

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Amerika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Georg Scheerer

Zehn Jahre NAFTA

Bilanz und Perspektiven

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

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Inhalt

1. Einleitung.....	3
2. Grundzüge des NAFTA-Abkommens	3
Historischer Kontext der Handelsliberalisierung im nordamerikanischen Raum	4
NAFTA in Zahlen.....	5
3. Nicht-tarifäre Wirkungen.....	9
4. Entwicklungstendenzen unter NAFTA.....	10
Auswirkungen der NAFTA auf Produktionsstruktur und Beschäftigung.....	11
Neue Herausforderungen für Mexiko	12
5. Fazit und Ausblick.....	13
Vertiefung der Integration	13
Neue politische Prioritäten	14
NAFTA als Handelspartner der europäischen/deutschen Wirtschaft	14

1. Einleitung

Vor 10 Jahren, am 1.1.1994, trat das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA), begleitet von hohen Erwartungen wie von reichlich Skepsis, in Kraft. Insbesondere in den USA war die öffentliche Meinung stark polarisiert – nicht zuletzt noch eine Folgewirkung des Präsidentschaftswahlkampfes 1992, in dem vor allem Ross Perot mit seinem Szenario vom „*giant sucking sound*“ – eine Metapher für die Abwanderung US-amerikanischer Arbeitsplätze nach Mexiko – punkten wollte. Die Befürworter des Abkommens setzten auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze und eine Steigerung des Lebensstandards in allen Mitgliedsstaaten durch neue Exportchancen. Verbunden hiermit war die Hoffnung, daß so der Strom illegaler Einwanderer aus Mexiko in die USA zurückgehen würde. Die Kritiker befürchteten Jobverluste durch die Verlagerung einfacher Tätigkeiten aus den USA und Kanada nach Mexiko, sinkende Einkommen und eine Angleichung der Arbeits- und Umweltstandards nach unten. 10 Jahre später hat sich gezeigt, daß keines dieser Szenarien die tatsächliche Entwicklung abbilden konnte - nicht, weil die prognostizierten Effekte nicht teilweise eingetreten wären - Handel, Direktinvestitionen und Wirtschaftsleistung sind in den letzten 10 Jahren enorm gestiegen -, sondern weil die Auswirkungen der NAFTA auf die Arbeitsmärkte, Löhne und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in ihrer Bedeutung hinter anderen Einflußgrößen zurücktreten. Der US-amerikanische Konjunkturzyklus, die mexikanische Währungskrise von 1994/1995 und der voranschreitende Prozeß der Globalisierung der Weltwirtschaft sind beispielsweise weitere dominante Faktoren, welche die Entwicklung des Handels und der Direktinvestitionen im NAFTA-Raum beeinflusst haben. Die Entwicklung in den drei Staaten des Abkommens folgt letztlich einem nicht von der NAFTA als primärer Bestimmgröße abhängigen Verlaufsmuster, doch ohne die NAFTA wäre der Handels- und Investitionsboom dort weitaus schwächer ausgefallen. Die Relevanz des NAFTA-Abkommens erschließt sich leichter, versteht man es das Wachstum des Handels und des Wirtschaftsprodukts in erster Linie verstärkend denn bedingend. Die wichtigste Folgewirkung des Inkrafttretens der NAFTA ist die Beschleunigung des Strukturwandels des nordamerikanischen Produktionssektors, sowohl was den Agrarbereich wie auch den industriellen Fertigungssektor angeht. Im Agrarsektor haben sich durch veränderte Wettbewerbsbedingungen die Marktchancen für viele mexikanische Bauern verschlechtert und für US-amerikanische Landwirte zum Teil enorm verbessert. Innerhalb des Industriesektors verfestigte sich die Neugliederung der intra- und interindustriellen Produktionsstruktur, die sich bereits vor dem Inkrafttreten der NAFTA abzeichnete. Arbeitsintensive Produktionsschritte in den Massenfertigungsindustrien wurden nach Mexiko verlagert, was die Funktion der dortigen Maquiladora-Betriebe als verlängerte Werkbank der US-Industrie weiter zementierte. Durch beide Effekte ergeben sich konkrete Beschäftigungswirkungen, für einige Beschäftigtengruppen, beispielsweise für die in den USA mit einfachen Tätigkeiten im produzierenden Gewerbe betrauten Arbeitnehmer, mit negativem Vorzeichen. In der Summe wurden entgegen den optimistischen Prognosen der Befürworter des NAFTA-Zusammenschlusses weder in den USA noch in Mexiko Arbeitsplätze in nennenswerter Zahl geschaffen. Auch die erhofften Wohlstandseffekte für die Armen sind nicht eingetroffen, noch konnte die NAFTA die illegale Migration aus Mexiko in die USA verringern.

2. Grundzüge des NAFTA-Abkommens

Das *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) wurde im Herbst 1992 unterzeichnet und trat zum 1.1.1994 in Kraft. Bei dieser zwischen den USA, Mexiko und Kanada geschlossenen Vereinbarung handelt es sich nicht – wie z.B. bei der EU – um eine Zollunion, sondern um ein Präferenzhandelsabkommen, d.h. eine Freihandelszone, die den freien Verkehr für Güter, Dienstleistungen und Kapital umfaßt. Der vorgesehene Abbau von Handelsbarrieren und Zöllen soll bis spätestens zum Jahr 2008 erreicht sein. Für die meisten Güter sind die Märkte bereits in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens vollständig liberalisiert worden. Im Moment

gibt es noch temporäre Restriktionen bei einigen Agrarprodukten, bzw. ganzjährige Quoten beim Import von Mais und Bohnen nach Mexiko (die aber meist nicht angewendet werden) sowie von Zucker in die USA. Nicht zum Umfang des Abkommens gehört die Freizügigkeit von Arbeitskräften innerhalb des Wirtschaftsraumes NAFTA. Dies ist insbesondere Befürchtungen geschuldet, vollständige Freizügigkeit im NAFTA-Raum könnte eine Zuzugswelle von Immigranten aus Mexiko in die USA nach sich ziehen.

Die NAFTA geht insofern über ein reines Freihandelsabkommen hinaus, als daß auch vertragliche Vereinbarungen zu grenzüberschreitenden Dienstleistungen, inklusive Finanzdienstleistungen, im Energiesektor, zum Schutz geistiger Eigentumsrechte und zur Regelung des öffentlichen Beschaffungswesens getroffen wurden. Es existiert auch ein Streitschlichtungsverfahren, das von der paritätisch besetzten Freihandelskommission durchgeführt wird. Auf Betreiben der Regierung Clinton, welche die NAFTA-Verhandlungen von der Regierung Bush Senior 1992 kurz vor dem Abschluß stehend übernahm, wurden noch zwei Zusatzabkommen bezüglich Umwelt und Arbeitsstandards in das Abkommen mit aufgenommen.

Aufgrund der schieren Größe der Wirtschaft der USA ist die NAFTA eigentlich die Summe zweier bilateraler Freihandelsabkommen, zwischen den USA und Mexiko sowie den USA und Kanada (*dual bilateralism*). Dies spiegelt sich auch in der historischen Entwicklung der Handelsliberalisierung im nordamerikanischen Raum. In gewisser Weise kann man sagen, daß die NAFTA lediglich das bereits seit 1989 bestehende Freihandelsabkommen zwischen den USA und Kanada auf Mexiko ausgedehnt hat.

