

Dieter Cassel und Paul J. J. Welfens (Hg.)

Regionale Integration und Osterweiterung
der Europäischen Union

Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Gernot Gutmann, Köln
Dr. Hannelore Hamel, Marburg
Prof. Dr. Helmut Leipold, Marburg
Prof. Dr. Alfred Schüller, Marburg
Prof. Dr. H. Jörg Thieme, Düsseldorf

Unter Mitwirkung von

Prof. Dr. Dieter Cassel, Duisburg
Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig, Münster
Prof. Dr. Hans-Günter Krüsselberg, Marburg
Prof. Dr. Ulrich Wagner, Pforzheim

Redaktion: Dr. Hannelore Hamel

Band 72: Regionale Integration und Osterweiterung der
Europäischen Union



Lucius & Lucius · Stuttgart · 2003

Regionale Integration und Osterweiterung der Europäischen Union

Herausgegeben von

Dieter Cassel und Paul J. J. Welfens

Mit Beiträgen von

Thomas Apolte, Leszek Balcerowicz, Hartmut Berg,
Dieter Cassel, Dietrich von Delhaes-Guenther, Roland Döhrn,
Ralf Geruschkat, Ruslan Grinberg, Carsten Hefeker,
Ulrich Heilemann, Klaus Heine, Peter Hertner,
Wolfgang Kerber, Andreas Knorr, Claudius Kobel,
Rolf J. Langhammer, Albrecht F. Michler, Werner Pascha,
Thomas Pfähler, Heinz G. Preuße, Wolf Schäfer,
Stefan Schmitt, Alfred Steinherr, Torsten Sundmacher,
Theresia Theurl, H. Jörg Thieme, Uwe Vollmer,
Paul J. J. Welfens, Dirk Wentzel, Silvia Žigová



Lucius & Lucius · Stuttgart · 2003

Anschriften der Herausgeber:

Prof. Dr. Dieter Cassel
Universität Duisburg-Essen, Standort Duisburg
Institut für Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik
Lotharstraße 65
47048 Duisburg

Prof. Dr. Paul J. J. Welfens
Bergische Universität Wuppertal
Europäisches Institut für Internationale Wirtschaftsbeziehungen (EIIW)
Gaußstraße 20
42119 Wuppertal

Diese Publikation wurde gefördert durch das Duisburger Volkswirtschaftliche Forschungsseminar e.V., Duisburg, das Forschungsseminar Radein zum Vergleich von Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen e.V., Marburg, der Haniel Stiftung, Duisburg, und der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© Lucius & Lucius Verlags-GmbH • Stuttgart • 2003
Gerokstraße 51 • D-70184 Stuttgart

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck und Einband: ROSCH-BUCH Druckerei GmbH, 96110 Scheßlitz
Printed in Germany

ISBN 3-8282-0278-0
ISSN 1432-9220

Vorwort

Das *Forschungsseminar Radein* führt seit 1968 alljährlich im Februar Wirtschaftswissenschaftler aus dem In- und Ausland zu einem einwöchigen Diskurs über aktuelle ordnungstheoretische und -politische Fragestellungen zusammen. In der Abgeschlossenheit von *Radein*, einem kleinen südtiroler Bergdorf in der Nähe von Bozen, behandeln die etwa vierzig Teilnehmer, darunter überwiegend Professoren und ihre wissenschaftlichen Mitarbeiter, wechselnde Generalthemen, die in zahlreichen Referaten und Korreferaten kritisch durchleuchtet werden. Ziel des Radeiner Forschungsseminars ist es, vor allem jüngeren Wirtschaftswissenschaftlern ein ordnungsökonomisches Diskussionsforum zu bieten und ihre Forschungsergebnisse durch Publikation der Tagungsbände allgemein zugänglich zu machen.

Nachdem im vergangenen Jahr unter der wissenschaftlichen Leitung von *Alfred Schüller* und *H. Jörg Thieme*, die aus der zunehmenden Internationalisierung resultierenden „Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft“ (Band 71 der Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft) behandelt wurden, schien es geboten, die Diskussion dieser Thematik unter dem besonderen Blickwinkel der regionalen Integration und des immer stärker um sich greifenden Regionalismus fortzuführen. Ziel des diesjährigen Forschungsseminars war es, die in bestehenden, sich erweiternden und neu formierenden integrierten Wirtschaftsräumen ablaufenden Integrationsprozesse hinsichtlich ihrer treibenden Kräfte, konzeptionellen Grundlagen, ökonomischen Wirkungen und wirtschaftspolitischen Gestaltungserfordernisse zu analysieren. Wie wichtig diese Thematik ist, zeigt der nach Seattle 1999 im September dieses Jahres im mexikanischen Cancún abermals gescheiterte Versuch, im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) die noch bestehenden Handelsbarrieren abzubauen und weltweit Freihandel zu ermöglichen. Kommt die multilaterale Liberalisierung aber nicht voran, könnten sich die 146 WTO-Mitgliedsländer noch stärker als bisher bilateralen und regionalen Integrationsprojekten zuwenden und damit einer Fragmentierung der internationalen Wirtschaftsbeziehung zum Schaden aller Vorschub leisten.

In insgesamt 22 Referaten mit Korreferaten wurde deshalb die regionale Integration als faktische Alternative oder Ergänzung zur WTO-Freihandelsidee auf den Prüfstand gestellt. Ausgehend von der theoretischen Basis der regionalen Wirtschaftsintegration, wurden aktuelle und historische Integrationsprojekte und -konzepte vorgestellt und kritisch hinterfragt. Dabei zieht sich das Spannungsverhältnis zwischen der multilateral geprägten Internationalisierung bzw. Globalisierung und dem mit Abschottungs- und Fragmentierungseffekten verbundenen Regionalismus wie ein roter Faden durch die Analyse der Einzelaspekte. Schließlich wurde dem bedeutsamsten Integrationsprojekt des frühen 21. Jahrhunderts, der Osterweiterung der Europäischen Union, besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Hierbei standen vor allem die institutionellen Anpassungs- und Reformprozesse, die eine Erweiterung von 15 auf 25 Mitgliedsländer unabdingbar machen, im Vordergrund.

Die Herausgeber hoffen, dass die vorliegende Veröffentlichung der überarbeiteten Beiträge zum 36. Radeiner Forschungsseminar 2003 zum besseren Verständnis der sich verstärkenden regionalen Integrationsprozesse, ihrer ordnungsökonomischen Bedingungen und Folgewirkungen sowie ihrer besonderen Risiken – vielleicht auch Chancen – für die Schaffung einer liberalen, wettbewerblichen Weltwirtschaftsordnung beiträgt. Dies gilt auch und gerade für das Projekt einer erweiterten und vertieften Europäischen

Union, das im Erfolgsfall eine prägende Rolle im Beziehungsgeflecht integrierter Wirtschaftsräume wie bei der Weiterentwicklung der Welthandelsordnung spielen wird. Dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die zum Verständnis regionaler Integrationsprozesse und zur Gestaltung integrierter Wirtschaftsräume erforderlich sind, gewonnen und verbreitet werden konnten, verdanken die Autoren und Herausgeber zahlreichen persönlichen und institutionellen Förderern, darunter insbesondere der *Haniel Stiftung*, Duisburg, der *Ludwig-Erhard-Stiftung*, Bonn, dem *Forschungsseminar Radein zum Vergleich von Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen e.V.*, Marburg, und dem *Duisburger Volkswirtschaftlichen Forschungsseminar e.V.*, Duisburg. Besonders zu Dank verpflichtet sind die Herausgeber aber auch Frau *Ulrike Michalski*, Duisburg, für die Erstellung des druckfertigen Manuskripts sowie Herrn *Dipl.-Vw. Jaroslav Ponder* und Frau *cand. oec. Julia Tillmann* für die redaktionelle Durchsicht der Beiträge.

Duisburg und Wuppertal, im Oktober 2003

Dieter Cassel und Paul J.J. Welfens

Inhalt

I. Einführung

<i>Dieter Cassel und Paul J.J. Welfens</i> Wirtschaftsintegration, Regionalismus und multilaterale Wirtschafts- ordnung: Entwicklungstendenzen und Gestaltungsprobleme	3
--	---

II. Integrations- und ordnungstheoretische Grundlagen

<i>Paul J.J. Welfens</i> Regionale Integration in der Ordnungs-, Außenwirtschafts- und Wachstumstheorie	29
---	----

<i>Carsten Hefeker</i> Internationale Handels- und Finanzarchitektur im Umbruch: Globale Integration und die institutionelle Arbeitsteilung von IWF, Weltbank und WTO	77
--	----

<i>Klaus Heine und Wolfgang Kerber</i> Integrationstheorie und Wettbewerbsföderalismus	107
---	-----

<i>Hartmut Berg und Stefan Schmitt</i> Marktöffnung und Wettbewerb bei regionaler Integration	129
--	-----

<i>Ralf Geruschkat und Dirk Wentzel</i> Virtuelle Integration: Zur Rolle der Internet- und Medien- wirtschaft im Integrationsprozess	157
--	-----

<i>Albrecht F. Michler und H. Jörg Thieme</i> Finanzmarktintegration, Krisenprävention und Krisenmanagement	187
--	-----

<i>Torsten Sundmacher</i> Internationaler Korporatismus: Erscheinungsformen, Funktions- bedingungen und die Rolle im Integrationsprozess	219
--	-----

III. Integrationskonzepte und außenwirtschaftspolitische Strategien

<i>Rolf J. Langhammer</i> Alternative Integrationskonzepte: Theoretische Begründung, empirische Befunde und pragmatische Implikationen	249
--	-----

<i>Theresia Theurl</i> Europäische Integration: EU als ‚Vertiefte Integration‘	267
---	-----

<i>Heinz G. Preuß</i> Amerikanische Integration: NAFTA und FTAA als ‚Neuer Regionalismus‘	285
---	-----

<i>Werner Pascha</i> Asiatisch-pazifische Integration: APEC als ‚Offener Regionalismus‘	311
<i>Ruslan Grinberg</i> Integration und Desintegration im postsowjetischen Wirtschaftsraum	339
<i>Peter Hertner und Dietrich von Delhaes-Guenther</i> Regionale Integration in historischer Perspektive: Integrationsinitiativen in Mitteleuropa vom 19.- bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts	349
IV. Osterweiterung als Gestaltungsproblem der Europäischen Union	
<i>Roland Döhrn und Ullrich Heilemann</i> Strukturwandel und Integration: Theoretische und empirische Aspekte der EU-Osterweiterung	375
<i>Uwe Vollmer</i> Finanz-, Geld- und Währungsordnung der EU: Reformbedarf durch die Osterweiterung?	393
<i>Andreas Knorr und Silvia Žigová</i> Zukunftsperspektiven der Agrarmarktordnung in der erweiterten EU	417
<i>Thomas Pfahler</i> Osterweiterung als Herausforderung zur Reform der Arbeitsmarkt- ordnungen in der EU	453
<i>Thomas Apolte und Claudius Kobel</i> Sozialordnung in einer erweiterten EU zwischen Wanderungs- hemmnissen und Überschussmigration	471
<i>Wolf Schäfer</i> Institutionenreform in der EU im Spannungsfeld von Integrations- vertiefung und -erweiterung	503
<i>Leszek Balcerowicz</i> The Adoption of the Euro and Economic Growth of the Accession Countries	519
<i>Alfred Steinherr</i> Are 25 Members Enough? Some Economic Reflections on the Optimal Size of the European Union	527
Autoren und Seminarteilnehmer	543

I.

Einführung

*Dieter Cassel und Paul J.J. Welfens (Hg.)
Regionale Integration und Osterweiterung der Europäischen Union
Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft · Band 72 · Stuttgart · 2003*

**Wirtschaftsintegration, Regionalismus
und multilaterale Wirtschaftsordnung:
Entwicklungstendenzen und Gestaltungsprobleme**

Dieter Cassel und Paul J.J. Welfens

Inhalt

1. Regionale Wirtschaftsintegration als ordnungstheoretische und ordnungspolitische Herausforderung	4
2. Dimensionen regionaler Wirtschaftsintegration	6
2.1. Integrationsstufen	6
2.2. Integrationsräume	9
2.3. Integrationsdynamik	13
3. Regionale Wirtschaftsintegration und struktureller Wandel	16
4. Regionalismus und multilaterale Wirtschaftsintegration	18
5. Ordnungspolitischer Analyse- und Handlungsbedarf	22
Literatur	23

1. Regionale Wirtschaftsintegration als ordnungstheoretische und ordnungspolitische Herausforderung

Die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen ist in den letzten drei Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts rasch vorangeschritten. Vor allem durch den Abbau von Kapitalverkehrsbeschränkungen und die außenorientierte Wirtschaftspolitik vieler asiatischer und osteuropäischer postsozialistischer Länder wurde die internationale Verflechtung via Portfolioinvestitionen, Direktinvestitionen und Außenhandel verstärkt. Hinzu kam die Wirkung des beschleunigten technischen Fortschritts im Bereich von Verkehr und Nachrichtentechnik: Sinkende Distanzkosten haben grenzüberschreitende Wirtschaftstransaktionen und internationale Unternehmensaktivitäten erleichtert. Schließlich hat das Zusammenwirken der globalen Wirtschaftsorganisationen Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und General Agreement of Tariffs and Trade (GATT) bzw. World Trade Organization (WTO) einen weltweiten Ordnungsrahmen für internationale Transaktionen auf marktwirtschaftlicher Basis geschaffen. Ein wachsender Anteil des intraindustriellen Handels mit differenzierten technologieintensiven Industrieprodukten und ein relativer Bedeutungszuwachs von Direktinvestitionen gegenüber Portfolioinvestitionen können als Merkmale der modernen Globalisierung gegenüber früheren Globalisierungsphasen gelten. Möglicherweise kommt durch das Internet bzw. die Digitalisierung von Daten, Ton und Bild auch ein wachsender Anteil des Dienstleistungshandels als Charakteristikum hinzu.

Parallel zur modernen Globalisierung ist es verstärkt zu regionaler Integration gekommen: Sie hat in verschiedenen Regionen der Welt zu institutionellen Reformen, institutioneller Vernetzung und institutioneller Angleichung geführt. Fortschreitende regionale Wirtschaftsintegration kann als ein Kennzeichen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gelten. Anfang dieses Jahrhunderts waren von den 144 WTO-Mitgliedsländern nur Japan, Hongkong, Macao und die Mongolei nicht in ein regionales Handelsabkommen eingebunden. Betrachtet man Hongkong und Macao als Teil Chinas, und vergegenwärtigt man sich die im Jahre 2002 von China ergriffenen Freihandelsinitiativen in Richtung der ASEAN-Länder, dann kann man regionale Handelsabkommen als einen Normalfall der WTO-Länder zu Beginn des 21. Jahrhunderts betrachten (*Kaiser* 2003). Immerhin wurden bis Mitte 2002 250 regionale Handelsabkommen bei der WTO notifiziert, davon 129 nach Januar 1995. Bis Ende 2005 könnten, so der WTO-Jahresbericht 2002, etwa 300 regionale Handelsabkommen in Kraft sein (*WTO* 2002). Von daher ist eine starke Tendenz zur Regionalisierung von Handels- bzw. Wirtschaftsbeziehungen zu verzeichnen. Der politische Wille nationaler Politikakteure, regionale Wirtschaftsbeziehungen gegenüber globaler allgemeiner Zusammenarbeit zu präferieren, ist – abgesehen von Japan und zum Teil der US-Supermacht – weltweit zu beobachten.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts haben sich verschiedene regionale Integrationszonen entwickelt: so die Europäische Gemeinschaft (EG) bzw. Europäische Union (EU) ab 1957, die North Atlantic Free Trade Agreement (NAFTA) seit 1994 (USA und Kanada, später plus Mexiko) sowie die Association of South East Asian Nations (ASEAN) und der Mercado Comùn del Sur (MERCOSUR) verstärkt in den späten 1990er Jahren. Die Internationalisierung der Wirtschaft einerseits und die regionale Integration bzw. der Bedeutungszuwachs von supranationalen Organisationen an-

dererseits haben bereits zu einer breiten ordnungsökonomischen Analyse der weltwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen Anlass gegeben (Schüller und Thieme 2002). Nach fünf Jahrzehnten Erfahrungen mit regionaler Integration sind jedoch noch eine ganze Reihe spezifischer Fragen offen; denn das Phänomen der regionalen Integration selbst ist recht heterogen, wie ein Blick auf die nach Mitgliederzahl und Intensität der Wirtschafts- und Politikintegration recht unterschiedlichen Modelle zeigt.

Die Integrationsräume EU, NAFTA, ASEAN und MERCOSUR repräsentierten in 2001 36 % des Welthandels, wobei der Intra-EU-Handel anteilmäßig zulegte, während die drei anderen bedeutenden Integrationsgruppen einen Rückgang im Intra-Handel verzeichneten. Die EU hat mit der Währungsunion Weichen für einen erhöhten Intra-Handel gerade in der Eurozone als Teilraum der EU gestellt. Aber es ist keineswegs sicher, dass auch der Anteil der EU am Welthandel – bei Bereinigung der Handelszahlen um Erweiterungseffekte – längerfristig steigen wird. Ein globaler Anstieg des EU-Handelsanteils ist nur zu erwarten, wenn die EU im weltweiten Vergleich ein überdurchschnittlich hohes Wachstum erreicht. Ob aber hierfür durch die Währungsunion und andere supranationale ordnungspolitische Weichenstellungen einerseits und die Wirtschaftspolitik wichtiger Mitgliedsländer und der EZB andererseits entsprechende Voraussetzungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts erfolgt sind, bleibt zu untersuchen.

Der Welthandel ist nicht unerheblich mit der Präsenz von multinationalen Unternehmen und deren Direktinvestitionen verbunden. Etwa ein Drittel des OECD-Handels ist Intra-Firmenhandel, also ein Handel innerhalb multinationaler Unternehmen, die aber gerade die Quelle von Direktinvestitionen sind. Die Direktinvestitionsströme sind – ähnlich wie der Handel – stark konzentriert, wobei sich etwa 75 % innerhalb der OECD-Länder vollziehen. Es ist nicht zu übersehen, dass die 1990er Jahre nicht nur eine Phase stark wachsender regionaler Handelsabkommen waren, sondern auch zu einer deutlichen Erhöhung der Direktinvestitionen führten. Neben das global gleichauf mit den USA als Zuflussland führende China sind in den 1990er Jahren die osteuropäischen Länder als neue wichtige Zielregion multinationaler Investitionsprojekte getreten. Ein Mehr an Direktinvestitionen und ein Mehr an interregionalem Handel haben zweifellos zu den realen Einkommenszuwächsen in vielen Ländern beigetragen.

Da Handelsschaffungseffekte bei regionaler Integration den Handel zwischen den Vertragspartnern typischerweise relativ verstärken, entstehen im Zuge solcher Abkommen Möglichkeiten zu intensivierten Vertragsbeziehungen zwischen Handelsakteuren im Rahmen des Privatrechts. Aber es gibt auch Impulse für institutionellen Wandel. Soweit die Qualität von Institutionen für anreizkompatibles Handeln bzw. Effizienz wichtig ist, kann von einer integrationsbedingten Verbesserung der Institutionenqualität der Partnerländer eine langfristig positive Wachstumswirkung erwartet werden. Wirtschaftliche Integration könnte allerdings auch zu einer Schwächung des politischen Wettbewerbs und zu verstärktem Politikversagen führen, so dass den statischen und dynamischen Effizienzgewinnen der Wirtschaftsintegration Wohlfahrtsverluste von der Politikebene bzw. aus verstärktem Politikversagen gegenüberzustellen wären. Die Analyse der Verbindung zwischen Handelsintensität und Institutionenqualität im regionalen Integrationsraum ist eine wichtige ordnungsökonomische Fragestellung.

