

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

**Sechs Jahre Nordamerikanisches
Freihandelsabkommen (NAFTA)
- Eine Bestandsaufnahme**

Heinz Gert Preuße

Diese Arbeit ist im Rahmen des Projekts "Ökonomische Regionalisierung in Amerika" entstanden und wird aus Mitteln der Fritz Thyssen Stiftung finanziert.

Ferner haben mich bei meiner Arbeit in den NAFTA-Staaten die dortigen Repräsentanten der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Friedrich-Ebert-Stiftung sowie die Botschaften der Bundesrepublik Deutschland in Kanada und Mexiko großzügig unterstützt. Allen Beteiligten sei hiermit herzlich gedankt.

Tübinger Diskussionsbeitrag Nr. 183
März 2000

Wirtschaftswissenschaftliches Seminar
Mohlstraße 36, D-72074 Tübingen

1. Einleitung

Am 01.01.2000 ist das nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) sechs Jahre in Kraft gewesen. Damit wird es möglich, erste Konsequenzen der Formierung der neuen Freihandelszone (FHZ) abzuschätzen. Die Konsequenzen betreffen *erstens* die Mitgliedsländer selbst. *Zweitens* betreffen sie das Welthandelssystem gesamthaft.

Obwohl in der aktuellen Debatte über die Beurteilung der ersten NAFTA-Jahre in den Mitgliedsstaaten selbst die internen Entwicklungen eine dominante Rolle spielen, wird gelegentlich auch auf die große Bedeutung der internationalen Konsequenzen hingewiesen: "... in the end ... NAFTA will be judged almost entirely by its impact on the evolution of the world trading system" (Mena, 1999). Dieser internationale Aspekt ist deshalb besonders bedeutsam, weil sich mit der NAFTA neben der Europäischen Union ein zweiter "Global Player" formiert, der auf Grund seiner schier ökonomischen (und politischen) Größe in der Lage ist, signifikante (positive wie negative) weltwirtschaftliche Impulse auszulösen. Er war deshalb bereits im Vorfeld des Abkommens Gegenstand intensiver und kontroverser Diskussionen, die unter dem Stichwort "Regionalisierung als 'building blocks' oder 'stumbling blocks' bei der Weiterentwicklung des multilateralen Welthandelkonzepts" geführt worden sind (vgl. u. a. Bhagwati, 1991; Bhagwati/Panagariya, 1996; Frenkel, 1997; Hart, 1994; Ethier, 1998). Seither hat die (theoretische) Aufarbeitung der Frage "Regionalismus versus Multilateralismus" eine beträchtliche Anzahl neuer Arbeiten hervorgebracht, ohne dass sich ein Konsens über die Einschätzung der Problematik herausbilden würde (vgl. Winters, 1999; Krueger, 1999).

In der vorliegenden Arbeit soll die Entwicklung der NAFTA seit 1994 analysiert werden. Es soll gefragt werden, welche wichtigen, handelspolitisch relevanten Entwicklungen sich in der NAFTA (und durch die NAFTA) seit 1994 *intern* und *extern* gegenüber Drittstaaten abzeichnen. Die zweite Frage umfasst auch mögliche Veränderungen des handelspolitischen Umfelds, die auf künftige Verhaltensänderungen der Mitgliedsländer gegenüber Drittstaaten hinweisen.

Im zweiten Kapitel wird das Abkommen kurz skizziert und der Stand der Umsetzung der Beschlüsse zur Schaffung einer Freihandelszone herausgearbeitet. Im dritten Kapitel wird die Entwicklung der internen (regionalen) ökonomischen Verflechtungen zwischen den Mitgliedsstaaten seit 1994 herausgearbeitet, und im vierten Kapitel wird die NAFTA in ihrem Verhältnis zu Drittstaaten analysiert.

2. Grundzüge des NAFTA-Abkommens

Das NAFTA-Abkommen ist in seiner Entstehung, seiner Ausgestaltung und in seinen Regelungen zum Abbau von Handelsrestriktionen ausführlich besprochen worden (vgl. z. B. Senti, 1996; Lange, 1998; Coffey et al. 1999). An dieser Stelle sollen deshalb nur einige zentrale Aspekte rekapituliert werden.

Die Bildung der NAFTA war ursprünglich ein Projekt, das lediglich von Mexiko und den USA betrieben worden ist. Während Mexiko vornehmlich den Zugang zum nord-amerikanischen Markt und seine eigene Reformpolitik sichern wollte, hatten die USA neben dem Bestreben der politischen und ökonomischen Stabilisierung Mexikos¹ auch globale Interessen. So stagnierten seinerzeit die Verhandlungen zur Uruguay-Runde insbesondere auf Grund der hartnäckigen Weigerung der Europäischen Union, der Einbeziehung des Agrarkomplexes in die GATT-Verhandlungen zuzustimmen. Die Drohung der USA, sich auf die eigene Region zurückzuziehen, sollte auch als Hebel zur Wiederbelebung der multilateralen Verhandlungen dienen.

Freilich übersieht diese geläufige Interpretation, dass die stärkere Betonung regionaler Aspekte in der US-Außenhandelspolitik bereits seit 1982 mit der Proklamation des sogenannten "multi-track approach" angelegt war. Der "multi-track approach" war 1982 als Reaktion der USA auf das Scheitern der Einberufung einer neuen Handelsliberalisierungsrunde anlässlich des vorangegangenen GATT-Ministertreffens formuliert worden und propagierte neben der weiteren Verfolgung des multilateralen Liberalisierungsprozesses und des bereits praktizierten Unilateralismus nunmehr auch

¹ Damit verbunden wurde auch die Hoffnung, dass eine erhöhte politische und ökonomische Stabilität den Migrationsdruck von den amerikanischen Grenzregionen nehmen würde.

eine Hinwendung zu "GATT-plus arrangements with like-minded countries" (vgl. Krueger 1999, a. a. o. 108).²

Die NAFTA sieht die Einbeziehung aller Sektoren der beteiligten Volkswirtschaften in den Liberalisierungsprozess vor und zielt auf einen raschen Zollabbau in den meisten Sektoren. So sollten die Zölle von einem durchschnittlichen Niveau der US-Zölle gegenüber Mexiko von 4% im Jahre 1992 (und einem 10%igen Importschutz Mexikos gegenüber der USA) ausgehend in drei Stufen bis zum 01.01.2004 nahezu vollständig beseitigt werden. Für 53,8% (76,2% des mexikanischen Exports) ist der Zugang schon seit dem 01.01.1994 (01.01.1999) frei. Das Gleiche gilt für 31% (68,3%) des US-amerikanischen Exports nach Mexiko. Nach dem 10-jährigen Anpassungszeitraum sollen nur noch in wenigen Ausnahmebereichen (Mais und Bohnen in Mexiko, Gemüse, Obst, Schuhe, Glas und Keramik in den USA) Zölle erhoben werden. Sie sollen spätestens bis zum 01.01.2009 ebenfalls beseitigt sein. Bislang verläuft der Liberalisierungsprozess nach offiziellen Verlautbarungen nach Plan und geht sogar noch darüber hinaus. So wird in der "Trade Policy Agenda" des amerikanischen Präsidenten (USTR, 2000, 172) festgestellt, dass der handelsgewichtete Durchschnittszoll Mexikos für US-Produkte zum 01.01.2000 auf 1,27% gesunken sei. Für mexikanische Produkte gilt auf dem US-amerikanischen Markt noch ein Durchschnittszollsatz von 0,35%. Darin enthalten sind auch die außerordentlichen Zollvergünstigungen, die zwischen allen drei Staaten im Rahmen des "second NAFTA acceleration agreement" ausgehandelt worden sind (ebenda, 160).³

² Die in den folgenden Jahren gewährten Präferenzen im Rahmen der "Caribbean Basin Initiative" (1984), der Freihandelsvertrag mit Israel (1985) und die Erweiterung der regionalen Kooperation mit Kanada im Automobilsektor (1965) zum Canada-US Free Trade Agreement (1989) zeigen die kontinuierliche Verfolgung der neuen Doktrin bereits über die 80er Jahre hinweg auf. Die Gründung von NAFTA kann vor diesem Hintergrund nur schwer als Neuorientierung der US-Handelspolitik interpretiert werden, sie hat auf Grund ihrer außerordentlichen Bedeutung für den nordamerikanischen Markt und die gesamte Weltwirtschaft allerdings die allgemeine Aufmerksamkeit auf die seit Anfang der 80er Jahre zu beobachtende Entwicklung gelenkt. Die spätere Beteiligung Kanadas an den NAFTA-Verhandlungen war demgegenüber eine eher defensive Reaktion auf die Ereignisse im Süden des Subkontinents. Kanada versprach sich zwar keine substantiellen Vorteile von einer Freihandelszone mit Mexiko, es wurden jedoch Nachteile auf dem US-Markt befürchtet, wenn man sich nicht beteiligen würde.

³ Eine tiefergehende Darstellung des Zollreduzierungsprozesses der NAFTA-Staaten gibt Estevadeordal, 1999.

Für die Handelsbeziehungen Kanadas mit Mexiko gelten ähnliche Regelungen. Die Vereinbarungen zwischen Kanada und den USA im Rahmen des bilateralen Abkommens bleiben von den NAFTA-Regelungen unberührt. Der Zollabbau zwischen beiden Staaten ist danach bis 1998 bereits weitgehend vollzogen "which means average tariff levels are zero" (USTR, 1999, a. a. o. 160).⁴

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Abkommens ist die Freigabe des Kapitalverkehrs. Insbesondere die Regelungen über die ausländischen Direktinvestitionen gelten auf Grund der bislang sehr restriktiven Einstellung Mexikos zu ausländischen Direktinvestitionen, insbesondere aus den USA, als geradezu revolutionär. Aus ökonomischer Sicht kommt dem freien Kapitalverkehr für die Entwicklung der erhofften positiven Wohlfahrtseffekte des Abkommens eine herausragende Rolle zu, insbesondere gilt dies für Mexiko.⁵

Für Direktinvestitionen wurde die Gewährung des Inländerstatus im gesamten Abkommensgebiet vereinbart. Darüber hinaus wird die Repatriierung von Gewinnen freigestellt und Exportquotenaufgaben in den jeweiligen Gastländern (Mexiko) untersagt.⁶

Die Beurteilung des Stands der Umsetzung der in NAFTA vereinbarten Gleichstellung der Investitionen ist derzeit nur bedingt möglich, da - wie bei den NTHs - in vielen Fällen Diskriminierungen erst aus der Untersuchung von Einzelfällen bekannt werden. Sie sind dann gegebenenfalls erst über die relativ aufwendigen Streitschlichtungsprozeduren zu regeln. Eine indirekte Einschätzung der anstehenden Probleme nimmt der Bericht des Präsidenten für das Jahr 1998 vor, in dem es heißt: "The NAFTA investment and services group (ISWG) maintains an active agenda ... parties exchanged lists .. for transparency purposes ... (USTR, 1999, a. a. o., 161). Diese Feststellung lässt vermuten, dass die Lösung der Gleichstellungsprobleme noch in ihren Anfängen steckt.

⁴ Neben den tarifären Handelshemmnissen waren für alle Beteiligten die nicht-tarifären Handelshemmnisse (NTHs) von erheblicher Bedeutung. Auf diesem Gebiet sollen umfassende Liberalisierungsmaßnahmen greifen, auf die hier nicht einzeln eingegangen werden kann.

⁵ Im Vorfeld zur Gründung von NAFTA sind mehrere sogenannte allgemeine Gleichgewichtsmodelle entwickelt worden, die nahezu unisono die besondere Bedeutung zunehmender Kapitalströme nach Mexiko aufzeigen (vgl. Brown, Deardorff, Stern, 1992; Hinojosa-Ojeda, 1992).