Historischer Kontext der Handelsliberalisierung im nordamerikanischen Raum

Die Liberalisierung der Handelsbeziehungen zwischen den USA und Kanada war schon vor Unterzeichnung des NAFTA-Abkommens weit vorangeschritten. Seit 1989 waren die beiden Länder handelspolitisch eng in der kanadisch-amerikanischen Freihandelszone (CUSFTA) miteinander verknüpft.

Die Initialzündung zur Öffnung der mexikanischen Wirtschaft markierte der Beitritt Mexikos zum GATT im Jahre 1986. Folglich setzte ab diesem Zeitpunkt auch eine Liberalisierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Mexiko und den USA ein, und es kam vermehrt zur Errichtung von Maquiladora-Fabriken. Das Maquiladora-Programm Mexikos war ins Leben gerufen worden, als die USA 1964 eine Regelung strichen, nach der seit dem Zweiten Weltkrieg mexikanische Landarbeiter saisonal Arbeit in den USA nachgehen konnten. Für die vom Wegfall dieser Beschäftigungsmöglichkeit betroffenen *braceros* sollte ein Ersatz an Arbeitsplätzen geschaffen werden. Maquiladoras sind Produktionsbetriebe, denen der mexikanische Staat schon lange vor Gründung der NAFTA Sonderbedingungen bezüglich des Anteils von ausländischem Kapital am Betriebsvermögen sowie in Bezug auf die Staatsbürgerschaft des Managements einräumt, und bei denen erleichterte Zollvorschriften für die Einfuhr von Zwischenprodukten zur Anwendung kommen, die zur Herstellung von Gütern verwendet werden, die für den Export bestimmt sind. Seit Inkrafttreten einer Verordnung für die Maquiladora-Industrie Anfang 1990 herrscht für Importe von Gütern zur Herstellung von Produkten für den Reexport in die USA in den Maquiladoras völlige Zollfreiheit. Mit der Verordnung wurden die Liberalisierungsanstrengungen, die seit Mitte der achtziger Jahre die mexikanische Wirtschaft dem Welthandel öffnen sollen, fixiert.

Aber auch andere Bestimmungen sorgten bereits in den Jahren vor Inkrafttretens des NAFTA-Abkommens für Erleichterungen im Handel zwischen den USA und Mexiko. Bereits seit 1974 konnte Mexiko bestimmte Güter unter dem GSP (*Generalised System of Preferences*)-Programm, einer Art Handelsvergünstigung für Entwicklungsländer, zollfrei in die USA einführen. Für eine weitere Gruppe von Gütern galten reduzierte Zollsätze unter den *production-sharing provisions* des US- Zollregimes, die besagen, daß beim Import dieser Güter in die USA auf den Mehrwertanteil von aus den USA stammenden für die Produktion verwendeten Zwischengütern kein Zoll entrichtet werden muß. 1993 war bereits wertmäßig die Hälfte des mexikanischen Exportvolumens in die USA zollfrei gestellt.

Auch Mexiko gewährte erleichterte Zugangsbedingungen zu seinen Märkten. Von 1986 auf 1987 sank der durchschnittliche Zollsatz von 23% auf 11%. Des weiteren öffnete Mexiko den Zugang zu seinen Märkten durch die Einführung von Meistbegünstigungsklauseln und der Abschaffung von quantitativen Restriktionen auf Importe.

1990 ergriff der damalige mexikanische Präsident Carlos Salinas de Gortari die Initiative und schlug eine

weitere Liberalisierung der Handelsbeziehungen zu den USA vor. Da die USA gerade erst mit Kanada eine gemeinsame Freihandelszone geschaffen hatten, war schnell klar, daß jegliche Anstrengung in diese Richtung auch Kanada mit einschließen mußte. Salinas de Gortaris Initiative führte schließlich zur Aufnahme von Verhandlungen über eine nordamerikanische Freihandelszone. Die Erwartungen, die an den Abschluß des NAFTA-Abkommens geknüpft wurden, waren weitreichend. Vorteile sollten sich aus der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der US-Wirtschaft durch die Auslagerung arbeitsintensiver Produktionsvorgänge nach Mexiko ergeben. Und auch für Mexikos Wettbewerbsfähigkeit sollten sich daraus Vorteile ergeben, indem durch so induzierte Investitionen Effizienz und Produktivität des mexikanischen Produktionssektors steigen. Man erhoffte sich eine Ausweitung der Produktion und die Schaffung neuer Arbeitsplätze, und daraus resultierend eine Steigerung des allgemeinen Lebensstandards. Als Folge der Verbesserung des Lebensstandards der mexikanischen Bevölkerung sollten sich die Exportchancen für die US-Wirtschaft erhöhen, vor allem für Konsumgüter. Gleichzeitig sollte die durch die mit dem Beitritt Mexikos in eine nordamerikanische Freihandelszone erwartete Verringerung des Wohlstandsgefälles zur Eindämmung des Migrationsstroms aus Mexiko in die USA beitragen.

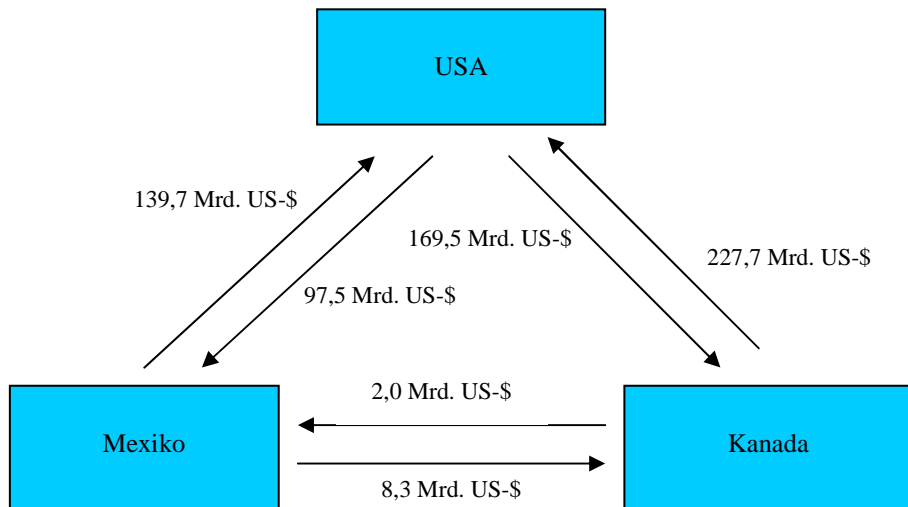
Der Abschluß des NAFTA-Abkommens war in allen drei beteiligten Staaten nicht unumstritten. Häufig gehörte Kritikpunkte waren die Sorge um den Verlust von Arbeitsplätzen (Ross Perots „*giant sucking sound*“) und die Befürchtung, daß das Gegenteil eines *Trickle-Down*-Effektes eintreten würde, nämlich eine Abwärtsspirale bei den Löhnen und ein „*race to the bottom*“ bei den Umweltschutzstandards einsetzen würde.

