

Regionalismus oder Multilateralismus?

In den vergangenen Jahren hat die Zahl und Bedeutung regionaler Integrationsabkommen weltweit stark zugenommen. Diese Zunahme weist einerseits auf eine Öffnung nationaler Märkte im regionalen Rahmen hin. Andererseits ist nicht auszuschliessen, dass sich regionale Integrationsräume nach aussen abschotten und sich der Protektionismus nur von der nationalen Grenze an die Grenze des regionalen Integrationsraums verlagert. Dieser Beitrag diskutiert die Wünschbarkeit regionaler Wirtschaftsintegration vor dem Hintergrund der ökonomischen Theorie sowie das bisweilen schwierige Verhältnis zwischen regionaler Integration und der multilateralen WTO-Ordnung. Sollte die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik eher auf die regionale oder auf die multilaterale Karte setzen?

Der seit einigen Jahren sichtbare Trend zur Gründung regionaler Integrationsabkommen (RIA) ist ungebrochen (vgl. Grafik 1). In diesen RIAs gewähren sich deren Mitgliedstaaten – zumeist auf Gegenseitigkeit – präferenzielle Handelsbedingungen, die über die im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) vereinbarten Konzessionen hinausgehen. Dadurch wird jedoch das in der WTO-Ordnung zentrale Meistbegünstigungsprinzip¹ durchbrochen.

Nach einer Studie des WTO-Sekretariats bestanden per 31. Juli 2000 insgesamt 172 RIAs, wobei mit einer Zunahme auf 240 RIAs in den nächsten fünf Jahren gerechnet wird. Bereits heute werden schätzungsweise rund 42% des Welthandels auf präferenzialer Basis abgewickelt (vgl. Grafik 2).² Eine besonders hervorgehobene Rolle spielen RIAs in Europa. So wickelt etwa die EU nur noch mit 8 der 140 WTO-Mitgliedstaaten ihren Handel auf der Grundlage der Meistbegünstigung ab (USA, Kanada, Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland, Hongkong und Singapur). Ein weiterer Trend in der Regionalisierung ist die Vertiefung der Zusammenarbeit in zahlreichen RIAs. So werden vermehrt neue Bereiche wie Dienstleistungen einbezogen. Ausserdem werden Politikbereiche geregelt, die bisher nicht oder nur ansatzweise multilateralen Regeln unterstanden (zum Beispiel Wettbewerbspolitik). Grafik 3 gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Integrationsformen.



Prof. Dr. Heinz Hauser
 Professor für Volkswirtschaftslehre, Schwerpunkt Aussenwirtschaft, Universität St. Gallen; Direktor des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St. Gallen
 (Internet: <http://www.siaaw.unisg.ch>)



Thomas A. Zimmermann
 Assistent von Professor Hauser und wissenschaftlicher Mitarbeiter am SIAW-HSG, St. Gallen
 (Internet: <http://www.zimmermann-thomas.de>)

Regionale Integration: positiv oder negativ?

Aus ökonomischer Sicht wird der Trend zur regionalen Integration traditionell mit einem lachenden und einem weinenden Auge betrachtet. Grund für diese Ambivalenz sind zwei Effekte der regionalen Integration, die bereits 1950 von Jacob Viner in die wirtschaftswissenschaftliche Literatur eingeführt wurden: Handelsschaffung und Handelsumlenkung. Wohlfahrtssteigernde Handelsschaffung liegt vor, wenn aufgrund des Abbaus von Zöllen zwischen den Mitgliedstaaten neue Handelsmöglichkeiten entstehen und Verzerrungen abgebaut werden. Zu handelsschaffenden Effekten kommt es grundsätzlich dann, wenn Märkte geöffnet werden – unabhängig davon, ob die Marktöffnung nur im relativ kleinen Kreis der Mitglieder eines RIA oder auf multilateraler Ebene im Rahmen der 140 WTO-Mitgliedstaaten erfolgt.