Der im Zuge von verstärktem Handel intensivierte Wettbewerb auf den Gütermärkten hat in der Regel Rückwirkungen auf die Faktormärkte, wobei erfahrungsgemäß

kleine offene Volkswirtschaften besonders lernbereit sind, wenn es um Reformen bzw. institutionelle Innovationen geht, die der internationalen Wettbewerbsfähigkeit förderlich sind. Eine Harmonisierung von Institutionen wiederum kann sich ergeben, wenn das Zusammenspiel von Handelsintensivierung und verschärftem Standortwettbewerb zu einem internationalen ‚Benchmarking‘ führt: Die überlegenen institutionellen Arrangements aus dem Ausland werden dann unter Umständen übernommen oder adaptiert. Alternativ ist eine institutionelle Harmonisierung durch vergemeinschaftete Wirtschaftspolitik denkbar, was allerdings die Schaffung entsprechender gemeinschaftlicher Politikbereiche über eine Zollunion hinaus voraussetzt. Differenzierte Politikpräferenzen vorausgesetzt, droht allerdings im Zuge der Harmonisierung von Regeln ein Wohlfahrtsverlust, sofern nicht überkompensierende dynamische Effizienzgewinne auftreten (*Apolte* 2000). Aus ordnungspolitischer Sicht stellt sich damit die Frage, wie sich das Zusammenspiel verschiedener institutioneller Arrangements im Kontext der regionalen Integration der beteiligten Länder entwickelt. Soweit regionale Integrationsräume miteinander um Mitglieder konkurrieren, ist nicht nur die institutionelle Binnenwirkung von regionaler Integration zu thematisieren, sondern auch die Außenwirkung – etwa im Sinne einer Vorbild- oder Sogwirkung eines ‚regionalen Handelsclubs‘.

Greift man die Institutionenökonomik in der Tradition von *Coase* (1998), *Richter* und *Furubotn* (2003) sowie *Williamson* (2000) auf und verwendet man die Systematik von *Erlei*, *Leschke* und *Sauerland* (1999, S. 69 ff.), dann geht es institutionenökonomisch insbesondere um die Frage, ob sich marktbasierete Vertragsbeziehungen im Zuge der regionalen Integration verstärken und dabei besondere Probleme in den Principal-Agent-Beziehungen entstehen. Dies deshalb, weil regionale Integration Marktvergrößerung und dies wiederum in der Regel Zunahme der mindestoptimalen Betriebsgröße bedeuten und größere Unternehmen bzw. Betriebseinheiten möglicherweise schwieriger zu kontrollieren sind. Zudem geht es aus institutionenökonomischer Sicht um staatlich gesetzte Regeln bzw. staatliche Institutionen, deren Rolle sich u. a. aus der Definierbarkeit bzw. Definiertheit privater Eigentumsrechte und der Art des politischen Wettbewerbs ergibt. Hier stellt sich u. a. die Frage, ob regionale Integration die Bedeutung der Widerspruchsoption (*voice*) oder aber der Abwanderungsoption (*exit*) im Wettbewerb von Jurisdiktionen – und damit den Systemwettbewerb – stärkt oder schwächt. Der Systemwettbewerb, der schon in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts an Bedeutung auf internationaler Ebene gewonnen hat (*Cassel* 1996; *Apolte*, *Caspers* und *Welfens* 1999), erhält durch die Konkurrenz von Integrationsräumen mit unterschiedlichen Integrationstiefen eine zusätzliche Dimension. Schließlich geht es bei vertiefter Integration auch um konstitutionenökonomische Fragen, nämlich ob und inwieweit im Zuge regionaler Integration bzw. Kooperation ein länderübergreifender Grundkonsens entsteht, der Basis einer gemeinschaftlichen Verfassung sein könnte.

2. Dimensionen regionaler Wirtschaftsintegration

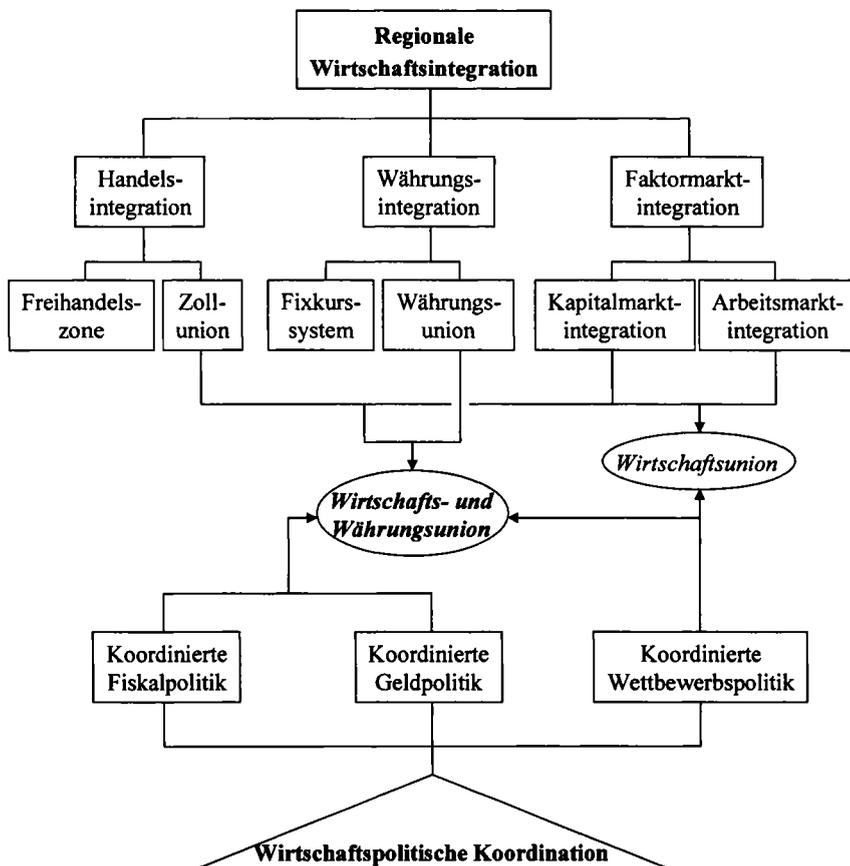
2.1. Integrationsstufen

Regionale Integration kann nach der Zahl der Handelspartner und der relativen Bedeutung sektoraler Ausnahmeregelungen charakterisiert werden. Je mehr Handelspartner beteiligt sind, desto geringer sind die zu erwartenden Handelsablenkungseffekte

einerseits, desto größer sind aber andererseits auch die Schwierigkeiten, einen funktionsfähigen Integrationsclub zu bilden. Denn aus spieltheoretischer Sicht sind bekanntlich mit zunehmender Zahl und Heterogenität der Akteure (hier der beteiligten Länder) Konsens- bzw. klare Mehrheitsentscheidungen immer schwerer zu erreichen. Sektorale Ausnahmeregeln wiederum sind problematisch, weil sie de facto ein besonderes Protektionsregime für bestimmte Branchen schaffen, das dem Risiko einer politischen Proliferation unterliegt: Andere Sektoren werden vergleichbare Protektion fordern, die sich in der Praxis meist auf nichttarifäre Handelshemmnisse und Subventionen beziehen. Dabei spielt seit Jahrzehnten besonders der Agrarprotektionismus der OECD-Länder eine wichtige Rolle.

Integration kann sich in unterschiedlicher Intensität vollziehen, wie sich aus der bekannten ‚Integrationstreppe‘ ergibt (Abbildung 1):

Abbildung 1: Stufen der regionalen Wirtschaftsintegration



- Freihandelszone: Hier führen die Länder im Handel untereinander Freihandel ein, behalten aber unterschiedliche nationale Außenzölle bei. In dieser Integrationsform ergibt sich eine besondere Bedeutung von Ursprungszeugnissen bzw. für Ursprungsregeln, da Anbieter aus Drittländern bei fehlenden Ursprungsmerkmalen naturgemäß den Zugang zu jedem Teilmarkt der Freihandelszone über das Mitgliedsland mit dem niedrigsten Außenzollsatz suchen.
- Zollunion: Hier wird zusätzlich zur innergemeinschaftlichen Zollfreiheit ein gemeinsamer Außenzoll vereinbart, was eine gemeinsame Außenwirtschaftspolitik und damit das formale Abtreten nationaler Politikautonomie verlangt. Ohne politische Bereitschaft zur Kooperation kann es keine Zollunion geben.
- Wirtschaftsunion: Hierbei werden für die Gütermärkte und gegebenenfalls auch für Faktormärkte gemeinsame Wettbewerbsregeln zusätzlich zur Zollunion festgelegt, so dass die Wettbewerbspolitik teilweise vergemeinschaftet wird – zumindest insoweit, wie es um handelbare Güter geht. Offen ist, ob ein gemeinsamer Markt im Sinne einer supranationalen Rahmenordnung für die Wettbewerbspolitik (und die Subventionspolitik wie im Falle der EU) auch einer gemeinsamen Rahmenordnung für den Kapital- und Arbeitsmarkt bedarf.
- Wirtschafts- und Währungsunion: Hier kommt zur Wirtschaftsunion noch eine gemeinsame Geldpolitik oder eine supranationale Geldpolitik mit Gemeinschaftswährung hinzu, so dass neben der Wettbewerbs- auch die Geldpolitik vergemeinschaftet ist. Auch wird die laufende Geldpolitik – wie etwa bei der Europäischen Währungsunion (EWU) – supranational durchgeführt. Umstritten ist dabei, inwieweit es gemeinsamer flankierender Regeln und Institutionen für die Fiskalpolitik oder für andere Politikbereiche bedarf.

Zu den wichtigen Eigenarten regionaler Integration gehört die multilaterale Kooperation, die sich in eigenständigen Institutionen oder im Rahmen von jährlichen multilateralen Treffen der Staats- und Regierungschefs vollzieht. Regionale Integration als Politikansatz schließt von daher ein Regime des Unilateralismus aus. Ein gewisses Spannungsmoment besteht zwischen den auf globale Integration angelegten internationalen Organisationen wie IWF und WTO und den regionalen Integrationsansätzen. Aus ordnungsökonomischer Sicht stellen sich u. a. die folgenden Fragen:

- Welche Politikbereiche sollen grundsätzlich vergemeinschaftet werden und verlangen daher nach einer gemeinsamen Rahmenordnung?
- Welche sekundären Integrationszwänge gibt es, also Politikbereiche, die quasi komplementär zu den grundlegenden Integrationsfeldern sind?
- Wie kann eine effiziente vertikale Arbeitsteilung der Wirtschaftspolitik gesichert werden, also eine sinnvolle Abgrenzung von Kompetenzen auf supranationaler und nationaler Ebene?
- Wie ist das Verhältnis verschiedener regionaler Integrationsräume in der Weltwirtschaft zueinander?
- Wie beeinflusst die Herausbildung regionaler Integrationsräume die Rolle von globalen internationalen Organisationen – etwa weil nicht mehr einzelne Mitgliedsländer in einer Organisation repräsentiert sind, sondern ein Vertreter des Integrationsraums

als solcher in der Organisation agiert? Oder kommt es zu koordiniertem Abstimmungsverhalten der Mitgliedsländer von Integrationsräumen?

Eine Wirtschaftsintegration ist dadurch charakterisiert, dass Nationalstaaten nationale Souveränität und damit das immaterielle Gut ‚nationale Identität‘ teilweise aufgeben. Aus politischer Sicht ist ein länderübergreifendes Integrationsprojekt nur dann attraktiv, wenn dem politischen Autonomieverlust ein hinreichender Gewinn ökonomischer Art gegenübersteht, etwa ein nachhaltiger integrationsbedingter Wachstumsimpuls, der seinerseits machtpolitisch positiv gewertet wird. Von daher ergibt sich vor allem aus Sicht kleiner Länder ein besonderer Vorteil der regionalen Wirtschaftsintegration. Denn die integrationspolitische Zusammenarbeit mehrerer kleiner Länder kann im ökonomischen Sinne zu einem großen Land führen, dessen Unternehmen nicht länger Preisnehmer im Weltmarkt sind. Aus dieser Perspektive macht dann insbesondere auch eine Zollunion Sinn, da das Setzen eines gemeinsamen Außenzollsatzes im Falle eines großen Landes eine Verbesserung der Terms of Trade und damit einen Wohlfahrtsgewinn bringt. Regionale Wirtschaftsintegration begünstigt im Prinzip kleine Länder relativ stark, da sie in besonderer Weise von der integrationsbedingt verbesserten Nutzungsmöglichkeit von Massenproduktionsvorteilen profitieren. Letzteres spielt für große Länder eine geringere Rolle, aber die räumliche Integration mit mehreren anderen Ländern kann auch für große Länder vorteilhaft sein.

2.2. Integrationsräume

Weltweit spielen zahlenmäßig Freihandelszonen zwar die größte Rolle – unter den bei der WTO gemeldeten präferenziellen Handelsabkommen überwiegen Freihandelsabkommen –, aber qualitativ dürfte der Einfluss der EU als Zollunion und Binnenmarkt – sowie partieller Währungsunion – zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine dominierende Rolle spielen. Das umso mehr, als die EU-Osterweiterung zum 1. Mai 2004 die Gemeinschaft der 15 um immerhin zehn neue Mitgliedsländer vergrößern wird. Die erweiterte Gemeinschaft hat ihrerseits wiederum 30 Freihandelsabkommen mit anderen Ländern, so dass sich um den EU-Binnenmarkt ein Netzwerk präferenzialer Abkommen bzw. Handelsbeziehungen bildet. Quantitativ wie qualitativ kann die EU als international führender Integrationsraum eingeordnet werden; unklar aber ist, ob die erweiterte EU langfristig Bestand haben wird.

Nach dem Zweiten Weltkrieg ergab sich zunächst durch die 1957 erfolgte Gründung der EG mit Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg als Startländer ein erster Versuch zu einer regionalen Wirtschaftsintegration. Neben ökonomischen Motiven spielten hierbei sicherheitspolitische Überlegungen eine zentrale Rolle, da man von der EG-Gründung nicht zuletzt auch eine friedenssichernde Einbindung Deutschlands – Aggressor im Ersten und Zweiten Weltkrieg – in Westeuropa bzw. gestärkte transatlantische Sicherheitsstrukturen im Kalten Krieg erwartete. Die gemeinsame Furcht vor der Sowjetunion und dem Warschauer Pakt war sicherlich ein politisch wichtiger Integrationsimpuls und -kitt für die EG-Integration bis Ende der 1980er Jahre. Diese Gründungsgeschichte – wie auch die der ASEAN – legen Fragen nach der Verbindung ökonomischer Integrationsmotive und sicherheitspolitischer Aspekte bei regionaler Integration nahe.

Historisch gesehen war die EG bekanntlich nicht der erste Versuch regionaler Wirtschaftsintegration in Europa. Denn der Deutsche Zollverein von 1834 sowie die Skandinavische und die Lateinische Währungsunion im 19. Jahrhundert – die Skandinavische hielt immerhin fünf Jahrzehnte – waren regionale Integrationsprojekte. Aus heutiger Sicht von besonderem Interesse ist die Deutsche Zollunion mit ihrer Verbindung von wirtschaftlicher Integration und politischer Entwicklung.

Das sozialistische Konkurrenzprojekt zur EU-Integration, die Wirtschaftsintegration im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), war durch eine starke Politisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen geprägt; und gerade dies war einer ihrer wichtigsten Schwachpunkte: Nicht nur im Intra-Handel spielten politische Überlegungen der Sowjetunion als ‚sozialistischer Hegemon‘ eine wesentliche Rolle, auch mit Blick auf den Westhandel und viele internationale Kooperationsprojekte waren sie maßgeblich. Die sozialistische RGW-Integration, die eine internationale Arbeitsteilung unter den Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas (einschließlich der Sowjetunion) errichten sollte, endete, als die zentralosteuropäischen Länder in 1990/91 zur marktwirtschaftlichen Systemtransformation übergingen und die UdSSR als RGW-Führungsmacht im Jahre 1991 zerfiel. Schon 1993 trat das Central European Free Trade Agreement (CEFTA) in Kraft, in dem sich acht ehemalige zentralosteuropäische RGW-Länder zusammenschlossen, um sich auf den EU-Beitritt vorzubereiten. Heute sind bereits die meisten Ex-RGW-Länder designierte EU-Mitglieder, während eine EU-Mitgliedschaft der Ex-UdSSR aus heutiger Sicht unwahrscheinlich ist. Gleichwohl stellt sich auch für Russland bzw. die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) die Integrationsfrage; denn einerseits haben bereits vier Republiken eine mittelasiatische Integrationszone gebildet und andererseits erwägt man eine globale Integration durch Mitgliedschaft etwa in der WTO, die helfen könnte, Regeln von außen in die von diversen Verzerrungen und institutioneller Instabilität geprägte Ex-UdSSR zu importieren (Welfens 1999; Wiegert 2003). Die WTO-Mitgliedschaft, die für Russland – anders als für China, das im Jahre 2002 Mitglied wurde – noch aussteht, könnte von außen her nicht nur konkrete Regelsetzungen im Außenwirtschaftsbereich bringen, sondern auch Anstöße zur effizienzfördernden Setzung komplementärer nationaler Regeln im Bereich der handelsfähigen Güter geben.

Mit dem MERCOSUR in Lateinamerika gibt es seit 1991 einen weiteren Versuch zur Bildung einer Zollunion mehrerer Staaten, die jedoch den Sprung über die Freihandelszone als erster Integrationsstufe nicht nachhaltig geschafft haben. Dies zeigen auch die wirtschaftlichen Probleme Argentiniens und Brasiliens im Zeitraum von 1997-2002 mit der faktischen Aussetzung von Vertragsbestandteilen. Die mangelnde Bereitschaft der Vertragsstaaten zu einer makroökonomischen Koordination, die sich indirekt aus dem vom Mitgliedsland Argentinien gewählten Currency-board-System als Erfordernis ergab, ist einer der wichtigsten Schwachpunkte der MERCOSUR-Integration (Baer, Cavalcanti und Silva 2002). Bei der ASEAN-Freihandelszone wiederum ist zwar noch keine Zollunionstufe absehbar, aber eine Zollunion ist auch nicht ausgeschlossen. Interessanterweise werden im Kreise der zehn Mitgliedsländer auch Fragen der regionalen monetären Integration diskutiert. Somit steht auch ASEAN, das 1967 im Zeichen des Vietnamkrieges als sicherheitspolitisches regionales Staatenbündnis begann, für eine längerfristig ambitionierte Regionalintegration (Fischer 2003).

Wenn man diese verschiedenen Integrationsmuster betrachtet, dann drängt sich die Frage auf, weshalb unterschiedliche Intensitätsgrade der Integration gewählt werden. Die Geschichte der früheren European Free Trade Association (EFTA) wie die NAFTA-Erfahrungen zeigen jedenfalls, dass eine Freihandelszone durchaus als relativ stabile Integrationsform gelten kann. Darüber hinaus interessieren die Motivation und Methoden nachhaltiger Integrationsvertiefung sowie die Antriebskräfte und Ergebnisse der relativ erfolgreichen Integrationsclubs. Zugleich ist nicht zu übersehen, dass eine Vielzahl anderer regionaler Integrationsbemühungen stagnierten oder scheiterten – hier sind vor allem regionale Integrationsversuche von Entwicklungsländern in Afrika zu nennen. Integrationsräume in Afrika, die unter marktwirtschaftlichen Vorzeichen entstanden, erwiesen sich als wenig erfolgreich, wobei politische Instabilität und Bürgerkriege einer nachhaltigen Umsetzung von Integrationsbestrebungen entgegenstanden. Kurios ist allerdings, dass der Euro als Nebeneffekt der Mitgliedschaft Frankreichs in der EWU quasi in Teilen des frankophonen Afrikas eingeführt wurde. Denn der FFCFA mit seiner Bindung an den Französischen Franc ist durch den Euro ersetzt worden.

