

Lisa-Marie Schicker, Bakk.rer.soc.oec.

Regionale Handelsabkommen und ihr Einfluss auf die WTO

Masterarbeit

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Master of Arts
der Studienrichtung Global Studies
an der Karl-Franzens-Universität Graz

Betreuer: Univ.-Prof. Dr.habil. Jörn Kleinert

Institut für Volkswirtschaftslehre

Graz, Oktober 2015

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich erkläre ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst, andere als die angegebenen Quellen nicht benutzt und die den Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen inländischen oder ausländischen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht. Die vorliegende Fassung entspricht der eingereichten elektronischen Version.

Graz, 7. Oktober 2015

Unterschrift:

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	V
1 Einleitung	1
1.1 Forschungsfragen und Zielsetzung	3
1.2 Aktueller Forschungsstand und wissenschaftliche Relevanz	3
1.3 Methode und Vorgehensweise	4
1.4 Aufbau der Arbeit.....	6
2 Das globale Handelssystem	8
2.1 Regionale Handelsabkommen	8
2.1.1 Regionale Handelsabkommen im 20. Jahrhundert.....	9
2.1.2 Tiefe regionale Handelsabkommen im 21. Jahrhundert	11
2.2 Die Welthandelsorganisation.....	15
2.2.1 Vom GATT zur WTO.....	15
2.2.2 Mitglieder, Struktur und Aufgaben der WTO.....	16
2.2.3 Prinzipien	17
2.2.4 WTO-Abkommen	19
2.2.5 WTO-Regelungen bezüglich regionaler Handelsabkommen.....	19
2.2.6 Die Doha Runde und aktuelle Probleme der WTO	21
2.3 Unterschiede zwischen tiefen regionalen Handelsabkommen und WTO-Abkommen	25
2.3.1 Handel mit Dienstleistungen	26
2.3.2 Technische Handelshemmnisse	26
2.3.3 Investitionen.....	27
2.3.4 Öffentliche Beschaffung.....	28
3 Ökonomische Effekte regionaler Handelsabkommen	29
3.1 Ökonomische Effekte regionaler Handelsabkommen durch den Abbau von Zöllen	30
3.2 Ökonomische Effekte regionaler Handelsabkommen durch den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen.....	33

3.3	Ökonomische Effekte regionaler Handelsabkommen durch den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen bei Offshoring	36
3.4	Empirische Ergebnisse	39
4	Multilateralisierung von regionalen Handelsabkommen	41
4.1	Handel mit Dienstleistungen	41
4.2	Technische Handelshemmnisse	44
4.3	Investitionen	46
4.4	Öffentliche Beschaffung	48
5	Schlussfolgerung und Implikationen für die WTO	50
	Literaturverzeichnis	55
	Internetquellen	57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kumulierte Zahl regionaler Handelsabkommen von 1950-2010.....	8
Abbildung 2: Schematische Darstellung des Handels im 20. und 21. Jahrhundert ...	12
Abbildung 3: Effekte des Zollabbaus	31
Abbildung 4: Effekte des Abbaus nicht-tarifärer Handelshemmnisse.....	34
Abbildung 5: Einfluss regionaler Handelsabkommen bei Offshoring.....	37
Abbildung 6: Schätzungen zur Handelsschaffung und Handelsumlenkung regionaler Handelsabkommen.....	39

1 Einleitung

Die Berichterstattung zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft, kurz TTIP, zieht sich durch sämtliche Medien. Das sogenannte TTIP ist nur der momentane Höhepunkt einer langjährigen Entwicklung. Immer mehr Länder beschließen ihren internationalen Handel nicht nur durch die WTO regulieren zu lassen, sondern treffen Abkommen mit einzelnen Handelspartnern auf regionaler Ebene. Bereits 2005 hatten alle 160 Mitgliedsstaaten der WTO, mit Ausnahme der Mongolei, mindestens ein regionales Handelsabkommen abgeschlossen (vgl. WTO 2011, S. 63).

Aufgrund der immer stärkeren Internationalisierung der Produktionsprozesse, was einen vermehrten Handel mit Zwischenprodukten zur Folge hat, gehen die Inhalte von regionalen Handelsabkommen oft über die im Rahmen der WTO geregelten Bereiche hinaus (vgl. Baldwin 2012, S. 2). So werden seit Beginn des 21. Jahrhunderts regionale Handelspartnerschaften immer intensiver, eine tiefere Integration steht im Vordergrund. Diese Integration besteht nicht nur aus der Abschaffung von Zöllen, sondern befasst sich vermehrt mit der Beseitigung von nicht-tarifären Barrieren bzw. Barrieren, die über die klassischen Handelshemmnisse hinausgehen. Beispiele hierfür sind die Harmonisierung der Regelungen für Investitionen, technische Standards oder ganz allgemein die Harmonisierung rechtlicher Vorschriften. Diese Bereiche werden in der Literatur als tiefe Inhalte von regionalen Handelsabkommen bezeichnet, die dazugehörigen Abkommen werden als tiefe regionale Handelsabkommen bezeichnet (vgl. Baldwin 2014, S. 9-10).

Der internationale Handel mit Gütern und Dienstleistungen ist ein wichtiger Faktor für Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und der Schaffung von Arbeitsplätzen. In der Europäischen Union sind 30 Millionen Arbeitsplätze von Exporten abhängig. So setzt auch die EU vermehrt auf regionale Handelsabkommen, um die Rahmenbedingungen für europäische Unternehmen im internationalen Handel zu verbessern, neue Märkte zu sichern und um zu verhindern, dass die EU im „Wettlauf um Märkte“ zurückfällt. Laut der Europäischen Kommission soll durch den Abschluss der laufenden sowie der geplanten Verhandlungen über regionale Handelsabkommen das BIP der EU um mehr als 2,2% oder 275 Milliarden Euro steigen. Das entspricht etwa dem BIP von Österreich (vgl. Europäische Kommission

2015). Außerdem kann die Liberalisierung des Handels viel spezifischer erfolgen und stärker auf die einzelnen Interessen der Vertragsstaaten eingehen, als das im Rahmen der WTO der Fall ist.

Während regionale Handelsabkommen für Mitgliedsstaaten zu vermehrtem internationalen Handel führen kann, kann sich jedoch für Drittstaaten die Gefahr ergeben, diskriminiert zu werden. Zudem kommt es durch die Fülle an regionalen Handelsabkommen zu einer Vielzahl an unterschiedlichen Handelsregelungen. Das sind zwei Gründe dafür, warum sich die EU lange Zeit auf die Verhandlungen innerhalb der WTO konzentriert hat (vgl. Steigenberger/Stowasser 2013, S. 2).

Von Seiten der WTO hat es jedoch seit langem keinen großen Fortschritt mehr gegeben, was ein wichtiger Grund dafür ist, dass Staaten ihren Handel verstärkt auf regionalen Ebenen liberalisieren. Für die WTO ist das keine einfache Situation, so droht der Regionalismus der WTO immer mehr an Bedeutung zu nehmen. Zwar spricht die WTO gerade davon, eine wichtige Hürde überwunden zu haben, denn Indien hat seinen Widerstand gegen das Bali-Paket über Handelserleichterungen, welches im Dezember 2013 verhandelt wurde, aufgegeben. Dies ist aber trotz allem ein sehr kleiner Schritt, wenn man bedenkt, dass die Doha Runde nun schon seit vierzehn Jahren fast ergebnislos andauert. (vgl. Gal-Or 2014, S. 1-2). Der Handelskorrespondent der Financial Times Shawn Donnan formulierte die aktuelle Situation der WTO in seinem Artikel vom 16. November 2014 folgendermaßen: *„What this breakthrough really illustrated is how even the simplest of things has become insanely hard to do in the WTO and how this has led to diminishing ambitions and expectations. And that is something the world’s most important economies have begun to recognize.“*

“Multilateralism showed some signs of life [...]. But it surely needs to find a healthier way to live.“ (Donnan 2014).

So steht nun auf der einen Seite der Boom von regionalen Handelsabkommen mit dem Ziel tieferer Integration (wie es zum Beispiel beim TTIP der Fall ist) und auf der anderen Seite die Schwierigkeiten der WTO mit ihren Verhandlungen voranzukommen (vgl. Baldwin 2012, S. 1).

1.1 Forschungsfragen und Zielsetzung

Genau diese oben genannten Gegensätze liefern den Anreiz, sich diese Entwicklung genauer anzusehen und zu analysieren, wie dieser Boom regionaler Handelsabkommen die Entwicklungen der WTO beeinflusst. Daraus ergeben sich folgende Forschungsfragen:

- Welche Rolle spielen regionale Handelsabkommen für das globale Handelssystem und die WTO?
- Sollen regionale Handelsabkommen, vor allem mit der Begründung der Diskriminierung von Drittstaaten, multilateralisiert werden oder sind regionale Handelsabkommen der bessere Weg zu einer Liberalisierung des internationalen Handels?
 - Welche Implikationen und Empfehlungen ergeben sich für die WTO?

Ziel dieser Masterarbeit ist es zu analysieren, inwieweit die Liberalisierung des Welthandels durch regionale Handelsabkommen eine effiziente Alternative zum multilateralen System der WTO darstellt. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die Diskriminierung von Drittstaaten gelegt werden, deren Vermeidung ein wichtiges Argument für ein multilaterales System ist. Es soll dabei kritisch beurteilt werden, inwieweit es sinnvoll ist, regionale Handelsabkommen auf eine multilaterale Ebene zu bringen. Dabei liegt der Fokus auf nicht-tarifären Handelsbarrieren, die immer häufiger Inhalt regionaler Abkommen sind und eine tiefere Handelsintegration erzeugen wollen.

1.2 Aktueller Forschungsstand und wissenschaftliche Relevanz

Regionale Handelsabkommen sind seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Gegenstand ökonomischer Forschung. Eine der ersten Theorien zu den Effekten regionaler Handelsabkommen stammt von Jacob Viner aus dem Jahr 1950. Besonders stark wurde die Auseinandersetzung mit diesem Thema in den 1990er Jahren geführt. Bedeutende Ökonomen stellten immer wieder die Frage nach dem Grund für das Aufkommen von regionalen Handelsabkommen, darunter Paul Krugman (1993), Jagdish Bhagwati (1993) und Richard Baldwin (1997).

Auch wurde immer wieder der Frage nachgegangen, ob regionale Handelsabkommen den Multilateralismus stärken oder schwächen. Krugman (1993, S. 73) und Bhagwati (1993, S. 29) vertraten die Meinung, Regionalismus hätte negative Auswirkungen auf den globalen Handel.

Sämtliche dieser Analysen bezogen sich jedoch fast ausschließlich auf den Abbau von Zöllen. Durch die Globalisierung und die zunehmende Internationalisierung der Produktionsprozesse wurden jedoch tiefere nicht-tarifäre Inhalte immer wichtiger und Handelsabkommen immer komplexer. Baldwin (2014, S. 9) spricht hierbei vom Regionalismus des 21. Jahrhunderts. Die Rolle des Regionalismus im globalen Handelssystem hat sich dadurch verändert und damit auch ihr Einfluss auf die WTO. Die Forschung zu diesem Thema nimmt zu, steht aber trotzdem noch am Anfang, denn viele Ökonomen beschäftigen sich nach wie vor mit dem von Baldwin definierten Regionalismus des 20. Jahrhunderts. Die Analyse des Regionalismus des 21. Jahrhunderts bzw. der tiefen regionalen Handelsabkommen ist jedoch notwendig, um die aktuellen Probleme und Herausforderungen erkennen zu können, die die WTO bewältigen muss, um ihre Rolle im globalen Handelssystem trotz der Zunahme regionaler Handelsabkommen zu stärken (vgl. Baldwin 2012, S. 9-10).

1.3 Methode und Vorgehensweise

Es handelt sich hierbei um eine theoretische Arbeit. Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird das theoretische Modell von Jacob Viner (1950) und dessen Weiterentwicklung durch Richard Baldwin (2008 und 2014) herangezogen. Das Modell von Viner (1950) stellt die ökonomischen Effekte eines Zollabbaus durch regionale Handelsabkommen dar. Durch ein solches Abkommen entstehen auf der einen Seite Handelsschaffungseffekte. Diese Effekte treten auf, wenn zwei oder mehr Länder die zwischen ihnen bestehenden tarifären Handelshemmnisse beseitigen. Dadurch entsteht ein Anreiz für vermehrten Handel zwischen diesen Ländern. Dies wäre jedoch auch bei einem multilateralen Abkommen der Fall (vgl. Gabler Wirtschaftslexikon 2014a). Auf der anderen Seite kommt es zu einem zweiten Effekt, der ausschließlich bei regionalen Abkommen, nicht aber bei multilateralen Abkommen auftritt: der Handelsumlenkungseffekt. Er tritt dann auf, wenn Güter nicht mehr von ursprünglich kostengünstigen Anbietern erworben werden, sondern durch Anbieter aus dem Partnerland ersetzt werden, die nun keinen Zöllen mehr

unterliegen. Somit ergibt sich daraus ein Nachteil für Drittstaaten (vgl. Gabler Wirtschaftslexikon 2014b). Da das Hauptaugenmerk dieser Arbeit jedoch auf nicht-tarifären Handelshemmnissen und tiefer Integration liegt, ist es essentiell, dass die Handelseffekte auch in Bezug auf diese nicht-tarifären Hemmnisse betrachtet werden. Dies wird anhand von Richard Baldwins Abwandlung von Viners Modell (1950) vorgenommen (vgl. Baldwin 2014, S. 17-20). Dabei wird das Auftreten von Handelseffekten allgemein bei Abschaffung nicht-tarifärer Handelshemmnisse sowie im für das 21. Jahrhundert immer häufiger auftretenden Fall des Offshorings untersucht. Der Fall des Offshorings wird deshalb untersucht, weil aufgrund der Ursachen der Globalisierung (sinkende Transportkosten, bessere Informationstechnologien etc.) Offshoring ein wichtiger Antrieb für das Abschließen tiefer regionaler Handelsabkommen sein kann. Denn bei der Internationalisierung der Produktionsketten ist es von besonderer Bedeutung, Barrieren, die weit über Zölle hinausgehen, zu reduzieren, um einen reibungslosen Handel zu gewährleisten (vgl. Baldwin 2014, S. 9).

Anhand der theoretischen Analyse der Handelseffekte mithilfe des Modells von Viner (1950) und Baldwin (2014) soll untersucht werden, welche Auswirkungen tiefe regionale Handelsabkommen auf das globale Handelssystem haben und wie sich diese Auswirkungen im Vergleich zu früheren, nur auf Zölle bezogenen, regionalen Abkommen verändert haben. Im Fokus steht hier besonders die Rolle von Drittstaaten.

Daraus soll auch abgeleitet werden, welche Bedeutung diese Entwicklung für die Position der WTO im globalen Handelssystem hat. Dies erfolgt unter der Annahme, dass positive Handelseffekte, vor allem in Form einer geringen oder keiner Benachteiligung von Drittstaaten, die Position der WTO als multilaterales Organ schwächen könnten.

Auf Basis der Ergebnisse der modelltheoretischen Analyse werden in weiterer Folge meiner Arbeit jene nicht-tarifären Handelshemmnisse untersucht, die häufig im Rahmen regionaler Handelsabkommen abgebaut werden. Dabei soll herausgefunden werden, welchen Einfluss der Abbau dieser Hemmnisse auf Drittstaaten hat, ob Drittstaaten dabei diskriminiert werden und ob es in Bezug auf die Diskriminierung von Drittstaaten Unterschiede zwischen den Hemmnissen gibt.

Dadurch soll festgestellt werden, ob tiefe Abkommen auf multilateraler Ebene gegenüber regionalen Abkommen vorgezogen werden sollten oder nicht. Am Ende

sollen so die damit verbundenen Auswirkungen und Herausforderungen für die WTO erfasst werden, um daraus mögliche Chancen und Handlungsempfehlungen für die WTO abzuleiten.

1.4 Aufbau der Arbeit

Zu Beginn der Arbeit, in Kapitel 2, wird ein Überblick über das globale Handelssystem gegeben. Zuerst werden regionale Handelsabkommen vorgestellt, beginnend mit deren Aufkommen und Entwicklung. Dabei wird zwischen Regionalismus des 20. Jahrhunderts, welcher sich fast ausschließlich mit der Abschaffung von Zöllen beschäftigt, und dem Regionalismus des 21. Jahrhunderts, welcher eine tiefere Integration zwischen den Vertragsstaaten zum Ziel hat, unterschieden (vgl. Baldwin 2014, S. 6-9).

Daraufhin wird die WTO vorgestellt, von ihrer Entstehung bis hin zu ihren wichtigsten Prinzipien, Funktionen und Aufgaben. In diesem Zug wird auch auf die Regelungen für regionale Handelsabkommen eingegangen. Besonders hervorgehoben werden die aktuellen Entwicklungen der WTO inklusive der Probleme der Doha Runde. Daraufhin werden die inhaltlichen Unterschiede zwischen regionalen und WTO-Abkommen kurz erörtert. Dabei wird unterschieden, ob die Inhalte nur eine Erweiterung der durch die WTO geregelten Bereiche sind, oder ob die inhaltlichen Bereiche über die durch die WTO geregelten Bereiche hinausgehen.

Im darauffolgenden Kapitel 3 wird das Modell von Jacob Viner (1950) und dessen Weiterentwicklung von Richard Baldwin (2014) dargestellt, die sich mit den Handelseffekten regionaler Abkommen beschäftigen. Dabei werden der Abbau von Zöllen, der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse sowie der Abbau nicht tarifärer Handelshemmnisse bei Offshoring untersucht. Anhand dieser Analyse soll gezeigt werden, welche Probleme und Herausforderungen sich für die WTO insbesondere seit Aufkommen solch tiefer Abkommen ergeben haben.

Kapitel 4 schließt an die Analyse der Handelseffekte an und beschäftigt sich mit der Thematik, ob die jeweiligen inhaltlichen Bereiche bzw. Handelshemmnisse, in Hinblick auf eine Diskriminierung von Drittstaaten, multilateralisiert werden sollten. Dafür werden jene nicht-tarifären Handelshemmnisse herangezogen, die besonders häufig Inhalt regionaler Handelsabkommen sind.

Schließlich sollen im letzten Kapitel die Ergebnisse zusammengefasst werden. Daraufhin soll kurz dargestellt werden, welchen Einfluss diese Ergebnisse auf die weitere Rolle und Aufgabe der WTO haben könnten. Dabei soll ein kurzer Überblick über die Herausforderungen für die WTO und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen gegeben werden.