NAFTA in Zahlen

Das Bruttosozialprodukt des NAFTA-Raumes betrug 2003 12,3 Bill. US-Dollar, ein Anstieg gegenüber 1993 um 64% (BSP 1993: 7,5 Bill. US-Dollar).¹ Die mit dem Anstieg verbundene zunehmende Integration der Handels- und Investitionsbeziehungen innerhalb der NAFTA vernahm keineswegs einen geraden Verlauf. Vielmehr sind mehrere Phasen der Entwicklung zu unterscheiden, die jeweils vom temporären Erstarken spezifischer Einflußfaktoren auf den Handel zwischen den drei Teilnehmerländern gekennzeichnet sind. Die Phase kurz nach der NAFTA-Gründung wurde von einer Währungskrise des mexikanischen Peso geprägt, die mit einer drastischen Abwertung des Peso Ende 1994 begann, welche die mexikanische Wirtschaft anfänglich hart traf. Diese Krise hielt durch das Jahr 1995 an. Ausgelöst durch die mit der Abwertung verbundene Verbilligung mexikanischer Exportgüter kam es aber in den folgenden Jahren zu einem Boom in der mexikanischen Exportindustrie, insbesondere im Maquiladora-Sektor. Exporte von Produkten, die in den Maquiladoras hergestellt wurden, machten im Jahr 2000 etwa die Hälfte der mexikanischen Exporte von gewerblichen Gütern aus. Das Bruttosozialprodukt stieg in den Jahren 1996-2000 jährlich um durchschnittlich 5,4%. Der dann folgende konjunkturelle Einbruch im Jahr 2001 in den USA wirkte sich auch auf Mexiko aus und geschah zu einer Zeit als die Wettbewerbsfähigkeit der mexikanischen Wirtschaft am Abnehmen war, da zwischen Oktober 1998 und März 2002 der Peso gegenüber dem Dollar wieder anstieg (während der Dollar gegenüber den Währungen einiger asiatischen Staaten aufwertete). Auch der mexikanische Konjunkturverlauf erhielt eine kräftige Delle (BSP-Wachstum in den Jahren 2001 bis 2003: -0,1%, 0,7%, 1,3% gegenüber durchschnittlich 5,4% seit 1996). Seit der Dollar gegenüber dem Peso seit März 2002 wieder an Wert gewinnt, und mit dem Anziehen der US-Konjunktur in den zurückliegenden Quartalen, hat sich die Lage für die mexikanische Wirtschaft jedoch wieder deutlich gebessert.

¹ Die hier und im folgenden verwendeten Zahlen wurden statistischen Handbüchern und Online-Datenbanken internationaler Organisationen (Weltbank, IWF, UNCTAD) sowie von US-Regierungsbehörden (Bureau of Economic Analysis (Department of Commerce), USAID) entnommen.

Schaubild 1: Bilateraler Handel 2003



Quelle: IMF-DOTS

Das NAFTA-Abkommen hat vor allem den zwischenstaatlichen Handel mit gewerblichen Gütern befördert (Schaubild 1 zeigt eine aufgeschlüsselte Darstellung der Handelsströme).

Der Handel zwischen den Partnerländern ist seit 1993 von 299,0 Mrd. auf 644,6 Mrd. US-Dollar in 2003 angewachsen, ein Zuwachs um 116% (Tabelle 1).

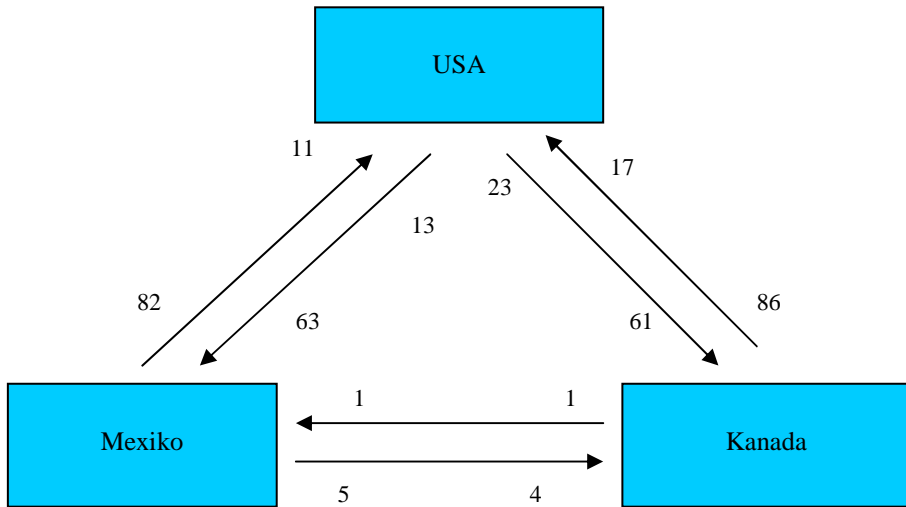
Tabelle 1: NAFTA Intra-Blockhandel in Mrd. US-Dollar

Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
NAFTA gesamt	299,0	350,6	386,9	427,3	484,4	511,3	563,3	655,4	625,9	616,2	644,6
USA - Mexiko	82,4	101,2	109,1	130,9	158,5	175,1	195,9	243,8	234,3	233,7	237,2
USA - Kanada	213,8	246,2	274,3	292,3	321,6	332,2	361,8	403,8	383,9	374,8	397,1

Quelle: IMF DOTS

Dabei kann die beobachtete positive Entwicklung des Handels innerhalb der NAFTA vor allem auf den prozentual stark gewachsenen Handel zwischen Mexiko und den USA zurückgeführt werden (188%). Der Anteil des mexikanisch-kanadischen Handels am Gesamthandelsvolumen innerhalb der NAFTA blieb verschwindend gering, und der Handel zwischen den USA und Kanada wuchs – wie im Vorfeld auch nicht anders erwartet – langsamer als der Gesamttrend (86%), da die Handelsbeziehungen zwischen diesen beiden Ländern schon davor eng gewesen waren. Die bilateralen Handelsbeziehungen sind insgesamt von einer hohen Abhängigkeit Mexikos und Kanada von den USA gekennzeichnet (Schaubild 2).

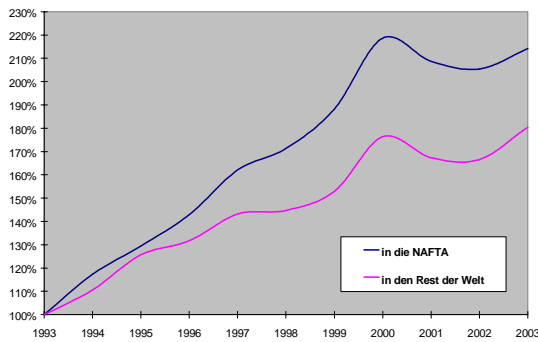
Schaubild 2: Bilateraler Handel 2003 in % der jeweiligen Exporte und Importe



Quelle: IMF-DOTS

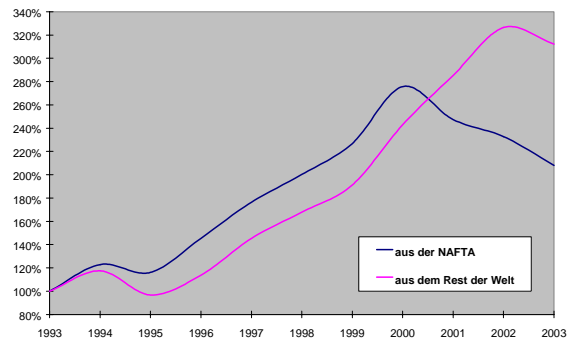
Im Zeitraum seit Anfang 1994 ist der Handel der USA mit den NAFTA-Partnerstaaten, vor allem mit Mexiko, weit stärker gestiegen als mit dem Rest der Welt (Schaubild 3). Dies gilt auch für Mexiko bis ins Jahr 2001. Seit-her steigt der Handel mit dem Rest der Welt schneller. Dies liegt vor allem an den Importzahlen (Schaubild 4). Diese Entwicklung erklärt sich aus dem konjunkturellen Einbruch in den USA und steigenden Importen aus Asien und Europa.