Der zweite Effekt, die Handelsumlenkung, ist hingegen negativ zu beurteilen. Sie tritt auf, wenn die Marktöffnung nicht gegenüber allen anderen Staaten, sondern nur gegenüber ausgewählten Ländern erfolgt. Einfuhren aus Drittstaaten werden durch weniger wettbewerbsfähige Einfuhren aus einem Mitgliedstaat der Freihandelszone oder der Zollunion verdrängt, wenn der Zollnachteil des Drittlandes grösser als sein Kostenvorteil gegenüber dem günstigsten RIA-Mitglied ist. Die Verdrängung von preisgünstigeren Einfuhren aus Drittstaaten durch weniger wettbewerbsfähige Einfuhren aus Partnerstaaten des RIA führt zu Verzerrungen, die sich wohlfahrtsmindernd auswirken. Das Land importiert Erzeugnisse mit höheren Produktionskosten, und der inländische Staat verliert Zolleinnahmen.

Ob diese handelsumlenkenden Effekte in einer Freihandelszone (FHZ) oder in einer Zollunion (ZU) grösser ausfallen, ist schwierig zu beantworten und hängt von verschiedenen Faktoren ab. In der FHZ geht beispielsweise von den so genannten Ursprungsregeln eine starke handelsumlenkende Wirkung aus. Diese Regeln bestimmen, wann ein Produkt den präferenzbegründenden Ursprung eines Mitgliedstaates erhält. Die Ursprungsregeln sollen verhindern, dass Drittlandprodukte in den Mitgliedstaat mit dem niedrigeren Aussenzoll eingeführt und von dort zollfrei

- 1 Das Meistbegünstigungsprinzip (zum Beispiel Art. I GATT für den Güterhandel) verbietet den WTO-Mitgliedstaaten, Einfuhren einer nach dem Herkunftsland diskriminierenden Behandlung zu unterwerfen.
- 2 Von diesem präferenziellen Handel entfallen lediglich etwa 3% auf Zollbegünstigungen unter dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS). Das APS sieht die einseitige Präferenzierung von Einfuhren aus Entwicklungsländern durch Industriestaaten vor. Die Präferenzierung von Entwicklungsländern stellt neben den RIAs die zweite wichtige Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip dar.

in andere RIA-Mitgliedländer weiterexportiert werden. Von Bedeutung sind diese Regeln insbesondere dort, wo Produkte in unterschiedlichen Staaten oder aus drittländischen Vorleistungen gefertigt werden. Je strenger diese Ursprungsregeln gefasst sind, umso eher schrecken Unternehmen davor zurück, drittländische Vorleistungen in der Produktion zu verwenden, wodurch sich die handelsumlenkenden Effekte erhöhen. Da in der Zollunion dagegen eine einheitliche Aussenwirtschaftspolitik gegenüber Drittstaaten gilt, sind hier Ursprungsregeln nicht erforderlich. Umgekehrt haben die Mitgliedstaaten einer solchen Zollunion im Gegensatz zu FHZ-Mitgliedstaaten keine Möglichkeit mehr, Handelsumlenkung insgesamt durch niedrigere nationale Aussenzölle zu verhindern.

Neuere Argumente: Unvollständiger Wettbewerb und Skaleneffekte

Während die klassische RIA-Analyse vor allem auf dem Modell des vollständigen Wettbewerbs beruht, hat die neuere Theorie die Diskussion um die Regionalisierung unter dem Aspekt von unvollkommenem Wettbewerb weitergeführt. Hier wird von steigenden Skalenerträgen ausgegangen, das heisst von der Vorstellung, dass Produktionskosten mit der Ausbringungsmenge sinken. In dieser Optik bietet ein RIA den Teilnehmern die Möglichkeit zur Schaffung grösserer Märkte. Unter-