Bekannt geworden ist die Problematik der Liberalisierung des Transportsektors, in dem die USA den Zugang mexikanischer Transportunternehmen entgegen den vertraglichen Vereinbarungen verzögerten, als sie Ende 1995 ein Interim-Abkommen zurückwies. Nach diesem Abkommen sollte der freie Güterverkehr für US-amerikanische und mexikanische Trucker in den Grenzstaaten bereits vor der endgültigen Liberalisierung ab 2000 erlaubt werden. Vordergründig geht es in dem Streit um die Liberalisierung des Straßentransports auf Seiten der USA um die Wahrung der Verkehrssicherheit. Es wird befürchtet, dass schlecht geschulte mexikanische Trucker in technisch defekten Fahrzeugen und ohne Fahrzeitregelungen die USA durchkreuzen und so zu einer allgemeinen Gefahrenquelle werden. Darüber hinaus werden auch die US-amerikanischen Umweltstandards verletzt. Kritiker behaupten dem gegenüber, dass "... the reality is that there is not an organized consent (in the US - eigene Anmerkung) in favor of the opening" (McCosh, 1999, 8). Inzwischen haben die USA mit dem "Motor Carrier Safety Improvement Act" vom Dezember 1999 die Einhaltung des Liberalisierungsfahrplans endgültig blockiert. Nach dem neuen Gesetz bleibt die Beschränkung der mexikanischen LKW-Transporte auf schmale Grenzzonen (commercial zones) von 3 bis 20 Meilen Ausdehnung bestehen, bis die mexikanischen Sicherheits- und Umweltstandards denen der USA angeglichen worden sind. Verstöße werden streng geahndet (Strafgelder bis zu 25.000 US\$ werden bei mehrfachen Verstößen erhoben) und können zum Lizenzentzug führen (vgl. Kornis, 2000, 5 f.). Die Tatsache, dass dieses Gesetz durch eine intensive Lobbyarbeit der amerikanischen Fernfahrerverbände zustande gekommen ist, deutet an, dass Verkehrssicherheit instrumentalisiert wird, um unliebsame Konkurrenz vom eigenen Markt fernzuhalten.

Aus nordamerikanischer Sicht stellt auch der Schutz der geistigen Eigentumsrechte in Mexiko noch immer ein großes Problem dar. Ähnlich wie in der Umweltschutzgesetzgebung gilt auch auf diesem Gebiet, dass in Mexiko eine Lücke zwischen der relativ modernen Gesetzgebung und ihrer Anwendung besteht. Erschwerend für die Lösung dieses Problems ist die Tatsache, dass ein nicht unerheblicher Teil der Verletzungen der geistigen Eigentumsrechte im Rahmen des informellen Sektors (Straßenhändler) stattfindet und derzeit kaum kontrolliert werden kann.

⁶ Eine wichtige Ausnahme betrifft den Erdölsektor, da die Rohstoffgewinnung in Mexiko auf Grund der Verfassung eine staatliche, nationale Aufgabe bleibt.

Unter weltwirtschaftlichen Gesichtspunkten sind die Regelungen der NAFTA gegenüber Drittstaaten von Bedeutung. Das NAFTA versteht sich nach dem Selbstverständnis der Beteiligten als eine der "offenen Regionalisierung" verpflichtete Gruppierung (vgl. Bergsten, 1997). Diese Einschätzung impliziert, dass NAFTA handels- (und investitions-)umlenkende Effekte nur in geringem Maße hervorbringen sollte. Gleichzeitig sollten die erhofften Wachstumseffekte des Abkommens sowohl intern als auch extern Handel schaffen und somit auch der Weiterentwicklung des multilateralen Handels dienlich sein. Diese Vorstellung entspricht auch der US-amerikanischen Konzeption des "multi track" Ansatzes.

Die USA und ihre Partner betonen deshalb, dass die NAFTA-Regelungen gegenüber Drittstaaten streng in Übereinstimmung mit den GATT-Statuten über Freihandelszonen (Artikel 24) stehen: "NAFTA is a good example of how multilateral and regional trade agreements can be complementary" (Ries, 1995). Diese Einschätzung ist nicht unumstritten (vgl. Riley, 1999, 115 ff.). Tatsächlich berührt ihre Akzeptanz bzw. Zurückweisung grundlegende Fragen der Wirkung regionaler Abkommen auf die Entwicklung des multilateralen Handelssystems. Kritiker der NAFTA-Verträge weisen darauf hin, dass im Abkommen zwar keine diskriminierenden zollpolitischen Maßnahmen zu finden sind, die Handhabung der sogenannten "local content" Bestimmungen bei der Definition von Ursprungsregeln aber durchaus als neue Form der Diskriminierung der Konkurrenten aus Drittländern anzusehen ist. Sie hat darüber hinaus durch die Globalisierung der Produktionsverflechtungen erheblich an Bedeutung gewonnen.

Bei den Verhandlungen zu NAFTA ist die gezielte Ausrichtung der Ursprungsregeln zur Abwehr von Konkurrenten aus Drittstaaten erstmals deutlich als handelspolitisches Instrument genutzt worden. So stellte Estevadeordal fest, dass "the same forces that push for tariff protection also push for more restrictive rules of origin" (Estevadeordal, 1999, 17).

Darüber hinaus warnen die Kritiker besonders vor langfristigen Veränderungen des Verhältnisses gegenüber Drittstaaten, die ein anfangs relativ liberales Freihandelsabkommen sukzessive in einen "regional block" verwandeln könnten. Aus dieser

Perspektive kann selbst ein von den Gründungsvätern als "offene Gemeinschaft" konzipiertes Abkommen auf Grund inhärenter Eigenheiten des Konzepts der Regionalisierung zu einem sich abschließenden Block mutieren. Auf dieses Problem wird in Kapitel 4 zurückgekommen.

Schließlich ist für die Charakterisierung der NAFTA ein Hinweis auf die sogenannten "side agreements" zu Umwelt- und Arbeitsstandards unerlässlich. Beide Abkommen sind zwar nicht integraler Bestandteil des NAFTA-Vertrags, jedoch ist der NAFTA-Vertrag nur unter den Bedingungen der "side agreements" im Kongress ratifiziert worden. Trotz der immer wieder betonten Eigenständigkeit der Abkommen ist damit ein Junctim zwischen Handelspolitik und Umweltpolitik (respektive Arbeitsstandards) geschaffen worden, das die weitere US-amerikanische Außenhandelspolitik bereits beeinflusst und u. a. mit für das Scheitern der Verhandlungen über die sogenannte Millennium-Runde der WTO verantwortlich gemacht wird.

3. Entwicklungstendenzen unter NAFTA

Im Folgenden soll zunächst die Entwicklung der Bruttoinlandsprodukte, des regionalen Handels und der Direktinvestitionen dargestellt werden. Anschließend werden einige sektorale Entwicklungen diskutiert.

3.1. Zunehmende Wachstumsdynamik der NAFTA?

Zu Beginn der 90er Jahre befanden sich die USA und Kanada in einer schweren Rezession, der sich ab 1992 zunächst in den USA und dann auch in Kanada eine außergewöhnlich robuste Wachstumsphase anschloss, die bis in die Gegenwart hinein reicht (*Tabelle 1*). In Verlauf dieses Wachstumsprozesses konnten auch die Arbeitslosenraten drastisch reduziert werden. Allein in den USA wurden zwischen 1992 und 1999 27 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen und die offizielle Arbeitslosenquote von 7,5% auf 4,0% reduziert. In Kanada verlief die Entwicklung in etwa parallel zu der der USA. 1992 befand sich das Land in einer tiefen Rezession. Die Wachstumsrate des BIP lag bei 0,8% und die Arbeitslosenrate betrug 11,3%. Seither hat das Land den Wachstumsprozess der USA mit einer etwas geringeren Rate nachvollzogen und die Arbeitslosenquote ebenfalls deutlich abgebaut (1999: 7,2%).

Tabelle 1**Reale Wachstumsraten des Bruttoinlandprodukts (BIP)
1992 bis 1999**

	USA	Kanada	Mexiko
1992	2,3	0,8	3,7
1993	3,5	2,3	2,0
1994	2,3	4,1	4,5
1995	3,4	2,1	-6,2
1996	3,9	1,8	5,2
1997	3,9	3,7	7,0
1998	3,9	3,0	4,8
1999	4,1	3,7	3,5 ¹

¹⁾ geschätzt

Quellen: US Department of Commerce, Banco de Mexico,
Bank of Canada

Mexikos Wachstumsprozess der 90er Jahre verlief dem gegenüber relativ unstetig. Die mexikanische Volkswirtschaft erfuhr zu Beginn der 90er Jahre bereits vor der Gründung der NAFTA einen reformbedingten Wachstumsschub, der Mitte der 90er Jahre fast zum Erliegen kam. Auch das erste NAFTA-Jahr brachte nur eine vorübergehende Erholung. Im Dezember 1994 musste Mexiko nach gravierenden wirtschaftspolitischen Fehleinschätzungen die Bindung des Peso an den US\$ aufgeben. Die nachfolgende, bis zu 40%ige Abwertung leitete die sogenannte Tequila-Krise ein. Mexikos Bruttoinlandsprodukt schrumpfte 1995 um 6,2%, aber bereits 1996 konnte das Land nach weiteren wirtschaftspolitischen Reformen wieder eine positive Wachstumsrate erzielen. Seither hat sich die Entwicklung stabilisiert. Selbst die Asienkrise hat Mexiko bislang als einziges spanischsprachiges Land in Amerika unbeschadet überstanden.

Insgesamt darf deshalb festgestellt werden, dass die NAFTA-Staaten in den 90er Jahren (mit Ausnahme der Tequila-Krise in Mexiko) eine andauernde Wachstumsphase durchlaufen haben, deren Ende auch im Jahre 2000 noch nicht in Sicht ist. Maßgeblich für diesen Erfolg ist zweifellos die dynamische Entwicklung der US-amerikanischen Wirtschaft.

Umgekehrt heißt dies, dass nicht die Formierung der NAFTA der Hauptgrund für die Prosperität in den NAFTA-Staaten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre gewesen sein kann. Wohl aber könnte die NAFTA durch die Schaffung eines vereinheitlichen Wirt-

schaftsraums dazu beigetragen haben, dass Kanada und Mexiko am Wirtschaftswachstum der USA stärker als je zuvor partizipieren konnten. Im Fall der Tequila-Krise wird die Hilfestellung der USA (direkt und indirekt über den IWF) ungeachtet der ordnungspolitischen Problematik⁷ als entscheidend für die rasche Erholung Mexikos angesehen.

Tabelle 2

**Güter Ex- und Import der USA nach ausgewählten Länderkategorien
1990 bis 1998 (Mill. US \$)**

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate 1994-98
Export								
Welt	393.592	465.091	512.416	583.031	622.827	687.598	680.474	7,3
NAFTA	111.953	142.025	165.095	172.336	189.345	221.503	233.162	9,0
Kanada	83.674	100.444	114.255	126.024	132.584	150.124	154.152	7,8
Mexiko	28.279	41.581	50.840	46.312	56.761	71.378	79.010	11,7
Import								
Welt	495.311	580.659	663.830	743.505	791.315	870.213	913.885	8,3
NAFTA	121.537	151.133	178.440	206.824	229.469	253.923	269.552	10,9
Kanada	91.380	111.216	128.948	145.119	156.506	168.051	174.844	7,9
Mexiko	30.157	39.917	49.493	61.705	72.963	85.872	94.709	17,6

Quelle: US International Trade Commission

Die These verstärkter Übertragungseffekte innerhalb des NAFTA würde gestützt werden, wenn sich eine deutliche Intensivierung der Handelsbeziehungen und der ausländischen Direktinvestitionen zwischen den Mitgliedsstaaten erkennen ließe. *Tabelle 2* zeigt die Entwicklung der Handelsbeziehungen der USA mit den NAFTA-Staaten und im weltwirtschaftlichen Kontext. Danach haben die Handelsbeziehungen mit den zwei Partnerstaaten seit Beginn der 90er Jahre stark zugenommen und sich auch deutlich schneller entwickelt als der gesamte Welthandel (eine Ausnahme bildet der US-Import aus Kanada). *Tabelle 3* macht deutlich, dass diese Entwicklung mit einem zunehmenden Handelsbilanzdefizit der USA im Welthandel und auch mit den

⁷ Der IWF hat unter massivem Druck der USA ein sehr großzügiges Hilfspaket bereitgestellt. Insgesamt wurden Mexiko über 40 Mrd. US\$ von IWF, USA und privaten Geschäftsbanken zur Verfügung gestellt. Mit Hilfe dieser Mittel wurde ein erfolgreiches "bail out" der vorwiegend nordamerikanischen Schuldner betrieben. Kritiker befürchten, dass damit einem "moral hazard" internationaler Anleger Vorschub geleistet worden ist.