Interessanterweise haben sich die meisten regionalen Integrationsclubs in den 1990er Jahren parallel zur WTO-basierten multilateralen Liberalisierung entwickelt. Nach dem Ende des Kalten Krieges gelang es nicht nur, die Vielzahl transformierter osteuropäischer Länder in das GATT aufzunehmen, sondern konnte das völkerrechtlich relativ schwach verankerte GATT 1995 im Zuge der Uruguay-Runde auch in eine internationale Organisation, die WTO, überführt werden. Mit der Aufnahme Chinas im Jahre 2001 hat die WTO einen weiteren Erfolg erzielt, da das bevölkerungsreichste Land der Welt – und dem Bruttoinlandsprodukt auf Kaufkraftparitätenbasis nach die globale Nr. 2 – nunmehr dem WTO-Regelwerk unterliegt, also Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung befolgt. Sollte die WTO in den nächsten Jahren auch Russland als Mitgliedsland aufnehmen, dann wären immerhin 95 % des Welthandels von der WTO abgedeckt. Damit stellt sich u. a. die Frage nach dem Wechselverhältnis von globaler Integration – hier via WTO-Mitgliedschaft – und regionaler Integration (*Langhammer und Wössmann 2002*). Denn regionale Integration stellt nämlich aufgrund der präferenziellen Handelsbeziehungen für die Integrationsländer eine gewisse Diskriminierung von Drittländern dar, wobei diese unter GATT-Artikel 24 anzumelden sind oder aber in relevanten Fällen im Zuge besonderer GATT-Ausnahmeklauseln für Entwicklungsländer realisiert werden können (*Kaiser 2002*).

Die Wechselwirkungen zwischen WTO-Mitgliedschaft und regionaler Integration bzw. das Zusammenwirken beider stellt einen wichtigen Fragenkreis dar, wobei Mexiko, das Mitte der 1990er Jahre WTO- und NAFTA-Mitglied wurde, einen besonders spektakulären Fall darstellt: Binnen einer Dekade hat es eine Verdoppelung der Exportquote erreicht. Das Beispiel Mexiko lässt mit Blick auf osteuropäische Transformationsländer mit WTO- und EU-Mitgliedschaft ähnlich positive Entwicklungen im Bereich der Außenwirtschaft ab 2004 erhoffen. Mexiko ist im Übrigen auch aus einem anderen Grund von Interesse im Kontext der EU-Osterweiterung: Wegen der bestehenden handels- und kapitalmäßigen Verflechtungen zwischen den USA und Mexiko, aber auch mit Blick auf die potenzielle Anfälligkeit des US-Banken- bzw. Finanzsystems für nachhaltige schwere Finanz- und Währungskrisen des südlichen Nachbarlandes, haben die USA in den 1980er und 1990er Jahren Mexiko bilateral und multilateral Hilfe zur

Stabilisierung geleistet; dabei mag die Furcht vor hohen Einwandererzahlen aus Mexiko für die USA ein zusätzlicher Motivationsfaktor bei der US-Stabilisierungshilfe gewesen sein. In ähnlicher Weise könnten sich etwa für Deutschland im Falle einer Finanzkrise im Nachbar- und Partnerland Polen Hilfsforderungen ergeben, wobei die deutsche Hilfsmotivation im Ernstfall sicher auch Reflex der gewachsenen regionalen Interdependenz wäre. Deutsche bzw. EU-seitige Hilfsmaßnahmen für ein osteuropäisches EU-Neumitgliedsland im Krisenfall wären so gesehen nicht einfach Ausdruck politischer Solidarität, sondern würden auch durch wirtschaftliche Eigeninteressen wesentlich mitbestimmt sein.

Die aus der bilateralen Zusammenarbeit USA-Kanada entstandene NAFTA in der Zusammensetzung USA-Kanada-Mexiko ist naturgemäß von den Vereinigten Staaten dominiert und hat einen Schwerpunkt im Bereich der realwirtschaftlichen Integration. Das Schließen eines Freihandelsabkommens zwischen NAFTA und Chile im Jahre 2002 ist ein erster Erfolg für das regionale Wachstum der NAFTA in Lateinamerika. Mit dem Konzept einer um mittel- und lateinamerikanische Länder erweiterten NAFTA, einer FTAA, zielen die USA auf eine südliche Ausdehnung der Kooperation. Dabei müssten bestehende Integrationsgruppen wie die fünf Länder der Andean Community (ANDEAN) und der MERCOSUR erst noch zum Beitritt gewonnen werden. Die Wirtschaftsintegration in Nordamerika ist jedenfalls deutlich vorangeschritten und kann mit Blick auf die Handelsliberalisierung USA-Kanada auf eine längere Erfolgsgeschichte verweisen. Demgegenüber ist die südamerikanische MERCOSUR-Integration von relativer Instabilität gekennzeichnet, wobei die unterschiedliche Währungspolitik der Mitgliedstaaten die realwirtschaftliche Integration zu erschweren scheint.

Insgesamt ist festzustellen, dass sich weltweit nach fünf Jahrzehnten regionaler Wirtschaftsintegration erhebliche Veränderungen wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Art ergeben haben, die vom Globalisierungsprozess mit seinen Anpassungsimpulsen überlagert werden. Angesichts der Entwicklungstendenzen bei regionaler Integration und Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen kann man – abgesehen von den USA und China – durchaus von einem Bedeutungsverlust des Nationalstaates sprechen (Giersch 2002). Gibt es mehrere dauerhafte Integrationsräume – wie etwa EU, NAFTA, MERCOSUR, und ASEAN –, so wird sich der internationale Systemwettbewerb zudem nicht nur als Konkurrenz nationaler Wirtschaftsordnungen, sondern auch als Wettbewerb zwischen Integrationsräumen vollziehen. Die Integrationsclubs bzw. ihre jeweiligen Führungsmächte wiederum werden den globalen Ordnungsrahmen zu beeinflussen suchen. So könnten etwa die USA bzw. die NAFTA über die WTO indirekt den ordnungspolitischen Autonomiegrad für ASEAN und EU zu beschränken versuchen. Auch die EU könnte mit zunehmender Mitgliederzahl in internationalen Organisationen wirkungsmächtiger auftreten und besondere Beziehungen zu anderen Integrationsräumen zu entwickeln trachten. Allerdings fehlen der EU hierfür noch weitgehend die institutionellen bzw. politischen Voraussetzungen, da die Kompetenzen im Bereich der supranationalen Außenwirtschaftspolitik und der Außenpolitik auf drei Kommissare und einen vom Europäischen Rat eingesetzten Sonderbeauftragten verteilt sind.

Den USA hingegen werden einerseits weltweite integrationsrelevante Ambitionen nachgesagt, und andererseits sind sie politisch auch handlungsfähig: Schon mit der Clinton-Initiative für eine lateinamerikanische Freihandelszone haben sie ihr Interesse

an der Ausweitung der NAFTA in Richtung Mittel- und Lateinamerika demonstrativ bekundet; auch sind sie an der APEC, der Asian Pacific Economic Cooperation, beteiligt. Damit haben die USA, deren transpazifische Handelsströme schon in den späten 1980er Jahren die transatlantischen erstmals übertrafen, eine nachhaltige Integrationsinitiative Richtung Asien entwickelt. Zugleich treffen hier die regionalen Führungsmächte USA und China erstmals in einem wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Kooperationsclub zusammen.

2.3. Integrationsdynamik

Im Zuge regionaler Wirtschaftsintegration hat nach WTO-Angaben (Tabelle 1) der Anteil des Intra-Warenhandels in ausgewählten Integrationsclubs in den 1990er Jahren zugenommen – wenn man von der EU-15 und der osteuropäischen CEFTA absieht, bei der jedoch methodische Umstellungen den zeitlichen Vergleich erschweren. Allerdings hat sich bei der EU-15 wegen der Handelsliberalisierung gegenüber den CEFTA-Ländern auf dem Weg zur EU-Erweiterung der Anteil des Ost-West-Handels erhöht, so dass der europäische Intra-Handel faktisch gestiegen ist. So gesehen gilt allgemein, dass Integrationsabkommen den Intra-Handel stärken. Geht man realistischerweise davon aus, dass bei einem Intra-Anteil von über 60 % die Gefahr egozentrischer, im Zweifelsfall protektionistischer Politik zu Lasten von Drittländern hoch ist, dann droht bei APEC und EU die Gefahr einer protektionistischen Blockbildung.

Die regionale Wirtschaftsintegration ist in Westeuropa insbesondere durch die EG-Zollunion (etabliert 1968), den EU-Binnenmarkt (seit 1992) und die Euro-Währungsintegration (seit 1999) vorangeschritten, wobei sich nach dem Ende des Kalten Krieges bzw. seit der Transformation osteuropäischer Staaten eine umfassende EU-Osterweiterung für 2004 abzeichnet. Quantitativ und qualitativ dürfte die EU-Integration zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine neue Dimension erreichen: Die EU-Osterweiterung wird auf mittlere Sicht die ökonomische Heterogenität der Gemeinschaft deutlich erhöhen und das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen gegenüber der EU-15 in der ersten Erweiterungsdekade deutlich vermindern. Im Vergleich mit anderen Integrationsclubs ist die EU insofern ein gewisser Sonderfall, als sie im Zeitablauf Integrationsvertiefung und -erweiterung gleichzeitig realisieren muss. Gelänge eine EU-Osterweiterung im Zuge einer Erhöhung des Wachstums und einer starken Reduzierung der Arbeitslosenquote, dann dürfte die EU-Erweiterung kaum Protektionismusgefahren gegenüber Drittländern bedeuten. Ob aber die EU-Osterweiterung tatsächlich in wachstums- und beschäftigungsfördernder Weise ablaufen wird, ist eine offene Frage (Hoffmann 2000; Caesar 2003).

Die Herausforderungen der EU-Osterweiterung sind schon wegen der großen Zahl von Neumitgliedern viel ernster als bei der EG-Süderweiterung in den 1980er Jahren, als die Gemeinschaft der 12 die drei relativ armen Länder Griechenland, Spanien und Portugal aufnahm. Da die EU im Zeitraum von 1957-2002 über die Stufen Zollunion-Wirtschaftsunion-Wirtschafts- und Währungsunion eine enorme Vertiefung der Integration im Zeitablauf erfahren hat, sind die verschiedenen Erweiterungsrunden schwerlich miteinander vergleichbar. Zeitlich spätere Erweiterungsrunden – wie die unmittelbar bevorstehende EU-Osterweiterung – finden bei einem viel anspruchsvolleren ‚Acquis

Tabelle 1: Handelsvolumen ausgewählter regionaler Integrationsgruppen, 1990-2001

	Gesamtwert in Mrd. US-Dollar	Anteilswerte Exporte/Importe in %			Veränderung pro Jahr in %		
		2001	1990	1995	2001	1990-01	2000
APEC (21)							
Exporte insgesamt	2700	100	100	100	7	17	-8
Intra-Exporte	1938	67,5	73,1	71,8	7	20	-9
Extra-Exporte	762	32,5	26,9	28,2	5	11	-4
Importe insgesamt ^a	2969	100	100	100	7	21	-7
Intra-Importe	2076	65,4	71,7	69,9	8	20	-8
Extra-Importe	893	34,6	28,3	30,1	6	24	-2
ASEAN (10)							
Exporte insgesamt	385	100	100	100	9	19	-10
Intra-Exporte	90	20,1	25,5	23,5	11	28	-12
Extra-Exporte	295	79,9	74,5	76,5	9	16	-9
Importe insgesamt	336	100	100	100	7	22	-8
Intra-Importe	77	16,2	18,9	22,8	10	28	-12
Extra-Importe	260	83,8	81,1	77,2	6	21	-7
EU (15)							
Exporte insgesamt	2291	100	100	100	4	3	-1
Intra-Exporte	1417	64,9	64,0	61,9	3	1	-2
Extra-Exporte	874	35,1	36,0	38,2	5	7	0
Importe insgesamt	2334	100	100	100	4	6	-3
Intra-Importe	1421	63	65,2	60,9	3	1	-2
Extra-Importe	913	37	34,8	39,1	4	15	-4
CEFTA (7)							
Exporte insgesamt	138	-	100	100	-	13	11
Intra-Exporte	17	-	14,5	12,4	-	14	14
Extra-Exporte	121	-	85,5	87,6	-	13	11
Importe insgesamt	168	-	100	100	-	12	8
Intra-Importe	17	-	11,3	9,9	-	13	12
Extra-Importe	151	-	88,7	90,1	-	11	8
NAFTA (3)							
Exporte insgesamt	1149	100	100	100	7	15	-6
Intra-Exporte	637	42,6	46,1	55,5	9	18	-6
Extra-Exporte	512	57,4	53,9	44,5	4	11	-6
Importe insgesamt ^b	1578	100	100	100	8	18	-6
Intra-Importe	624	34,4	37,7	39,6	9	17	-7
Extra-Importe	954	65,6	62,3	60,5	7	19	-6
MERCOSUR (4)							
Exporte insgesamt	88	100	100	100	6	14	4
Intra-Exporte	15	8,9	20,5	17,3	13	17	-14
Extra-Exporte	73	91,1	79,5	82,7	5	13	9
Importe insgesamt	84	100	100	100	10	8	-6
Intra-Importe	16	14,5	18,1	18,9	13	12	-11
Extra-Importe	68	85,5	81,9	81,1	9	8	-5
ANDEAN (5)							
Exporte insgesamt	53	100	100	100	5	34	-9
Intra-Exporte	6	4,2	12,2	11,2	15	30	14
Extra-Exporte	47	95,8	87,8	88,8	4	34	-12
Importe insgesamt ^c	44	100	100	100	9	9	12
Intra-Importe	6	7,7	12,9	13,3	14	29	8
Extra-Importe	38	92,3	87,1	86,7	8	7	12

^a Importe von Kanada, Mexiko (1990-99), Peru, und Australien sind bewertet nach f.o.b.

^b Importe von Kanada, Mexiko (1990-99) sind bewertet nach f.o.b.

^c Importe von Peru und Venezuela sind bewertet nach f.o.b.

Bemerkung: Die vorliegenden Daten sind nicht vollständig an unterschiedliche statistische Methoden der Handelsdatenerfassung in einzelnen Ländern der Integrationsgruppen angepasst.

Quelle: *WTO* (2002).

Communautaire' statt; d. h. das Ausmaß an Institutionenanpassung und Regelimport seitens der Neumitglieder, die das EU-Regelwerk übernehmen müssen, ist weit umfassender als bei der EU-Süderweiterung, als Überlegungen zu Binnenmarktprogramm und Währungsunion noch in den Anfängen standen.

Die EU-Osterweiterung, die auf dem Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 beschlossen wurde, ist als Glied in einer historischen Kette von EU-Erweiterungsschritten einerseits Beleg für die politische Attraktivität des EU-Integrationskonzeptes. Andererseits scheint die Expansions- bzw. Integrationsdynamik der EU kaum kontrollierbar zu sein, da im Auswärtigen Amt und bei der Europäischen Kommission bereits über eine EU-Südoesterweiterung (z. B. Bulgarien und Rumänien) diskutiert wird und die USA von außen auf die Aufnahme der Türkei in die EU drängen. Mit wachsender Größe der EU dürfte ihr politisches Gewicht jedoch zunehmen, und Nachbarländer ohne EU-Mitgliedschaft werden sich fragen, ob die Nettovorteilsanalyse einer Nichtmitgliedschaft tatsächlich die einer Mitgliedschaft überwiegt, wie man etwa mit Blick auf die Schweiz fragen könnte (Meier-Schatz, Nobel und Waldburger 2001).

Die EU-Osterweiterung um 10 Länder in 2004 ist mit Blick auf frühere Erweiterungsrunden gewaltig: Die Zahl der Clubmitglieder steigt um 66 %, das Bruttoinlandsprodukt der Gemeinschaft aber um weniger als 10 %. Nicht nur bei der Begrenzung der Mitgliederzahl stellt sich die Frage nach einer Kontrollierbarkeit der Integrationsdynamik. Fraglich ist auch, inwieweit Eigeninteressen der Mitgliedsländer sowie die rasche Binnenmarktintegration der Beitrittsländer und die Übernahme bestimmter Erfordernisse im Vorfeld der Währungsunion – z. B. Unabhängigkeit der Nationalbank, Einbindung in das Brüsseler Politikmonitoring – nicht auch eine rasche Eurozonen-Erweiterung mit zusätzlichen Problemen nach sich ziehen.

Die EU-Osterweiterung ist somit eine wichtige und komplexe wirtschaftspolitische Herausforderung, von der erheblicher institutioneller und wirtschaftspolitischer Anpassungsdruck ausgeht. Mit 25 Ländern erreicht der EU-Club eine mit Blick auf praktische Funktionserfordernisse kritische Größe. Hinzu kommt, dass die Länder ökonomisch relativ heterogen sind. Es ist keineswegs sichergestellt, dass endogene Markt Anpassungsprozesse und politische Transfermechanismen einen nachhaltigen Konvergenzprozess in der erweiterten EU zur Folge haben. Von daher stellt sich die Frage, wie rasch die EU-Beitrittsländer ab 2004 den *Acquis Communautaire* übernehmen und inwieweit diese institutionellen Änderungen und die jeweilige nationale Wirtschaftspolitik zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Konvergenz führen. Fraglich ist auch, welche Eigendynamik die EU-15 in ordnungspolitischen Kernfeldern entfaltet bzw. inwieweit nationale Reformdefizite in wichtigen Bereichen überwunden werden.

Die EU-Integrationsdynamik mag ihre eigenen Probleme haben. Bezüglich der Außenwirkung relevant ist aber auch eine mögliche internationale EU-Vorbildwirkung, und zwar insbesondere für die ASEAN- und die MERCOSUR-Länder. Tatsächlich ist z. B. in Asien ein verstärkter Wille zur Errichtung einer regionalen Freihandelszone vorhanden, wobei China den ASEAN-Ländern ebenso Vorschläge in dieser Richtung gemacht hat wie die USA. In den ASEAN-Ländern werden wiederum die EU-Integrationserfahrungen und die Entwicklungen in der Eurozone mit großem Interesse verfolgt – hier sucht man sichtbar nach Modellbausteinen für eine stufenweise Integration. Falls

China zu einer dynamischen stabilen Wirtschaftsmacht mit akzeptiertem Führungsanspruch in Asien werden sollte, könnte insofern ein Regionalismusproblem drohen, als China und seine asiatischen Partnerländer einer regionalen Integration Priorität gegenüber dem globalen Regelwerk der WTO geben könnten. Es ist jedenfalls bemerkenswert, dass China in der Asienkrise trotz massiver Abwertungen in asiatischen Schwellenländern nicht abgewertet hat: Dieser Strategie Chinas kommt sicher mehr als nur symbolischer Wert zu.

3. Regionale Wirtschaftsintegration und struktureller Wandel

Wie bereits erwähnt, ist die regionale Integrationsdynamik zugleich eingebettet in anhaltende Globalisierungstendenzen, die sich in der Form steigender Handels- und Direktinvestitionsquoten sowie in einer wachsenden Informationsvernetzung über das Internet bzw. digitale Medien zeigen. In der digitalen Weltwirtschaft sind die Transformations- und Informationskosten in handels- und kapitalverkehrsförderlicher Weise gesunken, wobei die verstärkte Nutzung internationaler Telekommunikationsdienste sowie eine Vielzahl internetbasierter Dienstleistungen den Handel verstärken (*Welfens und Jungmittag* 2001, 2002; *Welfens* 2002; *Freund und Weinhold* 2003). Die Konkurrenz auf Güter- und Dienstleistungsmärkten, die Standortkonkurrenz und der Systemwettbewerb haben im Zuge der Globalisierung an Intensität zugenommen. Nicht zu übersehen ist dabei, dass im Internet auch Informationen über die globalen Standortbedingungen umfassender als bisher verfügbar sind, so dass ihm – und allgemeiner: der digitalen Informationswirtschaft – eine erhebliche Bedeutung für Reformimpulse in der Ordnungs- und Wirtschaftspolitik zukommt.

Zumindest temporär als problematisch könnte sich die Interdependenz der Teilordnungen im sich herausbildenden EU-Wirtschaftssystem erweisen, weil die Integration über verschiedene Mechanismen Anpassungsdruck erzeugt. Die durch den Euro als einheitliche Währung und die Aktivitäten der EZB als einziger Notenbank im EWU-Raum verstärkte Kapitalmarktintegration gibt in Verbindung mit dem wettbewerbsintensiven Binnenmarkt auch Anpassungsimpulse in den Arbeitsmärkten bzw. für den sektoralen Strukturwandel. Dabei wird die Entwicklung der integrierten nationalen Wirtschaftsordnungen in Europa, aber auch in anderen Regionen der Weltwirtschaft, durch globale Anpassungsimpulse insbesondere im Bereich der Währungs-, Medien-, Umwelt- und Arbeitsmärkte bzw. der entsprechenden Teilordnungen überlagert.