Schaubild 3: Entwicklung des Außenhandels der USA im Vergleich zu 1993 (=100%)



Quelle: IMF DOTS

Schaubild 4: Entwicklung der mexikanischen Importe im Vergleich zu 1993 (=100%)



Quelle: IMF DOTS

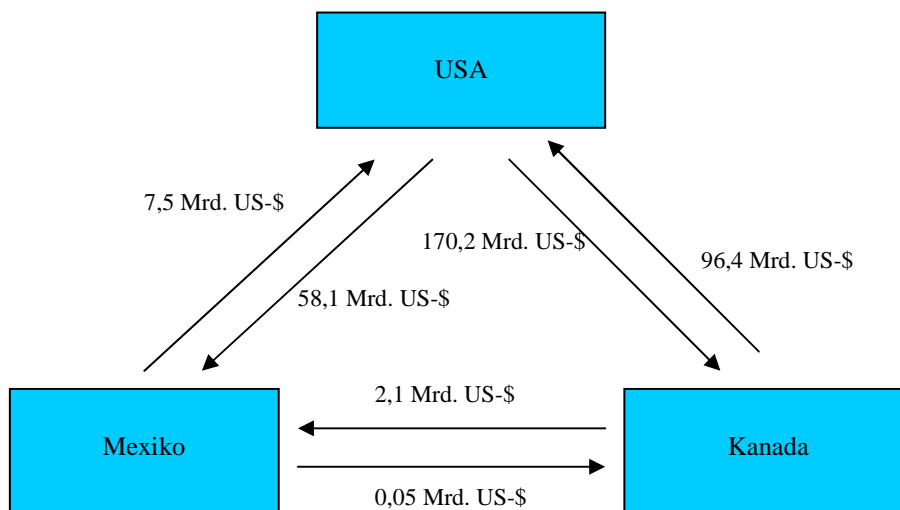
Sowohl in Mexiko wie in Kanada ist die Summe der Zuflüsse an Direktinvestitionen im Zeitraum 1994 bis 2003 gegenüber dem Vergleichszeitraum 1984-1993 sprunghaft angestiegen (um 389% in Mexiko und 322% in Kanada, in den USA lediglich um 233%), aber dieser steile Anstieg war Teil eines weltweiten Anstiegs der Direktinvestitionen (355%), d.h. die Zunahme des Bestands an Direktinvestitionen in Mexiko und Kanada entsprach von der Größenordnung her dem weltweiten Trend. So sind die Direktinvestitionen zwar in absoluten Zahlen stark gestiegen, wobei der Anstieg der Direktinvestitionen, die nach Kanada gingen, noch etwas steiler war als

bei denjenigen Geldern, die nach Mexiko flossen. Aber insgesamt hat sich der Anteil Mexikos und Kanadas an den ausländischen Direktinvestitionen der USA kaum verändert. Immerhin kann Mexiko einen großen Teil der ausländischen Direktinvestitionen anziehen, die im Karibikraum und in Lateinamerika getätigt werden, insbesondere aus den USA (2003 flossen 5,67 Mrd. US-Dollar von 13,17 Mrd. US-Dollar an US-Direktinvestitionen im gesamten Raum Karibik/Lateinamerika nach Mexiko, was 43,1% entspricht). Gemessen an der Erwartung bei Abschluß des NAFTA-Abkommens, daß gerade für Mexiko ein entscheidendes Wachstum-Momentum durch eine forcierte Zufuhr ausländischen Kapitals entstehen würde, sind die tatsächlich eingetretenen Entwicklungen jedoch hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

Auch bei der Betrachtung des Bestands an Direktinvestitionen zeigt sich, daß die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Mexiko und Kanada nur eine untergeordnete Rolle spielen (Schaubild 5).

Trotz des temporären konjunkturellen Einbruchs vor drei Jahren läßt sich feststellen, daß besonders Mexiko insgesamt von der Liberalisierung der Handelsbeziehungen profitierte: Die mexikanischen Erlöse aus dem Export von Waren und Dienstleistungen betragen 2003 24,8% des Bruttosozialprodukts gegenüber noch 12,8% im Jahre 1993, ein Anstieg um knapp 100%, und wuchsen in diesem Zeitraum in absoluten Zahlen von 51,8 Mrd. US-Dollar auf 155,4 Mrd. US-Dollar, ein Anstieg um 200%. Importe und Exporte Mexikos zusammengenommen stiegen von 123,7 Mrd. Dollar auf 325,3 Mrd. Das mexikanische BSP wuchs in den Jahren 1994-2003 im Durchschnitt jährlich real um knapp 2,7% (1986-1993: 2,3%) von 403,2 Mrd. Dollar in 1993 auf 626,1 Mrd. Dollar in 2003 und überholte damit in diesem Zeitraum sogar Brasilien als größte Volkswirtschaft Lateinamerikas. Diese Zahl relativiert sich aber etwas, berechnet man den Anstieg in einer Pro-Kopf-Betrachtung. Dann ergibt sich nur noch eine durchschnittliche Steigerungsrate von 1,1% pro Jahr (1986-1993: 0,2%).

Schaubild 5: Direktinvestitionen Bestand in 2002



Quelle: UNCTAD, US DoC - Bureau of Economic Analysis

Mexikos Wirtschaft ist wesentlich stärker mit der NAFTA verknüpft (der Handel mit den NAFTA-Partnern macht etwa drei Viertel des mexikanischen Gesamthandels aus (2003: 75,2%)) als die der USA (der Handel mit den NAFTA-Partnern macht nur etwa ein Drittel des US-Gesamthandels aus (2003: 31,3%)). Der hohe Anteil in Mexikos Handelsbilanz liegt insbesondere an der engen Bindung an die US-Wirtschaft. Mit den USA erwirtschaftet Mexiko inzwischen einen deutlichen Handelsüberschuß nachdem vor dem Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens dort noch ein leichtes Handelsdefizit verzeichnet wurde. Die Importe aus den USA stiegen in diesem Zeitraum um 209%, wohingegen Mexiko die Exporte in die USA um 295% steigern konnte. Dieses positive Bild trifft aber nicht auf den Agrarsektor zu. Hier ist das schon 1993 bestehende Handelsdefizit im gleichen

Zeitraum sogar noch weiter angestiegen. Insgesamt ist im Zeitraum von 1993 bis 2003 der Anteil des mexikanischen Handels mit den NAFTA-Partnern bis 1999 gewachsen (auf 82,7%) und sinkt seither wieder, ist 2003 sogar unter den Wert von 1993 gerutscht, was vor allem daran liegt, daß der Handelsanteil der USA am Gesamtvolumen des mexikanischen Außenhandels in den letzten 3 Jahren stark gesunken ist.