2 Das globale Handelssystem

2.1 Regionale Handelsabkommen

Regionale Handelsabkommen, in der Literatur auch Präferenzabkommen genannt, stellen eine Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren Staaten dar, die ihren gemeinsamen Handel durch den Abbau von Handelsbeschränkungen fördern möchten. In der Literatur wird meist, je nach Zusammensetzung der Länder, zwischen drei Arten von regionalen Handelsabkommen unterschieden. So gibt es Nord-Nord, Nord-Süd sowie Süd-Süd Abkommen. Der Norden bezeichnet Industrieländer, während der Süden Entwicklungsländer bezeichnet (vgl. Bhagwati/Krishna/Panagariya 2014, S. 3).

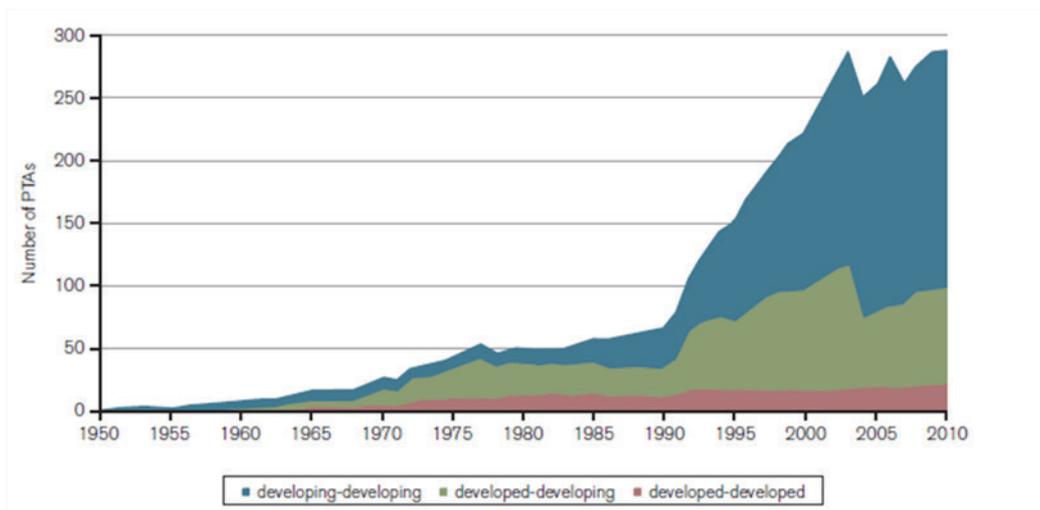


Abbildung 1: Kumulierte Zahl regionaler Handelsabkommen von 1950-2010
Quelle: World Trade Report 2011, S. 55

Abbildung 1 zeigt den Anstieg regionaler Handelsabkommen seit 1950. Es handelt sich dabei um sämtliche geschlossene Abkommen, egal ob von der WTO notifiziert oder nicht. Es ist klar ersichtlich, dass regionale Handelsabkommen in den letzten Jahren einen starken Aufschwung erlebt haben. Besonders signifikant ist der Anstieg der Abkommen zwischen Ländern des Südens sowie zwischen Nord und Süd.

Im Jahr 1990 war der Handel zwischen Ländern innerhalb eines regionalen Handelsabkommens für 18 Prozent des Welthandels verantwortlich. Im Jahr 2008 war es bereits ein Anteil von 35 Prozent am Welthandel (den Handel innerhalb der EU in beiden Fällen ausgenommen) (vgl. Krishna 2012, S. 5).

Da regionale Handelsabkommen im Grunde gegen die WTO-Meistbegünstigungsklausel verstoßen, müssen Mitglieder der WTO regionale Handelsabkommen anmelden. Die Abkommen werden dann auf die Vereinbarkeit mit den Bestimmungen der WTO geprüft. Waren es laut Abbildung 1 im Jahr 2010 noch knapp 300 Abkommen insgesamt, waren im Juni 2014 allein 585 Notifikationen von regionalen Handelsabkommen bei der WTO registriert. Davon sind aktuell 379 in Kraft (vgl. WTO 2014a).

2.1.1 Regionale Handelsabkommen im 20. Jahrhundert

Charakteristisch für einfache regionale Handelsabkommen im 20. Jahrhundert ist, dass sie sich fast ausschließlich auf den Abbau von Zöllen beschränken. Andere nicht-tarifäre Handelshemmnisse spielen eine sehr untergeordnete Rolle. Das kommt daher, dass Handel im 20. Jahrhundert auf dem einfachen Konzept „produziert hier-verkauft dort“ basierte, das heißt, ein Gut wurde vollständig in einem Land produziert und dann einfach in ein anderes Land exportiert. Darum sind auch nur solche Handelshemmnisse von Bedeutung, die direkt an der Staatsgrenze auftreten, wobei es sich überwiegend um Zölle handelt. Somit war es meist ausreichend, sich auf den Abbau von Zöllen zu konzentrieren, um den Handel zu erleichtern (vgl. Baldwin 2014, S. 6).

Der erste Aufschwung regionaler Abkommen ereignete sich in den späten 1950er sowie in den 1960er Jahren. Ausgangspunkt war die Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der europäischen Freihandelszone (EFTA). Diese Freihandelszone wurde anschließend von vielen Staaten in Afrika und Zentral- und Südamerika als Vorbild genommen (Pomfret 2005, S. 1-2). Darunter waren die lateinamerikanische Freihandelszone (LAFTA), die Zentralafrikanische Zoll- und Wirtschaftsunion (UDEAC), der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt (CACM) und die karibische Gemeinschaft (CARICOM) (Langhammer/Wößmann 2002, S. 2). Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre erreichte die Entwicklung einen Höhepunkt. Grund dafür war der neue Kurs der USA. Hatte die USA zuerst einen streng multilateralistischen Kurs, so schwenkte sie in der Mitte der 1980 Jahre zum Regionalismus. Die Expansion der Europäischen Gemeinschaft sowie die ins Stocken geratenen Entwicklungen der Uruguay-Runde hatten die USA dazu bewegt, ihren Kurs zu ändern. 1985 schloss die USA ein Freihandelsabkommen mit Israel

und 1988 wurde das Freihandelsabkommen mit Kanada abgeschlossen. 1994 wurde dieses Abkommen auf Mexiko erweitert. Das Ergebnis war das Nordamerikanische Freihandelsabkommen, kurz NAFTA¹ (World Trade Report 2011, S. 52). Australien und Neuseeland vertieften ihre Handelsbeziehungen auf bilateraler Ebene ebenfalls. Weiters kam es zur Gründung von MERCOSUR im Jahr 1991, ASEAN-FTA im Jahr 1992 und der afrikanischen Zollunion im Jahr 1994 (Pomfret 2005, S. 2). Seit Beginn der 1990er Jahre wurde auch die geografische Reichweite der Abkommen größer. Viele Länder, die bereits Abkommen mit ihren regionalen Partnern geschlossen hatten, begannen sich nach neuen Handelspartnern umzuschauen. Vorangetrieben wurde diese Entwicklung vor allem im asiatisch-pazifischen Raum (Crawford/Fiorentino 2005, S. 5). Japan begann bilaterale Verhandlungen mit Singapur, Südkorea, Kanada und Mexiko. Südkorea führte Verhandlungen mit Chile und Neuseeland (Pomfret 2005, S. 3).

Es wird sofort klar erkennbar, dass sich die Verhandlungen genau genommen nicht mehr nur auf regionaler Ebene bewegten. Der Begriff der regionalen Handelsabkommen blieb trotzdem bestehen und wird im weiteren Verlauf der Arbeit für sämtliche regionale und überregionale Abkommen verwendet (Pomfret 2005, S.3).

Gründe für das Aufkommen regionaler Handelsabkommen

Bezüglich der Gründe für das Abschließen regionaler Handelsabkommen im 20. Jahrhundert gehen die Meinungen der Ökonomen auseinander. Paul Krugman (1993) kam zu der Begründung, dass regionale Abkommen leichter abzuschließen seien als multilaterale Abkommen, denn eine große Anzahl an Teilnehmern in multilateralen Verhandlungen mache es umso schwieriger, einen Konsens zu finden. Darüber hinaus werden Handelsbarrieren immer komplexer, wodurch multilaterale Verhandlungen sowie die Überwachung der Einhaltung der Abkommen erschwert werden (Krugman 1993, S. 73).

Bhagwati (1993) hingegen ist der Ansicht, dass die Wendung der USA, als vorherrschende Wirtschaftsmacht, vom Multilateralisten zu einem begeisterten Regionalisten ausschlaggebend ist (Bhagwati 1993, S. 29). Diese Wendung, von der Bhagwati (1993) spricht, wurde unter anderem durch die ins Stocken geratene

¹ Die EWG und die NAFTA stellen für regionale Handelsabkommen im 20. Jahrhundert jedoch eine Ausnahme dar, da auch sie sich nicht nur mit der Abschaffung von Zöllen beschäftigt, sondern auch mit der Abschaffung von nicht-tarifären Handelshemmnissen (vgl. Baldwin 2012, S. 9).

Uruguay-Runde ausgelöst. Eine weitere Ursache dafür war laut Whalley (1998) die Tatsache, dass die USA erkannten, dass sie ihre Macht am Weltmarkt in bilateralen Verhandlungen ausspielen könne und so gleichzeitig die Handelsbeziehungen zu wichtigen Partnern ausbauen könne (vgl. Whalley 1998, S. 74).

Baldwin (1997) folgte wiederum einem anderen Pfad. Er argumentiert mit der Domino-Theorie. Die Idee dahinter ist einfach: wird ein regionales Handelsabkommen gegründet, entstehen sogenannte Handelsumlenkungseffekte, wodurch Drittstaaten schlechter gestellt werden als vor der Gründung des Abkommens. Dadurch entstehen in den betroffenen Drittstaaten neue Anreize, ebenfalls regionale Handelsabkommen abzuschließen oder einem bereits bestehenden beizutreten. In Folge entstehen in den davon betroffenen Drittstaaten Anreize, regionale Handelsabkommen abzuschließen usw. Das Ergebnis ist ein Multiplikator-Effekt (Baldwin 1997, S. 877-878).

Darüber hinaus gibt es noch andere ökonomische und politische Begründungen für den Regionalismus des 20. Jahrhunderts, eine allgemein gültige konnte nicht gefunden werden.

2.1.2 Tiefe regionale Handelsabkommen im 21. Jahrhundert

Tiefe regionale Handelsabkommen unterscheiden sich zum Teil sehr stark von einfachen Handelsabkommen des 20. Jahrhunderts. Zwar beinhalten auch sie die Abschaffung von Zöllen, jedoch liegt der Fokus auf nicht-tarifären Barrieren. Viele davon wurden ursprünglich gar nicht als Handelsbarrieren betrachtet. Dabei handelt es sich um Barrieren, die erst dann auftreten, wenn ein Gut oder eine Dienstleistung in den ausländischen Markt eingetreten ist, das heißt, die Staatsgrenze bereits überquert hat. Man spricht hier von sogenannten *behind the border barriers*. Sie stehen im Gegensatz zu klassischen Handelshemmnissen wie Zölle, die direkt an der Grenze auftreten (vgl. Baldwin 2011, S.9).

Grund für das immer häufigere Auftreten von *behind the border barriers* ist die Internationalisierung der Produktionsprozesse, ausgelöst durch die Globalisierung (Baldwin 2014, S. 9). Kommunikation und Transport wurden aufgrund neuer Technologien immer billiger. Dies führte zur Internationalisierung der Produktionsprozesse nach dem Prinzip „produziert überall-verkauft überall“ (Baldwin 2014, S. 5). Das Kernstück liegt in der Verflechtung von Güterhandel, internationalen Investitionen in Produktion, Technologie und langfristigen Geschäftsbeziehungen

sowie der Nutzung der Infrastruktur, um die auf verschiedene Länder aufgeteilte Produktion zu koordinieren (Baldwin 2011, S. 5). Die Struktur des Handels wurde so um ein Vielfaches komplexer. Diese Komplexität wird in Abbildung 1 anhand eines stark vereinfachten Vergleiches des Handels zu Beginn des 20. und 21. Jahrhunderts dargestellt.

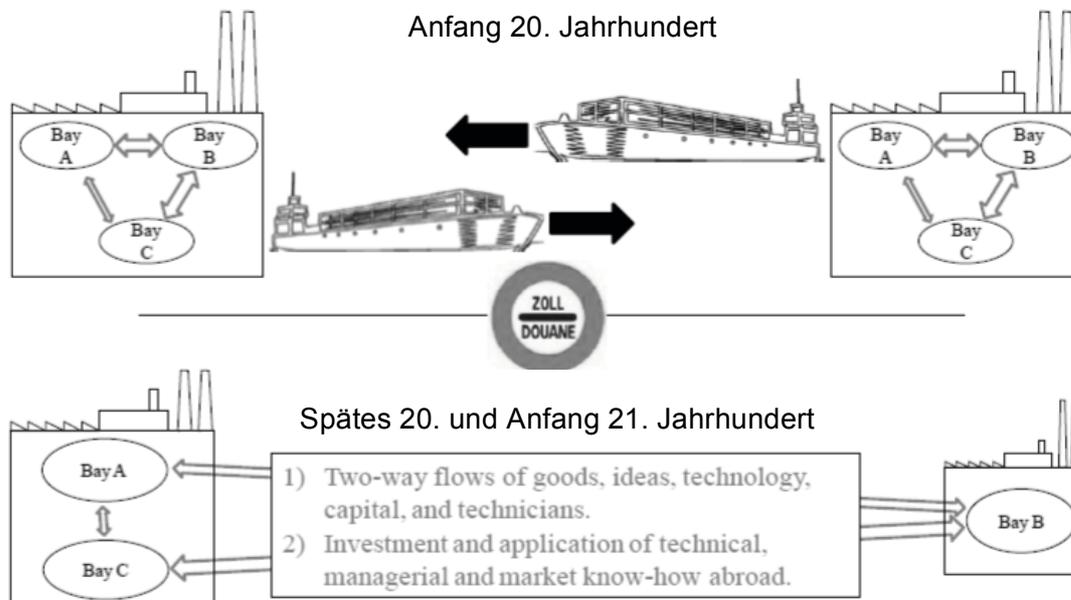


Abbildung 2: Schematische Darstellung des Handels im 20. und 21. Jahrhundert
 Quelle: Baldwin 2011, S. 6

Wie in Abbildung 1 zu erkennen, ist es für den Handel zu Beginn des 20. Jahrhunderts, der im oberen Bild dargestellt ist, typisch, dass Güter in einem Land produziert und dann in ein anderes exportiert werden. Arbeitskräfte, Technologien etc. fließen nur innerhalb der Unternehmen im Inland hin und her. Im Handel des späten 20. bzw. des 21. Jahrhunderts sind die Teile eines Unternehmens oft international verteilt, da vermehrt Offshoring betrieben wird. Ein Gut besteht häufig aus vielen Einzelteilen, die in verschiedenen Ländern hergestellt werden. Darum müssen Kapital, Arbeitskräfte und Technologien, die innerhalb eines Unternehmens zirkulieren bzw. an der Herstellung eines Gutes beteiligt sind, oft auch internationale Grenzen überqueren. (vgl. Baldwin 2011, S. 6).

Ein wichtiger Aspekt, um den Handel des späten 20. bzw. des 21. Jahrhunderts besser zu verstehen, ist die Koordination der international verteilten Produktion eines Gutes. Baldwin (2014) bezeichnet diesen Aspekt auch als sogenannte *supply-chain discipline*. Hier geht es darum, dass Güter von hoher Qualität zu wettbewerbsfähigen Preisen in einem angemessenen zeitlichen Rahmen beim Kunden ankommen. Dafür

wird eine internationale Koordination aller Produktionsstätten anhand eines durchgehenden, ständigen Flusses von Gütern, Menschen, Technologien, Investitionen etc. benötigt. Diese Flüsse werden jedoch leicht von *behind the broader barriers* behindert und entwickelten sich zu sogenannten Handelsbarrieren des 21. Jahrhunderts (vgl. Baldwin 2014, S. 9). Nur wenn diese Barrieren beseitigt werden können, kommt es zu Offshoring. Denn erst dann haben Unternehmen, die Offshoring betreiben wollen, die notwendige Sicherheit, um ihre Technologie und ihr Wissen mit Arbeit aus der Offshoring-Destination zu kombinieren. In den meisten Fällen verlagert ein Unternehmen aus einem Industrieland mit hohem Know-how seine Produktion oder zumindest Teile davon in ein Land mit niedrigerem Lohnniveau. Es gibt jedoch auch Offshoring zwischen Industrieländern. Entwicklungsländer, die nicht in der Lage sind, *behind the border barriers* zu vermeiden, haben es wesentlich schwieriger, Unternehmen aus dem Ausland, vor allem aus Industrieländern, anzusprechen (vgl. Baldwin 2014, S. 10).

Die Nachfrage für eine Liberalisierung auf regionaler Ebene kommt einerseits von Industriestaaten bzw. von dort ansässigen Unternehmen, die einzelne Teile ihrer Produktion verlagern wollen, um so ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Andererseits werden regionale Abkommen von Entwicklungsländern nachgefragt, um ausländische Unternehmen anzuziehen. Die Beteiligung an einer internationalen Produktionskette kann nämlich eine treibende Kraft für Industrialisierung und Wachstum sein. Daraus ergibt sich die Tatsache, dass sich Handelsbarrieren entwickelten, die ursprünglich gar nicht als solche erkannt wurden. Diesen neuen Anspruch innerhalb des internationalen Handels versuchen tiefe regionale Handelsabkommen gerecht zu werden (vgl. Baldwin 2014, S. 10). So brauchen ausländische Kapitaleigner zum Beispiel die Sicherheit, dass ihre Eigentumsrechte gewahrt werden, bevor sie ihre Technologien oder andere Arten von intellektuellem Eigentum teilen (vgl. Baldwin 2011, S. 9).

Es ist offensichtlich, dass es für Länder mit ähnlichen Präferenzen bezüglich ihrer Regulierungen sehr vorteilhaft ist, ein tiefes regionales Abkommen abzuschließen. Haben die jeweiligen Länder jedoch sehr unterschiedliche Präferenzen, kann es sehr schwierig sein, ein solches Abkommen zu vereinbaren. Betrachtet man dieses Problem im Kontext eines Nord-Süd Abkommens, das heißt, das Abkommen eines Industrielandes mit einem Entwicklungsland, dann kommt es häufig vor, dass das Industrieland die Art der Inhalte in eine Richtung zu leiten versucht, die den eigenen

Interessen entsprechen und weniger jenen der Entwicklungsländer. Aufgrund der oft unterschiedlichen Präferenzen sind die konkreten Inhalte und Regulierungen von einzelnen Abkommen sehr heterogen (vgl. Krishna 2012, S. 24).

Ein Beispiel für ein tiefes Handelsabkommen ist das sogenannte CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) zwischen der EU und Kanada. Im August 2014 wurden die Verhandlungen abgeschlossen. Neben der Beseitigung von mehr als 99% aller Zölle zwischen der EU und Kanada, enthält es Regelungen zur Beseitigung von Handelsbarrieren unter anderem in den Bereichen Investitionen, technische Handelsbarrieren oder Wettbewerbspolitik (vgl. Europäische Kommission 2014a).