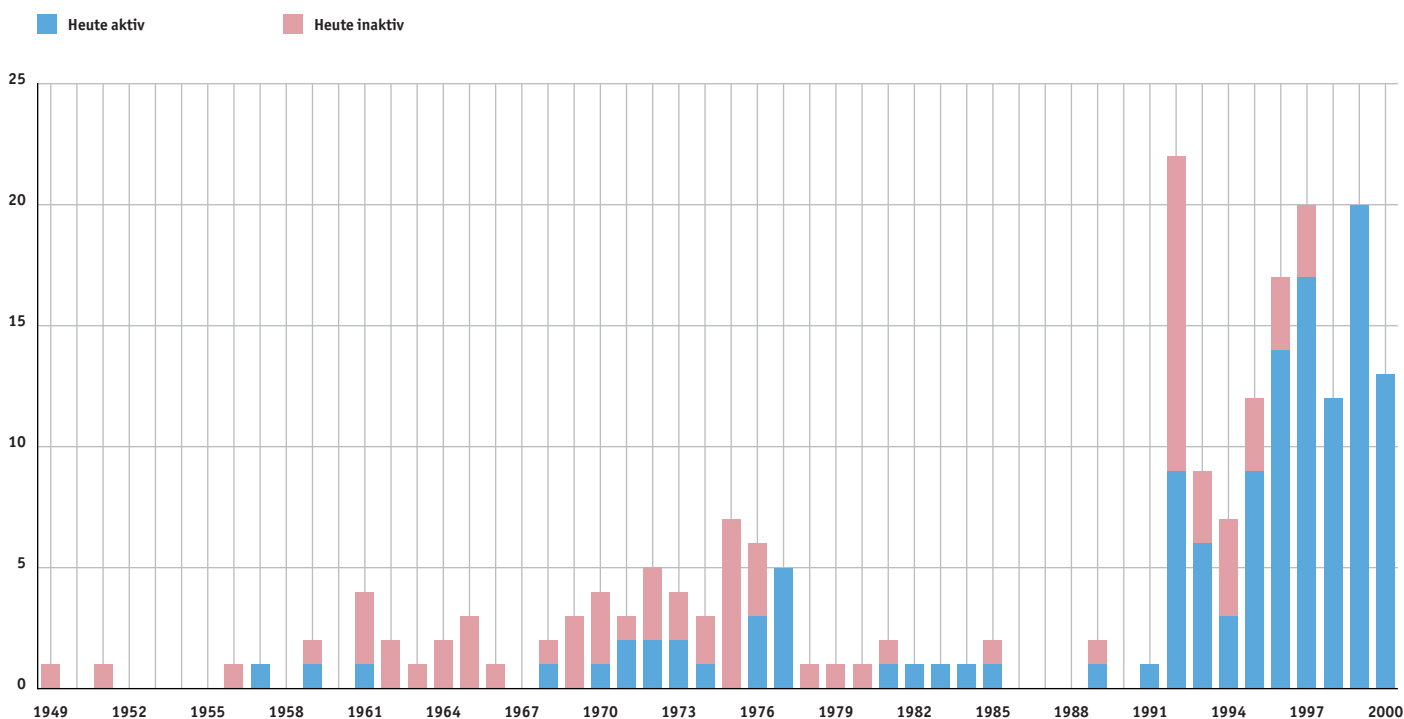
nehmen können so über eine weitergehende Spezialisierung Grössendegressionseffekte in der Produktion wahrnehmen und damit zu effizienteren Produktionsmustern gelangen. So betrachtet empfehlen sich RIAs insbesondere für Industriestaaten, die vorwiegend über Intra-Industrie-Handel (das heisst Handel mit differenzierten Gütern innerhalb der gleichen Sektoren) miteinander verbunden sind.

Während solche Effekte zwar grundsätzlich auch im Rahmen einer multilateralen Liberalisierungsstrategie erzielt werden können, gehen Befürworter der Regionalisierung davon aus, dass RIAs aufgrund des kleineren Mitgliederkreises und der in aller Regel grösseren Homogenität der Mitgliedstaaten weitergehende Liberalisierungsschritte erlauben als der multilaterale WTO-Rahmen.