3. Nicht-tarifäre Wirkungen

Die NAFTA hatte also insbesondere was die Handelsbeziehungen zwischen den USA und Mexiko angeht für positive Impulse gesorgt. Einerseits hat sich direkt die Senkung der Zölle wachstumsfördernd ausgewirkt; unstrittig ist andererseits auch, daß die vermehrte Investitionstätigkeit den technischen Fortschritt in bestimmten Sektoren beschleunigte und daraus Produktivitätszuwächse resultierten. Seit Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens hat sich die Zeit für die Implementation technischer Neuerungen in Mexiko halbiert.

Darüber hinaus haben sich auch Handels- und Investitionseffekte durch indirekte Einflußfaktoren ergeben, beispielsweise spielten die Verminderung von Kosten durch *outsourcing*, skalenökonomische Effekte, die Abschaffung nicht-tarifärer Handelshemmnisse, die Einführung erleichterter Grenzabfertigungsprozeduren sowie die Reduktion von Unsicherheit in Bezug auf die Entwicklung der Handelspolitik und die weitere Verrechtlichung der Beziehungen durch die Implementierung eines Streitschlichtungsmechanismus eine wichtige Rolle. Gerade im Falle Mexikos trug die NAFTA zu einem Verstetigungsprozeß der Wirtschaftspolitik bei und sorgte so für eine größere Stabilität und Verlässlichkeit der mexikanischen Wirtschaftspolitik, was nicht zuletzt auch in Bezug auf Investitionssicherheit von Bedeutung ist. Viele Liberalisierungsmaßnahmen wurden durch die Regelungen im NAFTA-Abkommen fixiert und rechtlich verfestigt und so von kurzfristigen politischen Stimmungswechseln abgekoppelt. Sie sind dem Zugriff durch protektionistische Begehrlichkeiten oder durch handels- und investitionshemmende Maßnahmen aufgrund einer Rückkehr zu einer dezidiert binnenorientiert ausgerichteten Wirtschaftspolitik entzogen. Der Streitschlichtungsmechanismus kommt zum Einsatz bei Entscheidungen der nationalen Handelsbehörden, Strafzölle auf Produkte zu verhängen, deren Produktion oder Export subventioniert wird, sowie bei Unstimmigkeiten die Vereinbarkeit einer innerstaatlichen Regelung mit den Bestimmungen der NAFTA betreffend. Im NAFTA-Raum erfahren auch ausländische Direktinvestitionen und die daraus erzielten und für die Zukunft erwarteten Gewinne innerhalb der NAFTA einen besonderen Schutz durch den Streitschlichtungsmechanismus aus Kapitel 11 des Abkommens, der Firmen eine Klagemöglichkeit einräumt, bei der Entschädigungen für Verluste geltend gemacht werden können, die durch die Änderung von staatlichen Vorschriften und daraus resultierenden Gewinneinbußen entstehen. Darüber hinaus wurde die vorher in Mexiko und Kanada gängige Praxis abgeschafft, ausländische Direktinvestitionen an bestimmte Bedingungen bezüglich des Einsatzes von inländischen Ressourcen und des Transfers von Technologie zu knüpfen.

Des Weiteren stellen die im NAFTA-Abkommen enthaltenen Ursprungsregeln einen komparativen Vorteil gegenüber Ländern außerhalb der Freihandelszone dar, was innerhalb der NAFTA insbesondere Mexiko zu Gute kommt, soweit damit die Konkurrenz aus Billiglohnländern ausgeschaltet werden kann. Präferentielle Ursprungsregeln legen fest, welche Produkte innerhalb einer Freihandelszone zollfrei gehandelt werden dürfen. Innerhalb der NAFTA erlangen Waren Ursprunseigenschaft, wenn sie dem Erfordernis des Tarifwechsels (Einklassifizierung in eine andere Güterkategorie nach Verwendung im Produktionsprozeß) und dem Kriterium einer Mindestwertschöpfung zwischen 50% (net cost method) und 62,5% (für Autos unter Anwendung der net cost method), bzw. 60% (transaction value method) genügen. Innerhalb der NAFTA erwachsen speziell Mexiko aus dieser Regelung Nachteile, da Mexiko es mit seinen zu den USA und Kanada niedrigeren Lohnkosten schwerer hat, die Mindestwertschöpfung zu erreichen. Besonders strenge Anforderungen werden an Produkte aus dem Textilsektor gestellt – vom Garn aufwärts müssen alle Verarbeitungsprozesse in der NAFTA ausgeführt werden, teilweise muß selbst die Baumwolle aus der NAFTA stammen.

Die NAFTA-Ursprungsregeln wirken tendenziell protektionistisch bzw. können für protektionistische Ziele

mißbraucht werden, und liefern einen Anreiz zu handelsumlenkendem Verhalten. Dies gilt insbesondere für Wirtschaftszweige, die über starke und durchsetzungsfähige Interessensgruppen verfügen. Ursprungsregeln in der Kombination mit hohen Zöllen wirken sich als Wettbewerbsnachteil für Produkte mit einem hohem Anteil an von außerhalb der NAFTA stammenden Fertigungsteilen oder Know-How aus, da für diese der hohe Zollsatz zu entrichten ist. Dies kann vermieden werden, wenn auf Anbieter von Fertigungsteilen oder Know-How zurückgegriffen wird, die aus der NAFTA stammen, um die erforderlichen Quoten für die Anwendung der Ursprungsregeln zu erfüllen. Dieser Anbieter kann dabei teurer sein, was das Endprodukt verteuert. Auch die komplexe Dokumentation der Herkunft, die bei vielen Produkten für die Erlangung der Ursprungseigenschaft notwendig ist, ist ein Kostenfaktor und wirkt insofern handelshemmend, als es sich erst ab einem bestimmten Zollsatzniveau lohnt, auf billigere Anbieter von Zwischenprodukten von außerhalb zurückzugreifen. Handelsumlenkendes Verhalten kann dabei so weit gehen, daß Unternehmen es vorziehen, NAFTA-internen Handel zu vermeiden und gleich da produzieren, wo der Endverbraucher sitzt. Gerade die komplexe Dokumentierung im Textilbereich sorgt für eine Benachteiligung der mexikanischen Textilindustrie und schützt die US-amerikanischen Hersteller.

In diesem Zusammenhang stellt sich also die Frage, in wie weit die NAFTA wirklich originär handelsschaffend war, oder ob das Wachstum des Handels innerhalb der NAFTA nicht einem handelsumlenkenden Effekt geschuldet ist, d.h. daß die NAFTA schlicht Handel mit Ländern außerhalb des Abkommens zugunsten von Handel innerhalb der Freihandelszone umgelenkt hat, einhergehend mit – wie die klassische Freihandelstheorie postuliert – gesamtwirtschaftlichen Wohlstandseinbußen durch die Ersetzung des am effizientesten produzierenden Handelspartners. Zu beobachten war, daß mit dem Anwachsen der Handelsströme zwischen den NAFTA-Mitgliedsstaaten gleichzeitig auch der Handel mit dem Rest der Welt zunahm, wenn auch im allgemeinen in weniger starkem Ausmaße. Aber es zeigte sich beispielsweise bei den mexikanischen Importzahlen (siehe oben), daß Importeure von außerhalb der NAFTA nicht aus dem Markt gedrängt wurden, im Gegenteil. Dies deutet darauf hin, daß im Zusammenhang mit der Errichtung der NAFTA Handelsumlenkung keine große Rolle spielt, oder zumindest nur in einigen wenigen Sektoren, wie beispielsweise bei Bekleidungs- und Textilprodukten sowie in den Sektoren Metall und Metallprodukte.

