

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Heribert Dieter

Bilaterale Freihandels- abkommen im asiatisch- pazifischen Raum

Effekte, Motive und
Konsequenzen für die Europäische Union

S 8
April 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Einleitung
11	Vor- und Nachteile bilateralen Handelsabkommen
12	Bilaterale Handelsabkommen als positionelle Güter
14	Hinderliche Ursprungsregeln: Neue nicht-tarifäre Handelshemmnisse?
14	<i>Methoden zur Feststellung des Ursprungs</i>
15	<i>Die Ursprungskumulierung</i>
17	Der begrenzte Nutzen des australisch- amerikanischen Freihandelsabkommens (AUSFTA)
24	Singapurs Handelspolitik auf dem Prüfstand
29	Thailands Präferenzabkommen und die komplexen Verhandlungen mit den USA
32	Schwer verständliche Motive für die Schaffung bilateralen Freihandelsabkommen
34	Anhang
34	Literaturhinweise
35	Abkürzungen

**Bilaterale Freihandelsabkommen
im asiatisch-pazifischen Raum.
Effekte, Motive und Konsequenzen
für die Europäische Union**

Im Dezember 2005 ging die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) mit einem eher bescheidenen Ergebnis zu Ende. Vereinbart wurde der Abbau von Exportsubventionen für die Ausfuhr von Agrarprodukten bis 2013. Diese Subventionen machen mit drei bis fünf Milliarden Dollar pro Jahr den geringsten Teil der staatlichen Hilfen für die Landwirtschaft aus. Sowohl bei der Frage der Absenkung von Zöllen für Industriegüter – hier vor allem in Schwellenländern – als auch bei der Liberalisierung des Dienstleistungshandels, etwa bei Finanzdienstleistungen, wurde keine Übereinkunft erzielt. Die Beschlüsse von Hongkong ermöglichen es, im Rahmen der WTO weiterzuverhandeln, mehr nicht.

In den kommenden Monaten dürfte vermehrt darüber nachgedacht werden, ob die europäische Außenhandelspolitik nicht verstärkt auf bilaterale Freihandelszonen setzen sollte. Vor allem die große Zahl neuer Abkommen im dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt, der Region Asien-Pazifik, wirft die Frage auf, ob die Europäische Union (EU) sich diesem Trend verschließen kann und soll.

Für das sehr rasche Anwachsen der Zahl bilateraler Freihandelszonen in der Region Asien-Pazifik sind überzeugende Motive nur schwer auszumachen. Warum verwenden Länder beträchtliche Mühen darauf, bilaterale Freihandelsabkommen zu schließen, die im Vergleich zu unilateraler Liberalisierung oder zum existierenden multilateralen Regime kaum zusätzliche Vorteile bringen?

Zudem fördern einige der kürzlich implementierten Abkommen den Freihandel weniger, als es die kraftvolle Rhetorik suggeriert. Beispielsweise schließt das Freihandelsabkommen zwischen Australien und den USA nicht »annähernd den gesamten Handel« ein. Darüber hinaus ist es asymmetrisch – Australiens Zugang zum amerikanischen Markt ist eingeschränkter als im umgekehrten Fall.

Die Studie beschäftigt sich zunächst mit einigen konzeptionellen Aspekten und analysiert die Vor- und Nachteile bilateraler Freihandelsabkommen. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang

den sogenannten Ursprungsregeln zu, denn sie haben zweierlei Konsequenzen: Erstens verursachen sie zusätzliche Kosten für Hersteller. Während der Abbau von Zöllen die Kosten des Handels reduziert, werden sie durch die geforderte Anwendung von Ursprungsregeln erhöht. Zweitens wird die transnationale Produktion erschwert. Um ein Produkt innerhalb der Freihandelszone zollfrei handeln zu können, muss auf Vorprodukte aus den teilnehmenden Ländern zurückgegriffen werden. Dies beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf Drittmärkten.

In weiteren Kapiteln werden die bilateralen Vereinbarungen Australiens, Singapurs und Thailands analysiert. Bei näherer Betrachtung erweisen sich diese Präferenzabkommen insofern als fragwürdig, als sie keinen bedeutenden Beitrag zur Handelsliberalisierung leisten. Bilaterale Freihandelszonen sind – im Vergleich zu multilateraler Regulierung in der WTO oder plurilateralen regionalen Abkommen wie der Europäischen Union – nur die drittbeste Lösung für ein zentrales Problem der internationalen Wirtschaftsbeziehungen: die Regulierung des Handels. Ein Netzwerk bilateralen Präferenzabkommen schafft wohlfahrtsmindernde parallele Regulierungswelten.

Welche Konsequenzen haben diese Erkenntnisse für die europäische Außenhandelspolitik? Die Europäische Union könnte – wie dies etwa der Bundesverband der deutschen Industrie fordert – mit den Ländern Südost- und Ostasiens eine Freihandelszone vereinbaren. Dies wäre indessen keine kluge, weit-sichtige Politik. Denn die EU würde mit solchen Maßnahmen den Zerfall der multilateralen Ordnung fördern, die gerade kleineren und mittelständischen Unternehmen den direktesten Zugang zum Weltmarkt gewährt. Außerdem wäre es bei einem Aus-scheren Europas auf mittlere Sicht unmöglich, die WTO zu einem Baustein von Weltordnungspolitik (Global Governance) weiterzuentwickeln. Die Studie zeigt, dass der Nutzen bilateralen Präferenzabkom-men mit deren zunehmender Verbreitung nicht steigt, sondern sinkt. Europa würde also nicht nur der WTO, sondern letzten Endes seinen eigenen Interessen schaden.

Gleichwohl kann und soll die EU den Trend zu bilateralen Abkommen weder ignorieren noch ledig-lich passiv beobachten. Gerade vor dem Hintergrund der akuten Gefahr einer Unterminierung der WTO ist es sinnvoll, in anderen Regionen der Welt um Bünd-nispartner zu werben, die sich an dem Bemühen um eine Stärkung der heutigen Handelsordnung betei-ligen. Potentielle Partner sind gegenwärtig eher in

den Hauptstädten asiatischer Staaten als in Washing-ton zu finden. Die EU sollte eine Initiative starten, die es weniger attraktiv macht, die WTO durch bilate-rale Abkommen zu unterminieren. Denkbare Maß-nahmen wären:

- ▶ Eine deutliche Stärkung der Mechanismen zur Überwachung bilateralen Abkommen. Gemäß Artikel 24 des GATT-Vertrages sind Präferenz-abkommen zulässig, wenn »annähernd der gesamte Handel« liberalisiert wird. Die Einhaltung dieser Bestimmung wird bislang aber kaum überprüft. Bundesregierung und EU-Kommission sollten sich in diesem Sinne für eine ernsthafte Überprüfung von Freihandelsabkommen einsetzen.
- ▶ Eine Initiative, die darauf abzielt, neue Präferenz-abkommen gemäß Artikel 24 des GATT-Vertrages nur noch für Entwicklungs- und Schwellenländer zuzulassen. Sämtliche OECD-Länder müssten auf den Abschluss neuer bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen verzichten. Ausnahmen sollte es für Zollunionen geben, die aus handels-politischer Sicht sehr viel unproblematischer sind als Freihandelszonen. Eine solche Initiative könnte von Deutschland im Rahmen der Präsidenschaften der G 8 und des Europäischen Rats im Jahr 2007 vorangetrieben werden.

Einleitung

Der Charakter des Regionalismus in der asiatisch-pazifischen Region wandelt sich seit einigen Jahren unübersehbar. Während sich bis zur Jahrhundertwende die meisten Länder der Region auf die Teilnahme am multilateralen Handelsregime konzentrierten, findet heute eine Neuausrichtung auf bilaterale Freihandelsabkommen statt. Fast alle Staaten der asiatisch-pazifischen Region haben den Kurs ihrer Handelspolitik geändert. Bilaterale Handelsabkommen werden auch in anderen Teilen der Welt abgeschlossen, aber nirgendwo sonst sind die Befürworter des Bilateralismus so aktiv wie im asiatisch-pazifischen Raum.¹

Die Gründe hierfür sind auf mehreren Ebenen zu suchen. Ein wesentlicher Faktor ist die Enttäuschung über die schleppende Weiterentwicklung der asiatisch-pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC). Nicht minder wichtig ist die Orientierung asiatischer Länder an der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, die vermehrt bilaterale und regionale Präferenzabkommen abschließen.² Die Zunahme bilateraler Präferenzabkommen ist die wichtigste Veränderung in den intergouvernementalen Beziehungen im asiatisch-pazifischen Raum seit der Asienkrise.³ In dieser schweren Wirtschafts- und Finanzkrise sind die Schwächen existierender Institutionen aufgedeckt worden, vor allem der APEC und der südostasiatischen ASEAN.⁴ Seitdem ist ein Trend sowohl zu monetärem Regionalismus, der in dieser Studie nicht untersucht wird, als auch zu bilateralen Präferenzabkommen zu erkennen.⁵

Oberflächlich gesehen lässt sich dieser Trend damit erklären, dass sich der Handel aus Sicht der Staaten durch bilateral vereinbarte Maßnahmen viel schneller liberalisieren lässt, als es im multilateralen Regime möglich wäre, das heißt innerhalb des Regelwerks der Welthandelsorganisation. Bei näherer Betrachtung erweist sich diese Erklärung aber als nicht stichhaltig. Bilateralismus muss nämlich nicht nur am Vergleichsmaßstab existierender multilateraler Regime beurteilt werden, sondern auch im Vergleich zu unilateraler Liberalisierung des Außenhandelsregimes eines Landes. Eine Volkswirtschaft kann Zölle und andere Handelsbeschränkungen aus eigener Initiative abbauen. Sehr viele ökonomische Vorteile einer solchen Handelsliberalisierung stellen sich rasch ein und ohne dass zuvor darüber mit anderen Staaten hätte verhandelt werden müssen: Niedrigere Preise für Importe – und damit sowohl billigere Vorprodukte und Investitionsgüter als auch billigere Konsumgüter – können durch unilaterale Handelsliberalisierung sehr kurzfristig realisiert werden.⁶

In dieser Studie soll der Nutzen bilateraler Handelsabkommen analysiert werden. Dies erfordert die Kenntnis sowohl der Vorteile als auch der Kosten derartiger Vereinbarungen. Da beide Faktoren auf abstrakt-theoretischer Ebene nicht vollkommen erfasst werden können, soll auch das Kleingedruckte einiger Handelsabkommen in der asiatisch-pazifischen Region Berücksichtigung finden. Die Frage muss gestellt werden, ob Freihandelsrhetorik und Realität derartiger Abkommen nicht sehr weit auseinanderklaffen.

Da der Rahmen dieser Studie begrenzt ist, wurden drei signifikante Fälle ausgewählt. Zunächst soll das Abkommen zwischen Australien und den USA (Australia–United States Free Trade Agreement – AUSFTA) betrachtet werden. Dieses erste Freihandelsabkommen Australiens mit einem anderen OECD-Land, abgesehen vom Nachbarstaat Neuseeland, ist zugleich auch das wichtigste Freihandelsabkommen

¹ Peter John Lloyd, »New Bilateralism in the Asia-Pacific«, in: *The World Economy*, 25 (September 2002) 9, S. 1279–1296 (1282).

² Gary Clyde Hufbauer/Yee Wong, *Prospects for Regional Free Trade in Asia*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, Oktober 2005 (Working Paper Series, WP 05-12), S. 279.

³ John Ravenhill, »The New Bilateralism in the Asia Pacific«, in: *Third World Quarterly*, 24 (2003) 2, S. 299–317 (300).

⁴ David Camroux, »Die ASEAN vor dem Ende«, in: *Le Monde Diplomatique*, Februar 2001, S. 7.

⁵ Heribert Dieter/Richard Higgott, »Exploring Alternative Theories of Economic Regionalism: From Trade to Finance in Asian Co-operation?«, in: *Review of International Political Economy*, 10 (August 2003) 3, S. 430–455.

⁶ Im asiatisch-pazifischen Raum haben Australien und Neuseeland nach 1983 bzw. 1984 eine solche Politik der unilateralen Zollsenkungen verfolgt. Singapur und Hongkong liefern weitere Beispiele für einseitige, unilaterale Handelsliberalisierung.

Übersicht 1

Bilaterale Freihandelsabkommen im asiatisch-pazifischen Raum (Mitte 2005)

<i>Teilnehmende Länder</i>	<i>Jahr der Unterzeichnung/Inkrafttreten</i>
Australien–Neuseeland	1983/1983
Neuseeland–Singapur	2000/2001
Japan–Singapur	2002/2002
Australien –Singapur	2003/2003
Singapur–USA	2003/2004
Chile–Südkorea	2003/2004
China–Macao	2003/2004
China–Hongkong	2003/2004
China–Thailand*	2004/2004
Indien–Thailand	2004/2004
Australien–Thailand	2004/2005
Australien–USA	2004/2005
Japan–Mexiko	2004/2005
Neuseeland–Thailand	2004/2005
Japan–Thailand	2004/2005
<i>Bilaterale Abkommen im Verhandlungsstadium</i>	
Australien–China	Kanada–Singapur
Australien–Japan	Malaysia–Neuseeland
Australien–Malaysia	Malaysia–Pakistan
China–Indien	Mexiko–Singapur
China–Neuseeland	Panama–Singapur
Hongkong–Neuseeland	Peru–Singapur
Indien–Singapur	Peru–Thailand
Indonesien–Japan	Singapur–Sri Lanka
Japan–Malaysia	Südkorea–Mexiko
Japan–Philippinen	Südkorea–Singapur
Japan–Südkorea	Thailand–USA

* Vorgezogene Implementierung (*early harvest program*) im Rahmen der ASEAN–China-Freihandelszone.

Quelle: Tubagus Feridhanusetyawan, *Preferential Trade Agreements in the Asia-Pacific Region*, Washington, D.C.: Internationaler Währungsfonds, Juli 2005 (IMF Working Paper WP/05/149).

der USA seit Vollendung der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) in den neunziger Jahren. Zwar haben die USA in den letzten Jahren mehrere Freihandelsabkommen verhandelt, jedoch sind die betroffenen Volkswirtschaften – Jordanien, Bahrain, Chile oder Singapur – meist relativ klein.⁷ Australien mit seinen 20 Millionen Einwohnern hingegen ist eine vergleichsweise große, entwickelte Volkswirtschaft, sein Bruttoinlandsprodukt (BIP) beziffert sich auf über

600 Milliarden amerikanische Dollar (2004). Das Freihandelsabkommen mit den USA wurde in Australien kontrovers diskutiert, doch fanden die geltend gemachten Einwände kaum Eingang in den Vertrag. Das Abkommen, Beispiel einer Nord-Nord-Freihandelszone, wird nicht nur Auswirkungen auf den Handel mit Gütern, sondern auch auf den Handel mit Dienstleistungen haben. Ferner zeigt es, dass sich durch den Bilateralismus die Streitschlichtung von der multilateralen auf die bilaterale Ebene verlagern kann.

AUSFTA ist seit dem 1. Januar 2005 in Kraft. Die für die ersten acht Monate erhobenen Daten zeigen, dass sich der bilaterale Handel nach Inkrafttreten des Abkommens stark unterdurchschnittlich entwickelt hat.

⁷ Nach Einschätzung von Gordon ist die Hinwendung Washingtons zu bilateralen Abkommen sogar der wichtigste Faktor zur Erklärung des Bilateralismus: Bernhard K. Gordon, »Asia's Trade Blocs Imperil the WTO«, in: *Far Eastern Economic Review*, November 2005, S. 5–10 (9).

Sie stützen zudem die These, dass bilaterale Präferenzabkommen internationalen Handel eher erschweren als erleichtern.

Der zweite zu untersuchende Fall ist Singapur, der wohl aktivste Verfechter bilateraler Handelsabkommen in der asiatisch-pazifischen Region. Singapur hat nicht nur Abkommen mit Australien, Neuseeland und den Vereinigten Staaten getroffen, sondern auch ein Freihandelsabkommen mit Japan, das dem multilateralen Regime länger als die meisten anderen Länder der Region Vorrang gegeben hatte. Singapur ist ein besonders interessanter Fall: Das Land hat seit langem eines der liberalsten Handelsregime aller 149 WTO-Mitgliedstaaten. Da Singapur als Handelsdrehscheibe für die gesamte südostasiatische Region fungiert, sind dort traditionell Zölle eher niedrig und andere Importbeschränkungen gering. Folglich waren kaum wirtschaftliche Vorteile von einer Liberalisierung seines Importregimes zu erwarten. Während Singapur ein klares Motiv in der Sicherung des Zugangs zum amerikanischen Markt hatte, sind die Beweggründe der USA weniger offensichtlich: Da keine bedeutenden Zölle existierten, spielten andere Faktoren, insbesondere der Handel mit Dienstleistungen, offenbar eine wichtigere Rolle.

Drittens sollen Thailands Initiativen analysiert werden. Thailand, das auf seine Weise ebenso ein Pionier bilateraler Handelsabkommen ist wie Singapur, hat von einer vorzeitigen, erstaunlich raschen Implementierung einiger Elemente des ASEAN-China-Freihandelsabkommens (*early harvest program*) profitiert. Zudem hat es Vereinbarungen mit Australien, Neuseeland und Japan getroffen und verhandelt derzeit über ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten. Die Abkommen mit Japan und den USA zeigen, dass Freihandelsvereinbarungen häufig eine protektionistische Dimension haben, weil wichtige Sektoren ausgeklammert bleiben. Die Präferenzabkommen ohnedies innewohnende Gefahr einer Wohlfahrtsminderung wird dadurch weiter erhöht.

Vor der Analyse dieser drei Fälle soll im nächsten Kapitel kurz die Logik bilateraler Handelsabkommen dargelegt, sollen ihre Vor- und Nachteile diskutiert werden. Sind diese Abkommen positionelle Güter und verlieren sie als solche ihren Nutzen, wenn mehr und mehr Länder sie implementieren? Alle Freihandelsverträge erfordern Ursprungsregeln und -zeugnisse. Produkte ohne Ursprungsnachweis können innerhalb eines bilateralen Freihandelsabkommens nicht zollfrei gehandelt werden. Doch worin genau bestehen die Konsequenzen von Ursprungsregeln und -zeugnissen?

