ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Frenkel, Michael; Walter, Benedikt

Article

Was für und was gegen die Neuverhandlung des NAFTA spricht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Frenkel, Michael; Walter, Benedikt (2018) : Was für und was gegen die Neuverhandlung des NAFTA spricht, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 98, Iss. 2, pp. 108-114, https://doi.org/10.1007/s10273-018-2249-z

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/213629

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-018-2249-z

Michael Frenkel, Benedikt Walter

Was für und was gegen die Neuverhandlung des NAFTA spricht

Mit der Wahl des US-amerikanischen Präsidenten ist das 1994 in Kraft getretene Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) zurück auf die Agenda der Handelspolitik gelangt. Auf Druck der USA fanden am 16. August 2017 die ersten Gespräche zwischen den NAFTA-Vertragspartnern USA, Kanada und Mexiko über eine Neugestaltung des Abkommens statt. Noch vor den mexikanischen Präsidentschaftswahlen im Juli 2018 sollen die Gespräche zu einem vorläufigen Abschluss führen, eine Einigung wird aber tatsächlich wohl weitaus mehr Zeit in Anspruch nehmen.

Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) bleibt auch mehr als zwei Jahrzehnte nach seinem Inkrafttreten Gegenstand intensiver Diskussionen. US-Präsident Trump machte bereits während des Wahlkampfs keinen Hehl aus seiner Abneigung gegenüber dem Abkommen und ließ nach seiner Amtseinführung die rechtlichen Möglichkeiten eines Rückzugs der USA aus dem Vertrag untersuchen. Am 18. Mai 2017 informierte die Trump-Administration den US-Kongress darüber, mit Mexiko und Kanada in Neuverhandlung über NAFTA eintreten zu wollen.[1] Der US-Präsident nutzt dabei die Trade Promotion Authority (TPA), die es einem US-Präsidenten ermöglicht, Handelsverträge neu auszuhandeln, die danach vom Kongress nur insgesamt angenommen oder abgelehnt, jedoch nicht mehr inhaltlich verändert werden können.[2] Die TPA, die während der Amtszeit von Trumps Vorgänger Obama noch bis zum 1. Juli 2018 verlängert wurde, um so der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) zu einem zügigen Abschluss zu verhelfen, dient nun als Werkzeug, NAFTA neu zu verhandeln.[3] Mit diesem Schritt vollzieht die US-amerikanische Seite eine weitere Kehrtwende in der Handelspolitik, die mit dem Rückzug aus TPP und dem Transatlantischen Freihandelsabkommen (TTIP) bereits ihre ersten Höhepunkte erreicht hatte.

1 M. Villareal, I. Fergusson: The North American Free Trade Agreement (NAFTA), CRS Report, Nr. R42965, Congressional Research Service, Washington DC 2017, S. 5.

2 I. Fergusson, R. Beth: Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions, CRS Report, Nr. 7-5700, Congressional Research Service, Washington DC 2017, S. 1.

Prof. Dr. Michael Frenkel lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomik und internationale Wirtschaftsbeziehungen an der WHU – Otto Beisheim School of Management.

Benedikt Walter, M. Sc./M. A., ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

Bedeutung des internationalen Handels innerhalb des NAFTA

Zunächst erscheint es sinnvoll, sich die große Bedeutung des nordamerikanischen Wirtschaftsraums vor Augen zu führen. Die NAFTA-Vertragspartner sind wirtschaftlich überaus stark miteinander verknüpft. Tabelle 1 zeigt die wichtigsten Handelspartner der NAFTA-Staaten mit ihrem prozentualen Anteil an den gesamten Warenimporten bzw. -exporten im Jahr 2016. Für Kanada und Mexiko sind die USA mit weitem Abstand der wichtigste Handelspartner: 76 % der kanadischen und 81 % der mexikanischen Exporte gingen 2016 in die USA. Dasselbe Bild zeigt sich für die kanadischen und mexikanischen Importe: 52 % der kanadischen Importen kamen 2016 aus den USA. In Mexiko machten US-Importe im gleichen Zeitraum knapp 47 % der gesamten Warenimporte aus. Im Vergleich hierzu sind die beiden Nachbarländer für die USA deutlich weniger bedeutend, was auch mit der Größe der US-Volkswirtschaft zusammenhängt. Dennoch gingen mehr als 18 % der US-Exporte 2016 nach Kanada und damit etwa genauso viele wie in die gesamte Europäische Union. Im gleichen Zeitraum gingen knapp 16 % der US-Exporte nach Mexiko.