4. Entwicklungstendenzen unter NAFTA

Rein nach den makroökonomischen Kennzahlen in den letzten zehn Jahren, hat sich der NAFTA-Raum, was die Ausweitung des Handels, stärkeres wirtschaftliches Wachstums sowie den vermehrten Zufluß von ausländischem Kapital angeht, gut entwickelt. In wie weit jedoch für diese Entwicklung tatsächlich das Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens verantwortlich war, ist eine andere Frage. Bereits die vorangegangene Marktöffnung Mexikos seit 1986 und die daran anschließende Liberalisierungspolitik in allen drei nordamerikanischen Staaten hatte beträchtlichen Einfluß auf die Handels- und Wirtschaftsentwicklung. So wuchs schon im Zeitraum vor dem Inkrafttreten der NAFTA der mexikanische und US-Außenhandel mit den NAFTA-Staaten stärker als mit den Staaten außerhalb der NAFTA. Die Auswirkungen des NAFTA-Abkommens sind also nur schwer von den Effekten der früheren Liberalisierungsschritte zu trennen. Eine Weltbankstudie (*Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*) kommt aber immerhin zu dem Schluß, daß der Handel zwischen den USA und Mexiko ohne die NAFTA weniger stark gestiegen wäre. Die Nachfrage in den USA nach Gütern aus Mexiko hat auf die gewährten Tarifpräferenzen reagiert, so daß die NAFTA-Bestimmungen den durch die schon bereits vorher gewährten Handelsvorteile vorhandenen Effekt noch einmal verstärken konnten.

Hinzu kommen aber weitere wichtige Faktoren, welche die Entwicklung des Handels und der Direktinvestitionen im nordamerikanischen Raum beeinflußt haben. Im Zeitraum seit Inkrafttreten der NAFTA hatten die US-Konjunktur, die Tequila-Krise, der Abschluß weiterer Handelsabkommen und die zunehmende Konkurrenz aus Billiglohnländern einen großen Einfluß auf die Wirtschaftsentwicklung. Beim Wachstum der Direktinvesti-

tionen war nicht die NAFTA der entscheidende Impulsgeber, sondern vielmehr ein weltweiter Trend des Anwachsens der internationalen Kapitalströme. Folglich kann der Wirtschaftsaufschwung in Mexiko in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zu einem großen Teil dem „*roaring nineties*“-Boom der US-Wirtschaft, der Entfesselung der internationalen Kapitalströme und der durch die Abwertung des Peso im Herbst 1994 verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der mexikanischen Wirtschaft zugeschrieben werden. So waren für den enormen Anstieg mexikanischer Exporte in bestimmten Gütergruppen Wechselkursveränderungen der wichtigere Faktor gegenüber der Einräumung von Zollpräferenzen im Rahmen des NAFTA-Abkommens. Dies betrifft insbesondere die Entwicklung der Exporte der Maquiladora-Industrie.

Auswirkungen der NAFTA auf Produktionsstruktur und Beschäftigung

Der Haupteffekt der NAFTA liegt in der veränderten Zusammensetzung des Außenhandels und in der Neuordnung der Geographie des produzierenden Gewerbes (eine Entwicklung, die schon in den achtziger Jahren eingesetzt hatte). Waren lange Zeit Rohöl, mineralische Rohstoffe und Agrarprodukte die Hauptexportgüter Mexikos und Importe größtenteils Zwischenprodukte für die Produktion von Endgütern, die von lokalen Firmen für den mexikanischen Markt hergestellt wurden, verschob sich mit der zunehmenden Ansiedlung von Firmen, die Güter für den US-Markt herstellen, die Zusammensetzung der mexikanischen Exporte und Importe. Der Anteil von Agrargütern an den Gesamtexporten Mexikos hat sich in den letzten 20 Jahren fast halbiert und das mexikanische Handelsdefizit im Agrarsektor ist seit Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens angestiegen. Exemplarisch hierfür steht die Entwicklung des Maishandels zwischen den USA und Mexiko. Mais ist eines der wichtigsten Agrargüter Mexikos. Zwar sollen die Zollschränken erst 2008 vollständig fallen, aber bereits jetzt sind die Probleme der mexikanischen Bauern enorm, die gegen die subventionierten Produkte der US-amerikanischen Bauern nicht mithalten können. Zusätzliche Probleme ergeben sich durch die schlechte ländliche Infrastruktur in Mexiko, die einen weiteren Wettbewerbsnachteil für die mexikanische Agrarwirtschaft darstellt.

Im Gegensatz dazu steht die Entwicklung im mexikanischen Industriesektor. Im Jahr 2002 betrug der Anteil des produzierenden Gewerbes an den Gesamtexporten Mexikos 84,3% (1985: 27,1%), wobei insbesondere der Handel zwischen Firmen innerhalb eines Industriezweigs relativ zum Gesamthandel angestiegen ist. Auch der Warenaustausch innerhalb großer multinationaler Firmen über Ländergrenzen hinweg nimmt einen immer größeren Anteil am Gesamthandel ein. Zwischenprodukte werden aus den USA nach Mexiko importiert, dort zu Endprodukten zusammengesetzt und in die USA reexportiert. Dadurch findet eine zunehmende vertikale Spezialisierung zwischen den NAFTA-Ländern statt und eine Verlagerung von Produktionsstätten, vor allem aus den USA nach Mexiko.

Die NAFTA wird daher für den Abbau von Arbeitsplätzen in allen 50 US-Bundesstaaten und für zunehmende Einkommensungleichheiten verantwortlich gemacht. Dadurch, daß ein Regierungsprogramm zur Unterstützung von durch NAFTA von Arbeitsplatz- oder Einkommensverlusten Betroffenen existiert, gibt es für die Zahl weggefallener Arbeitsplätze genaue Anhaltspunkte. Zwischen 1994 und November 2002 nahmen 525.094 Personen an diesem Programm teil, am Nachfolgeprogramm, das aber auch Arbeitsplatzverluste durch andere Freihandelsabkommen abdeckt, nahmen bis Ende März 2004 259.602 Personen teil.² Wie viele Arbeitsplätze im gleichen Zeitraum durch die NAFTA entstanden sind, läßt sich nur näherungsweise ermitteln. Die Zahl liegt aber von der Größenordnung her im Bereich der durch die NAFTA verursachten Arbeitsplatzverluste. In der Summe waren die Auswirkungen der NAFTA auf den US-Arbeitsmarkt also eher gering.

In Mexiko wurden im produzierenden Gewerbe seit 1994 etwa 500.000 neue Jobs geschaffen. Verglichen mit der Entwicklung der Exportzahlen nimmt sich diese Beschäftigungszunahme sehr mäßig aus. Gleichzeitig gingen in der Landwirtschaft 1,3 Millionen Arbeitsplätze verloren. In Bezug auf den Verlust von Arbeitsplätzen im landwirtschaftlichen Sektor, war NAFTA der größte Bestimmungsfaktor, anders sieht es in der Industrie aus. Dort läßt sich der größte Teil der Arbeitsmarktbewegungen aus den Faktoren Tequilakrise und US-Konjunkturzyklus erklären. In den Maquiladoras entstanden nach Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens anfäng-

² Zahlen zusammengestellt von Public Citizen

lich neue Jobs in rasanten Tempo, seit dem Überstehen der Tequilakrise 1996 auch im übrigen produzierenden Gewerbe. Seit Oktober 2000 ist jedoch wieder ein Rückgang der Beschäftigten zu beobachten. Dies kann zuerst einmal dem konjunkturellen Einbruch in den Jahren 2001 und 2002 zugeschrieben werden, der die Maquiladora-Betriebe besonders hart traf, weil die Maquiladoras als Stoßdämpfer für konjunkturelle Schwankungen in den USA fungieren.