In der Schlussbetrachtung werden die Befunde zusammengefasst und Empfehlungen zur Verbesserung der Regeln für bilaterale Abkommen unter dem Dach der WTO gegeben.

Den Überlegungen dieser Studie liegt die Annahme zugrunde, dass die Liberalisierung des internationalen Handels zu Wohlfahrtsgewinnen führt. Diese Annahme ist indessen umstritten. Die möglichen negativen Konsequenzen von Freihandel für eine Gesellschaft sollten keineswegs übersehen werden. Der amerikanische Ökonom Paul Samuelson hat im Jahr 2004 in einem aufsehenerregenden Beitrag David Ricardos Theorem komparativer Kostenvorteile in Frage gestellt. Samuelson wies darauf hin, dass Produktivitätszuwächse in weniger entwickelten Ländern dazu führen könnten, dass Industrieländer ihre Wettbewerbsvorteile durch eine Verschiebung der »terms of trade« einbüßen könnten. Im Ergebnis wären ganze Gesellschaften und nicht nur einzelne Gruppen, etwa ungelernete Arbeitnehmer, von Freihandel negativ betroffen.⁸ Gleichwohl werde ich in dieser Studie den Annahmen der neoklassischen Handelstheorie folgen und unterstellen, dass Freihandel und internationale Arbeitsteilung für eine Volkswirtschaft grundsätzlich vorteilhaft sind.

Die zweite Annahme betrifft die Bedeutung der Welthandelsorganisation. Ich unterstelle in dieser Studie, dass die multilaterale Handelsordnung bilateralen und regionalen Abkommen überlegen ist. Nur eine multilaterale Regulierung kann die Transaktionskosten des Handels mit Waren und Dienstleistungen (nahezu) weltweit senken. In der WTO verfügen alle 149 Mitgliedsländer über Sitz und Stimme. Jedes einzelne Land kann eine Einigung durch ein Veto verhindern. Dies macht die Verhandlungen in der WTO zweifellos schwierig, andererseits aber besitzen die in der WTO getroffenen Vereinbarungen ein hohes Maß an Legitimität. Der außerordentlich

⁸ Paul Samuelson, »Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization«, in: *Journal of Economic Perspectives*, 18 (Sommer 2004) 3, S. 135–156. Für eine ausführlichere Diskussion der Nachteile von Freihandel siehe etwa Steve Dowrick/Jane Golley, »Trade Openness and Growth. Who Benefits?«, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 20 (2004) 1, S. 38–56; Matthias Lutz, *Globalisation, Convergence and the Case for Openness in Developing Countries: What Do We Learn from Open Economy Growth Theory and Empirics?*, University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), 2001 (CSGR Working Paper 72/01), im Internet unter <<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgtr/research/workingpapers/2001/wp7201.pdf>>.

wichtige Streitschlichtungsmechanismus der WTO ist, wie ich im folgenden noch zeigen werde, bilateraler Streitschlichtung deutlich überlegen. In wachsendem Maße sorgen Entwicklungs- und Schwellenländer – allen voran Brasilien – für die Durchsetzung von Regeln, die für alle WTO-Mitgliedsländer vereinbart wurden. In bilateralen Abkommen ist dies wesentlich schwieriger, wenn überhaupt, zu bewerkstelligen.

Natürlich kann man die WTO für eine Reihe von negativen Entwicklungen verantwortlich machen. Dabei sollte aber differenziert werden zwischen der Regulierung von Handel in der WTO und den (unerwünschten) Konsequenzen des Freihandels. Die WTO ist nicht verantwortlich für die Folgen der Globalisierung, weil die Entscheidung für liberalisierten Handel von den Mitgliedstaaten, nicht aber von der Organisation oder gar dem Generaldirektor getroffen wurde. Entschieden wird mithin nicht in Genf, sondern in den Hauptstädten der Mitgliedsländer.⁹ Wenngleich in dieser Studie die Arbeit der WTO grundsätzlich positiv bewertet wird, steht außer Frage, dass die Entscheidungsfindung in der WTO verbessert werden kann.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sicherheitspolitische Fragestellungen in dieser Studie nicht behandelt werden. In der Diskussion über bilaterale Handelsabkommen wird gelegentlich darauf hingewiesen, diese dienten der Festigung von sicherheitspolitischer Kooperation zwischen Bündnispartnern. Beispielsweise hat Dan Blumenthal die Bedeutung von AUSFTA für die sicherheitspolitische Kooperation zwischen Australien und den USA herausgestrichen.¹⁰ Auch bei anderen Abkommen der USA mit Ländern im asiatisch-pazifischen Raum haben sicherheitspolitische Überlegungen zweifellos eine Rolle gespielt, die indes schwer zu bemessen ist. Zahlreiche Länder in

dieser Region möchten die traditionellen sicherheitspolitischen Bindungen zu Washington nicht gefährden. Dieses Interesse würde indes Abkommen mit anderen Ländern nicht erklären, zu denen keine nennenswerten sicherheitspolitischen Bindungen bestehen. Aus diesem Grunde werden in der Studie ausschließlich wirtschaftliche Dimensionen beleuchtet.

⁹ Unbestritten gibt es eine Hierarchie zwischen den Mitgliedstaaten.

¹⁰ Dan Blumenthal, *Strengthening the U.S.-Australian Alliance: Progress and Pitfalls*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, April-Mai 2005 (Asian Outlook), S. 6. Blumenthal glaubt sogar, dass der Aufstieg Australiens zu einem Akteur von globaler Bedeutung (*a global power player*) aus dem australisch-amerikanischen Abkommen resultiert. Diese Einschätzung ist indessen wenig plausibel: Australien ist eine regionale Macht und seine Beteiligung etwa am Kooperationsforum asiatisch-pazifischer Notenbanken (Executives' Meeting of East Asia-Pacific Central Banks – EMEAP) fand trotz, nicht wegen der engen Bindung Canberras an Washington statt. Vgl. hierzu ausführlicher Heribert Dieter, »Monetary Regionalism and Financial Markets«, in: Heribert Dieter (Hg.), *Report on East Asian Integration*, Paris, Januar 2006 (Notre Europe, Studies and Research, Nr. 47), S. 26–56.

Vor- und Nachteile bilateraler Handelsabkommen

In der asiatisch-pazifischen Region markierte die Finanzkrise von 1997 und 1998 einen Wendepunkt. Seither haben sich die Strategien zur Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen verändert, sowohl im Handel als auch im Finanzsektor. Vor 1997 lag der Schwerpunkt auf multilateralen Organisationen, das heißt auf dem Internationalen Währungsfonds und der Welthandelsorganisation. Heute sind zwei Trends zu erkennen: monetärer Regionalismus im Finanzsektor und Bilateralismus im Handel.¹¹ Im Handel ist die Veränderung sichtbarer als im Finanzsektor, wo der Trend bislang noch relativ schwach wirkt.¹² Bilaterale Handelsabkommen schießen in Ostasien wie Pilze aus dem Boden. China hat beispielsweise mit 25 Ländern Freihandelsabkommen abgeschlossen bzw. verhandelt derzeit darüber – vor drei Jahren gab es noch kein einziges.¹³

Die konventionelle regionale Integration, das heißt Freihandelszonen und Zollunionen mit mehr als zwei teilnehmenden Ländern, befindet sich in der Region auf dem Rückzug. Insbesondere die asiatisch-pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) zeigt nicht mehr die Dynamik der frühen neunziger Jahre. Die APEC wurde nach der Erweiterung um die Russische Föderation in den neunziger Jahren zu groß, um noch effizient arbeiten zu können. Darüber hinaus leidet sie darunter, dass asiatische Akteure die USA in dieser Organisation als zu dominant empfinden. Deshalb werden sowohl viele bilaterale Handelsabkommen im asiatisch-pazifischen Raum als auch das sich derzeit entwickelnde währungspolitische Kooperationsarrangement ohne US-Teilnahme implementiert. Erwähnenswerte Ausnahmen sind das australisch-amerikanische und das amerikanisch-singapurische Freihandelsabkommen, die beide an späterer Stelle untersucht werden (vgl. S. 17ff und S. 26f).

Die derzeitige Welle bilateraler und anderer Präferenzhandelsabkommen hat schwerwiegende Konsequenzen für die WTO. Im Jahr 2005 wurde zum ersten

Mal mehr Handel im Rahmen von Präferenzabkommen abgewickelt als unter der Meistbegünstigungsklausel, dem Artikel 1 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT).¹⁴ Die Meistbegünstigungsklausel (*most-favoured-nation clause*) ist zu einer »least-favoured-nation clause« degeneriert, wie der amerikanische Handelsökonom Jagdish Bhagwati proklamiert hat. Insbesondere die Europäische Union hat einen problematischen Trend in Gang gesetzt. Obwohl die EU in den letzten Jahren keine Freihandelsabkommen implementiert hat, trug sie durch eine Reihe von zum Teil überlappenden Initiativen zur Unterminierung des multilateralen Regimes bei. Als Resultat des allgemeinen Präferenzsystems, der »Alles außer Waffen«-Initiative (Everything-But-Arms) und zahlreicher Freihandelsabkommen handelt die EU mit nur noch 10 von 149 WTO-Mitgliedstaaten unter der Meistbegünstigungsklausel.¹⁵

Mehr als 300 Freihandelsabkommen und einige Zollunionen existieren heute bzw. werden derzeit ausgehandelt. Bis vor einigen Jahren hat die gesamte asiatisch-pazifische Region dazu keinen Beitrag geleistet, Länder wie Japan und Südkorea galten als standhafte Unterstützer des multilateralen Regimes. Dies hat sich jedoch dramatisch gewandelt: Da zum einen der Impetus für bilaterale Vereinbarungen fortbesteht und weil zum anderen einige Länder diese Abkommen nutzen, um ihre wirtschaftliche und politische Stellung in der Region auszubauen, will kein Land der asiatisch-pazifischen Region den aktuellen Trend verpassen.

¹⁴ Obwohl das GATT-Sekretariat nicht mehr existiert und durch die WTO ersetzt wurde, stellt der GATT-Vertrag – in seiner 1994er Fassung – weiterhin die rechtliche Basis des multilateralen Handelsregimes dar. Das Allgemeine Abkommen für den Handel mit Dienstleistungen (GATS) reguliert Dienstleistungen, einschließlich Finanzdienstleistungen.

¹⁵ Dies sind die Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, China, Japan, Neuseeland, Hongkong, Singapur, Taiwan und Südkorea. Vgl. World Trade Organization, *The Future of the WTO. Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, Genf: WTO, 2004, S. 21. Die gewährten Präferenzen variieren jedoch zwischen den verschiedenen Präferenzabkommen sehr deutlich.

¹¹ Dieter/Higgott, »Exploring Alternative Theories of Economic Regionalism« [wie Fn. 5].

¹² Heribert Dieter, *Die Zukunft der Globalisierung. Zwischen Krise und Neugestaltung*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, S. 302–317.

¹³ *The Wall Street Journal*, 3.10.2005, S. 1.

Bilaterale Handelsabkommen als positionelle Güter

Ein wichtiger Aspekt bilateraler Handelsabkommen erschließt sich, wenn man bilaterale Abkommen als positionelle Güter ansieht. Laut Fred Hirsch verliert ein positionelles Gut seinen Nutzen, wenn andere dasselbe Gut gebrauchen.¹⁶ Der Gebrauch eines Autos beispielsweise hat einen höheren Nutzen, wenn nur wenige andere sich seiner bedienen. Sobald sehr viele Menschen ein Auto gebrauchen, nimmt der Nutzen des Autofahrens rapide ab, weil auf den Straßen Staus entstehen.

Bilaterale Handelsabkommen können ebenfalls positionelle Güter sein. Ein bilaterales Freihandelsabkommen könnte für ein einzelnes Land dann vorteilhaft sein, wenn darin sein Marktzugang weniger eingeschränkt wird, als er im WTO-Regelwerk für alle anderen Länder wäre. Hätte Singapur zum Beispiel als einziges Land ein Freihandelsabkommen mit den USA geschlossen, würde ihm daraus ein Vorteil erwachsen. Würden alle anderen WTO-Mitgliedstaaten ein ähnliches Freihandelsabkommen mit den USA abschließen, würde sich für sie kein zusätzlicher Nutzen ergeben, während die Nachteile der Freihandelsabkommen fortbestünden: Alle Länder hätten dann Zugang zum amerikanischen Markt, müssten aber Ursprungsregeln und Ursprungszertifikate anwenden.

Mit anderen Worten: Je mehr Länder bilaterale Vereinbarungen eingehen, desto begrenzter ist deren Nutzen. Frühstarter haben Vorteile, solange andere Länder nicht zu ihnen aufschließen und ebenfalls bilaterale Vereinbarungen treffen. Legt man ein Szenario zugrunde, in dem alle WTO-Mitgliedstaaten ein Freihandelsabkommen mit den USA abgeschlossen hätten, wäre der ökonomische Nutzen jedes einzelnen Abkommens – verglichen mit der multilateralen Alternative – gering.¹⁷ Je mehr bilaterale Abkommen abgeschlossen werden, desto geringer der Umfang der darin gewährten Präferenzen.¹⁸ Nur wenn die USA ein protektionistisches Handelsregime unter WTO-Regeln hätten und ein signifikant offeneres bilaterales

Regime, würde ein Vorteil fortbestehen. Allerdings könnte der abnehmende Nutzen bilateraler Abkommen im Laufe der Zeit wieder zu einer Stärkung der multilateralen Ordnung führen.

Ein kurzer Blick auf existierende bilaterale und regionale Vereinbarungen legt zudem die Vermutung nahe, dass anhaltende Vorteile aus Freihandelsabkommen nicht ausnahmslos realisiert werden können. Beispielsweise gibt es fortwährend Auseinandersetzungen zwischen den USA und Kanada über die Implementierung des NAFTA-Freihandelsabkommens. Kanada hat die USA mehrfach wegen protektionistischer Politiken in einigen Sektoren verklagt – Bauholz ist ein prominentes Beispiel –, ohne dass es in der Lage gewesen wäre, vollständigen Freihandel innerhalb der NAFTA durchzusetzen.¹⁹

Die Regulierungen im NAFTA-Vertrag gehen im Prinzip über die WTO-Bestimmungen noch hinaus. Anders als in der WTO kann in der NAFTA die Rückzahlung von Zöllen eingefordert werden. Im Bauholzstreit verweigern die USA aber genau diese Zahlung.²⁰ Auch in AUSFTA gibt es – wie in der NAFTA – im Prinzip die Möglichkeit monetärer Kompensation.²¹ Der amerikanisch-kanadische Streit über Bauholz zeigt aber sehr deutlich, dass ein Regelwerk nur in dem Maße Geltungskraft besitzt, wie die Bereitschaft besteht, es einzuhalten. Der Streit unterstreicht insofern die Bedeutung multilateraler Streitschlichtung. Vor der Schaffung der WTO im Jahr 1995 konnte die Schlichtung eines Streits durch jene Partei blockiert werden, die illegaler Praktiken angeklagt war. Dies hat sich geändert. Heute ist die WTO eine der wenigen multilateralen Organisationen, in denen kleine Länder gegen die EU oder die USA Klage erheben können und die Chance haben, Recht zu bekommen, selbst wenn das Urteil einige Jahre auf sich warten lassen mag. Keine Partei besitzt eine Möglichkeit, das Streitschlichtungsverfahren der WTO zu blockieren.

¹⁶ Vgl. Fred Hirsch, *Die sozialen Grenzen des Wachstums*, Reinbek 1980.

¹⁷ Alvin Hilaire/Yongzheng Yang, »The United States and the New Regionalism/Bilateralism«, in: *Journal of World Trade*, 38 (2004) 4, S. 603–625 (622).

¹⁸ Philippa Dee, »The Australia–US Free Trade Agreement: An Assessment«, Canberra: Australia–Japan Research Centre, 2005 (Pacific Economic Papers, Nr. 345), im Internet unter <<http://apseg.anu.edu.au/pdf/pep/pep-345.pdf>>, S. 38.

¹⁹ Kanada und die USA streiten sich seit Jahrzehnten über Bauholz. Vom Jahr 2001 an hat sich der Konflikt jedoch verschärft. Amerikanische Bauholzproduzenten haben argumentiert, dass die Gebühren, die die kanadische Bundesregierung sowie die Provinzregierungen auf die Holzgewinnung auf staatseigenem Land erheben, unter das marktübliche Niveau fallen und daher illegale Subventionen darstellen. Vgl. Daniel Ikenson, *America's Credibility Goes 'Timber!'*, Washington, D.C.: Center for Trade Policy Studies, 28.10.2005 (Free Trade Bulletin, Nr. 20), <<http://www.freetrade.org/pubs/FTBs/FTB-020.html>>, S. 1f (eingesehen am 7.11.2005).

²⁰ Ikenson, ebd., S. 5.

²¹ Dee, »The Australia–US Free Trade Agreement« [wie Fn. 18], S. 13.

Die Implementierung des Streitschlichtungsmechanismus in der WTO war nicht nur ein Meilenstein auf dem Weg zur Schaffung eines regelbasierten internationalen Handelssystems, sie kann gleichzeitig auch als einer der wenigen Bausteine für globale Regulierung angesehen werden.

Der kanadisch-amerikanische Streit um Bauholz zeigt, dass eine Verlagerung der Streitschlichtung auf die bilaterale Ebene eine Verschlechterung darstellt. In vielen bilateralen Arrangements gibt es eine Option auf entweder bilaterale oder multilaterale Streitschlichtung. Es ist offenkundig, dass ein bilaterales Verfahren dem mächtigeren Partner viele Möglichkeiten bietet, seine Interessen durchzusetzen. Hierarchie und Macht – Faktoren, die im internationalen Handel nie ganz fehlen – spielen in bilateralen Handelsabkommen eine größere Rolle als in der multilateralen Regulierung. Die Existenz einer Alternative zum WTO-Streitschlichtungsverfahren bietet den mächtigeren Ländern eine zusätzliche Option, für schwächere Länder ist sie jedoch ein Nachteil. In WTO-Streitschlichtungsverfahren können schwächere Länder Koalitionen bilden und dadurch ihre Verhandlungsmacht stärken.²² In bilateraler Streitschlichtung ist ihnen dies verwehrt.

