

Neue Zürcher Zeitung

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG

Ausgabe vom Montag, 13. Oktober 2003, 224. Jahrgang, Nr. 237, Seite 16

Regionalismus als Gefahr für die WTO?

Nach dem Scheitern der Ministerkonferenz von Cancún

*Von Alexander Roitinger und Thomas A. Zimmermann**

Nach dem Scheitern der fünften Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation in Cancún haben Vertreter der EU und der USA angedeutet, sich künftig stärker auf regionale Abkommen zu konzentrieren. Befürchtungen, dass dadurch die Welthandelsorganisation auf Dauer geschwächt wird, sind aber häufig überzeichnet.

Der US-Handelsbeauftragte Zoellick und EU-Kommissar Lamy haben sich nach der gescheiterten Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Cancún kritisch zu deren Zustand geäußert. Lamy deutete an, dass sich die EU angesichts erfolgloser Bemühungen in der "mittelalterlichen" WTO künftig stärker auf die regionale Zusammenarbeit konzentrieren könnte. Zoellick seinerseits gab zu verstehen, dass Vertreter "fortschrittwilliger" Länder in Cancún auf ihn zugekommen seien, um Möglichkeiten zur Aushandlung von Freihandelsabkommen zu sondieren. Apologeten der multilateralen Handelsordnung nehmen solche Wortmeldungen zum Anlass für das Anstimmeln des Abgangs auf die WTO, weil die grossen Länder nun auf die regionale Karte setzen würden. Eine solche Sicht der Dinge blendet jedoch die positiven Aspekte des Regionalismus (im Sinn von Präferenzabkommen zwischen mindestens zwei Ländern) aus Sicht der Welthandelsordnung aus. Entgegen einer weitverbreiteten Meinung sind nämlich Regionalismus und Multilateralismus *keineswegs* natürliche Feinde. Die Aussenhandelstheorie kennt zwar eine Reihe kritischer Argumente wie etwa Handelsumlenkung oder Komplexität sich überlappenden Abkommen. Daneben gibt es aber eine Fülle von Gründen, in regionalen Vereinbarungen Bausteine für die multilaterale Marktöffnung zu sehen.

Bausteinfunktion regionaler Abkommen

Abkommen zwischen einer begrenzten Anzahl Staaten erlauben die Erprobung von Liberalisierungsmodellen, die bei Erfolg auf den multilateralen Rahmen übertragen werden können. Sie verbreiten und festigen den Freihandelsgedanken. Sie schaffen die *Basis für Fortschritte* auf multilateraler Ebene, da Verhandlungen zwischen regionalen Gruppierungen einfacher

* Die beiden Autoren sind Mitarbeiter am Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen (SIAW-HSG).

sind als solche zwischen 148 einzelnen WTO-Mitgliedern mit stark heterogenen aussenwirtschaftspolitischen Ansätzen.

Empirisch lassen sich die *positiven Zusammenhänge* zwischen Regionalismus und Multilateralismus gut belegen. Das EU-Binnenmarktprogramm und die Nordamerikanische Freihandelszone (Nafta) haben politisch unter den jeweils Aussenstehenden Befürchtungen vor Isolation ausgelöst und damit "heilsamen Druck" zum Abschluss der Uruguay-Runde ausgeübt. Inhaltlich haben Erfahrungen aus der EU-Integration – sei es im Bereich technischer Handelshemmnisse oder bei den Dienstleistungen – massgeblich zu den Errungenschaften der letzten Welthandelsrunde (Uruguay-Runde) beigetragen. Wenn nun die regionalen Abkommen von heute inhaltlich weitergehen als Vereinbarungen auf WTO-Ebene, sollte dies weniger Anlass zu Kritik als Grund zur Zuversicht sein: So könnten Investitionsregeln in Abkommen wie etwa in jenem zwischen den USA und Chile den Weg für eine künftige multilaterale Investitionsvereinbarung bereiten. Wie die Blockade bei den "Singapur-Themen" in Cancún gezeigt hat, ist die Zeit in der WTO hierfür noch nicht reif. Aufgrund der Vorreiterfunktion regionaler Abkommen würde man der WTO jedoch einen Bärendienst erweisen, wenn man diesen Regionalismus unterbinden wollte.

Zwar wird häufig eingewendet, dass durch den Regionalismus kleine Staaten marginalisiert werden könnten. Die Realität stützt diese These jedoch nicht. Im Gegenteil: Selbst kleinere Länder (wie die Schweiz) unterhalten heute eine Vielzahl regionaler Abkommen. Wie das Beispiel EU lehrt, profitieren zudem auch Nichtmitglieder davon, wenn im Rahmen regionaler Bündnisse Formalitäten vereinfacht und technische Vorschriften vereinheitlicht werden. Befürchtungen hinsichtlich der Herausbildung hermetisch abgeriegelter Blöcke haben sich bis anhin nicht bewahrheitet. So gibt es neuerdings sogar einen Trend zu blockübergreifenden regionalen Abkommen (z.B. EU-Mexiko).

Fruchtbare Wechselwirkung

Die schwierige Lage, in der sich die WTO derzeit befindet, soll mit diesen Ausführungen keinesfalls beschönigt werden. Die grossen Herausforderungen für die Organisation gehen allerdings nicht vom Regionalismus aus, sondern von ganz *anderen Faktoren*, etwa von den vielen heiklen Streitschlichtungsfällen, von den langwierigen und ineffizienten politischen Entscheidungsmechanismen und von einer Erosion der öffentlichen Unterstützung, vor allem in den USA. Die Lösung dieser Probleme ist für die künftige Attraktivität der WTO als Verhandlungsforum zweifellos zentral. – Auch wenn die Verhandlungsblockade in Cancún zunächst vor allem die Bemühungen um Fortschritte im regionalen Rahmen stärken dürfte, wird die WTO keineswegs hinfällig. In der Welthandelsordnung bestand stets eine fruchtbare *Wechselwirkung* zwischen regionaler und multilateraler Sphäre. Liberalisierungsanstrengungen auf beiden Ebenen haben gemeinsam zu einem respektablen Abbau von Handelsschranken geführt, wobei die Dynamik gelegentlich auf der multilateralen, gelegentlich auf der regionalen Ebene stärker ausgeprägt war. Es gibt keinen plausiblen Grund, für die Zukunft etwas anderes zu erwarten.