dienstleistungen nicht nur durch grenzüberschreitenden Handel sondern mit Hilfe von Kapital- und Arbeitskräftemobilität (Direktinvestitionen, Migration) zu erbringen, lässt die Aussichten, vollständige FHZs und ZUs für Güter- und Dienstleistungen zu erreichen, noch ungewisser als beim Güterhandel alleine erscheinen. Selbst Staaten, die eine Zollunion vollendet haben, greifen massiv mit heimischen Regulierungen in die regionale Faktormobilität ein, insbesondere bei der Arbeitskräftemobilität, um Migrationsbarrieren aufrecht zu erhalten und heimische Dienstleistungsstandards gegen Konkurrenz „von unten“ zu verteidigen.

Art. V GATS spricht daher in abgeschwächterer Form als bei Art. XXIV GATT lediglich von „substantial sectoral coverage“ in Gestalt der Anzahl der Dienstleistungssektoren, des betroffenen Handelsvolumens und der Erbringungsweisen. Die Integrationsformen FHZ und ZU werden nicht mehr explizit genannt. Entwicklungsländer erhalten wie bei der Ermächtigungsklausel beim Güterhandel einen Sonderstatus. Ein Zeitplan für die Vollendung einer regionalen Integration ist nicht mehr vorgesehen. Angesichts der Kuppelproduktbeziehung zwischen vielen Gütern und den mit ihnen eng verbundenen Dienstleistungen (beispielsweise Transport von Gütern) sind diese Unterschiede zwischen Art. XXIV GATT und Art. V GATS ein Freibrief für Beliebigkeit. Allerdings bedarf es gar

keiner Sonderbehandlung des Dienstleistungshandels in der multilateralen Handelsordnung, um die Frage der raschen Realisierbarkeit einer FHZ und ZU für Güter- und Dienstleistungen zu verneinen. Selbst die EU, die keine getrennten Regelwerke für Güter- und Dienstleistungshandel wie die WTO kennt, ist noch keine Zollunion im Dienstleistungshandel, da sich die Mitgliedsstaaten eigene Zuständigkeiten und Regeln insbesondere bei der Erbringung von Dienstleistungen über den vorübergehenden Aufenthalt von Dienstleistungserbringern im Verbrauchsland ausbedungen haben und es somit keine einheitliche Handelspolitik gegenüber Drittländern gibt (Langhammer 2005).

Bezieht man den Dienstleistungshandel in die regionalen Integrationsabkommen mit ein, zielt man zudem aus verschiedenen Gründen auf ein sich bewegendes Ziel: Ob Dienstleistungen immer eindeutig von Gütern zu trennen sind (Hauser, Wunsch-Vincent 2001), was letztlich Freihandel bei Dienstleistungen bedeutet, wenn es keine Abgaben beim Grenzübertritt gibt, und wie eine Zollunion im Dienstleistungshandel a) zu definieren und b) umzusetzen ist, ist ungleich schwieriger als beim territorial abgrenzbaren Güterhandel. Es ist nicht zufällig, dass das GATS bislang kein Regelsystem für die Liberalisierung des Handels sondern für die Transparenz der Barrieren und für die Methode ihrer Fixierung auf einem bestimmten Stand ist. Es stellt Verkehrsschilder dafür auf, was an Restriktionen im Dienstleistungshandel zulässig ist, und dieser Restriktionsgrad ist deutlich höher als beim Güterhandel.

Zu den unvollständigen FHZs und ZUs im Güterhandel gesellen sich also Ergänzungsabkommen für den Dienstleistungshandel, die noch weiter vom Vollendungsniveau entfernt sind, das man an binnenmarktgleichen Verhältnissen festmachen könnte beziehungsweise empirisch am Grad der Gültigkeit des Gesetzes des einheitlichen Preises. Im Vergleich zum GATS ist das GATT ein klares Regelwerk. Man kann sich daher gut vorstellen, dass eine analoge Übertragung der GATT Ausnahme für FHZs und ZUs auf den Dienstleistungshandel im Rahmen des GATS das Ziel einer vollständigen FHZ oder ZU für Güter- und Dienstleistungen in noch weitere Ferne rücken droht, als es jetzt schon beim GATT der Fall ist.