Auch die zeitliche Entwicklung des NAFTA-Handels weist auf die Bedeutung des nordamerikanischen Wirtschaftsraums hin. Von 1994 bis 2016 verdoppelte sich der Wa-

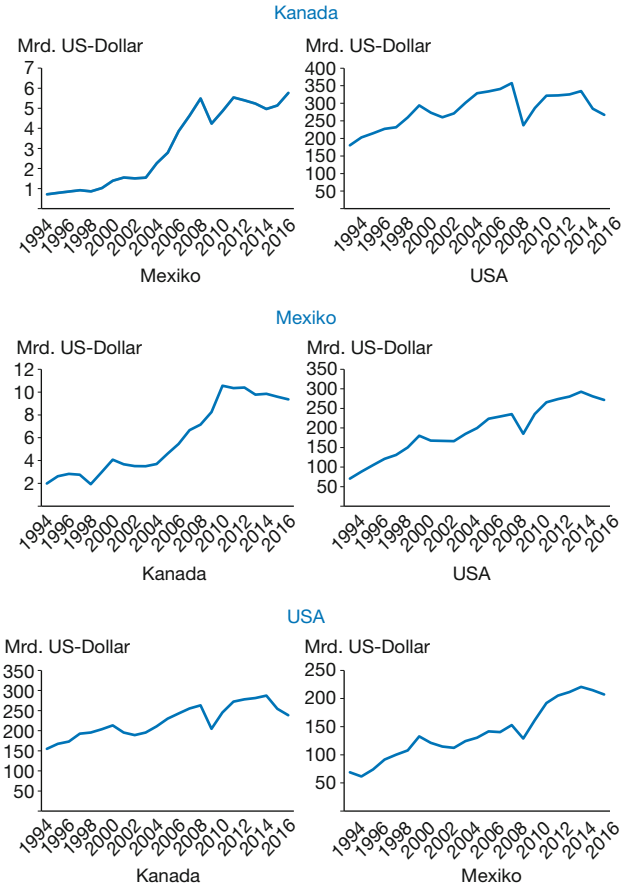
3 Ebenda.

Tabelle 1
Wichtigste Handelspartner der NAFTA-Vertragsparteien, 2016
in % der gesamten Warenimporte bzw. -exporte

Herkunfts- bzw. Zielländer	Importe	Exporte
Kanada		
USA	52,2	76,2
China	12,1	4,1
Europäische Union	11,4	7,7
Mexiko	6,2	1,5
Japan	3,0	2,1
Andere	15,1	8,4
Mexiko		
USA	46,5	81,0
China	18,0	1,4
Europäische Union	10,9	5,2
Japan	4,6	1,0
Südkorea	3,5	2,8
Andere	16,5	8,6
USA		
China	21,4	8,0
Europäische Union	18,9	18,7
Mexiko	13,2	15,9
Kanada	12,6	18,3
Japan	6,0	4,4
Andere	27,9	34,8

Quelle: World Trade Organization, Trade Profiles: Merchandised Trade, 2017.

Abbildung 1
Güterexporte der NAFTA-Mitglieder in die Partnerstaaten
in konstanten Preisen von 2009



Quelle: International Monetary Fund (IMF): Direction of Trade Statistics, 2017.

renhandel zwischen den NAFTA-Staaten. 2008 erreichte das gesamte Handelsvolumen erstmals einen Wert von über 1 Billion US-$. Im Zuge der Wirtschaft- und Finanzkrise fiel dieser Wert zwar im Jahr 2009 auf knapp unter 800 Mrd. US-$ zurück und stieg nur langsam wieder an, erreichte aber 2015 wieder einen Wert von über 1 Billion US-$.[4] Abbildung 1 stellt die Entwicklung der realen Exporte der NAFTA-Staaten in die jeweiligen Partnerländer seit dem Inkrafttreten von NAFTA dar. Die preisbereinigten Exporte stiegen seit 1994 für alle NAFTA-Mitglieder deutlich an. So kam es bei den kanadischen Exporten in die anderen NAFTA-Staaten von 1994 bis 2016 zu einer Zunahme von knapp 50 %. Im gleichen Zeitraum verdoppelten sich die Exporte der USA und die Mexikos vervierfachten sich sogar fast.

Leistungsbilanzdefizite der USA

Die von US-Präsident Donald Trump wiederholt vorgebrachte Forderung, Handelsverträge, die seiner Ansicht nach für die USA nachteilig sind, neu zu verhandeln, folgt einer umfassenderen Agenda mit dem Ziel, die als „unfair“ wahrgenommenen bilateralen Handelsbilanzdefizite der USA abzubauen. Dieser Maxime folgend hat die Trump-Administration auch in den NAFTA-Verhandlungen vorrangig eine Reduzierung des Handelsbilanzdefizits mit Mexiko im Blick.[5] In der offiziellen Zielsetzung des US-Handelsbeauftragten für die NAFTA-Verhandlungen wird das Defizit dann auch als eine der wichtigsten Prioritäten

4 International Monetary Fund (IMF): Direction of Trade Statistics, 2017, http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85 (7.12.2017).