Das wohl momentan bekannteste tiefe regionale Handelsabkommen ist die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA (TTIP), welches im Moment verhandelt wird. Auch hier liegt der Fokus auf dem Abbau „neuer“ nicht-tarifärer Handelshemmnisse, auf Hemmnissen, die erst hinter der Staatsgrenze auftreten (sogenannte *behind the border barriers*) (vgl. Europäische Kommission 2014b). Ein solches Abkommen ist auch das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südkorea, das seit 2011 in Kraft ist. Auch hier wurde neben Zöllen eine Vielzahl nicht-tarifärer Hemmnisse, vor allem im Bereich Elektronik, Pharmazie und Medizin, abgebaut. Es ist gleichzeitig das erste Handelsabkommen der EU mit einem asiatischen Land (vgl. Europäische Kommission 2011, S. 3).

Darüber hinaus unterhält die EU auch zahlreiche Handelspartnerschaften mit den Ländern des Südens, sogenannte Nord-Süd Abkommen. Ein Beispiel hierfür sind Abkommen mit lateinamerikanischen Staaten wie das Abkommen mit Mexico (2000) über wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit, die Abkommen mit Chile (2005), mit dem MERCOSUR (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay, 1999), mit Zentralamerika (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama, 2013) und der Andengemeinschaft (Bolivien, Ecuador, Peru und Kolumbien, 2013) (vgl. WKO 2014).

2.2 Die Welthandelsorganisation

Den regionalen Handelsabkommen gegenüber steht das multilaterale Handelssystem der WTO. Das multilaterale System kann auf viele Erfolge zurückblicken. Der Handel mit Gütern und Dienstleistungen ist weitgehend liberalisiert und die Zölle wurden stark gesenkt (vgl. Bhagwati/Krishna/Panagariya 2014, S. 4).

Die Ziele der WTO sind Verhandlung, Einhaltung sowie Überwachung der gemeinsamen Regelungen für einen multilateralen Handel. Darüber hinaus setzt sich die WTO für eine Senkung bzw. Abschaffung von Zöllen und anderen Handelshemmnissen ein, um die Liberalisierung des Welthandels voranzutreiben (vgl. Deutsches Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014).

2.2.1 Vom GATT zur WTO

Gegründet wurde die WTO im Jahr 1995. Sie ist die Nachfolgeorganisation des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), welches nach dem zweiten Weltkrieg im Jahr 1948 abgeschlossen wurde. Ursprünglich sollte das GATT nur eine Übergangslösung darstellen, denn die Siegermächte des 2. Weltkrieges planten bereits eine Handelsorganisation. Neben der Gründung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds sollte die ursprünglich geplante Internationale Handelsorganisation (ITO) den dritten Pfeiler einer neuen Weltwirtschaftsordnung darstellen. Ihre Gründung scheiterte jedoch schließlich am Widerstand der USA. So kam es, dass das GATT knapp 50 Jahre lang den Welthandel regulierte. In dieser Zeit veränderte sich das Regelwerk kaum. Mit Beginn der 1980er Jahre erkannte man, dass das GATT in dieser Form nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten des Welthandels entsprach. So wurde etwa durch die Globalisierung der Handel mit Dienstleistungen ein wichtiges Thema. Den GATT-Mitgliedern wurde klar, dass die Notwendigkeit bestand, das multilaterale System thematisch auszuweiten. Daraus ergab sich 1986 die Uruguay-Runde, aus der schließlich die WTO hervorging. Das GATT wurde in die WTO integriert und dient nach wie vor als wichtiges Regelwerk (vgl. WTO 2011, S. 15-19).

2.2.2 Mitglieder, Struktur und Aufgaben der WTO

Mitglieder

Jeder Staat mit voller Autonomie in der Ausübung seiner Handelspolitik kann der WTO beitreten. Voraussetzung ist die Zustimmung zu allen Bedingungen und Prinzipien der WTO. Dies geschieht nach Einrichtung einer Arbeitsgruppe der WTO-Mitglieder in einem Prozess von Verhandlungen (vgl. WTO 2014d)

Derzeit hat die WTO 160 Mitgliedsstaaten. Das jüngste Mitglied ist der Jemen, der im Juni 2014 beigetreten ist. Darüber hinaus laufen Beitrittsverfahren für 23 weitere Länder, unter ihnen sind Bosnien-Herzegowina, Serbien, Kasachstan und Algerien (Stand 19.12.2014) (vgl. WTO 2014b).

Struktur

Die WTO hat mehrere Organe. Das oberste Organ ist die Ministerkonferenz. Dabei treffen sich Vertreter aller Mitgliedsstaaten in einem Abstand von maximal zwei Jahren. Meist handelt es sich bei den Vertretern um Wirtschafts-, Handels- oder Außenminister. Im Rahmen der Ministerkonferenz werden sämtliche Entscheidungen getroffen, wie zum Beispiel Änderungen im WTO-Recht oder die Ernennung des WTO-Generaldirektors. Alle Entscheidungen müssen einstimmig getroffen werden, das heißt, sie basieren auf dem Konsensprinzip. Jedes Mitglied hat dabei eine Stimme, unabhängig von seiner Bevölkerungszahl oder seiner Wirtschaftsleistung (vgl. WTO 2011, S. 101).

Das zweite Organ nach der Ministerkonferenz ist der Allgemeine Rat der WTO. Dieser kümmert sich um die laufenden Geschäfte der WTO zwischen den einzelnen Ministerkonferenzen. Darüber hinaus tritt er auch als Streitschlichtungsausschuss auf, um die Einhaltung der WTO-Konfliktlösungsregeln zu überprüfen sowie als Ausschuss zur Überprüfung der Handelspolitik und um die Handelspolitik der einzelnen Mitglieder zu analysieren (vgl. WTO 2011, S. 102).

Als drittes Organ folgen weitere Räte und Ausschüsse, die sich mit unterschiedlichen Handelsthemen beschäftigen. So gibt es den Rat für Warenhandel, den Rat für Dienstleistungshandel und den Rat für handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums. Sie sind für die WTO-Abkommen in ihren jeweiligen Bereichen zuständig. Daneben gibt es den Ausschuss für Handel und Entwicklung, den Ausschuss für Zahlungsbilanzen und den Ausschuss für Haushalt, Finanzen und Verwaltung.

Schließlich gibt es noch das WTO-Sekretariat, welches sämtliche administrativen Aufgaben innehat (vgl. WTO 2011, S. 102)

Aufgaben

Die wichtigsten Aufgaben der WTO lassen sich grob in drei Bereiche aufteilen.

- Zum einen ist die WTO ein Forum für die Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten über den Abbau von Handelshemmnissen. Jedoch hat es die WTO in den letzten Jahren kaum geschafft, Verhandlungen auch mit einem Ergebnis abzuschließen (vgl. WTO 2014c).
- Die zweite Aufgabe ist die Administration und Überwachung der Abkommen. Es werden auch die nationalen Handelspolitiken der Mitgliedstaaten im Auge behalten. Dafür wird eine regelmäßige Berichterstattung der Mitglieder an das WTO-Sekretariat gefordert (vgl. WTO 2014c).
- Die entscheidendste Aufgabe der WTO ist die Streitschlichtung bei Verletzung eines Abkommens. Der Streitschlichtungsmechanismus gilt für alle WTO-Abkommen. Es ist das weltweit erste verpflichtende zwischenstaatliche Verfahren und eine sehr zentrale Säule im multilateralen Handelssystem. Ohne diesen Mechanismus wäre das System wesentlich weniger effektiv, da die vereinbarten Regelungen kaum durchsetzbar wären. So werden Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern über die Auslegung der Abkommen oder der Verletzung dieser im Streitbeilegungsgremium (*Dispute Settlement Body*, kurz DSB) ausgetragen. Begonnen wird die Streitschlichtung mit bilateralen Konsultationen zwischen den betroffenen Staaten. Wenn möglich sollen diese Konsultationen bereits eine Lösung herbeiführen. Gelingt dies nicht, werden unabhängige Streitschlichtungsgremien betraut. Sie sollen nach sechs Monaten einen Abschlussbericht ausarbeiten, welcher verbindliche Empfehlungen enthält (vgl. WTO 2014c).

2.2.3 Prinzipien

Das System der WTO beruht auf drei Grundprinzipen, die von den Mitgliedsstaaten eingehalten werden müssen:

Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Dieses Prinzip stützt sich auf zwei Grundpfeiler.

1. Die Meistbegünstigungsklausel (GATT Artikel 1): Aufgrund der Meistbegünstigungsklausel darf kein WTO-Mitgliedsstaat einem anderen Mitgliedsstaat Vorteile in Bezug auf den Handel mit Waren und Dienstleistungen, wie etwa niedrigere Zölle, gewähren. Alle Vorteile müssen bedingungslos auch jedem anderen WTO-Mitglied gewährt werden. Ausnahmen sind jedoch möglich, siehe Kapitel 2.2.5.
2. Das Prinzip der Inländerbehandlung (GATT Artikel 3): Das Inländerprinzip besagt, dass WTO-Mitglieder die Waren und Dienstleistungen von ausländischen Anbietern nicht schlechter behandeln dürfen als einheimische Waren und Dienstleistungen. Diese Gleichbehandlung muss aber erst eingehalten werden, wenn die ausländische Waren bzw. Dienstleistung in den heimischen Markt eingetreten ist. Das bedeutet, ein Zoll stellt keine Verletzung dieses Prinzips dar und darf angewendet werden, um den heimischen Markt vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, allerdings nur unter Einhaltung der Meistbegünstigungsklausel, das heißt, einheitlich für alle (vgl. WTO 2011a, S. 11).
3. Das Prinzip der Reziprozität/Gegenseitigkeit: Beginnend mit den Verhandlungen, gilt das Prinzip der Reziprozität. Das bedeutet, dass gegenseitig eingeräumte Konzessionen ausgewogen und ausgeglichen sein müssen. Unter dem Begriff Konzession versteht man multilaterale Zugeständnisse. (vgl. Deutsches Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014).

Abbau von Handelshemmnissen/Liberalisierung: Durch Verhandlungen sollen Handelshemmnisse abgebaut bzw. Liberalisierungsschritte eingeleitet werden, um den Welthandel zu fördern (vgl. WTO 2011, S. 11).

Das Prinzip der Transparenz (GATT Artikel 10): Sämtliche Regeln und Beschränkungen des Außenhandels müssen transparent sein. Ein Mitgliedsstaat muss nicht nur seine Regelungen veröffentlichen, sondern Veränderungen dieser dem WTO-Sekretariat mitteilen.

2.2.4 WTO-Abkommen

Im Allgemeinen decken WTO-Abkommen die Bereiche Güter, Dienstleistungen und geistiges Eigentum ab. Sie formulieren die Grundsätze der Handelsliberalisierung. Drei WTO-Abkommen bilden die Basis der WTO (WTO 2011, S. 23).

Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT): Das GATT hat seinen Ursprung in Verhandlungen im Jahr 1947 und reguliert nach wie vor den Handel mit Gütern innerhalb der WTO. Ziel ist es, die Güterein- und Ausfuhr zu erleichtern, indem Zölle und andere Handelshemmnisse abgebaut werden. Dabei konzentriert man sich jedoch hauptsächlich auf den Abbau von Zöllen (vgl. WTO 2011, S. 23-24).

Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS): Das GATS ist seit Januar 1995 in Kraft und regelt die Liberalisierung im internationalen Handel mit Dienstleistungen. Es umfasst sämtliche Dienstleistungsbereiche wie Telekommunikation, Transportwesen, Tourismus und Finanzdienstleistungen. Ausgenommen sind lediglich hoheitlich erbrachte Dienstleistungen und die Luftfahrt (vgl. WTO 2011, S. 33-34).

Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS): Durch das TRIPS sind Mitglieder dazu verpflichtet, Mindeststandards in Bezug auf den Schutz von geistigem Eigentum einzuhalten. Dies gilt besonders für Patente, Urheberrechte, Handels- und Dienstleistungsmarken sowie für geografische Herkunftsangaben (vgl. WTO 2011, S. 39).

Über diese drei Abkommen hinaus gibt es noch einige Nebenabkommen wie das Landwirtschaftsabkommen, das Abkommen über Antidumping, das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT), das Sanitär- und Phytosanitärabkommen, das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) und das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs) (vgl. Deutsches Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014).

2.2.5 WTO-Regelungen bezüglich regionaler Handelsabkommen

Eigentlich verstoßen regionale Handelsabkommen gegen das Prinzip der Meistbegünstigung, da sie Vertragspartnern bessere Konditionen einräumen als anderen Staaten. Die WTO gewährt jedoch Ausnahmen laut Artikel 24 des GATT, die es WTO-Mitgliedern ermöglicht, regionale Handelsabkommen abzuschließen. Damit

diese Ausnahme gilt, müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein. So wird vorausgesetzt, dass ein regionales Handelsabkommen in Form einer Freihandelszone oder einer Zollunion den Handel zwischen den Vertragspartnern erleichtert. Dabei darf das Abkommen aber nicht dazu verwendet werden, dem Handel mit anderen Staaten zu schaden (vgl. GATT Artikel 24 Abs. 4). Darüber hinaus wird genau zwischen einer Freihandelszone und einer Zollunion unterschieden. Da der Fokus dieser Arbeit auf Freihandelszonen liegt, werden hier nur die Regelungen für diese näher erläutert. Für Freihandelszonen gelten drei wesentliche Voraussetzungen, um den WTO-Regelungen zu entsprechen. Erstens ist es nicht erlaubt bei der Bildung einer Freihandelszone, die Zölle und anderen Handelsbeschränkungen gegenüber Drittländern zu erhöhen (vgl. GATT Artikel 24 Abs. 5 lit. b). Zweitens müssen die Verhandlungen über die Bildung einer Freihandelszone in einem angemessenen Zeitrahmen abgeschlossen werden. Eine konkrete Zeitangabe gibt es hierfür nicht, die Verhandlungen sollten jedoch eine Zeitspanne von 10 Jahren nicht überschreiten. Die Auslegung ist somit offen für Interpretationen. (vgl. GATT Artikel 24 Abs. 5 lit c). Als dritte Voraussetzung müssen die Zölle und andere Handelshemmnisse für fast den ganzen Handel mit Waren aus den jeweiligen Gebieten beseitigt werden (vgl. GATT Artikel 24 Abs. 8). Diese Voraussetzung ist sehr umstritten, da keine Konkretisierung vorliegt. Aus einer qualitativen Sicht wird diese Voraussetzung meist so interpretiert, dass sie dann erfüllt ist, wenn kein Sektor ausgeschlossen ist. Aus quantitativer Sicht müssen die Handelshemmnisse für einen gewissen Prozentsatz des Handels zwischen den Vertragspartnern beseitigt werden (Crawford/Laird 2000, S. 11). Auch im Handel mit Dienstleistungen finden sich solche Ausnahmen, geregelt in GATS Artikel 5. Dieser Artikel stellt das Äquivalent zu GATT Artikel 24 dar.

Entwicklungsländern gewährt die WTO eine besondere und differenzierte Behandlung im Gegensatz zu OECD-Mitgliedsstaaten. Diese bezieht sich auch auf die Gründung von regionalen Handelsabkommen. Festgehalten ist diese Sonderbehandlung in der sogenannten *Enabling Clause*. Laut der *Enabling Clause* dürfen Entwicklungsländer ungeachtet der Meistbegünstigungsklausel und des Reziprozität-Prinzips regionale Handelsabkommen abschließen. Auch müssen die Voraussetzungen laut GATT Artikel 24 nicht erfüllt sein (WTO 2014e).

Um zu überprüfen, ob die regionalen Handelsabkommen WTO-konform sind, das heißt, GATT Artikel 24 bzw. der *Enabling Clause* entsprechen, wurde 1996 der Ausschuss für regionale Handelsabkommen gegründet. Bis zu dessen Gründung wurden ad-hoc Arbeitsgruppen für die Notifikation von regionalen Handelsabkommen herangezogen. Die Aufgaben des Ausschusses umfassen die Überprüfung der Abkommen auf die Übereinstimmung mit dem GATT und dem GATS. Darüber hinaus analysiert der Ausschuss auch, welche systematischen Auswirkungen regionale Handelsabkommen auf das multilaterale System der WTO haben und erstattet einmal im Jahr Bericht an den Allgemeinen Rat (WTO 2011, S. 64).

2.2.6 Die Doha Runde und aktuelle Probleme der WTO

Die WTO kann durchaus zahlreiche Erfolge mit dem von ihr aufgebauten System vorweisen. Doch seit der Doha Runde mit Beginn im Jahr 2001 sind die Entwicklungen und Fortschritte innerhalb der WTO massiv ins Stocken geraten. Aus der 4. Ministerkonferenz im November 2001 in Doha, Katar ging die sogenannte Doha Runde oder auch Doha Entwicklungsrunde hervor. Abgeschlossen werden sollte sie im Jahr 2005, doch sämtliche Verhandlungen scheiterten. So konnte auch in den Ministerkonferenzen in Cancun, Mexico im Jahr 2003 und in Hong Kong im Jahr 2005 keine Ergebnisse erzielt werden (vgl. WTO 2011, S. 77).

Der Fokus dieser Runde wurde auf Themen gelegt, die besonders für Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung sind. Grund dafür ist unter anderem die zunehmende Mitgliedschaft von Entwicklungsländern. Etwa zwei Drittel der Mitgliedsstaaten sind Entwicklungsländer und ihrer Bedeutung wird auch in Zukunft weiter wachsen (vgl. Bhagwati/Krishna/Panagariya 2014, S. 8).

Ein sehr bedeutendes Thema ist die Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten. Das Ziel ist hierbei, Verzerrungen des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten, verursacht durch hohe Zölle, Exportsubventionen und anderer Barrieren, zu reduzieren. Es sollen auch soziale und politische Faktoren innerhalb dieses Sektors berücksichtigt werden. Bei den Verhandlungen soll der Handel mit landwirtschaftlichen Produkten in drei Bereichen reformiert werden: Marktzugang, heimische Unterstützung und Exportsubventionen. Insbesondere soll der Zugang von Agrargütern aus Entwicklungsländern in die Märkte der Industrieländer erleichtert werden (vgl. WTO 2011, S. 78, 80).

Neben Agrargütern sollen auch im Bereich der nicht-landwirtschaftlichen Güter Zollsenkungen erfolgen sowie nicht-tarifäre Handelshemmnisse reduziert werden. Nicht-landwirtschaftliche Güter umfassen in diesem Zusammenhang Industriegüter, Textilien, Schuhe, Kraftstoffe und Bergbauprodukte, Wald- und Forstprodukte, Fischereiprodukte und Chemikalien (vgl. WTO 2015a). Der Großteil dieser Bereiche fällt in die Kategorie „20. Jahrhundert“. Tiefe Inhalte des 21. Jahrhunderts werden weniger berücksichtigt (vgl. Baldwin 2012, S. 10).