Partnerstaaten einher geht. 1999 ist das Handelsbilanzdefizit nochmals um über 100 Mrd. US\$ angestiegen.

Tabelle 3

**US-Handelsbilanz nach regionalen Gruppen und Staaten
1990 bis 1998 (Mill. US \$)**

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Welt	-101.718	-115.568	-151.415	-160.475	-168.488	-182.615	-233.411
NAFTA	-9.584	-9.108	-13.345	-34.488	-40.124	-32.420	-36.390
Kanada	-7.706	-10.772	-14.693	-19.095	-23.922	-17.926	-20.692
Mexiko	-1.878	+1.664	+1.348	-15.394	-16.202	-14.494	-15.699
Anden Pakt	-8.236 ¹	-3.301	-3.476	-3.898	-7.886	-6.640	-2.408
Mercosur	-2.989	+1.609	+3.008	+6.224	+7.254	+11.070	+9.756
CACM	+338 ²	+512	+548	+162	-513	-969	-839
Caricom		+1.020	+877	+1.775	+1.814	+2.274	+2.243

CACM = Central American Common Market

Caricom = Caribbean Community

1) ohne Bolivien

2) ohne Nicaragua

Quelle: US International Trade Commission

Tabelle 4

**Entwicklung des mexikanischen Aussenhandels nach
Weltregionen/Ländern 1993 bis 1998
(Mill. US \$)**

	1993			1998		
	Export	Import	Handelsbilanz	Export	Import	Handelsbilanz
Insgesamt	51.886	65.367	-13.481	117.460	125.373	-7.913
Amerika	47.667	50.176	-2.509	110.665	98.626	12.039
NAFTA	44.609	47.630	-3.021	104.612	95.549	9.063
USA	43.068	46.467	-3.335	103.093	93.258	9.835
Kanada	1.541	1.163	378	1.519	2.290	-771
Zentralamerika	645	180	465	1.673	238	1.435
Südamerika	1.598	2.158	-560	3.024	2.561	463
Europa	2.819	8.358	-5.539	4.305	12.589	-8.284
Deutschland	427	2.832	-2.405	1.152	4.543	-3391
Asien	1.307	6.419	-5.112	2.221	13.123	-10.902
Japan	700	3.369	-2.669	851	4.537	-3.680

Quelle: Banco de Mexico

Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang die Entwicklung des US-mexikanischen Außenhandels. Sie zeigt, dass die USA im Durchschnitt der Jahre 1994 - 1998 11,7% mehr Güter nach Mexiko exportiert und im gleichen Zeitraum

durchschnittlich 17,6% mehr importiert haben (*Tabelle 2*). Nach mexikanischen Daten hat der Handel (Export + Import) mit den USA und Kanada zwischen 1993 und 1998 von 90,9 Mrd. US\$ auf 199,8 Mrd. US\$ zugenommen (*Tabelle 4*).

Der Zuwachs ergab sich vor allem aus der Intensivierung der Handelsbeziehungen zu den USA (von 88 auf 196 Mrd.), während sich der traditionell geringe Handel mit Kanada nur relativ moderat weiter entwickeln konnte. Beachtenswert ist, dass Mexiko seit der Tequila-Krise einen erheblichen Handelsbilanzüberschuss mit den USA erwirtschaftet.

Die dynamische Entwicklung des Intra-NAFTA-Handels hat bewirkt, dass Mexiko Ende 1998 88,8% seines Exports innerhalb der Region abwickelte. Da hiervon nur ca. 1,5 Prozentpunkte auf Kanada entfallen, ergibt sich, dass Mexiko 1998 etwa 87% seines Exports in den USA absetzte (*Tabelle 5*).

Tabelle 5

Prozentualer Anteil einzelner Weltregionen/Länder am mexikanischen Aussenhandel 1993 bis 1998

	1993		1998	
	Export	Import	Export	Import
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Amerika	91,9	76,8	94,2	78,7
NAFTA	86,0	72,9	89,1	76,2
USA	83,0	71,1	87,8	74,4
Kanada	3,0	1,8	1,3	1,8
Zentralamerika	1,2	0,3	1,4	0,2
Südamerika	3,1	3,3	2,6	2,0
Europa	5,4	12,8	3,7	10,0
Deutschland	0,8	4,3	1,0	3,6
Asien	2,5	9,8	1,9	10,5
Japan	1,4	5,2	0,7	3,6

Quelle: Banco de Mexico

Schaut man sich die Entwicklung seit 1990 an, werden zwei bedeutende Aspekte sichtbar: *erstens* hat sich der Anteilswert des mexikanischen Exports in die USA bereits zwischen 1990 und 1994 rasch erhöht. Nach der Tequila-Krise stieg er erneut bis 1998 an. Dieser zeitliche Verlauf zeigt, dass bereits die Öffnung der 90er Jahre eine rasche Zunahme des Exports gebracht hat, die nicht auf die Gründung der NAFTA zurückzuführen ist. Vielmehr dürfte die relative Besserstellung der mexikani-

schen Exporteure im Zuge der neuen Entwicklungsstrategie (Abbau der Exportdiskriminierung des Importsubstitutionsmodells) verbunden mit dem relativ niedrigen durchschnittlichen Zollniveau der USA für mexikanische Güter dafür ausschlaggebend gewesen sein.⁸ *Zweitens* hat sich die Entwicklung seit der Gründung von NAFTA nach dem krisenbedingten Einbruch 1995 trotz des bereits hohen Niveaus stetig fortgesetzt. Die hohe und zunehmende Konzentration des mexikanischen Exports auf die USA wird deshalb auch als Folge der weiteren Handelsliberalisierung in der NAFTA gesehen. Dies deutet darauf hin, dass das starke Wachstum des Sozialprodukts der 90er Jahre in den USA über die NAFTA-Impulse auch die mexikanische Entwicklung positiv beeinflusst hat.⁹ Zu diesem Schluss kommt auch eine Untersuchung der US International Trade Commission, in der festgestellt wird, dass der Export der USA nach Mexiko in den Jahren 1994, 1995 und 1996 unter dem NAFTA-Regime um 1,3%, 3,8% und 3,2% höher lag, als dies ohne das Abkommen der Fall gewesen wäre. Für den Import der USA aus Mexiko ergibt sich ein Plus von 1,0%, 5,7% und 6,4% (US ITC, 1997).

Insgesamt zeichnet sich nach den regionalen Handelszahlen ab, dass sich die Handelsverflechtung der NAFTA-Staaten in den 90er Jahren deutlich erhöht hat. Während sich für Kanada, ausgehend von einem bereits relativ hohen Niveau,¹⁰ die Import- und Exportzuwachsraten im Handel mit den USA in etwa im Welthandelsdurchschnitt entwickelt haben, zeigen die entsprechenden Werte für Mexiko und die USA eine starke Intensivierung der Handelsbeziehungen. Diese Entwicklung setzte allerdings schon vor Inkrafttreten von NAFTA ein.

⁸ Diese Entwicklung stützt auch die sogenannte "natural partners" Hypothese, nach der sich enge Handelsbeziehungen zwischen geographisch benachbarten Staaten quasi "natürlich" einstellen, sobald künstliche Handelsbarrieren beseitigt werden. Der Offenheitsgrad der mexikanischen Volkswirtschaft, gemessen am Verhältnis des Gesamthandels am Bruttoinlandsprodukt $\left(\frac{EXPORT + IMPORT}{BIP}\right)$, hat sich zwischen 1993 und 1999 von 29,2% auf 56,3% erhöht (vgl. Breuer, 1999).

⁹ Die große Abhängigkeit Mexikos von den USA birgt umgekehrt die Gefahr, dass Mexiko konjunkturellen Fehlentwicklungen des Nachbarlandes ebenfalls besonders stark ausgesetzt ist. Dieses Erkenntnis hat in Mexiko zu vielfältigen Bemühungen geführt, die Handelsbeziehungen zu anderen Staaten und Regionen (Europäische Union) zu intensivieren.

¹⁰ Die USA sind seit langer Zeit Kanadas wichtigster Handelspartner. Die Intensivierung der bilateralen Handelsbeziehungen hat sich sowohl auf Grund der natürlichen Gegebenheiten als auch als Konsequenz der schon lange Zeit gepflegten Offenheit des Handelsregimes (bilaterales Freihandelsabkommen für den Automobilsektor 1965; Canadian-US Freihandelsabkommen 1989) ergeben.

Neben den Handelsdaten ist für eine erste Charakterisierung der NAFTA die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen (FDI) von Bedeutung. *Tabelle 6* fasst die Entwicklung der Direktinvestitionsströme der USA weltweit und mit den NAFTA-Partnerländern zusammen. Seit 1994 bis zur ersten Hälfte 1999 haben sich die ausgehenden US-Direktinvestitionen weltweit ungefähr verdoppelt. Die entsprechenden Werte für Kanada haben überproportional zugenommen. Dies gilt ebenfalls für die den USA aus Kanada zugeflossenen Direktinvestitionen, so dass die gegenseitige Produktionsverflechtung zwischen diesen beiden Staaten überproportional angewachsen ist.

Tabelle 6

	US-Direktinvestitionen (capital outflows) Mill. US \$			Ausländische Direktinvestitionen in den USA Mill. US \$		
	Welt	Kanada	Mexiko	Welt	Canada	Mexiko
1992	41.587	2.213	1.334	11.452	-724	468
1993	58.094	2.394	2.472	22.630	2.783	-97
1994	73.252	6.047	4.457	45.095	4.584	1.058
1995	92.074	8.602	2.983	58.772	4.824	-263
1996	84.426	7.181	2.405	84.455	8.590	-47
1997	99.517	7.493	5.646	105.488	15.399	330
1998	121.644	10.259	2.533	188.960	11.859	864
1999 (1.Hj)	75.530	8.900	3.430			

Quelle: US Department of Commerce, Survey of Current Business, Vol. 79, No. 9, Sept. 1999; Vol. 74, No. 8, August 1994

Die Direktinvestitionen nach Mexiko haben sich dagegen nur unterproportional entwickelt. Das ist zunächst überraschend, da ein besonders großes Umstrukturierungspotential zwischen den USA und Mexiko vermutet worden ist. Dieses Umstrukturierungspotential ist auch die Quelle der erhofften Produktivitätssteigerungen in Mexiko. Bleibt der erwartete Zustrom von Direktinvestitionen auf Dauer aus, müssten die optimistischen Wachstumserwartungen an NAFTA korrigiert werden.