Zahlreiche empirische Studien sind in den vergangenen Jahren zu den ökonomischen Wirkungen von RIAs erschienen (vgl. Literaturhinweise am Ende dieses Beitrages). Im Allgemeinen bestätigen die Untersuchungen die Vorhersagen der Theorie: RIAs können wohlfahrtssteigernd wirken, wobei die Höhe der Wohlfahrtsgewinne jedoch massgeblich von der handelspolitischen Offenheit des RIA gegenüber Drittstaaten abhängt, da ansonsten die wohlfahrtsmindernde Handelsumlenkung stärker zur Geltung kommt. Zudem gewährleisten nur offene RIAs, dass negative Effekte der regionalen Integration auf Nichtmitglieder minimiert werden.

Grafik 1

Zahl und aktueller Status regionaler Integrationsräume (RIAs) nach Jahr der Notifikation (1949–2000)



Quelle: Hauser, Zimmermann (Daten: WTO) / Die Volkswirtschaft

Anforderungen der multilateralen Handelsordnung an RIAs

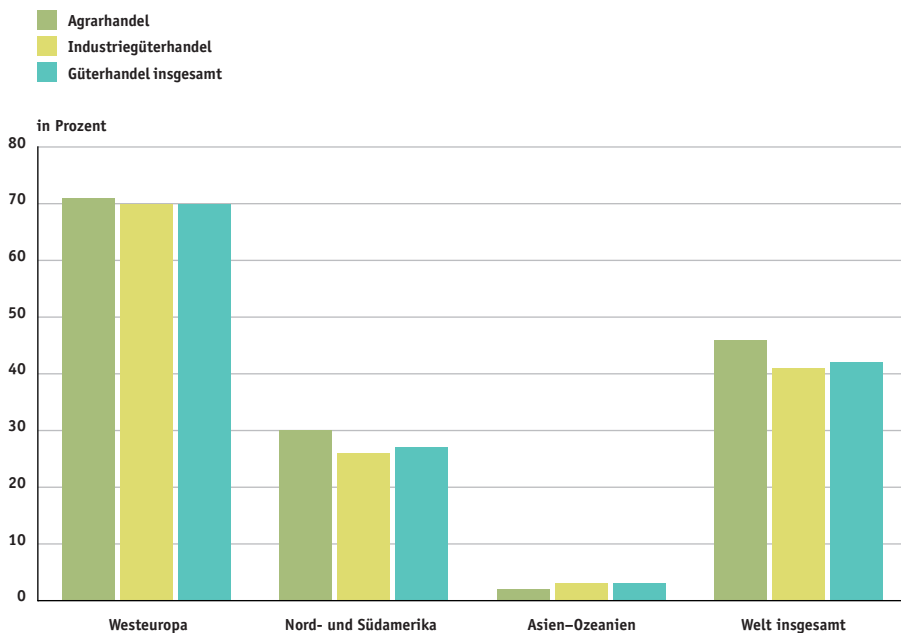
Aufgrund der potenziell negativen ökonomischen Wirkungen der regionalen Integration auf Nichtmitglieder legt die WTO-Ordnung Bedingungen für die Zulässigkeit von RIAs fest. Dies ist notwendig, da jedes RIA einen fundamentalen Verstoss gegen das zentrale Meistbegünstigungsprinzip (Art. I GATT) darstellt, welches Diskriminierungen zwischen unterschiedlichen ausländischen Anbietern verbietet. Vorschriften zu RIAs sind in Art. XXIV GATT für den Güterhandel, in Art. V GATS für den Dienstleistungshandel und in der Ermächtigungsklausel von 1977 für regionale Integrationsräume zwischen Entwicklungsländern enthalten. Exemplarisch sollen im Folgenden die materiellen Anforderungen des GATT an RIAs dargestellt werden, wobei besonders Art. XXIV:5 und Art. XXIV:8 Erwähnung verdienen.

