

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

**Entwicklungen in der  
US-amerikanischen Außenhandels-  
politik seit der Gründung der  
Nordamerikanischen Freihandelszone  
(NAFTA)**

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. 182  
März 2000

Wirtschaftswissenschaftliches Seminar  
Mohlstraße 36, D-72074 Tübingen

## 1. Einleitung

Die folgende Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, ob und in welcher Weise sich die Außenhandelspolitik der USA, dem führenden Mitgliedsland des nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA), seit Gründung der Freihandelszone (FHZ) verändert hat. Von der Beantwortung dieser Frage kann auch ein Beitrag zur Debatte über die globalen Wirkungen der aktuellen Regionalisierungstendenzen erwartet werden. Diese Debatte hat unter den Stichworten "regionalism"<sup>1</sup> als "stumbling block or stepping stone" auf dem Wege zum multilateralen Freihandel in den 90er Jahren Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Die weitgehend auf theoretischer Basis geführte Kontroverse hat bislang keine eindeutigen Ergebnisse gebracht (vgl. Bhagwati, 1992; Winters, 1999), so dass eine zufriedenstellende Beurteilung des Phänomens "open regionalism", zu dem sich auch die NAFTA-Staaten bekennen (vgl. Bergsten, 1997; Hufbauer/Schott, 1994), nach wie vor aussteht.

In dieser Arbeit soll die aktuelle Außenhandelspolitik der USA sowie die sie tragenden institutionellen und politischen Grundlagen mit dem Ziel analysiert werden, mögliche Veränderungen zu identifizieren und zur Beurteilung des "open regionalism" heranzuziehen. Da mögliche Veränderungen der außenhandelspolitischen Konzeption der USA weder unikausal auf eine Ursache (NAFTA) zurück geführt werden können noch in den ersten sechs Jahren des Abkommens (1994 - 1999) bereits vollständig sichtbar werden, sind die Ergebnisse dieser Arbeit mit Vorsicht zu interpretieren. Sie deuten gleichwohl auf einige wichtige, durch die Gründung von NAFTA beeinflusste Entwicklungen hin, die zu einer besseren Beurteilung des Phänomens "open regionalism" in Zukunft beitragen könnten.

## 2. Ansätze zur Bestimmung der "offenen Regionalisierung"

Die offene Regionalisierung (open regionalism) wird von ihren Befürwortern als ein mit den WTO/GATT-Prinzipien zu vereinbarendes Konzept der präferenziellen außenwirtschaftlichen Behandlung (meist) regionaler Handelspartner dargestellt (vgl. Bergsten, 1997; Reynolds, 1997). Von den Vertretern dieses Ansatzes werden unterschiedliche Grade der Marktöffnung (mit und ohne freien Faktorverkehr) bis hin

---

<sup>1</sup> Bisweilen wird zwischen "regionalism" und "regionalisation" unterschieden, wobei "regionalisation" als Synonym für "open regionalism" steht. (Vergleiche Lorenz, 1992).

zur Marktintegration in gemeinsamen Märkten mit supranationalen institutionellen Regelungen unter dem Konzept des "open regionalism" subsumiert.<sup>2</sup>

Das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA ist im Prinzip als Freihandelszone konzipiert, innerhalb derer sich auch Kapital (nicht aber Arbeit) frei bewegen kann (Inländerbehandlung). Darüber hinaus gibt es spezifische Kooperationsformen im Rahmen der "side agreements" zu Arbeits- und Umweltstandards und ein gemeinsames System der Streitschlichtung. Alle diese Regelungen gelten im Prinzip als GATT-konform.

Gegenüber Drittstaaten müssen sich regionale Integrationszonen, die sich einem "offenen Regionalismus" verpflichten, unter anderem an zwei Kriterien messen lassen, die auch im WTO/GATT-Vertrag niedergelegt sind:

- 1) Die regionale Gemeinschaft sollte nach erfolgter Integration kein höheres durchschnittliches Protektionsniveau aufweisen als die Einzelstaaten zuvor (Artikel 24, 5 WTO/GATT-Vertrag). Damit soll gewährleistet werden, dass die einzelnen Staaten ihre Verpflichtungen gegenüber der WTO auch als Mitglied einer präferentiellen Zone einhalten.
- 2) Offenheit gegenüber Drittstaaten kann auch als Offenheit gegenüber neuen Mitgliedern interpretiert werden. Diese Form der Offenheit wird für WTO-kompatible Freihandelszonen, Zollunionen u. ä. gefordert, um die Option der regionalen Weiterentwicklung der Abkommen hin zum multilateralen Freihandel offenzuhalten (Nukleus Theorie).

Der NAFTA-Vertrag weist aus, dass sich die Mitgliedsstaaten (USA, Kanada, Mexiko) auf die Einhaltung der WTO-Kriterien verpflichtet haben. Der Grad der Einhaltung der Offenheitskriterien im Sinne des WTO-Vertrags darf daher als ein Maß der "Offenheit" der NAFTA interpretiert werden. Die Frage nach der Entwicklung der US-Außenhandelspolitik seit der Gründung der NAFTA kann mithin beantwortet werden,

---

<sup>2</sup> Der Begriff "open regionalism" wird somit explizit auch im Sinne von "deep integration" verwendet (vgl. Lawrence, 1996)

indem die Entwicklung des externen Protektionsniveaus vor und nach Gründung der Freihandelszone untersucht wird. Deshalb soll die folgende *Hypothese* überprüft werden:

Die Außenhandelspolitik der USA ist seit der Gründung der Freihandelszone im Jahr 1994 stärker protektionistisch ausgerichtet worden.

Von einem "offenen Regionalismus" der USA in der zweiten Hälfte der 90er Jahre soll gesprochen werden, wenn diese These zurückgewiesen werden kann.

Die Hypothese formuliert für den vorliegenden Fall aus mehreren Gründen eine relativ schwache Bedingung für Offenheit. *Erstens* ist mit dem Abschluss der Uruguay-Runde (nahezu zeitgleich mit der Gründung von NAFTA) eine neue globale Liberalisierungsrunde eingeleitet worden, so dass die Aufrechterhaltung eines gegebenen Protektionsniveaus bereits als (relativer) Rückschritt interpretiert werden könnte. *Zweitens* erhoffen sich viele Befürworter des offenen Regionalismus von der Einführung eines intra-regionalen Freihandels eine Art "Initialzündung" auch für eine weitere Öffnung nach außen. Es wird argumentiert, dass die positiven Aspekte der regionalen Handelsliberalisierung Vorurteile gegenüber dem Freihandel abzubauen helfen. Dies wiederum werde sich auch in mehr Offenheit gegenüber Drittstaaten niederschlagen (vgl. Krüger, 1999). Da die bisherigen Erfahrungen mit NAFTA aus ökonomischer Perspektive grundsätzlich positiv bewertet werden (vgl. Preuße, 2000), und sich der Integrationsprozess bislang in einem außerordentlich günstigen ökonomischen Umfeld vollzieht, sollte sich auch aus diesem Grund eine größere Aufgeschlossenheit im Verhältnis zu Drittländern nachweisen lassen. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Einhaltung des Status quo eine relativ bescheidene Anforderung für die Zurückweisung der These eines zunehmenden Protektionismus.

## **2. Probleme der Messung des Protektionsniveaus und seiner Veränderung**

Die neuere Außenhandelsforschung hat deutlich gemacht, dass das Nominalzollniveau nicht als ein aussagefähiger Indikator für die Kennzeichnung des Protektionsniveaus eines Landes und seiner Veränderung angesehen werden kann. Aus der Begründung dieser Aussage leitet sich die Konzeption der Protektionsbeurteilung ab, die hier verwendet werden soll. *Erstens* ist für die Protektionswirkung eines Zollsyste-

tems nicht der Nominalzoll, sondern der auf die Wertschöpfung bezogene Effektivzoll maßgebend. Zur Berechnung des Effektivzolls müssen neben dem Nominalzoll auch die Zollstrukturen und die Vorleistungsverflechtungen bekannt sein.