Im Rahmen der Ministerkonferenz in Doha konnten keine Einigungen in den verschiedenen Bereichen erreicht werden. Die Verhandlungen wurden 2003 in Cancun fortgesetzt. Dabei gelang es eine Einigung im Bereich des geistigen Eigentums zu erzielen. Beim Handel mit Agrarprodukten sowie bei nicht-landwirtschaftliche Gütern konnte wieder keine Vereinbarung getroffen werden. Die Konferenz endete ohne einen Konsens. Zehn Monate später, im August 2004, einigte sich der allgemeine Rat auf das „Juli-Paket“, ein Rahmenabkommen zur Fortführung der Verhandlungen (vgl. WTO 2011, S. 91). Ein erneuter Versuch, einen Konsens zu finden und die Doha-Runde zu beenden, wurde im Dezember 2005 bei der Ministerkonferenz in Hong Kong unternommen. Doch auch dieses Mal gingen die Meinungen der Mitgliedsstaaten wieder weit auseinander. In wesentlichen Punkten wie der Liberalisierung des Agrarhandels konnte wieder keine Einigung erzielt werden. Eine Fortführung der Verhandlungen war für 2006 geplant, doch die Doha Verhandlungen wurden 2006 erstmal ausgesetzt (vgl. WTO 2015b).

Erneute Verhandlungen gab es bei einem Ministertreffen in Genf 2008. Zwar konnten zunächst Fortschritte im Bereich Agrargüter, Dienstleistungen und nicht-landwirtschaftliche Güter gemacht werden, doch auch dieses Mal scheiterten die Verhandlungen an den unterschiedlichen Positionen. Auch die nachfolgenden Ministerkonferenzen in Genf 2009 und 2011 brachten keine neuen Ergebnisse (vgl. Deutsches Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2015).

Bei der 9. Ministerkonferenz im November 2014 in Indonesien konnten erstmals seit Beginn der Doha Runde ernsthafte Fortschritte erzielt werden. Das sogenannte Bali-Paket über Handelserleichterungen wurde beschlossen, welches das erste WTO-Abkommen seit 18 Jahren darstellt. Das Paket besteht aus drei Hauptpunkten:

1. Schutz der nationalen Ernährungssicherungsprogramme von Entwicklungsländern mit Hilfe von Vorratshaltung von Getreide

2. Einführung eines Überwachungsmechanismus zur Überprüfung der speziellen Sonderbehandlung von Entwicklungsländern
3. Übereinkommen über verschiedenen Maßnahmen zur schnelleren Zollabfertigung

Von vielen Seiten wird das Bali-Paket als Wiederbelebungsversuch des multilateralen Welthandelssystems gesehen. Zumindest konnte die Doha Runde erneut vor dem Scheitern bewahrt werden (vgl. Gal-Or 2014, S. 1-2). Denn ein Scheitern der Doha Runde hätte erhebliche Folgen für die WTO. So würde es in den nächsten Jahren keine multilaterale Liberalisierung geben, die multilaterale Regelsetzung würde erheblich untergraben werden und auch die Autorität der WTO im Bereich der Streitschlichtung würde massiv darunter leiden (vgl. Panagariya 2013, S. 15).

Ein baldiges Ende der Doha Runde ist laut Baldwin jedoch nicht in Sicht. So verhindern zum Beispiel die Differenzen zwischen den beiden größten Handelsmächten, den USA und China, ein Voranschreiten (vgl. Baldwin 2012, S. 10). Ein wichtiger Grund für Probleme bei den Verhandlungen ist das *Single Undertaking* Prinzip. Dabei müssen alle Mitgliedsstaaten an allen Verhandlungen teilnehmen und neue Mitglieder sind beim Beitritt dazu verpflichtet, alle bereits bestehenden Bestimmungen vollständig zu übernehmen. Darüber hinaus werden die Beschlüsse zu einzelnen Themen erst dann verbindlich, wenn man sich über alle Verhandlungspunkte geeinigt hat. In vielen Bereichen konnte jedoch keine Einigung erzielt werden. Die Probleme des *Single Undertaking* Prinzips wurden sofort sichtbar, als Indien im Juni 2014 das Abkommen über Handelserleichterungen im Rahmen des Bali-Paktes blockierte (vgl. Stoler 2014).

Eng damit verbunden ist auch die Problematik des Konsens-Prinzips. Bei 160 verschiedenen Mitgliedsstaaten ist es schwierig, Themen einstimmig zu beschließen. Abstimmungen, die laut Richtlinien der WTO durchaus möglich wären, gibt es nicht. Doch selbst diese wären nicht unproblematisch, da jeder Staat, unabhängig von diversen Faktoren wie BIP oder Bevölkerungszahl, eine Stimme hat und damit die wirtschaftliche Macht der einzelnen Staaten nicht berücksichtigt wird (vgl. Cottier 2005, S. 68).

Ein weiteres Problem, mit dem sich die WTO konfrontiert sieht, ist die Tatsache, dass die Nachfrage nach der Berücksichtigung tiefer Inhalte bei der Liberalisierung des Handels steigt. Die WTO war in letzten Jahren allerdings zu sehr mit der Doha-

Runde und traditionellen Handelsthemen beschäftigt, aufgrund dessen konnten die neuen Entwicklungen nicht ernsthaft berücksichtigt werden. Bevor die Doha-Runde nicht endgültig abgeschlossen ist, wird die WTO, besonders aus politischer Sicht, kaum die Option dazu haben, tiefere Disziplinen in ihre Agenda aufzunehmen. Denn ändert die WTO nun ihre Agenda und beginnt mit der Regulierung neuer tiefer Inhalte, ohne die aktuellen Verhandlungen mit dem Fokus auf den Agrarhandel mit einem Ergebnis abzuschließen, könnten Industriestaaten weiterhin vermeiden, ihre Agrarmärkte zu öffnen, was Entwicklungsländer massiv benachteiligen würden. Daher sieht es im Moment danach aus, dass die Regulierung der neueren, tiefen Inhalte weiterhin außerhalb der WTO vonstattengehen wird. Eine Vorreiterrolle werden dabei wohl sogenannte „Mega-regionale“ Handelsabkommen wie das TTIP oder das TPP einnehmen. Eine Entwicklung, die die Gefahr einer Erosion der WTO mit sich bringt (vgl. Baldwin 2012, S. 9-10). Dieser Entwicklung kann sich die WTO kaum entgegenstellen, denn das WTO-Recht kann sich nicht gegenüber regionalen Handelsabkommen durchsetzen. Sollte eine Unvereinbarkeit eines regionalen Handelsabkommens mit den Richtlinien der WTO auftreten, kommt es am Ende nur zu Kompensationsleistungen (vgl. Cottier 2005, S. 70). Zusätzlich lenken die vielen Verhandlungen über regionale Handelsabkommen die Kapazitäten und Ressourcen von der multilateralen Ebene ab. Besonders bei Entwicklungsländern, denen oft ohnehin nur beschränkte Ressourcen zur Verfügung stehen, ist es häufig der Fall, dass die Ressourcen eher für regionale Verhandlungen eingesetzt werden, die mehr Gestaltungsmöglichkeiten bieten und einfacher sowie schneller zu einem Ergebnis führen (vgl. Schmidt 2003, S. 27). Für die aufwendigen, zeitintensiven multilateralen Verhandlungen bleiben dann zu wenige Ressourcen (vgl. Koopmann 2005, S. 78) Baldwin (2014) erklärt diese Tendenz an einem Beispiel: wenn etwa Länder wie Thailand oder die Philippinen den Import japanischer Produkte fördern wollen, führt sie ihr Weg wohl kaum nach Genf in der Hoffnung, die Doha Runde zu einem Abschluss zu bringen, sondern sie wenden sich direkt an Tokio, um ein entsprechendes regionales Handelsabkommen zu diskutieren (Baldwin 2014, S. 29).

2.3 Unterschiede zwischen tiefen regionalen Handelsabkommen und WTO-Abkommen

Nachdem in Kapitel 2.1 und 2.2 regionale Handelsabkommen bzw. die WTO vorgestellt wurden, soll nun näher auf die nicht-tarifären Inhalte von tiefen regionalen Handelsabkommen im Vergleich zu jenen der WTO eingegangen werden.

Die WTO beschäftigt sich hauptsächlich mit dem Abbau von klassischen Handelshemmnissen und ist dabei massiv ins Stocken geraten. Solange die Doha Runde nicht beendet werden kann, ist innerhalb der WTO kein Raum für neue Themen. Viele Staaten wollen aber nicht auf den Abschluss der Doha Runde warten müssen, um tiefe nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die sogenannten *behind the border barriers*, zu beseitigen.

Um zu untersuchen, inwieweit die Inhalte von tiefen regionalen Handelsabkommen von jenen der WTO-Abkommen abweichen, wurden von Horn, Mavroidis und Sapir (2009, S. 4) zwei Kategorien für die Einteilung der Inhalte eingeführt, WTO+ und WTO-X. Unter WTO+ versteht man jene Bereiche, die im Rahmen der WTO bereits reguliert, aber durch regionale Handelsabkommen erweitert wurden. Unter die Kategorie WTO-X fallen jene Bereiche, die auf multilateraler Ebene noch überhaupt nicht behandelt wurden. Der Fokus dieser Studie wurde auf Handelsabkommen der EU sowie auf Handelsabkommen der USA gelegt. Die Zahl der untersuchten Abkommen beläuft sich somit auf 28 (Stand 2008). Es konnten insgesamt 52 Bereiche identifiziert werden, 14 davon fallen in die Kategorie WTO+ und 38 in die Kategorie WTO-X. Dadurch ist ersichtlich, dass einige Bereiche einige der neuen tiefen Inhalte von der WTO noch überhaupt nicht aufgegriffen wurden (vgl. Horn/Sapir/Mavroidis 2009, S. 6). Die am häufigsten vorkommenden Bereiche in Kategorie WTO+ sind technische Handelsbarrieren, der Handel mit Dienstleistungen und das öffentliche Beschaffungswesen. In der Kategorie WTO-X dominieren Bereiche wie Investitionen (vgl. Horn/Sapir/Mavroidis 2009, S. 14-15). Alle diese vier Bereiche sind sogenannte *behind the border barriers*, die wie in Kapitel 2.1.2 bereits dargestellt, erst nach der Staatsgrenze auftreten und somit nicht zu den klassischen Handelshemmnissen zählen, für den heutigen Handel aber immer wichtiger werden. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird der Fokus auf diese 4 eben genannten Bereichen gelegt, die nun einzeln charakterisiert werden (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 79).

2.3.1 Handel mit Dienstleistungen

Der Handel mit Dienstleistungen ist jener Bereich, der im Vergleich zu den anderen 3 Bereichen im Rahmen der WTO am meisten Beachtung gefunden hat. So gibt es bereits das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) (siehe Kapitel 2.2.4). Dieser Handel wird mit ganz anderen Barrieren konfrontiert als der Handel mit Gütern. Denn im Gegensatz zum Handel mit Gütern, wo Zölle eine wichtige Rolle spielen, sind diese für den Handel mit Dienstleistungen kaum von Bedeutung. Da es sich bei Dienstleistungen meist um nicht greifbare Dinge handelt, ist es kaum möglich zu überprüfen, wann was die Grenze überquert hat (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 89-92). So fallen die Handelshemmnisse für Dienstleistungen in den Bereich *behind the border barriers* (vgl. Baldwin 2014, S. 30).

Im Rahmen von Handelsabkommen gibt es drei Modes für den Handel mit Dienstleistungen. Der erste Mode ist die grenzüberschreitende Transaktion. Das bedeutet, dass sich Produzenten und Konsumenten in ihrem jeweiligen Heimatland aufhalten und keiner eine Staatsgrenze überschreitet. Ein Beispiel dafür wäre ein Online-Übersetzungsservice (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 89). Viele Arten von Dienstleistungen können aber nur dann erbracht werden, wenn Produzent und Konsument zusammenkommen, das heißt, entweder der Produzent kommt zum Konsument oder umgekehrt. Der zweite Mode sieht demnach vor, dass der Konsument zum Produzenten kommt, die Dienstleistung also im Ausland konsumiert wird (z.B.: Tourismus). Beim dritten Mode kommt der Produzent zum Konsumenten, das geschieht am häufigsten durch Finanzdienstleistungen in Form von ausländischen Direktinvestitionen etc. Grundsätzlich gibt es auch noch eine vierte Form, die kurzfristige Migration von Gastarbeitern. Diese Form spielt aber in Bezug auf Handelsabkommen kaum eine Rolle (vgl. Baldwin 2014, S. 30).

Da wie bereits erwähnt, keine direkten Hemmnisse an den Grenzen auftreten, entscheiden sich Staaten dafür, nicht die Dienstleistung an sich, sondern den jeweiligen Anbieter zu regulieren (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 90).

2.3.2 Technische Handelshemmnisse

Technische Handelshemmnisse sind einer der wichtigsten Bereiche der nicht-tarifären Handelshemmnisse. Um die Gesundheit und Sicherheit von Konsumenten zu gewährleisten, aus Umweltschutzgründen oder um Konsumenten vor Betrug zu

schützen, haben die meisten Staaten den Verkauf von Gütern reguliert. Das bedeutet, es gibt diverse Standards und Regeln, die beim Verkauf von gewissen Gütern beachtet werden müssen. Diese Standards und Regeln haben oft protektionistische Effekte, da sie zusätzliche Kosten für ausländische Anbieter verursachen. Die Regeln der WTO versuchen die Nutzung solcher Standards als protektionistische Maßnahme zu verhindern, indem sie darauf besteht, dass nicht mehr Standards und Regeln eingeführt werden als unbedingt notwendig. Es bleibt jedoch Raum für Interpretation, was als unbedingt notwendig zu verstehen ist (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 114).

Grundsätzlich können zwei Arten von technischen Handelshemmnissen unterschieden werden: Produktnormen (genaue Standards und Regeln) sowie Testverfahren, um sicherzustellen, dass das Produkt der Norm entspricht (vgl. Baldwin/Evenett 2009, S. 114).

Technische Handelshemmnisse sind ein sehr komplexer Bereich, was auch ihre Liberalisierung erschwert. Drei Methoden zur Liberalisierung haben sich bisher bewährt. Zum einen die gegenseitige Anerkennung aller nationalen Standards. So könnten Produzenten eine beliebige nationale Norm wählen und das Produkt dann in allen Mitgliedsstaaten des Abkommens verkaufen. Ist aufgrund zu großer Differenzen eine gegenseitige Anerkennung nicht machbar bzw. sinnvoll, kann eine Harmonisierung der Normen für alle Länder des Handelsabkommens eingeführt werden. Dies geht bis hin zu einer vollständigen Harmonisierung, bei der von Produkt zu Produkt eine gemeinsame Basis festgelegt wird. Die dritte und am häufigsten angewandte Variante ist die gegenseitige Anerkennung der nationalen Zertifizierungsverfahren. Dabei ist ein gewisses Vertrauen der einzelnen Staaten in die Qualität der einzelnen Zertifizierungsverfahren notwendig (vgl. Piermartini/Budetta 2009, S. 257-261). Ein Beispiel hierfür ist ein Abkommen über technische Standards zwischen der EU und den USA. Die EU erkennt bestimmte US-Labore an, die Produkte auf Konformität mit EU-Normen überprüfen und umgekehrt (vgl. Baldwin 2014, S. 32).

2.3.3 Investitionen

Ein weiteres Element der immer stärkeren Internationalisierung ist der Anstieg an ausländischen Direktinvestitionen. Der Schutz dieser Investitionen ist eine wesentliche Voraussetzung für Entwicklungsländer, um ein Teil der internationalen

Produktionsketten zu werden. Regionale Handelsabkommen enthalten darum Bestimmungen zur Inländerbehandlung, zu fairer und gleicher Behandlung sowie zum freien Kapitalverkehr (vgl. Baldwin 2014, S. 31). Der Bereich Schutz und Regulierung ausländischer Direktinvestitionen ist bereits in etwa 300 regionalen Handelsabkommen enthalten (vgl. Berger 2013, S. 2). Ein Beispiel hierfür ist das Abkommen zwischen den USA und Südkorea. Das Abkommen verlangt von beiden Staaten dem jeweils anderen Staat freien Kapitaltransfer zu ermöglichen. Außerdem verbietet das Abkommen explizit Beschränkungen am Devisenmarkt (KORUS FTA 2012, Artikel 11).

2.3.4 Öffentliche Beschaffung

Der 4. wichtige Bereich in regionalen Handelsabkommen ist die öffentliche Beschaffung. In vielen Ländern verwenden Regierungen einen Wert, der 15 bis 20 Prozent des BIPs entspricht, für die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen. Damit bietet das öffentliche Beschaffungswesen eine wichtige Geschäftsmöglichkeit für Unternehmen. Diese Möglichkeit bleibt ausländischen Unternehmen jedoch oft verwehrt, wenn die Märkte für öffentliche Beschaffung nicht weitgehend liberalisiert sind. In der WTO gibt es zwar das Abkommen über öffentliche Beschaffung (GPA), das die öffentlichen Beschaffungsmärkte für andere Mitglieder öffnet (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 93-94). Dieses ist jedoch nur plurilateral und gilt somit nicht für alle WTO-Mitgliedsstaaten. Im Moment sind nur 43 der 160 Mitglieder daran beteiligt (vgl. WTO 2015c). Das GPA verbietet Diskriminierung im Bereich öffentlicher Beschaffung gegenüber ausländischen Tochterunternehmen. Ähnlich wie im GPA haben auch immer mehr regionale Handelsabkommen Bestimmungen, die die öffentliche Beschaffung für bestimmte ausländische Märkte öffnen. Die einzelnen Bestimmungen sind zum Teil sehr unterschiedlich. Sie enthalten Bestimmungen zu Methoden, wie staatliche Käufe durchgeführt werden, zu Ursprungsregeln, zu Qualifizierung von Lieferanten, zu Fristen im staatlichen Vergabeverfahren bis hin zu institutionellen und finanziellen Angelegenheiten (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 95).