Zu den wichtigen Problemen gehören u. a. Anpassungsimpulse für die Arbeitsmärkte in EU-Hochlohnländern (insbesondere Deutschland, Frankreich, UK, Benelux), die relativ reichlich mit qualifizierter Arbeit bzw. Humankapital ausgestattet sind. Gemäß dem *Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell* wird eine Verstärkung des interindustriellen Handels der EU-Hochlohnländer mit den ärmeren Partnerländern, die über reichlich Arbeit mit geringerer Qualifikation verfügen, zu einem importbedingt vergrößerten Angebot an einfacher Arbeit in EU-Hochlohnländern führen: Der relative Preis der entsprechenden Güter sinkt, weshalb der arbeitsintensive Sektor schrumpft und der humankapitalintensive expandiert. Es besteht die Gefahr, dass es zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten kommt bzw. weniger lernfähige ältere Arbeitnehmer einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt werden. Letzteres ist für die

alternde EU-15-Gesellschaft ein bislang wenig thematisiertes Problem. Auch bei wachsendem intraindustriellen Handel kann es zu ähnlichem Anpassungsdruck kommen, sofern der vertikale intraindustrielle Handel – bei Spezialisierung der Hochlohnländer auf höherwertigere Qualitäten unter Einsatz humankapitalintensiver Produktionsweisen – längerfristig an Bedeutung gewinnt. Der Reformdruck in EU-Hochlohnländern wird im Arbeitsmarktbereich von daher in eine andere Richtung als in EU-Niedriglohnländern gehen, was sich nach der EU-Osterweiterung verstärkt als Problem herausstellen dürfte.

Die Herausbildung integrierter Gütermärkte- bzw. Finanzmärkte führt in der EU einerseits zu einer Verstärkung der Rolle multinationaler Unternehmen; andererseits erhöht sich grundsätzlich der Druck auf Kapitalgesellschaften, eine marktkonforme Rendite zu erwirtschaften. Da Großbritannien der Startergruppe der Eurozone nicht angehört, ist das sonderbare Phänomen entstanden, dass das Finanzzentrum der Eurozone außerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion liegt. Großbritannien und Schweden könnten zwar mittelfristig noch Euro-Mitgliedsländer werden, aber das Erreichen entsprechender politischer Mehrheiten ist unsicher.

Zu den wichtigen Fragen der Integration gehört auch der Zusammenhang von Strukturwandel, Wachstum und Handel. Theoretische und ökonometrische Untersuchungen bauen insbesondere auf der *Chenery*-Normalstrukturhypothese auf, wobei neben so genannten Universalfaktoren – u. a. solche Bestimmungsgründe, die im Querschnittsvergleich verschiedener Länder eine Rolle spielen – auch Spezialeinflussfaktoren betrachtet werden (relative Preise, Wechselkurse oder rechtliche Rahmenbedingungen). Als Hauptanliegen der Normalstrukturhypothese gilt es, die Rolle der Universalfaktoren herauszuarbeiten, wobei sektorale Wachstumsfunktionen geschätzt werden. Der inländische Output eines Sektors hängt langfristig von der inländischen Endnachfrage, der Zwischennachfrage und den Exporten ab – die Inlandsnachfrage wird primär als vom Pro-Kopf-Einkommen (Proxy für den Entwicklungsstand der Volkswirtschaft) und der Bevölkerungszahl abhängig angesehen. Letztere Variable reflektiert Möglichkeiten zur Nutzung von Massenproduktionsvorteilen. Außerdem wird die sektorspezifische Ausstattung mit natürlichen Ressourcen als relevant angesehen. Mit der *Visegrad*-Integration ergaben sich in den osteuropäischen Transformationsländern neue Möglichkeiten, im regionalen Rahmen Kostendegressionseffekte bei handelsfähigen Gütern zu nutzen, und diese Möglichkeiten werden bei einer EU-Osterweiterung noch potenziert. Hinzu kommt, dass aus handelsschaffenden Effekten Realeinkommenseffekte entstehen, die für den Strukturwandel relevant sind. Hierzu liegen Untersuchungen von *Döhrn* und *Heilemann* (1992) vor, die theoretische und empirische Analysen verbinden.

Es könnten sich im Zuge von Strukturwandel und internationaler Arbeitsteilung regionale Wirtschaftsstrukturen bzw. Produktionsnetzwerke bilden, die auch endogene Einflüsse auf die Ordnungspolitik auf nationaler und supranationaler Ebene haben dürften. Sollten sich etwa mittelfristig mehrere Beitrittsländer auf die Produktion skalenintensiver Produkte spezialisieren wollen, so könnten damit West-Ost-Betriebsverlagerungen in der erweiterten EU verbunden sein, die in den alten EU-Ländern den Protektionismus verstärken. Zugleich dürfte in skalenintensiven Produktionsbereichen in Osteuropa der gewerkschaftliche Organisationsgrad wegen der relativ geringen Organisationskosten steigen, was aus Sicht der Internationalen Politischen Ökonomie einerseits temporär er-

höhte Subventions- und Transfernachfrage hervorrufen, andererseits aber auch einen allgemeinen Korporatismus begünstigen dürfte. Im Übrigen wäre zu fragen, ob sich die mittelfristige Spezialisierungsdynamik eher in Richtung einer Expansion von Industrien mit geringen oder aber mit hohen ‚Sunk Costs‘ auswirkt; bei relativ geringen Sunk Costs und wenig ausgeprägten Economies of Scale – oder gar normalen Kostenverläufen – ergeben sich längerfristig verbesserte Möglichkeiten für Markteintritte bzw. Unternehmensneugründungen, wobei eine hohe Gründerdynamik *Olsonschen* Verkrustungseffekten entgegenwirken könnte. Hieraus ergeben sich neue Ansatzpunkte für eine endogene Ordnungsdynamik bzw. dynamikorientierte Wirtschaftspolitik im Kontext von Strukturwandel und Integration.

4. Regionalismus und multilaterale Wirtschaftsintegration

Wenn sich die Globalisierung – parallel zur regionalen Wirtschaftsintegration – fortentwickelt und damit die Rolle globaler Wirtschaftsorganisationen wie WTO, IWF und BIZ verstärkt, dann stellt sich die Frage nach einem möglichen Spannungsverhältnis bzw. Gegensatz vor allem von WTO und regionaler Wirtschaftsorganisation; im Falle von Entwicklungsländern könnte auch ein Gegensatz von Währungsintegration und IWF- bzw. BIZ-Vorgaben entstehen. Das Spannungsverhältnis zwischen WTO und regionaler Integration ist jedenfalls von grundsätzlicher Relevanz und hoher Aktualität. In der weltwirtschaftlichen Realsphäre ergibt sich aus dem Zusammenspiel von regionaler Integration und WTO-Aktivitäten die realwirtschaftliche Weltwirtschaftsordnung. Da die WTO via GATS, das für Dienstleistungen – inklusive Finanzdienstleistungen und Direktinvestitionen von Banken und Versicherungen – relevant ist, auch in die Finanzmärkte hineinreicht, bildet es letztlich den Kern einer umfassenden real- und finanzwirtschaftlichen Weltwirtschaftsordnung.

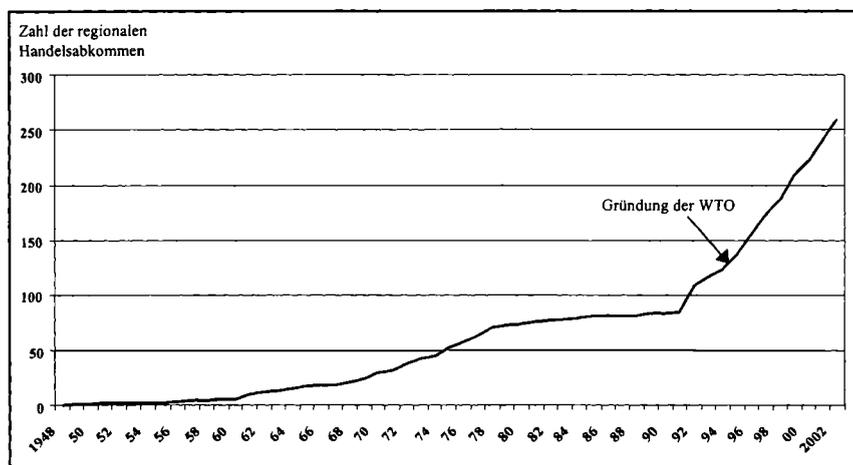
Triebkräfte der regionalen Integration sind neben wirtschaftlichen Erwägungen vor allem auch allgemein- und sicherheitspolitische Aspekte. In einigen Fällen – wie bei EU, MERCOSUR und ASEAN – spielt auch die Überlegung eine Rolle, dass kleine Länder im Rahmen eines größeren Integrationsclubs sich verbesserte Chancen der Interessendurchsetzung auf globaler Ebene ausrechnen. Mittelmächte, die zugleich starke Exportnationen sind, betrachten die regionale Integration erfahrungsgemäß auch als Strategie zur Sicherung von Absatzmärkten in Nachbarländern: Präferenzielle Handelsbeziehungen mit diesen Ländern können die natürliche wirtschaftsgeographische Begünstigung des Handels mit Nachbarländern – bei geringen Transportkosten – verstärken.

Schon in der Zeit des GATT wurde die regionale Wirtschaftsintegration in Europa vom ‚Hegemon‘ USA akzeptiert, da man in der Bildung von EG und EFTA wachstumsförderliche Integrationsprojekte sah, die auf lange Sicht auch den transatlantischen Handel zu verstärken versprochen. Denn mit steigenden Pro-Kopf-Einkommen in Westeuropa würde die Nachfrage gerade nach technologie- und kapitalintensiven Gütern steigen, bei denen die USA komparative Vorteile haben. Allerdings hat die US-Administration schon unter Präsident *Kennedy* darauf geachtet, dass die fortschreitende regionale Integration in Europa mit globaler Handelsliberalisierung auf GATT-Basis verknüpft wurde. Die *Kennedy*-Liberalisierungsrunde des GATT war die aus USA-Sicht logische ordnungspolitische Antwort auf globaler Ebene zur Gründung der EG. Denn

die generelle Reduzierung bzw. Abschaffung aller Zollsätze würde die aus der EG-Zollunion resultierenden negativen Handelsablenkungs- bzw. Wohlfahrtseffekte aus Sicht der USA minimieren und damit politisch akzeptabel machen.

Regionale Wirtschaftsintegration ist nach Artikel XXIV GATT als Ausnahme vom Prinzip der Meistbegünstigung zugelassen. Man findet in der Literatur einerseits kritische Einwände gegen die regionale Integration, da solche Integrationsclubs die multilaterale Welthandelsordnung bzw. die WTO zu unterminieren drohen; andererseits gibt es auch eine Reihe von Gegenargumenten, die eine Parallelität bzw. Komplementarität von regionaler und globaler Integration betonen (Kaiser 2003). Unbestreitbar ist für die 1990er Jahre zunächst nur die sichtbare Parallelität in der Expansion des GATT/WTO-Regelbereichs – im Sinne neuer Mitglieder und der Ausweitung des Regelwerks bei der WTO-Gründung – und der wachsenden Zahl von regionalen Handelsabkommen (Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl der Handelsabkommen



Quelle: WTO (2002).

Eine in der Literatur oftmals zugunsten der regionalen Integration vorgebrachte Argumentation betont das integrationsbedingte Senken der Transaktionskosten. Im Vergleich zum multilateralen globalen Vorgehen, das eine gewaltige Zahl von über 150 Ländern zum Konsens führen müsste, erscheint Regionalismus als die relativ effektivere und effizientere Strategie, um international Liberalisierungen durchzusetzen – denn die regionale Integration lässt sich stufenweise mit einer überschaubaren Zahl von Akteuren umsetzen (Kaiser 2002, S. 109).

In der traditionellen Regionalismusdebatte werden die bei regionaler Handelsintegration zu erwartenden Konflikte zwischen handelsschaffenden Effekten in den Integrationsländern und wohlfahrtsmindernden Handelsablenkungseffekten bei Drittländern hervorgehoben. Dagegen hat man zumindest im Falle von Entwicklungsländern im Regionalismus eine Chance zur gemeinsamen Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im Integrationsraum gesehen – eine Einschätzung, die Langhammer und Hiemenz (1990) jedoch als empirisch nicht haltbar einstufen.

Vertreter des neuen Regionalismus weisen noch auf eine weitere Wechselbeziehung zwischen multilateraler Handelsliberalisierung und Regionalismus hin. So wird die multilaterale Handelsliberalisierung als Impuls für regionale Integration betrachtet: Bindende multilaterale Vereinbarungen zur Handelsliberalisierung seien vorteilhaft, um die Vorteile regionaler Kooperation zu realisieren. Dies dürfte aus ökonomischer Sicht vor allem für kleine offene Volkswirtschaften zutreffen, die naturgemäß relativ stark spezialisiert und damit gegenüber globalen Schocks anfällig sind. Gelingt es durch regionale Integration, den Anteil des Regionalhandels im Zuge einer effizienten raumwirtschaftlichen Vernetzung im Integrationsgebiet zu erhöhen, dann sind die Länder des Integrationsraums weniger schockanfällig als zuvor. Einige Autoren – wie *Lawrence* (1996) und *Ethier* (1998) – betonen im Übrigen, dass beim modernen Regionalismus nicht so sehr die regionale Handelsintegration im Vordergrund des politischen Interesses steht, sondern vielmehr eine verstärkte Kooperation in Kernbereichen der Wirtschaftspolitik. Soweit eine solche Kooperation die Wirtschaftspolitik in den Partnerländern verbessert, könnte man in der Tat ein Weniger an Unsicherheit für den Integrationsraum bzw. die dort angesiedelten Unternehmen erwarten. In der Perspektive des neuen Regionalismus ist die wachsende Zahl von regionalen Integrationsabkommen also durchaus zu begrüßen.

Im Zuge der stark wachsenden Zahl regionaler Integrationsabkommen in den 1990er Jahren hat sich allerdings ein gewisser Wildwuchs hinsichtlich sektoraler Ausnahmen wie auch eine rechtliche Grauzone entwickelt, da ungeklärt ist, wie Streitfälle hinsichtlich der Vereinbarkeit einer Mitgliedschaft in der WTO und einer Mitwirkung in Integrationsabkommen zu regeln sind. Auch können juristische oder natürliche Personen aus Integrationsräumen die Kompatibilität regionaler Integrationsabkommen mit globalen Regelsystemen nicht überprüfen lassen (*Langhammer und Wössmann* 2002, S. 388). Der WTO selbst ist es seit 1995 nicht mehr gelungen, die Vereinbarkeit der notifizierten Regional Trade Agreements (RTAs) mit der WTO-Mitgliedschaft ausreichend zu prüfen (*WTO* 2002, S. 30):

„The WTO surveillance mechanism for the formation of RTAs is, to a large extent, non-operational. Indeed, the Committee on Regional Trade Agreements (CRGA) ... has failed so far in its task of verifying the compliance of notified RTAs with WTO provisions, due to various political and legal difficulties mainly inherited from the GATT years. As of June 2002, the Committee had 22 RTAs under active consideration ('factual examination'), and 27 on the waiting list.”

Hierin wird eine grundlegende Schwäche bzw. Ineffektivität der WTO sichtbar, die beim mächtigeren IWF nicht vorstellbar ist, denn nicht nur die USA würden beim IWF eine Liste unerledigter Prüfverfahren keinesfalls hinnehmen. Es besteht somit die Gefahr, dass die normative Kraft des Faktischen die Welthandelsordnung vom Wildwuchs regionaler Integrationsabkommen her unterminiert, wobei vor allem eine Vielzahl sektoraler Sonderregelungen als ordnungspolitisch bedenklich erscheint.

Der Regionalismus ist freilich auf den einzelnen Kontinenten unterschiedlich ausgeprägt: In Afrika ist er schon wegen der politischen Instabilitäten sehr schwach, zudem gelten traditionell Gruppenbildungspräferenzen bei westlich orientierten englisch- und französischsprachigen Ländern einerseits und islamisch-arabischen Ländern andererseits. In Asien hat die ursprüngliche Gruppe der sechs ASEAN-Länder immerhin zu Beginn des 21. Jahrhunderts schon eine Erweiterung um vier Länder vollzogen; ob sich

wirtschaftliche Schwergewichte wie Korea oder Japan hinzugesellen, muss allerdings einstweilen als offen gelten. Auf dem amerikanischen Kontinent gibt es eine gewisse Frontstellung zwischen der USA-dominierten NAFTA und der als Gegenpol zu den Vereinigten Staaten gedachten MERCOSUR-Gruppe, die wegen der wirtschaftlichen Probleme Argentiniens und Brasiliens allerdings auf das Wohlwollen von IWF und Weltbank angewiesen ist – also auch auf die Unterstützung der USA. Australien hat erhebliche Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen mit Blick auf Asien, ist aber aus historischen Gründen an starken Beziehungen zu Großbritannien bzw. der EU einerseits und den USA andererseits interessiert.

Die erhebliche internationale Integrationsdynamik in Nord- bzw. Südamerika und Asien sowie Europa könnte mittelfristig nicht nur Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit regionaler und globaler Regelsysteme bringen, sondern auch politische Reibungen zwischen führenden Integrationsländern nach sich ziehen: Die USA beanspruchten in Asien einen Platz bei der Integrationsdiskussion und setzten hierbei auf die APEC; zudem haben sie Interesse daran, die EU-Wirtschaftsentwicklung zu beeinflussen, wobei ihr besonderes Anliegen in einer Türkei-Mitgliedschaft in der EU besteht. Die EU-Länder sind zumindest potenziell bei der ASEAN-Integration involviert, denn spätestens bei Fragen nach einer monetären Integration würde die ASEAN wohl auf die Erfahrungen der EU bzw. der Euro-Länder zurückgreifen wollen. Die EU setzt im Übrigen bei internationalen Konfliktlösungen erkennbar auf multilaterale Verhandlungslösungen, die internationale Organisationen involvieren. Hingegen scheinen die USA als einzige Super- bzw. Hegemonialmacht nach dem Ende des Kalten Krieges gelegentlich auch unilaterale Strategien – vor allem in der Sicherheitspolitik – zu verfolgen.

Die erhöhte Zahl von Mitgliedsländern in internationalen Organisationen verlangt nach inneren Reformen, da sonst den Organisationen zunehmend Ineffizienz droht. Kritisch diskutiert werden u. a. Reformerfordernisse von IWF und Weltbank (*Leschke* 2002). Zudem sind die Kompetenzfelder der einzelnen Organisationen sowie die Regeln für ihre Kooperation festzulegen. Probleme bestehen auch hinsichtlich der Klarheit von Aufnahmeregeln bei neuen Mitgliedern; so hat etwa der IWF nach wie vor keine feste Regel, nach der neue Mitglieder Stimmrechte zuerkannt bekommen bzw. die Stimmenverteilung bei Aufnahme neuer Mitglieder neu geregelt wird, sondern es bestehen diskretionäre Entscheidungsspielräume im Verhandlungsprozess. Ähnliches kann man für die Veränderung von Stimmengewichten der Mitgliedsländer im Kontext von EU-Erweiterungen konstatieren. Hier bestehen bis heute Lücken im Bereich der Politikordnung.