Als *zweiter* Einwand gegen die Konzentration der Protektionsmessung auf das Zollniveau bietet sich die Beobachtung an, dass das durchschnittliche Zollniveau nach dem zweiten Weltkrieg deutlich abgesenkt worden ist und für die Industriestaaten nach Umsetzung der Vereinbarungen der Uruguay-Runde unter 3% liegen wird. Die Nominalzölle sind daher global gesehen inzwischen nahezu bedeutungslos geworden. Mit Blick auf die hier anstehende Frage ergibt sich ein weiteres Problem. Mit der Zunahme der internationalen Bedeutung regionaler, bilateraler und entwicklungspolitisch bedingter "Sonderhandelszonen" und "Sonderzollregelungen" hat sich die relative Bedeutung der MFN-Zölle, gemessen am internationalen Handelsvolumen, stark vermindert. MFN-Zölle werden inzwischen in weniger als 50% aller Fälle verwendet. Gleichzeitig mit der Zollrückführung und Differenzierung nach Präferenzzonen ist eine deutliche Verschiebung protektionistischer Instrumente in Richtung auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse (NTHs) zu verzeichnen. Hierdurch ist auch die relative Höhe der durch reine zollpolitische Maßnahmen erzielten Handelsbarrieren signifikant verändert worden.

Der Kern der Protektionsproblematik ist auf Grund dieser Entwicklungen inzwischen nicht mehr am Niveau und der Struktur der Nominalzölle ablesbar. Vielmehr sind es die subtilen Formen der nicht-tarifären Behinderungen und Begünstigungen (meist auf nationalstaatlicher Ebene), die die Außenhandelsregime aktuell prägen.<sup>3</sup> Neuere Arbeiten zur Messung von Handelsbarrieren versuchen, diesen Sachverhalten Rechnung zu tragen. Sie ziehen auch die NTHs mit in die Betrachtung ein oder versuchen sogar, die reale effektive Protektionsrate zu quantifizieren. Allerdings stoßen auch diese Ansätze zur Bestimmung des Protektionsgrads eines Landes rasch an Grenzen. Dies gilt zum einen deshalb, weil die Einbeziehung von NTHs in quantitative Modelle äußerst problematisch ist. NTHs können meist nicht vollständig erfasst werden, weil sie intransparent sind und oft nur in Einzelfallanalysen identifiziert wer-

den können. Ein Rückschluss auf das Gesamtsystem ist deshalb nicht ohne weiteres möglich. Einzelne Gesamtanalysen liegen zwar vor, sie basieren aber auf groben Schätzungen der NTHs, bei denen die Betroffenheit von einer Maßnahme als Proxy für ihre Wirksamkeit verwendet wird (vgl. Preuße, 1991)<sup>4</sup>. Ein weiteres Erschwernis ergibt sich, weil bei der Ermittlung effektiver Protektionsraten detaillierte Informationen über Vorleistungsstrukturen gewonnen werden müssen.

Auch die fortgeschrittenen Protektionsstudien weisen wegen dieser Probleme einen relativ hohen Unschärfbereich aus. Sie können zudem nur mit Hilfe relativ aufwendiger Arbeitsprozesse erstellt werden und entstehen deshalb auch nur gelegentlich und mit einem relativ großen time lag zur aktuellen wirtschaftspolitischen Situation. Für die Messung von Veränderungen des Protektionsniveaus innerhalb relativ kurzer Zeiträume sind sie daher nur bedingt geeignet.

Bei der Beurteilung der Außenwirkung der NAFTA ergibt sich eine weitere Komplikation dadurch, dass die Inländerbehandlung der Unternehmen aus den Mitgliedsländern ein konstituierendes Element des Abkommens darstellt. Neben der Beurteilung der Handelspolitik (im engeren Sinne) geht es daher auch um die Bedeutung der Umlenkungseffekte bei ausländischen Direktinvestitionen (FDI). FDI aus Drittländern können dabei völlig unterschiedlichen Motiven entspringen und mit Blick auf die Offenheit der NAFTA entsprechend unterschiedlich zu bewerten sein.

In dieser Arbeit wird deshalb nach einem anderen Weg gesucht, die Veränderungen der Protektionsniveaus der Nachbarstaaten anhand qualitativer Indikatoren abzuschätzen.

## **2.2. Ansätze zur Bestimmung von Veränderungen der Außenhandelskonzeption eines Landes**

Veränderungen in der Ausrichtung einer Volkswirtschaft gegenüber den Handelspartnern bzw. dem Weltmarkt lassen sich in einem ersten Schritt relativ schnell aus

---

<sup>3</sup> Ein anschauliches Beispiel für diese Problematik liefert das Außenhandelsregime der VR China, deren relativ geringes durchschnittliches Zollniveau nur wenig über das tatsächlich praktizierte Außenhandelsregime aussagt (vergleiche Jakubowicz, 1999).

den politischen Vorstellungen der jeweiligen Regierung ablesen. Besonders wenn sich diese Vorstellungen bereits in sichtbaren politischen Handlungen niederschlagen, scheint dieser Ansatz für die Feststellung einer qualitativen Veränderung in der Handelspolitik eines Landes brauchbare Hinweise zu liefern.

Allerdings sagt der verlautbarte Wille einer Regierung oft nicht viel über die Realisierbarkeit des Programms aus. Zudem werden konkrete Maßnahmen der Handelspolitik, speziell im Bereich der NTHs, oft verschleiert, so dass offizielle Zielsetzung und faktisches Handeln voneinander abweichen. Der Grund ist darin zu sehen, dass Regierungen in demokratischen Systemen in vielfältige Interessenkonstellationen eingebunden sind, so dass selbst deutliche parlamentarische Mehrheiten in ihrem Spielraum bei der Umsetzung politischer Programme begrenzt sind. Wenn es darum geht, Veränderungen grundlegender Positionen einer Regierung zu diagnostizieren, ist es daher oft erforderlich, Veränderungen des gesamten entscheidungsrelevanten gesellschaftlichen und politischen Umfelds zu berücksichtigen, um die Aussagefähigkeit des Regierungsprogramms beurteilen zu können.

Insbesondere im Rahmen der sogenannten neuen politischen Ökonomie (NPÖ) sind in den letzten Jahren wichtige Arbeiten zu den Auswirkungen spezifischer politischer Konstellationen auf die Ausgestaltung der Außenwirtschaftspolitik entstanden (vgl. Berthold, 1996). Die sogenannten Interessengruppenmodelle sehen die Politiker (Regierenden) in ein Geflecht von Interessen eingebunden. Sie selbst sind dem Wählerwillen insoweit verpflichtet, als sie ihre politische Existenz durch Wiederwahl sichern müssen. Wird das Wählerpotential gedanklich in zwei Interessengruppen aufgeteilt, von denen eine verstärkt dem Freihandel zugewandt ist, die andere mehr dem Protektionismus, dann werden die Politiker (die Regierung) einen Protektionsgrad anstreben, der es erlaubt, möglichst viele Wählerstimmen zu erringen. Der Politiker wird also so lange mehr Freihandel versprechen, wie er für eine zusätzlich von einem Freihändler gewonnene Stimme weniger als eine Stimme aus dem protektionistischen Lager verliert.

---

<sup>4</sup> Solche Schätzungen deuten darauf hin, dass NTHs oft ein Mehrfaches der Zollprotektion bewirken und dort konzentriert sind, wo auch die Zollprotektion überdurchschnittlich hoch ist (Messerlin, 1989).

Die Attraktivität von Freihandel und Protektion in der Wahrnehmung der Wähler wird durch ein ganzes Bündel von Einflussfaktoren beeinflusst. Dazu gehören neben der allgemeinen Kenntnis der Vorteile des Freihandels (und deren Vermittlung durch die Regierung), die Organisierbarkeit der gesellschaftlichen Gruppen und die Art der Betroffenheit bestimmter Gruppen von spezifischen Anpassungskosten. Schließlich ist es oft erforderlich, die Verwaltung (Bürokratie) als eigenständige Gruppe von Interessierten in den politischen Prozess einzubeziehen, um das System angemessen darstellen zu können.