5 Auch die US-Leistungsbilanz mit Kanada wies 2016 ein Defizit von 12,7 Mrd. US-$ auf.

Tabelle 2
US-Leistungsbilanz mit Mexiko, 2016
in Mio. US-Dollar

Handelsbilanzsaldo	-70 527
Dienstleistungsbilanzsaldo	7 476
Saldo der Primäreinkommen	-2 766
Saldo der Sekundäreinkommen	-15 663
Saldo der Leistungsbilanz	-81 480

Quelle: US Bureau of Economic Analysis.

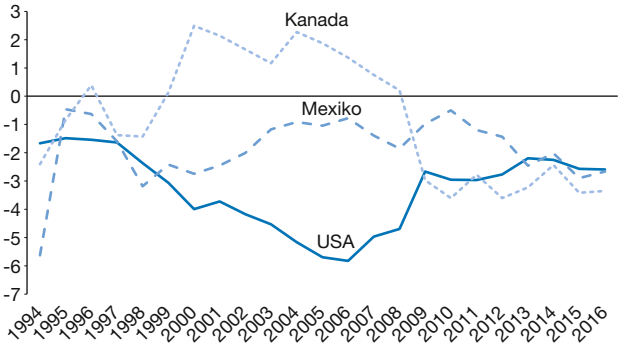
benannt.[6] Tabelle 2 gibt einen Überblick über die US-Leistungsbilanz mit Mexiko für 2016. Das Leistungsbilanzdefizit betrug rund 81,4 Mrd. US-$, wobei das Handelsbilanzdefizit mit ca. 70,5 Mrd. US-$ der wichtigste Einzelposten war. Die Dienstleistungsbilanz wies im Gegensatz hierzu einen Überschuss von rund 7,4 Mrd. US-$ auf.

Abbildung 2 zeigt, wie sich die Leistungsbilanzsalden der NAFTA-Mitglieder mit dem Rest der Welt für die Jahre 1994 bis 2016 entwickelt hatten. Sowohl die USA als auch Mexiko hatten über den betrachteten Zeitraum stets ein Leistungsbilanzdefizit zu verzeichnen. 2016 belief sich das Leistungsbilanzdefizit der USA auf 2,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Mexikos Defizit betrug im selben Jahr 2,7 % des BIP. Kanada registrierte sogar ein Defizit von 3,3 %. Alle drei NAFTA-Mitgliedsländer wiesen seit 2009 Leistungsbilanzdefizite auf.

Das mit der Neuverhandlung von NAFTA verfolgte Ziel der USA, ihr gesamtes Leistungsbilanzdefizit durch einen Ausgleich der bilateralen Handelsbilanz mit Mexiko zu verringern, erscheint aus mehreren Gründen unrealistisch. Leistungsbilanzdefizite sind Ausdruck inländischer makroökonomischer Größen. Sparen und Nettoinvestitionen determinieren die Leistungsbilanzsalden und sind daher stets Ausdruck der heimischen Wirtschaftstätigkeit. Handelsverträge sind nicht das geeignete Mittel, diesen Ungleichgewichten entgegenzuwirken.[7] Sie beeinflussen lediglich die Kosten und Preise des Handels, nicht jedoch direkt heimische makroökonomische Größen. Beispielsweise wird für den Fall der USA in regelmäßigen Abständen auf die hohen Haushaltsdefizite und die geringe Spartätigkeit als Ursachen des Leistungsbilanzdefizits

6 Office of the United States Trade Representative: Summary of the Objectives for the NAFTA Renegotiation, 17.7.2017, S. 4.
7 Globale Entwicklungen können hierbei ebenfalls eine Rolle spielen. Vgl. B. Alm, S. Weins: Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg. (2017). H. 12, S. 854-860, https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2017/12/der-deutsche-leistungsbilanzueberschuss/ (12.1.2018).

Abbildung 2
Leistungsbilanzsaldo der NAFTA-Staaten
in % des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Weltbank: Weltentwicklungsindikatoren.

hingewiesen.[8] Es ist daher nicht zu erwarten, dass mit einer Neuverhandlung von NAFTA die Ungleichgewichte der USA ausgeglichen werden können. Dies wäre zumindest so lange nicht der Fall, wie die Haushalts- und Wirtschaftspolitik der USA Leistungsbilanzdefizite begünstigen. Es wäre vielmehr zu erwarten, dass Vertragsveränderungen im Rahmen von NAFTA, die etwa ein reduziertes Leistungsbilanzdefizit mit Mexiko zur Folge hätten, lediglich das Defizit mit dem Rest der Welt vergrößerten, da sich Defizite im Falle unveränderter makroökonomischer Rahmenbedingungen nur verschieben würden.[9] Gleiches gilt für Mexiko: Isoliert betrachtet würde ein Abbau des Leistungsbilanzüberschusses gegenüber den USA zu einer Erhöhung der Leistungsbilanzsalden gegenüber anderen Ländern führen, etwa durch Umlenkung der Exporte in andere Länder. Anders wäre es, wenn diese Umlenkung nicht gelänge und über Einkommensrückgänge in Mexiko die Spartätigkeit stärker abnehmen würde als die Investitionen. Mexiko ist daher der falsche Adressat, möchten die USA ihre globalen Leistungsbilanzdefizite verringern.