Art. XXIV:5 verlangt von regionalen Integrationsräumen, dass Zölle und andere Handelsregeln («other regulations of commerce») nach Bildung des RIA in ihrer Gesamtheit nicht höher beziehungsweise restriktiver sein dürfen als vor Bildung des RIA. Mit dieser Vorschrift soll verhindert werden, dass die Gründung von RIAs zur Abschottung nach aussen zulasten von Drittstaaten missbraucht wird. Während die Intention von Art. XXIV:5 recht klar ist, hat die konkrete Anwendung der Vorschrift zu Problemen und bislang ungelösten Auseinandersetzungen im GATT-Rahmen geführt. So ist beispielsweise unklar, ob sich das Verschärfungsverbot auf die tatsächlich angewandten Zollsätze («applied rate») oder auf die regelmässig höheren gebundenen Zollsätze («bound rate») in den nationalen Verpflichtungslisten bezieht. Fraglich ist zudem, welche Regulierungen unter den Begriff «other regulations of commerce» fallen. Gehören beispielsweise Anti-Dumping-Verfahren dazu? Auch hier divergieren die Ansichten zwischen den einzelnen Mitgliedern erheblich.

Art. XXIV:8 bestimmt weiter, dass das regionale Integrationsabkommen annähernd den gesamten Handel («substantially all the trade», SAT) zwischen den Mitgliedstaaten abdecken müsse. Auch hier liegt der Teufel im Detail: Bis heute gibt es kein eindeutiges quantitatives oder qualitatives Kriterium dafür, was unter «annähernd dem gesamten Handel» zu verstehen ist. Darf beispielsweise ein ganzer Sektor wie die Landwirtschaft von einem RIA ausgeschlossen werden? Solche und andere Meinungsverschiedenheiten bezüglich des SAT-Kriteriums haben bereits einige Überprüfungen von RIAs lahmgelegt. Gegenstand kontroverser Diskussionen ist schliesslich

Grafik 2

Geschätzter Anteil des unter Präferenzabkommen abgewickelten Handels am Gesamthandel ausgewählter Weltregionen (1993–1997)



Quelle: Hauser, Zimmermann (Daten: Grether/Olarreaga) / Die Volkswirtschaft

Grafik 3

Typen regionaler Integrationsabkommen am Beispiel EU und CH-EU



Quelle: Hauser, Zimmermann / Die Volkswirtschaft



Bild: Keystone

Besonders stark verbreitet sind die regionalen Integrationsabkommen in Europa. So wickelt die EU nur noch mit 8 von 140 WTO-Mitgliedstaaten ihren Handel auf Grundlage der Meistbegünstigung ab.

auch, ob Artikel XXIV lediglich zu Ausnahmen vom Meistbegünstigungsgrundsatz (Art. I GATT) ermächtigt oder ob er auch Ausnahmen von anderen WTO-Grundsätzen zulasse.

Gespaltene WTO-Mitglieder: Regionalisten und Multilateralisten

Die oben geschilderten Fragen werden seit Jahren im WTO-Komitee für regionale Handelsabkommen (Committee on Regional Trade Agreements, CRTA) diskutiert, ohne dass erkennbar wesentliche Fortschritte erzielt worden wären. Zwei Positionen können ausgemacht werden: Die «Friends of Article I», welche das Nichtdiskriminierungsprinzip und den Multilateralismus gestärkt sehen möchten, stehen den «Friends of Article XXIV» gegenüber. Letztere fordern möglichst weit reichende Freiheiten für den Abschluss von RIAs. Es erstaunt daher kaum, dass zur ersten Gruppe vor allem Japan, Hongkong, Südkorea und Australien gehören, während sich am anderen Ende des Spektrums die EU mit ihren Verbündeten, darunter der Schweiz, befindet.

Die Uneinigkeiten und divergierenden Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten kommen vor allem im Ergebnis der entsprechenden Untersuchungen von RIAs zum Ausdruck: Von den 101 seit der Uruguay-Runde notifizierten RIAs wurde die Beurteilung der WTO-Konformität durch das CRTA bislang in keinem einzigen Fall abgeschlossen. Und auch unter dem alten GATT wurde nur ein einziges regionales Integrationsabkommen für GATT-konform befunden – jenes zwischen der tschechischen und der slowakischen Republik nach der Auflösung der CSFR (der

früheren Tschechoslowakei). In allen anderen Fällen, inklusive der Beurteilung der Römer Verträge, kam das zuständige Gremium zu keinem eindeutigen Ergebnis. Dies ist wenig verwunderlich, wenn man sich vor Augen führt, dass die entsprechenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Konsens – das heisst unter Einbezug der betroffenen Parteien – gefällt werden müssen.

