

Heribert Dieter

---

## Die Demontage der multilateralen Wirtschaftsordnung durch die Dritte Welle des Regionalismus

### 1. Einleitung

Die Außenwirtschaftsbeziehungen von Volkswirtschaften werden heute von zwei Trends geprägt. Zum einen bestimmt die Globalisierung die Volkswirtschaften sowohl der Industrie- als auch der Entwicklungsländer. Die Globalisierung zieht einen Wandel der wirtschaftspolitischen Optionen nach sich. Sie kann die wirtschaftspolitischen Optionen von Nationalstaaten beschränken; gänzlich ohne Optionen sind Volkswirtschaften im Zeitalter der Globalisierung hingegen nicht.

Dies wird deutlich bei Betrachtung des zweiten bedeutenden Trends, des Regionalismus.<sup>1</sup> Während einzelne Nationalstaaten Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hilflos gegenüberzustehen scheinen, ist auf einer Ebene oberhalb des klassischen Nationalstaates eine gemeinsame Reaktion von Staaten möglich und erscheint vielen Staaten offenbar auch nützlich. Häufiger agieren heute Staatengruppen auf der außenwirtschaftlichen Bühne, insbesondere in der Handelspolitik. Sie versuchen mit dieser Form des supranationalen Regionalismus, durch kollektives Handeln nationalstaatliche Souveränität wiederherzustellen. Vor allem die Länder der Europäischen Union treten heute handelspolitisch als geschlossene Gruppe auf. Aber auch in anderen Regionen der Welt, zum Beispiel in Südostasien oder im südlichen Lateinamerika, wurden in den 1990er Jahren relativ erfolgreich Handelsvereinbarungen abgeschlossen.

Globalisierung und Regionalisierung müssen nicht als Widerspruch verstanden werden, sie können auch als zwei Seiten der gleichen Medaille gelten. Der Regionalismus der neunziger Jahre wird in dieser Deutung als Bestandteil der

---

1 *Regionalismus* wird hier verstanden als eine außenwirtschaftspolitische Strategie staatlicher Akteure. Regionalismus ist das Ergebnis staatlichen Handelns und im Unterschied zur Regionalisierung nicht das Resultat marktförmiger Prozesse. Klassische wirtschaftspolitische Formen von Regionalismus sind supranationale *Freihandelszonen* (Handelsbeschränkungen innerhalb des Integrationsprojektes werden abgeschafft, aber die einzelnen Länder behalten ihre nationalen Außenzölle) und *Zollunionen* (die teilnehmenden Länder verständigen sich auf einen einheitlichen, gemeinsamen Außenzoll).

Globalisierung, nicht als gegenläufiger Trend aufgefasst (Higgott 1997a). Anfang der 1990er Jahre gab es eine lebhafte Debatte über die Ursachen und Konsequenzen von Regionalismus (vgl. z.B. van Scherpenberg/Thiel 1998; Mattli 1999; Dieter 1998). Heute muss diese Diskussion erneut geführt werden, weil Anfang des 21. Jahrhunderts eine Vielzahl neuer Projekte geschaffen worden ist. Der Regionalismus hat in dieser Dritten Welle abermals sein Wesen verändert: Handelspolitischer Bilateralismus und monetärer Regionalismus sind seine neuen Merkmale. Diese beiden sehr unterschiedlichen Formen der ökonomischen Zusammenarbeit werden in diesem Beitrag untersucht. Es handelt sich beim handelspolitischen Bilateralismus um eine Kooperationsform, die auf die Organisation des Warenhandels zielt, während monetärer Regionalismus die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungs- und Finanzpolitik zum Ziel hat.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind also drei Kategorien von ökonomischer Kooperation oberhalb des Nationalstaates zu unterscheiden: Handelspolitischer Regionalismus, monetärer Regionalismus und handelspolitischer Bilateralismus. Der Begriff handelspolitischer Regionalismus bezeichnet die klassische regionale Integration. Zwei oder mehr benachbarte Staaten vereinbaren die Schaffung einer Freihandelszone oder die höheren Integrationsstufen Zollunion oder gemeinsamer Markt. Sowohl die erste Welle regionaler Integration in den sechziger Jahren als auch die zweite Welle ab 1989, dem Jahr der Gründung der asiatisch-pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft APEC, waren von solchen Integrationsprojekten gekennzeichnet. Ein weiteres Charakteristikum der ersten und zweiten Welle ist, dass sich regionale Integration auf geographische Regionen beschränkte, es also keine transregionalen Projekte gab.<sup>2</sup>

Monetärer Regionalismus, einer der beiden neuen Typen der Dritten Welle des Regionalismus, bezeichnet die währungs- und finanzpolitische Integration einer Gruppe von Ländern unter Verzicht auf formelle handelspolitische Integration. Primäres Ziel von monetärem Regionalismus ist die Stabilisierung von Kapitalmärkten und Kapitalströmen sowie von Wechselkursen. Schließlich bezeichnet handelspolitischer Bilateralismus die Vereinbarung eines Präferenzabkommens zwischen zwei (nicht notwendigerweise benachbarten) Ländern, die eine weitergehende Form der Integration ausschließen.

Sowohl Bilateralismus als auch monetärer Regionalismus treten nicht nur, aber doch besonders deutlich im asiatisch-pazifischen Raum in Erscheinung. Die Asienkrise und ihre Konsequenzen haben Ökonomen und Wirtschaftspolitiker gezwungen, nicht nur die nationale Wirtschaftspolitik zu überdenken, sondern auch regionale Kooperation und Integration neu zu betrachten. Dies ist kein

---

2 Allerdings wurde der Begriff Region schon in der zweiten Welle sehr weit gefasst: Die 1989 gegründete asiatisch-pazifische APEC beispielsweise reicht vom chilenischen Feuerland bis zur finnisch-russischen Grenze.

Zufall: Eine der wichtigsten Lektionen der Asienkrise ist, dass das Versagen von regionaler Kooperation die wirtschaftspolitische Autonomie der einzelnen Länder verringert hat. Eine einzelne Volkswirtschaft, das zeigte diese Krise sehr deutlich, kann weder die Turbulenzen auf den Währungs- und Kreditmärkten effizient bekämpfen, noch reicht die Macht von Entwicklungs- und Schwellenländern aus, die in der Regel kontraproduktiven Auflagen des Internationalen Währungsfonds abzulehnen. Die Konsequenz dieser kollektiven Erfahrung ist, dass die Wirtschaftspolitiker der Region heute eher bereit sind, geld- und finanzpolitische Souveränität auf einer regionalen Ebene zu konzentrieren: regionale Hilfe anstelle des IWF.

Während die supranationale, regionale Ebene in der Geld- und Finanzpolitik an Bedeutung zu gewinnen scheint, zeigt sich im internationalen Handel ein anderer Trend. Bis vor wenigen Jahren bestimmte dort das Spannungsverhältnis von globaler und regionaler Ebene die Entwicklung. Sowohl im Rahmen des GATT bzw. ab 1995 der Welthandelsorganisation WTO als auch in den zahlreichen Freihandelszonen und Zollunionen wurden internationale Handelsbeziehungen organisiert. Beispielhaft wird dies abermals im asiatisch-pazifischen Raum sichtbar. Dort dominierten bis Ende der neunziger Jahre vor allem die ASEAN, die APEC und die WTO die Außenhandelsbeziehungen. Heute werden keine große Integrationsprojekte mehr, sondern lediglich bilaterale Vorhaben diskutiert.

Dieser Beitrag ist in drei Teile gegliedert: Im ersten Teil werde ich die Schwächen klassischer regionaler Integration untersuchen, die sich besonders deutlich in Südostasien und dem pazifischen Raum, aber auch in Südamerika gezeigt haben. Die Vorteile der Ausweitung des regionalen Handels verblassen neben den Nachteilen dieser Integrationsform: Insbesondere bietet sie keinen Schutz vor Währungs- und Finanzkrisen.

Im zweiten Teil werde ich das wachsende Interesse an bilateralen Handelsvereinbarungen untersuchen, die präziser als Präferenzabkommen zu bezeichnen wären. Was bedeuten diese bilateralen Abkommen für den internationalen Handel? Welche Implikationen haben sie für die WTO? Stellen diese Drittländer diskriminierenden Vereinbarungen eine Gefahr für die Welthandelsordnung dar? Und was sind die Motive? Lässt sich an der rasch wachsenden Zahl von bilateralen Freihandelszonen eine weit verbreitete Frustration über die heutige Gestaltung von Globalisierung ablesen?

Im dritten Teil wird in knapper Form der sich entwickelnde monetäre Regionalismus vorgestellt. Letzterer könnte für einige Ländergruppen in Asien, Afrika und Lateinamerika eine reizvolle Option darstellen. Während das klassische Modell regionaler Integration den teilnehmenden Ländern nahezu keinen Schutz vor Währungs- und Finanzkrisen bietet, stellt monetärer Regionalismus schon von Beginn an ein kollektives Sicherheitsnetz zur Verfügung. Konventionelle Integrationsprojekte leiden also unter einem Konstruktionsfehler: Sie

blenden die Instabilität der internationalen Finanzmärkte aus und überlassen die Stabilisierung von Währungen und Kapitalströmen der nationalen Wirtschaftspolitik oder, im Krisenfall, dem IWF. Insofern ist zu fragen, in welcher Weise auf der supranationalen Ebene unter Beachtung dieser Stabilisierungsfunktion kooperiert werden könnte. Zudem wird gezeigt werden, in welchen Regionen bereits Schritte zur Implementierung von monetärem Regionalismus erfolgt sind. Zum Schluss werde ich fragen, welche Szenarien der weiteren Gestaltung der internationalen Wirtschaftsordnung denkbar sind. Das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún könnte darauf hinweisen, dass die Demontage der multilateralen Wirtschaftsordnung schon recht weit fortgeschritten ist.

## 2. Die Schwächen klassischer Integrationsprojekte

Klassische Integrationsprojekte, die die Liberalisierung des regionalen Handels in den Mittelpunkt stellen, weisen konzeptionelle Schwächen auf, die in einer Finanzkrise besonders deutlich zutage treten. Dies hat vor allem die Asienkrise gezeigt. Die zum Zeitpunkt ihres Ausbruchs im Jahr 1997 dominierenden Projekte, die ASEAN und die APEC, spielten keine nennenswerte Rolle bei der Bewältigung der Krise. Das gilt vor allem für die 1967 gegründete ASEAN, immerhin eines der ältesten regionalen Integrationsprojekte.<sup>3</sup> Bis 1997 galt sie als erfolgreichstes regionales Projekt außerhalb Europas.