#### *6. Die Vehikeltheorie: FHZs und ZUs als Einstiegsebenen für monetäre Integration*

Zwei Ereignisse haben in den jüngsten Jahren Spannungsverhältnis um FHZs und ZUs im Güterhandel zwischen Regionalismus und Multilateralismus in den Hintergrund gerückt, die Asienkrise von 1997 und die Vollendung der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion mit der unwiderruflichen Fixierung der bilateralen Wechselkurse und der Einführung des Euro.

Die Asienkrise führte den betroffenen Ländern vor Augen, dass ihre Ansätze, zu einer ASEAN Free Trade Area zu kommen, von den internationalen Märkten als viel zu leicht

gewogen wurden, um von der realwirtschaftlichen Integration her einen glaubwürdigen regionalen Schulterschluss gegen Kapitalabflüsse zu demonstrieren. Er wäre auch angesichts der Größenordnungen der Abflüsse und dem geringen Niveau institutionalisierter „tiefer“ Integration wahrscheinlich auch dann nicht erfolgreich gewesen, wenn beispielsweise die ASEAN-Staaten eine FHZ vollendet hätten. Es ist daher folgerichtig, dass diese Staaten und auch die Mitglieder der Mercosur-Gruppe die realwirtschaftliche Integration zunehmend nicht um ihrer selbst willen verfolgen, sondern versuchen, mit dem Ziel einer Freihandelszone die Kosten des Ausstiegs aus einer institutionalisierten Integration zu erhöhen. Ohne diese Zielorientierung erscheint wiederum der Einstieg in eine monetäre Integration nicht glaubwürdig, jedenfalls nicht, wenn man das bislang einzige historische Experiment einer zum Abschluss gebrachten Sequenz von realwirtschaftlicher und monetärer Integration zum Vorbild nimmt, nämlich die EU.

Monetäre Integration in Asien beginnt bei gegenseitigen bilateralen Stand-by-Abkommen im Krisenfall, könnte über gemeinsame Bindungen an einen Korb von Währungen mit gemeinsamen Währungswichten fortfahren und schließlich in einen Prozess hin zu einer asiatischen Ankerwährung einmünden. Damit würde sich die traditionelle europäische Sequenz „realwirtschaftliche Integration zunächst und monetäre Integration als ‚Krönung‘“ umkehren. Die monetäre Integration hätte Zielcharakter, und die Vollendung von FHZs und ZUs wäre diesem Ziel untergeordnet. Kompatibilität mit Art. XXIV GATT wäre danach zweitrangig. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die umgekehrte Sequenz, in der monetäre Integration zunächst verfolgt wird und die realwirtschaftliche Integration nachrangig ist, auch die realwirtschaftliche Integration fördert (Endogenitätsthese).<sup>6</sup> Allerdings sind die empirischen Befunde für diese These im wesentlichen auf die EU beschränkt, in der die traditionelle Sequenz dominierte. Das „Andocken“ einzelner kleiner offener Volkswirtschaften an den Dollar bis hin zur Übernahme der Leitwährung in allen Geldfunktionen (Recheneinheit, Wertaufbewahrung, Zahlungsmittel, wie dies beispielsweise in Panama ohne eine formale realwirtschaftliche Integration geschah, muss gesondert gesehen werden.

#### *7. Die Entwicklungsthese: FHZs und ZUs im Dienste der Entwicklungspolitik*

Der Süd-Süd-Integration werden aus der Sicht des Heckscher-Ohlin-Modells die größten Probleme attestiert. Es wird befürchtet, dass FHZs und ZUs zwischen Entwicklungsländern dazu führen, dass das Land mit der größten relativen Verfügbarkeit des Faktors Arbeit die

---

<sup>6</sup> Siehe hierzu auch Vinhas de Souza (2002), der positive Handelseffekte aus dem Prozess der monetären Integration in Europa, nicht aber aus dem einmaligen Ereignis sieht. Damit modifiziert er Aussagen von Rose und Wincoop (2000), die aus empirischen Untersuchungen einen positiven Einfluss von gemeinsamen Währungen auf den regionalen Handel ableiten.

Wohlfahrtverluste aus der Handelsumlenkung trägt und dass davon das Land mit der größten relativen Verfügbarkeit des Faktors Kapital davon profitiert. Wenn letzteres das reichere und ersteres das ärmere Land ist, würde sich die Einkommensdivergenz vergrößern. Im Gegensatz dazu würde eine Integration zwischen Industrieländern Einkommensdivergenzen vermindern, weil das von Handelsumlenkung betroffene Land das reichste Land wäre, also das mit der höchsten relativen Verfügbarkeit von Kapital (Venables 2003).