Ein wichtiger Grund für die moderate Entwicklung der Direktinvestitionen könnte sein, dass die Rezession des Jahres 1995 in Mexiko die internationalen Investoren zur Zurückhaltung veranlasst hat. Tatsächlich zeigt sich aus einer längerfristigen Perspektive, dass die Investitionstätigkeit nordamerikanischer Unternehmen in Mexiko mit der Einführung der NAFTA drastisch zugenommen hat. So nahmen die akkumulierten FDI-Ströme aus Nordamerika nach Mexiko von ca. 12 Mrd. US\$ in den Jahren

1989 bis 1993 auf 22,5 Mrd. US\$ in den Jahren 1994 bis 1998 zu (Tabelle 7). Das entspricht einem Anstieg von 80%. Über 90% dieser Investitionen stammten aus den USA, jedoch war die Zuwachsrate der kanadischen Investitionen mit 367% rund 4,5 mal so hoch wie die der US-amerikanischen. Seit 1998 hat sich der Direktinvestitionsstrom nach Mexiko auf einem relativ hohen Niveau von ca. 10 Mrd. US\$ jährlich gehalten.¹¹

Tabelle 7

**Ausländische Direktinvestitionen¹ in Mexiko nach Ursprungsländern
1989 bis 1998 (Mill. US \$)**

	1989-1993 (1)	1994-1998 ² (2)	(2) – (1) / (1)
Nordamerika	11.994	22.512	87,7
USA	11.664	20.969	79,8
Kanada	330	1.543	396,4
Europäische Union ³	3.011	7.474	148,2
Deutschland	654	1.517	132,0
Schweiz	827	361	- 56,0
Japan	371	1.254	238,6
Welt	18.287	36.293	98,5

1) akkumulierte Stromgrößen

2) für 1998: Januar bis August

3) D, NL, F, GB, E

Quelle: Centro de Estudios Economicos del Sector Privado, A. C. (1999), EL

3.2. Neuausrichtung der Spezialisierungsstrukturen unter NAFTA?

Wichtige Hinweise auf die Wirksamkeit der Integrationsanreize der NAFTA lassen sich aus der Entwicklung sektoraler Kenngrößen ableiten. Auf Grund der Unterschiede im Entwicklungsstand der Handelspartner ist zu erwarten, dass die Öffnung des nordamerikanischen Marktes zwei grundlegende Strukturanpassungsmuster herausbilden wird:

1. Die Arbeitsteilung zwischen Kanada und den USA betrifft zwei hoch entwickelte Staaten mit gleichwohl unterschiedlichen Ausgangspositionen. Die USA verfügen über einen hoch entwickelten Markt für Industriegüter und moderne Dienstleistun-

¹¹ Interessant ist, dass die Zuwachsraten aus Europa und Japan zum Teil noch erheblich über den US-amerikanischen liegen. Dies deutet auf gewisse Umlenkungseffekte hin, die später noch diskutiert werden.

gen, während Kanada traditionell ein Staat mit besonders reichlicher Ausstattung an natürlichen Ressourcen ist. Die Bildung des bilateralen Freihandelsabkommens zwischen diesen Staaten wurde deshalb von Seiten der USA primär mit dem Ziel der Rohstoffsicherung (insbesondere Energierohstoffe) betrieben, während im industriellen Sektor allenfalls der Automobilbau und die Informationstechnologien einen höheren Stellenwert aufweisen. Auf Seiten Kanadas stand hingegen der Zugang zum nordamerikanischen Industriegütermarkt im Vordergrund. Eine Einbindung in den tief gegliederten Industrieverbund des großen Nachbarn ist besonders attraktiv, weil er die Möglichkeit der Realisierung sinkender Durchschnittskosten verbessert und eine enge Anbindung an die rasche technologische Entwicklung der USA sichert. Die strukturelle Anpassung zwischen diesen beiden Staaten dürfte sich im industriellen und im Dienstleistungssektor vorwiegend in der Form der intra-industriellen Spezialisierung vollziehen (vgl. Greenaway/Hine, 1991), während komparative Vorteile im (neo-)klassischen Sinne eher eine untergeordnete Rolle spielen werden. Die Entwicklung der Außenhandelsstrukturen zwischen den beiden Staaten scheint diese Überlegung zu stützen. *Tabelle 8* zeigt, dass zwischen 1988 und 1998 der Außenhandel mit Industriegütern sowohl im Export als auch im Import überproportional zugenommen hat. Der Automobilbau und Maschinen und Ausrüstungen stellten 1998 52% des kanadischen Exports und 60% des Imports. Der wesentliche Teil dieser Handelsströme dürfte jener Art intra-industrieller Spezialisierung zuzuschreiben sein, für die die relative Faktorausstattung keine wesentliche Rolle spielt.

2. Die künftige Arbeitsteilung zwischen Kanada und den USA auf der einen Seite und Mexiko auf der anderen dürfte hingegen eher dem traditionellen Muster entsprechen und sich an den unterschiedlichen Faktorpreisrelationen für Kapital und Arbeit orientieren. Der Nachweis, ob sich eine solche Entwicklung bereits abzeichnet, ist allerdings nur schwer zu führen, da sich auch in diesem Fall eine reine sektorspezifische Spezialisierung nur in Einzelfällen einstellen dürfte. In den meisten Fällen, so z. B. im Automobilbau und in der elektrischen und elektronischen Industrie, ist dagegen eher mit einer weiteren Aufspaltung der Wertschöpfungsketten in relativ einfache und arbeitsintensive Tätigkeiten einerseits und (human-)kapital- und skill-intensive Produktionsschritte andererseits zu rechnen. Die Folge dieser Art der intra-industriellen Spezialisierung ist (im Unterschied zur

Spezialisierung zwischen Partnern mit ähnlichen Faktorausstattungen wie im Fall USA-Kanada) eine verfeinerte Ausrichtung der Produktionsstrukturen an den komparativen Vorteilen. Diese Form der Spezialisierung nach den komparativen Vorteilen entlang der Wertschöpfungskette innerhalb einer Industrie lässt sich nur im Rahmen sehr detaillierter Sektorstudien herausarbeiten. Zu diesem Zweck sollen drei Sektoren näher betrachtet werden, die in der Diskussion der NAFTA bereits vor Vertragsabschluss eine wichtige Rolle gespielt haben: die Bekleidungsindustrie, der Maquiladora-Bereich und die Automobilindustrie.

Tabelle 8

**Veränderungen in der Export- und Importstruktur Kanadas mit den USA
1988 bis 1998 (in %)**

	Export		Import	
	1988	1998	1988	1998
Energie	11	9	2	2
	15	11	3	1
Landwirtschaft und Fischerei	5	6	5	5
Automobilbau	31	30	26	27
Maschinen und Ausrüstungen	15	22	35	33
Andere Industriegüter	17	17	17	21
Konsumgüter	4	3	9	9
Andere	2	2	3	2

Quelle: Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada 1999

3.2.1. Die Bekleidungsindustrie

Die Bekleidungsindustrie gilt als klassische "Einsteigerindustrie" für Entwicklungsländer, weil sie eine hohe Arbeitsintensität mit relativ einfachen Arbeitsverrichtungen verbindet (vgl. Yeats, 1989). Hoch entwickelte Staaten wie die USA und Kanada pflegen daher in dieser Industrie trotz der erheblichen Beeinträchtigung des Welt Handels (Multi-Faser-Abkommen) strukturelle Handelsbilanzdefizite aufzuweisen, da sie klare komparative Nachteile bei der Produktion dieser Güter haben. Eine weitere Liberalisierung des Textil- und Bekleidungshandels weltweit (im Rahmen der Uruguay-Runde ist ein allmähliches "fading out" des Multi-Faser-Abkommens vereinbart worden) und im Rahmen regionaler Abkommen wie NAFTA oder der "Caribbean Ba-

sin Initiative" sollte deshalb zu einer weiteren Verlagerung der Produktion in Länder mit komparativen Vorteilen für arbeitsintensive Produktionsverfahren führen.

Tabelle 9
US-Außenhandel mit Bekleidung (SIC 22,23)
(Mill. US \$)

	1993	1994	1995	1996	1997
Export					
China	7	8	9	9	8
Hong Kong	41	41	49	49	54
Korea	10	16	35	48	43
Taiwan	9	15	18	17	20
ASEAN	51	63	56	65	58
Mexiko	849	1.159	1.370	1.699	2.205
CBERA	1.822	2.068	2.520	2.927	3.576
Import					
China	6.187	6.338	5.895	6.340	7.450
Kong Kong	4.019	4.393	4.342	3.998	4.028
Korea	2.538	2.245	1.842	1.553	1.665
Taiwan	2.332	2.269	2.157	2.066	2.166
ASEAN	4.930	5.196	5.837	5.956	6.518
Mexiko	1.415	1.889	2.876	3.850	5.350
CBERA	4.015	4.538	5.487	6.077	7.664
Handelsbilanz					
China	-6.180	-6.330	-5.886	-6.331	-7.442
Hong Kong	-3.978	-4.352	-4.293	-3.951	-3.974
Korea	-2.528	-2.229	-1.807	-1.485	-1.622
Taiwan	-2.323	-2.254	-2.139	-2.049	-2.146
ASEAN	-4.879	-5.133	-5.781	-5.891	-6.460
Mexiko	-566	-730	-1.506	-2.151	-3.145
CBERA	-2.193	-2.470	-2.967	-3.150	-4.088

Quelle: US Department of Commerce

Tabelle 9 zeigt die Entwicklung des US-amerikanischen Außenhandels für Bekleidung (SIC 22 und 23) für die Jahre 1993 bis 1997. Sie weist hohe und zunehmende Handelsbilanzdefizite der USA für Bekleidung aus. Mexikanische aber auch karibische (CEBRA) Importe sind seit 1993 besonders stark expandiert. Der Bekleidungsimport aus Mexiko stieg von 1.415 Mill. US\$ 1993 auf 5.350 Mill. US\$ 1998 und damit um insgesamt 278% an. Das sektorale Handelsbilanzdefizit der USA mit Mexiko erhöhte sich im gleichen Zeitraum um 456%. Gleichwohl darf aus diesen Zahlen nicht geschlossen werden, dass die US-amerikanische Bekleidungsindustrie durch diesen Importdruck gänzlich vernichtet wird. Dies zeigt ein Blick auf die Exportwerte.

Auch der US-Export ist von 849 auf 2.205 US\$ (159%) deutlich angewachsen. Hinter dieser Entwicklung stehen strukturelle Veränderungen der US-Bekleidungsindustrie, die auf die zunehmende internationale Konkurrenz mit der Auslagerung von Teilen des Produktionsprozesses reagiert. Um diese Strategie genauer darzustellen, können die Akteure der US-Bekleidungsindustrie in drei Gruppen eingeteilt werden: *Hersteller* (manufacturer), *Designer und Vermarkter* (jobber) und *Lohnveredler* (contractors).

Die Hersteller agieren auf der gesamten Wertschöpfungskette vom Design über die Produktion bis zur Vermarktung. Die "Jobber" konzentrieren sich hingegen auf Design und/oder Vermarktung und überlassen andere Schritte im Leistungserstellungsprozess Dritten. Die "contractors" schließlich übernehmen vorgegebene Produktionsanweisungen und verrichten in der Regel arbeitsintensive Fertigungsschritte wie Schneiden, Nähen oder Verpacken (vgl. US ITC 1999 a).

US-amerikanische Bekleidungsunternehmen konzentrieren sich im Zuge der wettbewerblichen Anpassung in immer stärkerem Maße auf die relativ ausbildungsintensiven Phasen der Design-Erstellung und der Vermarktung, während die manuelle Fertigung ausgelagert wird. Da in vielen Fällen die Stoffe von den Designern in enger Zusammenarbeit mit den Textilproduzenten entworfen werden, werden insbesondere im Bereich ausgefallener, qualitativ hochwertiger und modischer Artikel auch Vorprodukte an die "contractors" geliefert. Dies führt zu ansteigendem Vorleistungsexport, wie er sich in der Exportstatistik niederschlägt.