Zusammenfassend sprechen wenige Gründe dafür, dass eine Neuverhandlung von NAFTA geeignet ist, das US-Leistungsbilanzdefizit signifikant zu reduzieren. Handelsverträge sind hierzu kein zielführendes Werkzeug, da sie nicht direkt an den heimischen makroökonomischen Variablen und damit nicht an den Ursachen der Leistungsbilanzdefizite ansetzen. Ziel von NAFTA sowie allgemein von Handelsabkommen sollte es sein, die Kosten des Handels zu reduzieren, die internationale Arbeitsteilung

8 C. F. Bergsten: The US Agenda: Trade Balances and the NAFTA Renegotiation, in: C. Fred Bergsten, M. de Bolle (Hrsg.): 17-2 A Path Forward for NAFTA, Juli 2017, S. 15.
9 Ebenda.

zu fördern und so das allgemeine Wohlstandsniveau eines Landes zu erhöhen. Makroökonomische Ungleichgewichte sollten dagegen über die heimische Wirtschaftspolitik beeinflusst werden, sofern es sich nicht um Ursachen handelt (z. B. demografische Faktoren), die nicht oder kaum von Regierungen beeinflusst werden können.

Handelsumlenkung und Wohlfahrtseffekte des Abkommens

Inwiefern war NAFTA tatsächlich mit Wohlfahrtsgewinnen verbunden? Insbesondere für die USA könnte die Entscheidung über eine Neuverhandlung des Vertrags eng damit zusammenhängen, wie die wirtschaftlichen Effekte des Abkommens bewertet werden. Über die letzten Jahre unternahmen zahlreiche Studien den Versuch, diese zu quantifizieren. Nicht zuletzt der lange Zeitraum seit Inkrafttreten des Abkommens und das somit ausreichend verfügbare Datenmaterial machen NAFTA zu einem interessanten Untersuchungsgegenstand.[10]

Vielen Studien zu den Effekten des NAFTA ist gemein, dass die geschätzten handelsschaffenden Effekte bedeutend sind, die Wohlfahrtsgewinne durch das Abkommen jedoch als gering eingeschätzt werden. In einer Studie aus dem Jahr 2007 wird der Anstieg des Handels zwischen Mexiko und den USA durch NAFTA auf 23 % geschätzt. Die Zunahme des Handels zwischen Mexiko und Kanada schätzt die Studie auf 28 %.[11] Die Untersuchung findet jedoch bedeutende handelsumlenkende Effekte. Die Autoren schätzen, dass im Durchschnitt ein Abbau der nordamerikanischen Zölle durch NAFTA um 1 % einen Rückgang der Importe aus Drittländern von 1,3 % bis 2,2 % zur Folge hatte.[12]

Weitere Studien bestätigen die Ergebnisse zu den beachtlichen handelsschaffenden Effekten, die auf NAFTA zurückzuführen sind. Eine Studie von 2011 schätzt allein den durch Zolllabbau zusätzlich geschaffenen Handel auf 41 % für die USA, auf 11 % für Kanada und auf 118 % für Mexiko.[13] Gleichzeitig bescheinigt die Studie NAFTA aber nur begrenzte Wohlfahrtseffekte. Die Autoren schätzen die Wohlfahrtseffekte des Zollabbaus durch NAFTA auf 1,315 % für Mexiko und lediglich 0,08 % für die USA. Für die kanadische Volkswirtschaft errechnen die Autoren sogar einen Wohlfahrtsverlust von 0,06 %. Die Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass NAFTA bedeutende handelsumlenkende Effekte hatte – mit negativem Effekt auf die Wohlfahrt der Vertragsstaaten. Andere Studien bestätigen indirekt diese Ergebnisse und zeigen vergleichsweise geringe Wachstumswirkungen von NAFTA auf. Eine neuere Studie aus dem Jahr 2015 schätzt den Effekt von NAFTA auf das kumulierte Wachstum der USA zwischen 1992 und 1998 lediglich auf 0,2 %.[14] Für die Wachstumseffekte auf die mexikanische Volkswirtschaft ergibt sich ein ähnliches Bild.[15]

Die zitierten Studien zeigen zwar, dass NAFTA die Handelsbeziehungen im nordamerikanischen Raum gestärkt hat. Der Anstieg des nordamerikanischen Handelsvolumens ist jedoch deutlich mit handelsumlenkenden Effekten verbunden, wodurch auch die geringen Wohlfahrtseffekte erklärt werden können. Im Lichte dieser Ergebnisse könnte eine Neuverhandlung von NAFTA aus Sicht der USA durchaus sinnvoll erscheinen. Allerdings gilt es zu beachten, dass diese Studien bedeutende Quellen einer Wohlfahrtssteigerung ausblenden. So werden beispielsweise Skaleneffekte nicht in die Betrachtung miteinbezogen.[16]