Eine Erweiterung erfahren die Ansätze der NPÖ, wenn auch die institutionelle Ausgestaltung des politischen Systems als Einflussgröße auf die Außenhandelspolitik in die Betrachtung einbezogen wird. Institutionelle Regeln sind insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Handlungskompetenz einer Regierung institutionell eingeschränkt ist, wie dies z. B. in föderalen Staaten bei zustimmungspflichtigen Gesetzen oder bei einer unscharfen Trennung der Kompetenzen zwischen Regierung und Parlament der Fall ist. Unter diesen Bedingungen können Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen deutliche Auswirkungen auf die konzeptionelle Ausrichtung eines bestimmten Politikbereichs haben.

Für die Beurteilung der Ausrichtung der US-amerikanischen Außenhandelspolitik sind beide Aspekte von herausragender Bedeutung, da die institutionelle Ausrichtung und die relative Einflussnahme der Wähler (Interessengruppen) auf die Außenhandelspolitik in besonders sensibler Weise miteinander verbunden sind (vgl. Lange, 1998, 171 ff.). Außenhandelspolitische Richtungswechsel in den USA werden daher relativ frühzeitig (und bevor sich die Veränderungen in konkreten handelspolitischen Aktionen niederschlagen) in Veränderungen des politischen und institutionellen Umfelds sichtbar. Die anfangs formulierte Hypothese soll, auf diesen Überlegungen aufbauend, auf zwei Ebenen überprüft werden:

- 1) Gibt es Veränderungen in der aktuellen Ausgestaltung und Umsetzung der US-Handelspolitik, die auf eine Veränderung des Einflusses protektionistischer Interessen relativ zu den Freihandelsinteressen schließen lassen?

2) Lässt sich ein Zusammenhang zwischen solchen Veränderungen und der Gründung der NAFTA erkennen?

### **3. Veränderungen in der Ausgestaltung der US-Außenhandelspolitik**

#### **3.1. Institutionelle Grundlagen**

Die Ausrichtung der US-amerikanischen Außenhandelspolitik vollzieht sich in der Auseinandersetzung zwischen Präsident und Kongress. Beide "Pole der Macht" sind von der Verfassung mit Kompetenzen in der Außenhandelspolitik ausgestattet worden. So gilt nach Artikel I, Sektion 8, dass "...the Congress shall have power ... to regulate commerce with foreign nations ..." während Artikel II, Sektion 2, dem Präsidenten die Kompetenz in der Außen(wirtschafts)politik zuordnet.

Da die "Kompetenzkompetenz" für die Definition des handelspolitischen Spielraums des Präsidenten innerhalb der Vorgaben der Verfassung beim Kongress liegt, ist dieser letztlich für die Definition der Machtverteilung zwischen sich und dem Weißen Haus verantwortlich. Diese verfassungsrechtliche Konstruktion ist von erheblicher außenhandelspolitischer Tragweite, da der Präsident auf Grund seiner Rolle als Vertreter der USA nach außen die internationalen Rückwirkungen der US-Außenhandelspolitik berücksichtigen muss, und sich deshalb schon auf Grund seines Amtes einer der Freihandelsidee relativ aufgeschlossenen Haltung verpflichtet sieht. Die Mitglieder des Kongresses sind dagegen primär innenpolitischen Interessen verpflichtet. Die Stimmen partikularer - und oft relativ protektionistisch ausgerichteter - Interessengruppen haben daher ein relativ hohes Gewicht. Es ist deshalb auch festgestellt worden, die US-Außenhandelsgesetzgebung sei eine "invitation to struggle" (Crabb/Holt, 1992).

Konkret wird dieser Streit schon seit Generationen zwischen den sogenannten "Fair Traders" und den "Free Traders" ausgetragen und hat in der Vergangenheit zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen geführt.

Die Waagschale pflegt sich immer dann zu Gunsten der "Fair Traders" zu senken, wenn der Kongress das handelspolitische Mandat des Präsidenten begrenzt, und sie neigt sich zu Gunsten der "Free Traders", wenn sich der Kongress in seiner Macht-

ausübung zurückhält. Innerhalb des Kongresses gilt, dass die Mitglieder der demokratischen Partei tendenziell eher dem Lager der "Fair Trader" zugeordnet werden, die Republikaner hingegen den "Free Tradern".

Die Tatsache, dass die USA nach dem zweiten Weltkrieg als Hegemon einer liberalen Welthandelsordnung auftraten, kann aus dieser Sicht den desaströsen Erfahrungen mit dem Smoot Hawley Act (1930) zugeschrieben werden. Sie veranlasste den Kongress, sich durch den Reciprocal Trade Act (1934) eine deutliche Selbstbindung aufzuerlegen, die die politische Stellung des Präsidenten entsprechend stärkte.<sup>5</sup>

Seit den 70er Jahren hat der Kongress die Verantwortlichkeit des Präsidenten allerdings sukzessive wieder eingeschränkt, indem er mit dem Handelsbeauftragten (United States Trade Representative, USTR) eine Position schuf, die zwischen dem Präsidenten und dem Kongress angesiedelt ist. Der USTR ist sowohl dem Präsidenten als auch dem Kongress verantwortlich. Ihm ist zudem ein differenziertes Beratungsgremium zugeordnet worden, über das privatwirtschaftliche (Partikular-) Interessen einen größeren Einfluss auf die Handelspolitik ausüben können. Im Zusammenhang mit dieser Entwicklung ist auch die Schaffung des Artikels 301 des US-Handelsgesetzes zu sehen, der den USTR auf die Überwachung der Handelspolitik der Partnerstaaten verpflichtet. 1988 wurde diese Regelung durch die sogenannte Super 301, Special 301 und Telecommunication 301 weiter verschärft.<sup>6</sup>

Die tendenzielle Rückverlagerung der handelspolitischen Kompetenzen auf den Kongress (bzw. den USTR) geht Hand in Hand mit der Begründung einer neuen Phase der US-Außenhandelspolitik, die als "aggressive unilateralism" (Bayard/Elliott, 1992) bezeichnet worden ist. Mit dieser Strategie versuchen die USA vorgeblich die Entwicklung des multilateralen Freihandels voranzutreiben, indem sie unfaire Behinderungen eigener Unternehmen in fremden Märkten zu beseitigen versuchen. Zur politischen Rechtfertigung dieses Vorgehens wird argumentiert, dass die US-Märkte

---

<sup>5</sup> Darüber hinaus wurde seit den 30er Jahren deutlich, dass der Kongress in einem immer stärker diversifizierten Handelssystem mit der direkten Aushandlung internationaler Handelsverträge überfordert war.

<sup>6</sup> Nach dem Omnibus Trade Act von 1988 sind die Bestimmungen des sogenannten "Regular 301" in den Artikeln 301 bis 309 niedergelegt. Super 301, Special 301 und Telecommunication 301 sind in den Artikeln 310, 182 und 1377 geregelt.

wesentlich liberaler seien als die vieler Handelspartner und sich deshalb ein chronisches Handelsbilanzdefizit der USA herausgebildet habe, das es durch Wiederherstellung der Chancengleichheit zu bekämpfen gelte (vgl. Kirste, 1998, 315). Es ist folglich auch nicht verwunderlich, dass die Ergebnisse dieser Politik verschiedentlich als durchaus positiv bewertet werden: "The net effect of Section 301 to date has been trade liberalization, not trade restriction ..." (Destler, 1995, 217).

Freilich machen sich die USA mit dem unilateralen Vorgehen selbst zu "judge and jury" (Bhagwati) und setzen sich über die von ihnen selbst im Rahmen der WTO getragenen multilateralen Regelungen hinweg. Eine Verschärfung des unilateralen Vorgehens darf deshalb als ein Hinweis auf eine stärker protektionistische Ausrichtung der USA interpretiert werden.