Ungeachtet dieser Probleme, die sich auch in der Vergangenheit in vielen empirischen Studien zur Süd-Süd-Integration manifestiert haben und politisch rasch in gravierende Verteilungskonflikte zwischen den Integrationsmitgliedern einmündeten, erfreuen sich Abkommen über die Gründung von FHZs und ZUs in armen Ländern, beispielsweise in Afrika, großer Beliebtheit. Dahinter steht allerdings weniger die Absicht, die Handelsintegration zu vollenden, als die von den Gebernationen wiederholt gemachte Zusage, Ansätze zu FHZs und ZUs per se materiell zu unterstützen. Die Vielzahl inoperativer Ansätze in Afrika, die lediglich auf dem Papier stehen, erklärt sich aus diesen Zusagen, beispielsweise in die Infrastruktur von Zollerhebung und -bemessung zu investieren, sie regional zu harmonisieren und Humankapitalbildung zu finanzieren; mit zumeist wenig Erfolg. Bei der EU kommt hinzu, dass sie die Bildung von FHZs und ZUs zwischen den früher im Lome-Abkommen verbundenen assoziierten Staaten deshalb vorantreibt, um die nicht-reziproken Lome- und Cotonouabkommen langfristig durch große FHZs zwischen diesen Ländern und der EU und damit durch reziproke Abkommen ersetzen zu können. Die Analogie zum Vorgehen bei den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern ist nicht zu übersehen, da die bilateralen Europa-Abkommen mit den einzelnen Ländern durch die Gründung einer Zentraleuropäischen Freihandelszone zwischen den Beitrittskandidaten auf Betreiben der EU begleitet wurde. Nur waren sowohl die Ausgangsbedingungen (Einkommensniveau, institutionelle Reife) als auch die Zielkoordinaten (Vollmitgliedschaft in einer Wirtschafts- und Währungsunion von Industriestaaten) völlig anders d.h. besser als im Verhältnis der EU zu den assoziierten Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik (BMZ 1997). Da es sich bei den von den EU unterstützten Ansätzen um reine Süd-Süd-Integration handelt, nehmen diese Länder auch die Rechte aus der Ermächtigungsklausel in Anspruch und erfüllen damit nicht die Bedingungen des Art. XXIV GATT.

### **III. Wege zu mehr Regeldisziplin**

#### *1. Der Bhagwati-Vorschlag*

Der weitestgehende Vorschlag zu mehr Regeldisziplin bei Art. XXIV GATT ist von Bhagwati (1991: 77) gemacht worden. Er fordert, dass erstens Länder, die einer Freihandelszone beitreten, gleichzeitig ihre externen Zölle gegenüber allen GATT-

Mitgliedern senken müssen. Diese Vorschrift wäre am besten dadurch zu verwirklichen, dass im Rahmen von Art. XXIV GATT nur noch Zollunionen und keine Freihandelszonen mehr erlaubt werden. Da die meisten Zölle sowohl in den Industrie- als auch den Entwicklungsländern gebunden sind, würde dies auch sicherstellen, dass in den meisten Fällen eine Senkung der Zölle erfolgen würde, nämlich in den Ländern, die vor der Vereinbarung eines gemeinsamen Außenzolls mit ihrem nationalen Zoll über dem Durchschnitt der nationalen Zölle gelegen hatten. Noch rigoroser wäre die Vorschrift, dass der niedrigste Zoll eines Mitglieds bei einem bestimmten Produkt Bestandteil des gemeinsamen Außenzolls würde. Dies würde allerdings bei Integrationsgemeinschaften, bei denen ein Mitglied sehr niedrige oder sogar Nullzölle aufzuweisen hat (beispielsweise Singapur innerhalb von ASEAN) auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Des Weiteren schlägt Bhagwati vor, dass nach der Akzeptanz einer derartigen Verschärfung der Regeldisziplin Nichtmitglieder ermuntert werden sollten, einer Freihandelszone oder ggfs. einer Zollunion beizutreten, so dass Art. XXIV nicht mehr als blockierendes Element gegen freieren Handel zwischen allen Mitgliedern des GATT, sondern als Stimulanz dienen würde. Man muss allerdings betonen, dass nur unter der Prämisse der von Bhagwati aufgeführten Reformschritte eine Beitritts- oder Offenheitsklausel sinnvoll erscheint (Kaiser 2002; 2003: 213-214 und die dort angegebene Literatur).