NAFTA-Aktualisierung wegen neuerer Entwicklungen im internationalen Handel

Neue Entwicklungen im internationalen Handel könnten für eine Neuverhandlung bzw. Modernisierung von NAFTA sprechen. In den über 20 Jahren seit dem Inkrafttreten des Abkommens haben neue Technologien die Art und Weise, in der Güter produziert, gehandelt und vertrieben werden, verändert. Mit dem Aufkommen des digitalen Handels sind neue Handlungsfelder entstanden, die bisher im NAFTA weitgehend unberücksichtigt blieben. Die Bedeutung des digitalen Handels dürfte auch in Zukunft zunehmen. Eine Studie von McKinsey schätzt, dass heute bereits 12 % der globalen Güterkäufe digital getätigt werden.[17] Einer Studie der Vereinten Nationen folgend können vier Aspekte des digitalen Handels unterschieden werden:

10 T. Khachaturian, D. Riker: Economic Impact of Trade Agreements Implemented Under Trade Authorities Procedures, in: Economic Impact of Trade Agreements Implemented Under Trade Authorities Procedures, 2016 Report, United States International Trade Commission, Nr. 4614 (2016), S. 255.
11 J. Romalis: NAFTA's and CUSFTA's Impact on International Trade, in: Review of Economics and Statistics, 89. Jg. (2007), H. 3, S. 433.
12 Ebenda, S. 432.
13 L. Caliendo, F. Parro: Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA, in: The Review of Economic Studies, 82. Jg. (2011), H. 1, S. 1-44.
14 P. Dixon, T. Rimmer: Identifying the Effects of NAFTA on the U.S. Economy, Working Paper for the 18th Annual GTAP conference, 17.-19.6.2015.
15 J. Moreno-Brid, J. Santamaria, J. Rivas Valdivia: Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled, in: Development and Change, 36. Jg. (2005), Nr. 6, S. 1095-1119.
16 T. Khachaturian, D. Riker, a. a. O., S. 255.
17 J. Manyika, S. Lund, J. Bughin , J. Woetzel, K. Stamenov, D. Dhingra: McKinsey Global Institute, Digital Globalization: The New Era of Global Flows, März 2016, S. 7.

1. digitale Infrastruktur: diese enthält Informations-Technologien wie Computer, Netzwerke, und Mobiltelefone, die Teil der physischen Infrastruktur für den digitalen Handel sind;

2. Dienstleistungen zur Bereitstellung digitaler Infrastruktur, beispielsweise Telekommunikationsdienstleistungen;

3. digitale Produkte: unter anderem Software, Bücher, Musik und Filme, die in digitalisierter Form gehandelt werden können;

4. Dienstleistungen, die digitale Technologie zur Bereitstellung nutzen: hier kann eine Vielzahl an Dienstleistungen zusammengefasst werden, da digitale Technologien in fast allen modernen Dienstleistungsbereichen eine bedeutende Rolle spielen, z. B. bei Finanzdienstleistungen aus dem Fintech-Bereich.[18]

Vertragliche Bestimmungen, die diese Bereiche betreffen, könnten in einen überarbeiteten Vertrag aufgenommen werden. Beispielsweise könnten sich neue Möglichkeiten des elektronischen Zahlungsverkehrs in den NAFTA-Bestimmungen wiederfinden. Weitere Maßnahmen zur Förderung des digitalen Handels reichen vom verbesserten Marktzugang für digitale Produkte bis hin zum Schutz digitaler Eigentumsrechte, der staatlichen Behandlung ausländischer Online-Dienstleister und den Verbraucher- und Datenschutz.[19] Handelserleichternde Maßnahmen sind eng mit dem digitalen Handel verknüpft. Maßnahmen, die bürokratische Kosten für Exporte kleinerer und mittlere Unternehmen (KMU) senken, können z. B. im Bereich des digitalen Handels angesiedelt sein. Der digitale Vertrieb von Waren ist gerade für KMU, die mit geringen Ressourcen und Know-how ausgestattet sind, ein einfacher und kostengünstiger Weg für den Export. Alle drei Vertragsparteien haben bereits ihren Willen bekundet, im Bereich des digitalen Handels NAFTA modernisieren zu wollen.[20] Vor allem die USA, mit einer innovativen Technologiebranche und global führenden Software- und IT-Konzernen, dürften an einer Liberalisierung im Bereich des digitalen Handels Interesse haben.