Mit der Hinwendung der USA zur regionalen Option nach 1982 (vgl. Krüger, 1999) wurde der "dual track approach" (multilateraler Ansatz + unilaterales Vorgehen) um eine Dimension zum "multi track approach" erweitert. Auch die Regionalisierungsstrategie dient (wie der Unilateralismus) offiziell dem Ziel, den freien Welthandel voran zu bringen. Das neue Instrument heißt "open regionalism", und es schlägt sich inzwischen konkret in mehreren Regionalabkommen nieder. Das bedeutendste dieser Abkommen stellt NAFTA dar. Die Handhabung beider Ansätze nach 1993 ist daher mit Blick auf die GATT-Kompatibilität der US-Außenhandelspolitik zu untersuchen.<sup>7</sup>

### **3.2. Die Außenhandelspolitik nach 1993**

Seit Gründung der NAFTA sind noch keine bedeutenden Veränderungen der US-Handelsgesetzgebung erfolgt. Insofern hat auch eine dokumentierbare Veränderung der außenhandelspolitischen Konzeption nach herkömmlichen Kriterien nicht stattgefunden. Unterhalb dieser Ebene könnten nach den vorgetragenen Überlegungen aber Veränderungen in der politischen Kräfteverteilung im Senat und Kongress und zwischen beiden und dem Präsidenten sowie in der Handhabung des gegebenen

---

<sup>7</sup> Tatsächlich wird die "stepping stone - stumbling stone" Kontroverse sowohl mit Blick auf den unilateralen Ansatz des Artikels 301 als auch im Zusammenhang mit der Strategie des "open regionalism" geführt.

Instrumentariums einen Hinweis auf neue außenhandelspolitische Strömungen liefern.

### **3.2.1. Allgemeine Außenhandelspolitik**

Mit der Gründung der WTO hat die multilaterale Handelsordnung auch einen neuen, streng regelorientierten Streitschlichtungsmechanismus erhalten. Dieser Mechanismus wird auch auf die in der WTO neu geschaffenen Bereiche (Dienstleistungen und "Schutz geistiger Eigentumsrechte") angewendet. Damit ist wichtigen Forderungen der USA in der Uruguay-Runde Rechnung getragen worden, denn die Unzulänglichkeiten des wenig stringenten Streitschlichtungsmechanismus des alten GATT und ihre Nichtanwendbarkeit auf die sogenannten "neuen Bereiche" (geistige Eigentumsrechte, Dienstleistungen) sind auch die wesentlichen Argumente für die Begründung des US-Unilateralismus gewesen. Mit der Einführung des neuen Streitschlichtungsmechanismus in der WTO entfällt somit eine der herausragenden Begründungen für das einseitige Vorgehen der USA nach den Regelungen der 301 (vgl. Elliott/Richardson, 1997, 219). Eine (Teil-)Antwort auf die Frage nach der Ausrichtung der US-Außenhandelspolitik nach 1993 darf deshalb in der Reaktion auf die neuen Gegebenheiten gesehen werden.

Zunächst ist festzustellen, dass die USA die Artikel-301-Regelungen ihres Handelsgesetzes nach der Gründung der WTO im Wesentlichen beibehalten haben. Zwar ist der USTR verpflichtet, das Procedere des GATT-Streitschlichtungsmechanismus einzuhalten, wenn ein Fall in den GATT-Zuständigkeitsbereich fällt. Jedoch hat die amerikanische Regierung unmissverständlich klargestellt, dass amerikanisches (Handels-)Recht dem internationalen Recht nicht untergeordnet werde. De facto läuft dieser Vorbehalt verbunden mit dem Festhalten an den 301-Regelungen darauf hinaus, dass die USA die Spielregeln des WTO-Verfahrens mit tragen, solange dies in Übereinstimmung mit ihrer eigenen handelspolitischen Gesetzgebung steht. Im Konfliktfall, etwa wenn der Vergeltungsautomatismus der 301 Sanktionen verlangt, bevor die internationalen Verhandlungen beschieden sind, bricht US-amerikanisches das internationale Recht. Gegebenenfalls kann dies sogar dazu führen, dass die 301 an-

gewendet werden, obwohl das WTO-Verfahren die Klage der USA abgelehnt hat.<sup>8</sup> In Fällen, die durch die WTO-Verträge nicht geregelt sind (dazu gehören wettbewerbsbeschränkende Eingriffe der Handelspartner, soziales Dumping und Umweltfragen), und gegenüber Nicht-WTO-Mitgliedern bleiben die 301 uneingeschränkt anwendbar.

Die Tatsache, dass die USA an der Strategie des "aggressive unilateralism" auch nach der Einführung der verschärften Streitschlichtungsmechanismen der WTO prinzipiell festhalten, macht die protektionistische Grundausrichtung dieses Ansatzes deutlich. In einem internationalen handelspolitischen Umfeld, das mit Hilfe stringenter Regelmechanismen die Idee eines diskriminierungsfreien multilateralen Handelssystems vorantreibt, kann das unveränderte Festhalten an systemfeindlichen nationalen Regeln, zumal nachdem deren Begründung weitgehend entfallen ist, als eine Missachtung der Verpflichtungen gegenüber den Partnerstaaten interpretiert werden.

Im nächsten Schritt soll festgestellt werden, wie sich die amerikanische Haltung in der aktuellen Handelspolitik auswirkt. Zu diesem Zweck ist zu untersuchen, wie sich die USA in den letzten Jahren in WTO-Streitschlichtungsfällen konkret verhalten haben. Von 1975 bis 1999 sind in den USA 119 Verfahren gegen Handelspartner bzw. einzelne ausländische Anbieter nach dem Artikel 301 angestrengt worden (vgl. USTR, 2000, Section 301, Table of Cases (as of 9 August 1999)). Zwischen 1975 und 1989 nahmen die Aktivitäten laufend zu. Anfang der 90er Jahre schien sich eine Umkehr anzubahnen, jedoch stieg die Anzahl der Fälle seit 1995 wieder deutlich an.

Es wäre voreilig, aus dieser Entwicklung auf ein Wiederaufleben des Protektionismus der 80er Jahre zu schließen, denn die Zunahme der Fallzahlen könnte mit einer entsprechend erhöhten Nutzung des WTO-Streitschlichtungsmechanismus einher gegangen sein.<sup>9</sup> Tatsächlich haben die USA zwischen 1995 und 1999 bereits 18 Streitfälle vor die WTO gebracht und fungieren in 8 Fällen als Nebenkläger. Die Zahl der

---

<sup>8</sup> In diesem Fall müssten die USA allerdings ihrerseits mit WTO-legitimierten Sanktionen rechnen.

<sup>9</sup> Die Anstrengung eines Verfahrens nach 301 ist dann WTO-konform, wenn die USA den Fall durch ein WTO-Panel behandeln lassen.

offiziellen Beschwerden der USA bei der WTO liegt gar bei 43 (Stand März 1999) (vgl. United States Trade Representative, 1999).<sup>10</sup>

Zwar geht aus den Zahlen nicht hervor, inwieweit 301-Verfahren in den multilateralen Streitschlichtungsprozess überführt worden sind, es ist jedoch von der WTO festgestellt worden, dass die USA den internationalen Streitschlichtungsmechanismus eifrig in Anspruch nehmen und sich auch Schiedssprüchen zu ihren Ungunsten unterwerfen (WTO, 1996, Seite 2).

Dennoch ist der aggressive Unilateralismus der USA damit nicht beendet worden. Vielmehr zeigen Einzelbeispiele, dass sowohl das Drohpotential des 301 als auch definitive Vergeltungsmaßnahmen nach wie vor genutzt werden.

So haben die USA im Streit mit Japan um wettbewerbsbehindernde Praktiken im Automobilsektor 1995 zwar die WTO angerufen, gleichzeitig aber drastische Strafzölle für Luxusautomobile aus Japan eigenmächtig angedroht. Während dieses Verfahren in letzter Minute mit einem Kompromiss abgeschlossen werden konnte, so dass den USA zumindest keine WTO-inkompatible Handlung vorgeworfen werden kann, ist der Streit um die EU-Bananenregelung nach wie vor im Gang. Nachdem die EU auf mehrere Verurteilungen mit einer Verzögerungsstrategie reagierte, haben die USA Anfang 1999 einseitig Strafzölle (100%) auf ausgewählte EU-Exportprodukte im Wert von ca. 520 Mill. US\$ verhängt. Dieses Vorgehen verletzt eindeutig die multilateralen Abkommen.<sup>11</sup>

Auf die Frage nach einer möglichen Zunahme protektionistischer Vorgehensweisen auf dem Gebiet des "aggressive unilateralism" ergibt sich auf Grund dieser Faktenlage eine ambivalente Antwort. Einerseits ist festzustellen, dass der verbesserte Streitschlichtungsmechanismus der WTO die USA bisher zu einer vorsichtigeren Handhabung ihrer unilateralen Aktivitäten veranlasst hat. Andererseits haben die Vorschrif-

---

<sup>10</sup> Insgesamt wurden seit 1995 163 Streitfälle zur Verhandlung gebracht. Dies ist fast die gleiche Anzahl wie in der gesamten GATT-Periode (47 Jahre) zuvor.