RIAs: «Building Blocks» oder «Stumbling Blocks» der multilateralen Handelsordnung

Die Frage, ob die «diskriminierende Liberalisierung» im Rahmen von RIAs eher als Baustein («Building Block») oder als Stolperstein («Stumbling Block») beim Aufbau der multilateralen Handelsordnung zu beurteilen sei, ist indessen nicht nur in der Politik, sondern auch in der Wissenschaft umstritten. Während etwa die Ökonomen Bhagwati und Krueger das diskriminierende Element im Vordergrund sehen und RIAs deshalb ablehnen, sehen andere Ökonomen wie Summers, Lawrence, Baldwin und Ethier die Liberalisierung im Vordergrund. Eine differenzierte Betrachtung zeigt denn auch, dass es keine eindeutige Antwort gibt.

Aus historischer Sicht kann man zumindest feststellen, dass regionale Integrations-tendenzen die GATT-Ordnung häufig befruchtet haben. Die Zollsenkungen der Kennedy-Runde werden oft als Reaktion auf die Gründung der EWG interpretiert. Ebenso scheint das Binnenmarktprogramm der EG massgeblich zur Aufnahme neuer Disziplinen in die WTO-Ordnung während der Uruguay-Runde beigetragen zu haben (zum Beispiel im Bereich technische Handelshemmnisse). Zudem erlauben RIAs zwischen einer begrenzten Zahl von homogenen Mitgliedern eine weitergehende Integration als der WTO-Rahmen, wodurch RIAs zu «Laboratorien» für weitere Liberalisierungsschritte werden können. Erfolgreiche regionale Ansätze können dann zu einem späteren Zeitpunkt in die WTO eingebracht werden.

Trotz dieser stimulierenden Wirkung von RIAs darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass regionale Integrationsinitiativen auch Verhandlungsenergie aus dem multilateralen Bereich abziehen. Gerade zurzeit sind Be-



Bild: Keystone

Befürworter regionaler Integrationsabkommen (RIA) argumentieren, der kleinere, homogenere Mitgliederkreis erlaube weitergehende Liberalisierungsschritte als der multilaterale WTO-Rahmen. Das zweite Argument, ein RIA bringe grössere Märkte beziehungsweise höhere Skalenerträge für die Unternehmen, gilt im Grundsatz allerdings auch für die multilaterale Liberalisierungsstrategie.

Kasten 1

Weiterführende Literatur und Quellen

Die ökonomische Literatur zu RIAs hat in den Neunzigerjahren – parallel zum Trend der Regionalisierung – stark zugenommen. Die folgenden aktuellen Beiträge geben einen guten Einstieg in die aktuelle Diskussion und weisen auf weiterführende Literatur hin:

- Anthony J. Venables: «International Trade: Economic Integration»; in: O. Ashenfelter et al. (Hrsg.): International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences; Volume on Economics; Amsterdam: Elsevier, 2001; Manuskript im Internet: <http://econ.lse.ac.uk/staff/ajv/regenc2.pdf>.
- The World Bank: «Trade Blocs»; Policy Research Report; Washington: The World Bank/Oxford University Press, 2000. Internet: <http://www1.worldbank.org/publications/pdfs/61128.pdf>.

Die wichtigsten rechtlichen Fragen zum Spannungsfeld Regionalisierung-Multilateralisierung werden im WTO-Dokument WT/REG/W/37 (Synopsis of «Systemic» Issues Related to Regional Trade Agreements) diskutiert. Eine aktuelle Übersicht über bestehende RIAs befindet sich im WTO-Dokument WT/REG/W/41 (Mapping of Regional Trade Agreements). Beide Dokumente können online von der WTO-Homepage (<http://www.wto.org>) heruntergeladen werden.

fürchtungen zu vernehmen, wonach sich die neue US-Administration vermehrt um den Aufbau der panamerikanischen Freihandelszone (Free Trade Area of the Americas, FTAA) kümmern könnte – zulasten der mühsamen Verhandlungen im multilateralen Rahmen. Ausserdem zeigen die oben erwähnten Auseinandersetzungen um die Interpretation des Artikels XXIV, dass die WTO-Regeln den Ausbau von RIAs zu abgeschotteten Festungen im Zweifelsfall nicht verhindern können.