Die ASEAN stellte in der Krise weder Liquidität bereit noch hat die Ländergruppe eine gemeinsame Antwort auf die akute Herausforderung gefunden. Statt dessen musste der IWF zwei ASEAN-Ländern, Thailand und Indonesien, zur Seite springen. Die Asienkrise hat die Position der ASEAN nachhaltig geschwächt (vgl. Camroux 2001, 7; Higgott 1998; Rüländ 2000, 428). Obwohl bislang keine formelle Abkehr vom klassischen Integrationspfad zu beobachten ist, wird in Südostasien immer nachdrücklicher gefragt, ob bei dieser Form der Integration Aufwand und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Die erfolgreichen Exporteure der Region, die sich auf dem Weltmarkt zu behaupten wissen, können von einer regionalen Freihandelszone nur in engen Grenzen profitieren.

Ähnlich kritisch muss die Einschätzung für die APEC ausfallen. Ihr Unvermögen, auf die größte Wirtschaftskrise im asiatisch-pazifischen Raum seit 1945 rasch und entschlossen zu reagieren, hat die Relevanz des APEC-Projektes in den Augen vieler asiatischer Akteure deutlich schrumpfen lassen. Ebenso wie die ASEAN hat auch die APEC in der Krise noch nicht einmal wirtschaftspolitischen Rat bereitgestellt. Auf dem APEC-Gipfel im kanadischen Vancouver im November 1997 wurde über Alternativen zu den IWF-Programmen noch nicht

---

3 Ein wesentliches Versäumnis war die fehlende Zusammenarbeit der ASEAN-Finanzminister. Die Minister trafen sich zum ersten Mal im März 1997, also wenige Monate vor Ausbruch der Krise, vermieden aber kontroverse Debatten (vgl. Rüländ 2000, 428).

einmal diskutiert. Die Empfehlung der APEC-Staats- und Regierungschefs beschränkte sich auf die Forderung nach mehr Transparenz.

Heute betrachten asiatische Akteure die APEC häufig als ein Instrument US-amerikanischer Außenwirtschaftspolitik.<sup>4</sup> Dies ist nicht allein die Folge der Asienkrise, wurde aber durch sie begünstigt. Zudem wird das Fehlen handfester Erfolge der wirtschaftlichen Zusammenarbeit immer häufiger kritisiert (vgl. Ravenhill 2000).

Die Folge ist, dass asiatische Akteure einem Integrationsprojekt ohne die angelsächsischen Pazifikanrainer heute den Vorzug zu geben scheinen. Zwar ist die Konkurrenz zwischen einem kleineren, asiatischen und einem großen, panpazifischen Integrationsprojekt nicht neu (vgl. Higgott/Stubbs 1995), aber erst in den letzten Jahren hat die Debatte über ein Integrationsprojekt ohne die Beteiligung angelsächsischer Länder an Bedeutung gewonnen. Insbesondere die amerikanische Opposition gegen den Vorschlag Japans, im September 1997 einen Asian Monetary Fund (AMF) einzurichten, hat die Beziehungen zwischen den angelsächsischen und den asiatischen APEC-Ländern polarisiert. Die etablierten regionalen Integrationsprojekte in Südostasien und im Pazifik haben sich in jüngerer Zeit nicht bewährt. Sie haben weder zur Verhinderung von Finanzkrisen noch zu deren Bewältigung beigetragen. Auch die politische Krise in Ost-Timor konnte weder von der ASEAN noch von der APEC gemeistert werden. Die Herausforderung für die Politiker der Region ist nun, neue Formen der regionalen Integration zu entwickeln, die nicht die Schwächen konventioneller Integrationsprojekte aufweisen.

Diese Schwächen zeigten sich in den letzten Jahren nicht nur in Asien. Auch der zunächst sehr erfolgreiche Mercosur befindet sich heute in der schwersten Krise seiner Geschichte. 1991 von Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay gegründet, zielte er auf die Schaffung einer Zollunion. Hinsichtlich des Güterhandels entwickelte sich der Mercosur zunächst sehr positiv. So konnte beispielsweise Argentinien das Volumen seiner Ausfuhren nach Brasilien von 1,7 Mrd. Dollar im Jahr 1992 auf 7,8 Mrd. Dollar im Jahr 1997 drastisch steigern (IMF 1999, 102-104). Doch zeigte sich auch im Mercosur, dass es gefährlich ist, sich im Zeitalter liberalisierten Kapitalverkehrs auf die Intensivierung des Warenhandels zu beschränken. Die sich seit einigen Jahren abzeichnende Krise in Argentinien, die mit der Aufgabe des „currency board“ im Januar 2002 ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte, konnte vom Mercosur nicht verhindert werden. Hier besteht eine deutliche Parallele zur ASEAN. Beide regionalen Integrationsprojekte hatten bis zur Krise finanz- und währungspolitische Kooperation ausgeklammert, und beide Projekte sind durch Finanzkrisen in existentielle Notlagen geraten.

---

4 Kahler (2000, 568) betont, der Widerstand asiatischer Länder gegen die Einführung völkerrechtlich verbindlicher Strukturen in der APEC beruhe auf der Furcht vor amerikanischer Dominanz.

### 3. Die rasche Vermehrung bilateraler Handelsvereinbarungen

In den letzten Jahren ist die Zahl bilateraler Freihandelszonen drastisch angestiegen (vgl. Tabellen 1 und 2). Diese bilateralen Freihandelsabkommen können eine Beschränkung des internationalen Handels darstellen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil mit ihnen komplexe Ursprungsregeln verbunden sind. Die Feststellung des Ursprungs einer Ware ist eine administrativ anspruchsvolle Aufgabe und stellt ein eigenes Handelshemmnis dar. Komplexe Ursprungsregeln gibt es nur in Freihandelszonen, nicht aber in Zollunionen wie der EWG/EU oder dem Mercosur.<sup>5</sup> Freihandelszonen sind Präferenzhandelsabkommen, die Nicht-Mitglieder diskriminieren. Sie haben in sehr beschränktem Umfang ihre Berechtigung, um den Handel zwischen Entwicklungsländern zu fördern. Selbst für diese Fälle ist aber eine Zollunion die bessere Lösung.<sup>6</sup> Ökonomisch wenig plausibel sind hingegen Freihandelszonen unter Beteiligung großer Industrieländer, zumal sie kaum wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen. Diese Einschätzung ist in der Wirtschaftswissenschaft wenig umstritten. Gerade deshalb muss man sich fragen, warum die entsprechenden handelspolitischen Maßnahmen diese Erkenntnisse nicht berücksichtigen.

Offenbar ist das Vertrauen in die Stabilität der multilateralen Handelsordnung gering. Insbesondere bei kleineren Ländern wächst die Sorge, handelspolitisch ins Abseits gedrängt zu werden. Nicht nur die anhaltenden Dispute der beiden wirtschaftlichen Schwergewichte EU und USA in der WTO selbst, sondern auch die hohe Zahl der von ihnen geschlossenen regionalen Handelsabkommen fördert in Entwicklungs- und Schwellenländern die Sorge vor einem Zusammenbruch der multilateralen Welthandelsordnung.

Den Hauptanstoß für die rasche Zunahme von bi- und unilateralen Handelsabkommen gibt also die Politik der großen Akteure. Weder die EU noch die USA unterstützen die WTO in ausreichendem Maße. Dabei ist es unerheblich, ob dies in Brüssel und Washington so gesehen wird. Entscheidend ist vielmehr, dass in den Hauptstädten anderer Ökonomien das Vertrauen in die WTO rasch zu schwinden scheint.

Es gibt gewiss genügend Gründe, die Arbeit der WTO kritisch zu verfolgen. Die WTO wird von vielen Beobachtern als Organisation kritisiert, die die Rechte der Schwachen weiter abbaut, anstatt sie zu stärken. Diese Position ist aber nur bedingt zutreffend. In der WTO hat jedes Mitgliedsland ein Vetorecht. Anders als im IWF, der von einer inakzeptablen Machtasymmetrie gekennzeichnet ist und in dem nur ein einziges Land, die USA, über ein Veto verfügt, ist die WTO eine internationale Organisation mit einer relativ ausge-

---

5 In Zollunionen muss der Warenursprung zwar auch dokumentiert werden, aber die Verfahren sind wesentlich simpler als in Freihandelszonen.

6 Das am längsten existierende regionale Integrationsvorhaben ist die 1910 geschaffene südafrikanische SACU, eine Zollunion.

wogenen Verteilung von Rechten. Kleine Länder können sich gegen mächtige Staaten zur Wehr setzen. Das Streitschlichtungsverfahren der WTO ist zum einen bindend, zum anderen kann es von der beklagten Partei nicht verhindert werden. Diese beiden Punkte waren im GATT von 1947 bis 1994 nicht gegeben. In der WTO kann die Macht der USA eingehegt werden. In keinem anderen Feld der internationalen Beziehungen sind die USA und, nicht zu vergessen, die EU einer so weit reichenden Kontrolle unterworfen wie in der WTO.

Natürlich wäre es blauäugig, die WTO als durch und durch demokratische Organisation zu bezeichnen. Kleinen Ländern fehlt es in der Regel schon an Personal, um an allen Verhandlungen innerhalb der WTO teilnehmen zu können. Aber man sollte sich schon die Frage stellen, in welcher Weise und an welchem Ort die Entwicklungsländer gegen den Protektionismus der Industrieländer vorgehen würden, wenn es die WTO nicht gäbe. Wo könnten afrikanische Länder die skandalösen Subventionen der USA für die eigenen Baumwollanbauer an den Pranger stellen?

Die WTO, das sollte nicht vergessen werden, ist in einer Phase geschaffen worden, in der amerikanischer Unilateralismus weit weniger bedeutend war als er es heute ist. Am Ende des Kalten Krieges und nach einer schweren Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahren gab es, für einen kurzen Moment, in den USA eine gewisse Unterstützung für eine multilaterale Ordnung. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts würden die USA der Schaffung einer WTO wahrscheinlich nicht mehr zustimmen. Gerade deshalb ist es wichtig, diese Organisation, die in einem sehr seltenen multilateralen Moment der amerikanischen Außenpolitik geschaffen worden war, zu erhalten und zu stärken.