<sup>11</sup> Davon unabhängig ist die Feststellung, dass die Europäische Union mit ihrer Verzögerungsstrategie ebenfalls gegen den Geist des WTO-Vertrags verstößt. Die Strategie der bewußt unvollständigen Umsetzung des WTO-Schiedsspruchs mit dem Ziel, das Verfahren in die Länge zu ziehen, offenbart eine eklatante Schwäche des WTO-Streitschlichtungsmechanismus.

ten der Sektion 301 des US-Handelsgesetzes weiterhin Gültigkeit, und sie werden in Einzelfällen auch unter Verletzung des WTO-Rechts angewendet. Grundsätzlich bestehen die USA also weiterhin auf der Position, dass US-Recht internationales Recht bricht. Das erhoffte eindeutige Bekenntnis der USA zur Respektierung der internationalen Verträge ist somit ausgeblieben. Die praktizierte Philosophie des "aggressive unilateralism" ist nach wie vor Teil der US-Handelspolitik und die latente Drohung der Missachtung der multilateralen Verpflichtungen bleibt mithin ebenfalls bestehen. Eine insgesamt verstärkt protektionistische Ausrichtung der US-Handelspolitik ist mit dieser Feststellung aber nur schwer zu begründen.

### **3.2.2. Lässt die Gründung der NAFTA einen Einfluss auf die Ausrichtung der US-Handelspolitik erkennen?**

Im Dezember 1999 fand in Seattle die sogenannte Millennium-Konferenz der WTO statt. Anlässlich dieser Konferenz sollte die neunte multinationale Handelsrunde (Millennium-Runde) eröffnet werden. Die Konferenz musste jedoch ergebnislos abgebrochen werden, da die Positionen der beteiligten Staaten zu weit differierten. Neben der Blockierung der für die sogenannte Cairns-Gruppe und die USA wichtigen Frage der Agrarsubventionen wird für den Misserfolg insbesondere die kompromisslos vorgetragene Forderung der USA (und anderer Industriestaaten) nach einer Einbeziehung von Arbeits- und Umweltstandards in den Verhandlungskatalog verantwortlich gemacht. Hinter dieser Forderung steht auf seiten der USA die mit großer Sorge beobachtete Entwicklung der Handelsbilanz.

Die Ergebnisse von Seattle könnten sich als ein Wendepunkt in der internationalen Handelspolitik erweisen, wenn es nicht gelingt, die politischen Kräfte zurückzudrängen, die auf eine Revision der aktuellen handelspolitischen Konzeption der WTO gerichtet sind. Besonders deutlich spricht Hufbauer dieses Problem mit Blick auf die USA an:

"Hard-core labor Backlashers (fortified by sympathy from Clinton) want wide latitude to impose trade sanctions against offensive production processes. They want to extend textile and clothing quotas well beyond the 2005 phase-out date. They want tougher antidumping laws, and easier access to normal safeguards. They welcome capital controls. In time, they will resurrect the Burke-Hartke concept (dating from the early 1970s) of imposing import quotas and heavier taxes on the foreign operations of

multinational firms. The "new" Backlashers want to put new trade agreements in peril until social issues are addressed. Both Backlash camps would dearly love to rewrite or even dissolve NAFTA." (Hufbauer, G. C., 1999, 2).

Diese Passage aus einem Statement zum Scheitern der Millennium-Runde macht zwei Dinge deutlich:

1. in den USA hat sich in den letzten Jahren eine neue Anti-Freihandelsbewegung etabliert, die die politische Diskussion um die amerikanische Handelspolitik bereits fühlbar mitbestimmt.
2. Diese Entwicklung steht in einem engen Zusammenhang mit der Gründung der NAFTA.

Im Mittelpunkt der neuerlichen Diskussion um Freihandel in den USA steht die Forderung nach angemessenen Arbeits- und Umweltstandards als eine unverzichtbare Grundlage für einen "fairen internationalen Handel". Nachdem dieses Thema lange Zeit als unabhängig von Handelsfragen angesehen wurde, hat die zunehmende relative Bedeutung des Schutzes der Umwelt die ordnungspolitischen Bedenken einer Verquickung beider Themenbereiche offenbar in den Hintergrund gedrängt. Eine besondere Dynamik hatte diese Entwicklung aus mehreren Gründen durch die Gründung von NAFTA erfahren.

*Erstens* ist während der Verhandlungen zur NAFTA die Gefahr von Arbeitsplatzverlusten - insbesondere auf Grund der Ausweitung der Handelsbeziehungen mit Mexiko - äußerst publikumswirksam von den Gewerkschaften propagiert worden. Gleichzeitig haben verschiedene Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) die Umweltprobleme der Grenzregionen (Maquiladora) angeprangert, und vertreten vehement die Ansicht, dass Freihandel und Umweltverschmutzung Hand in Hand gehen. Beide Gruppierungen, die anfangs aus völlig unterschiedlichen Motiven unabhängig voneinander gegen NAFTA operierten, vereinten sich alsbald mit dem gemeinsamen Ziel der Verhinderung der Freihandelszone. Zwar konnte dieses Ziel nicht erreicht werden, aber die neue Koalition aus Gewerkschaftlern und Umweltschützern formierte sich seit dem zu einer Kraft, die die Handelspolitik wirksam zu beeinflussen beginnt.

*Zweitens* wechselte die Präsidentschaft unmittelbar vor Vertragsabschluss. Präsident Clinton hatte sich über weite Teile des Wahlkampfs als NAFTA-Gegner profiliert und war erst spät mit dem Versprechen umgeschwenkt, den Schutz der amerikanischen Arbeiter und der Umwelt unter dem NAFTA-Abkommen zu sichern. Unter seine Führung wurden den NAFTA-Verträgen dann die sogenannten "side agreements" über Arbeitsstandards und Umweltschutz hinzu gefügt.

Wenngleich häufig argumentiert wird, dass diese Abkommen relativ moderate Schutzmechanismen festschreiben und über international anerkannte Grundsätze kaum hinaus gehen, ist damit ein Tabu der amerikanischen Handelspolitik gebrochen worden, dessen Folgen noch nicht absehbar sind. Zumindest von liberalen Beobachtern werden diese Folgen höchst skeptisch beurteilt: "Clinton ... reversed 50 years of consistent efforts by Republicans and Democratic Administrations to separate trade from extraneous factors which might operate to diminish trade and the growth of the world economy" (Santos, 1995).

Während die ökonomische Entwicklung der letzten Jahre in den USA diese "langfristigen" Befürchtungen (noch) nicht bestätigt, sind die Auswirkungen des Tabubruchs auf die außenwirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Clinton-Administration nicht zu übersehen. Diese eingeschränkte Handlungsfähigkeit wird zwar zu einem Teil mit der Person des Präsidenten in Verbindung gebracht, der während seiner zweiten Amtszeit offenbar nicht mehr in der Lage war, dem Kongress seine handelspolitischen Ziele überzeugend darzulegen. Insoweit ist die aktuelle Situation Ausdruck einer vorübergehenden Schwäche. Schon mit der Präsidentenwahl im Herbst 2000 könnte sie bereinigt werden.

Zum anderen wird als tiefer greifende Ursache für die Zurückhaltung des Kongresses bei der Gewährung eines größeren Handlungsspielraums für den Präsidenten aber auch eine grundlegende Auseinandersetzung über die Ausrichtung der künftigen Handelspolitik der USA vermutet. Diese Grundsatzdiskussionen finden auf mehreren Ebenen statt.