Auch die seit einigen Jahren anhaltende Diskussion um den Investorenschutz in Handels- und Investitionsverträgen bietet Potenzial für eine Modernisierung von NAFTA. Insbesondere Kanada hat ein Interesse, das im NAFTA geregelte Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren (ISDS) im Grundsatz beizubehalten. Es erlaubt einem Investor, der sich in seinen Rechten verletzt sieht, ein Schiedsgerichtsverfahren gegenüber einem Staat anzustrengen. Die Regelungen zum ISDS im NAFTA sollen eine Gleichbehandlung heimischer und ausländischer Investoren sicherstellen und eine angemessene Entschädigung im Fall von Verstaatlichung und Enteignung gewähren. Öffentliche Bedenken bezüglich Transparenz und Mitbestimmung, aber auch die Einschränkung des nationalen Gestaltungsspielraums bei Regulierungsmaßnahmen, bieten ebenfalls eine Vielzahl von potenziellen Reformfeldern. So ist eine unklare Definition von Enteignungsmaßnahmen im NAFTA mit der Sorge verbunden, dass Investoren gegen nationale Regulierungsmaßnahmen, beispielsweise im Bereich des Gesundheits- und Umweltschutzes vorgehen.[21]

Kanada hat gerade ein umfangreiches Handels- und Investitionsabkommen (CETA) mit der EU geschlossen, das modernisierte Schiedsgerichtsbestimmungen enthält. Diese könnten als Grundlage für NAFTA-Gespräche dienen. Die Schiedsgerichtsbestimmungen in CETA beinhalten beispielsweise sogenannte „Fork in the Road"- oder „No U-turn"-Klauseln, die es einem Staat ermöglichen, Klagen, die bereits vor einem lokalen Gericht erhoben wurden, von der internationalen Gerichtsbarkeit auszuschließen. Auch die in CETA geschaffene ständige Rechtsprechung und die Berufungspraxis für Mitglieder des Schiedsgerichts mit einem öffentlichen Pool an Personen stellt eine Neuerung dar. „Amicus curiae"-Regelungen erlauben es Drittparteien, wie z. B. zivilgesellschaftlichen Gruppen, ihre Sichtweise in die Entscheidungsfindung einzubringen.

Zentrale Bedeutung für die Neuverhandlung könnte die von den USA aufgekündigte TPP erlangen. TPP, aus dem die USA unmittelbar nach Amtsantritt von Donald Trump Anfang 2017 ihren Rückzug erklärten, wurde über sieben Jahre von zwölf Pazifikstaaten ausgehandelt.[22] Da alle drei NAFTA-Staaten auch Teil der TPP-Verhandlungen waren, könnten Teile von TPP als Grundlage für die Verhandlungen zu NAFTA dienen. Die erzielten Kompromisse

18 S. Wunsch-Vincent, J. McIntosh: WTO, E-commerce and Information Technologies: From the Uruguay Round Through the Doha Development Agenda: A Report to the UN ICT Task Force, United Nations Information and Communication Technologies Task Force, 2005.
19 Ebenda.
20 J. Schott, C. Cimino-Isaacs: Updating the North American Free Trade Agreement, in: C. Fred Bergsten, M. de Bolle (Hrsg.): 17-2 A Path Forward for NAFTA, Juli 2017, S. 77.
21 J. Schott, G. Hufbauer: NAFTA revisited, Peterson Institute for International Economics, Washington, S. 85.
22 Mit dem Rückzug der USA ist die weitere Zukunft des Vertrags ungewiss. Für die Ratifikation von TPP müssen Mitgliedstaaten, die für 85 % des gesamten Bruttoinlandsprodukts stehen, den Vertrag ratifizieren. Dies stellt eine De-facto-Blockademöglichkeit für die USA dar, ohne die der Vertrag in seiner jetzigen Form nicht in Kraft treten kann. Japan und Neuseeland haben allerdings bereits verlautbaren lassen vertragliche Änderungen vorzunehmen, um ohne die USA fortzufahren.

könnten sich so für die NAFTA-Verhandlungen als nützlich erweisen. Auch TPP enthält im Bereich ISDS modernisierte Bestimmungen, die die genannten Bedenken an Schiedsgerichtsverfahren aufgreifen. Zum Beispiel sind dort Maßnahmen zur Verstaatlichung oder Enteignung genauer definiert. Die Bestimmungen zu Investitionsschutzabkommen in CETA und TPP könnten als Blaupause dienen, um die Schwachstellen in den bisherigen Schiedsgerichtsregelungen zu beseitigen. Auch wenn der Rückzug der USA aus TPP nicht vermuten lässt, dass Vertragsteile ohne Veränderungen übernommen werden können, so kann TPP doch ein Ansatzpunkt für die Verhandlungen sein.

Asymmetrien und Ausnahmeregelungen

NAFTA war 1994 eine neue Art von Handelsabkommen. Es galt als Präzedenzfall, dass mit Mexiko ein Entwicklungsland einen Handelsvertrag mit zwei der global am weitesten entwickelten Länder schloss. NAFTA reicht mit seinen Regelungen weit über die bis dahin bekannten „Nord-Süd"-Abkommen hinaus. Der Vertrag enthält weitreichende Bestimmungen, die sich nicht nur auf Zollsenkungen beziehen, sondern auch auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Dienstleistungshandel, ausländische Direktinvestitionen, öffentliches Beschaffungswesen und geistiges Eigentum. Jedoch beinhaltet NAFTA eine Vielzahl von Asymmetrien und Ausnahmeregelungen, die bei einer Neugestaltung des Vertrages sinnvollerweise überdacht werden müssen.