## *2. Weniger ist mehr: Die Beschränkung der vollständigen Liberalisierung auf Teilsektoren*

In der Literatur (Lawrence 1996; Bhagwati 1991; Wonnacott, Lutz 1989) wird die Möglichkeit diskutiert, die Vorschrift der nahezu vollständigen Liberalisierung des intraregionalen Handels nach Art. XXIV GATT aufzugeben und dafür eine Teilliberalisierung zuzulassen. Wohlfahrtstheoretisch kann argumentiert werden, dass eine Liberalisierung auch der Bereiche, in denen überwiegend handelsumlenkende Effekte zu gewärtigen wären, die Wohlfahrtssituation verschlechtert und man daher die Liberalisierung auf Bereiche mit überwiegend handelsschaffenden Effekten beschränken sollte. Des Weiteren kann auf die Praxis der Welthandelsordnung verwiesen werden, die dem Agrarsektor praktisch eine Sonderstellung eingeräumt hat und damit Handelsliberalisierungen in den übrigen Bereichen beschleunigte bzw. erst ermöglicht hat. Eine Alles-oder-Nichts-Forderung würde der Liberalisierungsfortschritte auch in den Bereichen blockieren, in denen sie grundsätzlich nicht an Partikularinteressen gescheitert wäre.

Diese Sichtweise allerdings ist kompromissorientiert und lädt zu einer weiteren Verwässerung der Regeldisziplin ein:

Erstens, es ist a priori nicht auszumachen, welche Sektoren von Handelsumlenkung und Handelschaffung betroffen sind. Schätzungen basieren auf statischen Einmal-Effekten und mögen daher für die mittelfristige Sicht nicht relevant sein.

Zweitens, es ist politökonomisch wahrscheinlich, dass gerade die Sektoren zur Liberalisierung freigegeben werden, die nicht handelschaffende, sondern handelsumlenkende Effekte zu Lasten von Drittländern zur Folge haben. Da es in der Logik regional begrenzter Handelsliberalisierung liegt, den Handel mit Partnern zu Lasten des Handels mit Nichtmitgliedern zu begünstigen, ist diese Begünstigung der *nervus rerum* regionaler Integration und eben nicht die Handelsschaffung. Ansonsten wäre eine meistbegünstigende Handelsliberalisierung einer regionalen Handelsliberalisierung oder einer regional begrenzten Handelsliberalisierung vorgezogen worden.

Drittens, das Argument der Teilliberalisierung spielt Lobbyistengruppen in die Hand, weil der Schutz einzelner Bereiche vor regionaler Konkurrenz mit großer Wahrscheinlichkeit die Forderung nach Schutz seitens anderer Sektoren nach sich zieht.

### *3. Eine explizite Interessenvertretung von Drittstaaten durch die WTO in regionalen Gemeinschaften*

Eine Interessenvertretung von Drittstaaten durch die WTO hat als wesentliches Ziel handelsumlenkende und andere Diskriminierungseffekte zu minimieren. Dieses Interesse wird von den Vertragsparteien einer regionalen Gemeinschaft nicht verfolgt. Daher ist es notwendig, dass die WTO die Interessen von Nichtmitgliedern bei den Vertragsverhandlungen vertreten kann und die bereits oben genannten Arbeitsgruppen in regelmäßigen Abständen als Prüfinstanz für diese Frage tätig werden. Dazu wäre es notwendig, dass die WTO ein Vertretungsmandat für Drittländerinteressen erhält, und zwar von allen Vertragsparteien. Dies müsste prinzipiell möglich sein, da die meisten Mitglieder heute sowohl an regionalen Abkommen beteiligt sind als auch selber als Drittländer von den Effekten anderer Abkommen betroffen sind. Auch die asiatischen Staaten, die bislang nichtregionalen Gemeinschaften angehörten, streben durch bilaterale Freihandelsabkommen im asiatischen Raum eine Regionalisierung an. Die bisherige „lame duck“-Funktion des Committee on Regional Trade Agreements lässt allerdings die Chancen dafür, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, der WTO ein Entscheidungs- oder Blockaderecht im Interesse von Nichtmitgliedern einzuräumen, recht gering erscheinen.