Doch nicht nur in der NAFTA zeigen sich die Nachteile bilateraler Streitschlichtung. In den vergangenen Jahren wurden innerhalb und außerhalb der WTO zwei vergleichbare Fälle verhandelt, die die Bedeutung von multilateraler Streitschlichtung unterstreichen. Der erste Fall betrifft Peru, die Europäische Union und die Etikettierung (*labelling*) von Sardinen. Die EU beschränkte den Verkauf von Sardinen, die vor Peru gefangen wurden, mit der Begründung, nur Mittelmeer-Sardinen dürften als solche bezeichnet werden. Peru zog vor die WTO, gewann den Fall und darf jetzt seine Sardinen – unter der Bezeichnung »Pazifische Sardinen« – in der EU verkaufen.²³ Obwohl nur Peru diesen Disput mit der EU hatte, nahmen Chile, Ecuador, Kanada, Kolumbien, Venezuela und die USA als Beobachter an dem Verfahren teil und erhöhten so dessen Transparenz. Peru bekam zudem Rechtsberatung durch das Beratungszentrum für WTO-Recht, das seine Dienstleistungen ausschließlich Entwicklungsländern anbietet und das wesentliche Teile

seines Stiftungskapitals von neun europäischen Ländern erhalten hat.²⁴

Ein vergleichbarer Fall betrifft das bilaterale Handelsabkommen zwischen Vietnam und den USA. Mit diesem Abkommen aus dem Jahr 2001 erlangte Vietnam, das noch kein WTO-Mitglied ist, im Handel mit den USA den Status der Meistbegünstigung, das heißt Vietnam hatte den gleichen Zugang zum US-Markt wie jedes WTO-Mitgliedsland. Nach Abschluss des Abkommens stieg der Gesamtumfang in den USA abgesetzter vietnamesischer Welse (*catfish*) von 5 Millionen Pfund im Jahr 1999 auf 34 Millionen Pfund (2002) an. Die amerikanische Vereinigung der Welsfischer setzte sich daraufhin für Beschränkungen der Importe vietnamesischer Welse ein. Der erste Schritt war die Auflage, vietnamesische Welse künftig nicht mehr als »catfish«, sondern unter der Bezeichnung »basa« oder »trafish« zu vermarkten. Als die Verkaufszahlen von »basa« und »trafish« nicht sanken, wurde ein Anti-Dumping-Verfahren angestrengt. Da die amerikanische Anti-Dumping-Gesetzgebung jedoch nur Verfahren vorsieht, bei denen um den Preis gleichartiger Produkte (*like-products*) gestritten wird, mussten folgerichtig »basa« und »tra« wieder in Welse verwandelt werden. Selbst das Handelsministerium verlor den Überblick und sprach nur noch von »certain frozen fish fillets from Vietnam«.²⁵ Vietnam, das teure amerikanische Anwälte bezahlen musste, verlor am Ende nicht nur das Bezeichnungs-, sondern auch das Anti-Dumping-Verfahren. Außerhalb der WTO-Streitschlichtung hatte das Land keine Chance, seine Rechtsauffassung durchzusetzen. Die beiden Fälle unterstreichen die Nachteile, die mit einer Streitschlichtung im Rahmen bilateraler Abkommen verbunden sind, und zugleich die Vorteile der multilateralen Regulierung.

Eine weitere Schwachstelle von Freihandelsabkommen, die auch in absehbarer Zeit nicht verschwinden wird, ist die administrative Last, die Ursprungsregeln den betroffenen Ländern aufbürden. Die Nachteile bilateraler Freihandelsabkommen bestehen fort, ihr Nutzen sinkt mit zunehmender Verbreitung dieser Abkommen.

²² Christina L. Davis, »Do WTO Rules Create a Level Playing Field? Lessons from the Experience of Peru and Vietnam«, in: John S. Odell (Hg.), *Negotiating Trade. Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

²³ Davis, ebd.

²⁴ Näheres auf der Internetseite des Advisory Centre on WTO Law (ACWL) unter <<http://www.acwl.ch>>.

²⁵ Davis, »Do WTO Rules Create a Level Playing Field?« [wie Fn. 22].

Hinderliche Ursprungsregeln: Neue nicht-tarifäre Handelshemmnisse?

In einer vollkommen offenen Weltwirtschaft ohne Beschränkungen des Güterverkehrs wären Ursprungsregeln irrelevant, hätte die Feststellung, woher Güter stammten, keinerlei Bedeutung. Das ist unter den heutigen Bedingungen anders. In allen Freihandelszonen gelten Ursprungsregeln. Da die teilnehmenden Länder weiterhin unterschiedliche Außenzölle für ein und dasselbe Produkt erheben, muss die »Nationalität« eines Produkts festgestellt werden. Nur Güter, die innerhalb der Freihandelszone produziert werden, haben Anspruch auf zollfreien Handel. Daher muss es Verfahren geben, die zwischen diesen Gütern und Gütern aus dem Rest der Welt unterscheiden. Das Präferenzsystem wird dadurch kompliziert. Und teuer: Im Durchschnitt werden die Kosten für die Vergabe und Verwaltung von Ursprungszertifikaten auf fünf Prozent des Werts eines Produkts geschätzt.²⁶

In den vergangenen vierzig Jahren hat sich der Gebrauch von Ursprungsregeln bedeutend verändert. In der Phase ihrer Dekolonisierung benutzten viele Entwicklungsländer Ursprungsregeln als Instrumente zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung: mit Hilfe dieser Regeln ließ sich der einheimische Anteil (*local content*) an Produkten erhöhen und konnten sich die jungen Industrien dieser Volkswirtschaften gegen ausländischen Protektionismus schützen. Diese Funktion von Ursprungsregeln ist heute nur noch von geringer Bedeutung. Stattdessen operieren nun entwickelte Länder mit strengen Ursprungsregeln, um ihre einheimischen Industrien zu schützen.²⁷

²⁶ Heribert Dieter, »Präferenzielle Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Hemmnisse für den internationalen Handel?«, in: *Aussenwirtschaft. Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen*, 59 (September 2004) 3, S. 273–303.

²⁷ Bei der Beleuchtung der negativen Konsequenzen von Ursprungsregeln muss berücksichtigt werden, dass die Regeln durch die Zahlung des entsprechenden Zolls leicht umgangen werden können: Dann entfällt die Notwendigkeit, die Herkunft einer Ware zu dokumentieren. Da Spitzenzölle weiterhin Probleme in einigen Sektoren verursachen, etwa im Textilbereich, sollte der protektionistische Effekt von Ursprungsregeln dennoch nicht unterschätzt werden.

Methoden zur Feststellung des Ursprungs

Vorab ist es wichtig zu wissen, dass es zwei Kategorien von Ursprungsnachweisen gibt: nicht-präferentielle und präferentielle. Erstere werden verwendet, um zwischen ausländischen und einheimischen Produkten zu unterscheiden, beispielsweise zu statistischen Zwecken, für Anti-Dumping-Verfahren, zur Erhebung von Ausgleichszöllen oder um Kennzeichnungs- oder Vermarktungsaufgaben zu ermöglichen.²⁸ Die zweite Kategorie kann insofern handelsverzerrend wirken, als sie präferenzbegünstigten Zugang zu einem Markt gewährt.

Ein multipler Ursprung eines Produkts ist bei den geltenden Ursprungsregeln nicht vorgesehen. Vielmehr fordern die Zollregeln, dass ein einziges Ursprungsland festgestellt wird.²⁹ Es gibt vier Methoden, um die »Nationalität« eines Produkts festzustellen, die sich nach folgenden Ursprungskategorien richten: den natürlichen Ursprung und den Ursprung aufgrund von substantieller Verarbeitung, der wiederum in drei Unterkategorien geteilt wird: Veränderung in der Einordnung im Zolltarif, ein Mindestanteil an der Wertschöpfung und besonders festgelegte Produktionsschritte. Sämtliche Verfahren zur Feststellung der Herkunft einer Ware anhand deren substantieller Verarbeitung sind administrativ kompliziert und verteuern den Handel.³⁰

Belege dafür finden sich in Südostasien. In der ASEAN-Freihandelszone (AFTA) haben komplizierte Ursprungsregeln weniger Handelserleichterungen erbracht als erwartet. Zudem gab es erbitterte Auseinandersetzungen zwischen ASEAN-Ländern über die Implementierung und Auslegung der Ursprungsregeln. Hinzu kamen Probleme in der alltäglichen Zollabwicklung:

»Selbst die besten Absichten und Fähigkeiten eines erfahrenen Zollbeamten werden durch unklare und wenig eindeutige Regeln zunichte gemacht, die inadäquat für die Regulierung der intraindustriellen Handelsströme der am schnellsten wachsenden Handelsregion der Welt sind.«³¹

²⁸ Thinam Jakob/Gernot Fiebinger, »Preferential Rules of Origin – A Conceptual Outline«, in: *Intereconomics*, 38 (Mai/Juni 2003) 3, S. 138–146 (138).

²⁹ Ebd., S. 138.

³⁰ Vgl. für eine ausführliche Diskussion: Dieter, »Präferenzielle Ursprungsregeln« [wie Fn. 26].

³¹ Stefan Inama, »The Association of South East Asian Nations – People's Republic of China Free Trade Area: Negotiating beyond Eternity with Little Trade Liberalization?«,

Auch die Praxis anderer Freihandelsabkommen hat erkennen lassen, wie komplex Ursprungsregeln sein können. Das Ursprungsregelwerk der NAFTA erstreckt sich über mehr als 200 Seiten. Es enthält beispielsweise komplizierte Minimalforderungen für den einheimischen Anteil, etwa ein sich auf mindestens 62,5 Prozent belaufender lokaler Wertschöpfungsanteil für Autos.³²

Ursprungsregeln sind besonders hinderlich für ein Land wie Singapur, das bestimmte arbeitsintensive Herstellungsprozesse in Produktionsstätten anderer Länder Südostasiens verlagert.³³ Gleichwohl behaupten die Anhänger von Freihandelsabkommen, dass diese Ursprungsregeln »derzeitige und zukünftige Produktionstrends in Singapur berücksichtigen«.³⁴ Sogar der Ursprungsdokumentation wird bescheinigt, dass sie »die Leichtigkeit der Implementierung in Rechnung stellt und handelserleichternd wirkt«.³⁵ Diese Ursprungsregeln bereiten Unternehmen aber zusätzlichen bürokratischen Aufwand und sind keine Erleichterung des Handels.

Die Ursprungskumulierung

Für eine angemessene Bewertung der Folgen von Präferenzabkommen ist es wichtig zu klären, ob die Kumulierung von Ursprung zwischen unterschiedlichen Freihandelsabkommen möglich ist. Dürfen aus unterschiedlichen Ländern mit Freihandelsabkommen Vorprodukte bezogen und kann dabei trotzdem Ursprung erlangt werden? Ursprungskumulierung heißt, dass Vorprodukte aus mehreren Freihandelszonen bezogen werden dürfen. Sie stellt

in: *Journal of World Trade*, 39 (Juni 2005) 3, S. 559–579 (571f) (eigene Übersetzung). Ähnliche Regeln sollen im ASEAN–China-Freihandelsabkommen verwendet werden. Siehe dazu Jose L. Tongzon, »ASEAN–China Free Trade Area: A Bane or Boon for ASEAN Countries?«, in: *The World Economy*, 28 (Februar 2005) 2, S. 191–210 (193).

³² Vgl. für eine ausführliche Diskussion: Dieter, »Präferenzuelle Ursprungsregeln« [wie Fn. 26].

³³ Deshalb kann das Erfordernis von Ursprungsnachweisen ein Problem darstellen, beispielsweise im Freihandelsabkommen zwischen Singapur und der EFTA. Die darin vereinbarten Ursprungsregeln sind verzwickte. Für einzelne Produkte können mehrere Regeln existieren. Die geforderte minimale lokale Wertschöpfung liegt, abhängig vom Produkt, zwischen 40 und 80 Prozent. Vgl. Linda Low, *Singapore's Bilateral Free Trade Agreements: Institutional and Architectural Issues*, mimeo, 2003, S. 8.

³⁴ Ebd., S. 7.

³⁵ Ebd., S. 8.

deshalb eine wichtige Ausnahme vom Prinzip der Bevorzugung von Produkten dar, die innerhalb eines Freihandelsabkommens hergestellt wurden.³⁶ Die Kumulierung ermöglicht den Bezug und die Herstellung von Vormaterialien in verschiedenen Ländern, ohne dass das Endprodukt beim Eintritt etwa in den Markt der EU den Anspruch auf Präferenzzölle verliert.

Die Europäische Union hat die Schaffung von Freihandelszonen sowohl mit anderen europäischen als auch mit außereuropäischen Ländern aktiv gefördert. Eine Folge waren komplizierte Ursprungsregeln, die transnationale Produktionsprozesse potentiell beeinträchtigen und die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Hersteller schwächen könnten. In dieser Erkenntnis wurde 1997 das PANEURO-System geschaffen, welches Ursprungskumulierung zwischen den Freihandelszonen der EU und der Europäischen Freihandelszone (EFTA) erlaubt. Der Geltungsbereich von PANEURO erstreckt sich heute auf 50 Freihandelsabkommen.³⁷

Welche Formen der Ursprungskumulierung gibt es? Bilaterale Kumulation ist die konventionelle Variante: Sie erlaubt die Verwendung von Zwischenprodukten aus dem Partnerland des Freihandelsabkommens. Diagonale Kumulation erlaubt die Verwendung von Vorprodukten aus allen Ländern, die am Kumulationsarrangement teilnehmen, und kann insofern auch als Ursprungskumulierung zwischen Freihandelszonen bezeichnet werden. Die in der Praxis seltene vollständige Ursprungskumulierung ist noch umfassender, da sie die Verwendung von Zwischenprodukten aus allen Ländern erlaubt.³⁸ Vollständige Kumulation würde jegliche Präferenzabkommen verwässern, da jede Art von Vorprodukt aus jedem Land als Input aus der Freihandelszone verbucht würde.

Außerhalb Europas gibt es bislang nur vereinzelt Versuche, die diagonale Ursprungskumulierung zuzulassen, etwa in Südostasien. Die rasche Zunahme bilateraler und plurilateraler Freihandelsabkommen in der Region würde an sich eine pazifik-weite dia-

³⁶ Jakob/Fiebinger, »Preferential Rules of Origin« [wie Fn. 28], S. 144.

³⁷ Antoni Estevadeordal/Kati Suominen, *Rules of Origin: A World Map and Trade Effects*, Paper prepared for the workshop: »The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Origin in PTA's«, Paris, 23.–24.5.2003, <<http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/actualites/ROO2003/articles/estevadeordal.pdf>>, S. 16 (eingesehen am 17.11.2003).

³⁸ Ebd., S. 5.

gonale Ursprungskumulierung erfordern, zumindest dann, wenn eine Hebung des Wohlstands das Hauptziel der Freihandelsabkommen sein soll.

Für Unternehmen in Asien stellt die Ursprungsproblematik eine Herausforderung mit wachsender Relevanz dar. Transnationale Produktion erfordert es, Vorprodukte weltweit von den billigsten Produzenten zu beziehen. Hat ein bilaterales Freihandelsabkommen eine Begrenzung der Inputs auf die beiden vertragschließenden Länder zur Folge, ist die mögliche Konsequenz eine wohlfahrtsmindernde Umlenkung des Handels. Dies soll am Beispiel des Freihandelsabkommens zwischen Singapur und den USA verdeutlicht werden: Wenn ein Hersteller in Singapur auf Vorprodukte entweder aus Singapur oder den USA zurückgreifen muss, um Ursprung zu erlangen, obwohl der billigste Anbieter beispielsweise in Thailand angesiedelt ist, führt dies – folgt man der neoklassischen Handelstheorie – zu einer Wohlfahrtsminderung.

Da diese Logik auf jede einzelne bilaterale Freihandelszone angewandt werden muss, ist offenkundig, dass diese Regelung die Wettbewerbsfähigkeit von Produzenten in einer Region untergräbt, in der Freihandelsabkommen wie Pilze aus dem Boden schießen. Anstatt ihre Energien auf die Erhöhung der Effizienz zu richten, konzentrieren sich Unternehmen notgedrungen darauf, Ursprung zu erlangen – eine Vergeudung von Ressourcen. Der Einwand, bei zu komplexen Ursprungsnachweisen könnten Zölle gezahlt werden, übersieht, dass es meist zu aufwendig ist, in jedem Einzelfall eine Vergleichsrechnung anzustellen.

Ursprungsregeln und ihre Anwendung müssen bei der Bewertung der Nützlichkeit von Freihandelszonen in Rechnung gestellt werden. Sie machen transnationale Produktionsprozesse zweifellos komplizierter. Die inhärente Notwendigkeit der Dokumentation des Produktionsprozesses erfordert zusätzliche bürokratische Verfahren. Ursprungsregeln können auch zur Handelsumlenkung beitragen, wenn sie Hersteller dazu veranlassen, auf den billigsten Anbieter aus der Freihandelszone zurückzugreifen statt auf den billigsten Anbieter weltweit.

Nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis treten die Nachteile von Ursprungsregeln immer deutlicher zutage. Victor Fung, Vorstandsvorsitzender der größten Exporthandelsfirma in Hongkong, kam in einem Beitrag in der *Financial Times* vom 4. November 2005 zu folgender Einschätzung:

»Das System globaler Produktion ist durch bilaterale Abkommen gefährdet. Diese Gefahr wird am

besten von Unternehmern verstanden, die als erste die Auswirkungen spüren. Zum Beispiel machen sich für Exporteure in Malaysia oder Australien die Nachteile neuer bilateraler Abkommen und vor allem der darin enthaltenen Ursprungsregeln bemerkbar [...]. In jedem neuen bilateralen Abkommen sind neue Ursprungsregeln enthalten, die zudem immer komplexer werden [...]. Während größere Unternehmen hier noch den Überblick behalten können, ist dies für kleinere Unternehmen unmöglich.«³⁹

Ursprungsregeln als unerlässlicher Bestandteil von Freihandelsabkommen tragen jedenfalls nicht dazu bei, internationalen Handel zu erleichtern. Sie können im Gegenteil als protektionistische Instrumente benutzt werden.⁴⁰ Insbesondere schlecht konzipierte Ursprungsregeln sind dazu angetan, den intra-industriellen Handel zu behindern.⁴¹ Selbstverständlich sind die Einschränkungen des internationalen Handels, die von Ursprungsregeln ausgehen, in den verschiedenen Freihandelsabkommen an Zahl und Qualität sehr unterschiedlich. Doch selbst wenn großzügige Grenzen für die Ursprungsfeststellung gewählt werden, bleibt die Belastung durch eine komplexe Administration. Allerdings können Firmen, die nicht willens sind, die Erfordernisse der Ursprungsregeln zu erfüllen, den entsprechenden Zoll zahlen und die Erstellung von Ursprungszertifikaten umgehen, was wiederum den Nutzen des Freihandelsabkommens zunichte machen würde. Bei der anschließenden Betrachtung mehrerer Freihandelszonen werden die von Ursprungsregeln verursachten Probleme sehr deutlich hervortreten.

³⁹ Vgl. Victor Fung, »Bilateral Deals Destroy Global Trade«, in: *Financial Times*, 4.11.2005, S. 15. Auch die asiatisch-pazifische Wirtschaftsorganisation APEC beschäftigte sich bei ihrem Jahrestreffen im November 2005 mit bilateralen Abkommen und diskutierte deren Nachteile (»APEC Admits Dangers of Bilateral Deals«, in: *Financial Times*, 18.11.2005, S. 4).

⁴⁰ Vgl. für eine detaillierte Diskussion: Dieter, »Präferenzielle Ursprungsregeln« [wie Fn. 26].

⁴¹ Vgl. Inama, »The Association of South East Asian Nations« [wie Fn. 31], S. 577.

Der begrenzte Nutzen des australisch-amerikanischen Freihandelsabkommens (AUSFTA)

Das australisch-amerikanische Freihandelsabkommen wurde im Februar 2004 unterzeichnet und trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Nachdem Australien im Jahr 2003 die amerikanische Invasion im Irak unterstützt hatte, wollte Premierminister John Howard offenbar von der Unterstützung profitieren, die er George W. Bushs Regierung hatte zuteil werden lassen. Australien bekam ein Freihandelsabkommen, das aber asymmetrisch zum Vorteil der Amerikaner ausfiel und für die Australier insofern unvorteilhaft war. Das reichere Land, die USA, erhielt einen weniger eingeschränkten Zugang zum australischen Markt, während Canberra einige markante Restriktionen akzeptieren musste.

In den vorangegangenen Jahren hatten die USA Australien bereits zweimal die Schaffung einer Freihandelszone vorgeschlagen.⁴² 1997 wies John Winston Howard, seit 1996 Premierminister, ein Angebot der Clinton-Regierung zurück und begründete die Zurückweisung mit der fehlenden Bereitschaft der USA, ihre Märkte für Zucker, Milchprodukte und Fähen zu öffnen.⁴³ In einem Weißbuch zu Australiens Außenpolitik aus dem Jahr 1997, das den treffenden Titel »Im Nationalen Interesse« trug, äußerte die Regierung John Howards grundlegende Kritik an Präferenzabkommen jedweder Art:

»Besonders besorgniserregend ist die potentielle Fragmentierung des nicht-diskriminierenden Handelssystems, die aus diskriminierenden Arrangements entstehen könnte [...]. Die Regierung wird auch danach streben, die Verhandlungen im multilateralen System zu beschleunigen, um den Anreiz zu verringern, diskriminierende regionale Lösungen für den Marktzugang zu treffen.«⁴⁴

Das gleiche Kabinett Howard, das im Jahr 1997 die Gefahr präferentieller Handelsabkommen erkannt hatte, drängte im Jahr 2004 in veränderter Besetzung auf den Abschluss eines solchen Abkommens. Australia,

das als erstes OECD-Land außerhalb des amerikanischen Kontinents eine Freihandelszone mit den USA bildete, hat sich seit 2000 dem Bilateralismus verschrieben. In Abkehr von seinem früheren Ansatz bemüht sich Australien seither um die Knüpfung eines dichten Netzwerks bilateraler Arrangements, unter anderem mit China, Japan und den ASEAN-Staaten. In einem aktuelleren Weißbuch betont die Regierung Howard die Vorteile des Bilateralismus:

»Die Regierung ist entschlossen, die Vorteile, die die Freihandelsabkommen Australien bieten, pragmatisch auszunutzen. Derartige Abkommen können wichtige Marktzugangsgewinne schneller einbringen als eine multilaterale Runde [...]. Die Freihandelsabkommen, die die Regierung aushandelt, werden umfassend sein und keine Bereiche auslassen, die unsere Partner schwierig finden könnten, wie zum Beispiel die Landwirtschaft.«⁴⁵

John Howards Regierung hat die Politik bilateraler Handelsabkommen nicht initiiert, sich der Kehrtwende zum Bilateralismus aber auch nicht widersetzt. In der australischen Öffentlichkeit wurde intensiv über die Vor- und Nachteile der bilateralen Abmachung mit den USA debattiert. Einige prominente australische Ökonomen kritisierten die Vereinbarung als unzureichend.⁴⁶ Selbst das Verhandlungsteam zeigte sich von dem Text überrascht, den die amerikanische Regierung vorschlug:

»Australiens Unterhändler wussten, wie schwer die Verhandlungen mit den USA sein würden, aber sogar sie waren über das lausige Geschäft überrascht, welches Washington Australien anbot. Dennoch wurde ihre Empfehlung, die Abmachung nicht zu unter-

⁴² Linda Weiss/Elisabeth Thurnbon/John Mathews, *How to Kill a Country: Australia's Devastating Trade Deal with the United States*, Sydney: Allen & Unwin, 2004, S. 6.

⁴³ Ann Capling, *All the Way with the USA. Australia, the US and Free Trade*, Sydney: University of New South Wales Press, 2004, S. 7f.

⁴⁴ Australian Government, *In the National Interest*, Canberra 1997, S. 42 (eigene Übersetzung).

⁴⁵ Australian Government, *Advancing the National Interest*, Canberra 2003, S. 58–59 (eigene Übersetzung).

⁴⁶ Das Centre for International Economics hatte im Auftrag des australischen Außen- und Handelsministeriums eine Studie erstellt, die die Effekte von AUSFTA ermitteln sollte. Die Studie basierte etwa auf der Annahme, dass sämtliche Sektoren, einschließlich der Landwirtschaft, vollständig liberalisiert würden.

Ross Garnaut, Ökonom und langjähriger Berater der Regierungen Hawke und Keating, fand nur Spott für die Studie. Betrachte man ihre Ergebnisse, fühle man sich zum Lachen gereizt. Vgl. ABC online, 4.5.2004, im Internet unter <<http://www.abc.net.au/am/content/2004/s1100916.html>>.

schreiben, durch den Premierminister nicht befolgt, der klar der Auffassung war, dass ein schlechtes Geschäft besser war als gar kein Geschäft.«⁴⁷

Es ist aufschlussreich, die Entwicklungen in den letzten Tagen vor Abschluss des Abkommens zu betrachten. Australische Politiker hatten öffentlich die Erwartung geäußert, dass landwirtschaftliche Produkte, einschließlich Zucker, unter dem Freihandelsabkommen frei handelbar sein würden. Als klar wurde, dass die US-Regierung nicht bereit war, in diesem Segment uneingeschränkten Marktzugang zu gewähren, wollten die australischen Unterhändler den Verhandlungstisch verlassen. Am 7. Februar 2004 riet der australische Handelsminister Mark Vaile Premierminister Howard telefonisch dazu, das Abkommen nicht zu unterschreiben. Howard setzte sich aber über dessen Bedenken hinweg. Am folgenden Tag unterschrieben Mark Vaile und Robert Zoellick, der damalige US-Handelsminister, das australisch-amerikanische Freihandelsabkommen.⁴⁸

Die Wahlen in Australien Ende 2004 bieten eine Teilerklärung dafür, warum das Abkommen geschlossen wurde. Die Vereinbarung erhielt nicht viel Unterstützung von der australischen Labor-Partei, was angesichts der Schwächen der Abmachung nicht überrascht. Premierminister Howard nahm indessen jede Kritik dieser Partei am Abkommen als Beweis für Labors Antiamerikanismus und Labors Unfähigkeit, Australiens Zukunft zu gestalten. Howard argumentierte weiterhin, dass Labor ein unzuverlässiger Partner der USA sein würde.⁴⁹ Ob das Freihandelsabkommen eine wichtige Rolle bei der Wahl im Jahr 2004 gespielt hat oder nicht, ist schwer zu sagen, aber es hat allem Anschein nach nicht zu einer Abwendung der Wähler von John Howards Regierung geführt.

In der Einleitung wurde bereits erwähnt, dass sich der australisch-amerikanische Handel seit Inkrafttreten des Abkommens nur unterdurchschnittlich entwickelt hat. In den ersten acht Monaten des Jahres 2005 hatte die australische Volkswirtschaft mit 20,8 Prozent einen starken Anstieg der Warenexporte zu verzeichnen. Die Warenexporte in die USA stiegen in der gleichen Zeit allerdings weit langsamer: Von 4,48 Milliarden US-Dollar in den ersten acht Monaten 2004 auf 4,57 Milliarden im gleichen Zeitraum des Jahres 2005 – ein Anstieg von mageren 2,1 Prozent; bei

Berücksichtigung der Inflation wären die realen Werte noch niedriger. Der Rest der Welt schnitt besser ab: Insgesamt stiegen die Wareneinfuhren der USA in den ersten acht Monaten des Jahres 2005 auf 1.015,2 Milliarden Dollar, gegenüber dem Vorjahreszeitraum ein Anstieg von 10,3 Prozent. Während diese erste Bilanz in australischer Sicht wenig erfreulich ist, stellt sie sich aus amerikanischer Sicht weit günstiger dar: Amerikas Exporte nach Australien wuchsen um 10,7 Prozent, von 9,9 auf 10,9 Milliarden Dollar.

Natürlich kann man einwenden, dass diese Daten nur einen ersten Eindruck von der Entwicklung des bilateralen Abkommens nach dessen Inkrafttreten vermitteln. Dennoch ist es erklärungsbedürftig, dass sich Australiens Exporte in den Rest der Welt sehr viel besser entwickelten als die Ausfuhren in die USA und dass zugleich andere Länder ihre Exporte in die USA sehr stark steigern konnten. Diese Entwicklungen sind kein Zufall: Die Bestimmungen von AUSFTA sind für Australien sehr unvorteilhaft und erklären zumindest teilweise das schwache Exportwachstum.

Die Nachteile für Australien sind am sichtbarsten in der Landwirtschaft. Zucker, der wettbewerbsfähig in Australiens tropischen Regionen produziert werden kann, unterliegt einer Quote von 87,402 Tonnen, die pro Jahr in die USA importiert werden dürfen. Allerdings galt diese Quote schon vor Abschluss des Freihandelsabkommens. Für Rindfleisch und Milchprodukte wurden überraschend lange Übergangsfristen von bis zu 18 Jahren vereinbart. Erst nach deren Ablauf werden australische Produzenten unbegrenzten Zugang zum amerikanischen Markt haben.

Die australische Handelsdelegation konnte keine Öffnung des amerikanischen Zuckermarkts erwirken. Die australische Regierung, die mit potentiellen Vorteilen für die australische Landwirtschaft um Zustimmung zum Freihandelsabkommen geworben hatte, musste im Ergebnis Ausgleichszahlungen an die einheimischen Zuckerproduzenten leisten. Die Produzenten haben insgesamt 444 Millionen australische Dollar erhalten, jeder der 6.500 Zuckerbauern in Australien konnte also die erkleckliche Summe von 70.000 australischen Dollar einstreichen.⁵⁰

Ähnlich problematisch ist die Vereinbarung zum Handel mit Rindfleisch. Die USA kann australische Importe stoppen, sobald sich amerikanische Bauern durch deren Konkurrenz ökonomisch bedroht sehen.

⁴⁷ Capling, *All the Way with the USA* [wie Fn. 43], S. 73 (eigene Übersetzung).

⁴⁸ Capling, ebd., S. 56, sowie persönliche Kommunikation in Canberra.

⁴⁹ Ebd., S. 74.

⁵⁰ Ebd., S. 67; Weiss et al., *How to Kill a Country* [wie Fn. 42], S. 147.

Tabelle 1**Australiens Handel mit den USA 2004 und 2005**

	Januar 2004 bis August 2004 (in Mio. US-Dollar)	Januar 2005 bis August 2005 (in Mio. US-Dollar)	Veränderung in Prozent
Australische Exporte (insgesamt)	55.247,1	66.757,9	20,8
davon: Exporte in die USA	4.483,3	4.578,1	2,1
Australische Importe aus den USA (free on board)	9.918,4	10.978,5	10,7
Importe der USA (insgesamt)	920.000,2	1.015.000,2	10,3

Quelle: Internationaler Währungsfonds, *Directions of Trade Statistics*, Januar 2006, eigene Berechnungen.

Übersicht 2**Einige Asymmetrien im australisch-amerikanischen Freihandelsabkommen**

<i>Konsequenzen für australische Produzenten</i>	<i>Konsequenzen für amerikanische Produzenten</i>
<i>Landwirtschaft</i> Zölle, Quoten und saisonale Beschränkungen bleiben bestehen, Zölle existieren nach wie vor für Wolle (10 Jahre), Wein (11 Jahre), Milchprodukte, Rindfleisch, Baumwolle und Schnittblumen (18 Jahre)	<i>Landwirtschaft</i> Keine Beschränkungen für Exporte aus den USA ab Inkrafttreten des Vertrags, keine saisonalen Beschränkungen
Zucker bleibt bis auf unbestimmte Zeit vom Freihandel ausgeschlossen	Keine Begrenzung für Zuckerexporte
<i>Verarbeitende Industrie</i> Im allgemeinen keine Restriktionen des Exports in die USA, jedoch werden die gleichen Ursprungsregeln angewendet, die für die australischen Hersteller schwerer zu erfüllen sind Nutzungsbeschränkungen für in Australien gefertigte Fähren in den USA existieren weiterhin: Der amerikanische Jones Act aus dem Jahr 1920 fordert die Nutzung von in den USA gefertigten Fähren für den nationalen Schiffsverkehr (Passagier- und Güterverkehr)	Ursprungskriterien sind aufgrund einer größeren Anbieterbasis leichter zu erfüllen
Beendigung aller »Buy Australian«-Kampagnen	Bei öffentlichen Aufträgen sind Mindestanforderungen für »local content« zulässig
Sonderregelungen für kleine Betriebe (weniger als 200 Beschäftigte)	Sonderregelungen für kleine Betriebe (weniger als 1.500 Beschäftigte)
<i>Konsularangelegenheiten</i> Australische Staatsbürger haben kein Anrecht auf die Erteilung eines US-Visums, wenn dies für Auslandsinvestitionen erforderlich ist	<i>Konsularangelegenheiten</i> Amerikanische Staatsbürger haben automatisch ein Anrecht auf die Erteilung eines australischen Visums, wenn dies für Auslandsinvestitionen erforderlich ist

Quelle: Linda Weiss/Elisabeth Thurnbon/John Mathews, *How to Kill a Country: Australia's Devastating Trade Deal with the United States*, Sydney: Allen & Unwin, 2004, S. 7–13.

Die Australier haben einen vergleichbaren Ansatz der Europäischen Union dreißig Jahre lang bekämpft, akzeptierten ihn aber jetzt im Falle der Vereinigten Staaten.⁵¹ Sowohl der Ausschluss von Zucker als auch die willkürliche Regulierung von Rindfleischimporten verletzen die Freihandelsprinzipien, die die australische Regierung seit Jahrzehnten öffentlich vertreten hatte.

In der Binnenschifffahrt wenden die Vereinigten Staaten weiterhin den Jones Act aus dem Jahr 1920 an. Dieses Gesetz fordert, dass alle Schiffe, die zwischen zwei US-Häfen verkehren, in den USA hergestellt worden sein müssen. Australien, das eine konkurrenzfähige Industrie für schnelle Fähren entwickelt hat, kann folglich nicht vom Freihandel in diesem Sektor profitieren.⁵² Die Ironie ist, dass in Australien gefertigte Hochgeschwindigkeitsfähren zwar zollfrei in die USA importiert werden könnten, dort allerdings weder für den Güter- noch für den Passagierverkehr benutzt werden dürfen.⁵³

Die Ursprungsregeln in der AUSFTA sind ebenso komplex wie die Regeln in vielen anderen Freihandelsabkommen. Im Prinzip wird eine Kombination verschiedener Methoden zur Feststellung des Ursprungs verwendet. Für Produkte mit einem Minimum lokaler Wertschöpfung gelten Schwellenwerte von 35 bis 45 Prozent, während für Autos eine Schwelle von 50 Prozent gilt, wobei die sogenannte Nettokostenmethode angewandt wird.⁵⁴ Bei Baumwollprodukten gilt in der Regel die Bestimmung, dass die Fasern in Australien oder den USA gewonnen werden müssen. Dies führt dazu, dass Baumwolle⁵⁵ afrikanischer Produzenten infolge dieser Bestimmung vom Markt beider Länder faktisch ausgeschlossen wird. Die Ver-

wendung von afrikanischer Baumwolle ist durch die in AUSFTA geltenden Ursprungsregeln wesentlich erschwert und stellt – aus Sicht afrikanischer Länder – ein neues Handelshemmnis dar. Sie schränken internationale Arbeitsteilung ein und benachteiligen die ärmsten Länder.

Aus den Details der Regulierungen geht hervor, dass lediglich bilaterale Ursprungskumulierung gestattet ist, das heißt Produktinputs müssen entweder aus Australien oder den USA bezogen werden, damit Anspruch auf zollfreie Behandlung besteht. Für Textilien gelten – wie gezeigt – eigene Bestimmungen. Der Grad an Komplexität der Ursprungsregeln in der AUSFTA unterscheidet sich nicht wesentlich von dem der NAFTA-Regeln oder den Bestimmungen anderer Abkommen, an denen die USA teilnehmen. Anstatt den Handel zu erleichtern, machen diese Regeln den Handel in jedem Fall komplizierter. Selbst wenn es aufgrund wegfallender Zölle zu einer Kostenreduzierung kommt, wird diese Kostenersparnis vielfach durch einen Anstieg der Verwaltungskosten wieder neutralisiert.