Das internationale Contracting kann zwar ein Schrumpfen der US-Bekleidungsindustrie im Inland nicht verhindern, es schafft aber die Voraussetzungen dafür, dass ein gewisser Beschäftigungsstand im Inland gehalten werden kann. Nach einer Studie der American Apparel Manufacturers Association (AAMA) werden für jeweils 100 Arbeitsplätze, die durch Produktionsauslagerung in der Karibik oder in Mexiko neu entstehen, 15 zusätzliche amerikanische Arbeitsplätze in der Bekleidungsindustrie geschaffen.¹² Nach Zahlen der USITC hat die Anzahl der US-Bekleidungsbetriebe zwischen 1993 und 1997 von 18.281 auf 17.600 abgenommen, und die Anzahl der

¹² Vgl. AAMA zitiert nach USITC Publication 3169 Industry & Trade Summary, Apparel, March 1999

Beschäftigten ist von 989.000 auf 813.000 zurückgegangen. Dabei handelt es sich vorwiegend um Arbeitsplätze in der Produktion.¹³

Es wäre allerdings verfehlt, diese Entwicklung der NAFTA anzulasten. Wie die *Tabelle 9* zeigt, waren die besonders wichtigen Konkurrenten der US-Bekleidungsindustrie vor Gründung der NAFTA nicht in Mexiko, sondern in Ostasien angesiedelt. Während des jüngsten Expansionsprozesses der mexikanischen und karibischen Textilproduzenten blieben die Importzuwachsraten für die ostasiatischen Staaten weit hinter der mexikanischen Entwicklung zurück. Die Zunahme des mexikanischen Bekleidungsexports im Rahmen von NAFTA dürfte daher wesentlich zu Lasten anderer Produzenten außerhalb der Freihandelszone gegangen sein. Da die ostasiatischen Konkurrenten in der Regel bereits einen größeren Teil der Wertschöpfungskette beherrschen und auch eine höhere Wettbewerbsfähigkeit als ihre mexikanischen und karibischen Konkurrenten aufweisen, dürfte die Umlenkung der Handelsströme in den NAFTA-Raum den Anpassungsdruck der US-amerikanischen Produzenten eher entschärft haben.

3.2.2. Die Maquiladora-Industrie

Die "Industria Maquiladora de Exportación" wurde Mitte der 60er Jahre im Rahmen eines Programms zur Industrialisierung der nördlichen Grenzstaaten Mexikos gegründet. Ziel war es, Lohnveredelungsbetriebe zu etablieren, in denen bestimmte arbeitsintensive Produktionsschritte innerhalb der gesamten Wertschöpfungskette verrichtet werden. Die Vorleistungen werden aus dem Ausland (USA) bezogen und anschließend reexportiert. Solche temporär importierten Vorleistungen wurden von Zöllen und den meisten Steuern befreit, so dass die Maquiladora-Unternehmen die Vorteile des Einsatzes billiger Arbeitskräfte ausgiebig nutzen konnten. Die Entwicklung der Maquiladora-Industrie gibt folglich einen Hinweis auf Branchen (bzw. Arbeitsprozesse innerhalb bestimmter Branchen), für die Mexiko komparative Vorteile aufweist.

Die Maquiladora-Industrie hat sich insbesondere seit den 80er Jahren zu einem dynamischen Wirtschaftszweig in Mexiko und zu einer der wichtigsten Devisenquellen

¹³ Während diese Entwicklung auf Seiten der Gewerkschaften als Beleg für die "Arbeitsplatzvernichtung" durch NAFTA angesehen wird, verweist die USITC darauf, dass "Apparel firms in some areas of

entwickelt. Um die Auswirkungen des NAFTA zu erkennen, soll die Entwicklung vor und nach Einführung des Abkommens betrachtet werden (*Tabelle 10*).

Tabelle 10

Maquiladora-Industrien in Mexiko

	Anzahl der Betriebe	Beschäftigte (in Tsd.)	Inländische Wertschöpfung (in Tsd. Pesos)	Löhne und Gehälter (in Tsd. Pesos)	Importierte Vorleistungen (in Mill. Pesos)	Heimische Vorleistungen (in Mill. Pesos)
1981	605	131	23.957	14.644	54,7	0,7
1985	760	212	325.250	167.665	980,5	8,9
1990	1.703	446	9.918.504	5.106.776	29.445,1	513,6
1993	2.114	542	17.264.031	9.598.665	55.028,8	971,2
1994	2.085	583	20.425.827	11.536.071	69.250,4	1.039,4
1995	2.130	648	33.182.509	16.231.279	140.055,4	2.381,8
1996	2.411	754	49.638.234	24.088.900	217.054,3	4.445,7
1997	2.717	899	70.086.751	34.883.936	278.143,3	6.514,4
1998	2.983	1.008	96.703.531	47.162.575	348.347,4	9.654,6

Quelle: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (1999): Industria Maquiladora de Exportación, Estadísticas Económicas INEGI, S. 2, Julio.

1981 gab es 605 unter dem Maquiladora-Programm registrierte Unternehmen mit 131.000 Beschäftigten. Etwa 60% der Beschäftigten arbeiteten in der elektrischen und elektronischen Industrie¹⁴, 13% in der Bekleidungsindustrie. Das heißt, nahezu 3/4 der Beschäftigten arbeiten in klassischen arbeitsintensiven Industrien. Der Rest verteilt sich auf unterschiedliche Industriezweige mit ebenfalls arbeitsintensiven Teilprozessen. Bis 1993 stieg die Zahl der Betriebe nur geringfügig langsamer als die Beschäftigtenzahl, so dass sich die Betriebsgrößen nicht wesentlich verändert haben dürften. In dieser Zeit stieg die Zahl der Beschäftigten auf 542.000 an. Gleichzeitig fand eine gewisse Branchendifferenzierung statt (*Tabelle 11*). Als wichtige neue Quelle für die Schaffung von Arbeitsplätzen etablierten sich der Automobilbereich und die Möbelproduktion (24% bzw. 12% der Beschäftigten). Auch die dynamische Entwicklung der Kategorie "andere Branchen" (6% 1981, 10,5% 1993) lässt auf eine Ausweitung der Branchenstruktur schließen.

Tabelle 11

the country reportedly are having difficulty finding semi-skilled labor at current wage levels because of higher wages and greater employment opportunities in other industries" (USITC 1999 a, Seite 4 f.)

¹⁴ "Industrie" ist im Zusammenhang mit der Diskussion des Maquiladora-Bereichs immer nur als eine Art Rumpfindustrie zu interpretieren, die sich auf arbeitsintensive Teilbereiche (Assembly, Reparatur etc.) beschränkt.

Beschäftigte in verschiedenen Branchen der Maquiladora-Industrie Mexikos 1981 bis 1998

	1981	1993	1998
Nahrung	1.572	11.436	11.470
Bekleidung	18.059	63.999	203.575
Schuhe und Leder	1.821	7.268	9.096
Möbel	3.319	32.688	48.502
Chemische Produkte	143	11.887	19.721
Transport	10.998	126.650	194.000
Werkzeuge	1.401	5.322	10.477
Elektrische und elektronische Teile (assembly)	76.185	189.142	344.180
Spielzeug und Sportartikel	2.665	9.055	13.773
Andere	8.023	56.715	113.285

Quelle: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)
(1999): Industria Maquiladora de Exportación, Estadísticas Económicas
INEGI, S. 2, Julio.

Seit 1993 hat sich die Expansion der Maquiladora-Industrie trotz der Rezession des Jahres 1995 nochmals beschleunigt. 1998 waren 1,008 Mill. Arbeiter in 2983 Betrieben der Maquiladora-Industrie beschäftigt,¹⁵ und der Bruttowertschöpfungswert hat sich zwischen 1993 und 1998 verdreifacht (1993: 23,1 Mrd. US\$, 1998: 62 Mrd. US\$) (vgl. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. a. a. o., 24). Besonders rasch gewachsen sind unter dem NAFTA-Regime die Bekleidungsindustrie, die "anderen Industrien" sowie die elektrische und elektronische Industrie und die Kategorie "Werkzeuge".

Mit dieser Entwicklung erweist sich der Maquiladora-Sektor auch unter NAFTA als der am raschesten expandierende Produktions- und Exportsektor Mexikos. 1998 entfielen über 45% des mexikanischen Exports auf die Produkte der Maquiladora-Industrie. Mit der Ausrichtung auf arbeitsintensive Produktionsprozesse nutzt die Maquiladora-Industrie die komparativen Vorteile Mexikos in besonders effizienter Weise. NAFTA hat dieser Entwicklung weiteren Schub verliehen.¹⁶ Insbesondere wird registriert, dass die Maquiladora-Industrien seit einigen Jahren einen upgrading

¹⁵ Nach anderen Angaben sind diese Zahlen noch zu gering ausgewiesen.

¹⁶ Die Maquiladora-Industrie ist aus verschiedenen Gründen weder in Mexiko noch in den USA unumstritten. Während in den USA umwelt- und arbeitsmarktpolitische Vorbehalte gegenüber den Maquiladora-Industrien diskutiert werden, beklagen mexikanische Kritiker deren geringe inländische Wertschöpfung. Tatsächlich werden nur ca. 2,8% der Vorleistungen aus Mexiko bezogen. Dennoch ist es verfehlt, den Maquiladora-Ansatz deswegen abzuqualifizieren. Entscheidend ist nicht der direkte Vergleich mit Industrien mit hohem nationalen Wertschöpfungsanteil, sondern die jeweiligen Entwicklungsperspektiven.

Prozess durchlaufen und immer anspruchsvollere Tätigkeiten durchführen. Auch hat sich inzwischen eine Ausbreitung der Maquiladora-Betriebe über ganz Mexiko vollzogen. Noch 1980 waren über 83% der Betriebe in den vier Grenzstaaten Baja California, Chihuahua, Sonora und Tamaulipas angesiedelt. Inzwischen ist dieser Anteil auf ca. 67% abgesunken (*Tabelle 12*). Allein seit 1990 sind 485 Maquiladora-Betriebe im Inneren des Landes gegründet worden (Puebla, Estado de Mexiko, Yucatan, Durango). Das Maquiladora-Dekret wird zwar im Jahre 2001 auslaufen, jedoch wird erwartet, dass die Entwicklung zügig weiter gehen wird, da die Liberalisierung durch NAFTA die aktuellen Sonderbedingungen für Maquiladora-Betriebe faktisch verallgemeinern wird.

Tabelle 12

**Anzahl der Maquiladora-Betriebe in Mexiko 1980 bis 1998
(regionale Verteilung)**

	Summe	Baja California	Chihuahua	Sonora	Tamaulipas	(1)
1980	620	230	121	81	81	83
1989	1.655	686	252	95	204	75
1993	2.114	804	337	168	279	75
1998	2.983	1.018	383	245	342	67

(1) Anteil der vier wichtigsten Bundesstaaten an der gesamten Maquiladora-Industrie

Quelle: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (1999): Industria Maquiladora de Exportación, Estadísticas Económicas INEGI, S. 2, Julio.

3.2.3. Die Automobilindustrie

Auch die US-Automobilindustrie wird den sogenannten "reifen" Industrien des Landes zugerechnet. Der Autobestand pro Einwohner ist bereits so hoch, dass sich die Nachfrage zu über 90% auf Ersatzbeschaffungen bezieht. Der Netto-Nachfragezuwachs ist entsprechend gering, und dies wird sich auch kaum ändern. Für die nächsten Jahre wird mit einer auf hohem Niveau stagnierenden wertmäßigen Nachfrage von ca. 15,5 Mill. Einheiten gerechnet. Umsatzzuwächse dürften daher nur zu erzielen sein, wenn sich die Verbraucher zunehmend auf qualitativ höherwertige Fahrzeuge konzentrieren. Bei einer relativ hohen Zuwachsrates der Arbeitsproduktivität bedeutet dies, dass der Arbeitskräftebestand in den USA im Automobilsektor nur

gehalten werden kann, wenn das Importangebot zurückgedrängt und/oder neue Märkte im Ausland erschlossen werden können.