Der Trend zu bilateralen Abkommen ist weltweit festzustellen, aber in Europa und in Ostasien ist er bislang am stärksten ausgeprägt. Die Sorge vor einem Ausschluss von wichtigen Märkten ist bei den dort vorherrschenden exportorientierten Ländern größer als in anderen Regionen. Das markanteste Beispiel ist Singapur, das allein im pazifischen Raum sieben bilaterale Freihandelsabkommen verhandelt oder bereits abgeschlossen hat. Im April 2002 hat der Inselstaat zudem ein Freihandelsabkommen mit den EFTA-Ländern (Schweiz, Norwegen, Island, Liechtenstein) paraphiert, das Anfang 2003 in Kraft treten sollte (*Neue Zürcher Zeitung*, 12.4.2002, S.10). Für Singapur ist der uneingeschränkte Zugang zu den Märkten anderer Länder, insbesondere der USA, von zentraler Bedeutung. Dies erklärt seinen Aktionismus.<sup>7</sup>

Die USA haben sich diesem Trend nun mit großer Energie angeschlossen. Zunächst waren die USA in Hinblick auf Bilateralismus zurückhaltend. 1985

---

7 Eine singapurische Diplomatin erklärte, das Abkommen mit Neuseeland sei der Testballon, das mit Japan das Gesellenstück, jenes mit den USA aber das Meisterstück der Handelspolitik Singapurs.

vereinbarten sie mit Israel eine Freihandelszone. Am 1. April 1994 folgte die NAFTA mit Mexiko und Kanada. Im Jahr 2001 wurde das Abkommen über eine Freihandelszone mit Jordanien unterzeichnet. Nachdem der Kongress im Sommer 2002 der Bush-Administration das sogenannte Schnellspurmandat für handelspolitische Vereinbarungen erteilt hat, ist aber eine geradezu explosionsartige Zunahme von Vorschlägen für bilaterale Freihandelszonen zu verzeichnen. Allein im Oktober 2002 verkündete der amerikanische Handelsbeauftragte Robert Zoellick die Aufnahme von Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen mit Marokko, mit fünf zentralamerikanischen Ländern, mit der südafrikanischen Zollunion SACU sowie mit Australien, Indonesien, Thailand und den Philippinen (*Financial Times*, 1.11.2002, S.10).

Der Trend zu bilateralen Freihandelszonen ist im pazifischen Raum sehr auffällig. Vor der Asienkrise war davon noch nichts zu spüren. Wichtige Länder, insbesondere Japan und Südkorea, bauten vor allem auf die WTO sowie die APEC und verzichteten vollständig auf Freihandelsabkommen. Aus Tabelle 1 geht die Dynamik der Entstehung immer neuer Freihandelszonen deutlich hervor. Kein Land möchte abseits stehen. Die Veränderungen werden besonders deutlich, wenn man die Lage vor 1998 mit der heutigen Situation vergleicht.

Der Bruch ist augenfällig: Bis zur Asienkrise hatte die APEC eine herausgehobene Bedeutung. In ihrem Rahmen sollte die Liberalisierung des regionalen Handels erfolgen.<sup>8</sup> Im Falle Japans ist der vollzogene Strategiewechsel gut dokumentiert. Im Mai 2000 gab das Ministerium für internationalen Handel und Industrie in seinem jährlichen Strategiepapier bekannt, fortan werde Japan, ähnlich wie andere WTO-Mitglieder, auch auf bilaterale Handelsvereinbarungen setzen. Die multilateralen Anstrengungen würden dadurch aber nicht geschwächt, sondern ergänzt (*Financial Times*, 17.5.2000, S.13).

Zutreffend ist auch das Argument, asiatische Akteure würden lediglich dem Beispiel der anderen WTO-Mitgliedsländer folgen. Insbesondere die EU hat sich als sehr rege bei der Initiierung von Freihandelsabkommen gezeigt, was Tabelle 2 verdeutlicht. Die Europäische Union hat mit immer neuen Ländern Freihandelsabkommen abgeschlossen. Unbedenklich erscheint dies im Falle der osteuropäischen Beitrittsländer. Denn da diese Länder schon im Jahr 2004 der EU beigetreten sein werden, haben die Freihandelszonen nur für sehr kurze Zeit Bestand und sind deshalb als unproblematisch für die Welthandelsordnung zu betrachten.

Anders verhält es sich bei den Abkommen mit den südlichen Mittelmeerrainern, mit Südafrika oder Mexiko, deren Beitritt zur EU gewiss nicht geplant

---

8 Die genaue Form dieser Liberalisierung war aber stets umstritten. 1994 war auf dem APEC-Gipfel in Bogor (Indonesien) die Schaffung einer „Zone freien Handels“ vereinbart worden, die aber Drittländer nicht benachteiligen sollte.

ist. Die EU setzte mit diesen Abkommen das falsche Signal. Ob dies beabsichtigt ist oder nicht: Die WTO leidet unter der zunehmenden Konkurrenz durch bi- und minilaterale Abkommen. Internationaler Handel wird entweder unter dem Dach der WTO *oder* in regionalen Abkommen reguliert. Das Streitschlichtungsverfahren in der WTO, ein Meilenstein für den Welthandel, wird durch regionale Abkommen ausgehebelt, da die WTO für sie nicht automatisch zuständig ist.

Freihandelszonen erfordern komplizierte administrative Maßnahmen. Da die an ihnen teilnehmenden Länder jeweils ihre nationalen Zollregime behalten, müssen für die Herkunft einer Ware Ursprungsregeln festgelegt werden, müssen entsprechende Ursprungszertifikate eine Ware begleiten. Dies stellt eine Beschränkung des internationalen Handels dar. Die Kosten der Erstellung von Ursprungszertifikaten sind erheblich. Im Mittel betragen sie für Importeure und Zollbehörden zusammen 5 Prozent des Warenwertes. Bei Zöllen von unter 3 Prozent ist davon auszugehen, dass die Kosten der Erstellung eines Ursprungszeugnisses die Zollersparnis mehr als aufwiegen (Roberts/Wehrheim 2001, 317).

Natürlich kann man argumentieren, dass die eine Freihandelszone vereinbarenden Länder Handel treibende Unternehmen nicht zwingen, die zu handelnde Ware mit einem Ursprungszertifikat zu versehen, um zollfrei importieren zu können. Auch in einer Freihandelszone können Waren nach Zahlung von Zöllen in ein Mitgliedsland eingeführt werden. Unternehmen werden also nicht gezwungen, Ursprungszertifikate zu erstellen. Es stellt sich dann aber die Frage, welchen ökonomischen Nutzen bilaterale Freihandelszonen überhaupt haben.

Sowohl kleinere Unternehmen aus Industrieländern als auch Unternehmen aus Entwicklungsländern sind mit den notwendigen administrativen Maßnahmen nicht selten überfordert. Große Konzerne haben dagegen weniger Schwierigkeiten mit Ursprungszertifikaten, da sie über eigene Rechtsabteilungen verfügen. Das ist ein gravierendes Problem: Die Liberalisierung des internationalen Handels ist ein Kernelement der heutigen Form der Globalisierung. Gerade die ärmeren Länder sollen durch internationalen Handel die Chance bekommen, sich zu entwickeln. Bilaterale Freihandelszonen mit leistungsfähigen Ökonomien können genau dies verhindern. Das gilt insbesondere dann, wenn der Agrarhandel ganz oder teilweise ausgeschlossen bleibt.

Damit noch nicht genug. Der Ursprung einer Ware wird in Freihandelsabkommen häufig durch ein Wertschöpfungskriterium festgestellt: Ein festgelegter Prozentanteil der Wertschöpfung muss in einem Land der Freihandelszone erfolgen, damit die Ware frei gehandelt werden kann. Dies benachteiligt aber weniger entwickelte Länder, da es ihnen wegen der niedrigen Lohnkosten schwerer fällt, die Mindestwertschöpfung zu erreichen. Das gilt natürlich besonders dann, wenn eine Freihandelszone zwischen einem Industrie- und ei-

nem Entwicklungsland vereinbart wird. Ursprungsregeln eignen sich also sehr gut als protektionistisches Instrument. Zudem lassen sie sich maßschneidern: In der NAFTA gilt beispielsweise eine Mindestwertschöpfung von 50 Prozent. In der Automobil- sowie in der Textilindustrie werden hingegen 62,5 Prozent verlangt, gerade in den Sektoren, in denen Mexiko konkurrenzfähig ist.

Der Trend zu bilateralen Freihandelszonen hat die weitere Nebenwirkung, dass Macht und Hierarchie in die internationalen Handelsbeziehungen zurückkehren – eine der gefährlichsten Begleiterscheinungen des neuen Bilateralismus. Zwar haben Hierarchien im internationalen Handel stets eine Rolle gespielt. Doch gelang es mit der Institutionalisierung der WTO im Jahr 1995, die Rechte von schwächeren Ländern zu stärken, indem wirksamere Möglichkeiten zur an Regeln gebundenen Streitschlichtung geschaffen wurden. Gegenwärtig kann man sehr genau beobachten, dass diese Schlichtungsmechanismen greifen: Selbst das Neumitglied China konnte die USA wegen der im Jahr 2002 erlassenen Stahlzölle bei der WTO verklagen. Die USA sehen sich darüber hinaus Klagen gegen die Stahlzölle von sehr unterschiedlich mächtigen Akteuren ausgesetzt: China, die EU und Japan, aber auch Norwegen, die Schweiz und Südkorea haben die Streitschlichtungsrate der WTO angerufen (*Neue Zürcher Zeitung*, 25.6.2002, S.9).

Bei bilateralen Freihandelsabkommen gelten aber die internen Verfahren zur Streitschlichtung, nicht jene der WTO. Und dabei zeigt sich sehr deutlich, dass Macht durch Regeln eingehegt werden kann und muss. Selbst dies gelingt nicht immer, wie Kanada im Jahr 2002 erfahren musste. Der kleine Nachbar streitet mit den USA seit einigen Jahren über die Einfuhr von Bauholz (softwood lumber). Die USA werfen Kanada vor, zu niedrige Gebühren für den Holzeinschlag in kanadischen Wäldern zu erheben. Letztlich handle es sich, so die USA, um Subventionen. Kanada konnte im NAFTA-eigenen Streitschlichtungsverfahren zwar zweimal eine Entscheidung zu seinen Gunsten erwirken, aber die amerikanische Regierung hat sie schlicht und einfach ignoriert und einen Zoll in Höhe von 27 Prozent ab dem 23. Mai 2002 erlassen. Kanada exportierte in der Vergangenheit immerhin Bauholz im Wert von 7 Milliarden Euro pro Jahr. Die Handlungsweise der USA stieß in Kanada auf Empörung. Premierminister Jean Chrétien bescheinigte den USA einen Verstoß gegen den Geist und den Buchstaben des NAFTA-Vertrages. Kanadas Botschafter in Washington sprach von „Freihandel à la carte“ (*Handelsblatt*, 6.5.2002, S.3).