Daneben leidet das Jobwachstum auch daran, daß Exportzuwächse primär durch Produktivitätswachstum erzeugt werden, und nicht mit zusätzlichen Arbeitsplätzen erwirtschaftet werden. Hinzu kommt, daß Vorprodukte für die Maquiladoras vorwiegend importiert werden und daß selbst Güter von mexikanischen Produzenten für den einheimischen Markt zunehmend von importierten Gütern ersetzt werden.

Neue Herausforderungen für Mexiko

Ein weiterer maßgeblicher Faktor für die Gefährdung von Arbeitsplätzen ist die zunehmende Konkurrenz aus Billiglohnländern. Bis zu 70% der Arbeitsplätze, die 2002 in der Maquiladora-Industrie abgebaut wurden, gingen an die zunehmende asiatische, insbesondere chinesische, Konkurrenz. Diese Zahl beschreibt einen wichtigen Trend der letzten Jahre, auch wenn die Zahl für die Beschreibung der Gesamtentwicklung etwas zu hoch liegen mag. Die mexikanische Wirtschaft ist einem zunehmenden globalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt, insbesondere in dem Maße, wie es mit der Zunahme von bilateralen Freihandelsabkommen der USA mit anderen Staaten seine einst durch die Mitgliedschaft in der NAFTA privilegierte Position verliert. Seit dem Jahr 2000 gelten auch für Länder aus der Caribbean Base Initiative NAFTA-ähnliche Vergünstigungen für Importe in die USA, Länder die wesentlich niedrigere Durchschnittslöhne aufzuweisen haben als Mexiko. China bekam im Zuge der Aufnahme in die WTO 2001 Handelserleichterungen zugesprochen. Zusätzlich fielen mit Inkrafttreten von Artikel 303 der NAFTA die Zollvergünstigungen für bestimmte zur Weiterverarbeitung eingeführte Produkte, vor allem im Elektroniksektor, weg.

Jedoch hat Mexiko nicht generell an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt. Bei den Auswirkungen des konjunkturellen Einbruchs in den Maquiladoras gibt es starke sektorale Unterschiede. Einige Bereiche waren nur temporär betroffen und sind seit dem Anziehen der US-Konjunktur bereits in eine Phase der Erholung eingetreten, wie z.B. die Automobilindustrie. Auch im Maschinenbau konnte Mexiko seine Wettbewerbsposition behaupten. In den Wirtschaftszweigen Bekleidung und Textilien sowie teilweise bei elektronischen Geräten (beispielsweise Telekommunikationsgeräte) hat die mexikanische Industrie hingegen viel an Boden verloren. Dabei kommt es eigentlich kaum zu einer Verlagerung von Produktionsstätten, beispielsweise nach China, sondern es wird vielmehr vermehrt auf dort schon existierende Anbieter zurückgegriffen. Diese Ausweitung des Billigangebotes, gepaart mit einem Anstieg der Lohnhöhe in Mexiko, hat zu einem Verlust an Wachstumsdynamik in den lohnensiblen Industrien der Maquiladora-Regionen Mexikos geführt. Dabei gibt es zwei bedeutende Einflußfaktoren, die in den letzten Jahren für die Lohnhöhe mit entscheidend waren. Kurzfristig hat sich die Aufwertung des Peso in den Jahren 1999-2002 in einem Anstieg der Dollarlöhne niedergeschlagen. Daneben sind speziell in den nördlichen Bundesstaaten die Löhne während des Maquiladora-Boom in den neunziger Jahren stark gestiegen, und liegen inzwischen um das Fünffache über dem nationalen Durchschnitt. Dies vermindert direkt einen der komparativen Vorteile Mexikos, die dort relativ geringeren Arbeitskosten gemessen an den Gesamtkosten für ein Produkt.

Andere komparative Vorteile bleiben aber erhalten, wie z.B. die räumliche Nähe zu den USA, die gerade in Wirtschaftszweigen, die auf just-in-time-Produktion ausgerichtet sind oder sperrige Güter wie Autos herstellen, wichtig bleibt. Daneben kann Mexiko, gerade im Vergleich mit China eine höhere Produktivität, die von besser ausgebildeten Arbeitern erwirtschaftet wird, niedrigere Kommunikationskosten, bessere Bedingungen für Technologietransfers und einen umfassenderen Schutz geistigen Eigentums ins Feld führen. Gegenüber Produktionsstandorten in den USA haben mexikanische Produktionsstandorte auch den Vorteil verminderter Kosten aufgrund weniger intensiver Regulierung (z.B. Umweltschutzstandards). Andererseits, muß Mexiko aber am Abbau von komparativen Nachteilen wie der starken Einflußnahme der Staatsbürokratie in Belange der Wirtschaft, Defizite in der Infrastruktur und Defizite in der Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte arbeiten, um weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben. Insbesondere der letzte Punkt entbehrt nicht einer gewissen Brisanz,

insofern von den Befürwortern der NAFTA immer wieder angeführt wurde, daß durch die Spezialisierung der mexikanischen Industrie im Gefolge der NAFTA eine Anhebung des Ausbildungsniveaus der mexikanischen Arbeitskräfte erfolgen würde. Dies ist jedoch nicht im erforderlichen Maße geschehen. Versäumnisse im Ausbildungsbereich machen sich im zunehmenden Konkurrenzkampf mit Billiglohnländern nun bitter bemerkbar.

5. Fazit und Ausblick

Das Fazit aus 10 Jahren NAFTA fällt gespalten aus. Der Verdienst des Abkommens besteht vor allem darin, daß es für die anderen das Wachstum günstig beeinflussenden Faktoren Bedingungen schuf, unter denen diese ihre positive Wirkung entfalten konnten. Die NAFTA-Bestimmungen waren ein Katalysator für die konjunkturelle Entwicklung sowie für Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur des nordamerikanischen Raumes, die schon in den seit Mitte der achtziger Jahre einsetzenden Liberalisierungsbemühungen angelegt worden waren. Diese Entwicklung hat jedoch auch Schattenseiten. Die Abhängigkeit der Wirtschaft Mexikos von der Ökonomie der USA hat sich erhöht, und damit einher geht unter anderem das Ansteigen der Arbeitslosenzahlen in Zeiten einer rückläufigen US-Konjunktur. Generell hat sich die Hoffnung aus der Gründungszeit der NAFTA auf mehr und besser bezahlte Arbeitsplätze für die meisten Mexikaner nicht erfüllt. So sind die Löhne in 10 Jahren NAFTA in Mexiko real nicht gestiegen. Vielmehr hat der Anstieg der Reallöhne seit 1997 gerade einmal den scharfen Rückgang infolge der Tequilakrise in den Jahren 1995/1996 ausgeglichen, so daß heute in etwa wieder das Niveau von vor 10 Jahren erreicht ist. Der zusätzliche Ertrag durch den Zuwachs an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit durch die im gleichen Zeitraum gestiegene Produktivität im produzierenden Gewerbe kam nur zu einem geringen Teil bei den breiten Massen in Mexiko an. Ein beträchtlicher Teil der mexikanischen Bevölkerung lebt weiterhin in bitterer Armut. Ein weiteres Problem ist die regionale Verteilung des Zuwachses an Wohlstand, der fast ausschließlich dem Norden Mexikos zugute kommt. Die Wohlfahrtskluft zwischen Mexiko und seinen nördlichen Nachbarn hat sich daher kaum verringert: Betrug das mexikanische Pro-Kopf-Einkommen 1993 18,1% des Pro-Kopf-Einkommens der USA, so fiel dieser Wert 2002 mit 17,7% sogar noch etwas niedriger aus; gegenüber Kanada konnte die Kluft aber etwas verringert werden, von 23,8% auf 27,7%.³ Die Hoffnung der US-Konsumgüterindustrie auf einen wachsenden Absatzmarkt in Mexiko konnte sich damit nur bedingt erfüllen. Tatsächlich sind ein Großteil der aus den USA nach Mexiko exportierten Waren Zwischenkomponenten für Güter, die in Mexiko zusammengesetzt und dann in die USA reexportiert werden.