Institutionelle Reformimpulse im monetären Bereich betreffen primär den IMF – weniger die BIZ, die bei der Bankenaufsicht einen globalen Regelsetzungsauftrag hat, sich aber nur auf eine recht begrenzte Zahl von Mitgliedsländern stützen kann. Der IWF hat unter Leitung von *Horst Köhler* zugesagt, sich stärker auf seine Kernaufgaben zu konzentrieren. In Wahrheit aber findet eine faktische Expansion der IWF-Aktivitäten statt, da der IWF zu Beginn des 21. Jahrhunderts verstärkt die Durchsetzung der BIZ-Regeln in die Hand genommen hat. Mit Blick auf die WTO muss vor dem Hintergrund der Zunahme des schwierig zu fassenden Dienstleistungshandels konventioneller und digitaler Art einerseits und der Erhöhung der Mitgliederzahl in globalen und regionalen Organisationen andererseits nach ihrer Effizienz gefragt werden. Inwieweit regionale Wirtschaftsintegration die WTO-Funktionsfähigkeit stärken oder eher schwächen, ist

eine offene Frage. Sollte die WTO durch regionale Integration nachhaltig beschädigt werden, droht auch bei anderen multilateralen Organisationen wie IWF oder BIZ eine Unterminierung ihrer Regelwerke mit der Schwächung ihrer globalen Ordnungsmacht als unmittelbarer Folge.

Wenn es richtig ist, dass eine konsistente und transaktionskostensenkende Wirtschaftsordnung Basis für eine effiziente Allokation ist und die Unterschiedlichkeit der Anpassungsgeschwindigkeiten in den Märkten zusammen mit informationsgetriebenen Erwartungsbildungsprozessen die Zyklik der Wirtschaftsentwicklung national und international wesentlich mitbestimmen, dann kommt der Entwicklung und Erhaltung einer liberalen Wirtschaftsordnung auf nationaler, aber eben auch auf supranationaler Ebene erhebliche Bedeutung zu. Je eher Wirtschaftsordnungen stabilisierende Anpassungsprozesse ermöglichen und fördern, desto geringer ist der Druck auf die wirtschaftspolitischen Akteure, diskretionär in die Wirtschaftsentwicklung zu intervenieren.

5. Ordnungspolitischer Analyse- und Handlungsbedarf

Die Theorie der Ordnungspolitik hat traditionell geschlossene und offene Volkswirtschaften untersucht, zum Teil auch die Elemente der Weltwirtschaftsordnung im Sinne der Gestaltungsfelder und Politikprinzipien internationaler Organisationen. Regionale Integrationsfragen und die wachsende Rolle internationaler Organisationen verlangen aber nach erweiterter Analyse. Das dynamische Zusammenspiel nationaler Wirtschaftsordnungen unter den Bedingungen von regionaler und globaler Integration bzw. der veränderte Systemwettbewerb im Zuge einer informationsmäßig stark vernetzten Weltwirtschaft sind dagegen bisher nur ansatzweise thematisiert worden. Hier geht es mit Blick auf die Internetwirtschaft und die internationale Medienwirtschaft um Fragen der digitalen Medien- bzw. Telekomordnung. Das Internet erhöht die globale Transparenz bei den Standortbedingungen, und es erlaubt eine flexible und effiziente Vernetzung von Akteuren der internationalen Wirtschaft und Wirtschaftspolitik.

Zu den besonders dynamischen Technologiefeldern des späten 20. Jahrhunderts gehört die Informations- und Kommunikationstechnologie, die via Digitalisierung zur Verschmelzung bislang separierter Informations- und Medienmärkte beiträgt: Die Rolle der Internet- und Medienwirtschaft gilt es von daher besonders zu beleuchten. Hinsichtlich der Parallelität von globaler und regionaler Integration ist aber auch die Frage nach einer adäquaten institutionellen Arbeitsteilung bezüglich Weltbank, IMF und WTO zu stellen. Ob sich der Aktionsradius globaler Wirtschaftsinstitutionen ausdehnen sollte, ist umstritten. Dies muss insbesondere auch mit Blick auf die Frage geprüft werden, ob bei verstärkter regionaler Interdependenz mit einem zunehmenden Auftreten größerer Finanzmarktinstabilitäten zu rechnen ist.

Was Integrationskonzepte und außenwirtschaftspolitische Strategien angeht, so sind alternative Integrationskonzepte aus theoretischer und empirischer Sicht zu beleuchten. Zudem ist ergänzend auf wirtschaftshistorische Erfahrungen zurückzugreifen. Schließlich ist von besonderem Interesse, eine kritische Bestandsaufnahme wichtiger Integrationsprojekte in der Weltwirtschaft vorzunehmen, also den Blick zu richten auf:

- die EU-Integration als Phänomen vertiefter Integration;
- NAFTA und FTAA als Formen des Neuen Regionalismus; sowie

- die APEC im asiatisch-pazifischen Raum, wo man offenbar einen offenen Regionalismus zu realisieren bestrebt ist.

In der Realität finden sich nicht nur konkrete Integrationsprojekte mit verstärkter regionaler Politik- und Wirtschaftsvernetzung. Vielmehr gibt es auch einen internationalen Korporatismus, bei dem Lobby-Gruppen als Einflussfaktoren der Wirtschaftspolitik auf nationaler und supranationaler bzw. multilateraler Ebene wirken und dabei Integrationsprozesse beeinflussen und gestalten.

Schließlich ist das herausragende Integrationsprojekt des frühen 21. Jahrhunderts, die EU-Osterweiterung, zu analysieren und zu prüfen. Sinnvollerweise steht am Beginn einer umfassenden Analyse die theoretische und empirische Untersuchung des im Zuge der EU-Osterweiterung zu erwartenden Strukturwandels. Wendet man sich den institutionellen Anpassungs- und Reformprozessen zu, dann ist zunächst das Spannungsmoment von EU-Vertiefung und EU-Erweiterung zu beleuchten, bevor man auf wichtige Teilordnungen und ihren Reformbedarf eingeht (Cassel 1998); hierbei geht es insbesondere um

- die Geld-, Währungs- und Finanzordnung;
- die Agrarmarktordnung;
- die Arbeitsmarktordnung; sowie
- die Sozialordnung.

Schließlich sind übergreifende Fragen der EU-Osterweiterung im monetären Bereich – wie die Frage des Weges der Beitrittsländer zum Euro – zu untersuchen sowie strategische Fragen künftiger EU-Reformprozesse zu thematisieren.

Auch wenn unvermeidbar im Rahmen eines relativ weit gesteckten Analysefeldes eine Konzentration auf Schlüsselfragen stattfinden muss, so ist doch zu erwarten, dass die verbindende Analyse grundlegender und zum Teil neuer Problemaspekte einen wesentlichen analytischen Fortschritt bringt, von dem auch die praktische Wirtschaftspolitik auf der nationalen, multilateralen und supranationalen Ebene profitiert. Wissenschaftliche Analyse ist strukturiertes Denken in Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, und rationale Wirtschaftspolitik kann ordnungspolitische Reformkonzeptionen kaum ohne Rückgriff auf umfassende wirtschaftswissenschaftliche Analyse umsetzen.

Literatur

- Apolte, Th.* (2000), Internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschränkung des politischen Wettbewerbs oder notwendige Konsequenz der Globalisierung?, in: *K.-E. Schenk* u. a. (Hg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 19. Bd., Globalisierung und Weltwirtschaft, Tübingen, S. 89-120.
- Apolte, Th., R. Caspers* und *P.J.J. Welfens* (1999) (Hg.), *Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik*, Baden-Baden.
- Baer, W., T. Cavalcanti* und *P. Silva* (2002), *Economic Integration without Policy Coordination: The Case of Mercosur*, in: *A. Schüller* und *H.J. Thieme* (Hg.), *Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft*, Stuttgart, S. 443-468.
- Caesar, R.* (2003), Chancen und Risiken der Osterweiterung, in: *H. Knödler* und *M.H. Stierle* (Hg.), *Globale und monetäre Ökonomie*, Heidelberg, S. 151-172.

- Cassel, D. (1996) (Hg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 246, Berlin.
- Cassel, D. (1998) (Hg.), Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 260, Berlin.
- Coase, R. (1998), The New Institutional Economics, in: *American Economic Review*, Vol. 88, Papers & Proceedings, S. 72-74.
- Döhrn, R. und U. Heilemann (1992), Zur allokativen Dimension: Sektorale Entwicklungsperspektiven für Ungarn, Polen und die CSFR, in: *Beihefte der Konjunkturpolitik*, H. 40, S. 51-69.
- Erlei, M., M. Leschke und D. Sauerland (1999), *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart.
- Ethier, W.J. (1998), Regionalism in a Multilateral World, *Journal of Political Economy*, Vol. 106, S. 1214-1245.
- Fischer, D. (2003), Regionale Integration in Asien: Ökonomische Fundamente und politische Perspektiven, *Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft*, Nr. 67/2003, Duisburg.
- Freund, C.L. und D. Weinhold (2003), The Internet and Evolving Patterns of International Trade, in: C.E. Barfield, G. Heiduk und P.J.J. Welfens (Hg.), *Internet, Economic Growth and Globalization*, Heidelberg und New York, S. 85-105.
- Giersch, H. (2002), Abschied von der Nationalökonomie: Wirtschaften im weltweiten Wettbewerb, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2001.
- Hoffmann, L. (2000) (Hg.), Erweiterung der EU. Jahrestagung 1999 der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 274, Berlin.
- Kaiser, C. (2002), Regionale versus weltwirtschaftliche Integration, in: A. Schüller und H.J. Thieme (Hg.), *Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft*, Stuttgart, S. 106-125.
- Kaiser, C. (2003), *Regionale Integration und das globale Handelssystem*, Berlin.
- Langhammer, R.J. und U. Hiemenz (1990), *Regional Integration among Developing Countries*, Tübingen.
- Langhammer, R.J. und L. Wössmann (2002), Erscheinungsformen regionaler Integrationsabkommen im weltwirtschaftlichen Rahmen: Defizite und Dynamik, in: A. Schüller und H.J. Thieme (Hg.), *Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft*, Stuttgart, S. 374-397.
- Lawrence, R.Z. (1996), *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, Washington, D.C.
- Leschke, M. (2002), Reformvorschläge zu Politik und Gestaltung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank aus ordnungspolitischer Sicht, in: A. Schüller und H.J. Thieme (Hg.), *Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft*, Stuttgart, S. 419-443.
- Meier-Schatz, C.J., P. Nobel und R. Waldburger (2001), Die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf den Finanzplatz Schweiz unter besonderer Berücksichtigung des Geheimnisschutzes und der steuerrechtlichen Folgen, Zürich.
- Richter, R. und E.G. Furubotn (2003), *Neue Institutionenökonomik*, 3. Aufl., Tübingen.
- Schüller, A. und H.J. Thieme (2002) (Hg.), *Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft*, Stuttgart.
- Tilly, R. und P.J.J. Welfens (2000) (Hg.), *Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management*, Heidelberg und New York.
- Welfens, P.J.J. (1999), *EU Eastern Enlargement and the Russian Transformation Crisis*, Heidelberg und New York.
- Welfens, P.J.J. (2002), Wachstumsdynamik und Wachstumspolitik in der Triade, in: T. Gries, A. Jungmittag und P.J.J. Welfens (Hg.), *Neue Wachstums- und Innovationspolitik in Europa*, Heidelberg und New York, S. 7-83.

- Welfens, P.J.J. und A. Jungmittag* (2001), *Internetsdynamik, Telekomliberalisierung und Wirtschaftswachstum*, Heidelberg und New York.
- Welfens, P.J.J. und A. Jungmittag* (2002), *Europäische Telekomliberalisierung und Außenhandel. Theorie, Gravitationsansatz und Implikationen*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 222/1, S. 98-111.
- Wiegert, R.* (2003), *Transformationskrise, Wachstumserfordernisse und Wettbewerbsblockade in Rußland*, Heidelberg.
- Williamson, O.E.* (2000), *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, S. 595-613.
- WTO* (2002), *Overview of Developments in the International Trading Environment*, WT/TPR/OV/8, Geneva.

II.

Integrations- und ordnungstheoretische Grundlagen

Regionale Integration in der Ordnungs-, Außenwirtschafts- und Wachstumstheorie

Paul J.J. Welfens

Inhalt

1. Regionale Integration als theoretische und wirtschaftspolitische Herausforderung	30
2. Ordnungspolitische Problematik der regionalen Integration	35
2.1. Qualitätsdynamik von Wirtschaftsordnungen und Führungsstrukturen	35
2.1.1. Wirtschaftsordnungsintegration als institutionelles Qualitätsproblem	35
2.1.2. Regionale Vertragsperspektiven aus institutionenökonomischer Sicht	37
2.1.3. Ordnungsökonomische Kernfragen	39
2.2. Effizienzgewinne und Politikversagensproblematik	41
2.3. Zur Interdependenz von Außenhandels-, Wachstums- und Ordnungstheorie	44
3. Außenwirtschaftstheoretische Analyse der Wirtschaftsintegration	45
3.1. Regionale Integration aus außenwirtschaftstheoretischer Sicht	45
3.1.1. Traditionelle und erweiterte Zollunionsanalyse	46
3.1.2. Handel, Distanzkosten und Ländergruppen	50
3.1.3. Einige Konvergenzfragen im Kontext der <i>Heckscher-Ohlin</i> -Theorie	54
3.1.4. Drei-Länder-Modellperspektive: Analysebasis, Wettbewerb und Kooperation	54
3.2. Generalisierte Kritik an <i>Heckscher-Ohlin</i> -Modellannahmen	56
3.3. Aspekte der Finanzmarktintegration	59
3.4. Rolle der WTO bei der Finanzmarktintegration	61
3.5. Regionale Währungsunion	62
4. Wachstumstheoretische Betrachtung von Integration	66
4.1. Konvergenz in einem Hybrid-Wachstumsmodell	66
4.2. Finanzmarktintegration im Wachstumsmodell	71
5. Perspektiven	71
Literatur	73

1. Regionale Integration als theoretische und wirtschaftspolitische Herausforderung

Regionale Wirtschaftsintegration ist in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einem weltweit zunehmend gewichtigen Phänomen geworden. Praktisch alle WTO-Länder – mit Ausnahme Japans – sind zu Beginn des 21. Jahrhunderts in regionale Handelsabkommen involviert. Eine Verknüpfung von globaler Handelsliberalisierung und regionaler Integration scheint vor diesem Hintergrund zumindest auf den ersten Blick als relativ unproblematisch. Zu untersuchen ist, worin die Attraktivität von regionalen Handelsabkommen begründet ist und weshalb ihre Zahl nach 1945 und speziell in den 1990er Jahren so spektakulär zugenommen hat. Darüber hinaus ist zu prüfen, welche mittel- und langfristigen Effekte bzw. Anreizprobleme sich aus der Existenz bzw. dem Wachstum regionaler Integrationsclubs ergeben.

Regionale Handelsintegration kann endogen zu einer ordnungspolitischen Harmonisierung führen, und zwar über endogene politische Lernprozesse aus verschärfter Gütermarkt- und Standortkonkurrenz im Integrationsraum: Dies setzt voraus, dass im nationalen politischen Wettbewerb überlegene institutionelle Arrangements aus relativ erfolgreicherer Partnerländern übernommen werden. Allerdings sind derartige Lernprozesse aus dem Intra-Wettbewerb praktisch für die supranationale Politikebene ausgeschlossen, da hier eigenständige politische Prozesse wirken, und zwar bei oft schwacher Intensität des politischen Wettbewerbs. Alternativ können mit Blick auf den Intra-Wettbewerb nationale Institutionen im Wege politischer Verhandlungen harmonisiert werden. Bei einer solchen Harmonisierung von oben kann Integration aus ordnungstheoretischer Sicht als eine vertragsbasierte internationale Harmonisierung nationaler Ordnungspolitik aufgefasst werden.

Einerseits müsste eine moderne Ordnungstheorie erklären, warum es zu regionaler Integration kommt und unter Rückgriff auf die allgemeine Wirtschaftstheorie verdeutlichen, welches die ökonomischen Wirkungen regionaler Integration sind. Daraus ergibt sich normativ ein Ansatz zur Bestimmung des optimalen Integrationsgrades. Tatsächlich hat die Ordnungstheorie – verstanden als Theorie der Gestaltung der Wirtschaftssysteme – nur wenige originäre Beiträge zur regionalen Wirtschaftsintegration aufzuweisen, wenn man von einigen Ausnahmen (z. B. *Gröner* und *Schüller* 1993; *Schüller* und *Thieme* 2002) und dem Sonderthema der sozialistischen Wirtschaftsintegration absieht.

Angesichts der Existenz verschiedener regionaler Integrationsclubs ist u. a. zu thematisieren, ob und inwieweit marktwirtschaftliche Integrationsgruppen besondere Beziehungen untereinander aufbauen. Darüber hinaus kann die Frage nach den ökonomischen Wirkungen regionaler Integration bzw. Integrationsprojekte mit Blick auf das langfristige Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen, aber auch auf mittelfristige Entwicklungen bzw. Zyklen bei Beschäftigung, Wechselkurs, Zins und Inflation untersucht werden. Die Analyse zyklischer Aspekte wird im Weiteren weitgehend ausgeblendet. Schließlich kann nach den Bestimmungsgründen einer rationalen Wahl der Mitgliedschaft in Integrationsclubs gefragt werden; selbst wenn man von einer Art natürlicher Neigung zur Integration mit benachbarten Ländern ausgeht, so ist zumindest in den potenziellen und aktuellen Überlappungsbereichen von benachbarten Integrationsclubs die Frage nach Mitgliedschaft in alternativen Integrationsclubs zu stellen.

Folgt man der Analyse von *Ben-David* (1993), *Frankel* (1995), *Baldwin* und *Venables* (1995), *Puga* und *Venables* (1998), dann spricht einiges dafür, dass regionale Wirtschaftsintegration mit realer ökonomischer Konvergenz verbunden ist; d. h. dass die relativ armen Länder beim Pro-Kopf-Einkommen aufholen, wofür es international nur Teilevidenz gibt (*Gries* 1999). *Venables* (1999) weist jedoch auch auf Fälle von Integration zwischen armen Ländern in Afrika hin, wo sich Integration einseitig zugunsten beschleunigter Industrialisierung in einem einzigen Land bzw. wenigen Ländern des Integrationsraums auswirkte. Sofern Industrialisierung die Voraussetzung für ökonomische Aufholprozesse ist, kann Integration also auch ökonomische Divergenz zur Folge haben. Eine Reihe von Modellen der Integrationstheorie hat sich im Übrigen mit Blick auf Fragen der Entwicklungsländerintegration als fruchtbar erwiesen (*Kreinin* und *Plummer* 2002).

Interessanterweise wird die Aufholdebatte regelmäßig im Kontext von *Heckscher-Ohlin*-Modellen des Außenhandels geführt, die jedoch von den Voraussetzungen her für die Analyse einiger Integrationsfälle offenkundig wenig geeignet sind. Als besonders kritisch kann die Annahme gleicher Produktionstechnologie im In- und Ausland gelten. Da die Weltwirtschaft nach 1945 von einer zunehmenden *Schumpeterschen* Konkurrenz geprägt ist – sichtbar u. a. in der OECD in einer ansteigenden Relation von F&E-Ausgaben zum Bruttoinlandsprodukt – ist die technologische Konkurrenz bzw. die unterschiedliche Verfügbarkeit von Technologien vielfach charakteristisch.

Da es verschiedene Formen der regionalen Wirtschaftsintegration gibt, muss bei der theoretischen bzw. wirtschaftspolitischen Analyse eine Beschränkung auf einige ausgewählte Typen und Fälle erfolgen. Neben der Freihandelszone bzw. der Zollunion steht hierbei die Währungsintegration und zum Teil die Finanzmarktintegration im Vordergrund des Erkenntnisinteresses.

Im Kontext von regionaler Integration kommt es zu einer Wettbewerbsintensivierung auf den Gütermärkten und – Kapitalverkehrsliberalisierung vorausgesetzt – auch zu einem verstärkten Wettbewerb um mobiles Realkapital. Damit aber intensiviert sich zumindest temporär der Systemwettbewerb, bei dem es um die Konkurrenz der Wirtschaftsordnungen (inklusive typischer Verhaltensweisen) geht. Ob die verschärfte Systemkonkurrenz effizienz- und stabilitätsförderlich ist, kann ohne nähere Analysen nicht beantwortet werden.