Dass Ende der 1990er Jahre gerade die EU so sehr bemüht war, immer neue Freihandelsvereinbarungen abzuschließen, ist kein Zufall. Diese hatten sich zum vielleicht wichtigsten Instrument der EU-Außenpolitik entwickelt. Die Europäische Union versuchte, Partner durch Freihandelsabkommen ökonomisch und politisch an die EU zu binden. Der zunehmende Wettbewerb mit den USA war die eigentliche Ursache für diese Strategie der Europäer. Die USA haben das schlechte Beispiel der EU kopiert und sind zum aktivsten Protagonis-

Tabelle 1: Handelsabkommen von Pazifikanrainern

	Vertragspartner	Inkrafttreten/Status	Abkommenstyp <sup>*</sup>
1	Australien-Papua Neuguinea (PATCRA)	01.02.1977	FZW
2	Australien-Neuseeland (CER)	01.01.1983	FZW, seit 89 FZD
3	ASEAN Free Trade Area (AFTA)	28.01.1992	FZW
4	Kanada-Mexiko-USA (NAFTA)	01.04.1994	FZW und FZD
5	Kanada-Chile	05.07.1997	FZW und FZD
6	Mexiko-Chile	01.08.1999	FZW
7	USA-Vietnam	in Kraft	Handelsabkommen
8	Neuseeland-Singapur	01.01.2001	FZW und FZD
9	Australien-Singapur	Verhandlungen	
10	ASEAN-China	Verhandlungen	FZW bis 2010
11	ASEAN-Australien-Neuseeland	Verhandlungen	
12	Chile-Neuseeland	Verhandlungen	
13	Chile-Südkorea	Verhandlungen	
14	Chile-USA	Verhandlungen abgeschl.	
15	Hongkong-Neuseeland	Verhandlungen	
16	Japan-Singapur	Verhandlungen	
17	Mexiko-Südkorea	Verhandlungen	
18	Mexiko-Singapur	Verhandlungen	
19	Singapur-USA	Verhandlungen abgeschl.	
20	ASEAN-Japan	Vorschlag und Prüfung	
21	ASEAN-Südkorea	Vorschlag und Prüfung	
22	ASEAN-Indien	Vorschlag und Prüfung	
23	Australien-Japan	Vorschlag und Prüfung	
24	Australien-Südkorea	Vorschlag und Prüfung	
25	Australien-Thailand	Vorschlag und Prüfung	
26	Australien-USA	Vorschlag und Prüfung	
27	Kanada-Japan	Vorschlag und Prüfung	
28	Kanada-Singapur	Vorschlag und Prüfung	
29	Chile-Japan	Vorschlag und Prüfung	
30	Chile-Singapur	Vorschlag und Prüfung	
31	Japan-Malaysia	Vorschlag und Prüfung	
32	Japan-Mexiko	Vorschlag und Prüfung	
33	Japan-Neuseeland	Vorschlag und Prüfung	
34	Japan-Philippinen	Vorschlag und Prüfung	
35	Japan-Südkorea	Vorschlag und Prüfung	
36	Japan-Taiwan	Vorschlag und Prüfung	
37	Japan-Thailand	Vorschlag und Prüfung	
38	Malaysia-USA	Vorschlag und Prüfung	
39	Neuseeland-Südkorea	Vorschlag und Prüfung	
40	Neuseeland-Thailand	Vorschlag und Prüfung	
41	Neuseeland-USA	Vorschlag und Prüfung	
42	Singapur-Südkorea	Vorschlag und Prüfung	
43	Singapur-Taiwan	Vorschlag und Prüfung	
44	Südkorea-Thailand	Vorschlag und Prüfung	
45	Südkorea-USA	Vorschlag und Prüfung	
46	Taiwan-USA	Vorschlag und Prüfung	
47	Indonesien-USA	Vorschlag und Prüfung	
48	Philippinen-USA	Vorschlag und Prüfung	

\* FZW = Freihandelszone Waren; FZD = Freihandelszone Dienstleistungen

Tabelle 2: Handelsabkommen unter Beteiligung der Europäischen Union

	Vertragspartner	Inkrafttreten/Status	Abkommenstyp**
1	EU-Malta	01.04.1971	ZU Industriegüter
2	EU-Zypern	01.06.1973	ZU Industriegüter
3	EU-Andorra	01.07.1991	ZU Industriegüter
4	EU-San Marino	01.02.1992	ZU
5	EU-Türkei	31.12.1995	ZU Industriegüter
5	EU-Schweiz	01.01.1973	FZW
6	EU-Island	01.04.1973 / 01.01.1994	FZW / FZD
7	EU-Norwegen	01.07.1993 / 01.01.1994	FZW / FZD
8	EU-Polen	01.03.1992 / 01.02.1994	FZW / FZD
9	EU-Slowakische Republik	01.03.1992 / 01.02.1994	FZW / FZD
10	EU-Tschechische Republik	01.03.1992 / 01.02.1995	FZW / FZD
11	EU-Ungarn	01.03.1992 / 01.02.1994	FZW / FZD
12	EU-Rumänien	01.05.1993 / 01.02.1994	FZW / FZD
13	EU-Bulgarien	21.12.1993 / 01.02.1995	FZW / FZD
14	EU-Estland	01.01.1995 / 01.02.1998	FZW / FZD
15	EU-Lettland	01.01.1995 / 01.02.1998	FZW / FZD
16	EU-Litauen	01.01.1995 / 01.02.1998	FZW / FZD
17	EU-Slowenien	01.01.1997 / 01.02.1999	FZW / FZD
18	EU-Faröer-Inseln	01.01.1997	FZW
19	EU-Mazedonien	09.04.2001 (Unterzeichnet)	FZW
20	EU-Kroatien	29.10.2001 (Unterzeichnet)	FZW
21	EU-Paläst. Autonomiebehörde	01.07.1997	FZW und FZD
22	EU-Tunesien	01.03.1998	FZW
23	EU-Marokko	01.03.2000	FZW
24	EU-Israel	01.06.2000	FZW
25	EU-Südafrika*	01.01.2000	FZW
26	EU-Mexiko	01.07.2000 / 01.03.2001	FZW / FZD
27	EU-Chile	Verhandlungen (seit 2000)	
28	EU-Golfkooperationsrat	Verhandlungen (seit 1999)	
29	EU-Mercosur	Verhandlungen (seit 2000)	

\* Die Freihandelszone schließt die übrigen Länder der SACU ein.

\*\* FZW = Freihandelszone Waren; FZD = Freihandelszone Dienstleistungen; ZU = Zollunion.

sten bilateraler Freihandelszonen geworden. Daher kann eine Trendwende auch nur in Zusammenarbeit mit den Amerikanern gelingen. Beide Akteure müssten sich gemeinsam auf eine Änderung ihrer Handelspolitik verständigen und die WTO entsprechend stärken. Solange dies nicht geschieht und die WTO ein Ort der Konfrontation bleibt, so lange sind aber diejenigen nicht zu kritisieren, die ihre eigenen Ökonomien vor den negativen Konsequenzen weiterer Verwerfungen im Welthandel schützen wollen.

Deutlich wird die Strategie der EU an der Politik gegenüber dem Mercosur. Der für den Außenhandel zuständige Kommissar Pascal Lamy erklärte im März 2002 in Buenos Aires, für die EU sei das Freihandelsabkommen mit dem Mercosur besonders wichtig, weil mit ihm die Multipolarität des internationalen Systems gestärkt würde (Lamy 2002). Im Klartext heißt Multipolarität, dass die EU ein panamerikanisches Abkommen als unvorteilhaft betrach-

tet, weil es eine Sphäre amerikanischen Einflusses entstehen lassen könnte. Durch die Vereinbarung von Freihandelszonen mit Chile, Mexiko und dem Mercosur will die EU sicherstellen, dass sie von diesen wichtigsten Märkten Lateinamerikas nicht ausgeschlossen werden wird.

Was aber kann jenseits von Appellen zur Stärkung der WTO getan werden, um den Trend zum Bilateralismus mit all seinen gefährlichen Begleiterscheinungen aufzuhalten? Bereits in der Uruguay-Runde hatte man sich darauf verständigt, die von der Schaffung von Freihandelszonen ausgehenden Gefahren zu berücksichtigen. Erreicht werden sollte dies vor allem durch eine gründlichere Prüfung der im Art. 24 des GATT-Vertrages genannten Bedingungen für Freihandelszonen. Dies ist bislang aber nicht geschehen. Kein WTO-Panel hat bisher eine Freihandelszone als nicht mit den WTO-Bestimmungen vereinbar abgelehnt. Dabei ist gerade die Frage, wie beschränkt der Handel innerhalb von Freihandelszonen sein darf, noch nicht geklärt. So geht die EU davon aus, dass es genügt, wenn 90% des *existierenden* bilateralen Handels zollfrei gestellt werden: Damit werden die dynamischen, handelsschaffenden Effekte ignoriert. Wenn zum Beispiel der Agrarhandel zwischen den EU und einem Schwellenland bisher nur 8% des gesamten bilateralen Handels ausmachte, so könnte auch im Freihandelsabkommen der gesamte Sektor ausgeschlossen bleiben, was selbstredend den Sinn des Abkommens in Frage stellen würde.

Eine Möglichkeit zur Begrenzung der negativen Auswirkungen vor allem von Freihandelszonen wäre deshalb, die Bestimmungen des Artikels 24 GATT-Vertrag präziser zu fassen. Bislang heißt es darin, dass nahezu der gesamte Handel (*substantially all the trade*) von einer Freihandelszone abgedeckt werden muss. Hier wäre durch die Streichung des Wörtchens *substantially* schon viel gewonnen: Wenn insbesondere Agrarprodukte nicht mehr ausgeschlossen werden könnten, würde dies dem einen oder anderen Vorhaben einen empfindlichen Dämpfer versetzen. Es ist zu vermuten, dass sehr viel weniger Abkommen abgeschlossen werden würden.

Einfacher und radikaler wäre es, den Artikel 24 des GATT-Vertrages umfassend zu ändern, Freihandelszonen zu verbieten und nur noch Zollunionen zu gestatten. Im Unterschied zur Freihandelszone muss in einer Zollunion ein gemeinsamer Außenzoll vereinbart werden. Die Konsequenz ist, dass eine Ware, ist sie einmal importiert, in der Zollunion unbeschränkt gehandelt werden darf. Ursprungsregeln sind nur begrenzt notwendig. Zollunionen fördern internationalen Handel erheblich mehr als Freihandelszonen.

Ein Land kann außerdem sehr vielen Freihandelszonen beitreten, aber nur einer einzigen Zollunion. Mit einem Verbot von Freihandelszonen würde insofern ein Automatismus geschaffen, der die Zersplitterung der internationalen Handelsordnung zuverlässig verhindert.<sup>9</sup>

---

9 Allerdings können zwei Zollunionen untereinander eine Freihandelszone bilden, wie zwi-

## 4. Monetärer Regionalismus

Seit den frühen sechziger Jahren wird regionale Integration als ein in fünf Schritten verlaufender Prozess verstanden. Am Anfang steht die Freihandelszone, gefolgt von der Zollunion und dem gemeinsamen Markt. Die vierte Stufe ist die Wirtschafts- und Währungsunion, an die sich die Politische Union anschließt.<sup>10</sup>

Im Gegensatz zu konventionellen Integrationsprojekten zielt monetärer Regionalismus direkt auf die Ebenen vier und fünf (vgl. Dieter 2000a). Diese Form der Integration soll zur Stabilität von Finanzmärkten und Währungen in einer Region beitragen. Genau wie bei konventionellem Regionalismus ist die Bereitschaft der teilnehmenden Länder zum partiellen Souveränitätsverzicht erforderlich. Ziel des Integrationsprozesses ist die Schaffung von zumindest einer gemeinsamen Währung. Ein solcher Prozess könnte, wie in Übersicht 1 gezeigt, in vier Stufen organisiert werden.