*Erstens* wird in Kongress und Senat seit der Einbringung der NAFTA side agreements vehement über die grundsätzliche Frage der Einbeziehung von nicht handelsrelevanten Fragen in Handelsabkommen diskutiert. Während die Republikaner die Trennung unbedingt beibehalten wollen, halten die Demokraten eine angemessene Behandlung der Bereiche Arbeits- und Umweltstandards auch in der WTO für unerlässlich, um die Akzeptanz eines (derart beschränkten) offenen Handelssystems in den USA aufrecht erhalten zu können. Bill Archer, Chairman of the US House Way and Means Committee, wird in diesem Zusammenhang mit dem Satz zitiert: "the tone of protectionism (in Congress) is harder than (he) had seen in twenty-seven years" (vgl. Riley, 1999, 116). Der Präsident tendiert in dieser Auseinandersetzung zu der Mehrheitsmeinung seiner Partei, die er mit den NAFTA "side agreements" selbst mit geformt hat. Für die Beurteilung der institutionellen Balance zwischen dem Präsidenten und dem Kongress deutet dies auf eine nunmehr abgeschwächte Wahrnehmung der Vertretung der gesamtgesellschaftlichen (freihandelsorientierten) Position des Weißen Hauses hin und eine Verschiebung des politischen Kräftefeldes zu Lasten des Freihandels.

*Zweitens* findet die Auseinandersetzung in offenbar zunehmender Schärfe im Publikum statt. Dieser politische Meinungsbildungsprozess kann in den USA, insbesondere in Vorwahlzeiten, eine wirksame und relativ direkte Handlungsanweisung für die Politik liefern. Die öffentliche Diskussion um die Offenheit der US-Volkswirtschaft respektive um die Einforderung angemessener (US-amerikanischer) Arbeits- und Umweltstandards in internationalen Verhandlungen strahlt mithin auf die Diskussion dieser Fragen in den beiden Häusern und zwischen diesen und dem Präsidenten ab. In der Vorwahlphase Anfang 2000 zeigt sich dies deutlich in den Positionen, die die Präsidentschaftskandidaten zu Fragen des internationalen Handels einnehmen.

Für eine genauere Einschätzung der aktuellen Außenwirtschaftsposition der USA ist deshalb eine detailliertere Betrachtung der politischen Grundstimmung zu weltwirtschaftlichen Fragen hilfreich. Ansatzpunkt sei die aktuelle politische Konstellation im Repräsentantenhaus. Schließt man von den derzeitigen Mehrheitsverhältnissen im Kongress auf die dominante Außenwirtschaftsposition unter den Wählern, dann sollte eine klare Mehrheit zu Gunsten der Option "Freihandel" zu erwarten sein. Diese Er-

wartung wird durch die Feststellung weiter untermauert, dass auch die aktuelle ökonomische Stärke der USA der Aufgeschlossenheit der Bevölkerung gegenüber dem Freihandel förderlich sein sollte.

Analysiert man die tatsächliche Meinungsbildung zu den Themen Globalisierung, NAFTA und WTO, dann drängt sich ein gänzlich anderes Bild auf. NAFTA wird von seinen Kritikern als völliger Misserfolg angeprangert und selbst die Befürworter sprechen von einem "politically unpopular success" (Weintraub, 1999). Diese negative Beurteilung strahlt inzwischen auch auf die Beurteilung der internationalen Arbeitsteilung generell ab.

Offenbar gibt es zum Beginn des neuen Jahrhunderts eine deutliche Diskrepanz zwischen den wirtschaftlichen Erfolgen der USA und der Einschätzung der Folgen der NAFTA (und der zunehmenden Globalisierung generell).

Folgt man dem Meinungsbild, dann liegt der Verdacht nahe, dass die Amerikaner mehrheitlich von dem Trauma geplagt werden, dass die Liberalisierung des internationalen Handels- und Kapitalverkehrs und die Internationalisierung der Produktion zu Lasten von Einkommen und Arbeitsplatzsicherheit im eigenen Land gehen. Auch argwöhnen sie offenbar, dass internationale Verträge sie in zunehmendem Maße in ihren Souveränitätsrechten beeinträchtigen. Zum Teil wird diese Haltung darauf zurückgeführt, dass die USA seit Ende der 80er Jahre erstmals ernsthaft die im Rahmen der Globalisierung entstehenden internationalen Interdependenzen auch selbst erfahren, die kleinen Volkswirtschaften schon längst geläufig sind. Insofern darf die aktuelle Beurteilung von Handelsfragen als das Ergebnis einer verzögerten Wahrnehmung der internationalen Entwicklung durch einen besonders großen und daher stark auf sich selbst bezogenen Staat interpretiert werden. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass dieser Erkenntnisprozess durch die Gründung von NAFTA beschleunigt und auf den Handel mit Mexiko fokussiert worden ist. So stellt Mena fest, dass "the most ominous aspect of NAFTA is the effect it had on public perceptions of international trade liberalization..." (Mena, 1999). Diese öffentliche Wahrnehmung von NAFTA in den USA schlägt sich in den "polls" nieder und wird durch die Presse reflektiert (und zum Teil auch überbetont). So wurde Anfang 1999 in einem "Harris

poll" gefragt, welchen der folgenden vier Einflussfaktoren die Amerikaner als die größte Bedrohung für Arbeitsplätze ansähen:

1. technologische Veränderungen
2. eine Überregulierung des Wirtschaftssystems
3. billige ausländische Arbeitskräfte
4. Importkonkurrenz

73% der Befragten sahen in Importkonkurrenz und billigen ausländischen Arbeitskräften die beiden wichtigsten Faktoren. Technologische Veränderungen wurden nur von 12% der Befragten genannt.

Aus ökonomischer Sicht muss die Ignoranz der Befragten bezüglich der Rolle technologischer Veränderungen als Triebfeder für Wachstum und strukturellen Wandel verwundern. Sie führt dazu, dass ein wichtiger Baustein des wirtschaftlichen Erfolgs im politischen Willensbildungsprozess nicht angemessen gewürdigt wird und impliziert, dass die positiven Beschäftigungseffekte einer Gesellschaft im Wandel nur unvollkommen registriert und die negativen fälschlicherweise der Importkonkurrenz angelastet werden. Diese Feststellung deutet darauf hin, dass in dieser Diskussion partikulare Sichtweisen dominieren. Tatsächlich lassen sich negative Auswirkungen der NAFTA auf die Beschäftigung nur in wenigen Sektoren der amerikanischen Volkswirtschaft nachweisen. Zudem sind sie quantitativ unbedeutend und finden in einer voll beschäftigten Wirtschaft statt. Gleichwohl werden sie von den Betroffenen (Textilsektor, Automobilsektor) vehement und mit Erfolg beklagt. "By creating an easily identifiable group of losers from trade, however small a proportion of the labor market it may be, NAFTA may have dealt a serious blow to the capacity of the US to lead global trade liberalization" (Mena, 1999).

Allerdings bleibt unklar, weshalb die wenigen von der NAFTA negativ betroffenen Unternehmen und Arbeitnehmer in der Lage sind, die Mehrzahl der nicht bzw. positiv tangierten Amerikaner davon zu überzeugen, dass ihre partikularen Interessen mit denen der Gesellschaft identisch sind. Für eine Beantwortung dieser Frage bieten sich drei Überlegungen an:

1. die Popularisierung eines vulgärökonomischen Erklärungsansatzes durch gut organisierte Interessenvertreter,
2. die Einbindung von Fragen des Umweltschutzes und der Arbeitsstandards in die handelspolitische Diskussion und

3. die auf Grund der rudimentären sozialen Sicherungssysteme selbst bei Vollbeschäftigung von vielen Amerikanern als unsicher empfundene Job-Situation.

Punkt 3 zielt auf die allgemeine Arbeitsmarktsituation der USA und insbesondere auf die Einschätzung der Leistungsfähigkeit der derzeitigen sozialen Sicherungssysteme ab. Dieser Aspekt wird hier nicht weiter behandelt.