Amerikanische Regierungen haben seit vielen Jahren die australischen Quarantäneregelungen kritisiert. Die australischen Behörden sind sehr restriktiv bei der Einfuhr von Früchten, Gemüse und Fleisch, da sie den Import von Krankheiten fürchten. Und der Erfolg gibt ihnen recht: So ist beispielsweise die Maul- und Klauenseuche bisher in Australien nicht aufgetreten. Die Landwirtschaftsbehörden versuchen den Import dieser Krankheit zu verhindern, da sie die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Nutztiere betreffen würde.⁵⁶ Die USA hatten – allerdings erfolglos – versucht, das australische Importregime zu schwächen, indem sie es einer Prüfung durch die WTO unterziehen ließen. Nach dem Urteil der WTO ist das Regime indes regelkonform.⁵⁷

Mit der Einführung des bilateralen Freihandelsabkommens sind zugleich auch neue Institutionen geschaffen worden. Hygiene- und Pflanzenschutzregelungen werden seither entweder im »Australisch-Amerikanischen Ausschuss zu Hygiene- und Pflanzenschutzangelegenheiten« oder in der »Ständigen Australisch-Amerikanischen Technischen Arbeitsgruppe für Tier- und Pflanzengesundheitsmaßnah-

51 Vgl. Capling, *All the Way with the USA* [wie Fn. 43], S. 82.

52 Immerhin konnte der tasmanische Hersteller INCAT eine Katamaran-Fähre für den Verkehr zwischen Kanada und den USA und an die US-Marine Katamaran-Truppentransporter liefern. Die Lieferung kommerziell nutzbarer Fähren für Zwecke der Binnenschifffahrt ist ihm jedoch verwehrt.

53 In den Wochen nach Hurrikan Katrina setzte Präsident Bush im Jahr 2005 den Jones Act außer Kraft, um die Benutzung von mexikanischen und kanadischen Kraftstofftankern für die Küstenschifffahrt in den USA zu ermöglichen.

54 Vgl. Dee, »The Australia-US Free Trade Agreement« [wie Fn. 18], S. 10. Für Einzelheiten vgl. das Abkommen und Erklärungen unter <http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/us_fta/final-text/index.html> (eingesehen am 3.4.2006).

55 Gerade Baumwollsubventionen und die damit verbundene Benachteiligung afrikanischer Länder spielten bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancún im Jahr 2003 eine wesentliche Rolle.

56 Dies sind hauptsächlich Schweine, Rinder und Schafe. Mehr Informationen zu den Importbeschränkungen finden sich auf der Website des New South Wales Department of Primary Industries unter <<http://www.agric.nsw.gov.au/reader/6543>> (eingesehen am 9.11.2005).

57 Weiss et al., *How to Kill a Country* [wie Fn. 42], S. 34.

men« ausgehandelt. Alle bilateralen Konflikte sollen in diesen zwei Gremien erörtert werden. Als Standardverfahren ist vorgesehen, dass der Ausschuss die Arbeitsgruppe bittet, innerhalb von 60 Tagen eine Konsenslösung für den Konflikt zu finden. Aus Sicht der Australier gab es keinen überzeugenden Grund, diese zwei Foren einzurichten, da die bestehenden WTO-Verfahren völlig ausreichten.⁵⁸

Ein Element des bilateralen Abkommens, das in der australischen Debatte viel Aufmerksamkeit bekam, waren die Bestimmungen zum staatlichen Arzneimittelprogramm (Pharmaceutical Benefit Scheme – PBS). Für viele Australier ist dies ein vorbildliches Angebot des Gesundheitssystems, das kostengünstigen Zugang zu wichtigen Medikamenten gewährt. In den Augen amerikanischer Pharmaunternehmen ist PBS eine Handelsbarriere. Das 1953 verabschiedete Programm subventioniert Medikamente, die in einem Katalog aufgelistet sind, der wiederum von einer Gruppe medizinischer Fachleute zusammengestellt worden war, dem Beratungsausschuss für Arzneimittel-Leistungen (Pharmaceutical Benefits Advisory Committee – PBAC). 2004 waren etwa 2.500 Arzneimittel unter dem PBS verfügbar, die australische Bundesregierung hat in jenem Jahr Zuschüsse zum PBS in Höhe von 6,2 Milliarden australischen Dollar gezahlt. PBS könnte als Großhändler beschrieben werden, der mit den Pharmaunternehmen verhandelt. Das Programm wählt auch die Medikamente aus, die von der Regierung bezuschusst werden. Arzneimittel, die nicht auf der Liste stehen, können zwar in Australien verkauft werden, bei ihnen entfällt allerdings die Subventionskomponente.⁵⁹

Amerikanische Pharmaunternehmen, die mit den Entscheidungen des Beratungsausschusses nicht einverstanden sind, haben seit Inkrafttreten des Abkommens die Möglichkeit, den PBS direkt anzugreifen. Die Arbeitsgruppe Arzneimittel, auf deren Schaffung man sich im Freihandelsabkommen geeinigt hatte, kann die Entscheidungen des PBAC überprüfen. Dieser neue Instanzenweg der Streitschlichtung schränkt die Unabhängigkeit der australischen Regierung in der Gesundheitspolitik ein.

Weiss und andere haben darauf hingewiesen, dass das bilaterale Freihandelsabkommen eine Kombination aus zwei unterschiedlichen Verträgen ist: Der erste ist ein Handelsvertrag, der viele Ausnahmen vorsieht. Der zweite ist eine Vereinbarung zu Investi-

tionen und geistigem Eigentum, bei der die australische Seite den amerikanischen Vorschlägen mehr oder minder vollständig zugestimmt hat.⁶⁰

Rechte, die Fragen des geistigen Eigentums betreffen, werden in Kapitel 17 des australisch-amerikanischen Freihandelsabkommens behandelt. Die einschlägigen Bestimmungen sind recht komplex und erstrecken sich über 29 Seiten. Kim Weatherall hat sie als »atemberaubend lang, detailliert und undurchsichtig« beschrieben.⁶¹ Der Grund für diese Regelungen ist nicht, dass geistiges Eigentum zuvor in Australien schlecht geschützt war. Sie erklären sich vielmehr aus erfolglosen amerikanischen Versuchen, extrem weit reichende Rechte an geistigem Eigentum innerhalb der WTO geltend zu machen. Angesichts des Widerstands in der WTO und in anderen multilateralen Foren wie der UNESCO haben die USA den bilateralen Weg eingeschlagen.⁶² Sie haben ihre bevorzugten Standards durch Nutzung einer Blaupause durchgesetzt: Das Kapitel zum geistigen Eigentum wurde auf Basis einer Vorlage verhandelt, die schon in anderen amerikanischen Freihandelsabkommen verwendet worden war.⁶³

Da Australien Nettoimporteur geistigen Eigentums ist, verursacht die Verschärfung der Regelungen zum geistigen Eigentum zusätzliche Kosten sowohl für australische Konsumenten als auch für australische Hersteller.⁶⁴ Dagegen werden den amerikanischen Konsumenten keine signifikanten Zusatzkosten entstehen. Amerikanische Eigentümer von Patenten, die diese ins Ausland verkaufen, werden jedoch zusätzliche Gewinne erwirtschaften können.

Urheberrechtsschutzfristen sind ebenfalls ausgedehnt worden. So gilt das Urheberrecht für literarische Produkte während der Lebensdauer des Autors und 70 Jahre darüber hinaus. Diese Innovation schafft keine neuen Anreize, denn, wie Kim Weatherall zu

⁶⁰ Ebd., S. 116.

⁶¹ Kim Weatherall, »Locked in. Australia Gets a Bad Intellectual Property Deal«, in: *Policy*, 20 (Sommer 2004/05) 4, S. 18–24 (19).

⁶² Vgl. beispielsweise die Rede der US-Botschafterin bei der UNESCO, Louise V. Oliver, am 17.10.2005, über die UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt. Im Internet unter <http://www.amb-usa.fr/USUNESCO/texts/GenConf33_Amb_Intervention_CD_Amendments.pdf> (eingesehen am 5.11.2005).

⁶³ Weatherall, »Locked in« [wie Fn. 61], S. 19.

⁶⁴ Ebd., S. 20. In den Jahren 2002–2003 hat Australien 1,82 Millionen australische Dollar Lizenzgebühren bezahlt, hat aber im Gegenzug nur 618 Millionen US-Dollar aus dem Ausland erhalten; Weatherall, »Locked in« [wie Fn. 61], S. 20.

⁵⁸ Ebd., S. 55f.

⁵⁹ Ebd., S. 60.

Recht feststellt: »Tote dichten nicht.«⁶⁵ Da Australien auch ein Nettoimporteur von Literatur ist, entstehen ihm so zusätzliche Kosten. Nach dem Urteil von Ross Garnaut und David Vines dienen die Regulierungen zu geistigem Eigentum und zu Pharmazeutika vor allem den USA:

»Es ist offensichtlich so, dass die USA in diesem Abkommen nicht an einer Steigerung und Liberalisierung des Handels interessiert sind, sondern vor allem daran, Australien [...] einen aus ökonomischer Sicht nicht zu verteidigenden Schutz der amerikanischen Monopolmacht in Hinblick auf geistiges Eigentum, vor allem bei Arzneimitteln, der Filmindustrie und in den Printmedien, aufzubürden.«⁶⁶

Wie bereits erwähnt, ist einer der bedenklichsten Aspekte bilateraler Handelsabkommen, dass sie zu einer Schwächung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus beitragen. Dies gilt auch für AUSFTA, dessen Artikel 21.4 folgendes festlegt:

»1) Entsteht ein Streit in irgendeiner Frage unter diesem Abkommen und unter einem anderen Abkommen, dem beide Parteien als Vertragsparteien angehören, einschließlich des WTO-Abkommens, kann die beschwerdeführende Partei das Forum der Streitschlichtung wählen.

2) Sobald die beschwerdeführende Partei ein Gremium unter einem in Paragraph 1 erwähnten Abkommen angerufen hat, soll das gewählte Forum unter Ausschluss der anderen genutzt werden.«⁶⁷

Die Konsequenzen sind weitreichend. Denn nun besteht die Möglichkeit, die bilaterale Streitschlichtung selbst in Fällen anzurufen, die die Teilnahme beider Länder am multilateralen Regime beeinflussen. Obwohl das schwächere Land die Wahl des Forums hat, dürfte in der Praxis das mächtigere Land beträchtlichen Druck ausüben, dass die Entscheidung für den bilateralen Mechanismus fällt. Nur unter dieser Annahme wird verständlich, warum die Möglichkeit einer Wahl des Streitschlichtungsverfahrens überhaupt erst vorgeschlagen wurde. Schwächere Staaten haben keine Veranlassung, die Option einer Wahl zwischen bilateral und multilateral anzubieten, da sie

am meisten von einem regelbasierten multilateralen Streitschlichtungsmechanismus profitieren.

Eine der schädlichsten Nebenwirkungen des Freihandelsabkommens ist, dass es Australiens Glaubwürdigkeit in multilateralen Verhandlungen dramatisch verringert hat. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts bis ins Jahr 1983 hinein gehörte Australien in die Riege der protektionistischen Länder der westlichen Welt. Aber dieser handelspolitische Kurs war eindeutig nicht länger tragbar, eine Veränderung erschien unvermeidlich. In jenen Tagen wurde kommentiert, dass Australien die »Reue eines Zolljunkies am Sterbebett« gezeigt habe.⁶⁸ Seit 1983 jedoch haben australische Regierungen, insbesondere die Kabinette unter Führung von Bob Hawke zwischen 1983 und 1991, Zölle substantiell gesenkt. Gleichzeitig verstärkte Australien seine Bemühungen, den Freihandel in der Landwirtschaft zu fördern. 1986 gründeten Australien und dreizehn andere Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte, darunter Brasilien und Kanada, die Cairns-Gruppe. Der Gruppe ist es gelungen, das Bewusstsein für die negativen Konsequenzen des Protektionismus in der Landwirtschaft zu schärfen.⁶⁹ Einige Beobachter haben die Cairns-Gruppe denn auch als Modell einer Koalitionsbildung im internationalen Raum herausgehoben, mit der in spezifischen Feldern Veränderungen durchgesetzt werden können.⁷⁰

Die Cairns-Gruppe ist heute geschwächt – auch wegen der Neuorientierung der australischen Handelspolitik. Einflussreiche Mitglieder der Gruppe, insbesondere Brasilien, nutzen nun andere Foren, um ihre Anliegen voranzutreiben, zum Beispiel die G 20, die während der am Ende gescheiterten WTO-Ministerrunde in Cancún gegründet worden war. Bilaterale Handelsvereinbarungen im allgemeinen und die Abmachung mit den Vereinigten Staaten im besonderen liegen nicht in Australiens langfristigem Interesse. Wenn amerikanischer Zucker-Protektionismus für Australien akzeptabel ist, was ist falsch an japanischem Reis-Protektionismus oder europäischem Rindfleisch-Protektionismus, die beide von Australien bekämpft werden?

⁶⁵ Ebd., S. 22.

⁶⁶ Ross Garnaut/David Vines, *Sorting out the Spaghetti. On Reducing the Damage from the Proliferation of Discriminatory Regional Free Trade Areas*, New York: University of Columbia Business School, Januar 2006, im Internet unter <http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Vines_Reaction.pdf>, S. 10 (eigene Übersetzung).

⁶⁷ *Australisch-Amerikanisches Freihandelsabkommen* [wie Fn. 54], Artikel 21.4 (eigene Übersetzung).

⁶⁸ Heribert Dieter, *Außenwirtschaftsbeziehungen, Verschuldung und strukturelle Anpassung in Australien*, Hamburg: Institut für Asienkunde, 1990. Der Zoll auf PKW lag beispielsweise bei 57,5 Prozent.

⁶⁹ Capling, *All the Way with the USA* [wie Fn. 43], S. 23.

⁷⁰ Richard Higgott/Andrew Fenton Cooper, »Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round of Trade Negotiations«, in: *International Organization*, 44 (1990) 4, S. 589–632 (592).

In der Gesamtbilanz ist es eher unwahrscheinlich, dass australische Firmen von bilateralen Handelsabkommen mit anderen Ländern der Region wie China und Japan profitieren werden. Trotz substantieller Liberalisierungsbemühungen ist die Schwäche der australischen verarbeitenden Industrie nicht überwunden worden. Australien kann sich daher auch kaum zu einem Zentrum der verarbeitenden Industrie für asiatische Märkte und den Weltmarkt entwickeln. Heute machen Industriegüter nur 25 Prozent der australischen Exporte aus, und gerade der Handel mit dieser Exportgüterkategorie wird üblicherweise in Freihandelsabkommen liberalisiert. Rohstoffe als größter Bestandteil australischer Exporte sind für gewöhnlich nicht von Importzöllen betroffen. Angesichts dieser Exportstruktur wird sich durch Freihandelszonen die Entwicklungsperspektive Australiens nicht wesentlich ändern.

Die australische Regierung hat zwischen 1997 und 2003 eine bemerkenswerte politische Kehrtwende vollzogen. Gleichwohl war sein früherer Kurs deutlich überzeugender. Australien als Exporteur von Rohstoffen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen kann von Freihandel bei Industriegütern kaum profitieren. Dies würde sich indes ändern, wenn dynamische Effekte die Wettbewerbsfähigkeit australischer Hersteller verbessern würden. Vom Freihandel in der Landwirtschaft sind grundsätzlich Profite zu erwarten. Die Regelungen im Abkommen mit den USA für diesen Sektor haben jedoch einen ungünstigen Präzedenzfall für andere Freihandelsabkommen geschaffen.

Australien ist auf die Durchsetzung von Regeln und Rechtsnormen in den internationalen Beziehungen angewiesen. Als Land, das keinem großen Block angehört, ist Australien hochgradig abhängig von einem funktionierenden multilateralen Handelsregime und anderen ordnungspolitischen Maßnahmen. Mit seiner handelspolitischen Kehrtwende hat das Land zu einem beunruhigenden Trend beigetragen. Darüber hinaus haben die begrenzten Ressourcen, die die australische Regierung – und die Regierungen der meisten anderen Länder – für handelspolitische Verhandlungen bereitstellen, Auswirkungen auf die Fähigkeit Australiens, multilaterale Verhandlungen zu forcieren. Es ist illusionär anzunehmen, dass auf beiden Ebenen mit gleicher Kraft agiert werden kann.

Singapurs Handelspolitik auf dem Prüfstand

Singapur ist der aktivste Verfechter bilateraler Freihandelsabkommen in der gesamten asiatisch-pazifischen Region. Das Gründungsmitglied der ASEAN hat in den letzten Jahren eine dreigleisige Handelspolitik verfolgt: bilateral, regional und multilateral. Singapurs bilaterale Freihandelsabkommen sind als neue Generation von Handelsabkommen deklariert worden, als WTO-plus-Vereinbarungen. Deren Reichweite ist umfassender als der Ansatz der ASEAN. In der ASEAN haben Versuche, Handel und Investitionen in Südostasien zu liberalisieren, nur bescheidene Verbesserungen gezeitigt.⁷¹ Insofern stellt sich die Frage, warum erwartet wird, dass ein Ansatz, der auf plurilateraler Ebene keine Erfolge vorzuweisen hat, auf bilateraler Ebene besser funktionieren soll.