3 Ökonomische Effekte regionaler Handelsabkommen

Wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, hat sich der Regionalismus stark verändert und neue Bereiche haben sich für den internationalen Handel aufgetan. Um nun die ökonomischen Effekte, besonders in Bezug auf den Unterschied zwischen dem Regionalismus des 20. und des 21. Jahrhunderts untersuchen zu können, muss zu Beginn auf die ursprüngliche Analyse nach Jacob Viner (1950) zurückgegriffen werden. Baldwin (2008) definiert im Rahmen der Analyse nach Viner die drei sogenannten Vinerianischen Effekte, benannt nach denjenigen, die diese Effekte erstmals formulierten. Der erste ist Smiths Gewissheit (*Smith's certitude*). Dieses Prinzip besagt, dass wenn ein Land einem anderen die Zölle erlässt, sie für die übrigen Länder aber aufrechterhält, dann haben die Anbieter im begünstigten Land einen großen Vorteil. Der zweite Effekt ist Haberlers Spillover-Effekt. Dieser Effekt sagt aus, dass alle Mitgliedstaaten eines Handelsabkommens gewinnen müssen, während Drittstaaten verlieren müssen. Als drittes spricht Baldwin (2008) von Viners Zweideutigkeit. Viners Zweideutigkeit weist darauf hin, dass bei einer Abschaffung bzw. Reduzierung von Zöllen durch ein regionales Handelsabkommen zweideutige Wohlfahrtseffekte auftreten (vgl. Baldwin 2008, S. 3). Gemeint sind damit die Effekte von Handelsschaffung und Handelsumlenkung. Unter Handelsschaffung versteht man, dass nach Abschluss eines Handelsabkommens die früher im Inland produzierten Güter nun zu geringeren Kosten aus den Partnerländern importiert werden können. Handelsumlenkung bedeutet, dass Güter nicht mehr von kostengünstigen Anbietern aus Drittländern erworben, sondern durch Importe von eigentlich teureren Anbietern aus dem Partnerland ersetzt werden. In Hinblick auf die weltweite Ressourcenallokation kommt es durch Handelsschaffung zu einer Wohlfahrtsteigerung, während die Handelsumlenkung die Wohlfahrt senkt (vgl. Viner 1950, S. 53-55). Der Handelsschaffungseffekt tritt nicht nur im Rahmen regionaler, sondern auch bei multilateralen Abkommen auf, was einen positiven Effekt auf die Weltwohlfahrt hat. Der Handelsumlenkungseffekt ist ein Effekt, der nur bei regionalen Handelsabkommen auftritt. Welcher Effekt höher ist, hängt vom Gewicht der beteiligten Länder im Welthandel sowie im innerregionalen Handel ab. Je kleiner ihr Anteil am Welthandel und je größer der Handel mit dem Rest der Welt im Vergleich zum innerregionalen Handel, desto wahrscheinlicher ist es, dass der Handelsumlenkungseffekt überwiegt (vgl. Langhammer/Wößmann 2002, S. 10).

Eines der Hauptargumente der WTO für ein multilaterales System ist eben genau diese Diskriminierung von Drittstaaten, aufgrund des Handelsumlenkungseffektes.

Die ursprüngliche Theorie von Viner befasste sich in diesem Zusammenhang mit den Effekten bei Zollunionen. Zollunionen spielen im internationalen Handel aus heutiger Sicht eine eher untergeordnete Rolle. Bei regionalen Abkommen handelt es sich fast ausschließlich um regionale Freihandelsabkommen. Darum wird auch in der Analyse im Rahmen dieser Arbeit vom Abschluss regionaler Freihandelsabkommen und nicht von Zollunionen mit einem gemeinsamen Außenzoll ausgegangen.

Es ist noch zu erwähnen, dass in den beiden Fällen in Kapitel 3.1 und 3.2 davon ausgegangen wird, dass ein Gut vollständig in einem Land hergestellt und dann in ein anderes exportiert wird. Laut Baldwin (2014) sind die komparativen Kostenvorteile in diesem Fall ein rein nationales Konzept. Durch die Handelsliberalisierung wird es den Ländern so ermöglicht, ihre komparativen Kostenvorteile zu nützen. Das geschieht, indem sie die Produktion bzw. den Handel mit jenen Gütern erweitern, die sie angesichts ihrer komparativen Kostenvorteile am besten produzieren können, die anderen Güter werden importiert. Daraus ergibt sich, dass mehr Handel zu mehr Wohlfahrt führt. Dementsprechend zielen die regionalen Handelsabkommen darauf ab, die bereits existierenden komparativen Kostenvorteile zu stärken (vgl. Baldwin 2014, S. 17). Der für das 21. Jahrhundert typische Fall des Offshorings wird in Kapitel 3.3 dargestellt.

In den jeweiligen Unterkapiteln sollen nun die Handelsschaffungs- sowie Handelsumlenkungseffekte mit Hilfe der Theorie nach Viner (1950) und der Weiterentwicklung durch Baldwin (2008 und 2014) analysiert werden. Dabei soll untersucht werden, inwieweit das Argument der Diskriminierung von Drittstaaten durch regionale Handelsabkommen gültig ist und ob sich Unterschiede bezüglich der Abkommen im 20. und 21. Jahrhundert ergeben. Dafür werden die Effekte, die beim Abbau von Zöllen auftreten sowie jene beim Abbau nicht tarifärer „neuer“ Handelshemmnisse, dargestellt.

3.1 Ökonomische Effekte regionaler Handelsabkommen durch den Abbau von Zöllen

In diesem Kapitel werden die Handelseffekte, die beim Abbau von Zöllen durch ein regionales Handelsabkommen entstehen, untersucht. Dafür wird ein Modell mit

partiellern Gleichgewichtsansatz herangezogen. Es gelten folgende Modellannahmen:

- Perfekter Wettbewerb in Produkt- und Faktormärkten
- Perfekte Faktormobilität innerhalb des Landes, aber nicht zwischen den Ländern
- Vollbeschäftigung
- Außenhandelsgleichgewicht
- Mindestens 3 Teilnehmer am internationalen Handel; Unternehmen aus dem Inland, aus dem Partnerland und aus dem Rest der Welt (Drittstaaten)
- 3 Güter: A, B und C
- Alle Länder sind gleich bezüglich ihrer Größe und ihres Zollniveaus
- Alle Märkte sind symmetrisch
- Der komparative Kostenvorteil ist gestaffelt: in jedem Land werden zwei Güter produziert und das jeweils andere importiert: im Inland werden Gut A und B produziert und C importiert. Im Partnerland werden Gut B und C produziert und A importiert. Im Rest der Welt werden Gut A und C produziert und B importiert.

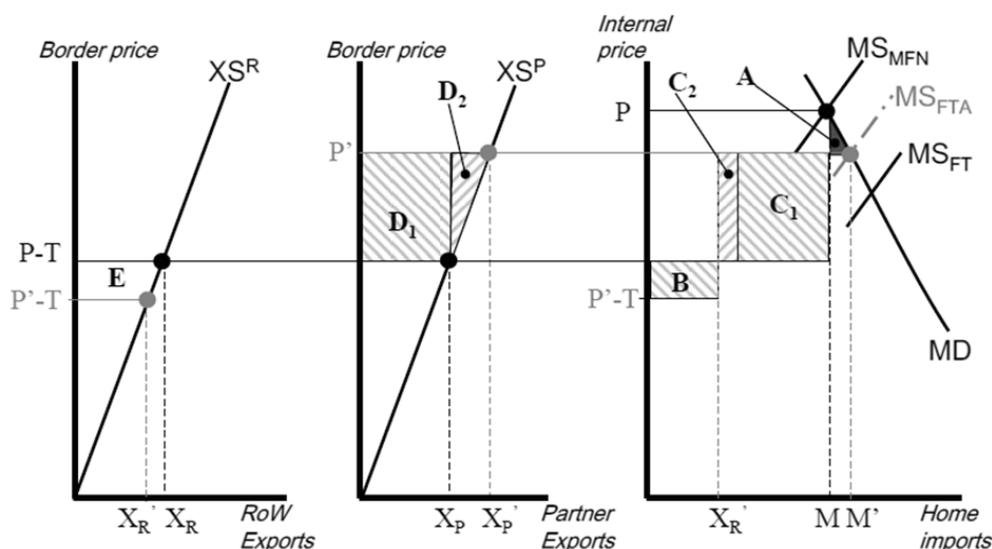


Abbildung 3: Effekte des Zollabbaus
Quelle: Baldwin 2014 S. 19

Die Effekte durch den Abbau von Zöllen werden anhand des Marktes für Gut C dargestellt, welches vom Inland importiert wird. Abbildung 2 zeigt die Export-Angebotskurven XS für die zwei potentiellen Anbieter, das Partnerland und den Rest der Welt (RoW) bei Freihandel. Die horizontale Summe der XS-Kurven, das

Marktangebot in Abwesenheit von Zöllen, ergibt MS_{FT} . Zu Beginn haben alle Länder einen bestimmten Zoll T auf alle Güter. Für das Inland ergibt sich somit eine Verschiebung der Import-Angebotskurve um T von MS_{FT} auf MS_{MFN} . Der heimische Preis für Gut C ist P und der Preis an der Grenze ist $P-T$. Das entspricht dem Preis, den die Exporteure aus dem Partnerland bzw. aus dem Rest der Welt für den Export von C erhalten.

Nun kommt es zum Abschluss eines regionalen Freihandelsabkommens zwischen dem Inland und dem Partnerland und der Zoll zwischen den beiden Ländern sinkt auf null. MS verschiebt sich somit nach MS_{FTA} und der heimische Preis P fällt auf P' . Außerdem ergeben sich zwei unterschiedliche Effekte auf den Grenzpreis. Der Exportpreis von C im Partnerland steigt von $P-T$ auf P' , der Exportpreis für den Rest der Welt sinkt von $P-T$ auf $P'-T$. Daraus folgt, dass das Partnerland seine Exporte ausdehnen wird, da das Inland mehr von Gut C aus dem Partnerland importieren wird, wodurch es zur Handelsschaffung kommt. Gleichzeitig wird der Rest der Welt seine Exporte senken, da das Inland nun weniger von Gut C aus dem Rest der Welt importieren wird, was zur Handelsumlenkung führt. Dasselbe geschieht auch im Markt für Gut A, welches vom Inland exportiert und vom Partnerland sowie vom Rest der Welt importiert wird. Der Markt für Gut B, welches vom Rest der Welt importiert wird, bleibt unbeeinflusst.

Daraus können auch die drei sogenannten *Vinerianischen Effekte* abgeleitet werden. *Smiths Gewissheit* wird in Abbildung 3 durch die Flächen D_1 und D_2 dargestellt, das Resultat aus dem Anstieg der Exporte sowie des Exportpreises von Gut C für das Partnerland. Da das Abkommen reziprok ist und die Länder symmetrisch sind, entsteht derselbe Effekt auch für das Inland. *Haberlers Spillover-Effekt* ergibt sich aus dem Verlust für den Rest der Welt durch das Sinken des Grenzpreises und dem Rückgang der Exporte von Gut C entsprechend der Fläche E. *Viners Zweideutigkeit* zeigt sich im Wohlfahrtseffekt des Inlandes. Die Fläche $A+B-C_1-C_2$ entspricht dem Wohlfahrtseffekt durch die Veränderungen am Markt für das importierte Gut C. Durch die steigenden Importe erhöht sich das Handelsvolumen des Inlandes um die Fläche A. Das Inland gewinnt auch Fläche B, da sich seine Terms of Trade gegenüber dem Rest der Welt verbessern. Es verliert aber auch die Fläche C_1+C_2 , da die Zolleinnahmen aus dem Partnerland wegfallen. Dieser Effekt ist somit negativ. Umgekehrt passiert genau dasselbe am Markt für Gut A. Das Inland gewinnt durch den steigenden Export von A die Fläche D_1+D_2 , denn für Gut A verbessern sich die

Terms of Trade des Inlandes gegenüber dem Partnerland. Da D_1 gleich C_1 ist, ergibt sich insgesamt ein positiver Netto-Wohlfahrtseffekt von $A+B+D_2-C_2$. Dasselbe gilt auch für das Partnerland. Der Netto-Wohlfahrtseffekt für den Rest der Welt hingegen ist eindeutig negativ. Der Rest der Welt hat auf der Seite der Exporte Verluste von Fläche E in beiden Märkten (Gut A und C). Auf Seiten der Importe bleibt alles unverändert.

Es ist auf theoretischer Basis nicht eindeutig festzustellen, welcher Effekt überwiegt, das heißt, ob es insgesamt zu einer Wohlfahrtsteigerung oder zu einem Wohlfahrtsverlust kommt. Dafür müsste eine empirische Untersuchung herangezogen werden. Ganz klar ist allerdings, dass durch Handelsumlenkung in diesem Fall immer ein Wohlfahrtsverlust für Drittstaaten entsteht. Dieser Diskriminierung von Drittstaaten versucht die WTO mit ihrem multilateralen System entgegenzuwirken. Aus dieser Perspektive sind regionale Handelsabkommen nicht die beste Lösung für das Welthandelssystem (vgl. Baldwin 2008, S. 9-10 und Baldwin 2014, S. 18).

3.2 Ökonomische Effekte regionaler Handelsabkommen durch den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen

Neben dem Abbau von Zöllen wird der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse immer wichtiger. Darum werden in diesem Kapitel die Effekte eines Abbaus nicht-tarifärer Handelshemmnisse durch ein regionales Handelsabkommen untersucht. Die Modellannahmen bleiben dieselben wie in Kapitel 3.1.

Um den Entwicklungen des Handels im 21. Jahrhundert mit der Internationalisierung der Produktionsprozesse gerecht zu werden, muss erwähnt werden, dass es sich bei den Gütern nicht nur um fertige Güter handeln muss, sie können auch Zwischenprodukte darstellen.

Der Handel kann ins Stocken geraten, wenn sich der Preis von Importgütern im importierenden Land vom Preis dieser Güter im exportierenden Land unterscheidet. Diese Lücke kann durch verschiedene Faktoren wie Zölle, technische Barrieren oder logistische Faktoren hervorgerufen werden. Freihandel wird genau als das Fehlen einer solchen Lücke definiert. In Abbildung 3 wird diese Lücke durch einen Zoll hervorgerufen. In der nun folgenden Analyse wird die Lücke durch nicht-tarifäre

Handelshemmnisse, wie zum Beispiel technische Barrieren, hervorgerufen. Dabei kann im Gegensatz zum Zoll vom importierenden Staat kein zusätzlicher Ertrag generiert werden. Diese Art von Handelshemmnis erhöht lediglich die Kosten des Importes. Für die Darstellung wird angenommen, dass das nicht-tarifäre Handelshemmnis T entspricht (vgl. Baldwin 2014, S. 19).

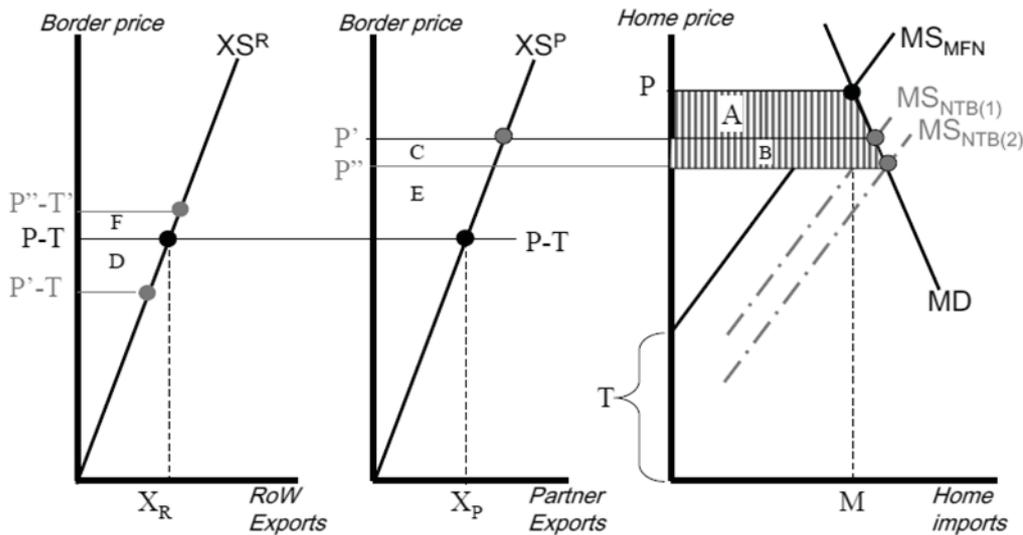


Abbildung 4: Effekte des Abbaus nicht-tarifärer Handelshemmnisse
Quelle: Baldwin 2014, S. 20

In Abbildung 4 herrscht im Grunde dieselbe Ausgangssituation wie in Abbildung 3. Das nicht-tarifäre Handelshemmnis T gilt für Importe des Partnerlandes sowie für den Rest der Welt, das bedeutet, die Import-Angebotskurve des Inlandes ist MS_{MFN} . Die weitere Entwicklung, ausgelöst durch ein regionales Handelsabkommen zwischen dem Inland und dem Partnerland, ist jetzt vom Diskriminierungsgrad des abgebauten nicht-tarifären Handelshemmnisses abhängig. Handelt es sich bei dem abgebauten Handelshemmnis T um ein Hemmnis, das gegenüber dem Partnerland vollständig abgebaut werden kann, gegenüber dem Rest der Welt jedoch vollständig bestehen bleibt, treten beinahe dieselben Effekte wie beim Abbau von Zöllen auf. Die neue MS Kurve ist $MS_{NTB(1)}$. Im Markt für Gut C steigt der Exportpreis von C im Partnerland von P-T auf P', der Exportpreis für den Rest der Welt sinkt von P-T auf P'-T. Dadurch kommt es zur Handelsschaffung bzw. Handelsumlenkung gemäß Kapitel 3.1.1. Das Inland gewinnt die Fläche A, das Partnerland die Flächen C und E und der Rest der Welt verliert die Fläche D. Da keine Verluste durch den Wegfall von Zolleinnahmen entstehen, kommt jedoch Viners Zweideutigkeit nicht zum Tragen.

Handelt es sich bei dem abgebauten Handelshemmnis jedoch um eines mit geringem Diskriminierungsgrad, wobei Drittstaaten nicht vollständig ausgeschlossen werden können, verhält sich die Situation etwas anders. Ein Beispiel hierfür sind technische Handelshemmnisse (vgl. Baldwin 2014, S. 19). Einigen sich nämlich das Inland und das Partnerland darauf, bestimmte Labore im Partnerland anzuerkennen, um Gut C auf Konformität mit den inländischen Normen zu überprüfen, dann könnte auch der Rest der Welt die Konformität von Gut C in einem dieser Labore im Partnerland überprüfen lassen und so ohne Teilnahme am Handelsabkommen Verluste durch technische Barrieren vermeiden (vgl. Baldwin 2014, S. 32).

Wird ein solches nicht-tarifäres Hemmnis zwischen dem Inland und dem Partnerland abgebaut, verschiebt sich die MS_{MFN} Kurve nach $MS_{NTB(2)}$. Der Importpreis sinkt auf P'' , der Exportpreis für das Partnerland steigt auf P'' und der Exportpreis für den Rest der Welt steigt auf $P''-T'$. Im Unterschied zum vorherigen Fall steigen nun die Preise für beide Exporteure. Da der Rest der Welt kein Mitglied des regionalen Handelsabkommens ist, ist sein Preisanstieg geringer als jener des Partnerlandes. Gleich wie im Fall davor kommt es durch den Anstieg der Exporte des Partnerlandes zur Handelsschaffung.