Monetärer Regionalismus könnte also ebenso schrittweise umgesetzt werden wie konventioneller Regionalismus. Ohne die einzelnen Stufen an dieser Stelle im Detail diskutieren zu können, bleibt festzuhalten, dass die wichtigste erste Maßnahme die Schaffung eines aus öffentlichen Mitteln gespeisten regionalen Liquiditätsfonds ist. Daran schließen sich eine Reihe weiterer Maßnahmen an. Der bedeutsamste Vorteil des skizzierten Integrationspfades bleibt auf allen Ebenen erhalten: Der Integrationsraum gewinnt ökonomische Unabhängigkeit und stärkt seine Immunität gegenüber Finanzkrisen. Die Anforderungen an ein solches Vorhaben sind hoch. Nur wenige Ländergruppen verfügen sowohl über die ökonomischen als auch über die politischen Voraussetzungen für dessen erfolgreiche Implementierung. Auf der anderen Seite ist der Nutzen bei erfolgreicher Integration enorm. Zu fragen ist nun, in welchen Regionen der Welt monetärer Regionalismus denkbar wäre.

### 4.1. Monetärer Regionalismus in Ostasien

Ostasien ist diejenige Region außerhalb Europas, in der über monetäre Kooperation am intensivsten nachgedacht wird. Sowohl die politischen Eliten als auch breitere Schichten der Gesellschaft haben die Politik des IWF in der Asien-

---

schen der SACU und der EU geschehen. Überraschenderweise wurden sowohl die Verhandlungen allein von Südafrika geführt als auch das Abkommen als „EU-Südafrika-Abkommen“ bezeichnet.

10 In einer Freihandelszone werden Handelsbeschränkungen innerhalb des Integrationsprojektes abgeschafft, aber die einzelnen Länder behalten ihre nationalen Außenzölle. In einer Zollunion verständigen sich die teilnehmenden Länder auf einen einheitlichen, gemeinsamen Außenzoll. Der gemeinsame Markt sieht Freizügigkeit für Güterhandel, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräfte vor. Stufe vier hat vor allem die Schaffung einer gemeinsamen Währung zum Ziel. In der letzten Stufe gehen die teilnehmenden Nationalstaaten in der Politischen Union auf (vgl. Balassa 1961; 1987).

## Übersicht 1: Elemente eines monetären Integrationsprozesses

	<b>Stufe 1: Regionaler Li- quiditätsfonds</b>	<b>Stufe 2: Regionales Wäh- rungssystem</b>	<b>Stufe 3: Wirtschafts- und Währungsunion</b>	<b>Stufe 4: Politische Union</b>
Hauptkomponente	Schaffung eines öffentlichen regionalen Liquiditätsfonds	Schaffung eines regionalen Währungssystems mit einem Zielzonensystem	Dauerhafte Fixierung der Wechselkurse oder Schaffung einer Gemeinschaftswährung	Schaffung einer supranationalen politischen Union
Verpflichtende Maßnahmen	Vereinbarung zur gegenseitigen Gewährung von Liquidität	Vereinbarung zur gegenseitigen Unterstützung der vereinbarten Wechselkurse	Völkerrechtlicher Vertrag zur Schaffung einer supranationalen Zentralbank	Aufbau gemeinsamer politischer Strukturen und einer außenpolitischen Vertretung
Begleitende Maßnahmen	Schaffung eines regionalen geld- und finanzpolitischen Komitees der Zentralbanken und Finanzminister	Vertiefung dieser Kooperation; Aufbau einer regionalen Finanzmarktaufsicht	Aufbau von gemeinsamen Institutionen, insbesondere der regionalen Zentralbank	Schaffung weiterer supranationaler Institutionen
Makroökonomische Politik	Gemeinsames Monitoring der währungs- und finanzpolitischen Entwicklung, Vorbereitung des Konvergenzprozesses	Koordinierung und Harmonisierung der Geld- und Fiskalpolitik, insbesondere in Hinblick auf Zinssätze und Verschuldungsniveaus	Bis zur Schaffung einer gemeinsamen Finanzpolitik werden Grenzen für die nationale Neuverschuldung vereinbart	Gemeinsame Finanzpolitik
Zusätzliche Komponenten zu Krisenprävention und Krisenmanagement	Schaffung eines privaten regionalen Sicherungsfonds der Banken; verpflichtende Einführung von Rollover-Optionen	Erweiterung der Abdeckung des privaten Sicherungsfonds		
Kapitalverkehr	Insbesondere Beschränkungen des Kapitalzufflusses bleiben möglich, ebenso Beschränkungen des Kapitalverkehrs in einer Krise		Abbau von Kapitalverkehrsbeschränkungen in der Währungsunion; gegenüber Drittländern bleiben Zuflussbeschränkungen möglich	
Handelspolitik und Freizügigkeit	Keine Freizügigkeit für Arbeitnehmer	Förderung regionalen Handels durch Harmonisierung von Normen und Standards	Schaffung einer Zollunion	Freizügigkeit für Arbeitnehmer

krise als erniedrigend und unangemessen empfunden. Im Spätsommer 1997, also nachdem die Krise in Thailand und in Indonesien ausgebrochen war, hatte Japan die Schaffung eines Asiatischen Währungsfonds (AWF) vorgeschlagen.<sup>11</sup>

11 Der damalige japanische Finanzminister Hiroshi Mitsuzuka unterbreitete diesen Vorschlag

Dieser AWF sollte explizit weichere Konditionen stellen als der IWF. Der AWF ähnelte einem Gläubiger der letzten Instanz eher als der IWF. Im Kern basierte er auf der Idee, in der Krise rasch Liquidität bereitzustellen (Dieter/Higgott 1998, 48). Die rasche Einführung des AWF hätte die Schärfe der Krisen in Thailand und Indonesien wahrscheinlich mildern und die erst im Dezember 1997 ausgebrochene Krise in Südkorea möglicherweise sogar verhindern können.<sup>12</sup>

Ende des Jahres 1999, als die schlimmsten Auswirkungen der Asienkrise überstanden waren, verstärkte sich in Ostasien die Debatte über eine vertiefte regionale Zusammenarbeit. Die regelmäßigen ASEAN-Gipfeltreffen wurden um China, Japan und Südkorea erweitert und in dieser Konstellation als ASEAN+3 bezeichnet. Folgende Beiträge zur Debatte über regionale Integration und folgende kleinere Schritte in diese Richtung sind erwähnenswert:

- Im Dezember 1997, also noch inmitten der Asienkrise, fand der erste „East Asian Summit“ in Kuala Lumpur statt. Finanzpolitische Fragen standen im Mittelpunkt der Debatte. China wurde gebeten, von einer Abwertung des Yuan abzusehen. Die chinesische Regierung erklärte sich daraufhin bereit, den alten Wechselkurs beizubehalten (Rüland 2000, 433).
- Während des ASEAN+3-Treffens in Manila im November 1999 wurde über die Ziele regionaler Integration in Südost- und Ostasien diskutiert. Der damalige philippinische Präsident Joseph Estrada nannte als Fernziele die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, einer Währungsunion und schließlich einer ostasiatischen Gemeinschaft (*Financial Times*, 29.11.1999, S.4).
- Im Rahmen der vierten Konferenz der ASEAN-Finanzminister im März 2000 in Brunei wurden Pläne für die Schaffung eines regionalen Liquiditätsfonds diskutiert. Dabei zeichnete sich bereits ab, dass kein eigener, unabhängiger Pool geschaffen würde, sondern ein Netzwerk bilateraler Vereinbarungen (*FAZ*, 27.3.2000, S. 18).
- Anfang Mai 2000 wurde im thailändischen Chiang Mai die gleichnamige Initiative ins Leben gerufen. Im Rahmen der Jahrestagung der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) vereinbarten die Finanzminister der ASEAN sowie Chinas, Japans und Südkoreas, sich gegenseitig mit Liquiditätshilfen zu un-

---

am 21. September 1997 im Rahmen einer Konferenz, an der Vertreter folgender Länder teilnahmen: Australien, China, Indonesien, Japan, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Thailand, Singapur und Südkorea. Die USA und der IWF, die lediglich als *Beobachter* zugegen waren, lehnten den japanischen Plan aber ab. Aufgrund dessen wurde die Konferenz ohne Ergebnis vertagt. Eine zweite Debatte kam zunächst nicht zustande (Wang 2000, 207; dazu auch Dieter/Higgott 1998, 51). Rüland meint, der Vorschlag zur Schaffung des AWF sei eine gemeinsame Initiative der ASEAN und Japans gewesen (Rüland 2000, 429).

12 Beurteilt man die Krisen in den einzelnen asiatischen Ländern anhand ihres Verlaufs, wird erkennbar, dass sich Korea von allen betroffenen Ökonomien am raschesten erholte, die geringsten Strukturprobleme aufwies. Insofern lag vermutlich lediglich eine kurzfristige Liquiditätskrise vor, die durch den AMF sehr wahrscheinlich hätte verhindert werden können.

- terstützen. Allerdings waren die vereinbarten Volumina sehr klein, viele Fragen blieben zudem ungeklärt.<sup>13</sup>
- Im November 2000 wurde die Chiang-Mai-Initiative im Rahmen des ASEAN+3-Treffens in Singapur bekräftigt. Der chinesische Premierminister Zhu Rongji schlug darüber hinaus die Schaffung einer Freihandelszone zwischen China und der ASEAN vor (*Financial Times*, 27.11.2000, S.3).
  - Im Januar 2001 legten Frankreich und Japan anlässlich des Treffens der asiatischen und europäischen Finanzminister im Rahmen des „Asia-Europe Meetings“ (ASEM) im japanischen Kobe ein gemeinsames Papier vor. Der Tenor des Papiers mit dem Titel „Exchange Rate Regimes for Emerging Market Economies“ war, dass stabile Wechselkurse und stetige Kapitalströme auf regionaler Ebene gesichert werden können.<sup>14</sup>
  - Im Mai 2001 wurden die Pläne von Chiang Mai im Rahmen der Jahrestagung der ADB konkretisiert. Japan gab den Abschluss bilateraler Swap-Vereinbarungen<sup>15</sup> mit Thailand (3 Mrd. Dollar), Südkorea (2 Mrd. Dollar) und Malaysia (1 Mrd. Dollar) bekannt (*Financial Times*, 11.5.2001, S.4). Allerdings können nur zehn Prozent dieser ohnehin bescheidenen Beträge uneingeschränkt genutzt werden. Für den größeren Teil ist die Zustimmung des IWF erforderlich. Damit wird ein wesentlicher Vorzug der Chiang-Mai-Initiative beschnitten: Die Unabhängigkeit vom IWF wird auf diese Weise nicht vergrößert (Dieter 2001).
  - Im November 2001 beschlossen die ASEAN-Länder und China die Schaffung einer Freihandelszone binnen zehn Jahren. Die Teilnahme Japans und Südkoreas ist nicht vorgesehen (Presseerklärung der ASEAN [www.aseansec.org/newdata/7thsummit\\_ps02.htm](http://www.aseansec.org/newdata/7thsummit_ps02.htm); *FAZ*, 7.11.2001, S.17).
  - Im Dezember 2001 vereinbarten Thailand und China eine Swap-Linie über 2 Mrd. Dollar. Im März 2002 schlossen China und Japan eine Swap-Vereinbarung im Umfang von 3 Mrd. Dollar ab. Die Notenbanken Chinas und Südkoreas vereinbarten im Juni 2002 eine Swap-Vereinbarung über 2 Mrd. Dollar (*China News Digest*, 26.6.2002).