Beide Strategien sind in der Vergangenheit im Wesentlichen fehlgeschlagen. Seit den 70er Jahren musste sich die US-Automobilindustrie einem zunehmenden Druck ausländischer Anbieter stellen, während sie ihrerseits auf den internationalen Märkten im Export nur wenig erfolgreich war. Der dadurch im Inland entstandene Anpassungsdruck führte 1981 und 1985 zum Abschluss sogenannter freiwilliger Export-selbstbeschränkungsabkommen mit Japan, dem vermeintlichen Hauptkonkurrenten, die jedoch auf Grund der vielfältigen Umgehungsmöglichkeiten nur eine recht moderate Entlastung für die US-Produzenten brachten (vgl. Dinopoulos/Kreinin, 1988; Feenstra, 1988).

Immerhin wurde in dieser Zeit die Arbeitsteilung mit Kanada intensiviert und zu einem engen Produktionsverbund ausgebaut. "The US-Canadian auto industry is fully integrated, and GM, Ford, and DC consider the United States and Canada as a single unit for production planning purposes" (USITC, 1999 b, 12 - 10). Auch in diesem integrierten Markt weisen die Handelsströme allerdings ein deutliches Defizit zu Lasten der USA aus. Vom Gesamtdefizit von 77,3 Mrd. US\$ im Transportation Equipment Sector entfielen 1998 31% auf den Handel mit Kanada (USITC, ebenda).

Auch die Produktionsverflechtung mit Mexiko wurde bereits seit den 80er Jahren stärker ausgebaut. Jedoch war die Zeit vor NAFTA durch rigide mexikanische Handelsbarrieren gekennzeichnet¹⁷, so dass sich die länderübergreifende Arbeitsteilung im Wesentlichen auf die Maquiladora-Unternehmen und wenige Teilprodukte (z. B. Motoren) beschränkte.

Mit der Einführung von NAFTA sind diese Beschränkungen zu einem erheblichen Teil bereits abgebaut worden, und erste Hinweise auf eine Einbeziehung Mexikos in den nordamerikanischen Produktionsverbund werden erkennbar. Da die drei großen US-Produzenten bereits vor NAFTA auf dem mexikanischen Markt vertreten waren,

¹⁷ Das System war gekennzeichnet durch Quoten, local content Bestimmungen und ein System der Verrechnung von Importen mit Exporten. Die Durchschnittszölle betragen Anfang der 90er Jahre für Vorprodukte 13,2% und für Endprodukte ca. 20% (vgl. Lange, 1998, 66).

vollzieht sich diese Entwicklung vor allem innerhalb der Unternehmen und zielt im Wesentlichen auf eine Standortoptimierung und die verstärkte Nutzung sinkender Durchschnittskosten ab (vgl. US Department of Commerce, 1998, 6).

In diesem Prozess werden den mexikanischen Niederlassungen vorwiegend kleine Autos zugeordnet. Darüber hinaus werden in Mexiko auch Modelle produziert, für die in den USA akute Lieferengpässe bestehen (das sind derzeit die sogenannten "sports utility vehicles" und die "light trucks"). Da die großen Automobilproduzenten auf stabilen Beziehungen zu den Vorleistungsproduzenten bestehen, um qualitative Standards zu sichern und "just in time"-Lieferbeziehungen unterhalten zu können, führen Verlagerungen der Produktion ins Ausland in der Regel auch zu entsprechenden Veränderungen der Vorleistungsstrukturen. Die Standortoptimierung wird folglich längerfristig auch die vorgelagerten Teile der Wertschöpfungskette beeinflussen. Auch dabei wird die Nutzung der komparativen Vorteile in Mexiko und der sinkenden Durchschnittskosten im Mittelpunkt stehen (vgl. Hufbauer/Schott, 1993, 221). Die Tatsache, dass "the majority of bilateral trade between the United States and Mexico has been intra-company shipments" (US Department of Commerce, 1998, 9) deutet darauf hin, dass dieser Prozess noch in den Anfängen steckt. Er hat gleichwohl in Mexiko bereits für einen erheblichen Druck auf lokale Vorleistungsanbieter geführt, die sich einer zunehmenden Konkurrenz ausländischer Vorleister ausgesetzt sehen.¹⁸

Die Strukturanpassungen im Automobilssektor sind nur unvollständig beschrieben, wenn nicht die Aktivitäten ausländischer Produzenten mit einbezogen werden. Die Formierung eines nordamerikanischen Marktes und die Abschirmung der Automobilindustrie durch ein "local content" von 62,5% bilden einen massiven Anreiz für europäische und asiatische Produzenten, eigene Produktionsstätten im NAFTA-Markt zu errichten oder zu erweitern. Die Standortwahl ist in diesen Fällen bisher unterschiedlich getroffen worden. Während z. B. VW und Nissan ihre Aktivitäten in Mexiko ausgeweitet haben, haben sich Anbieter im gehobenen Preissegment (DC, BMW) für

¹⁸ Die meisten mittelständischen mexikanischen Produzenten sind auf neue internationale Konkurrenz nur schlecht vorbereitet und leiden darüber hinaus unter den schlechten Finanzierungsbedingungen in Mexiko. Auch pflegen ausländische Autoproduzenten althergebrachte Vorleistungsbeziehungen im Ausland aufrechtzuerhalten. Es wird berichtet, dass auch europäische Produzenten ihre heimischen Vorleister drängen, ihnen nach Mexiko zu folgen.

einen Standort in den USA entschieden. Die Tatsache, dass DC gleichzeitig seine LKW-Produktion (freight liner) in Mexiko ausweitet¹⁹, deutet darauf hin, dass sowohl die Marktnähe als auch Qualitäts- und Kostenüberlegungen für die Standortentscheidung relevant sind und bei unterschiedlichen Produkten unterschiedlich gewichtet werden.

Die akuten Auswirkungen dieser Veränderungen im NAFTA-Raum sind nur schwer abzuschätzen. Orientiert man sich an den Handelsbilanzen, so zeigt sich, dass die USA auch im Automobilhandel mit Mexiko ein Defizit aufweisen. Mit über 10 Mrd. US\$ war dieses Defizit 1998 fast halb so groß wie das Defizit mit Kanada. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass der mexikanische Markt während der Tequila-Krise völlig zusammengebrochen war und sich erst seit 1997 wieder erholt. 1997 und 1998 war ein deutlich höherer Anstieg des Exports der USA als des Imports zu verzeichnen, ohne dass das Handelsbilanzdefizit fühlbar abgebaut werden konnte. Innerhalb des Sektors steht ein Exportüberschuss bei Autoteilen einem Importüberschuss bei fertigen Automobilen gegenüber.

Eine weitere Entwicklung, die die Position der USA im Automobilbau innerhalb der NAFTA mitbestimmt, ist die bilaterale Strategie der Handelspartner. Sowohl Mexiko als auch Kanada haben in den letzten Jahren ein Netz von bilateralen Freihandelsabkommen mit Drittländern aufgezogen (siehe Kapitel 5). Insbesondere Mexiko ließ sich dabei offenbar von merkantilistischen Ideen leiten und hat die bilateralen Abkommen gezielt mit Staaten abgeschlossen, die aus Sicht Mexikos einen Handelsbilanzüberschuss versprachen. Die aktuellen Handelsdaten belegen den Erfolg dieser Strategie.

Mit Blick auf den Automobilsektor hat diese Entwicklung dazu geführt, dass Mexiko seine Absatzmärkte mit zollfreiem Marktzugang deutlich ausgeweitet hat und damit inzwischen einen weiteren Standortvorteil gegenüber den USA bietet. Die USA fürchten auf Grund dieser Entwicklung, dass sich ihre Position als Automobilproduzent

¹⁹ Auch der US-LKW-Produzent "Navistar International" hat sich für den Aufbau einer neuen Produktionsstätte in Mexiko (in der Nähe von Monterrey) entschieden (vgl. US Department of Commerce, 1998, 8).

innerhalb der NAFTA und auch bei der Bedienung von Drittländermärkten weiter verschlechtern wird.

Insgesamt darf festgestellt werden, dass die Automobilindustrie mit der Gründung der NAFTA in eine Restrukturierungsphase eingetreten ist, die bereits zu erkennbaren Veränderungen der Produktionsstrukturen im Raum, zu verstärkter Nutzung der Unterschiede in der relativen Faktorausstattung und zur Ausbeutung von Economies of Scale geführt hat. Eine wichtige Rolle in diesem Prozess spielen Unternehmen aus Drittstaaten, die in Erfüllung der "local content"-Bestimmungen der NAFTA verstärkt die lokalen Standorte anvisieren.²⁰ Mexiko hat als Standort Vorteile bei Massenprodukten und in der LKW-Produktion. Anbieter qualitativ hochwertiger Produkte hingegen haben bislang auf die diesbezüglichen Standortvorteile der USA gesetzt. Der Transformationsprozess der nordamerikanischen Automobilindustrie unter NAFTA ist allerdings noch im Gang und wird weitere Umstrukturierungen erfordern. Am Ende dürfte Mexiko ähnlich tief mit den Partnerländern integriert sein, wie dies bereits heute für Kanada und die USA der Fall ist.

Gemessen an der Entwicklung der sektoralen Handelsbilanzen zeigt die Entwicklung der letzten fünf Jahre, dass die Strukturschwächen und der Verlust komparativer Vorteile bei geringen und mittleren Technologien der USA, die sich bereits vor NAFTA im Wettbewerb mit den ostasiatischen Schwellenländern und Japan abgezeichnet haben, auch innerhalb der NAFTA weiter bestehen. Die rigiden local content Vorschriften der NAFTA haben zwar dazu beigetragen, den Importdruck aus Übersee zu mindern, durch die vermehrte Ansiedlung der ausgegrenzten Unternehmen innerhalb der NAFTA tritt diese Konkurrenz allerdings nunmehr auf dem Binnenmarkt direkt gegen die großen US-Anbieter an. Mexiko und Kanada scheinen von diesem Integrationsprozess derzeit stärker zu profitieren als die USA. Die NAFTA wird auch aus diesem Grund in den USA derzeit in der Öffentlichkeit sehr skeptisch beurteilt (vgl. Preuße, 2000).²¹

²⁰ Aus einer weltwirtschaftlichen Perspektive impliziert das sogenannte "tariff hopping" eine Fehlallokation der Ressourcen, die der protektionsbedingten Umleitung der Investitionsströme zuzuschreiben ist.

²¹ Es sei an dieser Stelle vermerkt, dass die Argumentation auf Basis der sektoralen Handelsbilanzen eine Aussage über die relative Position der USA am Weltmarkt nicht zulässt. Insbesondere ist auf das

4. NAFTA und das Verhältnis zu Drittstaaten

Die drei NAFTA-Staaten sind Mitglied der WTO und haben sich die Selbstverpflichtung auferlegt, die Freihandelszone als WTO-kompatibles Bündnis zu führen. Das heißt im Kern, dass die drei Staaten keine Erhöhung des durchschnittlichen Protektionsniveaus vornehmen dürfen und offen gegenüber Beitrittskandidaten bleiben müssen.