Die neue Entwicklung zeigt sich in der Handelsumlenkung, denn da auch der Exportpreis für den Rest der Welt ansteigt, kommt es zu keinen Verlusten, sondern sogar zu einem Gewinn für den Rest der Welt. Bei diesem Effekt spricht man vom sogenannten negativen oder umgekehrten Handelsumlenkungseffekt. Insgesamt steigt die Wohlfahrt bei allen drei Beteiligten. Das Inland gewinnt die Flächen A und B, das Partnerland die Fläche E und der Rest der Welt die Fläche F. In diesem Fall wird somit nicht nur Viners Zweideutigkeit entkräftet, sondern auch Haberlers Spillover-Effekt, der besagt, dass Drittstaaten immer verlieren müssen (vgl. Baldwin 2014, S. 19).

Durch den Abschluss regionaler Handelsabkommen wird es Ländern ermöglicht, ihre komparativen Kostenvorteile auszunützen, indem sie mehr exportieren (Handelsschaffung). Beim Abbau von Zöllen und von bestimmten nicht-tarifären Handelshemmnissen geschieht diese Wohlfahrtssteigerung auf Kosten von Drittstaaten, die durch die Handelsumlenkung diskriminiert werden. Für andere nicht-tarifäre Handelshemmnisse ist dieser Effekt nicht immer so eindeutig. Denn nicht immer werden Drittstaaten beim Abbau nicht-tarifärer vollständig ausgeschlossen und haben durchaus Möglichkeiten, als Nicht-Mitgliedsstaaten von regionalen

Handelsabkommen zu profitieren. Damit kann nicht gesagt werden, dass regionale Handelshemmnisse immer zur Diskriminierung von Drittstaaten führen und somit Abkommen auf multilateraler Ebene aus Sicht des Welthandels zu bevorzugen sind. Es hängt stark von den konkreten Inhalten ab, auf welche Weise Handelsbarrieren abgebaut werden sollten bzw. wie stark die Diskriminierung von Drittstaaten tatsächlich ist. Eine Analyse dieser konkreten Inhalte erfolgt in Kapitel 4.

3.3 Ökonomische Effekte regionaler Handelsabkommen durch den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen bei Offshoring

Wie bereits in Kapitel 2 erörtert, kommt es durch die Internationalisierung der Produktionsprozesse immer wieder zur Kombination von Technologien und Produktionsfaktoren über Landesgrenzen hinweg. Zum Beispiel kann es sich dabei um High-Tech Unternehmen aus Ländern mit hohem Lohnniveau handeln, die ihre Produktion in Entwicklungsländer mit niedrigerem Lohnniveau auslagern. Dadurch ergibt sich der Sonderfall des Offshorings. Dabei werden die komparativen Kostenvorteile zu einem multinationalen Konzept. Im Gegensatz zu den beiden Fällen davor, in denen die komparativen Kostenvorteile durch regionale Handelsabkommen stärker ausgeschöpft wurden, können die komparativen Kostenvorteile in diesem Fall durch regionale Handelsabkommen sogar verändert werden. Denn aufgrund solcher Abkommen wird die internationale Kombination von Technologien, Arbeit und Kapital vereinfacht (vgl. Baldwin 2014, S. 17).

Um nun die Handelseffekte von regionalen Handelsabkommen bei Offshoring darzustellen, muss ein anderer Zugang als in den Kapiteln 3.1 und 3.2 gewählt werden. Es wird davon ausgegangen, dass es zwei Länder gibt. Das eine verfügt über eine bessere Technologie, aber auch über ein höheres Lohnniveau als das andere Land. In weiterer Folge wird das Land mit dem hohen Lohnniveau als Norden, das andere als Süden bezeichnet. Ausgangspunkt ist Freihandel von Gütern, aber eine internationale Immobilität der Technologien. Das bedeutet, ein Land kann seine eigenen Technologien auch nur im Inland einsetzen. Ein Grund dafür kann zum Beispiel das Fehlen einheitlicher Regelungen für Investitionen oder ein mangelnder Schutz von Eigentumsrechten und intellektuellem Eigentum im Entwicklungsland sein, wodurch für den Norden das Risiko, seine Technologien dort einzusetzen, zu hoch ist (vgl. Baldwin 2014, S. 20-21).

Nun wird ein regionales Handelsabkommen abgeschlossen, mit dem Ziel die Bewegung von Technologie vom Norden in den Süden zu ermöglichen. Das bedeutet, es wird durch das Abkommen ein sicheres und geregeltes Umfeld geschaffen, in dem die Technologie aus dem Norden im Süden angewendet werden kann. Die Bewegung von Technologie verläuft dabei immer vom Norden in den Süden. Unternehmen aus dem Süden haben kein Interesse daran, ihre eigenen Technologien mit den teuren Arbeitskräften des Nordens zu kombinieren.

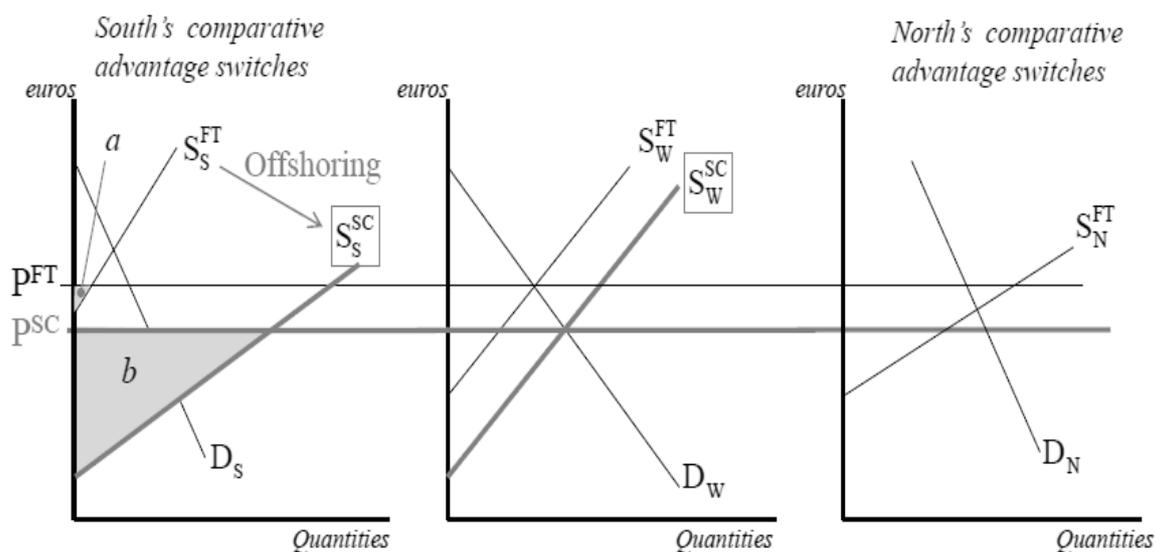


Abbildung 5: Einfluss regionaler Handelsabkommen bei Offshoring
 Quelle: Baldwin , S. 21

Um die Effekte untersuchen zu können, wird Abbildung 5 herangezogen. Abbildung 5 stellt den Markt für jenes Gut dar, dass in der Ausgangssituation vom Norden hergestellt und exportiert wird. Rechts wird der Norden abgebildet. Das mittlere Diagramm zeigt die weltweite Angebots- und Nachfragekurve, S_W und D_W . FT stellt Freihandel dar, SC steht für den sogenannten *supply chain trade* durch Offshoring. Auf der linken Seite sind Angebot und Nachfrage des Südens dargestellt.

Bevor das regionale Handelsabkommen unterzeichnet wird, hat der Süden die Angebotskurve S_S^{FT} und der Norden S_N^{FT} . Dabei setzt jedes Land seine Technologien und Faktoren nur auf nationaler Ebene ein. Darüber hinaus wird angenommen, dass der Norden ursprünglich einen komparativen Kostenvorteil für dieses Gut hat. Der Norden exportiert das Gut, solange die Vorteile der Technologie die hohen Arbeitskosten ausgleichen können. Darum ist S_S^{FT} steiler als S_N^{FT} . Bei Freihandel gilt der Preis P^{FT} in beiden Ländern.

Nun wird ein regionales Handelsabkommen unterzeichnet, welches den Unternehmen aus dem Norden Sicherheit gibt, Teile ihrer Produktion in den Süden zu verlagern. Es entsteht eine Angebotskette (supply chain). Da der Norden eine bessere Technologie zur Verfügung hat als der Süden, profitiert der Süden, indem er durch das Know-how aus dem Norden eine wesentliche größere Menge des Gutes produzieren kann. Darum verschiebt sich die Angebotskurven des Südens nach S_S^{SC} . Die Angebotskurve des Nordens bleibt unverändert, da auch weiterhin im Norden produziert wird und somit die eigenen Technologien und Arbeit verwendet werden. Die Weltangebotskurve verschiebt sich nach S_W^{SC} , der Preis fällt auf von P^{FT} auf P^{SC} und die globale Produktion sowie Handelsvolumen steigen. Der Norden tauscht dabei seine komparativen Kostenvorteile mit dem Süden. Denn durch die Verlagerung der Produktion in den Süden, beginnt der Norden, der das Gut vorher exportiert hat, nun das Gut zu importieren. Währenddessen stoppt der Süden den Import des Gutes und beginnt es zu exportieren. Die Unternehmen aus dem Norden profitieren vom Offshoring, da sie ihr Gut nun billiger herstellen können. Davon profitieren auch die Konsumenten des Nordens, die das Gut billiger erwerben können. Ein Nachteil ergibt sich für die Arbeitskräfte des Nordens, da ein Großteil der Arbeit in den Süden ausgelagert wird. Im Süden profitieren die Arbeitskräfte, da durch die Auslagerung neue Arbeitsplätze geschaffen werden, und die Konsumenten aufgrund des niedrigeren Preises (vgl. Baldwin 2014, S. 22).

Zwar sind Drittstaaten nicht Teil der durchgeführten Analyse, trotzdem können Schlüsse auf die Effekte für Drittstaaten gezogen werden. Die eigentliche Veränderung durch den Abschluss des regionalen Handelsabkommens findet nur zwischen den beiden Ländern Norden und Süden statt. Da es nur zu einer Verlagerung der Produktion vom Norden in den Süden kommt, findet keine direkte Handelsumlenkung statt, wie in den beiden Fällen davor. Somit kommt es nicht direkt zu einer Diskriminierung. Indirekt werden sie aber durch den sinkenden Weltmarktpreis von P^{FT} nach P^{SC} beeinflusst. Andere Länder, die dieses Gut ebenfalls exportieren, erleiden dadurch einen Wohlfahrtsverlust, Importländer hingegen einen Wohlfahrtsgewinn (vgl. Baldwin 2014, S. 21-22).

3.4 Empirische Ergebnisse



Abbildung 6: Schätzungen zur Handelsschaffung und Handelsumlenkung regionaler Handelsabkommen.
 Quelle: Baldwin 2014, S. 26

Abbildung 6 zeigt die Veränderungen des Handels durch tiefe regionale Handelsabkommen zwischen den Mitgliedern des Abkommens (Handelsschaffung) sowie mit Drittstaaten (Handelsumlenkung) entsprechend den Berechnungen von Acharya et al. 2011. Handelsschaffung wurde anhand der Veränderung des Handels zwischen den Vertragspartnern berechnet. Man erkennt, dass es durch regionale Handelsabkommen meist zu einer Steigerung des Handels zwischen Partnerländern kommt. Die Handelsumlenkung wird bestimmt durch die Veränderung der Importe aus Drittstaaten. Hier fällt auf, dass es bei einem Großteil der regionalen Handelsabkommen zu negativer Handelsumlenkung kommt, das heißt, dass die Importe aus Drittstaaten mit dem regionalen Handelsabkommen steigen (vgl. Acharya et al. 2011, S. 63). Das entspricht genau den Ergebnissen aus Kapitel 3.2. Das kommt daher, dass es bei diesen Abkommen um wesentlich mehr geht als um den Abbau von Zöllen. Denn ein Abbau von Zöllen zwischen einzelnen Ländern

bedeutet eine Diskriminierung der übrigen. Da aber auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse eine wichtige Rolle spielen, führen die regionalen Handelsabkommen eher zu einem allgemeinen Abbau dieser Hemmnisse für alle Länder. Ein stärkerer Abbau findet jedoch zwischen den Vertragsstaaten statt. Besonders aus der Reihe fallen die Karibische Gemeinschaft (CARICOM) und der gemeinsame Markt für Ost- und Südafrika (COMESA). Hier scheint das Handelsabkommen aus hier nicht näher definierten Gründen eher als allgemeine Handelsbeschränkung zu fungieren. Aber auch beim Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt (CACM) und dem Commonwealth of Independent States (CIS) konnte keine Handelsschaffung unter den Mitgliedsstaaten erreicht werden (vgl. Baldwin 2014, S. 26).

4 Multilateralisierung von regionalen Handelsabkommen

Wie bereits in Kapitel 3 dargestellt, kommt es beim Abschluss tiefer regionaler Handelsabkommen nicht zwangsläufig zu einer Diskriminierung von Drittstaaten. Ob es zu einer Diskriminierung kommt, hängt häufig von den betreffenden Handelsbarrieren ab. Aus diesem Grund kann nicht allgemeingültig definiert werden, ob ein Abbau von Handelshemmnissen auf multilateraler Ebene, im Rahmen der WTO, im Sinne der Nicht-Diskriminierung immer die beste Alternative ist. In den folgenden Unterkapiteln soll nun analysiert werden, in welchen Bereichen regionale Handelsabkommen multilateralisiert und in welchen eine Liberalisierung auf regionaler Ebene beibehalten werden sollte. Dabei soll festgestellt werden, welchen Diskriminierungsgrad die einzelnen Bereiche aufweisen. Dazu werden jene Bereiche herangezogen, welche in Kapitel 2.3 bereits kurz vorgestellt wurden.

4.1 Handel mit Dienstleistungen

Bei regionalen Handelsabkommen geht es grundsätzlich darum, Handelshemmnisse zwischen dem Inland und einem oder mehreren Partnerländern abzubauen bzw. den Marktzugang zu erleichtern. Im Dienstleistungssektor werden so Dienstleistungsanbieter aus Partnerländern meist gleich behandelt wie inländische Anbieter. Das gilt besonders in Bezug auf Regulierungen und Besteuerung. Dabei neigen Staaten eher dazu, die Dienstleistungsanbieter anstatt die Dienstleistungen an sich zu regulieren.

Bei Dienstleistungen handelt es sich um immaterielle Güter, darum ist es oft schwer nachzuvollziehen, wo diese hergestellt wurden. Um festzustellen, welche Anbieter aufgrund des Abkommens bevorzugt behandelt werden müssen, werden grundsätzlich sogenannte Ursprungsregeln herangezogen. Im Handel mit Dienstleistungen spielen diese aber eine untergeordnete Rolle. Handelt es sich um eine grenzüberschreitende Dienstleistung, also Mode 1, wie in Kapitel 2.3.1 dargestellt, dann muss bestimmt werden, woher die Dienstleistung stammt. Dabei muss sichergestellt werden, dass die entsprechende Dienstleistung aus dem Partnerland kommt.

Für Mode 2, Dienstleistungen, die im Ausland konsumiert werden, kann der Ursprung grundsätzlich sehr einfach ermittelt werden. Es muss nur erfasst werden, in welches

Land der Konsument einreist, um die Dienstleistung zu konsumieren. Damit ist jedoch noch lange nicht gesagt, dass der eigentliche Dienstleistungsanbieter ein Unternehmen ist, das der Nationalität des Partnerlandes angehört. Das Unternehmen könnte auch einer anderen Nationalität angehören und nur eine Niederlassung im Partnerland haben. Meist wird jedoch keine genaue Differenzierung vorgenommen (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 91).

Bei Dienstleistungen des dritten Modes, die meist in Form von ausländischen Direktinvestitionen auftreten, werden die Vorzüge eines regionalen Handelsabkommens auf all jene Dienstleistungsanbieter ausgedehnt, die unter den Gesetzen und Richtlinien eines Partnerlandes organisiert sind und bedeutsame Geschäftstätigkeit in diesem Land aufweisen. Somit wird die Argumentation hier nicht mehr über vollständigen Wettbewerb geführt, denn diese Option bleibt hauptsächlich großen Anbietern vorbehalten, die somit einen erheblichen Wettbewerbsvorteil haben. Solche Anbieter aus Drittstaaten können von einem solchen Abkommen profitieren und gleichzeitig kann der Frage nach der eigentlichen Herkunft des Dienstleistungsanbieters ausgewichen werden. Denn oft ist es sehr aufwendig nachzuvollziehen, wo der Ursprung einer Dienstleistung bzw. eines Dienstleistungsanbieters liegt. Diese Form der Drittstaatenbehandlung findet sich besonders häufig in Asien wieder. Es ist somit entscheidend, wo Dienstleistungsunternehmen tätig sind und nicht welcher Nationalität sie angehören. Zwar ist es nicht immer einfach für ausländische Unternehmen, eine solche kommerzielle Präsenz in einem der Vertragsstaaten zu etablieren. Ist es jedoch einmal geschafft, werden ihm dieselben Vorteile wie den Unternehmen aus den Partnerstaaten zuteil. Vor allem in der heutigen Zeit, in der es große multinationale Dienstleistungsanbieter gibt, würden strenge Ursprungsregeln die kommerziellen Interessen massiv untergraben (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 91-92).

So werden zum Beispiel im Rahmen des Freihandelsabkommens zwischen Japan und Thailand Bestimmungen auf *enterprises of the other Party* angewendet. Dieser Begriff wird in Artikel 73 des *Japan–Thailand Economic Partnership Agreement*, kurz JTEPA, wie folgt definiert:

*“The term “enterprise of the other Party” means an enterprise which is either:
(i) constituted or otherwise organised under the law of the other Party and is engaged in substantive business operations in that other Party; or*

(ii) in the case of the supply of a service through commercial presence, owned or controlled by:

(AA) natural persons of the other Party; or

(BB) enterprises of the other Party identified under subparagraph (i) above;”

(JTEPA 2007, Artikel 73f).

Dadurch wäre es zum Beispiel einem US-amerikanischen Dienstleistungsanbieter, der in Japan aktiv ist, möglich, von diesem Abkommen zu profitieren (vgl. Baldwin 2014, S. 30).