Margaret Liang argumentiert, dass bilaterale Abkommen vielfältige Vorzüge haben. Erstens würden Freihandelsabkommen die multilaterale Liberalisierung vorantreiben, da sie Ländern die Möglichkeit böten, kompatible Partner zu identifizieren, mit denen sie eine Liberalisierung schneller und umfassender umsetzen können. Dies wiederum würde als Katalysator für multilaterale Handelsliberalisierung wirken. Zweitens könnte Freihandelsabkommen in innerstaatlichen politischen Prozessen die Rolle von Sündenböcken zugeschoben werden. Widerstände gegen Reformen ließen sich leichter überwinden, wenn externer Druck – ausgeübt durch das Partnerland des Freihandelsabkommens – als notwendige Bedingung für den Abschluss des Abkommens dargestellt wird. Drittens gelte die Annahme, dass Unternehmen durch verbesserten Marktzugang wettbewerbsfähiger würden.⁷²

Unterzieht man diese unterstellten Vorteile jedoch einer genaueren Nachprüfung, hält keiner davon stand. Der positive Antrieb, den Freihandelsabkommen angeblich der weiteren Entwicklung der WTO geben, hat sich bisher noch nicht bemerkbar gemacht. Die Doha-Runde leidet eher an einem Mangel an Entschlossenheit auf Seiten der WTO-Mitgliedstaaten, weil

die Alternative bilateraler Abkommen existiert. Bilaterale Vereinbarungen als Sündenbock für Reformprozesse auszugeben, die andernfalls nicht von einer demokratischen Gesellschaft akzeptiert würden, ist eine riskante Strategie. Besteht doch die Gefahr, dass die Schuld für jedwede Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung auf bilaterale Abkommen geschoben wird. Wie die europäische Erfahrung zeigt, waren einige Regierungen so erfolgreich damit, den europäischen Integrationsprozess in die Rolle des Sündenbocks zu drängen, dass in diesen Ländern Europa ein Etikett für alle möglichen Übel geworden ist. Dem dritten Argument ist entgegenzuhalten, dass der durch bilaterale Präferenzabkommen ermöglichte Marktzugang stets eingeschränkt ist. Regionale oder globale Verbesserungen des Marktzugangs sind bilateralen Regelungen in dieser Hinsicht deutlich überlegen.

Auch Linda Low findet lobende Worte für Singapurs Abkehr vom gemeinsamen ASEAN-Ansatz und behauptet, dass die Strategie des Landes den Herausforderungen des 21. Jahrhundert gewachsen sei:

»Singapur hat sich nicht für die hohe Geschwindigkeit und die Ambitionen seiner bilateralen Freihandelsabkommen entschuldigt. Es wollte die Lethargie in der ASEAN überwinden, insbesondere seit der Asienkrise, es wollte sogar das Missmanagement auf der multilateralen Ebene der WTO, die unerträglich langsam und festgefahren ist, umgehen, und es wollte Singapur in die Wirtschaft des neuen Jahrtausends tragen.«⁷³

Diese Einschätzung ist in Regierungskreisen in Singapur verbreitet. ASEAN hatte in der Asienkrise versagt und daher einiges an Anziehungskraft eingebüßt. Singapurs Strategie besteht heute darin, möglichst viele bilaterale Abkommen abzuschließen

⁷¹ Inama, »The Association of South East Asian Nations« [wie Fn. 31], S. 561.

⁷² Margaret Liang, »Singapore's Trade Policies. Priorities and Options«, in: *ASEAN Economic Bulletin*, 22 (April 2005) 1, S. 49–59 (57f).

⁷³ Low, *Singapore's Bilateral Free Trade Agreements* [wie Fn. 33], S. 2 (eigene Übersetzung). Liang hat ähnlich argumentiert und bot daher ein Beispiel für die unter singapurischen Handelspolitikern vorherrschende äußerst positive Erwartungshaltung: »Dieses Netz ineinandergreifender wirtschaftlicher und strategischer Interessen hilft, zu regionaler Stabilität, Sicherheit und Prosperität beizutragen.« (Liang, »Singapore's Trade Policies« [wie Fn. 72], S. 58 [eigene Übersetzung]).

Übersicht 3

Singapurs bilaterale Freihandelsabkommen

Land	(Datum der Implementierung)	Land (Verhandlungen – Jahr des Verhandlungsbeginns)
Neuseeland	(Januar 2001)	Mexiko (2000)
Japan	(30. November 2002)	Kanada (2001)
EFTA	(1. Januar 2003)	Pakistan (2004)
Australien	(28. Juli 2003)	Machbarkeitsstudien und/oder Verhandlungen
USA	(Januar 2004)	mit Bahrain, Ägypten, Panama, Sri Lanka,
Jordanien	(16. Juni 2004 – Abschluss der Verhandlungen)	Peru, Taiwan, Vereinigte Arabische Emirate,
Indien	(29. Juni 2005 – Vertrag unterzeichnet)	Qatar, Kuwait
Trans-Pazifik (Brunei/Neuseeland/Chile)	(3. Juni 2005 – Vertrag unterzeichnet)	
Südkorea	(4. August 2005 – Vertrag unterzeichnet)	

Quelle: Die Internetseite der Regierung Singapurs zu Freihandelsabkommen: <<http://app.fta.gov.sg/asp/index.asp>> (eingesehen am 11.11.2005).

und zu einer Drehscheibe für die Region zu werden. Laut Margaret Liang, von 1998 bis 2002 Singapurs stellvertretende Ständige Vertreterin bei der WTO, zielt Singapurs Handelspolitik darauf ab, »seinen wirtschaftlichen und politischen Raum auszudehnen«.⁷⁴ Allerdings werden beide Expansionsbewegungen kaum durch Bilateralismus gefördert. Das ist offenkundig im politischen Bereich, wo der Bilateralismus zu einer Abkehr vom Regionalismus führt und somit den politischen Raum für Singapur schrumpfen lässt. Anstatt auf eine Vertiefung der Integration der ASEAN-Gruppe zu bauen, hat Singapur sich für einen Alleingang entschieden, der das Land der Unterstützung durch andere ASEAN-Länder beraubt. Wirtschaftliche Vorteile sind ebenfalls ungewiss. Selbst wenn bilaterale Abkommen über ein Präferenzabkommen hinausgehen, bedingen sie doch im besten Fall eine Vertiefung des bilateralen wirtschaftlichen Raums. Ein regionaler Ansatz, das heißt die Entwicklung regionaler Regulierung und eines gemeinsamen regionalen Marktes, wäre das überlegene Konzept.

Premierminister Goh erklärte im Jahr 2002, dass Singapur durch seine Freihandelsabkommen »Wegbereiter« für die Region sein wolle.⁷⁵ Das Problem ist jedoch, dass die Region Südostasiens nicht nach einem (selbsternannten) Wegbereiter gerufen hat. Enthusiastische Anhänger von Singapurs bilateralem Ansatz machen dennoch keinerlei Anstalten, auch die nega-

tiven Konsequenzen der handelspolitischen Kehrtwende zu bedenken:

»Im Einklang mit den Interessen der Wirtschaftsgemeinschaft und den Kräften des Marktes macht sich Singapur einen vielförmigen Ansatz bei der Verfolgung von Handelsinteressen durch die multilateralen und regionalen Handelsforen sowie durch Freihandelsabkommen mit seinen ausländischen Schlüsselmärkten zu eigen.«⁷⁶

Singapur will nicht nur seine eigenen Handelsbeziehungen liberalisieren, es hegt darüber hinaus die Erwartung, dass es seinen bisherigen Status als Handelsknotenpunkt Südostasiens beibehalten kann. Indessen wird Singapurs strategischer Ansatz von seinen ASEAN-Partnern keineswegs begrüßt, da mit ihm eine deutliche Hierarchisierung der Wirtschaftsbeziehungen verbunden ist:

»Singapur [...] strebt danach, so viele bilaterale Handelsabkommen wie möglich zu schmieden, um den ökonomischen Nutzen aus freierem Handel zu maximieren und zu einem Handelsknotenpunkt zu werden, ungeachtet der Kritik anderer ASEAN-Mitgliedsländer an der Verletzung des kollektiven Ansatzes im Bezug auf Nichtmitglieder. Andere ASEAN-Mitglieder scheinen mit den begrenzten Gewinnen aus freierem Handel als regionale Zulieferer nicht zufrieden zu sein.«⁷⁷

⁷⁴ Liang, »Singapore's Trade Policies« [wie Fn. 72], S. 53.

⁷⁵ Teofilo C. Daquila/Le Huu Huy, »Singapore and ASEAN in the Global Economy. The Case of Free Trade Agreements«, in: *Asian Survey*, 43 (November/Dezember 2003) 6, S. 908–928 (919).

⁷⁶ Low, *Singapore's Bilateral Free Trade Agreements* [wie Fn. 33], S. 3 (eigene Übersetzung).

⁷⁷ Jong-Wha Lee/Innwon Park, »Free Trade Areas in East Asia: Discriminatory or Non-discriminatory?«, in: *The World Economy*, 28 (Januar 2005) 1, S. 21–48 (23f) (eigene Übersetzung).

Die ablehnende Haltung der ASEAN-Nachbarn Singapurs ist verständlich. Wenn sie die Absicht hätten, ihre Importregime zu liberalisieren, könnten sie dies ohne die Hilfe des kleinen Stadtstaates tun. Insbesondere wichtige ASEAN-Länder (Malaysia, Indonesien, Thailand, die Philippinen) waren von der Asienkrise negativ betroffen und zeigen nach dieser Erfahrung keine Neigung, den Dienstleistungshandel im allgemeinen und den Handel mit Finanzdienstleistungen im besonderen zu liberalisieren.⁷⁸ Diese Länder befürchten, dass Singapurs Freihandelsstrategie ihre Volkswirtschaften für ausländische Konkurrenz öffnen wird, und diese Annahme dämpft die weitere Integration in der ASEAN.

Jedoch beunruhigt die Nachbarländer nicht nur die hierarchische Abstufung zwischen Handelsknotenpunkt und den Zulieferern. Bei genauerer Betrachtung kann das Konzept der Brücke in den internationalen Beziehungen und vor allem in den Wirtschaftsbeziehungen nicht überzeugen. Worin besteht der zusätzliche ökonomische Nutzen für zwei Länder, die Singapur als Brücke benutzen?

Nicht einmal in technischer Hinsicht funktioniert Singapurs Konzept sonderlich gut. In Singapurs bilateralen Freihandelsabkommen, beispielsweise in dem Abkommen mit den Vereinigten Staaten, gelten strenge Anforderungen an die lokale Mindestwertschöpfung, die erfüllt sein müssen, damit Produkte für den zollfreien Handel zugelassen werden können. Produkte, bei denen ein Großteil des Mehrwerts in anderen ASEAN-Ländern erzeugt wurde, haben keinen Anspruch auf zollfreien Zugang zum US-Markt.

Das Vorhaben Singapurs, sich als Freihandelsknotenpunkt in der Region zu etablieren, ist wegen der Ursprungsregelproblematik nicht sinnvoll. Bisher war Singapur Wiederausfuhrhändler (*entrepot trader*), der kleine Binnenmarkt spielte insofern keine Rolle. Will Singapur Wiederausfuhrhändler bleiben, wird das Gelingen seines Vorhabens stark davon abhängen, ob die Ursprungsregeln anderer Freihandelszonen dies zulassen. Da die Möglichkeit regionaler Ursprungskumulierung nicht besteht, erscheint dies zweifelhaft.

Singapurs Partner in der ASEAN waren augenscheinlich ganz und gar nicht erfreut über die Veränderung der singapurischen Handelspolitik. Sie hatten die Sorge, dass die ASEAN-Freihandelszone

(AFTA) durch Singapurs Strategie stark geschwächt würde. Malaysias Außenminister stellte fest, dass Singapur – obwohl es rein rechtlich betrachtet keinen Verstoß begangen habe – doch die freundschaftlichen Beziehungen in der ASEAN unterminiert habe.⁷⁹

In Singapur selbst hat das Abkommen mit den USA (USSFTA) in der Debatte über Freihandelsvereinbarungen den größten Raum eingenommen. Das eigentliche Vertragswerk, das die meisten Bürger vermutlich nie zu Gesicht bekommen haben, ist ein 1200seitiges Dokument, in dem jedes Detail existierender und potentieller bilateraler Wirtschaftsbeziehungen aufgelistet ist.⁸⁰ Ebenso wie in dem Freihandelsabkommen mit Australien haben die USA auf mehreren Asymmetrien bestanden. Während Singapur im Januar 2004 bei Inkrafttreten des jährlich zu überprüfenden Abkommens alle Importzölle auf amerikanische Waren abgeschafft hat, hielten die USA an einigen Zölle fest, die erst in einem Zeitraum von drei bis zehn Jahren aufgehoben werden.⁸¹ Im Bereich des geistigen Eigentums musste Singapur seine Regulierungen ändern. Insbesondere die Geltungsfrist für den Schutz des Urheberrechts eines Autors ist auf dessen Lebenszeit plus 70 Jahre verlängert worden. Singapur musste außerdem Maßnahmen gegen die Umgehung von Technologien beschließen, die dem Urheberrechtsschutz unterliegende Werke schützen, sowie für pharmazeutische Produkte geltende Regeln ändern.⁸²

Eines der kurzweiligeren Kapitel des Freihandelsabkommens mit den USA betrifft die Regelungen zu Kaugummi. Singapur hatte den Kaugummiverkauf verboten, um den Stadtstaat so sauber wie möglich zu halten. Da die amerikanische Regierung jedoch auf der Liberalisierung des Kaugummihandels bestand, einigte man sich – nach intensiver Debatte – auf eine Regelung, die beide Seiten zufriedenstellt. Artikel 2.11 des Freihandelsabkommens zwischen Singapur und den Vereinigten Staaten lautet:

»Singapur erlaubt den Import von Kaugummi mit therapeutischem Wert für den Verkauf und die Bedarfsbefriedigung und darf derartige Produkte den Gesetzen und Regelungen unterwerfen, die für Gesundheitsprodukte gelten.«⁸³

⁷⁸ S. M. Thangavelu/Muh-Heng Toh, »Bilateral ›WTO-Plus‹ Free Trade Agreements: The WTO Trade Policy Review of Singapore 2004«, in: *The World Economy*, 28 (September 2005) 9, S. 1211–1228 (1218).

⁷⁹ Daquila/Huy, »Singapore and ASEAN« [wie Fn. 75], S. 914.

⁸⁰ *The Wall Street Journal*, 3.10.2005, S. 1.

⁸¹ Thangavelu/Toh, »Bilateral ›WTO-Plus‹ Free Trade Agreements« [wie Fn. 78], S. 1224.

⁸² Ebd., S. 1226.

⁸³ Vgl. den Vertragstext unter <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Singapore_FTA/Final_Texts/asset_upload_file708_4036.pdf>, S. 10 (eingesehen am 3.4.2006).

Singapurer haben nunmehr die Möglichkeit, sich von ihrem Zahnarzt ein Rezept für Kaugummi ausstellen zu lassen, um anschließend in einer Apotheke Kaugummi zu erwerben. Aber es gibt andere, die Souveränität Singapurs einschränkende Bestimmungen des Abkommens.

Problematisch ist die Regulierung von Kapitalverkehrskontrollen, ein Sachverhalt, der nichts mit einem Freihandelsabkommen zu tun hat.⁸⁴ Der Text der Vereinbarung sieht Regulierungen von Kapitalströmen vor, die im Prinzip keinen Beschränkungen ihres Zu- oder Abflusses unterliegen sollten.⁸⁵

Warum also stellt diese Verpflichtung Singapurs eine souveränitätseinschränkende Maßnahme dar? Um dies zu verstehen, lohnt es sich, einen Blick auf die Bestimmungen zu werfen, denen Singapur vor Abschluss des Freihandelsabkommens mit den USA folgte. Singapur erließ Beschränkungen der Kreditaufnahme durch Ausländer in Singapur-Dollar. Der Grund für diese Maßnahme war, dass ein Akteur, der gegen den Singapur-Dollar spekulieren will, zunächst eine offene Position schaffen muss, das heißt, er muss einen in Singapur-Dollar denominierten Kredit aufnehmen und das Geld dann in Dollar, Yen oder Euro umtauschen. Ohne eine offene Position wirft die Spekulation gegen eine Währung keinen Profit ab. Die Maßnahme, die Singapur traf – der Kreditaufnahme durch ausländische Einzelpersonen und Finanzinstitutionen eine Obergrenze aufzuerlegen –, verhalf dem Land zu einem effizienten Sicherheitsnetz. Die USA bestanden auf der Abschaffung dieses wirtschaftspolitischen Instruments, wie sie das auch im Freihandelsabkommen mit Chile durchsetzen konnten, das in den neunziger Jahren ebenfalls den Zufluss von Kapital reguliert hatte.

Die Ursprungsregeln im Freihandelsabkommen sind relativ strikt. Textilprodukte und Kleidungsstücke haben Anspruch auf zollfreien Handel, wenn sie der sogenannten Garn-aufwärts-Regel entsprechen. Nach dieser Regel kann das Garn nur aus zwei Län-

dern bezogen werden: entweder aus Singapur oder aus den Vereinigten Staaten. Folglich können Textilhersteller in Singapur kein Garn mehr in anderen Teilen Asiens kaufen, wenn sie ihre Produkte in die USA exportieren wollen. Dieser klare Fall von Handelsumlenkung stellt indessen kein Problem für die Befürworter des bilateralen Freihandelsabkommens dar. Linda Low verweist darauf, dass »die Industrie mit US-Garnanbietern zusammenarbeiten und ihre Herstellungsprozesse restrukturieren wird, um vom amerikanisch-singapurischen Freihandelsabkommen zu profitieren.«⁸⁶

Das Japanisch-Singapurische Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (JSEPA) wird von seinen Verfechtern als Partnerschaftsabkommen eines »neuen Zeitalters« bezeichnet. Es deckt nicht nur den Handel mit Gütern und Dienstleistungen ab, sondern auch die Förderung von Auslandsinvestitionen, die Erleichterung der Zollabwicklung, die Zusammenarbeit in Wissenschaft und Technologie, Erleichterung bei elektronischem Handel und die Mobilität von natürlichen Personen.⁸⁷ Bei genauerem Hinsehen entdeckt man indessen mehrere Abkommen, die lediglich mit einem gemeinsamen Etikett versehen wurden. Den Kern bildet das Abkommen über den Freihandel mit Gütern und Dienstleistungen. Die restlichen Abkommen regeln nebensächliche Angelegenheiten, die auch in anderen Foren behandelt werden könnten. Das Abkommen zur Mobilität von Personen betrifft zum Beispiel traditionell eine Konsularangelegenheit zwischen zwei Ländern, die ein Interesse daran haben, Beschränkungen des freien Verkehrs von Personen einvernehmlich zu verringern. Damit soll nicht gesagt sein, dass das JSEPA keinen Nutzen hat, sondern lediglich dass es wichtig ist, zwischen unterschiedlichen Ebenen des Abkommens zu differenzieren.