Eine Wirtschaftsordnung hat einerseits allokatonsrelevante Regeln, andererseits verteilungs- und stabilitätsrelevante Regeln, wobei von Umverteilungsregeln nachteilige Wirkungen auf das Wachstum ausgehen können – jedenfalls dann, wenn über eine überzogene Sozialpolitik leistungs- bzw. produktivitätsfeindliche Anreize auf die Menschen in der Wirtschaftsgesellschaft ausgehen (*Apolte* und *Vollmer* 2002). Von daher kann eine Integrationsanalyse auch die Frage der Veränderung der Sozialordnungen miteinbeziehen.

Nicht übersehen werden darf aber auch eine denkbare positive Verbindung zwischen Verteilungs- bzw. Sozialordnung und Allokationsdynamik. Denkbar ist eine positive Rolle der Sozialpolitik im Sinne begrenzter und effizienter allgemeiner Kranken- und Rentenversicherung: Anders als Kinder in Entwicklungsländern sind die Kinder in OECD-Ländern dank Sozialversicherung nicht mit unmittelbaren Fürsorge- bzw. Ver-

sorgungsnotwendigkeiten für die Eltern bei Krankheit und Verrentung konfrontiert, so dass die Bildungsbiographien der Menschen in Sozialen Marktwirtschaften eine starke – produktivitäts- und innovationsförderliche – Humankapitalbildung reflektieren. Mit erhöhtem Bildungsgrad aber steigt nicht nur das längerfristige Durchschnittseinkommen, es kommt auch zu einer Intensivierung des politischen Wettbewerbs dank erhöhtem Anteil von Wechselwählern, die man eben typischerweise unter Gebildeten findet. Ihr Anteil an der Bevölkerung ist in den OECD-Ländern deutlich höher als in Entwicklungsländern, was nicht nur wachstumstheoretisch, sondern auch mit Blick auf die Systemkonkurrenz bzw. die relative Intensität des politischen Wettbewerbs in reichen und armen Ländern als ordnungsrelevant zu betrachten ist.

Eine Wirtschaftsordnung wird hier als ein Set Z von Institutionen und Regeln betrachtet. Aus ökonomischer Sicht hängt der Wert von Z – so die hier formulierte Hypothese – von mehreren Elementen ab, wobei wir von einem grundsätzlichen Überlebensziel der Wirtschaftssubjekte und der Wertschätzung von Freiheit bzw. Gestaltungsspielraum und Eigentum ausgehen.

- Konsistenz: Konsistente Regeln reduzieren das interpretatorische Konfliktpotenzial bei Regeln bzw. Wirtschaftsaktivitäten und erleichtern von daher die Bewältigung des Knappheitsproblems – die Faktorproduktivität steigt.
- Legitimität: Eine hohe Legitimität von Regeln unterstützt die Durchsetzung von Regeln und spart daher Durchsetzungskosten ein. Komplexe Regelkombinationen, die sich aus der Kombination einfacher Regeln ergeben, werden in der Realität auf Ablehnung stoßen, soweit die Grundregeln nicht von den Betroffenen auch beschlossen wurden – hieraus ergibt sich ein Argument für demokratische Prozesse – und von diesen in ihren sekundären Regelkomplexität intellektuell akzeptiert werden (von daher ist auch der Bildungsgrad eine wesentliche Nebenbedingung von Legitimität von Regeln).
- Minimalität (Liberalität): Je weniger umfangreich das Regelset ausfällt, desto größer die Freiheitsgrade der Individuen. Große Liberalität kann allerdings zu komplexen Aktivitäten führen, deren Auswirkungen auf Individuum und Staat nur schwer überschaubar sind. Von daher stellt sich die Frage, ob Menschen Unsicherheit bzw. Innovation – also auch evolutorische Vielfalt – akzeptieren.
- Verallgemeinerbarkeit: Regeln für einen bestimmten Aktivitätsbereich, die verallgemeinerbar sind, sparen Regelentwicklungskosten, so dass allgemeine Regeln vorteilhaft sind (zudem wird die Konsistenzprüfung erleichtert und das Liberalitätsanliegen gefördert). In diesem Kontext ist Korruption kritisch zu sehen, da hier diskriminierende Regelungen unsichtbar für Dritte realisiert werden.
- Vollständigkeit: Zumindest im Sinne von Verboten müssen Aktivitäten negativ sanktioniert sein, die Leben, Einkommen und Vermögen des Einzelnen unmittelbar gefährden. In Abhängigkeit u. a. von technologischen Entwicklungen sind hier entsprechende Verbots- und Sanktionskataloge notwendig.

Diese fünf Aspekte des Institutionensets fassen wir in der Variablen Q (...), einem Qualitätsindex der Wirtschaftsordnung, zusammen. Als weitere Hypothese sei formuliert, dass die Nachfrage der Individuen nach Q eine positive Funktion von Pro-Kopf-

Einkommen y und -Vermögen (A'/L) sind. Je höher der Lebensstandard einerseits und das grundsätzlich dem Risiko wirtschaftlichen und physischen Untergangs ausgesetzte Vermögen (A') andererseits ist, desto größer das Interesse der Menschen an qualitativ hochwertigen Regeln der Wirtschaftsordnung; insbesondere an Regeln, die Eigentumsrechte bzw. den Wert des Vermögens schützen und zu mehr erlauben.

Von daher ergibt sich im Kontext einer ordnungsökonomischen Analyse mit doppeltem Gewicht die Frage, wie die Qualität der Wirtschaftsordnung zur Einkommensentwicklung beiträgt. Mit hohem Q kann y gesteigert werden. Zugleich steigt mit y bzw. A'/L die Nachfrage nach Q . Veränderungen von Z bzw. Q können aus analytischer Sicht auch in Veränderungen der Elastizitäten von Verhaltensfunktionen zum Ausdruck kommen.

Mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion kann Q als Niveauvariable Hicks-neutral in die Produktionsfunktion Y – mit Produktionsfaktoren Arbeit L , Kapital K und Realkasse $m (=M/P)$ eingeführt werden. Grundsätzlich lässt sich das Konzept der Produktionsfunktion natürlich auch auf sektorale Betrachtungen anwenden. Nachfolgend wird eine *Cobb-Douglas*-Produktionsfunktion verwendet, in die zusätzlich ein arbeitsvermehrender *Harrod*-neutraler technischer Fortschritt $A(t)$ eingeht.

$$(I) \quad Y = QK^\beta m^{\beta'} (AL)^{1-\beta-\beta'}$$

Da die Produktion bzw. das Erhalten H des Regelsets Ressourcen – im einfachsten Fall Arbeit L – erfordert, gilt bei Abschreibung auf K (Abschreibungsrate δ ; C steht für Konsum) die Gleichgewichtsbedingung für den Gütermarkt:

$$(II) \quad Y(K, L_2, m) = C(Y) + H[Q(L_1)] + dK/dt + \delta K.$$

Eine minimalistische Wirtschaftsordnung ist unter diesem Aspekt positiv zu werten, da sonst über den erhöhten Einsatz von L_1 für das Aufrechterhalten der Wirtschaftsordnung die Möglichkeiten der Kapitalakkumulation bzw. das Niveau des jetzigen und künftigen Konsums beeinträchtigt werden. Denn bei gegebenem Bestand L muss gelten $L=L_1+L_2$.

Nachfolgend gehen wir vereinfachend davon aus, dass es nur einmalige Errichtungskosten einer Wirtschaftsordnung gibt, so dass man eine institutionelle Abschreibungsrate von null hat. Dann kann man nach der ersten Produktionsperiode die Gleichung (II) ohne $Q(L_1)$ schreiben. Entsprechend ist die Produktionsfunktion ab der zweiten Periode bezüglich des Pro-Kopf-Einkommens $y:=Y/L$ zu kennzeichnen als:

$$(III) \quad y = Qk^\beta (m/L)^{\beta'} A^{1-\beta-\beta'}$$

Von daher wird y durch Q , die Kapitalintensität $k=K/L$, den realen Geldbestand pro Kopf und den technischen Fortschritt erklärt. In dieser Betrachtung gilt: Je höher Q , desto höher die Arbeitsproduktivität bzw. das Pro-Kopf-Einkommen.

Das Institutionenset Q kann neben der direkten Einwirkung als Niveauparameter auch indirekte Output- bzw. Wachstumswirkungen haben, etwa wenn innerhalb eines neoklassischen Modells (ohne Realkasse in der Produktionsfunktion) eine positive Abhängigkeit der Sparquote von Q angenommen würde: Je mehr Vertrauen Menschen in

die Qualität, Konsistenz und Legitimität der Wirtschaftsordnung haben, desto höher die Sparquote s . Im neoklassischen Wachstumsmodell (Jones 1998) mit exogenem *Harrod*-neutralem Fortschritt $A(t)=A_0e^{at}$ und einer *Cobb-Douglas*-Produktionsfunktion $Y=K^\beta[AL]^{1-\beta}$ beträgt bei exogenem Bevölkerungswachstum n und exogener Fortschrittsrate a das gleichgewichtige Pro-Kopf-Einkommen $y^*:=Y/L$ (mit e' für die *Euler-Zahl*):

$$(IV) \quad y^* = e^{at} \{A_0[s/(a+n+\delta)]^{\beta/(1-\beta)}\}.$$

Im neoklassischen Wachstumsmodell ist die Wachstumsrate bekanntlich exogen bzw. gleich a , während das Niveau des Wachstumspfades durch den geschweiften Klammerausdruck in (IV) gegeben ist. Das Vertrauen in die Stabilität der Wirtschafts- und Politikordnung wird sich in der Höhe der Sparquote s bzw. der Investitionsquote unmittelbar niederschlagen. In diesem Kontext ist anzusprechen, dass die Ausprägung des Sozialstaates und damit ein wesentliches Teilelement der Wirtschaftsordnung die Wachstumsrate der Bevölkerung beeinflusst – die Einführung des Sozialstaates reduziert die Wachstumsrate der Bevölkerung, da ohne Sozialstaat hohe Kinderzahlen als implizite unverzichtbare Alterssicherung gelten, womit wir einen weiteren Parameter im Wachstumsmodell haben, der von der Wirtschaftsordnung beeinflusst wird. Schließlich könnte man im Kontext eines Modells der neuen Wachstumstheorie – mit endogenisiertem technischem Fortschritt – einen Einfluss von Q auf die Wachstumsrate a von $A(t)$ postulieren.

Im Kontext regionaler Wirtschaftsintegration ist aus ordnungsökonomischer Sicht zu fragen, wie sich Integration auf die Qualität der Wirtschaftsordnung auswirkt. Zugleich sind die wirtschaftlichen Integrationswirkungen zu thematisieren, wobei insbesondere die integrationsinduzierten Wirkungen auf das Pro-Kopf-Einkommen von Interesse sind. Im Weiteren wird – von Ausnahmen abgesehen – von einem nichtmonetären Wachstumsmodell ausgegangen, was die Analyse erheblich vereinfacht. Denn mit Realkapital als einzigem Vermögenobjekt wird bei gegebener Bevölkerung vor dem Hintergrund einer *Cobb-Douglas*-Produktionsfunktion die Maximierung des Pro-Kopf-Einkommens implizit mit der Maximierung der Kapitalintensität zusammenfallen. Alternativ könnte man eine Maximierung des Pro-Kopf-Konsums betrachten.

Grundlegende außenwirtschaftstheoretische Aspekte der regionalen Wirtschaftsintegration beziehen sich auf die Fragen:

- Wie viele Länder wirken in einem Integrationsclub zusammen? Je mehr Länder zusammenwirken, desto mehr implizite Kompensationszahlungen bzw. Transfers relativ zur Wertschöpfung dürften im Integrationsraum vereinbart werden. Dies könnte wachstumsschädlich wirken, so dass es eine kritische Mitgliederzahl gibt, ab der der negative Transferzahlungseffekt die ökonomisch positiven Integrationseffekte überwiegen dürfte.
- Welche Länder finden sich in einem Integrationsclub zusammen – etwa reiche und reiche oder arme und arme oder arme und reiche? Hier sind Modelle zu entwickeln, die zeigen, welche Kombinationen insgesamt relativ wachstumsdynamisch sind.
- Inwieweit bedeutet eine veränderte Interdependenz integrierter Wirtschaftsregionen – mit verstärkter Handelsverflechtung und gegebenenfalls auch verstärkten Direktin-

vestitionsbrücken sowie gegebenenfalls Währungsintegration – Anreize zu verstärkter internationaler Kooperation in der Wirtschaftspolitik?

- Welche Wohlfahrtseffekte der regionalen Handelsintegration gibt es aus außenwirtschaftstheoretischer Sicht; und zwar für die Clubländer und die Drittländer bzw. Outsider? Hier geht es u. a. um Handels- und Einkommenseffekte sowie gegebenenfalls um dynamische Innovations- und Wettbewerbsaspekte.

Wachstumstheoretisch von Interesse sind insbesondere:

- Wie wirkt sich Integration bezüglich Einkommenskonvergenz bzw. -divergenz aus?
- Wie werden Anpassungsprozesse und Steady-state-Lösungen durch Integration beeinflusst?

Zu den grundlegenden Fragen aus ordnungspolitischer Sicht gehören:

- Wie wirkt sich die Existenz regionaler Wirtschaftsräume auf den internationalen Systemwettbewerb aus?
- Welche Auswirkung hat nationale Ordnungspolitik bzw. ein Transaktionskosten senkender ordnungspolitischer Reformschritt auf die Allokation?
- Wie kann ein kontraproduktives Gegeneinander von WTO-Regelwerk und den Regeln regionaler Integrationsclubs vermieden werden?

Diese und andere grundlegende Fragen werden nachfolgend thematisiert. Hierbei werden in der Analyse einige neue modelltheoretische Aspekte präsentiert. Zunächst erfolgt eine ordnungstheoretische Analyse ausgewählter Integrationsfälle. Anschließend werden Außenwirtschaftsaspekte der Integration betrachtet. Schließlich erfolgt die Wachstumsanalyse mit einigen neuen Befunden, wobei im Rahmen der neuen Wachstumstheorie u. a. eine neuartige Verbindung von handelsgetriebener und akkumulationsgetriebener Anpassung bzw. internationaler Konvergenz präsentiert wird – hierbei erfolgt erstmals auch eine Verbindung von Gewinnmaximierungsbedingung, Außenhandel und Kapitalakkumulation bei technischem Fortschritt. Dabei werden Integrationsaspekte berücksichtigt. Im Schlussabschnitt werden einige wirtschaftspolitische Konsequenzen der Analyse aufgezeigt.

2. Ordnungspolitische Problematik der regionalen Integration

2.1. Qualitätsdynamik von Wirtschaftsordnungen und Führungsstrukturen

2.1.1. Wirtschaftsordnungsintegration als institutionelles Qualitätsproblem

Regionale Integration wird im Nachfolgenden als Handelsintegration, Kapitalmarktintegration, Währungsunion oder Wirtschafts- und Währungsunion verstanden, wobei Integration zwischen Marktwirtschaften betrachtet wird. Grundlegende ordnungspolitische Fragen betreffen Fragen der Führungsstruktur im Integrationsclub und die Entwicklung der Qualität Q der Wirtschaftsordnung. Regionale Integration zwischen mehreren Marktwirtschaften kann Q und damit letztlich den Wohlstand schwächen,

- indem das Zusammenwirken mehrerer Länder zu einem Mehr an innovations- und wachstumsfeindlichen Vorschriften und Regulierungen führt;

- indem es zu einem Nebeneinander an inkonsistenten Regelungen kommt, die die Transaktionskosten auf den Märkten ansteigen lassen und damit das flexible Markt-koordinationssystem schwächen;
- indem die Effizienz des politischen Wettbewerbs im Zuge zunehmend intransparenter Politiksysteme sinkt, was zusätzliche diskretionäre Entscheidungsspielräume für Bürokratie und Politik schafft. Stärkere Verbindungen zwischen nationalen Politiksystemen einerseits und die Schaffung supranationaler Institutionen andererseits ergeben sich bisweilen als Nebeneffekt regionaler Wirtschaftsintegration. Wenn die Effizienz des politischen Wettbewerbs auf supranationaler Politikebene schwächer als auf nationaler Ebene ist, dann sind Kompetenzverlagerungen auf supranationale Entscheidungsebenen kritisch zu sehen.

Um Inkonsistenzen zu vermeiden und eine einheitliche Rechtsanwendung zu sichern, ist die Unterwerfung der Integrationsländer unter ein Gemeinschaftsgericht wesentlich. Hier hat die EU mit dem EuGH eine wichtige Institution, die es so in anderen Integrationsclubs nicht gibt. Eine schwächere Form der Herstellung von Rechtssicherheit stellen Schiedsgerichtsverfahren dar.

Regionale Integration kann allerdings auch Q verbessern, und zwar über

- verschärften Standortwettbewerb (*uno actu*: Intra-Systemwettbewerb), der vor allem an Direktinvestitionen ansetzt. Von daher sind isolierte Zollunionsprojekte kritisch zu sehen; wesentlich ist eine ergänzende wechselseitige Niederlassungsfreiheit, also letztlich die Schaffung eines Binnenmarktes. Problematisch sind in diesem Kontext Integrationsvorhaben zwischen reichen Ländern – mit zahlreichen multinationalen Unternehmen – und armen Ländern ohne eigene multinationale Unternehmen, da hiermit eine Asymmetrie im Standortwettbewerb aufgebaut bzw. möglicherweise verfestigt wird. Es wäre von daher zu erwägen, dass armen Ländern Anschubsubventionen erlaubt und Entwicklungshilfe zur Expansion des Bildungssektors gegeben werden, damit sich längerfristig multinationale Unternehmen entwickeln können. Auch wenn man Subventionen aus diversen Gründen kritisch sehen kann – man denke an Mitnahmeeffekte und die Notwendigkeit zu Steuererhöhungen zwecks Finanzierung von Subventionen –, so sind letztere doch grundsätzlich marktkonform. Die Sprache der relativen Preise bleibt Signalgeber im Allokationsprozess. Ob man armen Ländern zu selektiven Importzöllen als Schutzschild beim Aufbau einer inländischen multinationalen Industrie raten soll, kann bezweifelt werden: Denn Zollprotektion bedeutet bei flexiblen Wechselkursen eine Tendenz zur Währungsaufwertung, die faktisch die Schutzwirkung der Zölle aufhebt und die Importnachfrage stimuliert;
- verschärften globalen Systemwettbewerb im Kontext der Schaffung einer supranationalen Politikebene, bei der die Akteure motiviert sind, die globale Wettbewerbsfähigkeit des Integrationsraums zu stärken. In diesem Kontext ist die EU bzw. die Europäische Kommission positiv hervorzuheben, deren Initiativen für die Deregulierung der Telekommunikation – wesentlich aus globalen Konkurrenzüberlegungen heraus entstanden – und anderer Netzindustrien zu einer EU-weiten Liberalisierung beigetragen haben. Verschärfter globaler Systemwettbewerb wird in der Regel zu einer Liberalisierung auf der supranationalen und nationalen Politikebene führen. Nicht gänzlich ausgeschlossen ist ein ineffizientes Herunterkonkurrieren von Stan-

- dards – etwa im Umweltbereich. Dieser Gefahr steht allerdings entgegen, dass integrationsbedingte Erhöhungen der Pro-Kopf-Einkommen die politische Nachfrage nach anspruchsvollen Standards stärken;
- über eine stärkende Rolle der Integration für den Sektor der handelsfähigen Güter, wodurch sich eine verstärkte Diffusion internationaler Verhaltens- und Qualitätsstandards ergeben kann. Dies kann im Zuge allgemeiner Standardsenkung bzw. von Verhaltensänderungen auch den Sektor der nichthandelsfähigen Güter positiv beeinflussen. Empirisch könnte man im Übrigen untersuchen, ob in Beitrittsländern zu einem Integrationsraum der Korruptionsindex sinkt – dies wäre eine Q-Verbesserung.

2.1.2. Regionale Vertragsperspektiven aus institutionenökonomischer Sicht

Aus institutionenökonomischer Sicht ist von einer begrenzten Rationalität der Akteure in Integrationsräumen auszugehen, Integrationsprojekte sind relationale Verträge, die in Abhängigkeit von der Struktur der beteiligten Länder unterschiedliche Grade an Opportunismus zulassen. Von daher ist hier die Führungsfähigkeit von Integrationsclubs gefordert.