Zur Frage der Popularisierung eines vulgärökonomischen Erklärungsansatzes ist zunächst festzuhalten, dass im Wesentlichen zwei Gewerkschaften (Textil und Bekleidung, Automobil) aktiv gegen NAFTA agieren. Es sind dies Gewerkschaften aus Branchen, die in den USA schon seit Jahrzehnten unter Anpassungsdruck stehen. Die Textil- und Bekleidungsindustrie (und deren Gewerkschaften) kämpfen schon seit Mitte der 50er Jahre um Anpassungsschutz und dürfen als Brutstätte des Welttextilabkommens angesehen werden. Auch die Automobilindustrie hat seit 1981 erfolgreich Schutzabkommen gegen ausländische Konkurrenten durchsetzen können.

Es ist bezeichnend für die Diskussion über die von NAFTA ausgehandelten Beschäftigungswirkungen, dass beide Industrien im Rahmen der Verhandlungen zur Uruguay-Runde einer verstärkten Weltmarktkonkurrenz ausgesetzt worden sind. Damals konnte sich in den USA offenbar noch die Ansicht durchsetzen, dass ein permanenter Anpassungsschutz in Industrien mit laufend zunehmenden komparativen Nachteilen das Welthandelssystem dauerhaft schädigen würde, ohne den Betroffenen letztlich den Verbleib in den angestammten Industrien sichern zu können.

Die NAFTA-Verträge haben den durch die Rückführung des Textilsektors unter das GATT und das generelle Verbot von freiwilligen Export-Selbstbeschränkungsabkommen zunächst erhöhten Anpassungsdruck für die USA wieder deutlich verringert, weil speziell für diese beiden Industrien stark protektionistisch ausgerichtete "local content" Vorschriften erlassen worden sind.<sup>12</sup> Mit diesen "Rules of Origin" (RoO) ist in den NAFTA-Verhandlungen gezielt dort schützend eingegriffen worden, wo ein besonders hoher Anpassungsdruck erwartet worden ist. Die RoO sind damit als zusätzliches Instrument der Außenhandelspolitik genutzt worden, um den Protek-

tionsgrad gegenüber Drittstaaten in sogenannten "sensitiven" Industrien zu erhöhen (vgl. Estevadeordal, 1999). Insofern hat NAFTA bereits einen eindeutig protektionistischen Effekt in einigen wichtigen Industrien hervorgerufen. Gleichwohl werden von den betreffenden US-Gewerkschaften die nun anstehenden Umverteilungseffekte innerhalb der NAFTA als besondere Belastungen herausgestellt.

Ökonomisch basiert die Argumentation auf der simplen Überlegung, dass ein Handelsbilanzdefizit Ausdruck einer durch internationalen Handel verursachten Arbeitsplatzvernichtung sei. Aus dem Handelsbilanzdefizit kann dann direkt auf die Arbeitsplatzverluste hoch gerechnet werden. Der besondere Charme dieses Ansatzes aus Sicht seiner Vertreter liegt darin begründet, dass er sich unmittelbar auf die Gesamtwirtschaft übertragen lässt. "Plant closings and lay-offs attributable to increased US imports have been constant features of the past 20 years of massive US trade deficits. Studies have shown that a large share of the millions of displaced workers have been unable to find new jobs with compensation equal to the jobs that were lost ... their living standards decline and the communities suffer ..."<sup>13</sup>

Das hohe und in den letzten Jahren zunehmende Defizit der US-Handelsbilanz wird somit als ein Ausdruck der Belastung angesehen, die der US-Volkswirtschaft durch ihre Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung aufgebürdet wird, und die Arbeitsplatzprobleme der Sektoren heute deuten bereits die Arbeitsplatzprobleme der gesamten USA morgen an. Die Suche nach den Ursachen führt direkt zu der schon aus der Strategie des "aggressive unilateralism" bekannten Behauptung, "unfaire" ausländische Praktiken seien für die Misere der USA verantwortlich.<sup>14</sup> Während der "aggressive unilateralism" durch die WTO-Verpflichtungen der USA eher gezügelt worden zu sein scheint, taucht er in der Diskussion um NAFTA auf der nationalen Bühne verschärft wieder auf.

---

<sup>12</sup> Nach der sogenannten "Yarn forward rule" qualifizieren sich nur solche Produkte für den NAFTA-Raum, die vollständig auf Rohstoffen aufbauen, die innerhalb der NAFTA-Staaten produziert wurden. Für Automobile gilt ein local content von 62,5%.

<sup>13</sup> Beckman, Steve, The US and its Trade Deficit: Restoring the Balance; Statement at the Subcommittee on International Economic Policy and Trade Committee on International Relations, United States House of Representatives, July 22, 1998.

<sup>14</sup> Die offensichtlichen Defizite dieses Ansatzes müssen hier nicht diskutiert werden. Im Fall des US-Handelsdefizits sind jedenfalls makroökonomische Überlegungen und insbesondere der massive Kapitalimport in die Überlegungen einzubeziehen, der die geringe nationale Spartätigkeit kompensiert.

Die Darstellung der Anpassungszwänge einzelner Industrien mit abnehmenden komparativen Vorteilen als gesamtwirtschaftliches Problem ist geeignet, das gesellschaftliche Meinungsbild zu Gunsten partikularer Interessen zu verändern. Die Wirksamkeit dieses Ansatzes ist offenbar um so größer, je konkreter die Probleme vorgebracht werden können. Mexiko und Kanada als direkte Nachbarn sind hierfür besonders geeignet.

Eine zweite Strategie ist die der Vereinigung der eigenen mit anderen Gruppeninteressen, um die Akzeptanz der eigenen Forderungen zu erhöhen. Die Gewerkschaften in den "senescent industries" scheinen einen solchen Verbündeten in der Umweltbewegung gefunden zu haben.

Eine Diskussion der Frage, ob und unter welchen Bedingungen der Gedanke der Erhaltung der Umwelt sinnvoll im Rahmen der Handelsgesetzgebung verankert werden kann oder sollte, liegt außerhalb des vorgegebenen Rahmens. Die Debatte hierüber wird seit Jahren intensiv auch innerhalb der WTO geführt. Ein Grundproblem der Verbindung von Handels- und Umweltfragen liegt in dem latent protektionistischen Charakter der meisten umweltpolitischen Ziele, jedenfalls soweit sie sich nicht auf das Thema länderübergreifender externer Effekte konzentrieren. Auch im Fall NAFTA wird dieses Problem deutlich. Negative internationale Externalitäten lassen sich allenfalls im Zusammenhang mit den Aktivitäten der Maquiladora-Industrien in der Grenzregion zwischen Mexiko und den USA begründen, und diese werden von den diversen NGOs auch deutlich herausgestellt. Schaut man sich die Liste der Klagepunkte allerdings genauer an, dann zeigt sich, dass in den Forderungen der NGOs oft begründete Sorgen um die Einhaltung zentraler international akzeptierter Umweltvorschriften mit Einzelereignissen vermengt werden, die eine Behandlung auf der internationalen handelspolitischen Ebene kaum rechtfertigen. Gerade solche Einzelphänomene, wie etwa das ökologische Fehlverhalten eines spezifischen Verursachers oder die Nichteinhaltung bestimmter Vorschriften, lassen sich aber besonders werbewirksam vermarkten und treffen in einer sensibilisierten Öffentlichkeit auf ein großes Interesse. So werden trotz erheblicher Anstrengungen in den ersten NAFTA-Jahren zur Verbesserung der Umweltbedingungen in der Grenzregion zwischen den USA und Mexiko (vgl. Riley, a. a. o., 147 ff.) von den Interessierten lediglich negative

Aspekte zur Kenntnis genommen und mit dem einzigen Ziel ausgewertet, den freien internationalen (bzw. NAFTA-) Waren- und Kapitalverkehr zu diskreditieren.<sup>15</sup>

Die Phalanx aus NGOs und Gewerkschaften hat in den letzten Jahren vermocht, ihre Ziele als gemeinsame Anliegen der amerikanischen Gesellschaft zu profilieren und als unvereinbar mit einem freien internationalen Handel darzustellen. Die Umfragen zur Bewertung des freien internationalen Handels respektive der NAFTA durch die amerikanische Öffentlichkeit deuten darauf hin, dass sie damit recht erfolgreich gewesen sind. Mit Blick auf die Wirkung des ökonomisch erfolgreichen NAFTA-Projekts als Katalysator für eine Wiederbelebung der Freihandelsidee muss daher festgestellt werden, dass NAFTA bislang solche Impulse nicht geben konnte. Im Gegenteil scheint NAFTA protektionistischen Kräften in den USA zu einer Wiedergeburt verholfen zu haben, indem es dazu instrumentalisiert wurde, tatsächliche und vermeintliche Arbeitsplatzrisiken einer Minderheit zu einem gesellschaftlichen Problem hochzustilisieren und das Thema Umweltschutz in den Köpfen vieler Menschen als unvereinbar mit Freihandel zu verankern.