Der Handel zwischen beiden Ländern hat seit Inkrafttreten des JSEPA nicht dramatisch zugenommen. In der ersten Hälfte des Jahres 2003, also unmittelbar nach Inkrafttreten des Abkommens am 30. November 2002, hat der bilaterale Handel sogar abgenommen. Dies kann kaum überraschen, wenn man bedenkt, dass Singapur vor November 2002 seine Zölle unilateral nahezu auf Null reduziert hatte.⁸⁸ Die Ur-

⁸⁴ Es stimmt zwar, dass Restriktionen von Leistungsbilanztransaktionen Probleme für den internationalen Handel verursachen können, aber dies gilt nicht für Restriktionen der Kapitalbilanz. Die Akzeptanz geringer Hemmnisse für den handelsbezogenen Import und Export von Kapital sind eine sinnvolle Politik. Der Abbau aller Beschränkungen des Kapitalflusses ist für internationalen Waren- und Dienstleistungshandel nicht notwendig. Man beachte hier das Beispiel Chinas: Die drittgrößte Handelsmacht der Welt implementiert zugleich recht umfassende Restriktionen des Kapitalverkehrs.

⁸⁵ Vgl. den Vertragstext [wie Fn. 83], S. 158ff.

⁸⁶ Low, *Singapore's Bilateral Free Trade Agreements* [wie Fn. 33], S. 12 (eigene Übersetzung).

⁸⁷ Thangavelu/Toh, »Bilateral ›WTO-Plus‹ Free Trade Agreements« [wie Fn. 78], S. 1211.

⁸⁸ Patrick Ziltener, »Die Verhandlungen über bilaterale Wirtschaftsabkommen zwischen Japan und den ASEAN-Ländern, 2000–2005«, in: *Aussenwirtschaft. Schweizerische Zeitschrift für*

sprungsregeln fordern unter anderem eine lokale Wertschöpfung von 60 Prozent des Verkaufspreises einer Ware.⁸⁹ Daher war mit einer signifikanten Erhöhung japanischer Exporte nach Singapur nicht zu rechnen. Umgekehrt ist die Erhöhung der Exporte Singapurs nach Japan offensichtlich auf Kosten anderer Länder gegangen. Insbesondere Importe aus Taiwan wurden aufgrund von Zollpräferenzen durch Importe aus Singapur verdrängt.⁹⁰ Obwohl dies Ausnahmefälle sein könnten, ist wohl nicht zu bestreiten, dass bilaterale Präferenzen zu Handelsumleitung führen können.

Insgesamt sind die Vorteile bescheiden, die Singapur aus bilateralen Freihandelsabkommen erwarten kann. Gewinne im Warenhandel dürften aufgrund der bestehenden Ursprungsregeln und des ungelösten Problems transnationaler Produktion ohne die Möglichkeit einer Ursprungskumulierung begrenzt sein. Auch im Dienstleistungssektor sollten die Erwartungen gedämpft werden. Einstweilen handelt Singapur hauptsächlich mit Gütern. Der gesamte Warenhandel belief sich im Jahr 2003 auf 473 Milliarden Singapur-Dollar, während der Handel mit Dienstleistungen lediglich 105 Milliarden ausmachte.⁹¹ Mehr als die Hälfte der letztgenannten Summe entfiel auf Transportdienstleistungen und Reisen – Bereiche, in denen keine großen Gewinne von bilateralen Abkommen zu erwarten sind.

Singapurs neue Handelspolitik verspricht nur begrenzten Nutzen, darüber hinaus schwächt sie die Position des Landes in der Region. Die Glaubwürdigkeit, die Singapur zuvor als aufrichtiger Makler in der WTO genoss – vergleichbar mit der Position, die Australien einmal innehatte –, hat das Land eingebüßt. Insbesondere die anhaltenden Unstimmigkeiten in der ASEAN – ein Nebeneffekt von Singapurs neuer Politik – deuten zudem darauf hin, dass Bilateralismus für ein Land mit der Größe und dem politischen

Gewicht Singapurs eine eher kurzsichtige Politik darstellt. Singapur hat gleichwohl einen Präzedenzfall geschaffen, durch den sich andere ASEAN-Mitglieder zum Nachziehen gezwungen sehen. Die Gefahr besteht, dass diese Länder sich dem verbreiteten Trend anschließen und ein chaotisches Flickwerk schwacher, marktverzerrender Freihandelsabkommen schaffen.⁹²

Während die ASEAN als Gruppe eine wichtige Rolle in der Uruguay-Handelsrunde gespielt hatte, resultiert aus der aktuellen Betonung des Bilateralismus ein starker Bedeutungsverlust der ASEAN in der andauernden Doha-Runde. Die ASEAN-Kooperation in Genf ist beinahe zusammengebrochen.⁹³ Der Mangel an Zusammenarbeit in Genf hat ebenso wie die divergierenden Handelspolitiken in der Region eine Reihe von Bruchstellen innerhalb der ASEAN entstehen lassen. Der aktuell bevorzugte Ansatz überzeugt insofern nicht. Auf lange Sicht brauchen die Länder in Südostasien eine effiziente und effektive WTO, wie Sally und Sen betonen. Die Volkswirtschaften der ASEAN-Staaten befinden sich eindeutig auf dem Weg zu weiterer Integration in die Weltwirtschaft. Deshalb besteht in der Region ein Interesse an einem liberalen, nicht-diskriminierenden und regelbasierten multilateralen Handelssystem.⁹⁴ Singapurs Regierung mag die gravierenden Konsequenzen seines unkoordinierten Vorstoßes in Richtung Bilateralismus nicht beabsichtigt haben. Die daraus und aus dem Verhalten anderer Staaten resultierende Unterminierung des multilateralen Regimes könnte langfristig die gesamte ASEAN-Region in eine nachteilige Position gegenüber den entstehenden globalen Handelsblöcken – Amerika, EU und China – geraten lassen.

internationale Wirtschaftsbeziehungen, 60 (2005) 3, S. 279–304 (294).

⁸⁹ Daquila/Huy, »Singapore and ASEAN« [wie Fn. 75], S. 917. Zu berücksichtigen ist, dass alle Freihandelsabkommen Singapurs unterschiedliche Ursprungsregeln enthalten. Selbst Befürworter des singapurischen Bilateralismus haben zugegeben, dass die komplexen Ursprungsregeln nicht handelserleichternd wirken. Dennoch hofft Linda Low, dass die Komplexität der Feststellung von Ursprung Innovationen, Kreativität und Flexibilität erhöht; Low, *Singapore's Bilateral Free Trade Agreements* [wie Fn. 33], S. 19.

⁹⁰ Ziltener, »Bilaterale Wirtschaftsabkommen« [wie Fn. 88], S. 295.

⁹¹ Liang, »Singapore's Trade Policies« [wie Fn. 72], S. 52f.

⁹² Razeen Sally/Rahul Sen, »Whither Trade Policies in South-east Asia? The Wider Asian and Global Context«, in: *ASEAN Economic Bulletin*, 22 (April 2005) 1, S. 92–115 (102).

⁹³ Ebd., S. 111.

⁹⁴ Ebd.

Thailands Präferenzabkommen und die komplexen Verhandlungen mit den USA

Nachdem Singapur um die Jahrhundertwende seine neue Politik der Forcierung bilateraler Freihandelszonen eingeführt hatte, zog die thailändische Regierung nach. Auch deren politischer Kurswechsel hatte negative Auswirkungen auf die Kooperation in der ASEAN und brachte Thailand zudem nur begrenzte Gewinne ein. In diesem Kontext erhielten einige Elemente des Freihandelsabkommens zwischen der ASEAN und China – das sogenannte *early harvest program* – viel Aufmerksamkeit, hauptsächlich weil darin die ersten bilateralen Handelsmaßnahmen vereinbart wurden, die China nach dem Beitritt zur WTO implementierte. Die Chinesen öffneten unverzüglich ihren Markt für thailändische Landwirtschaftserzeugnisse, was im ersten Halbjahr 2004 eine Erhöhung der Gemüseexporte nach China um 38 Prozent und der Obstexporte um 80 Prozent zur Folge hatte.⁹⁵

Die bilateralen Abkommen Thailands weisen einen hohen Grad an Protektionismus auf. Am 1. September 2005 schloss Thailand ein Freihandelsabkommen mit Japan ab, das ein weiteres Beispiel liefert für den Mangel an Freihandel in den bilateralen Abkommen der asiatisch-pazifischen Region. Anstatt umfassend zumindest ihren bilateralen Handel zu liberalisieren, einigten sich Japan und Thailand darauf, einander nicht zu großen Belastungen auszusetzen. Thailands Automobilindustrie, die sich in den vergangenen Jahren relativ gut entwickelt hat, wird weiterhin gegen japanische Konkurrenz geschützt. Obwohl die Zölle für Autos mit mehr als 3.000 cm³ Hubraum von 80 auf 60 Prozent reduziert worden sind, blieben die Zölle für Autos mit kleineren Motoren und damit für die Mehrheit aller Autos unverändert. Japanische Stahlproduzenten werden bis 2015 keinen zollfreien Zugang zum thailändischen Markt bekommen. Wie zu erwarten war, hatte Japan vor allem Interesse am

Schutz seines landwirtschaftlichen Sektors. Reis, Rindfleisch, Weizen, Milchprodukte und Fisch sind denn auch von dem Freihandelsabkommen ausgenommen.

Bilaterale Freihandelsabkommen mit solchen Bestimmungen haben nicht viel mit dem Konzept des Freihandels zu tun. Anstatt den Wettbewerb genau in den Bereichen zu fördern, in denen die Hersteller in einem Land weniger wettbewerbsfähig sind als in dem anderen, werden diese Bereiche ausgeschlossen. Folglich verzichten die Vertragspartner auf die potentiell größten Gewinne aus dem Freihandelsabkommen. Unabhängig davon verletzen solche Abkommen Artikel 24 des GATT, welcher Freihandelszonen und Zollunionen nur dann erlaubt, wenn sie »annähernd den gesamten Handel« abdecken. Abkommen, die die Landwirtschaft sowie die Automobil- und Stahlindustrie ausschließen, verstoßen gegen diese Regelung. Auf das sehr geringe Handelsvolumen hinzuweisen, das vor der Schaffung der Freihandelszone in diesen Sektoren verbucht wurde, ist wenig hilfreich, da die dynamischen Effekte der Handelsliberalisierung dabei außer acht bleiben.

Thailand und die USA verhandeln seit dem Jahr 2004 über ein Freihandelsabkommen. Der Verlauf dieser Verhandlungen zeigt abermals, dass Freihandel nicht das Hauptziel vieler bilateralen Abkommen ist. Die Verhandlungen lassen außerdem sowohl die Schwäche der traditionellen Industrien der USA als auch die Stärke des amerikanischen Dienstleistungssektors erkennen. Beide Parteien sind darauf bedacht, ihre jeweiligen Industrien zu verteidigen. Streitpunkte sind die Kraftfahrzeugindustrie und Finanzdienstleistungen.⁹⁶

Thailand ist heute der weltweit zweitgrößte Hersteller von leichten Nutzfahrzeugen, also leichten LKW. Japanische und koreanische Hersteller haben sich Thailands starke Wettbewerbsposition in der Fabrikation zunutze gemacht und exportieren von Thailand aus leichte LKW in die rapide wachsenden asiatischen Märkte sowie in OECD-Länder, wie zum Beispiel Australien. Exporte leichter LKW in die USA finden praktisch nicht statt. Grund ist der hohe Zoll von 25 Prozent, den die USA seit dem deutsch-ameri-

⁹⁵ Gary Clyde Hufbauer/Yee Wong, *Prospects for Regional Free Trade in Asia*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, Oktober 2005 (Working Paper Series, WP 05-12), S. 8. Der Handel mit 188 landwirtschaftlichen Produkten wurde als Teil des *early harvest*-Programms liberalisiert; Pawin Talerngsri/Pimchanok Vonkhorporn, »Trade Policy in Thailand. Pursuing a Dual Track Approach«, in: *ASEAN Economic Bulletin*, 22 (April 2005) 1, S. 60–74 (69).

⁹⁶ *The Wall Street Journal*, 3.10.2005, S. 1.

kanischen Hühnerkrieg in den Jahren 1962/63 auf leichte LKW erheben. Dieser ziemlich bizarre Handelskonflikt zwischen Westdeutschland und Amerika, der heute fast in Vergessenheit geraten ist, veranlasste die USA, den Zoll auf importierte leichte LKW von 8,5 auf 25 Prozent zu erhöhen, und dieser Strafzoll gilt bis heute.⁹⁷

Der springende Punkt ist, dass dieser Zoll trotz diverser Initiativen, ihn zu reduzieren oder gänzlich abzuschaffen, weiterhin erhoben wird. Der amerikanischen Autoindustrie bot er schließlich (zeitweiligen) Schutz vor ausländischer Konkurrenz. In den letzten zwei Jahrzehnten sind leichte LKW und speziell offene Kleintransporter von General Motors, Ford und Chrysler als angemessene Fahrzeuge für männliche Amerikaner beworben worden. Die Hälfte der in den letzten Jahren in den Vereinigten Staaten verkauften Autos waren offene Kleintransporter, und die zwei meistverkauften Fahrzeuge sind ebenfalls Transporter dieses Typs. Dank der fehlenden ausländischen Konkurrenz konnten amerikanische Autohersteller sich in diesem Marktsegment Gewinne sichern.⁹⁸ Wie zu erwarten war, hat dieser Protektionismus den amerikanischen Autoherstellern im Laufe der Zeit geschadet.⁹⁹ Beide großen amerikanischen Hersteller sind heute kaum noch in der Lage, sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten.

Vor diesem Hintergrund kann es kaum überraschen, dass die thailändische Regierung den Freihandel mit leichten LKW fordert. Die amerikanische Regierung ist sich hingegen sehr wohl bewusst, dass General Motors und Ford zahlungsunfähig werden könnten, wenn sich der Wettbewerb bei leichten LKW in den USA dramatisch verschärfen würde. Der Chef-

ökonom von General Motors, Mustafa Mohatarem, hat die drohende Gefahr mit folgendem Bild beschrieben: Thailand würde zu einem »Flugzeugträger« für ausländische Hersteller, ließe man Freihandel zwischen den beiden Ländern zu.¹⁰⁰ Folglich ist die Bereitschaft des US-Handelsvertreters sehr gering, in diesem Sektor auch nur begrenzte Konzessionen zu machen.

Die thailändische Regierung versucht wiederum, ihren Finanzsektor zu schützen. Das Land hat wie andere Länder der Region durch die Finanzkrise 1997 einen schweren Rückschlag erlitten. Seitdem hat die Regierung sich darum bemüht, den einheimischen Finanzsektor zu stärken. Die amerikanische Seite fordert eine vollständige Öffnung des thailändischen Markts für Finanzdienstleistungen – eine Forderung, die angesichts der guten Wettbewerbsposition des amerikanischen Finanzsektors verständlich ist.

Die Quintessenz ist simpel: Der Furcht der amerikanischen Regierung vor thailändischer Konkurrenz im LKW-Sektor steht die Furcht der thailändischen Regierung vor amerikanischer Konkurrenz im Finanzdienstleistungssektor gegenüber. Wenn eine der beiden Seiten den Wettbewerb in diesen Sektoren verstärken wollte, könnte sie dies unilateral tun. Da beide Länder offensichtlich nicht zu Zugeständnissen bereit sind, wird entweder keine Einigung zustande kommen oder die Vereinbarung wird nicht umfassend sein. Ein Abkommen, das sowohl leichte LKW als auch Dienstleistungen ausschließt, stellt indessen eine Verletzung des Vertragstextes wie auch der inhaltlichen Zielrichtung des GATT, des GATS und der WTO dar.

Obgleich Thailand seinen Fokus nicht so dezidiert auf bilaterale Abkommen gelegt hat wie Singapur, hat seine neue Prioritätensetzung doch sein Bekenntnis zur Weiterentwicklung der WTO abgeschwächt. Freihandelsabkommen haben heute Priorität für die thailändische Handelspolitik. Ob die damit verbundene Verlagerung von Ressourcen hin zu bilateralen Verhandlungen klug und effektiv ist, kann in Frage gestellt werden.¹⁰¹ Zwei Mitarbeiter des thailändischen Handelsministeriums gaben diese Verlagerung von Ressourcen offen zu und verwiesen zugleich darauf, dass Thailand in bilateralen Freihandelsabkommen nicht die gewünschten Resultate erzielen konnte:

»Es stimmt, dass die Ressourcen für internationale handelspolitische Verhandlungen mobilisiert und in die Aushandlung von Freihandelsabkommen um-

⁹⁷ In den frühen sechziger Jahren harmonisierte die neu-geschaffene Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ihre Außenzölle, um eine Zollunion zu schaffen. Die Harmonisierung bedingte in einigen Bereichen steigende Zölle. Der Zoll auf gefrorenes Huhn in Deutschland war beispielsweise niedriger, bevor der einheitliche Zoll eingeführt wurde.

Diese Erhöhung schadete den amerikanischen Produzenten von gefrorenen Hühnern. Die Kennedy-Regierung unternahm rechtliche Schritte gegen die EWG-Länder, gewann den Fall und verhängte daraufhin eine Reihe von Sanktionen, unter anderem die besagte Erhöhung des Zolls auf leichte LKW, die auf eine Schädigung des Volkswagenkonzerns abzielte. Vgl. Dieter, *Die Zukunft der Globalisierung* [wie Fn. 12], S. 174–182.

⁹⁸ Vgl. ebd. für eine detaillierte Diskussion.

⁹⁹ Heute, da sich der Ölpreis auf Rekordhöhen befindet, ist die Nachfrage nach diesen Lastwagen vergleichsweise gering. Amerikanische Produzenten sind derzeit nicht in der Lage, die Nachfrage nach kleinen, modernen und effizienten Autos mit geringem Benzinverbrauch zu befriedigen.