Somit ist eine Diskriminierung von Drittstaaten nicht eindeutig gegeben, denn wenn Dienstleistungsanbieter aus Drittstaaten eine erhebliche geschäftliche Tätigkeit in einem der Vertragsstaaten nachweisen können, können sie ebenfalls vom Abschluss des regionalen Handelsabkommens profitieren. Daraus resultiert nicht nur eine Handelsschaffung, sondern es kann auch, wie in Kapitel 3.2. dargestellt, zu einer negativen Handelsumlenkung kommen (vgl. Baldwin 2014, S. 30). Es ist zwar nicht gesagt, dass es für ausländische Unternehmen einfach ist, die entsprechende kommerzielle Präsenz aufzubauen, doch es bietet zumindest größeren Anbietern aus Drittstaaten eine Möglichkeit, der Diskriminierung zu entgehen. Generell stellt sich dabei die Frage, ob die Tatsache, dass größere Anbieter einer Diskriminierung entgehen können, ausreichend ist, um allgemein von einer Nicht-Diskriminierung sprechen zu können (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 92). Laut Baldwin, Evenett und Low (2009) ist dies ausreichend und sie sind der Meinung, dass viele dienstleistungsbezogene regionale Handelsabkommen den Weg zur „Multilateralisierung auf Autopilot“ ebnen. Aufgrund der meist sehr breit ausgelegten Ursprungsregeln kommt es zu einem gewissen Grad zu einer Multilateralisierung, da zumindest große Anbieter aus Drittstaaten bei Etablierung einer geschäftlichen Präsenz in einem der Vertragsstaaten, am Abbau der Handelshemmnisse, teilhaben können. Grundsätzlich kann darin auch die Chance der WTO liegen, um die multilaterale Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen voranzutreiben.

In Zukunft werden durch die immer weiter fallenden Kommunikationskosten sowie durch den Anstieg von Offshoring verstärkt Anreize gesetzt, den Dienstleistungssektor noch weiter zu liberalisieren. Dies geschieht einerseits, um die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Exporteure zu steigern und andererseits, um das eigene Land attraktiv für ausländische Direktinvestitionen zu machen. Das wird nicht

als Diskriminierung, wie in Kapitel 3 dargestellt, angesehen, da das jeweilige Land nur versucht, sich nach außen möglichst attraktiv zu präsentieren.

Somit konnte gezeigt werden, dass der Diskriminierungsgrad bei einem regionalen Abbau von Hemmnissen im Handel mit Dienstleistungen eher gering ist. So ist bei der Frage, ob eine regionale Liberalisierung gegenüber einer multilateralen Liberalisierung zu bevorzugen ist, nicht zwangsläufig Diskriminierung ein ausschlaggebender Faktor gegen eine regionale Liberalisierung. Aus diesem Blickwinkel stellen regionale Handelsabkommen für viele Länder eine gute Möglichkeit dar, ihren Dienstleistungshandel zu liberalisieren, ohne eine Diskriminierung von Drittstaaten zu verursachen.

Zwar ist nicht das übliche Argument der Diskriminierung ausschlaggebend, trotzdem gibt es im Dienstleistungsbereich für die WTO auf lange Frist gesehen durchaus Potenzial für eine multilaterale Liberalisierung. Denn da durch die sehr weit gefassten Ursprungsregeln bereits einige Unternehmen aus Drittstaaten profitieren können, ist der Schritt, die bevorzugende Behandlung auch auf weitere Staaten auszuweiten, kein allzu großer mehr (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 92-93).

4.2 Technische Handelshemmnisse

Technische Handelshemmnisse treten vor allem dann auf, wenn Güter, anders als in Kapitel 3 angenommen, nicht homogen sind. Darum wird in diesem Kapitel die Annahme der homogenen Güter aufgegeben.

Wie bereits mehrfach erwähnt, spielen Ursprungsregeln eine wichtige Rolle, wenn es um die Zuordnung der Herkunft von Gütern im Rahmen regionaler Handelsabkommen geht. Im Fall der technischen Handelshemmnisse spielen Ursprungsregeln aber eine sehr untergeordnete Rolle. Dies trifft insbesondere auf die gegenseitige Anerkennung von Zertifizierungsverfahren zu, auf die bereits in Kapitel 2.3.2 eingegangen wurde. Denn schließen zwei Länder ein entsprechendes Abkommen ab, geht es nur darum, dass das entsprechende Produkt in einem der beiden Länder zertifiziert wird. Woher das Produkt eigentlich stammt, spielt dabei keine Rolle, wichtig ist nur, dass das jeweilige Produkt den Anforderungen des Importlandes entspricht und dies kann durch eine Zertifizierung im Partnerland gewährleistet werden. Dadurch kann im Rahmen des entsprechenden Abkommens zwischen der EU und den USA ein US-amerikanisches Labor zertifizieren, dass ein

Produkt die EU-Standards erfüllt. Dies kann sich beispielsweise ein mexikanisches Unternehmen, welches in die EU exportieren möchte, zu Nutze machen und ein US-amerikanisches Labor mit der Zertifizierung seiner Produkte beauftragen. Somit haben Handelsabkommen mit gegenseitiger Anerkennung der Zertifizierungsverfahren bereits von selbst eine multilaterale Tendenz. Um beim Beispiel von vorhin zu bleiben, haben US-amerikanischen Unternehmen gegenüber Mexiko oder Kanada natürlich den Vorteil, dass sich die entsprechenden Testlabore im eigenen Land befinden. Dieser Vorteil ist jedoch begrenzt, er entspricht nur den Extra-Kosten, die für mexikanische Unternehmen entstehen, wenn sie ihre Produkte in den USA testen lassen. Abgesehen von diesen Zusatzkosten entstehen keine weiteren Nachteile für Mexiko, sofern die entsprechenden Standards der USA bzw. der EU keine anderen Produkteigenschaften oder Produktionsprozesse erfordern.

Durch die Vereinheitlichung kommt es zur Handelsschaffung für die Partnerstaaten, eine Handelsumlenkung tritt nur dann auf, wenn Unternehmen aus anderen Staaten die Möglichkeit, die entsprechenden Standards zu übernehmen bzw. in einem der Vertragsstaaten zertifizieren zu lassen, nicht wahrnehmen können oder wollen. Somit zeigt sich, dass der Abbau von technischen Hemmnissen einen sehr geringen Diskriminierungsgrad aufweist, da für ausländische Unternehmen, besonders für jene aus geographisch nahen Ländern, die Möglichkeit besteht, die Diskriminierung zu umgehen (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 116-118).

Zwar gibt es auch ein Abkommen innerhalb der WTO (TBT-Abkommen), das verhindern soll, dass Standards sowie Test- und Zertifizierungsverfahren unnötige Hindernisse für den Handel darstellen. Da technische Handelshemmnisse komplexer sind als viele andere Handelshemmnisse, gesteht dieses Abkommen jedoch jedem einzelnen Staat zu, eigene Standards und Normen einzuführen (vgl. WTO 2011, S. 31). Der einzige effektive Fortschritt in der Eliminierung von technischen Handelshemmnissen weltweit fand in der EU und der EWG statt. Dies erreichte man durch eine Kombination aus der Harmonisierung einzelner wichtiger Normen sowie der gegenseitigen Anerkennung der Zertifizierung bei den übrigen Normen und Standards (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 118). Aufgrund verschiedener Faktoren wie der unterschiedlichen Einkommensniveaus weltweit sowie unterschiedliche Präferenzen und Faktorausstattungen, ist eine solche Umsetzung auf globaler Ebene äußerst schwierig. Denn nur weil bestimmte Standards für ein Land oder eine Gruppe von Ländern optimal sind, muss dies nicht auch für alle

übrigen Länder gelten (vgl. Baldwin 2014, S. 33). Auch der Vertrauensaspekt spielt eine wesentliche Rolle dabei, warum eine multilaterale Liberalisierung nicht realisierbar ist. Darüber hinaus handelt es sich bei technischen Handelshemmnissen meist um sogenannte *frictional barriers* und bei solchen Barrieren ist eine präferentielle Liberalisierung, also unter anderem in Form von regionalen Handelsabkommen, aus ökonomischer Sicht weniger schädlich als zum Beispiel eine präferentielle Liberalisierung von Zöllen. So trifft *Viner's Zweideutigkeit*, welche besagt, dass eine Liberalisierung durch regionale Handelsabkommen nicht nur positive, sondern auch negative Effekte für die beteiligten Staaten haben kann (siehe Seite 27), auf die Liberalisierung von technischen Handelshemmnissen nicht zu. Demzufolge sind regionale Handelsabkommen zur Abschaffung solcher Barrieren multilateralen Abkommen zu bevorzugen bzw. wesentlich einfacher und effektiver umzusetzen, da eine multilaterale Liberalisierung nicht nur weniger sinnvoll sondern auch wesentlich komplizierter wäre. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die WTO in diesem Bereich überhaupt keine Rolle spielt. So können etwa Transparenz-Bestimmungen solcher regionaler Abkommen multilateralisiert werden, besonders in Bezug auf die Einführung neuer Standards und Regulierungen (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 118).

Ein weiteres Tätigkeitsfeld für die WTO wäre die Unterstützung bei der Harmonisierung von Standards. So könnte die WTO eine Plattform für entsprechende branchenübergreifende Verhandlungen darstellen.

Aufgrund der immer stärkeren internationalen Verflechtung der Produktionsprozesse setzen sich führende Unternehmen oft stark für eine weitgehende Liberalisierung ein. Besonders in Branchen, in denen die Produktion stark fragmentiert ist und der Handel mit Zwischenprodukten eine wesentliche Rolle spielt, besteht ein hoher Anreiz für Unternehmen, sich auf gemeinsame Standards zu einigen, wodurch es sehr wahrscheinlich ist, dass die Zahl regionaler Abkommen mit solchen Inhalten steigen wird (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 118-119).

4.3 Investitionen

Wie auch bei den vorangegangenen Bereichen, beispielsweise beim Handel mit Dienstleistungen, ist auch bei der Regulierung von Investitionen (FDIs) der Diskriminierungsgrad gering und auch Ursprungsregeln spielen keine Rolle. Die

meisten regionalen Handelsabkommen, die sich mit Investitionen beschäftigen, enthalten sogenannte Meistbegünstigungsklauseln, wodurch die Vorteile eines solchen Abkommens nicht nur den Vertragspartnern gewährt werden, sondern auch Investoren aus Drittstaaten (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 112). Ein Beispiel hierfür ist die NAFTA. Artikel 1106 verbietet den Staaten eine bevorzugte Behandlung regionaler Investoren. Außerdem ist es verboten, Leistungsanforderungen (*Performance requirements*) an ausländische Investoren zu stellen. Dies gilt jedoch nicht nur für Investoren aus NAFTA-Mitgliedsstaaten, sondern für alle ausländischen Investoren (vgl. Baldwin 2014, S. 32).

Mit steigender internationaler Verflechtung der Produktion, werden Länder ermutigt, ihre Investitionspolitik zu liberalisieren. Diese Liberalisierung fand bzw. findet zwar häufig durch regionale Handelsabkommen statt, jedoch haben sie nicht ausschließlich bilaterale Beziehungen als Ziel. Das Hauptanliegen ist die Attraktivität des eigenen Landes gegenüber allen ausländischen Investoren zu steigern. Aus der Sicht ausländischer Investoren werden jene Investitionsorte bevorzugt, die den Investoren weniger Bedingungen und Auflagen stellen, wo sie sich aber trotzdem sicher sein können, dass ihre Investitionen geschützt werden. Somit haben beide Länder, Geber- und Empfängerland, Interesse daran, dass Investitionsbestimmungen auf möglichst viele Länder auszuweiten bzw. sogar zu multilateralisieren (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 113).

In Bezug auf Diskriminierung spricht nichts gegen regionale Handelsabkommen, jedoch gibt es ein Bestreben, diese auf globaler Ebene auszuweiten. Im Moment gehen die Entwicklungen mit TTIP, TPP und CETA in Richtung megaregionale Abkommen. So sollen etwa mit dem TTIP neue Standards für Investitionen geschaffen werden (vgl. Berger 2013, S. 4). Trotz dieser Entwicklungen gibt es auch Handlungspotential für die WTO, vor allem als unabhängiger Vermittler und als Plattform für entsprechende Verhandlungen (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 113). Dabei geht es weniger um große Fortschritte in der globalen Liberalisierung, als eher um Vereinfachungen in der Administration sowie Schaffung von mehr Transparenz. Durch entsprechende Initiativen könnte die WTO ein Auge darauf haben, dass Entwicklungen offen bleiben für zukünftige Multilateralisierung. Darüber hinaus könnten diese Initiativen dazu tendieren, die hegemoniale Macht der großen Investitionsstaaten zu reduzieren (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 137).

4.4 Öffentliche Beschaffung

Regionale Handelsabkommen zur öffentlichen Beschaffung verbieten grundsätzlich die Diskriminierung von in einem der Vertragsstaaten ansässigen Tochterunternehmen aus Drittstaaten. Das bedeutet zwar, dass die Nationalität des Unternehmens keine Rolle spielt, die Herkunft der Güter, die an einen öffentlichen Auftraggeber verkauft werden, spielt jedoch sehr wohl eine Rolle. Wenn zum Beispiel ein US-amerikanisches Unternehmen eine Ausschreibung für bestimmte Produkte macht, erlauben die Bestimmungen der NAFTA einem in Mexiko ansässigen Unternehmen entsprechend der Ursprungsregeln, ein Gebot abzugeben, sogar dann wenn das Unternehmen zum Beispiel die Tochter eines europäischen oder japanischen Konzerns ist. Somit werden hier Unternehmen aus Drittstaaten, die keine Tochterunternehmen in einem der Vertragsstaaten haben, von der Teilnahme ausgeschlossen bzw. diskriminiert. Etwas anders verhält es sich bei Dienstleistungen. Da, wie in Kapitel 4.1 dargestellt, Ursprungsregeln kaum eine Rolle spielen, ist auch die Diskriminierung von Drittstaaten kaum vorhanden. Dadurch kommt es auch ohne Eingreifen der WTO zu Entwicklungen in Richtung Multilateralismus (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 96-97).

Es gab jedoch in den letzten Jahren im Bereich der öffentlichen Beschaffung Entwicklungen im Rahmen regionaler Handelsabkommen, die zu einer Ausweitung des präferentiellen Marktzuganges führten. Denn je häufiger die Teilnahme an der öffentlichen Beschaffung für andere Länder in Form entsprechender Handelsabkommen möglich wird, umso offener wird allgemein der Zugang zu staatlichen Beschaffungsmärkten (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 97).

Ein Grund dafür ist, dass immer mehr solcher Handelsabkommen in diesem Bereich eine sogenannte Drittstaaten-Meistbegünstigungsklauseln enthalten. Das bedeutet, wenn Land A ein solches Abkommen mit Land B schließt und am Anschluss schließt Land B ein solches Abkommen mit Land C, in dem Unternehmen aus Land C ein besserer Zugang zum öffentlichen Markt als zuvor Land A eingeräumt wird, muss Land B die Konditionen auch für Land A verbessern. Dies gilt jedoch nicht umgekehrt, wenn Land B Land C schlechtere Konditionen anbietet als zuvor Land A (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 97). Durch diese Bedingung wird die Diskriminierung zumindest etwas reduziert, da alle Länder, mit denen es Abkommen gibt, gleich behandelt werden müssen. Somit haben viele, insbesondere kleinere

Länder, oft starke Anreize, solche Abkommen zu schließen, in der Hoffnung, dass das Partnerland noch weitere Abkommen mit größeren Ländern abschließt, die einen besseren, einfacheren Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen verlangen und auch erhalten. Eine solche Strategie wird vor allem in Südosteuropa verfolgt (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 97).

Ein weiterer Mechanismus, der den Zugang zu öffentlicher Beschaffung vereinfacht, ist der Domino-Effekt. Dieser Mechanismus kann am Beispiel der EU-Osterweiterung veranschaulicht werden. Die 15 EU-Mitglieder vor der Erweiterung waren alle Mitglieder des GPA-Abkommens der WTO, die 10 neuen Staaten jedoch nicht. Mit dem EU-Beitritt wurde den 10 neuen Staaten nun Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten aller EU-Mitgliedsstaaten gewährt. Dies bedeutete für die übrigen Mitglieder des GPA eine vermehrte Konkurrenz am öffentlichen Beschaffungsmarkt der „alten“ 15 EU-Staaten durch die 10 neuen EU-Mitglieder. Umgekehrt hatten die anderen GPA-Staaten aber keinen Zugriff auf den öffentlichen Beschaffungsmarkt der 10 neuen EU-Staaten. So entstand der dringende Anreiz, den Prozess für eine GPA-Mitgliedschaft der 10 neuen Staaten zu beschleunigen, um die durch die Erweiterung entstandenen Handelsumlenkungseffekte auszugleichen (vgl. Baldwin/Evenett/Low 2009, S. 89-99).

Aufgrund der Entwicklungen in Richtung vermehrter Drittstaaten-Meistbegünstigungsklauseln sowie durch den Dominoeffekt, tritt auch bei der öffentlichen Beschaffung die Diskriminierung von Drittstaaten durch regionale Handelsabkommen immer mehr in den Hintergrund und es kommt zu multilateralen Tendenzen. Dies kann dafür sprechen die öffentliche Beschaffung auch weiterhin auf regionaler Ebene zu regulieren und den Entwicklungen ihren Lauf zu lassen. Wie beim GPA der WTO zu erkennen ist, war es auch dort nicht möglich, ein multilaterales Abkommen durchzusetzen. Das Abkommen wurde von gerade einmal 43 der 160 Mitglieder unterzeichnet (vgl. WTO 2015c).

5 Schlussfolgerung und Implikationen für die WTO

Die Zahl der regionalen Handelsabkommen ist in den letzten Jahren sehr stark gewachsen. Dabei gehen die Inhalte weit über Zölle hinaus, bis hin zu sogenannten tiefen nicht-tarifären Handelshemmnissen. Ziel des Abbaus solcher Hemmnisse ist es, neben der Erweiterung des Handelsvolumens und der Erweiterung des Handels mit diversen Partnern auch das eigene Land in Bezug auf Investitionen attraktiver zu machen, den Dienstleistungssektor auszubauen und ganz allgemein an der globalen Wertschöpfungskette teilzunehmen. Damit steht der Anstieg regionaler Handelsabkommen in einem Gegensatz zu den Prinzipien der WTO, die versucht die Diskriminierung von Drittstaaten durch Handelsabkommen zu vermeiden. Auf den ersten Blick erscheint es auch plausibel, dass Abkommen, die Handelshemmnisse nur für eine bestimmte Gruppe von Ländern abbauen, andere Länder benachteiligen bzw. diskriminieren. Um dies näher zu untersuchen, wurde auf die theoretische Analyse von Jacob Viner (1950) und Richard Baldwin (2008 und 2014) zurückgegriffen. Im ersten Fall wurden die Effekte bei Abschaffung des Zolls durch ein regionales Handelsabkommen untersucht. Dabei zeigte sich, dass der Import von Gütern aus dem Partnerland steigt, während der Import dieser Güter aus Drittstaaten sinkt. Gleichzeitig dehnt das Partnerland seine Exporte aus. Umgekehrt gilt dasselbe, das Inland steigert seine Exporte und das Partnerland importiert mehr aus dem Inland und weniger aus Drittstaaten. Durch den vermehrten Handel zwischen den Partnerländern kommt es zur Handelsschaffung. Eine Handelsumlenkung zeigt sich durch die sinkenden Exporte aus Drittstaaten. Wie schon in Kapitel 3.1 erwähnt, kann anhand der Theorie nicht eindeutig festgelegt werden, welcher Effekt überwiegt. Klar ist, dass beim reinen Abbau von Zöllen die Drittstaaten verlieren. Sie werden durch das regionale Handelsabkommen diskriminiert.