Tabelle 13

**Mexikanische Zollprotektion 1994 bis 1999
(in %)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
Zollsätze (ungewichtet) ² auf:						
Kapitalgüter	11,7	11,7	11,5	11,4	11,4	14,5
Zwischenprodukte	11,4	11,8	11,3	11,2	11,2	13,9
Konsumgüter	17,2	24,8	25,0	24,9	24,5	29,3
Gesamt	12,4	13,7	13,3	13,3	13,2	16,1
Zollsätze (gewichtet) ³ auf:						
Kapitalgüter	7,3	4,7	4,0	3,2	3,1	4,4
Zwischenprodukte	4,2	2,5	2,3	2,0	1,8	1,9
Konsumgüter	10,4	7,6	5,9	5,3	5,2	5,7
Gesamt	5,7	3,4	2,9	2,6	2,6	2,8

1) vorläufig, Stand Mai 1999

2) Arithmetischer Durchschnitt der MFN-Zollsätze

3) gewichtet mit den Importen des jeweiligen Jahres

Quelle: Presidencia de la Republica de Mexico (1999), 5. Informe del Gobierno, Anexo, Setiembre

Es darf nach sechs Jahren NAFTA festgestellt werden, dass die USA und Kanada den im Rahmen der WTO-Handelsliberalisierung multilateral ausgehandelten Verpflichtungen im Wesentlichen nachgekommen sind. Allerdings steht die latente Drohung der USA mit unilateralen Vergeltungsmaßnahmen nach den Regeln der Sektion 301 des US-Handelsgesetzes nach wie vor im Raum.²² Schwieriger ist die Situation im Fall Mexiko zu beurteilen. Der *gewichtete* Durchschnittszoll des Landes ist zwar seit 1994 deutlich gesunken, jedoch ist dieses Ergebnis durch die Zollreduzierungen im Rahmen der NAFTA und die hohe Konzentration des mexikanischen Exports auf die USA und Kanada geprägt. Betrachtet man den durchschnittlichen *ungewichteten*

hohe und bis 1999 zunehmende globale Handels- und Leistungsbilanzdefizit der USA zu verweisen, das nach wie vor durch einen hohen Zustrom ausländischen Kapitals finanziert wird.

²² Eine ausführliche Diskussion findet sich in Preuß, 2000.

Zollsatz, dann zeigt sich ein anderes Bild. Dieser Zollsatz ist in zwei Stufen von 12,4% 1994 auf 16,1% 1999 (*Tabelle 13*) angehoben worden. 1995 wurden die Zollsätze auf Konsumgüter von durchschnittlich 17,2% auf 24,8% angehoben. 1999 folgte eine weitere Erhöhung auf 29,3%. Ebenfalls erhöht wurden zu diesem Zeitpunkt die durchschnittlichen Zölle für Kapitalgüter (von 11,4 auf 14,5%) und auf Zwischenprodukte (von 11,2 auf 13,9%).

Wenngleich in beiden Fällen Sondereinflüsse geltend gemacht werden können (im ersten Fall die Tequila-Krise, im zweiten die Asien-Krise), stimmt diese Entwicklung nachdenklich. Jedenfalls ist zu beachten, dass die Zollerhöhungen ausschließlich Drittstaaten betreffen, so dass die Handelsumlenkungseffekte durch die Spreizung der durchschnittlichen Zollbelastung zwischen den NAFTA-Handelspartnern und Drittstaaten seit Gründung der Freihandelszone spürbar größer geworden sind.²³

Als besonders problematisch ist die Behandlung der Ursprungsregeln im NAFTA-Vertrag anzusehen. Während dieser Themenkomplex bislang in ökonomischen Analysen eine untergeordnete Rolle gespielt hat und bei der Bewertung des Protektionsgrads einer Freihandelszone kaum berücksichtigt wurde, kann das Verhältnis der NAFTA zu Drittstaaten ohne eine explizite Berücksichtigung der "Rules of Origin" (RoO) kaum zutreffend erfolgen.

Nach einer Untersuchung von Estevadeordal ist festzustellen, dass die RoO gezielt und gemeinsam mit Zollreduzierungen als Instrument der Außenprotektion eingesetzt worden sind. Der Autor ermittelt einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Einsatz beider Instrumente: dort, wo die Zollprotektion hoch war und lange Anpassungsperioden für die interne Liberalisierung vereinbart worden sind, sind auch besonders restriktive RoO festgelegt worden (Estevadeordal, 1999, 9). Soweit NAFTA-externe Vorlieferanten durch die RoO ausgeschlossen oder im NAFTA-Territorium zu

²³ Im Bericht des Präsidenten für 1999 wird festgestellt auf Grund der Zollsenkungen zwischen den NAFTA-Staaten "... US firms have obtained more than an eight percentage point margin of preference compared to non-NAFTA competitors, while Mexican firms have obtained roughly a three percentage point margin of preference in the United States" (USTR, 2000, 172).

produzieren gezwungen werden, erhöht sich die Protektionswirkung der NAFTA gegenüber Drittstaaten, auch ohne dass es dafür einer Erhöhung der Zölle bedürfte.

Auch die Frage, ob sich die NAFTA-Staaten noch immer an das Postulat der Offenheit gegenüber neuen Mitgliedern halten, lässt sich zu Beginn des Jahres 2000 nicht mehr klar mit ja beantworten. Der bislang einzige offizielle Beitrittskandidat, Chile, wird schon seit mehreren Jahren hingehalten, weil es im US-Kongress keine Mehrheit für einen Beitritt des Landes gibt. Auch andere Formen der Erweiterung des Abkommens, die noch vor wenigen Jahren vor allem von den USA propagiert worden sind, sind inzwischen im US-Kongress gescheitert (Gleichstellungsabkommen mit den karibischen Staaten) oder werden von der Politik faktisch vernachlässigt (Free Trade of the Americas Initiative).²⁴

Als zentrale Ursache für diese Entwicklung gilt eine aktuelle Schwäche der US-Außenhandelspolitik, die durch die nahende Präsidentenwahl im Herbst 2000 noch akzentuiert wird. Erschwerend wirkt, dass diese aktuelle Schwäche nicht allein der Person des Präsidenten zugeschrieben werden darf. Vielmehr verbirgt sich dahinter ein fundamentaler Streit über die künftige Ausrichtung der US-Handelspolitik, der auch über das Wahljahr hinaus reichen könnte. In dieser Auseinandersetzung geht es im Kern um die Frage, ob die Außenhandelspolitik auch sachfremde Zielsetzungen wie den Umweltschutz und Arbeitsstandard verfolgen soll. Durch die "side agreements" ist diese Thematik bereits in den Vereinbarungen zu NAFTA verankert worden, und sie ist von den USA auch in die Verhandlungen zu einer neuen WTO-Runde eingebracht worden. Folgt man der Auffassung, dass die Forderung nach einer Verquickung der Handelspolitik mit Fragen der Arbeits- und Umweltstandards in erheblichem Maße protektionistische Züge aufweist, dann darf vermutet werden, dass sich die US-Außenhandelspolitik gerade anschickt, zentrale Positionen des diskriminierungsfreien, multilateralen Freihandelskonzepts in Frage zu stellen. Genau dieses Problem steht im Kongress zur Diskussion. Solange es nicht entschieden ist, darf von den USA ein klares Bekenntnis zu einem unkonditionierten und liberalen Welthandel nicht erwartet werden. Darunter leiden inzwischen auch frühere Initiativen zur Erweiterung und Vertiefung der NAFTA.

²⁴ Offiziell wird das Ziel der Schaffung einer FTAA bis zum Jahre 2005 allerdings noch immer propagiert (vgl. USTR, 2000, a. a. o., 167 ff).

Kanada und Mexiko haben das Zögern der USA bei der Weiterentwicklung von NAFTA zum Anlass genommen, Freihandels- und Kooperationsabkommen auf bilateraler Basis separat abzuschließen. So verfügen beide Staaten inzwischen über eine bilaterale Freihandelszone mit Chile, dessen NAFTA-Antrag am Widerstand der USA gescheitert ist. Kanada hat darüber hinaus vielfältige andere Aktivitäten entwickelt, die Handel und Investitionen in Lateinamerika und der Karibik auf eine sichere Grundlage stellen sollen. So wurden seit 1998 je ein "Trade and Investment Cooperation Arrangement" mit dem MERCOSUR und der Andean Community abgeschlossen, je ein "Memorandum of Understanding on Trade and Investment" mit Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua und acht "Reciprocal Foreign Investment Protection Agreements (FIPAs), 13 weitere werden gerade verhandelt. Die meisten dieser FIPAs wenden die Investitionsvereinbarungen der NAFTA-Staaten auch auf diese Länder an.²⁵

Tabelle 14

**Bilaterale und regionale Freihandelsabkommen
Mexikos außerhalb der NAFTA**

Regional	Bilateral
1995: Grupo de los Tres (Mexiko, Kolumbien, Venezuela)	1995: Costa Rica, Bolivien 1998: Chile, Nicaragua
In Verhandlung: Grupo del Norte (Mexiko, El Salvador, Guatemala, Honduras)	In Verhandlung: Belize, Ecuador, Panama, Peru, Trinidad und Tobago
Mexiko – Europäische Union (ab Juli 2000)	

Quelle: Breuer, S. (1999), Standort Mexiko nicht nur im NAFTA-Rahmen interessant, Bfai, Büro Mexiko.

Auch Mexiko hat unter Nutzung der in den NAFTA-Verhandlungen erworbenen Kenntnisse über die Techniken der internationalen Handelsverhandlungen gezielt bilaterale Handelsvereinbarungen außerhalb der NAFTA abgeschlossen und war

dabei besonders aktiv. In der Übersicht (*Tabelle 14*) sind die bereits abgeschlossenen und die derzeit verhandelten Verträge zusammengefasst. Es wird ersichtlich, dass Mexiko seine südlichen Nachbarn mit einem Netz von regionalen und bilateralen Verträgen überzieht und darüber hinaus auch mit überseeischen Staaten in Kontakt steht. Zum 1. Juli 2000 wird das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union in Kraft treten.

Soweit es um Lateinamerika geht, ist von besonderem Interesse, dass sich die von Mexiko ausgehandelten Abkommen meist mit Verträgen überschneiden, die die Partnerländer in der Region bereits mit anderen Staaten vereinbart haben. So sind die Partner der "Grupo de los Tres" (Kolumbien und Venezuela) gleichzeitig Mitglieder der Andean Community, der auch Peru, Bolivien und Ecuador angehören. Mit diesen wiederum hat Mexiko separate Abkommen abgeschlossen (Bolivien) oder handelt sie gerade aus (Peru, Ecuador). Die "Grupo del Norte" repräsentiert eine Teilmenge des zentralamerikanischen gemeinsamen Marktes (CACM). Israel schließlich unterhält bereits seit vielen Jahren ein Freihandelsabkommen mit den USA, und Japan ist zusammen mit Mexiko Mitglied in der APEC.

Diese Entwicklung regionaler und bilateraler Abkommen trägt offensichtlich Züge einer Fragmentierung des internationalen Handels in Amerika und steht damit ebenfalls im Widerspruch zu der These, dass NAFTA ein Wegbereiter des multilateralen Freihandels werden könnte. Besonders deutlich wird dies, wenn die Zielsetzung der mexikanischen Regierung bei der Aushandlung neuer Verträge beachtet wird. So wird in Mexiko als Beleg für die erfolgreiche Handelspolitik (Integrationspolitik) hervorgehoben, dass im Handel mit allen bilateral und regional verbundenen Handelspartnern Handelsbilanzüberschüsse erzielt werden. Betrachtet man die Verträge genauer, dann wird deutlich, wie dieses Ergebnis erzielt wird. Die Freihandelsverträge gelten in der Regel nicht für die gesamte Palette handelbarer Güter. Vielmehr sind Ausnahmereiche definiert, die generell von der Liberalisierung ausgeschlossen bleiben oder erst über lange Anpassungsperioden an den Freihandel herangeführt werden sollen. Es liegt auf der Hand, dass Mexiko (und seine Handelspartner) in den bilateralen Verträgen jeweils gezielt diejenigen Bereiche herausnehmen, die eine

²⁵ Vgl. zu diesen Ausführungen: House of Commons, Canada, 1999, 13 ff.

unbequeme Konkurrenz aus dem Partnerland befürchten lassen. Damit aber verstoßen diese Verträge gegen Artikel 24 des GATT-Vertrags, der diese Art unvollständiger regionaler Freihandelszonen ächtet, um die Segmentierung der Märkte durch die Hintertür zu unterbinden.