---

13 Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Thailand und Singapur erörterten die Aufstockung der existierenden ASEAN-Swap-Vereinbarung von 200 Millionen Dollar auf 2 Mrd. Dollar (*Financial Times*, 8.5.2000, S.10). Die Vereinbarung weist Parallelen zu einer Maßnahme der großen Industrieländer Anfang der sechziger Jahre auf. Mit einem solch geringen Volumen kann heute allerdings nicht angemessen auf Finanzkrisen reagiert werden.

14 Das Positionspapier folgt implizit dem Ansatz eines monetären Regionalismus. Es werden drei Integrationsstufen genannt: monetäre Kooperation, regionale Währungssysteme und Währungsunionen ([www.mof.go.jp/english/asem/aseme03e.htm](http://www.mof.go.jp/english/asem/aseme03e.htm); *Financial Times*, 16.1.2002, S.4).

15 Ein Swap bezeichnet die gleichzeitige Durchführung eines Kassa- und eines Termingeschäftes am Devisenmarkt. Das Kassageschäft wird sofort abgewickelt, das Termingeschäft zu einem festgelegten späteren Zeitpunkt. Der Wechselkurs für das Termingeschäft kann der Kurs zum Zeitpunkt des Abschlusses, der Kurs zum Zeitpunkt der Fälligkeit des Termingeschäftes oder ein frei vereinbarter Kurs sein. Wird der Kurs zum Zeitpunkt des Abschlusses gewählt, trägt die Notenbank das Wechselkursrisiko, die die Landeswährung bereitstellt.

Mit dieser Auflistung ist keineswegs schon bewiesen, dass in Ostasien ein kooperatives monetäres Regime entwickelt wird. Deutlich wird aber, dass ein reges Interesse an monetärem Regionalismus besteht und dass erste Schritte zu seiner Verwirklichung unternommen worden sind.

Das in Übersicht 1 skizzierte Projekt monetärer Regionalismus kann nur funktionieren, wenn in einer Region Währungsreserven in ausreichendem Umfang vorhanden sind. Ohne umfassende Reserven ist monetärer Regionalismus nicht sinnvoll, da entweder ein zu hoher Anteil der nationalen Reserven in den Liquiditätsfonds eingebracht werden müsste oder insgesamt zu wenig Liquidität zur Bekämpfung einer Finanzkrise bereitgestellt werden könnte. In Ostasien ist die Ausgangslage aber sehr gut. Keine andere Region der Welt hat vergleichbar große Währungsreserven. Selbst ohne Taiwan, das an den ostasiatischen Integrationsprozessen bislang nicht teilnimmt, besitzen die Zentralbanken Ostasiens mehr als 1000 Mrd. Dollar an ausländischer Währung. Die vorhandenen Reserven sind zudem gut verteilt. Japan und China, die beiden größten Ökonomien der Region, verfügen auch über die größten Reserven.

Tabelle 3: *Währungsreserven ostasiatischer Notenbanken*

Land	Reserven im März 2000 (in Mrd. Dollar)	Reserven im Mai 2003 (in Mrd. Dollar)	Davon: 20% für einen regionalen Liquiditätsfonds
China	156,8	320,9	64,2
Hongkong	96,3	116,1	23,2
Indonesien	26,3	33,0	6,6
Malaysia	30,6	35,4	7,1
Philippinen	12,9	12,7	2,5
Singapur	74,3	85,8	17,2
Südkorea	74,0	128,3	25,7
Thailand	34,1	38,0	7,6
Japan	305,5	545,6 (Juni)	109,1
Summe	810,8	<b>1315,8</b>	<b>263,2</b>
Taiwan	103,5	175,2	35,0
Summe (inkl. Taiwan)	914,3	<b>1491,0</b>	<b>298,2</b>

Quellen: *The Economist*, 4.3.2000; 5.7.2003; *Japanese Ministry of Finance* ([www.mof.go.jp/english](http://www.mof.go.jp/english)).

Die Währungsreserven der Länder Ostasiens sind, wie Tabelle 3 zeigt, nicht nur sehr groß, sie sind auch rasch gewachsen. Von März 2000 bis etwa Mai 2003 sind die Devisenreserven der zehn Länder um nahezu 600 Mrd. Dollar gestiegen. Das ist mehr als das Fünffache des Betrages, der in der Asienkrise zur Unterstützung Thailands, Indonesiens und Südkoreas bereitgestellt worden war. Die Währungsreserven asiatischer Schwellenländer sind auch im Vergleich mit anderen Schwellenländern extrem hoch: So sind etwa die addierten Reserven der Türkei, Tschechiens, Polens und Russlands geringer als jene Südkoreas. Singapur verfügt über etwa die gleichen Devisenreserven wie Brasilien und Mexiko zusammengenommen.

Die umfangreichen Währungsreserven der ostasiatischen Staaten lassen mehrere Schlussfolgerungen zu. Erstens sind diese Staaten heute bereit, für den Schutz gegen volatile Bewegungen auf den Finanzmärkten einen hohen Preis zu zahlen; die Haltung von Währungsreserven ist bekanntermaßen sehr teuer. Zweitens zeigt das Volumen der Reserven, dass die Länder Ostasiens den Versprechungen hinsichtlich einer Verbesserung der internationalen Finanzarchitektur kein Vertrauen schenken, sondern sich eher auf die eigene Stärke verlassen. Drittens wird erkennbar, dass durch eine Bündelung der Währungsreserven enorme wirtschaftliche Vorteile zu erzielen wären.

Ostasien hat erste Schritte zur Implementierung von monetärem Regionalismus unternommen. Die Währungsreserven der Region sind groß genug, um die erste Stufe, den regionalen Liquiditätsfonds, implementieren zu können. Inwieweit dieses Vorhaben mittel- und langfristig die nötige politische Unterstützung finden wird, ist aus heutiger Sicht noch unklar.

## 4.2. Perspektiven für den Mercosur

Gänzlich anders als im ostasiatischen Wirtschaftsraum stellt sich die Situation im Mercosur dar, einer Zollunion zwischen Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay, die 1991 ins Leben gerufen wurde. Hohe Zuwächse im intraregionalen Handel verliehen dem Mercosur rasch den Rang eines Modells für andere Länder. Spätestens seit der Währungskrise in Brasilien Anfang 1999 ist die Zollunion aber in eine schwere Krise geraten. Die Unvereinbarkeit des Wechselkursregimes Argentinien, das bis Anfang 2002 einen festen Wechselkurs zum US-Dollar hatte, mit dem flexiblen Wechselkursregime Brasiliens versetzte den Mercosur in eine Phase der Stagnation. Bereits seit geraumer Zeit wird daran gedacht, ihn zu einer Währungsunion auszubauen.

Schon im August 1999 forderte der frühere spanische Ministerpräsident Felipe González die Länder des Mercosur zur Erneuerung des Bündnisses auf. Vor allem hinsichtlich der Gestaltung der Währungssysteme mahnte González Reformen an und schlug ein Währungssystem mit Wechselkursbandbreiten vor (FAZ, 10.8.1999, S. 12). Nur wenige Monate später setzte auch Brasiliens damaliger Präsident Fernando Henrique Cardoso neue Signale der Kooperation. Er schlug die Vereinbarung von Konvergenzziele im Mercosur vor (*Financial Times*, 10.11.1999, S. 5). Bald darauf wurden im Mercosur bereits Beschlüsse zur Herstellung von makroökonomischer Konvergenz getroffen. Im Dezember 2000 unterzeichneten die vier Länder des Mercosur sowie die assoziierten Mitglieder Chile und Bolivien ein entsprechendes Konzept. Dieser Plan von Florianopolis, benannt nach dem brasilianischen Tagungsort, sah folgende Konvergenzziele vor:

- Inflationsraten von höchstens 5 Prozent zwischen 2002 und 2005, 4 Prozent im Jahr 2006 und 3 Prozent in den Folgejahren.

- Die öffentliche Gesamtverschuldung sollte bis zum Jahr 2010 auf 40 Prozent sinken.
- Die öffentliche Neuverschuldung sollte ab dem Jahr 2002 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen (*Far Eastern Economic Review*, 28.12.2000, S. 109).

Noch im Juni 2001, also wenige Monate vor dem Kollaps Argentiniens, wurde im Rahmen des Mercosur über währungspolitische Kooperation gesprochen. Uruguays Staatschef Jorge Battle kritisierte die ständigen Differenzen in der Währungspolitik und überraschte mit der Aufforderung, Argentiniens damaliger Wirtschaftsminister Domingo Cavallo solle einen Mechanismus zur Koordinierung der Währungspolitik im Mercosur ersinnen. Der argentinische Außenminister schlug im Rahmen des gleichen Treffens vor, das Modell des Europäischen Währungssystems zu übernehmen (*FAZ*, 25.6.2001, S. 16).

Die Argentinienkrise schien dem Projekt einer gemeinsamen Währung zunächst neue Impulse zu geben. Nach der Freigabe des Wechselkurses des Peso verkündeten Argentiniens Außenminister Carlos Ruckauf und Brasiliens Präsident Fernando Henrique Cardoso, der Weg für die Schaffung einer gemeinsamen Währung sei nunmehr frei (*Handelsblatt*, 21.1.2002, S. 6). Die sich verschärfende Krise in Argentinien sowie das Übergreifen der Panik auf Brasilien und Uruguay haben die Debatte über das Währungsprojekt inzwischen wieder verstummen lassen. Vor neuer Kooperation muss die gegenwärtige Krise erst einmal überwunden werden. Erst in einigen Jahren wird man erneut über die Schaffung von monetären Kooperationsmechanismen nachdenken können. Allerdings ist es nicht ausgeschlossen, dass schon zuvor erste Weichenstellungen in Richtung stärkerer Kooperation vorgenommen werden.