Hegemoniale Integrationsräume, bei denen politisch-wirtschaftliche Macht eines großen Landes (mit relativ hohem Pro-Kopf-Einkommen) die Interpretations- und Opportunismusspielräume begrenzt, haben vermutlich institutionelle Startvorteile. Zweifelhafte aber sind die längerfristigen Stabilitätsperspektiven eines hegemonialen Integrationsraums – wie etwa bei der NAFTA mit Dominanz der USA –, da erfolgreiche Integration ja gerade ökonomische Aufholprozesse der ärmeren (kleinen) Integrationspartner bedeutet. Damit verschiebt sich die Machtbalance endogen langfristig zu Lasten des Hegemoniallandes, sofern dieses nicht relativ hohes und nachhaltiges Bevölkerungswachstum aufweist. Die bisweilen bei Hegemonialländern vorfindbare politische Egozentrik unterminiert zudem längerfristig die Legitimität des Integrationspaktes, begünstigt also langfristig Opportunismus.

Ein Integrationsraum mit einer Mehrzahl von Führungsländern soll polyphoner Integrationsclub genannt werden. Wenn eine solche Integrationsgruppe eine dynamische Führungsgruppe hat, wie etwa im Falle der EU mit dem Tandem Deutschland-Frankreich, kann, geschickte Diplomatie vorausgesetzt, der Eindruck hegemonialer Dominanz durch rotierende Führungsiniciativen vermieden werden. Zudem hat ein Führungsduo oder -trio den Vorteil, sich abwechselnd mit innovativen Integrationsprojekten profilbildend für das jeweilige Initiativland darstellen zu können. Führungspartnerschaft wirkt temporär für jedes Führungsland entlastend, die Gesamtführungsleistung – auch im Sinne dynamischer Innovationsprojekte – kann höher sein als bei Hegemonialclubs. Die Führungsaufgabe bzw. -last nimmt mit der Zahl der Club-Mitglieder und mit dem Grad ihrer Heterogenität zu, weshalb reale Konvergenz im Sinne einer weitgehenden Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen wesentlich ist. Je geringer die Unterschiede zwischen y und y^* zwischen Integrationspartner sind, desto größer dürfte die Ähnlichkeit der politischen Präferenzen sein, was konfliktmindernd ist und führungsentlastend wirkt. Einfachere Führungsstrukturen wiederum erhöhen die Politiktransparenz und stärken die Effizienz des politischen Wettbewerbs.

Ein nachhaltiges Führungsduo oder -trio kann allerdings nur funktionieren, wenn ein erheblicher gemeinsamer wirtschaftspolitisch relevanter Grundkonsens besteht. Während ein solcher Grundkonsens für das Duo Deutschland-Frankreich oder ein Trio Deutschland-Frankreich-Großbritannien oder auch eine Quattro-Gruppe unter weiterem Einschluss Italiens diesbezüglich gegeben sein dürfte, wäre eine ähnliche Konstellation bei einer Aufnahme der Türkei in die EU – mit der Türkei als einem Element der Führungsgruppe – kaum vorstellbar.

Die Türkei als bevölkerungsreichstes Land in Europa – außer Russland – wird naturgemäß einen Führungsanspruch in der Gemeinschaft erheben, wenn das Land erst einmal in der EU ist. Daraus resultierende Führungsschwäche der Gemeinschaft würde in der EU zumindest in Krisenzeiten latente Opportunismustendenzen begünstigen. Da man erhöhtem Opportunismuspotenzial – zumal im Kontext eines langfristigen oder ewigen Integrationsvertrages – nur begegnen kann, indem man zusätzliche Klauseln bzw. Vertragsbedingungen einführt, droht im Falle einer Türkei-EU-Mitgliedschaft eine Verkomplizierung des ohnehin komplexen *Acquis Communautaire*, was Flexibilität, Innovativität, Effizienz und Wachstumsdynamik der EU beeinträchtigen dürfte. Dieser Aspekt scheint insbesondere in den USA, die seit Jahren stark auf eine EU-Mitgliedschaft der Türkei als angebliches Mittel zur Sicherung einer laizistischen Regierung im größten europäischen NATO-Mitgliedsland drängen, übersehen zu werden. Im Übrigen kann man aus EU-Sicht – bei allem natürlichen Interesse an guten Beziehungen zur Türkei – nur warnen, mit einer Türkei-Mitgliedschaft die Ostgrenze der Gemeinschaft unmittelbar in den instabilen Nahen Osten vorzuschieben und womöglich einer wachsenden türkischen Fundamentalistengruppe Freizügigkeit zu gewähren, deren Radikalismus wesentlich durch einen seit Jahrzehnten ungelösten Konflikt zwischen Israel und Palästinensern gespeist wird (zu dessen Lösung wird wohl die USA den Schlüssel in der Hand haben).

Unter dem Aspekt der relationalen Natur von Integrationsverträgen steht auch die ASEAN-Gruppe vor schwierigen Problemen, da hier zehn sehr heterogene Länder zusammenwirken, wobei es weder ein klares Führungsland noch eine akzeptierte Führungsgruppe als Motor der Integration gibt.

Im MERCOSUR ist die Governance-Problematik ebenfalls ausgeprägt, da das größte Mitgliedsland Brasilien seit Jahrzehnten von periodischen Krisenphasen geprägt ist. Eine dynamische Führungsgruppe der wirtschaftlich größten Länder – Brasilien und Argentinien – ist ebenfalls nicht absehbar, wobei Argentinien in historischer Perspektive (mit Blick auf die fünf Jahrzehnte nach 1945) noch instabiler als Brasilien ist. Soweit inadäquate nationale Wirtschaftsordnungen wesentlich für periodische wirtschaftliche Instabilität, Stagnation oder Krisen verantwortlich sind, müssten nationale ordnungspolitische Reformen regionalen Integrationsprojekten vorausgehen. Da insbesondere Eigentumsrechte und transaktionskostenrelevante Institutionen bzw. Regeln im politischen Prozess verankert werden, muss weitergehend nach der Stabilität und Effizienz des politischen Systems gefragt werden. Zumindest in vielen Ländern Lateinamerikas und Afrikas gibt es eine hohe latente politische Instabilität, die als Hinweis auf Defizite der Politikordnungen anzusehen sind: Empirisch nachweisbar ist dieses Instabilitätspotenzial in den angesprochenen Ländern durch die starken Abwertungen der jeweiligen Währungen im Vorfeld nationaler Wahlen.

2.1.3. Ordnungsökonomische Kernfragen

Aus ordnungsökonomischer Sicht stellt sich bei Integration von zwei bzw. n Ländern eine Reihe von Fragen:

- Welche Teilordnungen sind zu harmonisieren bzw. wann sind gemeinschaftliche Standards sinnvoll?
- Inwiefern ist Harmonisierung mit einem kritischen Verlust an evolutorischer Ordnungsvielfalt verbunden, der den globalen Systemwettbewerb schwächt?
- Welche ökonomischen Effizienzgewinne sind von Integration zu erwarten bzw. inwieweit ergeben sich Änderungen beim Grad an (gemeinschaftlichem oder nationalem) Politikversagen?

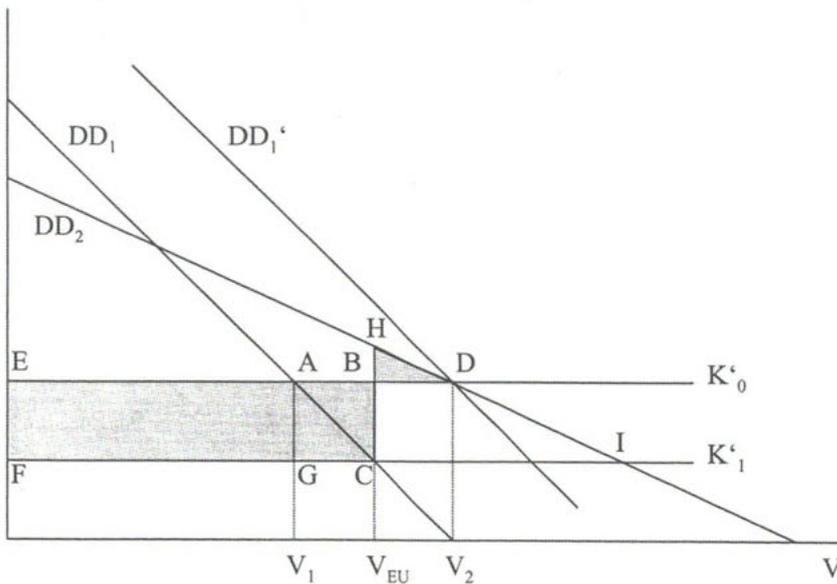
Was den Kooperations- bzw. Harmonisierungsbedarf angeht, so muss ein besonderes Augenmerk der Problematik positiver grenzüberschreitender externer Effekte gelten. Wenn es etwa durch eine Wirtschaftsunion zu einer verstärkten handelsmäßigen und direktinvestitionsmäßigen Vernetzung dank multinationaler Unternehmen kommt, dann ist von einer Zunahme grenzüberschreitender Innovationsübertragungseffekte im Integrationsraum auszugehen: Es kommt zu positiven grenzüberschreitenden externen Effekten, die Effizienz- bzw. Wachstumsverluste bedeuten; die Innovation in Sektor i in Land I hat positive – marktmäßig nicht vergütete – Technologie- bzw. Produktivitätseffekte in Partnerland II in Sektor i oder j . Dies schafft das Problem, dass nationale F&E-Förderausgaben inzidenzmäßig zunehmend den Integrationspartnern zugute kommen, weshalb sich ein suboptimaler Rückgang der F&E-Quote auf der nationalen Politikenebene einstellen kann. Diese Problematik könnte nur durch eine verstärkte Politikkooperation im Integrationsraum angegangen werden bzw. durch das Auflegen von unionsweiten F&E-Programmen, die gegebenenfalls ganz oder teilweise auf der supranationalen Politikenebene anzusiedeln sind. Die Internalisierung internationaler externer Effekte in der Zollunion im Kontext von im Markt nicht vergüteten Wissensübertragungseffekten kann sinnvoll nur über erhöhte Subventionen für Forschung und Entwicklung erfolgen, und zwar bei adäquater Kofinanzierung der nationalen F&E-Mittel durch die dank Spill-over-Effekten begünstigten Partnerländer. Eine solche ‚Poolfinanzierung‘ von nationalen F&E-Förderprogrammen dürfte effizienter sein als der Ausbau von supranationalen F&E-Programmen, da auf der supranationalen Ebene relativ hohe bürokratische Ineffizienzen zu vermuten sind. Die Existenz nationaler gewachsener Innovationsysteme bedeutet auch, dass supranationale F&E-Förderprogramme ein beträchtliches Ineffizienzpotenzial haben.

Mit Blick auf negative grenzüberschreitende externe Effekte ist ein Teil der Umweltpolitik zu vergemeinschaften. Selbstverständlich braucht über Fragen der lokalen Wasserverschmutzung nicht auf der supranationalen Politikenebene bzw. im Wege zwischenstaatlicher Politikkooperation entschieden zu werden. Aber bei Fragen grenzüberschreitender Emissionen einerseits und im Zusammenhang mit handels- bzw. wettbewerbsverzerrenden internationalen Verkehrsemissionen andererseits ist die Schaffung eines gemeinschaftlichen Politikfeldes sinnvoll. Bezüglich der vertikalen Kompetenzverteilung ist dabei das Subsidiaritätsprinzip zu beachten, wenn eine effiziente und bürgernahe Trägerstruktur auf Seiten der Wirtschaftspolitik gewährleistet werden soll.

Harmonisierungen von Regeln können effizienzförderlich oder -schwächend sein. Zu unterscheiden ist dabei grundsätzlich eine politische Harmonisierung von oben gegenüber einer Harmonisierung, die sich endogen aus dem Gütermarkt-, Standort- und Systemwettbewerb ergibt. Hier ist etwa an Industriestandards zu denken, die ohne staatliche Mitwirkung von führenden Unternehmen einer Branche vereinbart werden. Die endogene Industriestandardisierung ignoriert in der Regel nationale Grenzziehungen. Von daher sind endogene Standardisierungsprozesse in der Industrie zum Teil globaler Natur. Aber es gibt in der Praxis auch regionale Industriestandards, wenn man an die noch in den 1990er Jahren bedeutsamen US-, EU- und japanische Industrienormen denkt. Ein EU-Erfolgsfall staatlich-industrieller Harmonisierung hat im GSM-Fall bei der Mobiltelefonie ergeben, allerdings ist dies ein besonderer Sektor insofern, als hier Netzwerkexternalitäten eine internationale bzw. kooperative Standardsetzung sinnvoll machen.

Theoretisch lässt sich zeigen, dass einheitliche Standards suboptimal – mit Wohlfahrtsverlusten verbunden – sind, sofern man konstante Grenzkosten unterstellt. Allerdings können im Falle von economies of scale einheitliche Standards wohlfahrtsförderlich sein, und zwar dann, wenn der Wohlfahrtsgewinn aus der Kostenreduktion den standardbedingten Wohlfahrtsverlust bei der Konsumentenrente übersteigt. Geht man von zwei verschiedenen Nachfragern aus (Abbildung 1), dann ergibt sich bei annahmegemäß konstanten Grenzkosten, dass optimal individualisierte Standards V_1 und V_2 wären. Hingegen entsteht bei einem Gemeinschaftsstandard V_{EU} ein Wohlfahrtsverlust in Höhe von Dreieck HDB für Nachfrager 2 und ABC für Nachfrager 1. Sind jedoch mit der gemeinsamen Standardsetzung statische oder dynamische economies of scale verbunden, so dass sich die Grenzkostenkurve nach unten verschiebt (K'_1), so ergibt sich

Abbildung 1: Wohlfahrtseffekte von Standardisierung



für Nachfrager 1 ein Wohlfahrtsgewinn, der der Fläche EACF entspricht. Dieser Zuegewinn muss mit möglichen Wohlfahrtsverlusten aus undifferenzierter (nichtindividualisierter) Standardsetzung verrechnet werden. Es ist eine empirische Frage, ob es Kosten-degressionseffekte dieser Art bei Standardisierung gibt.

Nicht übersehen werden sollte die Rolle kultureller Standards, die sich als relevant für Gütermärkte bzw. Handel und Kapitalverkehr herausstellen können. Man denke etwa an religiös bedingte Verbote des Konsums von Alkohol oder Schweinefleisch, die bei strenger Durchsetzung einem Prohibitivzoll entsprechen.

Werden Teilordnungen zwischen n-Ländern im Zuge regionaler Integration harmonisiert, so stellt sich die Frage, welches Land sich mit seinen Regeln und Institutionen durchsetzen wird. Hier ist zu vermuten, dass das größte Land bzw. das Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen (und -vermögen) die besten Chancen haben, sich durchzusetzen.

Ein absolut hohes Bruttoinlandsprodukt kann als Proxy für im internationalen politischen Verhandlungsprozess relevante politisch-militärische Macht einerseits angesehen werden. Andererseits dürfte mit diesem Indikator auch der größte Importmarkt der Region bezeichnet sein: Wer diesen Markt beliefern will, der wird bei der Produktion die Standards in diesem Markt beachten müssen und sich gegebenenfalls zu bestimmten Produktinnovationen veranlasst sehen (wenn dieser Markt zugleich das höchste Pro-Kopf-Einkommen hat, dann ist auf diesem Markt in der Regel auch eine hohe Güterqualität gefordert). Da Produktinnovationen häufig parallele Prozessinnovationen erfordern – wobei man für die Inlandsmärkte selten eine disjunkt schlechtere Produktqualität produziert – und die Komplexität des Produktionsprozesses wiederum ein entsprechend qualifiziertes Humankapital erfordert, gehen vom Marktzugang zu einem ökonomisch großen Land erhebliche Anpassungsimpulse aus. Die im Ausland begehrten Gütermerkmale werden in der Regel leichter herzustellen sein, wenn staatliche Institutionen und Regulierungen mit entsprechender Motivationswirkung angepasst wurden.

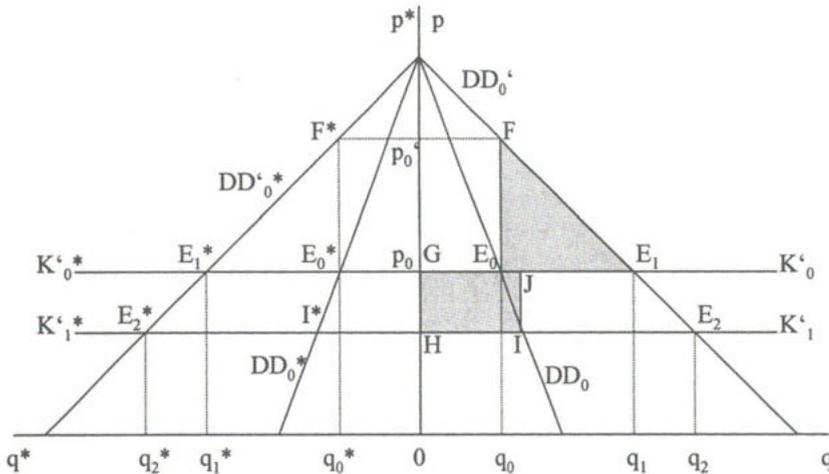
Ein Land mit geringem absoluten Bruttoinlandsprodukt Y , aber hohem Pro-Kopf-Einkommen y , kann keine vergleichbaren Marktsoffekte ausüben wie im Falle des Zusammenfallens von hohem Y und hohem y . Allerdings kann ein solches Land – wie etwa die Schweiz oder Singapur – möglicherweise bei internationalen Vergleichen in eine Vorbildrolle rücken, da das Erzielen hoher Pro-Kopf-Einkommen als natürliches Ziel der meisten Menschen bzw. Gesellschaften angesehen werden kann. Sofern nicht einfach eine sehr reiche Ausstattung mit natürlichen Ressourcen Basis eines hohen y ist, wird die Außenwelt sich für Charakteristika der Wirtschaftsordnung des reichen kleinen Landes interessieren.

2.2. Effizienzgewinne und Politikversagensproblematik

Aus ordnungsökonomischer Sicht werden durch regionale Integration insbesondere Property-rights-Fragen und Transaktionskostenfragen aufgeworfen. Hierbei muss man die Problematik der Bildung eines Integrationsclubs von der Erweiterung des Integrationsclubs unterscheiden. Zunächst betrachten wir partialanalytisch die Transaktionskostenproblematik in einem einfachen Modell, bei dem in Land I (Inland) und Ausland (II,

-Variable). Dabei wird ein symmetrisches Modell mit gleichen Parametern auf Angebots- und Nachfrageseite betrachtet, wobei die Grenzkosten K' zur Vereinfachung als konstant angesehen werden (siehe Abbildung 2). Die Existenz von Transaktionskosten kommt in der Unterscheidung einer Bruttonachfragekurve DD' und einer pekuniären Nachfragekurve DD zum Ausdruck, wobei letztere die pekuniäre Zahlungsbereitschaft angibt. Das Vor-Integrationsgleichgewicht im Land I bzw. II ist gekennzeichnet durch den Punkt E_0 bzw. E_0^ , in dem die Nettonachfragekurve die Angebotskurve K'_0 bzw. K'^*_0 schneidet: Der pekuniäre Preis ist P_0 ; der Bruttopreis – inklusive Transaktionskosten – beträgt P'_0 , so dass die Strecke FE_0 die durchschnittlichen Transaktionskosten anzeigt. Durch Integration werden annahmegemäß die Transaktionskosten gesenkt, wobei zur Vereinfachung angenommen werden soll, dass Integration die Transaktionskosten in beiden Ländern auf null drückt. Hiermit wäre ein positiver Wohlfahrtseffekt im Inland verbunden, der sich aus der Fläche P'_0FE_0G plus dem Dreieck FE_1E_0 zusammensetzt. Für das zweite Land gilt eine entsprechende Betrachtung.