Asymmetrien ergeben sich in erster Linie bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Diese betreffen, neben Vereinbarungen zur nicht-diskriminierenden Behandlung ausländischer Dienstleister, auch Regelungen zum Markteintritt und zur Veröffentlichung marktspezifischer Informationen. Mexiko erleichterte insbesondere im Bereich der Finanzdienstleistungen den Marktzutritt für US-amerikanische und kanadische Anbieter.[23] Einzelne Dienstleistungsbereiche sind jedoch weiterhin von den Regelungen ausgenommen, beispielsweise in der Seeschifffahrt und dem Film- und Verlagswesen. Für Mexiko gelten Ausnahmen für Dienstleistungen im Bereich der Öl- und Gasförderung.[24] In den ersten Verhandlungsrunden signalisierte Mexiko jedoch im Energiesektor Kompromissbereitschaft für eine Marktöffnung.[25] Zusätzlich verpflichteten sich die Vertragspartner mit NAFTA zur Marktöffnung einiger Sektoren für ausländische Investitionen. Auch hier bleibt bisher der mexikanische Energiesektor ausgenommen.[26]

Handelspolitische Konsequenzen eines Vertragsaustritts der USA

Neben einer möglichen Vertragsänderung steht auch weiterhin ein einseitiges Ausscheiden der USA aus NAFTA im Raum. Wiederholte öffentliche Äußerungen des US-Präsidenten deuten darauf hin, dass eine solche Option durchaus im Bereich des Möglichen liegt. Es scheint daher geboten, neben den Beweggründen für die Neuverhandlung von NAFTA auch mögliche Konsequenzen eines Austritts der USA zu untersuchen.

Gemäß dem Artikel 2205 des NAFTA-Vertrags wäre eine einseitige Aufkündigung möglich, soweit eine sechsmonatige Frist, mit der die Vertragspartner über den Rückzug informiert würden, eingehalten wird.[27] Ein solcher Fall würde das Vertragsverhältnis zwischen den verbleibenden Vertragspartnern, Kanada und Mexiko, unberührt lassen. Die TPA bietet dem US-Präsidenten hierzu die rechtliche Grundlage und räumt ihm, im Unterschied zur Legislativen, einen großen Einfluss auf die Entscheidung über einen Vertragsaustritt ein. Dennoch müsste für die Rücknahme von NAFTA-Bestimmungen, die in die nationale Gesetzgebung umgesetzt wurden, der Kongress zustimmen.[28]

Unmittelbare Konsequenzen werden sich bei einem Rückzug der USA in erster Linie für die Zölle ergeben. Zunächst wird mit einer einjährigen Übergangsfrist zu rechnen sein, in der die NAFTA-Zölle weiterhin angewendet werden. Dieser Zeitraum kann der US-Präsident jedoch per Dekret verkürzen.[29] Anschließend müssen die USA im Handel mit Mexiko die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) mit der Meistbegünstigungsregelung (MFN) anwenden. Für Kanada kommt auch ein Zurückkehren auf die Zollsätze des während der Gültigkeit von NAFTA ausgesetzten US-Kanada-Freihandelsabkommens CFTA in Betracht.[30] Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich die USA im Zuge der Aufkündigung des NAFTA auch aus CFTA zurückziehen werden. In einem solchen Fall unterliegt anschließend auch der Handel mit Kanada den WTO-MFN-Regelungen.

23 J. Schott, G. Hufbauer, a. a. O., S. 25-29.
24 M. Villareal, I. Fergusson, a. a. O., S. 7.
25 A. Esposito, D. Lawder: After Trump threats, ministers working at „warp speed" claim NAFTA progress, Reuters Online, 5.9.2017, http://www.reuters.com/article/us-trade-nafta/after-trump-threats-ministers-working-at-warp-speed-claim-nafta-progress-idUSKCN-1BG29U, (6.9.2017).
26 M. Villareal, I. Fergusson, a. a. O., S. 8.
27 North American Free Trade Agreement (NAFTA), Artikel 2205, https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement (7.12.2017).
28 M. Villareal, I. Fergusson, a. a. O., S. 26.
29 Ebenda.
30 Ebenda, S. 27.

Tabelle 3
Einfache und handelsgewichtete durchschnittliche Meistbegünstigungszölle (MFN) 2015/2016
in %

	Agrarprodukte		Nicht-landwirtschaftliche Produkte	
	Einfach	Gewichtet	Einfach	Gewichtet
Kanada	15,6	12,4	2,2	2,3
Mexiko	14,6	20,1	5,7	3,5
USA	5,2	3,8	3,2	2,3

Quelle: World Trade Organization, Statistics Database: Tariff Profiles, 2017.