### *4. Prüfung von regionalen Abkommen auf Kompatibilität mit grundlegenden WTO-Regeln*

Eine relativ schwache Form der Regeldisziplin stellt der Abgleich von Texten der regionalen Abkommen mit den grundlegenden Rechten dar, die die WTO-Mitglieder in Bezug auf Meistbegünstigung und Inländerbehandlung auf allen Märkten der Mitglieder genießen. Sollten beispielsweise Schlichtungsverfahren Sonderrechte für die regionalen Mitglieder gegenüber Nichtmitgliedern vorsehen, wäre dies nicht im Einklang mit den WTO-Verpflichtungen (Sampson 1996, Roessler 1993). Dieser enge legalistische Ansatz könnte auf

alle Abkommen einschließlich der Rahmen- und Nebenabkommen ausgedehnt werden, würde aber wahrscheinlich materiell weniger an der Aufweichung der Regeldisziplin ändern, jedenfalls nicht, was die Auswirkungen auf die Handelsströme anlangt. In diesem Zusammenhang wäre auch zu überprüfen, ob bestimmte Elemente in regionalen Abkommen, wie beispielsweise Schutzklauseln, die Weiterentwicklung von Schutzklauseln innerhalb der WTO behindern.

##### *5. Die Konzentration auf das Wesentliche: Ein Sicherungswall um Artikel XXIV GATT*

Die Bildung von FHZs und ZUs hat im Zusammenwirken in allen multilateralen Liberalisierungsrunden den Welthandel beflügelt und zur Marktöffnung beigetragen. Teilt man diese Sicht, so lässt sich angesichts der überbordenden Probleme und Zielkonflikte, mit denen die WTO zu kämpfen hat, zu Recht die Frage stellen, ob nicht eine Konzentration auf das Wesentliche im Vordergrund stehen sollte. Wesentlich erscheint die Beseitigung von Sonderregeln für Sektoren, da diese innerhalb eines Landes rascher zu allokativen Verzerrungen führen als zwischen Ländern. Daher wäre die sektorale Diskriminierung wohl schädlicher als die regionale Diskriminierung. Diese Sichtweise sollte nicht mit Permissivität verwechselt werden. Es hat sich gezeigt, dass sektorale Sonderregeln stärker auf die Richtung und das Volumen des Welthandels einwirken als viele regionale Abkommen, die lediglich auf dem Papier stehen. Die wenigen Abkommen, die von Bedeutung sind, haben zwar fast immer den Status einer vollendeten Freihandelszone und Zollunion verfehlt, sie haben aber entweder Wachstum und damit auch zusätzlichen Handel generiert und oder ein derartiges Mindestmaß an Marktvergrößerung eröffnet, dass die wichtigsten Handelspartner bereit waren, ihnen auf der Basis von Reziprozität größere Zugeständnisse einzuräumen, als ohne regionale Integration. Dieses Ergebnis entspricht merkantilistischem Denken und weicht damit von der erstbesten Alternative einseitiger Liberalisierung ab, ist aber nichtsdestoweniger der einzige Weg, um substantielle Marktöffnung zu gewährleisten. Diese Einsicht in die polit-ökonomischen Nebenbedingungen von Handelsliberalisierung führt zu der Erkenntnis, dass mehr gewonnen würde, Artikel XXIV GATT in seiner jetzigen Form zu belassen und die Entwicklungen hin zu mehr bilateralen Abkommen hinzunehmen, wenn gleichzeitig sektorale Sonderregeln im Agrarbereich und im Textilbereich ebenso eingedämmt werden wie die Sonderbehandlung von Entwicklungsländern, bzw. wenn es möglich wäre, diese Sonderbehandlung auf eine möglichst kleine Gruppe von sehr armen Ländern zu beschränken. Diese Erkenntnis rührt von der Erfahrung her, dass Produktionsfaktoren innerhalb von Ländern mobiler sind als zwischen Ländern. Daher dürften die Verzerrungssignale, die von regionaler Diskriminierung herrühren, nicht so rasch negative Reallokationen auslösen, wie dies innerhalb eines Landes zwischen den Sektoren der Fall ist.