Zusammengefasst: RIAs können ein Baustein der multilateralen Liberalisierung sein, solange sie dem Geist des Art. XXIV GATT entsprechen. Umso bedauerlicher sind die spitzfindigen, vordergründig juristischen Auseinandersetzungen bei der Anwendung dieser ökonomisch sinnvollen Vorschrift.

Die Perspektive der Schweiz

Wie bereits erwähnt, zählt die Schweiz in Genf zu den «Freunden von Art. XXIV». Umgeben von EU-Staaten und eingebunden in ein Netzwerk von Freihandelsabkommen mit anderen europäischen und aussereuropäischen Staaten setzt man in Bern offensichtlich stark auf die regionale Karte und möchte sich seitens der WTO kein enges Korsett für die Ausgestaltung der Handelsbeziehungen mit Brüssel aufzwingen lassen.

Was ist von dieser Position zu halten? Zunächst einmal muss man den äusserst hohen Grad der aussenwirtschaftlichen Verflechtung zwischen der Schweiz und den umliegenden EU-Staaten in Rechnung stellen. Angesichts eines hohen Anteils von Intra-Industrie-handel gewährleistet die regionale Integration mit der EU besonders der Schweizer Industrie die

notwendige Marktgrösse zur Wahrnehmung von Skalenvorteilen. Da Schweizer Unternehmen zudem auf wichtigen aussereuropäischen Märkten mit EU-Anbietern konkurrieren, macht es auch Sinn, wenn die Schweiz über Freihandelsabkommen der EFTA mit den entsprechenden Drittstaaten, wie zum Beispiel mit Mexiko, das EU-Geflecht an RIAs in ihren eigenen Handelsbeziehungen abbildet.

Umgekehrt darf aber auch das schwierige Verhältnis der Schweizer zur europäischen Integration nicht ausser Acht gelassen werden. Gerade einem Land, welches mit weitergehenden politischen Integrationsbemühungen Mühe hat, bringt eine starke multilaterale Handelsordnung auf der Basis der Meistbegünstigung eine gewisse Unabhängigkeit. Als kleines Land hat die Schweiz zudem nicht die gleichen Verhandlungsmöglichkeiten wie die grossen Blöcke zum Abschluss präferenzialer Abkommen. Es liegt daher im langfristigen Interesse der Schweiz, wenn sie sich auch für eine starke multilaterale Handelsordnung einsetzt.

Zu guter Letzt dürfen in der Debatte um Multilateralisierung oder Regionalisierung die unilateralen handelspolitischen Möglichkeiten der Schweiz nicht unterschätzt werden. Gerade die Schweiz ist als Nicht-Mitglied der EU weitgehend frei in der Gestaltung ihrer Aussenwirtschaftspolitik. Es liegt in ihrer Macht, Handelsumlenkungen importseitig durch eine offene Handelspolitik zu verhindern – etwa im Rahmen eines weit gehenden unilateralen Zollabbaus auf Meistbegünstigungsbasis. Gerade die hohen Preise in einigen Branchen deuten auf viele noch ungenutzte Möglichkeiten für zusätzliche Marktöffnungsschritte hin – und dies nicht nur im Warenverkehr. Leider werden diese Möglichkeiten nicht immer konsequent wahrgenommen, wie jüngst die knappe Absage des Nationalrates an Parallelimporte gezeigt hat. Zumindest für die importseitige Marktöffnung werden weder regionale noch multilaterale Abkommen benötigt. Wichtiger ist die politische Einsicht in die ökonomische Vorteilhaftigkeit einer offenen Handelspolitik. ■