## 5. Perspektiven für die multilaterale Wirtschaftsordnung nach Cancún

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich die Gestalt von Regionalismus zum dritten Mal innerhalb von vierzig Jahren grundlegend gewandelt. Die anshellende dritte Welle des Regionalismus ist für die multilaterale Ordnung gefährlich. Sowohl die rasche Zunahme von bi- und minilateralen Freihandelszonen als auch die Suche nach Wegen zur Etablierung eines monetären Regionalismus haben denselben Hintergrund: Multilaterale Zusammenarbeit zur Gestaltung der Welthandels- bzw. der Weltfinanzordnung findet nur noch in eingeschränktem Maße statt. Für diese Entwicklung ist in erster Linie eine verfehlte Außenwirtschaftspolitik der EU und der USA verantwortlich. Die EU und die USA haben in den vergangenen Jahren die wichtige Aufgabe der gemeinsamen Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung vernachlässigt und sich statt dessen auf einen kurzsichtigen und gefährlichen Konkurrenzkampf eingelassen. Diese Fehde wird auf mittlere und lange Sicht niemandem nutzen. Nahezu unweigerlich wird diese Art der Konfrontation zur Bildung von ökonomischen

mischen Blöcken führen, die miteinander in einem Konkurrenzverhältnis stehen. Genau diese Situation war in den 1930er Jahren zu verzeichnen: Nach den 1920er Jahren, wie die 1990er Jahre eine Phase der Liberalisierung der Weltwirtschaft, gefolgt von schweren Finanzkrisen, entwickelten sich bilaterale Strukturen und regionale Blöcke, die auch Rückwirkungen auf die Sicherheitspolitik hatten. In den 1930er Jahren war das Ende der Globalisierung zu verzeichnen (James 2001). Zu Beginn des 21. Jahrhunderts nutzt eine Auflösung der ohnehin schwachen Strukturen von multilateraler Regulierung selbst den USA nur kurzfristig. Mit dem Ende des unipolaren Moments werden auch die Vereinigten Staaten erneut auf den Multilateralismus angewiesen sein.

Wie wichtig es ist, die WTO zu stärken, hat sich spätestens bei der gescheiterten Ministerkonferenz von Cancún gezeigt. Das jähe Ende der Konferenz im September 2003 kam für viele überraschend. Am Morgen nach dem Scheitern staunte der Süden über seine gerade gewonnene Blockademacht, EU-Handelskommissar Pascal Lamy schalt die WTO eine mittelalterliche Organisation und der amerikanische Handelsbeauftragte Robert Zoellick drohte offen mit der weiteren Unterminierung der WTO durch bilaterale Freihandelsabkommen. Andere Beobachter rieben sich ungläubig die Augen, hatten sie doch insgeheim eine Einigung in letzter Minute erwartet.

Dabei waren die Vorzeichen schon schlecht gewesen: Zwar war die Doha-Runde nach dem gescheiterten Versuch, in Seattle im Jahr 1999 eine neue Verhandlungsrunde zu starten, Ende des Jahres 2001 mit bemerkenswerten Vorschußlorbeeren bedacht worden. Dieses Mal sollten die Entwicklungsländer stärker berücksichtigt werden. Fraglos spielten zum Zeitpunkt des Startes der Doha-Runde zwei Faktoren eine wesentliche Rolle. Erstens genossen die USA nach dem 11. September in vielen Ländern ein hohes Maß an Solidarität. Zweitens schien in vielen Hauptstädten der Industrieländer die Einschätzung, internationalen Terrorismus am besten durch die Reduzierung der Armut in den ärmeren Ländern bekämpfen zu können, einen hohen Stellenwert zu besitzen.

Im September 2003 galten diese Vorzeichen nicht mehr. Präsident Bush hatte es in bemerkenswert kurzer Zeit geschafft, viele wichtige Verbündete zu irritieren und vor schwere Herausforderungen zu stellen. Dies zeigte sich zunächst in sicherheitspolitischen Fragen, aber bald auch in der Handelspolitik. Schon wenige Monate nach dem Start der Doha-Runde entbrannte George Bush ein wahres Feuerwerk protektionistischer Maßnahmen. Schließlich verblüffte er durch den „Farm Act“, der amerikanischen Bauern zusätzliche Subventionen im märchenhaften Umfang von 180 Mrd. Dollar innerhalb von zehn Jahren sicherte. Während die EU jüngst einige Schritte zur nennenswerten Reduzierung von Agrarsubventionen getan hat und die jährlichen Exportsubventionen immerhin von 10 Mrd. Euro auf 2 Mrd. Euro reduziert hat, bauten die USA unter Präsident Bush neue Hürden für den Agrarhandel auf. Diese Aspekte dürfen bei der Analyse der Ereignisse von Cancún nicht übersehen werden.

In Cancún haben die in der G-21 organisierten Entwicklungs- und Schwellenländer der EU und den USA erfolgreich die Stirn geboten. Bei der Suche nach Motiven dieser Länder für ihre Blockadehaltung sollte bedacht werden, dass mehrere wichtige heute in der G-21 organisierte Länder in den letzten Jahren von schweren Finanzkrisen betroffen waren.<sup>16</sup> Dies gilt insbesondere für Brasilien und Argentinien, aber auch für Südafrika. Diese Länder machen die Industrieländer für die heutige Form der Globalisierung verantwortlich, und die Verärgerung über die Ignoranz des Nordens gegenüber den wirtschaftspolitischen Nöten des Südens hat in Cancún ein Ventil gefunden. Die Entwicklungs- und Schwellenländer haben sich in Cancún nicht wegen strittiger Details verweigert: Die Kritik ging viel weiter. Die vom Norden propagierte Globalisierung stand zur Debatte. Vor allem die Agrarsubventionen der OECD-Länder von mehr als 300 Mrd. Dollar pro Jahr waren aus Sicht des Südens ein anhaltender Skandal, gegen den Widerstand geleistet wurde. In Cancún brachte die G-21 einen Vorschlag ein, in dem die weitgehende Abschaffung von Unterstützung für den Agrarsektor gefordert wurde.

Für die weitere Entwicklung der Welthandelsordnung nach Cancún erscheinen gegenwärtig vier alternative Szenarien denkbar:

*Cancún als einmaliger Akt der Solidarisierung der Entwicklungsländer:* Die Entwicklungs- und Schwellenländer können die Dynamik von Cancún nicht fortsetzen und werden durch koordinierte Initiativen der EU und der USA zur raschen Rückkehr an den Verhandlungstisch bewogen. In diesem Szenario wäre Cancún nur ein aus früheren GATT-Verhandlungen bekanntes Signal gewesen: Die Vertragspartner wurden durch die Schwierigkeiten in Cancún daran erinnert, dass die Vereinbarung neuer Liberalisierungsschritte von allen Beteiligten Zugeständnisse verlangt. Die Industrieländer machen einige, aber unerhebliche Zugeständnisse bei der Liberalisierung des Agrarhandels und anderer für Entwicklungsländer wichtiger Sektoren. Die WTO würde ihre Arbeit in gewohnter Weise fortsetzen. Der Süden hätte keine durchschlagenden Erfolge bei der Gestaltung des Welthandelssystems erzielt, sondern müsste sich mit kosmetischen Korrekturen zufrieden geben.

*Entschlossene Rückkehr zum handelspolitischen Multilateralismus und eine Neugestaltung der Globalisierung:* Alle WTO-Länder würdigen die Bedeutung des Multilateralismus und kehren mit einem neuen Geist der Kooperation an den Verhandlungstisch zurück. Der Zuwachs an konkurrierenden bilateralen Freihandelszonen wird gestoppt. Die Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer werden sehr viel stärker als in der Vergangenheit berücksichtigt. Sowohl die EU als auch die USA und Japan unterziehen ihre in Teilbereichen

---

16 Die Gruppe der 21 besteht aus Ägypten, Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Indien, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippinen, Südafrika, Thailand und Venezuela.

protektionistische Politik einer fundamentalen Revision. Die großen Akteure stoppen die Unterminierung der WTO durch Bilateralismus und akzeptieren uneingeschränkt die Entscheidungen der Streitschlichtungsverfahren.

*Asymmetrische Handelsbeziehungen und Dominanz des Bilateralismus:* Die Doha-Runde scheitert und kann auch mittelfristig nicht zu einem Abschluss gebracht werden. Die WTO versinkt in Bedeutungslosigkeit und ist nicht mehr die zentrale Institution zur Regulierung des internationalen Handels. An ihre Stelle tritt ein komplexes Netzwerk von bilateralen Freihandelszonen. Die USA, die EU sowie in zunehmendem Maß China und Japan versuchen andere Länder durch bilaterale Vereinbarungen an sich zu binden. Streitschlichtung findet in erster Linie auf bilateraler Ebene statt und ist nicht mehr an Regeln gebunden.

*Entstehung von Handelsblöcken:* Die Entwicklungs- und Schwellenländer festigen ihre Zusammenarbeit im Rahmen der Gruppe der 21 und bilden einen eigenen Handelsblock. China, Indien, Südafrika und Brasilien sind innerhalb dieses Blocks die entscheidenden Akteure. Die Konfrontationen zwischen den drei Blöcken sind erheblich. Die Weltwirtschaft zerfällt in drei große Blöcke: EU, USA und der Südblock. Länder wie Japan oder Australien sind gezwungen, sich einem Block anzuschließen. Protektionismus nimmt zu, das Projekt Globalisierung ist gescheitert.

Welches Szenario ist nun plausibel? Die beiden ersten Szenarien sind geprägt von einer unterschiedlich starken Rückwendung zum handelspolitischen Multilateralismus, die beiden letzteren sind geprägt vom Zerfall der multilateralen Ordnung. Am wenigsten realistisch erscheint das zweite Szenario. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Protektionismus der letzten Jahre ist es unwahrscheinlich, dass sich plötzlich eine große Koalition zur Stärkung der multilateralen Ordnung bildet. Regierungen müssten bereit sein, sensible Bereiche der eigenen Volkswirtschaft neuem Wettbewerbsdruck auszusetzen. Freihandel müsste als wirtschaftspolitisches Paradigma wieder an Glaubwürdigkeit gewinnen.

Wahrscheinlicher ist das erste Szenario. Es ist denkbar, dass die Kombination von Zugeständnissen des Nordens in Verbindung mit der Drohung, ersatzweise bilaterale Freihandelszonen anzustreben, ausreicht, um die Blockadebereitschaft des Südens zu dämpfen. Damit hätte Cancún nichts geändert, aber der Verfall der Bedeutung der WTO wäre einstweilen aufgehalten.

Das dritte Szenario ist vermutlich ebenso wahrscheinlich wie das erste, aber aus Sicht der Entwicklungsländer und aus handelspolitischer Perspektive auch das heimtückischste. Unter dem rhetorischen Deckmantel von Handelsliberalisierung werden Hierarchien zementiert. Nicht-Teilnehmer werden geschädigt. Handel wird durch die in Freihandelszonen unvermeidlichen Ursprungszertifikate unnötig erschwert. Die ärmsten Länder mit wenig leistungsfähigen Verwaltungen leiden darunter besonders. Und es gilt das Recht des Stärkeren: Die WTO ist für die Streitschlichtung in Freihandelszonen nicht zuständig. Im

Konfliktfall ist kaum zu erwarten, dass beispielsweise die USA auf die Interessen eines Entwicklungslandes besondere Rücksicht nehmen.