Abbildung 2: Effekt des Senkens von Transaktionskosten im Zwei-Länder-Integrationsraum



Man kann kapitaltheoretisch die durch adäquate Regelung erreichte Reduzierung der durchschnittlichen Transaktionskosten relativ zum Netto-Güterpreis als implizite Rendite der Regelung im betreffenden Teilbereich der Wirtschaftsordnung betrachten. Die kapitalisierten eingesparten Transaktionskosten in allen Transaktionsbereichen – Güter-, Faktor- und Aktivmärkte betreffend – stellen dann den ökonomischen Wert der Wirtschaftsordnung dar.

Als weitere Aspekte kann man ein integrationsbedingtes Sinken der Grenzkostenkurve ($K'_1 = cK'_0$ statt K'_0 , wobei $0 < c < 1$) betrachten, das für sich genommen zu einem Wohlfahrtsgewinn im Inland entsprechend der Fläche $GJIH$ führt; diese Überlegung ist im Internetzeitalter besonders relevant. Hinzu kommt der transaktionskostenbedingte zusätzliche Wohlfahrtsgewinn in Höhe der Fläche JE_1E_2I (für Land II gelten wieder

entsprechende Überlegungen). Im Übrigen sei darauf verwiesen, dass eine Reduzierung der Grenzkostenkurve nicht nur für technischen Fortschritt im betrachteten i-Markt stehen kann, sondern auch Reflex der Senkung der Transaktionskosten auf Vorproduktstufen sein kann.

Aus einer konstitutionenökonomischen Perspektive kann man fragen, ob sich bei Integration eine gemeinsame Verfassung ergeben wird. Da Verfassungsänderungen in Demokratien ein besonders hohes Mehrheitserfordernis haben, wird man politisch schwierige Verfassungsänderungen tendenziell zu vermeiden versuchen; dies gilt insbesondere für die unteren Integrationsstufen der Handels- und Finanzmarktintegration. Bei der Wirtschaftsunion oder gar einer Wirtschafts- und Währungsunion stellt sich die Schaffung einer teilharmonisierten Verfassung am ehesten, da Änderungen in der Geld- und Währungsordnung sowie der Wettbewerbsordnung den Grundkonsens der jeweiligen Gesellschaften betreffen.

Die Eigentumsrechte der Wirtschaftssubjekte werden durch Integration nicht direkt berührt, aber der Privatisierungsdruck dürfte bei Integration zunehmen, sofern man eine positive Korrelation von Integration und Wettbewerbsintensität im Sektor der handelsfähigen Güter annimmt: Staatliche Unternehmen, die in der Regel komplexen Principal-agent-Problemen bzw. relativen Ineffizienzen gegenüberstehen, werden unter Privatisierungsdruck kommen. In einem ersten Schritt wird häufig erst eine Restrukturierung bzw. Kommerzialisierung erfolgen, wobei Letzteres die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft meint. Schon vom Börsengang bzw. den damit einhergehenden verschärften Publizitätsvorschriften und den entsprechenden Restrukturierungsanreizen sind Effizienzgewinne zu erwarten. Was die Erweiterungsfrage angeht, so werden Neumitglieder sich an den Kern der gemeinschaftlichen Rechtsordnung im Integrationsraum anpassen müssen. Sofern eine konsistente, anreizkompatible Rechtsordnung zu einem hohen Pro-Kopf-Einkommen beiträgt, kann der Zusammenschluss wohlhabender mit (etwas) weniger wohlhabenden Ländern als qualitativer ordnungspolitischer Fortschritt interpretiert werden.

Wenn der Wohlstandsunterschied zwischen Alt- und armen Neumitgliedern einer Integrationszone sehr groß ist, sind hohe Transferzahlungen an die Neumitglieder zu erwarten, was zu beträchtlich erhöhten Steuerlasten und einer generalisierten Transfer- bzw. Subventionsmentalität führen kann. Sowohl Letzteres als auch erhöhte Grenzsteuersätze sind als wachstumsschwächend anzusehen.

Die Gefahr von Politikversagen könnte ab einer gewissen Mitgliederzahl von Ländern erheblich bzw. progressiv zunehmen. Dabei wird hier davon ausgegangen – wie üblich in der Spiel- bzw. Verhaltenstheorie –, dass eine fühlbare und leicht zurechenbare Interdependenz nur in einer überschaubaren Gruppe mit wenigen Spielern besteht. Von daher sind Anreiz bzw. Möglichkeit zu Free-rider-Verhalten in kleinen überschaubaren Gruppen beschränkt. Eine größere Gruppe von Ländern könnte mit Free-rider-Verhalten verbundene Ineffizienzen nur durch Bildung von kleinen Untergruppen vermeiden.

Mit Blick auf die EU ist ein derartiges Konzept bislang nicht realisiert worden, obwohl es spätestens bei der EU-Osterweiterung dringlich gewesen wäre. So hätte sich etwa angeboten, die Baltischen Staaten zu einer funktionalen Untergruppe zu machen bzw. die Stimmengewichte im Rat so auszugestalten, dass Abstimmungsgruppen kleiner Länder – nicht aber kleine Länder als solche – mit überproportionalem Stimmengewicht versehen worden wären.

2.3. Zur Interdependenz von Außenhandels-, Wachstums- und Ordnungstheorie

Handelsliberalisierung führt zu Einkommensgewinnen. Mit erhöhtem Pro-Kopf-Einkommen steigt erfahrungsgemäß das Bedürfnis nach differenzierten Produkten (siehe in der OECD die Korrelation von Pro-Kopf-Einkommen und Anteil des Intra-Industrie-handels) und Dienstleistungen, wobei zumindest Unternehmen aus kleinen Ländern gezielte Produktdifferenzierungsstrategien relativ leicht im Kontext überschaubarer regionaler Integrationsräume entfalten können: Die in Integrationsräumen vorfindbare Harmonisierung von Standards und die Angleichung von nationalen Politikfeldern bzw. Teilordnungen erleichtern das simultane Agieren von Unternehmen – gegebenenfalls auch an verschiedenen Standorten – im Integrationsraum. Eine positive empirische Evidenz für die Verbindung von Handelsintegration und Wachstum findet sich in verschiedenen Studien; allerdings ist aus theoretischer Sicht keineswegs eindeutig von einer Wohlfahrtssteigerung durch Handelsintegration auszugehen (*Bretschger* 2002).

Die einkommenserhöhenden Integrationseffekte wiederum schaffen größere Märkte für differenzierte Produkte, bei denen auf der Ebene importierter Vorprodukte wiederum Skalenvorteile realisiert werden können; bekanntlich spielt auch in einem Zweig der Neuen Wachstumstheorie die Produktdifferenzierung eine wachstumsförderliche Rolle. Verstärkte Differenzierung von Produkten wiederum erfordert erhöhte Innovationsaktivitäten, deren Förderung in Hochlohnländern nicht nur staatliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung verlangt, sondern auch innovationsfreundliche Rahmenbedingungen. Die Relation Vermögen zu Einkommen erhöht sich schließlich längerfristig, so dass Vermögensakkumulation und -verwaltung an Bedeutung gewinnen. Im Zuge steigender Pro-Kopf-Einkommen wird sich die Politiknachfrage in den Bereichen Allokation, Verteilung und Stabilisierung verschieben: Die Nachfrage nach Umverteilung bzw. Sozialpolitik etwa könnte zurückgehen, die Besorgnis um die Stabilität von Finanzmärkten dürfte an Relevanz gewinnen: Für die Ordnungspolitik gewinnen die Finanzmärkte dann an Bedeutung. Von daher ergeben sich ordnungspolitische Anpassungsprozesse und Reformfordernisse nicht nur aus technologischen Gründen, sondern auch im Zuge des Wachstums- und Akkumulationsprozesses.

Jedenfalls spricht einiges dafür, Ordnungs-, Integrations- und Wachstumstheorie gedanklich zu verbinden und relevante Phänomene in ihrer Interdependenz zu betrachten:

- Stabile und innovations- bzw. wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen führen zu steigenden Pro-Kopf-Einkommen, was im Kontext herkömmlicher Ex- und Importfunktionen zu einer verstärkten internationalen Handelsinterdependenz führt; unter Einbeziehung von Transportkosten ist hierbei auch eine verstärkte regionale Handelsvernetzung impliziert.
- Integration führt zu positiven Einkommenseffekten, was die Nachfrage nach Intra-industriellem Handel begünstigt. Dieser Handel wird in einer *Heckscher-Ohlin*-Modellwelt nach Angleichung der relativen Faktorpreise bzw. der Kapitalintensitäten den Handel ersetzen, der sich im Kontext von außenwirtschaftlicher Liberalisierung zunächst aus den unterschiedlichen Kapitalintensitäten von In- und Ausland ergibt.
- Produktdifferenzierungen bzw. intensivierte Konkurrenz im Sektor der handelsfähigen Güter – und damit einhergehende Innovationsintensivierung – führen zu erhöh-

ten Pro-Kopf-Einkommen, womit sich die Politiknachfrage im Bereich der Rahmenbedingungen der Wirtschaft verändert; steigt die Relation Vermögen zu Einkommen im Wachstumsprozess, dann gewinnen vor allem die Finanzmärkte verstärkte ordnungspolitische Bedeutung. Auch könnte die Unvollkommenheit der Märkte für Wissen gerade in Hochlohnländern mit großer Bedeutung von Humankapital und Technologie als Inputfaktoren an ordnungspolitischer Brisanz gewinnen.

Im Weiteren werden zunächst außenwirtschaftstheoretische Probleme thematisiert, dann werden ausgewählte wachstumstheoretische Aspekte beleuchtet und in ihrer Verbindung zur regionalen Integration und zur Ordnungspolitik thematisiert.

3. Außenwirtschaftstheoretische Analyse der Wirtschaftsintegration

3.1. Regionale Integration aus außenwirtschaftstheoretischer Sicht

Die Theorie der regionalen Integration ist Teil der Außenwirtschaftstheorie, wobei handelsbezogene Integrationsfragen im Kern auf Basis angepasster *Heckscher-Ohlin-Samuelson*-Modellierungen vorzunehmen sind. Diese makroökonomische Herangehensweise an die Effekte von – globalem oder regionalen – Freihandel wird im typischen HOS-Modell auf Basis einer 2Länder-2Güter-2Faktoren-Analyse, und zwar bei Annahme gleicher Produktionstechnologien im In- und Ausland, vorgenommen: Der Übergang von Autarkie zu Freiheit bei Ländern unterschiedlicher Faktorausstattung führt zu einer relativen Preisangleichung und dadurch zu einer – bei veränderten Spezialisierungen – Angleichung der Faktorpreisrelationen. Die Lohn-Realzins-Relation w/r im Inland gleicht sich der im Ausland w^*/r^* an, wodurch sich bei Gewinnmaximierung bzw. wegen der Abhängigkeit der Kapitalintensität von der Faktorpreisrelation auch eine Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen und mithin der absoluten Höhe der Reallöhne ($w=w^*$) und der Realzinssätze ($r=r^*$) ergibt. HOS-Modelle aber reagieren sensibel auf eine Variation der Annahmen, wobei sich unter bestimmten Umständen durch den Übergang von Autarkie zu Freihandel dann die Konvergenz von Güterpreisrelationen zu einer Divergenz der Faktorpreisrelationen und Einkommen führt (*Deardorff* 1986). In der Literatur gibt es insgesamt eine Fülle von Handelsliberalisierungsmodellen (*Bretschger* 2002). Empirische Analysen haben gezeigt (*Ben-David* 1993, 1996; *Sachs* und *Warner* 1995), dass Handelsliberalisierungen in vielen Fällen zu einer Angleichung von Relativpreisen, Faktorpreisrelationen und Pro-Kopf-Einkommen geführt haben.

Soweit man die traditionelle HOS-Modellierung für die Analyse der regionalen Wirtschaftsintegration verwenden will, muss auf eine explizite oder implizite 3-Länder-Modellierung Bezug genommen werden. Im Rahmen der Zollunionsanalyse muss grundsätzlich von anhaltenden internationalen Güterpreisdifferenzialen ausgegangen werden, da der gemeinsame Importzollsatz der Union eine Divergenz zwischen Import- und Weltmarktpreis bedeutet. Wenn die Bildung einer Zollunion aus einem Kreis von anfänglich drei Freihandelspartnern erfolgt, dann wird die Zollunionsbildung im dritten Land zu unterschiedlichen Angebotsüberschüssen bei Gut 1 und 2 führen, was neben produktionstechnischen Gegebenheiten zu einem veränderten internationalen Relativpreis führt – wie sich der zollunionsinterne Relativpreis gegenüber der ursprünglichen Freihandelsrelation ändern wird, ist ohne genaue Modellierung nicht zu bestimmen (da-

bei sind externe Terms-of-trade-Effekte gegebenenfalls zu berücksichtigen). Schließen sich zwei Autarkieländer in einem Modell mit anfänglich drei autarken Ländern zusammen, dann wirkt die HOS-Modellmechanik in leicht modifizierter Form: Die Zollunionsländer sind als Inland zu betrachten, das Drittland als Ausland. Der Freihandel innerhalb der Zollunion führt in dieser zu einer Angleichung der Güterpreisrelationen und der Faktorpreisrelationen.

Es gibt einige partialanalytische Integrationsmodelle in der Außenwirtschaftstheorie, wobei mit Blick auf die Handelsintegration die Partialanalyse von *Viner* (1950) eine wichtige Rolle spielt. Einige neuere Analysen berücksichtigen hierbei auch dynamische Integrationseffekte. Sie postulieren, dass das handelsschaffende Effekte realisierende Land durch dynamische Lerneffekte längerfristig Unternehmen aus Drittländern kostenmäßig unterbieten könnte (*Wonnacott* 1996).

Ein weiterer Strang der Literatur präsentiert Währungsintegrationsmodelle, bei der Fragen einer Währungsunion in einem makroökonomischen Drei-Länder-Modell thematisiert werden. Die neuere Modellierung thematisiert dabei nicht nur diverse Arten von Schocks, sondern auch Glaubwürdigkeitsfragen und Kosten-Nutzen-Kalküle (*Grasinger* 1998).

Neben der Analyse der Handelsintegration gibt es auch Modelle zur Kapitalverkehrsintegration, die zum Teil partialanalytisch, zum Teil als Totalanalyse konzipiert sind. Im Übrigen ist die Unterscheidung großes Land versus kleines Land in der traditionellen Literatur wichtig. Dabei wird regelmäßig davon ausgegangen, dass von einem kleinen Land keine Effekte auf den Weltmarkt ausgehen und auch Rückwirkungen vernachlässigt werden können (wobei die Unternehmen des Landes als Preisnehmer angesehen werden). Die folgende Analyse nimmt diesbezüglich allerdings eine differenziertere Position ein und versucht, Inkonsistenzen der Standardanalyse zu vermeiden.

Ausgangspunkt der Betrachtung ist eine Weltwirtschaft, in der es Importzölle zumindest in einigen Ländern gibt. Mit der Bildung einer Zollunion zwischen zwei Ländern entfällt dann natürlich wechselseitig der Importzoll für den innergemeinschaftlichen Handel, aber es bleibt bei einem positiven – nunmehr gemeinsamen – Außenzollsatz.

3.1.1. Traditionelle und erweiterte Zollunionsanalyse

Die Integrationsanalyse untersucht die Ursachen und Wirkungen verschiedener Formen regionaler Wirtschaftsintegration, die im Extrem von Präferenzzonen bis zur Wirtschafts- und Währungsunion oder gar bis zu einer Verschmelzung von Ländern gehen kann. Die neuere Zollunionsanalyse betont statische und dynamische Wettbewerbseffekte auf Märkten mit heterogener Konkurrenz bzw. mit Intra-industriellem Handel. Die Bildung einer Zollunion kann in dynamischer Sicht nationale Monopolpositionen unterminieren bzw. zu wettbewerbsintensiven Oligopolmärkten mit verstärktem *Schumpeterschen* Innovationswettbewerb führen – solange es nicht durch Unternehmensübernahmen zu einem engen Oligopol kommt. Von daher kann es zumindest in technologisch fortgeschrittenen Ländern auch eine Art Innovations- und Wachstumsdividende der Zollunionsbildung geben. Aus theoretischer Sicht muss allerdings gefragt werden, ob bei globalem Freihandel diese Dividende nicht ähnlich oder gar höher anfiel. In

Entwicklungsländern dürften die dynamischen Integrationseffekte eher unbedeutend sein. Von allgemeiner Relevanz ist die *Vinersche* Zollunionsanalyse.

Die statische Zollunionsanalyse betont die mit Blick auf die Integrationsländer auftretenden Handelsschaffungseffekte – Verstärkung des Handels zwischen den Zollunionsländern – und die Handelsablenkungseffekte zu Lasten von Drittländern. Liegt eine komplementäre Spezialisierung zwischen Unionsländern und Drittländern vor, dann werden die Handelsablenkungseffekte gering sein. Der wohl relevantere Fall ist allerdings die in der *Vinerschen* Analyse angenommene internationale Substitutionskonkurrenz zwischen Unions- und Drittländern.

Aus außenwirtschaftstheoretischer Sicht sind mit regionaler Integration bzw. der Schaffung einer Zollunion zwischen Land A und B einerseits Handelsschaffungseffekte in den Integrationsländern verbunden, andererseits Handelsablenkungseffekte zu Lasten von Drittländern – hier Land C, dessen Unternehmen annahmegemäß im Ausgangszustand zu den im internationalen Vergleich geringsten Grenzkosten K'_C anbieten und daher bei einem Importzollsatz in Land A in Höhe von t zu einem Preis $p_1 = K'_C(1+t)$ anbieten werden (Abbildung 3). Bei angenommener Importnachfragekurve DD^A_0 ergibt sich im Ausgangszustand im Markt i ein Import in Höhe von J_1 , und zwar aus Land C. Dabei ergeben sich Zolleinnahmen in Höhe von tJ_1 , was der Fläche des Rechtecks P_1BFP_3 entspricht. Wenn Land A und Land B sich zu einer Zollunion zusammenschließen, also wechselseitig die Importzölle abschaffen, aber gegenüber Drittländern einen Importzollsatz – hier annahmegemäß gemeinschaftlich in Höhe von t – festsetzen, dann ergibt sich in der traditionellen Analyse von *Viner* (1950), dass sich ein Handelsschaffungseffekt ergibt, da nunmehr die Importmenge J_2 beträgt; diese wird von Anbietern aus Land B geliefert, die zu Grenzkosten von K'_B produzieren. Hingegen werden Anbieter aus Land C bei der angenommenen Konstellation mit konstanten Grenzkosten nicht länger liefern: Dies ist der Handelsablenkungseffekt, der zugleich mit einem Wegfall von Zolleinnahmen verbunden ist.

Im neuen Gleichgewichtspunkt hat sich eine Zunahme der Konsumentenrente in Höhe des Dreiecks BCD ergeben. Dem muss aus wohlfahrtsökonomischer Sicht allerdings ein Teil der nun entfallenden Zolleinnahmefläche als Verlust gegenübergestellt werden: In Höhe der Fläche P_1BFP_3 , die den anfänglichen Zolleinnahmen entsprechen, ergeben sich für den Staat Einnahmeverluste, wobei die Fläche P_1BDP_2 als neutrale Umverteilungsfläche gilt, da aus Sicht von Land A diesem Teil des Einnahmenverlustes eine erhöhte Konsumentenrente in der Zollunion entspricht. Die Fläche P_2DFP_3 ist ein Wohlfahrtsverlust, der mit der Zollunion einhergeht. Für Land A hat die Zollunion einen positiven Wohlfahrtseffekt nur dann, wenn diese Teilfläche kleiner als das Dreieck BCD ist. Dies wird tendenziell umso eher der Fall sein, je geringer der Unterschied zwischen den Grenzkosten von Anbietern aus Land B und C ist.

Unklar ist darüber hinaus, ob sich ein global positiver Wohlfahrtseffekt ergibt, denn dem möglicherweise positiven Nettowohlfahrtseffekt für Land I bzw. I+II sind die negativen Wohlfahrtswirkungen im Rest der Welt (Land III) gegenüberzustellen.