Vertiefung der Integration

Für die Vertiefung der NAFTA ist es daher unabdingbar auch eine Debatte über die Errichtung eines Systems des sozialen Ausgleichs zwischen den beteiligten Ländern und Regionen zu führen, durch das beispielsweise in Infrastrukturprojekte in Mexiko investiert werden könnte. In ihrer bisherigen Form konzentriert die NAFTA ihre Integrationsbemühungen rein auf die Bereiche Handel und Investitionen. Eine Vertiefung der Kooperation in Richtung einer über rein ökonomische Aspekte hinausgehende nordamerikanische Gemeinschaft ist immer wieder im Gespräch, aber über relativ allgemein gehaltene Absichtserklärungen (z.B. während des Gipfeltreffens von Quebec im April 2001) kam dieser Prozeß bisher nicht hinaus. Dies liegt nicht zuletzt auch daran, daß es in allen drei Ländern bis heute große Bevölkerungsgruppen gibt, die der NAFTA äußerst reserviert bis feindselig gegenüberstehen. Dies geht auf eine ganze Reihe verschiedener Motivationen zurück – die Ablehnung einer Preisgabe nationaler Souveränität, die Angst vor ausländischer Konkurrenz sowie vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, sozialer Standards und kultureller Identität, und die vor allem in den grenznahen Regionen verbreitete Einschätzung, daß das NAFTA-Abkommen nichts zur Verringerung des Zuzugs von illegalen Immigranten beigetragen hat.

³Berechnet aus OECD-Zahlen

Neue politische Prioritäten

Als weiterer erschwerender Faktor in Bezug auf die Vertiefung der NAFTA kommt hinzu, daß seit den Anschlägen vom 11. September die US-Handelspolitik mehr außenpolitischen Vorgaben als wirtschaftspolitischen Überlegungen folgt. Standen vor den Anschlägen des 11. September 2001 die Zeichen für den Einbruch einer breiten Palette von Themenfeldern in den Integrationsdiskurs gut, wird diese Debatte seither vor allem vom Thema Sicherheit beherrscht. Handelshemmnisse im nordamerikanischen Handel durch verschärfte Grenzkontrollen und Visabestimmungen konnten auch durch das zwischen den USA und Kanada geschlossene *smart border agreement* nicht vollständig beseitigt werden. Auf Mexiko wurde dieses nur teilweise ausgedehnt, so daß es gerade an der US-Grenze zu Mexiko weiterhin zu Stockungen des Handelsstroms kommt.

Diese Verschiebung in den politischen Prioritäten der US-Regierung betrifft auch den Abschluß weiterer im Raume stehender Freihandelsabkommen, z.B. mit den zentralamerikanischen Staaten (CAFTA). Insbesondere werden potentielle Partner für neue Freihandelsabkommen nach ihrem Engagement in der Koalition der Willigen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus beurteilt.

Es besteht so die Gefahr einer Schwächung der multilateralen Handelsordnung durch eine Handelspolitik der USA, die auf Koalitionen mit „can-do countries“ baut, d.h. auf den Abschluß von bilateralen Handelsabkommen. Dies könnte auf eine Neuorganisation des internationalen Handels weg von der WTO und einer multilateralen Handelsordnung hinauslaufen.

NAFTA als Handelspartner der europäischen/deutschen Wirtschaft

Auch beim Ausbau der Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem nordamerikanischen Raum geht es nur langsam voran. Die positiven Auswirkungen des Freihandelsabkommen zwischen Mexiko und der EU, unterzeichnet im Jahr 2000 und für den Güterhandel am 1.7.2000 sowie für den Dienstleistungssektor am 1.3.2001 wirksam geworden, blieben hinter den Erwartungen zurück. Der leichte Anstieg des Handelsvolumens seit Inkrafttreten des Freihandelsabkommens konnte die rückläufige Tendenz in den Handelsbeziehungen seit 1991 nicht wettmachen.

Ein Hindernis auf dem Weg zu einer Vertiefung des Handelsbeziehungen stellt die räumliche Trennung der beiden Handelspartner durch den atlantischen Ozean dar, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, daß geographische Nähe als Marktvorteil beim momentanen Trend zur regionalen ökonomischen Integration eine immer gewichtigere Rolle spielt. Mit dem weltweiten Abbau von Zollschränken sinkt die Bedeutung des Kostenfaktors Importzölle und nimmt die Bedeutung des Kostenfaktors Transportkosten zu.

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 kommt als Handelshindernis noch hinzu, daß auch die transatlantischen Handelsströme in die USA von vielen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung und des Heimatschutzes betroffen sind.

Für die Handelsbeziehungen der BRD und anderer europäischer Staaten zur NAFTA, ist das Thema Ursprungszertifikate (rules-of-origin) ein besonders wichtiges, da Ursprungsregeln, wie oben ausgeführt, einen komparativen Vorteil darstellen. Mit dem Anwachsen des Flickenteppichs an regionalen und bilateralen Freihandelszonen auf der Karte des internationalen Handels und damit des Gewirrs an je spezifischen Ursprungsregeln in den letzten Jahren, haben diese sich zunehmend zu einem ernsthaften handelspolitischen Problem entwickelt. Gerade Ländern wie Deutschland, die stark im internationalen Handel vertreten sind, sollte dies Anlaß zur Sorge geben.

Seit 1998 ist Mexiko Deutschlands zweitgrößter lateinamerikanischer Handelspartner, für Mexiko ist Deutschland der wichtigste Partner innerhalb der EU. 2002 waren etwa 840 Unternehmer mit deutscher Kapitalbeteiligung in Mexiko tätig. Zum Verhältnis Deutschland-Mexiko und zur gegenseitigen Bedeutung der beiden Länder füreinander merkte ein Mitglied der Deutsch-mexikanischen Handelskammer, Herr Wilhelm Boucsein, an, daß beide Länder insofern eine Schlüsselposition füreinander besitzen, daß Mexiko für Deutschland das Tor zur NAFTA und Deutschland für Mexiko die Pforte nach Mittel- und Osteuropa darstellt. Es gibt also noch Spielraum für einen weiteren Ausbau der Beziehungen über den Atlantik hinweg.