Tabelle 3 zeigt für ein solches Szenario die MFN-Zölle, die dann auf den Handel zwischen den NAFTA-Staaten anzuwenden sind.[31] Es ist ersichtlich, dass die USA bei den agrarischen Produkten niedrigere MFN-Zölle als Mexiko und Kanada erheben. Die einfachen und handelsgewichteten Durchschnittszölle liegen für Agrarprodukte in den USA bei 5,2 % bzw. 3,8 %. Im Vergleich hierzu erhebt beispielsweise Mexiko einen weitaus höheren handelsgewichteten Durchschnittszoll von 20,1 %. Der durchschnittliche Zoll für Produkte aus dem nicht-landwirtschaftlichen Bereich liegt mit 3,2 % in den USA und 2,2 % in Kanada niedriger als in Mexiko. Nicht-landwirtschaftliche Produkte werden in Mexiko durchschnittlich mit 5,7 % verzollt. Dies zeigt, dass die USA nach einem Ende des NAFTA weitaus niedrigere Zölle erheben könnten als Mexiko und Kanada, sofern sie nicht gegen WTO-Recht verstoßen wollten. Vor allem im Agrarsektor sähen sich die US-Exporteure höheren Zöllen gegenüber als ihre mexikanische und kanadische Konkurrenz. Weiterhin zeigt sich schon jetzt, dass ein potenzieller Rückzug der USA aus NAFTA auch Konsequenzen für Handelsabkommen mit Drittstaaten haben könnte. Ähnlich wie im Falle des EU-Japan-Freihandelsabkommens, das im Dezember 2017 abgeschlossen wurde und dessen schneller Abschluss unter anderem auf den Rückzug der USA aus TPP zurückzuführen ist, könnte die Aufkündigung des NAFTA-Vertrages durch die USA den Abschluss von Handelsabkommen mit Drittstaaten beschleunigen. So ist momentan beispielsweise eine Intensivierung der Verhandlungen über die Modernisierung des EU-Mexiko-Freihandelsabkommens zu beobachten.[32]

Zusammenfassung und Ausblick

Über 20 Jahre nach Inkrafttreten der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA begann im August 2017 die Neuverhandlung des Vertrags. Ein ambitionierter Verhandlungskalender ist auch Ausdruck der näher rückenden mexikanischen Präsidentschaftswahlen. Die Komplexität der Verhandlungen und die unterschiedliche Interessenslage lassen jedoch keine schnellen Ergebnisse erwarten. Die Frage, welche Form das Abkommen in Zukunft annehmen wird, bleibt zum jetzigen Zeitpunkt offen. Fest steht, dass es zum einen Gründe gibt, NAFTA zu aktualisieren, zum anderen aber auch, dass ein neues NAFTA oder gar ein Ausstieg der USA aus dem Vertrag nicht die im Wahlkampf von Präsident Trump geschürten Erwartungen erfüllen kann. Zu den Aktualisierungsargumenten zählt die Möglichkeit, die Vertragsbestimmungen an die veränderten Rahmenbedingungen des internationalen Handels anzupassen. Mit der Digitalisierung und ihren Konsequenzen für den digitalen Handel, neuen Technologien in Vertrieb und Produktion und neuere Entwicklungen in Fragen des Investitionsschutzes bieten sich ausreichend Reformansätze. Zu den nicht zu erfüllenden Erwartungen zählt das von den USA immer wieder angeführte Argument, mit einer Neuverhandlung von NAFTA gegen „unfaire“ Leistungsbilanzdefizite vorzugehen und diese reduzieren zu können. Nicht zu vergessen ist, dass die Diskussionen um NAFTA und längere Vertragsverhandlungen mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind. Diese können zu einer „wait and see“-Haltung von Investoren mit entsprechenden Nachteilen für die Mitgliedsländer führen.

31 Momentan gewährt NAFTA den Vertragsstaaten gegenseitig weitgehend zollfreien Zugang zu ihren Märkten, soweit die Produkte die NAFTA-Ursprungsregeln erfüllen. Hierzu gibt es nur wenige Ausnahmen.

32 Europäische Kommission: DG Trade Press Release, EU and Mexico complete seventh round of negotiations, 21.12.2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1775 (12.1.2018).

Title: *NAFTA Under Scrutiny: Pros and Cons of Renegotiating the Agreement*
Abstract: *With the election of a new president in the US, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) is back on the international trade policy agenda. This article sets out US motivations to push for a renegotiation and examines the pros and cons of renegotiating the agreement. While there are good reasons to update NAFTA, a new agreement or even a US withdrawal from the treaty will not meet the expectations raised in President Trump's election campaign.*
JEL Classification: *F02, F13, F15*