¹⁰⁰ *Financial Times*, 18.2.2005, S. 2.

¹⁰¹ Vgl. Sally/Sen, »Whither Trade Policies« [wie Fn. 92], S. 105.

geleitet wurden. Ungeachtet dessen ist offensichtlich, dass Thailand in diesen Freihandelsabkommen nichts von dem bekommt, was es anstrebt – keine Reduzierung der Landwirtschaftssubventionen, bruchstückhafte Ursprungsregeln, keine Reform des AD [Anti-Dumping].¹⁰²

Thailands ziemlich ernüchternde Erfahrung mit Freihandelsabkommen könnte es veranlassen, sich in der WTO weniger kompromissbereit zu zeigen. So könnte Thailand sich für strikte Positionen bezüglich landwirtschaftlicher Liberalisierung und der Reform der Anti-Dumping-Maßnahmen entscheiden, es könnte jedwede weitreichende Änderungen der Rechte an geistigem Eigentum zurückweisen und sich einem Abkommen über Arbeitsstandards entgegenstellen.¹⁰³ Wenn dies eintreten würde, ließe sich argumentieren, dass in Thailands Fall der Bilateralismus zumindest zu einer Klärung der strategischen Positionen in der Handelspolitik geführt hat. Ob dies den bilateralen Umweg rechtfertigt, ist eine andere Frage.

102 Talerngsri/Vonkhorporn, »Trade Policy in Thailand« [wie Fn. 95], S. 73 (eigene Übersetzung).

103 Ebd.

Schwer verständliche Motive für die Schaffung bilateraler Freihandelsabkommen

Der Trend zum Abschluss bilateraler Handelsabkommen in der Region Asien-Pazifik ist – betrachtet man vor allem die ökonomischen Folgen dieser Abkommen – schwer zu verstehen. Diese Präferenzabkommen liberalisieren den Handel oftmals nicht umfassend, verlangen den Produzenten einen großen bürokratischen Aufwand ab und untergraben das multilaterale Regime. Dennoch bewegen sich viele Länder in diese Richtung. Was sind ihre Motive?

Die in dieser Studie untersuchten Fälle bieten eine Reihe von Erklärungen. Im Falle der australischen Regierung war das Verlangen, enge Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zu pflegen und diese angeblich enge Verbindung im Wahlkampf 2004 zu nutzen, ein wichtiges Motiv. Singapurs Führung – wie stets nach Modernität strebend – suchte dem Land den Vorteil zu verschaffen, die erste Volkswirtschaft der Region zu sein, die bilaterale Abkommen abschließt. Systemische Konsequenzen wurden ignoriert. Thailand reitet auf der bilateralen Welle mit, aber es hat in seinem geltenden bilateralen Abkommen mit Japan nicht viele Präferenzregelungen gewährt und wird in dem Abkommen, welches gerade mit den USA verhandelt wird, wohl kaum erheblichen Wettbewerb im Finanzsektor zulassen.

Bilaterale Handelsabkommen können die Wettbewerbsfähigkeit von Firmen in einer Region negativ beeinflussen. Unternehmen müssen Ressourcen für die Ursprungsdokumentation bereitstellen, was mangels diagonaler Ursprungskumulierung in der gesamten asiatisch-pazifischen Region potentiell wohlfahrtsmindernd wirkt. Die bürokratische Bürde von Ursprungsnachweisen erzeugt höhere Kosten für Hersteller. Insgesamt hindert die Betonung dieser Präferenzabkommen Hersteller daran, auf den Weltmärkten konkurrenzfähig zu bleiben. Wenn in jedem Einzelfall von der Wahlmöglichkeit – Zahlung des Zolls oder Dokumentation des Ursprungs – Gebrauch gemacht wird, zieht dies ebenfalls administrative Kosten nach sich.

In der Studie wurden vor allem die ökonomischen Konsequenzen bilateraler Präferenzabkommen untersucht. Da in dieser Hinsicht keine überzeugenden Motive für deren Schaffung gefunden werden konnten, bleibt zu fragen, warum so viele Länder diesen

Weg eingeschlagen haben. Sicherheitspolitische Begründungen greifen bei einzelnen (etwa Australien–USA), aber nicht bei allen Abkommen (etwa Südkorea–Mexiko). Eine Korrelation zwischen sicherheitspolitischen Bündnissen und bilateralen Präferenzabkommen ist ebensowenig erkennbar.

Ein wesentliches Motiv ist vermutlich die Sorge von Regierungen, vom Zugang zu bestimmten Märkten ausgeschlossen zu werden. Die Sicherung des Marktzugangs ist ein wesentliches Argument, das den Trend zu bilateralen Abkommen zumindest teilweise erklären würde. Der Sorge könnte die Annahme zugrunde liegen, dass sich in der Weltwirtschaft auf Dauer nicht tragbare Ungleichgewichte herausgebildet haben, deren Korrektur über kurz oder lang erfolgen muss. Vor allem die USA werden seit Jahren – unter anderem vom Internationalen Währungsfonds – immer wieder auf die Gefahren hingewiesen, die aus seinen anhaltenden Leistungsbilanzdefiziten resultieren können. Geändert hat sich daran freilich nichts.¹⁰⁴ Die Erwartung einer massiven Anpassungskrise und der sie begleitenden protektionistischen Reflexe würde die gegenwärtige Welle bilateraler Abkommen begründen. Bilateralismus wäre also eine kluge Krisenvorsorge, die sich bestätigt sehen würde, sollte das alte multilaterale Handelsregime zusammenbrechen – gegenwärtig unwahrscheinlich, aber nicht vollkommen ausgeschlossen. Bilaterale Handelsabkommen wären eine Sicherheitsmaßnahme für den Fall eines Zusammenbruchs des internationalen Handels. Einzelne Länder würden dabei bilaterale Abkommen abschließen, um den Zugang zu wichtigen Märkten nicht zu verlieren. Die Ironie dabei ist, dass der Bilateralismus aktiv zum Niedergang der multilateralen Ordnung beiträgt. Da bilaterale Abkommen in der Regel mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden können, würden sie zudem auch nur temporär Schutz bieten.

¹⁰⁴ Dabei werden immer wieder neue Hypothesen aufgestellt, die begründen sollen, warum die USA in eine neue wirtschaftliche Ära eingetreten seien. Vgl. zur Nachhaltigkeit der amerikanischen Defizite und zur »Bretton Woods-Hypothese«: Heribert Dieter, »The US Economy and the Sustainability of Bretton Woods II«, in: *Journal of Australian Political Economy*, (Juli 2005) 55, S. 48–76.

Die Quintessenz ist, dass der Bilateralismus die drittbeste Lösung für ein Kernproblem der internationalen Wirtschaftsbeziehungen darstellt. Das multilaterale Regime ist – trotz aller Versäumnisse und Mängel – noch immer die überzeugendste Lösung für das Problem der Regulierung des Handels. Regionale Ansätze bieten einige wichtige Vorteile, die sie zu einem vertretbaren zweitbesten Ansatz machen. Der bilaterale Weg ist – wie in dieser Studie gezeigt wurde – für die Regulierung des internationalen Handels am wenigsten geeignet.

Welche Schlussfolgerungen sollte die Europäische Union aus dieser Bilanz ziehen? Sollte Europa sich dem weltweiten Trend anschließen und ebenfalls auf bilaterale Freihandelszonen setzen? Oder sind die Nachteile des Bilateralismus so gewichtig, dass sich Europa dadurch letzten Endes schaden würde?

Ein Wandel der Außenhandelspolitik der Europäischen Union hat – betrachtet man die Nachteile der in dieser Studie untersuchten Projekte anderer Länder und Regionalorganisationen – wenig Sinn. Die Schaffung paralleler Regulierungswelten geht zu Lasten der Transparenz der Handelsbeziehungen und legt gerade mittelständischen Unternehmen bei ihren Bemühungen um Integration in den Weltmarkt neue Hürden in den Weg. Die EU sollte sich künftig in noch stärkerem Maße als bislang um die Stärkung der multilateralen Ordnung bemühen und keine neuen Initiativen zur Schaffung bilateraler Freihandelszonen starten.

In eine etwas andere Kategorie fallen indessen Vereinbarungen mit regionalen Zusammenschlüssen in anderen Teilen der Welt, etwa der ASEAN oder dem lateinamerikanischen Mercosur. Auch diese Art der wirtschaftlichen Kooperation ist dem multilateralen Ansatz unterlegen, weil auch durch sie neue administrative Hürden aufgebaut werden. Interregionale Zusammenarbeit hat gegenüber Bilateralismus aber zumindest den Vorzug geringerer Komplexität – beispielsweise wäre mit der ASEAN ein einziger Vertrag abzuschließen und nicht etwa zehn. Zudem stärkt interregionale Zusammenarbeit die regionale Integration von Entwicklungs- und Schwellenländern.

Anhang

Literaturhinweise

- Australian Government, *Advancing the National Interest*, Canberra 2003
- *In the National Interest*, Canberra 1997
- Blumenthal, Dan, *Strengthening the U.S.–Australian Alliance: Progress and Pitfalls*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, April–Mai 2005 (Asian Outlook)
- Camroux, David, »Die ASEAN vor dem Ende«, in: *Le Monde Diplomatique*, Februar 2001, S. 7
- Capling, Ann, *All the Way with the USA. Australia, the US and Free Trade*, Sydney: University of New South Wales Press 2005 [i.e. 2004]
- Dacquila, Teofilo C./Huy, Le Huu, »Singapore and ASEAN in the Global Economy. The Case of Free Trade Agreements«, in: *Asian Survey*, 43 (November/Dezember 2003) 6, S. 908–928
- Davis, Christina L., »Do WTO Rules Create a Level Playing Field? Lessons from the Experience of Peru and Vietnam«, in: John S. Odell (Hg.), *Negotiating Trade. Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006
- Dieter, Heribert, »Monetary Regionalism and Financial Markets«, in: Heribert Dieter (Hg.), *Report on East Asian Integration*, Paris, Januar 2006 (Notre Europe, Studies and Research, Nr. 47), S. 26–56
- *Letzte Chance in Hongkong? Überwindbare Hindernisse auf dem Weg zum Abschluss der Doha-Runde*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005 (SWP-Aktuell 52/05)
- *Die Zukunft der Globalisierung. Zwischen Krise und Neugestaltung*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005
- »The US Economy and the Sustainability of Bretton Woods II«, in: *Journal of Australian Political Economy*, (Juli 2005) 55, S. 48–76
- »Präferenzielle Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Hemmnisse für den internationalen Handel?«, in: *Aussenwirtschaft. Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen*, 59 (September 2004) 3, S. 273–303
- *Australien und die APEC. Die Integration des fünften Kontinents in den asiatisch-pazifischen Wirtschaftsraum*, Hamburg: Institut für Asienkunde, 1994
- /Higgott, Richard, »Exploring Alternative Theories of Economic Regionalism: From Trade to Finance in Asian Co-operation?«, in: *Review of International Political Economy*, 10 (August 2003) 3, S. 430–455
- Dowrick, Steve/Golley, Jane, »Trade Openness and Growth. Who Benefits?«, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 20 (2004) 1, S. 38–56
- Feridhanusetyawan, Tubagus, *Preferential Trade Agreements in the Asia-Pacific Region*, Washington, D.C.: Internationaler Währungsfonds, Juli 2005 (IMF Working Paper WP/05/149)
- Garnaut, Ross/Vines, David, *Sorting out the Spaghetti. On Reducing the Damage from the Proliferation of Discriminatory Regional Free Trade Areas*, New York: University of Columbia Business School, Januar 2006, im Internet unter <http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Vines_Reaction.pdf>
- Gordon, Bernhard K., »Asia's Trade Blocs Imperil the WTO«, in: *Far Eastern Economic Review*, (November 2005), S. 5–10
- Harvie, Charles, *The Australia–Korea Economic Relationship and Prospects for an FTA*, Wollongong, NSW (Australia): University of Wollongong, November 2004 (Economics Working Paper Series, WP 04-19).
- Higgott, Richard/Cooper, Andrew Fenton, »Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round of Trade Negotiations«, in: *International Organization*, 44 (Herbst 1990) 4, S. 589–632
- Hilaire, Alvin/Yang, Yongzheng, »The United States and the New Regionalism/Bilateralism«, in: *Journal of World Trade*, 38 (2004) 4, S. 603–625
- Hirsch, Fred, *Die sozialen Grenzen des Wachstums*, Reinbek 1980
- Hufbauer, Gary Clyde/Wong, Yee, *Prospects for Regional Free Trade in Asia*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, Oktober 2005 (Working Paper Series, WP 05-12)
- Ikenson, Daniel, *America's Credibility Goes 'Timber!'*, Washington, D.C.: Center for Trade Policy Studies, 28.10.2005 (Free Trade Bulletin, Nr. 20), im Internet unter <<http://www.freetrade.org/pubs/FTBs/FTB-020.html>>

- Inama, Stefan, »The Association of South East Asian Nations – People's Republic of China Free Trade Area: Negotiating beyond Eternity with Little Trade Liberalization?«, in: *Journal of World Trade*, 39 (Juni 2005) 3, S. 559–579
- Jakob, Thinam/Fiebinger, Gernot, »Preferential Rules of Origin – A Conceptual Outline«, in: *Intereconomics*, (Mai/Juni 2003), S. 138–146
- Lee, Jong-Wha/Park, Innwon, »Free Trade Areas in East Asia: Discriminatory or Non-discriminatory?«, in: *The World Economy*, 28 (Januar 2005) 1, S. 21–48
- Lloyd, Peter John, *Australia's Economic Diplomacy in Asia*, University of Melbourne 2003 (Melbourne Asia Policy Papers, No. 3)
- »New Bilateralism in the Asia-Pacific«, in: *The World Economy*, 25 (September 2002) 9, S. 1279–1296
- Low, Linda, *Singapore's Bilateral Free Trade Agreement: Institutional and Architectural Issues*, 2003, mimeo
- Lutz, Matthias, *Globalisation, Convergence and the Case for Openness in Developing Countries: What Do We Learn from Open Economy Growth Theory and Empirics?*, University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), 2001 (CSGR Working Paper 72/01), im Internet unter <<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2001/wp7201.pdf>>
- Matsushita, Mitsuo, »Governance of International Trade under World Trade Organization Agreements – Relationships between World Trade Organization Agreements and Other Trade Agreements«, in: *Journal of World Trade*, 38 (2004) 2, S. 185–210
- Nyland, Chris/O'Rourke, Anne, »The Australia–United States Free Trade Agreement and the Ratcheting-up of Labour Standards: A Precedent Set and an Opportunity Missed«, in: *The Journal of Industrial Relations*, 47 (December 2005) 4, S. 457–470
- Pauwelyn, Joost, »How to Win a World Trade Organization Dispute Based on Non-World Trade Organization Law?«, in: *Journal of World Trade*, 37 (2003) 6, S. 997–1030
- Ravenhill, John, »The New Bilateralism in the Asia Pacific«, in: *Third World Quarterly*, 24 (2003) 2, S. 299–317
- APEC Adrift: Implications for Economic Regionalism in Asia and the Pacific«, in: *The Pacific Review*, 13 (2000) 2, S. 317–333
- Roberts, Michael/Wehrheim, Peter, »Regional Trade Agreements and WTO Accession of CIS Countries«, in: *Intereconomics*, (November/December 2001), S. 315–323
- Rüland, Jürgen, »ASEAN and the Asian Crisis: Theoretical Implications and Practical Consequences for Southeast Asian Regionalism«, in: *The Pacific Review*, 13 (2000) 2, S. 421–451
- Samuelson, Paul, »Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization«, in: *Journal of Economic Perspectives*, 18 (Sommer 2004) 3, S. 135–156
- Talbot, Ross B., *The Chicken War. An International Trade Conflict between the United States and the European Economic Community, 1961–64*, Ames, Iowa: Iowa State University Press, 1978
- Thangavelu, S. M./Toh, Muh-Heng, »Bilateral »WTO-Plus« Free Trade Agreements: The WTO Trade Policy Review of Singapore 2004«, in: *The World Economy*, 28 (September 2005) 9, S. 1211–1228
- Tongzon, Jose L., »ASEAN–China Free Trade Area: A Bane or Boon for ASEAN Countries?«, in: *The World Economy*, 28 (Februar 2005) 2, S. 191–210
- Weatherall, Kim, »Locked in. Australia Gets a Bad Intellectual Property Deal«, in: *Policy*, 20 (Sommer 2004/05) 4, S. 18–24
- Webber, Douglas, »Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian Crisis«, in: *The Pacific Review*, 14 (2001) 3, S. 339–372
- Weiss, Linda/Thurnbon, Elisabeth/Mathews, John, *How to Kill a Country: Australia's Devastating Trade Deal with the United States*, Sydney: Allen & Unwin, 2004
- World Trade Organization, *The Future of the WTO. Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, Genf 2004
- Ziltener, Patrick, »Die Verhandlungen über bilaterale Wirtschaftsabkommen zwischen Japan und den ASEAN-Ländern, 2000–2005«, in: *Aussenwirtschaft*, 60 (2005) 3, S. 279–304

Abkürzungen

ACTU	Australian Council of Trade Unions
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations
AFTA	ASEAN Free Trade Area
APEC	Asia Pacific Economic Co-operation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AUSFTA	Australia–US Free Trade Agreement
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CSGR	Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation
EBA	Everything But Arms
EFTA	European Free Trade Association
EMEAP	Executives' Meeting of East Asia-Pacific Central Banks
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FTA	Free Trade Agreement
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industrieländer + Russland)
G 20	Gruppe der 20 (Finanzminister und Notenbank- gouverneure unter anderem der G 8, EU, IWF und großer Entwicklungsländer wie Indien und VR China)
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GM	General Motors
GSP	Generalised System of Preferences
HS	Harmonised System
ILO	International Labour Organisation
JSEPA	Japan–Singapore Economic Partnership Agreement
Mercosur	Mercado Común del Sur
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PBAC	Pharmaceutical Benefits Advisory Committee
PBS	Pharmaceutical Benefit Scheme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USSFTA	United States–Singapore Free Trade Agreement
WCO	World Customs Organisation
WTO	World Trade Organisation