#### **IV. Die Hunde bellen, aber die Karawane zieht weiter**

Regeldisziplin ist ein wertvolles Gut, vor allem dann, wenn die Regeln glaubwürdig und intertemporal stabil sind. In dem Moment, wo technologische Sprünge auch die Regelsysteme erfassen, kann allerdings das Beharren auf Regeln, die unter ganz anderen technologischen Bedingungen in der Vergangenheit entworfen wurden, die Akteure am Welthandel kaum überzeugen. Einen derartigen technologischen Sprung stellt die rasche Wissensdiffusion zwischen Ländern dar, die durch Innovationen in der Telekommunikationsindustrie möglich geworden sind. Dazu gehört auch die zunehmende Handelbarkeit von Dienstleistungen, die entweder durch grenzüberschreitenden Handel oder durch Faktormobilität angeboten werden können.

Das traditionelle Konzept der Freihandelszonen und der Zollunionen basiert auf der Statik von Territorien mit ihren physischen Grenzen. In dem Maße wie diese Grenzen porös werden, sei es durch den multilateralen Zollabbau, sei es durch technologische Innovationen, sei es durch Kapitalmobilität, bilden sich ggf. Grenzen innerhalb von Ländern, die durch Wissensbarrieren gekennzeichnet sind, aber wichtiger sein können als Zollgrenzen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Diskussion um Artikel XXIV GATT antiquiert und der rasanten technologischen Entwicklung hinterherhinkend. Dort wo sie noch die größte Bedeutung haben könnte, weil Grenzabgaben nennenswert sind, wie zum Beispiel in den armen Ländern, schlägt ihre disziplinierende Wirkung fehl, weil die Länder entweder die Autorität über Grenzkontrollen verloren haben, oder weil die Länder Sonderrechte innerhalb der WTO genießen und keiner von ihnen substantielle Beiträge zu der Handelsliberalisierung erwartet. Hinzu kommt, dass in den fortgeschrittenen Ländern heute die Frage der Faktormobilität insbesondere die Mobilität des Faktor Arbeit politisch erheblich sensibler ist als die Gütermobilität. Das hieße, dass sich die Diskussion um regionale Abkommen eher auf die Ebene eines Gemeinsamen Marktes als auf die der Zollunion und Freihandelszone konzentrieren würde. Dafür gibt es allerdings bislang kein Regelwerk, denn weder hat es im Rahmen der ILO eine Konvention über Arbeitskräftemobilität gegeben, noch haben die Entwicklungsländer einem multilateralen Abkommen über Investitionen zugestimmt. Wahrscheinlich werden die führenden Regionalabkommen EU und NAFTA dort regelprägend wirken und als Gravitationsfeld für Regeln bezüglich der Faktormobilität für andere Länder wirken.

So werden regionale Integrationsgemeinschaften nie den Stand der Perfektion erreichen, den auch Juergen Donges bereits vor fast 25 Jahren in der EU vermisste. Dieser Sachverhalt ist allerdings nicht allein darauf zurückzuführen, dass es eine Reihe von ökonomischen und vor allem polit-ökonomischen Beweggründen gibt, warum Artikel XXIV GATT zwar oft genannt, aber nie erfüllt wurde. Vielmehr müssen beispielsweise die Besonderheiten eines elektronischen Handels innerhalb und über nationale Grenzen hinweg berücksichtigt werden,



und diese stellen in dem von ihm und Stefan Mai herausgegebenen Konferenzband weder die Institutionen der Welthandelsordnung in Frage noch die Bedeutung der zentralen Politikbereiche Wirtschaftspolitik, Geldpolitik und Finanzpolitik. (Donges/Mai 2001: 5). Der rasante technologische Wandel erfordere allerdings, wie die Autoren mit Recht argumentieren, die Anpassung in flexible Rahmenbedingungen. Dabei ist nicht von der Hand zu weisen, dass Artikel XXIV GATT bereits ein Maß an Inflexibilität erreicht hat, dass die Karawane einfach an ihm vorbeigezogen ist und man daher gut daran täte, die Regeldisziplin an den grundsätzlichen Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung festzumachen, nicht aber an der Frage, unter welchen Bedingungen eine Freihandelszone oder Zollunion als vollendet angesehen werden kann.