Danach wurden die Entwicklungen beim Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen durch ein regionales Handelsabkommen untersucht. Dabei zeigte sich ein nicht ganz so eindeutiges Bild wie beim Abbau von Zöllen. Denn hier spielt der sogenannte Diskriminierungsgrad des jeweiligen nicht-tarifären Hemmnisses eine wichtige Rolle. Handelt es sich bei dem abgebauten Handelshemmnis um ein Hemmnis, das gegenüber dem Partnerland vollständig abgebaut werden kann, gegenüber dem Rest der Welt jedoch vollständig bestehen bleibt, treten beinahe dieselben Effekte wie beim Abbau von Zöllen auf. Handelt es

sich bei dem abgebauten Handelshemmnis nun jedoch um eines mit geringem Diskriminierungsgrad, das heißt, es ist kaum möglich, Hemmnisse für ein oder mehrere Partnerländer abzubauen, während man sie für andere Staaten vollständig bestehen lässt, verhält sich die Situation etwas anders. Zwar kommt es wie im vorherigen Fall zur Handelsschaffung, der Unterschied besteht jedoch in der Handelsumlenkung. Denn da Drittstaaten nicht völlig ausgeschlossen werden können und somit auch vom Abkommen profitieren, können auch sie ihre Exporte erhöhen. Dabei spricht man von einer sogenannten negativen Handelsumlenkung. Anhand dieses Falles wurde bereits ersichtlich, dass regionale Handelsabkommen nicht zwangsläufig mit der Diskriminierung von Drittstaaten einhergehen müssen. Es konnte gezeigt werden, dass solche Abkommen sogar Chancen für Drittstaaten bieten können.

Im letzten Fall wurden dieselben Effekte bei Offshoring untersucht. Dabei wurde davon ausgegangen, dass nach Abschluss eines Handelsabkommens der Norden seine Technologie zur Verfügung stellt und Teile seiner Produktion in den Süden verlagert, um sie dort mit den Arbeitskräften aus dem Süden zu kombinieren. Daraufhin stoppt der Süden die Importe des Gutes und beginnt es selbst zu exportieren, während der Norden aus dem Süden zu einem niedrigeren Preis importiert. Dabei entsteht keine Handelsumlenkung. Die Produktion verlagert sich nur vom Norden in den Süden, wovon beide profitieren, Drittstaaten sind davon nicht negativ betroffen. De facto findet auch hier keine Diskriminierung von Drittstaaten statt, die gegen ein solches regionales Handelsabkommen sprechen würde.

Um zu analysieren, wie sich die Situation mit Diskriminierung und Handelsumlenkung tatsächlich darstellt, wurden die konkreten Effekte und Charakteristika von vier Bereichen, nämlich Hemmnisse beim Handel mit Dienstleistungen, technische Handelshemmnisse, Investitionen sowie Hemmnisse bei der öffentlichen Beschaffung näher untersucht. Dabei wurde dargestellt, wie sich die Situation beim Abbau dieser Hemmnisse durch regionale Handelsabkommen in Bezug auf Drittstaaten verhält. Es zeigt sich, dass es in keinem der vier Bereiche durch den Abbau von Handelshemmnissen mit regionalen Handelsabkommen zu einer ernsthaften Diskriminierung von Drittstaaten kommt. So ist zum Beispiel im Fall technischer Handelshemmnisse eine regionale Regulierung zu bevorzugen, da aufgrund unterschiedlicher Präferenzen etc., globale Bestimmungen kaum durchsetzbar wären. Sogar bei der öffentlichen Beschaffung wird die Diskriminierung

von Drittstaaten, durch die Drittstaaten-Meistbegünstigungsklausel und den Domino-Effekt, immer mehr in den Hintergrund gedrängt.

Damit zeigt sich eindeutig, dass Diskriminierung kein Argument gegen regionale Handelsabkommen bzw. für Multilateralismus ist. Allerdings gibt es noch eine Vielzahl anderer Hemmnisse, die durch regionale Abkommen abgebaut werden, welche nicht Gegenstand der Untersuchung in dieser Arbeit waren, bei denen es durchaus möglich wäre ein anderes Ergebnis zu bekommen. Aber rein aus Sicht der vier untersuchten Bereiche sind regionale Handelsabkommen durchaus zu befürworten und zu fördern. Alleine schon aus dem Grund, dass Verhandlungen auf regionaler Ebene viel leichter fallen und die Abkommen so stärker den Interessen der einzelnen Vertragsstaaten entsprechen können, als das auf multilateraler Ebene der Fall wäre. Denn solange die WTO am Konsensprinzip festhält und Mehrheitsentscheidungen nicht zulässt, werden sich die Verhandlungen auch nicht vereinfachen. Außerdem kann es in der WTO in diese Richtung keinen Fortschritt geben, solange es nicht gelingt, die Doha-Runde mit ihren „klassischen“ Handelsthemen zu einem Abschluss zu bringen. Erst dann wird die WTO für neue Themen verhandlungsfähig werden und kann neue Bereiche in ihre Agenda aufnehmen.

Aber natürlich spielen für die Entscheidung ob regional oder multilateral noch viele andere Faktoren eine Rolle. So ist etwa die Diversität der Präferenzen entscheidend, ob Verhandlungen auf regionaler oder auf multilateraler Ebene effizienter wären. Denn gehen die Präferenzen der einzelnen Länder sehr weit auseinander, dann wird eine einzige Lösung, die für alle gültig ist, kaum die optimale Lösung darstellen. Die Harmonisierungskosten für eine einheitliche Regelung wären zu hoch. Auf der anderen Seite könnten einheitliche Bestimmungen die Effektivität erhöhen und Kosten reduzieren, zum Beispiel wenn es einheitliche Produktstandards und Normen gäbe. Diesen Effekten stehen jedoch die Harmonisierungskosten gegenüber. (Baldwin 2014, S. 33-34). Für diese und weitere Faktoren bedarf es einer genaueren Analyse, die jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit ist und damit nicht näher thematisiert wurden.

Auf den ersten Blick scheint die WTO durch die steigende Zahl regionaler Handelsabkommen, die durchaus eine positive Alternative zu WTO-Abkommen darstellen können, massiv bedroht zu sein. Dies bedeutet für die WTO jedoch nicht,

dass sie keine Rolle mehr spielt, sondern nur dass sich ihre Rolle, wie im Laufe der Arbeit bereits erwähnt, verändern könnte bzw. sollte. So tun sich für die WTO laut Baldwin und Thornton (2008) eine Reihe neuer Aufgaben auf. Es wäre beispielsweise sinnvoll, sogenannte freiwillige Best Practice Richtlinien für neue regionale Handelsabkommen aufzustellen, aber auch Richtlinien für bereits bestehende Abkommen, die angeben, in welchem Rahmen sich regionale Abkommen bewegen sollten. Diese Richtlinien müssen jedoch auf Freiwilligkeit basieren, denn die WTO würden es wohl kaum schaffen, Richtlinien durchzusetzen, die zum Beispiel die NAFTA-Mitglieder dazu zwingen würden, ihr Abkommen zu überarbeiten. Damit könnte die WTO ihre Mitgliedsstaaten in eine multilateral-freundliche Umgebung führen, ohne regionale Entwicklungen zu behindern. Dabei könnten auch Unterscheidungen für Nord-Nord, Nord-Süd sowie Süd-Süd Abkommen vorgenommen werden. Somit könnten bestimmte Standards für zukünftige regionale Handelsabkommen gesetzt werden (vgl. Baldwin 2014, S. 38).

Eine dieser neuen Richtlinien könnte die Implementierung von Transparenzmechanismen für die Verhandlungen von regionalen Handelsabkommen sein. Durch die bereits bestehenden Mechanismen, eingeführt durch den Ausschuss für regionale Handelsabkommen, müssen Mitgliedsstaaten der WTO melden, wenn sie neue regionale Handelsabkommen verhandeln sowie Details zu deren Inhalt vorlegen, wenn das Abkommen einmal unterzeichnet ist. Dadurch kann die Notifikation durch die WTO schneller vonstattengehen und kann so sogar noch vor der Ratifizierung des Abkommens erfolgen. Dieser Transparenz-Mechanismus bezieht sich inhaltlich aber hauptsächlich auf Zölle. Hier wäre es wichtig, auch nicht-tarifäre Inhalte stärker miteinzubinden.

Eine weitere Aufgabe für die WTO wäre die Unterstützung von Entwicklungsländern bei regionalen Verhandlungen, vor allem bei jenen mit Industriestaaten. Denn für Entwicklungsländer ist es oft schwieriger, Verhandlungen zu führen, da sie häufig in ihrem Humankapital eingeschränkt sind. Dadurch ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Ergebnisse solcher Verhandlungen für diese Länder suboptimal sind. Die WTO könnte hier die Rolle eines Forums einnehmen, indem kleine Staaten, insbesondere aber Entwicklungsländer, ihre Erfahrungen bei Verhandlungen austauschen könnten. Darüber hinaus könnte die WTO als Berater für regionale Verhandlungen agieren (Baldwin/Thornton 2008, S. 37-41).

Darüber hinaus besteht laut Langhammer und Wößmann die Möglichkeit, dass regionale Handelsabkommen eine sogenannte „Pfadfinderfunktion“ für die WTO einnehmen könnten. Denn bei regionalen Verhandlungen sind zum einen eine schnellere Entscheidungsfindung sowie zum anderen meist ein umfangreicherer Themenbereich gegeben. So können neue Lösungsmöglichkeiten für neue Bereiche des internationalen Handels erprobt werden. Auf solche Erfahrungen könnte die WTO dann in zukünftigen Verhandlungen zurückgreifen (vgl. Langhammer/Wößmann 2002, S. 22).

Dies ist nur ein kleiner Auszug von zukünftigen Möglichkeiten für die WTO, weiterhin eine wichtige Rolle im globalen Handelssystem zu spielen. Natürlich hat die WTO mit Sicherheit noch andere Optionen, um ihren Einfluss nicht vollständig zu verlieren. Wichtig ist jedoch, dass sie sich bewusst ist, dass entsprechend der aktuellen Entwicklungen der Fortschritt in der Handelsliberalisierung eher auf regionaler Ebene stattfindet. Dabei konnte ein wichtiges Argument gegen eine solche Entwicklung, nämlich die Diskriminierung von Drittstaaten, im Rahmen dieser Arbeit größtenteils entkräftet werden und kann nicht mehr als wichtiges Argument für Multilateralisierung verwendet werden. Es gibt natürlich weitere Argumente, die für bzw. gegen regionale Handelsabkommen sprechen. Trotzdem ist es für die WTO wichtig anzuerkennen, dass sich ihre Aufgaben im Vergleich zum 20. Jahrhundert zum Teil maßgeblich verändert haben und noch verändern werden.

Literaturverzeichnis

Acharya, Rohini/Crawford, Jo-Ann/Maliszewska, Maryla/Renard, Christelle (2011): Landscape, In: Chauffour, Jean-Pierre/Maur, Jean-Christophe (Hg.), *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, The World Bank, Washington DC.

Baldwin, Richard (1997): *The Causes of Regionalism*, The World Economy, Vol. 20 (7), S. 865-888.

Baldwin, Richard (2008): *Big think regionalism: A critical survey*, NBER Working Paper, No 14056.

Baldwin, Richard (2011): *21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, WTO Staff Working Paper, No ERSD-2011-08.

Baldwin, Richard (2012): *WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade*, CEPR Policy Insight, No 64.

Baldwin, Richard (2014): *Multilateralising 21st Century Regionalism*, Global Forum on Trade, OECD.

Baldwin, Richard/Evenett, Simon/Low, Patrick (2009): Beyond Tariffs: Multilateralising Non-Tariff RTA Commitments, In: Baldwin, Richard/Low, Patrick (Hg.): *Multilateralising Regionalism: Challenges for the Global Trade System*, Cambridge University Press, Cambridge, S. 79-141.

Baldwin, Richard/Thornton, Phil (2008): *Multilateralising Regionalism: Ideas for a WTO Action Plan on Regionalism*, CEPR, London.

Berger, Axel (2013): *Do We Really Need a Multilateral Investment Agreement?* DIE Briefing Paper, Vol. 9/2013, German Development Institute.

Bhagwati, Jagdish (1993): Regionalism and Multilateralism: An Overview. In: De Melo Jaime/Panagariya, Arvind (Hg.): *New Dimensions in Regional Integration*, CEPR, Cambridge, S. 22-50.

Bhagwati, Jagdish/Krishna, Pravin/Panagariya, Arvind (2014): *The World Trade System: Trends and Challenges*, IISS Conference on Trade and Flag: *The Changing Balance of Power in the Multilateral Trading System*, International Institute for Strategic Studies, Bahrain.

Cottier, Thomas (2005): *Zehn Jahre WTO*, Wirtschaftsdienst, Vol. 85 (2), S. 67-71.

Crawford, Jo-Ann/Fiorentino, Robert V. (2005): *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, Discussion Paper, No 8, WTO.

Crawford, Jo-Ann/Laird, Sam (2000): *Regional Trade Agreements and the WTO*, CREDIT Research Paper, No 00/3, University of Nottingham.

Europäische Kommission (2011): *Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Korea in der Praxis*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Gal-Or, Noemi (2014): *Das Bali-Paket der WTO. Kehrt der Handelsliberalismus zurück?* Global Governance Spotlight, Vol. 1-2014.

Hauser, Heinz (2005): *Ungewisse Zukunft für die WTO*, Wirtschaftsdienst, Vol. 85 (2), S. 71-75.

Horn, Henrik/Mavroidis, Petros C./Sapir, André (2009): *Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements*, Bruegel Blueprint Series, Vol. 7.

Koopmann, Georg (2005): *Die WTO und der Regionalismus*, Wirtschaftsdienst, Vol. 85 (2), S. 76-80.

Krugman, Paul (1993): *Regionalism vs. Multilateralism: analytical notes*, In: De Melo Jaime/Panagariya, Arvind (Hg.): *New Dimensions in Regional Integration*, CEPR, Cambridge, S. 58-89.

Langhammer, Rolf J./Wößmann, Ludger (2002): *Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen im weltwirtschaftlichen Ordnungsrahmen: Defizite und Dynamik*, In: Schüller, Alfred/Baer, Werner (Hg.): *Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft*, Lucius & Lucius, Stuttgart, S. 373-398.

Panagariya, Arvind (2013): *Challenges to the Multilateral Trading System and Possible Responses*, Economics Discussion Paper, No 2013-3, Kiel Institute for the World Economy.

Piermartini, Roberta/Budetta, Michele (2009): A mapping of regional rules on technical barriers to trade, In: Estevadeordal, Antoni/Suominen, Kati/Tech, Robert (Hg.), *Regional Rules in the Global Trading System*, Cambridge University Press, S. 250-315.

Pomfret, Richard (2005): *Regional Trade Agreements*, Working Paper, No 2005-15, School of Economics, University of Adelaide.

Solano, Oliver/Sennekamp, Andreas (2006): *Competition Provisions in Regional Trading Agreements*, OECD Trade Policy Working Paper, No. 31.

Steigenberger, Karin/Stowasser, Claudia (2013): *Handelsabkommen der EU*, Kommentar Wirtschaftspolitik, 2013/4, Wirtschaftskammer Österreich.

Viner, Jacob (1950): *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York.

Whalley, John (1998): Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements? In: Frankel, Jeffrey A. (Hg.), *The Regionalization of the World Economy*, University of Chicago Press, S. 63-90.

World Trade Report (2011): *The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, Genf.

WTO (2011): *Understanding the WTO*, Information and External Relations Division, WTO, Genf.

Internetquellen

GATT: Bundeskanzleramt, Rechtsinformationssystem (2014): Online im Internet <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10006207> [19.12.2014].

Deutsches Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Welthandelsorganisation, Online im Internet <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Handelspolitik/wto,did=615582.html> [19.12.2014].

Deutsches Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015): Doha-Runde, Online im Internet http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/wirtschaft/welthandel/welthandelssystem/WTO/doha_runde.html [05.01.2015].

Donnan, Shawn (2014): WTO breakthroughs fail to mask serious structural problems, in: Financial Times, 16.11.2014: Online im Internet <http://www.ft.com/cms/s/0/b3a7075a-6c32-11e4-990f00144feabdc0.html#axzz3Q2h7fFmH> [20.11.2014].

Europäische Kommission (2014a): Comprehensive Trade and Economic Agreement, Online im Internet: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/> [23.12.2014].

Europäische Kommission (2014b): Transatlantic Trade and Investment Partnership, Online im Internet: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/> [23.12.2014].

Europäische Kommission (2015): Agreements, Online im Internet: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/> [04.09.2015].

Gabler Wirtschaftslexikon (2014a): Stichwort: Handelsschaffung, Online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6033/handelsschaffung-v8.html> [15.12.2014].

Gabler Wirtschaftslexikon (2014b): Stichwort: Handelsablenkung, Online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/7791/handelsablenkung-v8.html> [15.12.2014].

JTEPA-Agreement between Japan and the Kingdom of Thailand for an Economic Partnership (2007) Online im Internet: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/thailand/epa0704/agreement.pdf> [01.03.2015].

KORUS FTA-Free Trade Agreement between the United States of America and the Republic of Korea (2012) Online im Internet:

https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/korus/asset_upload_file587_12710.pdf

Stoler, Andrew L. (2014): Is there any way to break the Doha Round impasse in agricultural negotiation? Online im Internet: <http://www.voxeu.org/article/doha-round-impasse-agriculture-negotiations> [04.11.2014].

WKO (2014): Handelsabkommen EU-Lateinamerika. Online im Internet: https://www.wko.at/Content.Node/service/aussenwirtschaft/fhp/Handelsabkommen/Handelsabkommen_EU-Lateinamerika.html [27.04.2015].

WTO (2014a): Regional trade agreements, Online im Internet: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm [10.12.1014].

WTO (2014b): Members and Observers, Online im Internet: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm [19.12.2014].

WTO (2014c): What we do, Online im Internet: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_we_do_e.htm [19.12.2014].

WTO (2014d): Accessions, Online im Internet: http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_e.htm [22.12.2014].

WTO (2014e): Differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries, Online im Internet: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm [23.12.2014].

WTO (2015a): Non-agricultural market access (NAMA), Online im Internet: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/nama_e.htm [04.01.2015].

WTO (2015b): Doha Round: what are they negotiating?, Online im Internet: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/update_e.htm [04.01.2015].

WTO (2015c): Agreement on Government Procurement, Online im Internet: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm [18.01.2014].