Diese Einschätzung wird bestätigt, wenn man bereits ratifizierte bilaterale Vereinbarungen genauer betrachtet. In der Freihandelszone zwischen Chile und den USA beharrten die USA auf einem Verbot von Beschränkungen des Kapitalverkehrs. Dies ist vor dem Hintergrund der sehr positiven Erfahrungen Chiles mit Beschränkungen des Zuflusses von ausländischem Kapital in den 1990er Jahren verantwortungslos. Chile hatte keine echte Wahl: Entweder es akzeptiert das Diktat der USA, oder die für Chile nützlichen Elemente des Abkommens treten nicht in Kraft. Betrachtet man die Handelspolitik der USA in den vergangenen zwei Jahren und bezieht neuere Äußerungen des US-Handelsbeauftragten Robert Zoellick mit in die Überlegungen ein, so erscheint diese Entwicklung vergleichsweise wahrscheinlich zu sein. Zoellick schrieb wenige Tage nach dem Scheitern von Cancún, dass die USA nicht auf andere WTO-Mitgliedsländer warten, sondern mit der Liberalisierung des Handels mit „can-do countries“ voranschreiten werden (*Financial Times*, 21.9.2003). Eine Koalition der Willigen auch in der Handelspolitik.

Das vierte Szenario kann mittelfristig nicht ausgeschlossen werden, erscheint jedoch aus heutiger Perspektive weniger wahrscheinlich. Nur wenn zumindest China, Brasilien und Südafrika die G-21 anhaltend unterstützen und gemeinsam Führungsverantwortung übernehmen, hat dieses Projekt eine Zukunft. Andererseits ist die Bedeutung dieser drei Länder nicht zu unterschätzen. Alle drei sind in der Lage, in ihren Regionen gestaltenden Einfluss auszuüben und regionale Koalitionen zu organisieren. Dies gilt für Brasilien und den Mercosur, für Südafrika und die SADC sowie für China und die ASEAN. Unklar ist hingegen, ob die in der G-21 organisierten Länder in der Lage sein werden, im Konsens gemeinsame Interessen zu benennen und diese gegenüber der EU und den USA zu vertreten. Für den Süden mag ein solches Projekt einen gewissen Charme haben, aber für die Welthandelsordnung wäre eine solche von drei Blöcken geprägte Weltwirtschaft nahezu ebenso verheerend wie das dritte Szenario eines handelspolitischen Bilateralismus.

Für die EU ist das Scheitern der Konferenz von Cancún eine schwere Belastung. Außenhandelskommissar Lamy hatte in den drei Jahren vor Cancún keine neuen Freihandelsprojekte der EU mit nicht-europäischen Drittländern mehr gestartet. Diese Politik steht nach Cancún auf dem Prüfstand. Die EU hat vermutlich nur die Wahl zwischen zwei Übeln: Soll sie sehenden Auges die WTO ruinieren helfen und wie die USA auf Bilateralismus setzen? Oder wäre es klüger, allein auf die WTO zu bauen und passiv zu verfolgen, wie Washington den internationalen Handel an der WTO vorbei neu organisiert? Keine Strategie kann überzeugen: Weder ist die weitere Unterminierung der WTO sinnvoll noch kann die EU akzeptieren, dass die USA durch Bilateralismus eine eigene Handelsordnung schafft, die die EU diskriminiert.

Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma bietet sich an, falls sich die G-21 über den Tag hinaus als Akteur etablieren sollte. Hier würden sich für die EU neue Chancen einer Partnerschaft mit diesen Ländern ergeben, sofern die EU bereit wäre, alte protektionistische Regulierungen, insbesondere im Agrarsektor, tatsächlich aufzugeben und eine von Freihandel geprägte Ordnung zu unterstützen. Sinnvoll wäre es, die Handels- und die Finanzpolitik zu verbinden und über eine Neugestaltung der Globalisierung mit der G-21 einen konstruktiven Dialog zu beginnen. Dies könnte dazu führen, dass die USA vergleichsweise isoliert wären und an den multilateralen Tisch zurückkehren müssten.

Ähnliches gilt für den sich allmählich entwickelnden monetären Regionalismus. Auch er schadet der Erhaltung und Weiterentwicklung einer von vielen Ländern getragenen globalen Ordnung. Vor dem Hintergrund einer bis heute sehr einseitigen Politik des Internationalen Währungsfonds, die in Finanzkrisen die Gläubiger schonte und den Schuldern die alleinige Last aufbürdete, ist dies nicht verwunderlich. Für die Erosion sind diejenigen Länder verantwortlich, die bislang dominierenden Einfluss auf die Politik des IWF hatten, nicht die von unangemessenen Politiken betroffenen Länder.

Um diese Tendenzen zur Regionalisierung der Weltwirtschaft wirksam aufzuhalten, bedarf es einer Neugestaltung der Globalisierung. Notwendig ist zum einen die Beendigung des Missbrauchs der Handelspolitik als Instrument der Außenpolitik. Selbstredend haben nationale Interessen bei der Formulierung von handelspolitischen Strategien immer eine Rolle gespielt. Aber die heutige Unterordnung von außenpolitischen Zielen unter das Primat der sicherheitspolitischen Komponente der Außenpolitik ist sehr problematisch. Deutlich wird dies besonders bei den USA: Länder wie Australien, die Soldaten in den Irak schickten, werden mit einem Freihandelsabkommen belohnt, während das benachbarte Neuseeland, dessen Premierministerin Helen Clark an der amerikanischen Invasion Kritik geübt hatte, mit dem Abbruch der Verhandlungen zu einer neuseeländisch-amerikanischen Freihandelszone bestraft wurde.

Die Stärkung der multilateralen Ordnung sollte absolute Priorität genießen. Zum anderen fehlen der internationalen Finanzordnung wichtige Bausteine: Weder gibt es bislang Verfahren für den Fall der Überschuldung eines staatlichen Schuldners gegenüber privaten Gläubigern, noch ist der IWF bei Krisenprävention und -bewältigung sonderlich erfolgreich gewesen. Diese Neugestaltung der Globalisierung müsste auch eine Demokratisierung des IWF zum Ziel haben, der bislang allein von den USA dirigiert worden war.

Welthandelsorganisationen wie Internationaler Währungsfonds benötigen, um die Unterminierung der multilateralen Wirtschaftsordnung zu verhindern, die uneingeschränkte Unterstützung der großen Akteure. Berücksichtigt man die aktuellen handels- und finanzpolitischen Spannungen zwischen der EU und den USA, von der Sicherheitspolitik gar nicht zu reden, besteht indes wenig Anlass zu einer optimistischen Prognose.

## Literatur

- Balassa, Bela (1961): *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Ill.: Richard Irwin.
- Balassa, Bela (1987): Economic Integration, in: John Eatwell et. al. (eds.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, Bd. 2, London/ Basingstoke: Macmillan, S. 43-47.
- Camroux, David (2001): *Die ASEAN vor dem Ende*, in: *Le Monde Diplomatique*, Feb. 2001, S. 7.
- Dieter, Heribert (2002): Nach den Finanzkrisen. Die ordnungspolitische Gestaltung der Globalisierung, SWP-Studie Nr. 16 (Mai 2002), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Dieter, Heribert (2001): East Asia's Puzzling Regionalism, in: *Far Eastern Economic Review*, 12.7.2001, S. 29.
- Dieter, Heribert (2000a): *Monetary Regionalism: Regional Integration without Financial Crises*, University of Warwick, Coventry: Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), Mai 2000 (CSGR Working Paper 52/00).
- Dieter, Heribert (2000b): Australien und Asien, Bündnispartnerschaft auf die Probe gestellt, in: *Internationale Politik*, (2000) 1, S. 31-37.
- Dieter, Heribert (1999): *Die globalen Währungs- und Finanzmärkte nach der Asienkrise: Reformbedarf und politische Hemmnisse*, Duisburg: Gerhard-Mercator-Universität, 1999 (INEF-Report 41/1999).
- Dieter, Heribert (1998): Regionalismus im Zeitalter der Globalisierung: Eine neue Gefahr für die Länder des Südens?, in: Michael Heinrich/ Dirk Messner (Hg.): *Globalisierung und Perspektiven linker Politik*, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 206-229.
- Dieter, Heribert (1997): APEC and the WTO: Collision or Co-operation?, in: *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 1, S. 19-38.
- Dieter, Heribert; Higgott, Richard (1998): Verlierer Japan, Gewinner China? Außenpolitische Konsequenzen der Asienkrise, in: *Internationale Politik*, 53. Jg. Nr. 10, S. 45-52.
- Higgott, Richard (1998): The Asian Financial Crisis: A Study in the International Politics of Resentment, in: *New Political Economy*, Vol. 3, No. 3, S. 333-356.
- Higgott, Richard (1997a): Mondialisation et Gouvernance: l'Emergence du Niveau Regional, in: *Politique étrangère*, 62. Jg., Nr. 2, S. 277-292.
- Higgott, Richard (1997b): Institutions, Identity and Social Learning in the International Political Economy of Regionalism: Asia and Europe Compared, in: *Kokusai Seiji: Journal of the Japanese International Studies Association*, (März 1997) 114, S. 14-48.
- Higgott, Richard (1997c): De Facto and De Jure Regionalism: The Double Discourse of Regionalism in the Pacific, in: *Global Society*, Vol. 11, No. 2, S. 165-183.
- Higgott, Richard; Stubbs, Richard (1995): Competing Conceptions of Economic Regionalism: APEC versus EAEC in the Asia Pacific, in: *Review of International Political Economy*, Vol. 2, No. 3, S. 549-568.
- International Monetary Fund (1999): *Directions of Trade Statistics 1992-1998*, Washington.
- Kahler, Miles (2000): Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case, in: *International Organization*, Vol. 54, No. 3, S. 549-571.
- Lamy, Pascal (2002): *Wie bewältigen wir die Herausforderung der Globalisierung: Regionale Integration oder multilaterale Regeln?* Vortrag in Buenos Aires am 1.3.2002, Speech/02/93.
- Mattli, Walter (1999): *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ravenhill, John (2000): APEC Adrift: Implications for Economic Regionalism in Asia and the Pacific, in: *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 2, S. 319-333.
- Roberts, Michael; Wehrheim, Peter (2001): Regional Trade Agreements and WTO Accession of CIS Countries, in: *Intereconomics*, (November/Dezember 2001), S. 315-323.
- Rüland, Jürgen (2000): ASEAN and the Asian Crisis: Theoretical Implications and Practical Consequences for Southeast Asian Regionalism, in: *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 3, S. 421-451.
- Scherpenberg, Jens van; Thiel, Elke (Hg.): *Toward Rival Regionalism? US and EU Regional Regulatory Regime Building*, Baden-Baden: Nomos, 1998.
- Stiglitz, Joseph (2001): Failure of the Fund. Rethinking the IMF Response, in: *Harvard International Review*, (Sommer 2001), S. 14-18.
- Wang, Yunjong (2000): The Asian Financial Crisis and Its Aftermath. Do We Need a Regional Financial Arrangement? in: *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 17, No. 2, S. 205-217.