## Bibliographie

- Bhagwati, Jagdish (1991), *The World Trading System at Risk*, New York.
- BMZ (1997), *Prospects for EU-ACP Development Co-operation Beyond the Year 2000. Statement by the Council of Academic Advisers to the Federal Ministry for Economic Co-operation and Development, No. 077, April. Bonn*
- Donges, Juergen. B. (1981), *What is Wrong with the European Communities? 11<sup>th</sup> Harold Wincott Memorial Lecture. Institute of Economic Affairs Occasional Paper, 59.* London: The Institute of Economic Affairs.
- Donges, Juergen B., Stefan Mai (2001), *Elektronischer Handel im Kontext der Wirtschaftspolitik.* In: Juergen B. Donges, Stefan Mai (Hrsg.), *E-Commerce und Wirtschaftspolitik. Schriften zur Wirtschaftspolitik N.F. Band 8*, Stuttgart, S. 1-7.
- Hauser, Heinz, Sacha Wunsch-Vincent (2001), *Eine WTO E-Commerce Initiative?* In: Juergen B. Donges, Stefan Mai (Hrsg.), *E-Commerce und Wirtschaftspolitik. Schriften zur Wirtschaftspolitik, NF. Band 8*, Stuttgart, S. 93-148.
- Hertel, Thomas, Terri Walmsley, Ken Itakura (2001), *Dynamic Effects of the "New Age" Free Trade Agreement between Japan and Singapore.* *Journal of Economic Integration*, 16, S. 446-484.
- Hoekman, Bernard, Constantine Michalopoulos, L. Alan Winters (2004), *Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO: Moving Forward After Cancún.* *The World Economy*, 27, 4: 481-506
- Kaiser, Corinne (2002), *Regionale versus weltwirtschaftliche Integration.* In: Alfred Schüller, H. Jörg Thieme (Hrsg.), *Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 71*, Stuttgart. S. 105-128.
- Kaiser, Corinne (2003), *Regionale Integration und das globale Handelssystem.* Berlin.
- Langhammer, Rolf J. (2005), *The EU Offer for Service Trade Liberalization in the Doha Round. Evidence for a Not-Yet-Perfect Customs Union.* *Journal of Common Market Studies*, 2005.
- Langhammer, Rolf J., Ludger Wößmann (2002), *Regionale versus weltwirtschaftliche Integration.* In: Alfred Schüller, H.Jörg Thieme (Hrsg.), *Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft , Bd. 71*, Stuttgart, S. 373-345.
- Lawrence, Robert Z. (1996) *Regionalism and the WTO: Should the Rules Be Changed?* In: Schott, Jeffrey J. (Ed.), *The World Trading System: Challenges Ahead.* Washington D.C. S. 41-56.
- McMillan, John (1993), *Does Regional Integration Foster Open Trade? Economic Theory and GATT's Article XXIV.* In: Kym Anderson, Richard Blackhurst (Hrsg.), *Regional Integration and the Global Trading System , New York*, S. 292-310.
- Pelkmans, Jacques (1997), *European Integration. Methods and Economic Analysis.* Heerlen.

- Roessler, Frieder (1993), Regional Agreements and Multilateral Trading Order. In: Kym Anderson, Richard Blackhurst (Hrsg.), Regional Integration and the Global Trading System, New York, S. 311-325.
- Rose, Andrew, Eric von Wincoop (2000), One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade. Economic Policy, No. 30, S. 7-45.
- Sampson, Gary P. (1996), Compatibility of Regional and Multilateral Trading Agreements: Reforming the WTO Process, American Economic Review, 86, 2, S. 88-92.
- Schott, Jeffrey J., Barbara Oegg (2001), Europe and the Americas: Toward a TAFTA-South? The World Economy, 24, No.6, S. 745-755.
- Snape, Richard H. (1993), History and Economics of GATT's Article XXIV. In: Kym Anderson, Richard Blackhurst (Hrsg.), Regional Integration and the Global Trading System, New York, S.273-291.
- US Trade Representative (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).
- Venables, Anthony J. (2003), Winners and Losers from Regional Integration Agreements, 113, October, S. 747-761.
- Vinhas de Souza, Lúcio (2002), Trade Effects of Monetary Integration in Large Mature Economies: A Primer on the European Monetary Union. Kiel Working Papers No. 1137, December.
- Wonnacott, Paul, Mark Lutz (1989), Is There A Case for Free Trade Areas?. In: Jeffrey J. Schott (Ed.), Free Trade Areas and U.S. Trade Policy, Washington D.C., S. 59-84
- World Trade Organization (2003), Annual Report 2003, Geneva.
- Zimmermann, Ralf (1999), Regionale Integration und multilaterale Handelsordnung. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.