Neben den negativen Allokationswirkungen leistet der neue Bilateralismus in Lateinamerika²⁶ der Konstruktion eines komplexen Systems der Außenhandelsverwaltung und -überwachung und damit einer zunehmenden Bürokratisierung in den internationalen Handelsbeziehungen Vorschub. Das bilaterale (regionale) System muss nicht nur die länderspezifisch ausgerichteten Zölle und Vorschriften unter Kontrolle halten. Es muss auch dafür sorgen, dass die in Freihandelszonen unvermeidbaren Ursprungsregeln beachtet werden. Für jede einzelne Freihandelszone müssen spezifische Ursprungsregeln definiert und überwacht werden. Bereits bei der Diskussion von NAFTA ist auf die Protektionswirkung solcher Regeln (Automobilbau, Textil und Bekleidung) hingewiesen worden. Für ein differenziertes System unterschiedlicher Freihandelszonen potenziert sich die Regulierungsaufgabe und die Transparenz der Handelsbeziehungen muss auf Dauer auf der Strecke bleiben.²⁷

Zusammenfassend lässt sich mithin feststellen, dass die Gründung der NAFTA bereits eine erkennbare Entwicklung in Richtung auf Bilateralismus und unkoordinierte Regionenbildung eingeleitet hat. Zu dieser Entwicklung trägt nicht zuletzt die Tatsache bei, dass die USA selbst in den letzten Jahren ein schlüssiges außenhandelspolitisches Konzept haben vermissen lassen. Mit der Verweigerung des "fast track" Mandats für die Administration Clinton haben sie zudem ihre Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Sie haben damit das Heft bei der Weiterentwicklung der NAFTA aus der Hand gegeben und bilateralen Alleingängen der NAFTA-Partner Vorschub geleistet. Diese Alleingänge haben die Selektivität und Intransparenz der regionalen Handelsbeziehungen erhöht und die Aussichten auf einen Abbau diskriminierender Handelspraktiken verringert.

²⁶ Es lässt sich zeigen, dass ähnliche Verflechtungen und Überlagerungen bilateraler Abkommen auch in Südamerika vorherrschen.

²⁷ Über die Komplexität des NAFTA-Systems der RoO informiert Estevadeordal, a. a. o., 6 ff.

5. Schlussbetrachtung

In der vorliegenden Arbeit ist untersucht worden, wie sich die NAFTA nach sechs Jahren entwickelt hat. Intern zeichnen sich bereits wichtige Veränderungen der Märkte ab, die durch den inzwischen nahezu von Zollschränken befreiten Handel zwischen den Partnerländern mitbestimmt werden. Zwischen Kanada und den USA ist dieser Prozess schon seit längerer Zeit im Gange. Durch die NAFTA ist mit Mexiko ein wichtiger neuer Partner hinzu gekommen. Der Beitritt Mexikos eröffnet ein Spezialisierungspotential, das stärker an den Faktorproportionen ausgerichtet ist. Insbesondere zwischen den USA und Mexiko wird dieses Potential bereits erkennbar genutzt, aber auch die ökonomischen Verflechtungen Mexikos mit Kanada haben zugenommen.

Im Mittelpunkt dieser Nord-Süd-Spezialisierung stehen die Textil- und Bekleidungsindustrie, die elektrische und elektronische Industrie und der Automobilbau. Besonders deutlich tritt die zunehmende Spezialisierung der mexikanischen Industrie auf die komparativen Vorteile im Bereich arbeitsintensiver Fertigungsschritte in den Maquiladora-Industrien zutage. In diesem Bereich wird auch eine zunehmende sektorale Differenzierung sichtbar.

Die ersten sechs Jahre der NAFTA standen im Zeichen einer sehr dynamischen Wachstumsentwicklung in den USA. Davon konnten auch die Partnerstaaten profitieren. Die rasche Erholung Mexikos nach der hausgemachten Tequila-Krise dürfte ebenfalls durch die NAFTA positiv beeinflusst worden sein.

Auf dem Gebiet der Direktinvestitionen, die für die positiven Effekte der NAFTA auf Mexiko im Wesentlichen verantwortlich gemacht werden, ist ebenfalls eine deutliche Belebung nach 1995 festgestellt worden. Die NAFTA-interne Handelsverflechtung wird daher inzwischen durch eine ebenfalls zunehmende Produktionsverflechtung ergänzt. Wiederum gilt, dass dieser Prozess zwischen Kanada und den USA bereits weiter voran geschritten ist als zwischen den beiden Industrieländern und Mexiko.

Trotz dieser positiven Entwicklung ist die NAFTA in den USA nach wie vor umstritten. Offenbar gelingt es dort bestimmten gesellschaftlichen Gruppen, (vermeintlich) negative Aspekte des Integrationsprozesses publikumswirksam zu inszenieren. So wer-

den insbesondere Fragen der Umweltpolitik (etwa die besonderen Belastungen entlang der mexikanischen Grenze) und der Arbeitsstandards (als angeblich unverzichtbare Voraussetzung für fairen Wettbewerb) kontrovers diskutiert. Sie scheinen die öffentliche Meinung zunehmend zu beeindrucken und gegen NAFTA (und Freihandel überhaupt) einzunehmen (Preuße, 2000). Hinzu kommt, dass NAFTA von den amerikanischen Regierungen als Wundermittel gegen die Migration mexikanischer Arbeiter hoch stilisiert worden ist, ohne klarzustellen, dass sich eine solche Auswirkung des Abkommens allenfalls sehr langfristig und als Folge eines anhaltenden, aufholenden Wachstumsprozesses in Mexiko ergeben könnte.

Besonders kritisch ist im Vorfeld der Gründung der NAFTA das Verhältnis zu Drittstaaten diskutiert worden. Derzeit gibt es noch keine eindeutige Antwort auf die Frage, wie offen die drei Staaten gegenüber Außenstehenden bleiben werden. Gleichwohl sind einige Warnzeichen nicht zu übersehen. Die derzeitige handelspolitische Situation in den USA weist auf eine härtere Haltung in multilateralen Handelsfragen hin. Insbesondere belastet die Diskussion um Arbeits- und Umweltstandards das Verhältnis zu den Entwicklungsländern und damit auch zu den potentiellen lateinamerikanischen Partnern in einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (FTAA).

Kanada und Mexiko haben inzwischen ihre bilateralen Handelsbeziehungen gegenüber Drittstaaten ausgebaut und tragen damit ebenso zu einer Erschwernis der multilateralen Verhandlungen bei. Mexiko hat darüber hinaus seine Zollsätze gegenüber Drittstaaten seit 1994 kräftig erhöht.

Ob es der NAFTA gelingt, diese Entwicklungen zu stoppen und sich dauerhaft als offenes regionales Abkommen zu profilieren, ist derzeit nur schwer abzuschätzen.

Literaturverzeichnis

- Bergsten, F. (1997)*, Open Regionalism, in: *The World Economy*, 20, 545-566
- Bhagwati, J. N. (1991)*, *The World Trading System at Risk*, Princeton
- Bhagwati, J. N. and A. Panagariya (eds.) (1996)*, *Free Trade Area or Free Trade? The Economics of Preferential Trading Agreements*, Washington D.C.
- Bhagwati, J. N., D. Greenaway and A. Panagariya (1998)*, Trading Preferentially: Theory and Policy, in: *Economic Journal*, 108, July, 1128-1148
- Breuer, S. (1999)*, NAFTA konzentriert mexikanischen Handel auf die USA, *Bfai*, Dezember
- Brown, D. K., A. V. Deardorff and R. M. Stern (1992)*, A North American Free Trade Agreement: Analytical Issues and a Computational Assessment, in: *The World Economy*, 15, 1, 11-29
- Carrera, O. (1999)*, NAFTA at five, in: *Business Mexico*, February, 28-37
- Coffey, P. et al. (1999)*, NAFTA - Past, Present and Future, *International Handbooks on Economic Integration*, Kluwer, Boston, Dordrecht, London
- Dinopoulos, E. and M. E. Kreinin (1988)*, Effects of the U.S.-Japan Auto VER on European Prices and U.S. Welfare, in: *The Review of Economics and Statistics*, 70, 3, August, 484-491
- Estevadeordal, A. (1999)*, Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA, *Intal*, Working Paper 3, June
- Ethier, W. (1998)*, The New Regionalism, in: *Economic Journal*, 108, July, 1149-1161
- Feenstra, R. C. (1988)*, Quality Change under Trade Restraints in Japanese Autos, in: *Quarterly Journal of Economics*, 103, 131-146
- Frankel, J. A. (1997)*, *Regional Trading Blocks*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Greenaway, D. and R. C. Hine (1991)*, Intra-Industry Specialization, Trade Expansion and Adjustment in the European Economic Space, in: *Journal of Common Market Studies*, V. XXXIV, 6, Dec., 603-622
- Hart, M. (1994)*, *Doing the Right Thing: Regional Integration and the Multilateral Trade Regime*, Centre for Trade Policy and Law, Ottawa
- Hinojosa-Ojeda, R. and S. Robinson (1992)*, Labor Issues in a North American Free Trade Area, in: *North American Free Trade. Assessing the Impact*, ed. by Lustig, N., B. P. Bosworth and R. Z. Lawrence, Washington D.C., 69-108

- House of Commons, Canada (1999)*, The Free Trade Areas of the Americas: Towards a Hemispheric Agreement in the Canadian Interest. First Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade and of the Subcommittee on International Trade, Trade Disputes and Investments, October
- Hufbauer, G. C. and J. J. Schott (1993)*, NAFTA: An Assessment, Rev. Edition, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Kornis, M. (2000)*, Delayed Implementation of NAFTA Provision to open U.S. Roads to Mexican Trucks, in: US ITC, International Economic Review, February/March, 5-6
- Lange, J. (1998)*, Die politische Ökonomie des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA: erwartete wirtschaftliche Auswirkungen, Interessengruppen und der handelspolitische Entscheidungsprozess, Frankfurt/M.
- McCosh, D. (1999)*, El Financiero Internacional Edition, 3. Januar
- Mena, R. (1999)*, Weak Public Support for NAFTA even during Boom, The News, 10, February
- Preuße, H. G. (2000)*, Entwicklungen in der US-amerikanischen Außenhandelspolitik seit der Gründung der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA), Tübinger Diskussionsbeitrag Nr. 182, März
- Ries, C. (1995)*, NAFTA in the Global Trading System, in: Regionale Blockbildung in der Weltwirtschaft, Dialogseminar Blaubeuren, Abschlussbericht, 131-154
- Riley, R. (1999)*, NAFTA: The US Perspective, in: Coffey, P. et al., NAFTA - Past, Present and Future, International Handbooks on Economic Integration, Kluver, Boston, Dordrecht, London, 113-168
- Senti, R. (1996)*, NAFTA, Nordamerikanische Freihandelszone, Zürich
- Soloaga, J. and A. L. Winters (1999)*, How has Regionalism in the 1990s Affected Trade? The World Bank, Policy Research Working Paper 2156, August
- US ITC (1997)*, US International Trade Commission, Study on the Operation and Effect of the North American Free Trade Agreement, Washington D. C.
- US ITC (1999a)*, Industry and Trade Summary, Apparel, Publication 3169, March, Washington D.C.
- US ITC (1999b)*, Shifts in US Merchandise Trade in 1998, Investigation No. 332-345, Publication 3220, August, Washington D.C.
- USDC (1998)*, U.S. Department of Commerce, Fourth Annual Report to Congress. Impact of the North American Free Trade Agreement on U.S. Automotive Exports to Mexico (and on Imports from Mexico), July

USTR (1999), United States Trade Representative, 1999 Trade Policy Agenda and 1998 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program

USTR (2000), The President's 1999 Annual Report on the Trade Agreements Program, March, Washington D.C.

Yeats, A. (1989), Developing Countries' Exports of Manufactures: Past and Future Implications of Shifting Patterns of Comparative Advantage, in: *the Developing Economics*, 27, 2, 109-145

Winters, A. L. (1999), Regionalism vs. Multilateralism, in: Baldwin, R. E. et al. (eds.) (1999), *Market Integration, Regionalism and Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 7-52