Bewertet man die Außenhandelspolitik der Clinton Administration vor dem Hintergrund der Veränderung der öffentlichen Wahrnehmung der Globalisierung der Märkte (bzw. des NAFTA), dann zeigen sich bereits deutliche Auswirkungen in der zweiten Amtsperiode des Präsidenten.

Grundlage der Handlungsfähigkeit des US-Präsidenten in außenwirtschaftlichen Fragen ist das sogenannte "fast track" Mandat, das den Präsidenten in die Lage versetzt, internationale Verträge selbständig zu verhandeln und abschließend dem Kongress zur Abstimmung vorzulegen. Unter dem "fast track" Mandat darf der Kongress einen Handelsvertrag ablehnen oder er muss ihm zustimmen, er darf ihn jedoch nicht verändern.<sup>16</sup> Ohne dieses Mandat gilt die politische Handlungsfähigkeit des Präsidenten als erheblich eingeschränkt, da ausländische Verhandlungspartner befürch-

---

<sup>15</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang die Pamphlete der Organisation "Public Citizen", z. B. Global Trade Watch, School of Real-Life Results, December 1998 ([www.citizen.org/pctrade/nafta/reports/5years.html](http://www.citizen.org/pctrade/nafta/reports/5years.html))

<sup>16</sup> Faktisch verfügt der Kongress allerdings über eine Reihe von indirekten, aber wirksamen Instrumenten der Einflussnahme.

ten müssen, dass mit dem Präsidenten ausgehandelte Verträge vom Kongress anschließend verändert werden und neu verhandelt werden müssen.

Als Präsident Clinton sich 1997 um ein erneutes "fast track" Mandat bemühte, um seinen außenwirtschaftlichen Handlungsspielraum wieder zu erweitern, spielte die Frage der Einbeziehung des Umweltschutzes und der Arbeitsstandards ebenfalls eine wichtige Rolle. Clinton glaubte vor dem Hintergrund seiner politischen Klientel nicht auf den Einschluss dieser Themen verzichten zu können. Der mehrheitlich republikanische Kongress sah dagegen die Grundsatzdiskussion in dieser Frage noch nicht als beendet an und wies den Antrag aus diesem (und anderen) Gründen zurück.

Damit fehlte Clinton faktisch die politische Rückendeckung des Kongresses für Verhandlungen auf der internationalen Ebene, und kaum ein Handelspartner fand sich unter diesen Bedingungen noch bereit, ernsthafte Verhandlungen mit den USA zu führen. Unter dieser Konstellation litt nicht nur die Vorbereitung der Millennium-Runde, sondern auch eine Reihe anderer wichtiger Themen, wie die Verhandlungen zum WTO-Beitritt der Volksrepublik China, der Aufnahmeantrag Chiles in die NAFTA und die politische Unterstützung der Verhandlungen zur Bildung der gesamtamerikanischen Freihandelszone (Free Trade in the Americas Agreement, FTAA). Auch mehrere Verträge, die dem Kongress in dieser Zeit vorgelegt worden sind, wie die "NAFTA parity for the Caribbean Basin Countries" und der "Africa Growth and Opportunity Act" konnten die politischen Gremien nicht passieren. Schließlich erlitt der Präsident eine empfindliche Niederlage auch auf der internationalen Ebene, als das "Multilateral Agreement on Investment" (MAI) nicht zustande kam.

Auch wenn nicht vollständig klar ist, inwieweit NAFTA für diese Erfolglosigkeit der US-amerikanischen Außenhandelspolitik der Ära Clinton im Einzelnen verantwortlich ist, darf aus heutiger Sicht festgestellt werden, dass es derzeit gewichtige Argumente gibt, die die Vermutung einer stärker protektionistischen Grundstimmung in den USA Ende der 90er Jahre stützen. Diese Grundstimmung äußert sich (noch) nicht in der Handhabung der vertraglichen Verpflichtungen im Rahmen der WTO und folglich auch nicht in einem veränderten Protektions(zoll)niveau.

Misst man aber die außenwirtschaftlichen Erfolge der Regierung Clinton nach Abschluss der NAFTA-Verträge an der Durchsetzung neuer Verträge im Kongress, dann ist ein gewisser Stillstand seit der Verweigerung des "fast track" im Herbst 1997 nicht verkennbar. Während der Einfluss partikularer Interessen auf den politischen Meinungsbildungsprozess zugenommen hat, hat der Präsident sein Mandat zur Vertretung des gesellschaftlichen Interesses an offenen Märkten aus Sicht vieler US-Beobachter nur unzureichend wahrgenommen und so dazu beigetragen, dass sich das politische Koordinatensystem zu Gunsten der "fair trader" verschoben hat.

Der Eindruck des zunehmenden Einflusses partikularer Interessen auf die US-Außenhandelspolitik erhärtet sich mit Blick auf das veränderte Abstimmungsverhalten des Kongresses in außenhandelspolitischen Fragen in den 90er Jahren. So haben Baldwin/Magee (2000) festgestellt, dass noch 1993 der überwiegende Teil der Republikaner (75%) und eine starke demokratische Fraktion (40%) für NAFTA (also für - regionalen - Freihandel) gestimmt haben. Für die Gewährung des "Fast Track"-Mandats stimmten 1998 nur noch 68% der Republikaner und 14% der Demokraten. Der Antrag ist daher mit 234 : 198 Stimmen abgelehnt worden.<sup>17</sup> Als Ursache dieser deutlichen Veränderung im Wahlverhalten der Kongressabgeordneten ermitteln die Autoren einen "greater concern on part of the legislators about the adverse economic effects of trade liberalization on constituents" (Baldwin/Magee, 2000, 38). Hervorgehoben wird dieses Besorgnis durch einen zunehmenden politischen Druck auf Abgeordnete aus Wahlkreisen mit

- 1) unterdurchschnittlichem Ausbildungsstand (less than High School education),
- 2) einem hohen Grad gewerkschaftlicher Organisation,
- 3) einem hohen Anteil von Beschäftigten in Industrien mit Netto-Importüberschüssen.

Durch diese Veränderungen in der politischen Wahrnehmung des internationalen Handels ist die US-Außenhandelspolitik in eine schwierige Situation manövriert worden. Ob sich daraus auf Dauer eine verstärkt protektionistische Ausrichtung entwi-

---

<sup>17</sup> Hätte sich das bei Einführung der NAFTA 1993 (vorherrschende) Wahlverhalten nicht geändert, wäre das "Fast Track"-Mandat 1998 mit 253 : 177 Stimmen angenommen worden.

ckeln wird, hängt auch von den nächsten Präsidentenwahlen ab. Folgt man der Bewertung Hufbauers, dann wird aus dem Stillstand der US-Außenhandelspolitik in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nur dann keine Trendänderung in Richtung auf einen verstärkten Protektionismus resultieren, wenn der künftige Präsident wieder eine klare und eindeutige Position zu Gunsten des Freihandels bezieht und im eigenen Land massiv dafür wirbt. Zumindest aus heutiger Sicht heißt dies mit Blick auf NAFTA, dass die These einer zunehmend protektionistischen Ausrichtung der US-Außenhandelspolitik in der zweiten Hälfte der 90er Jahre bzw. seit Gründung der NAFTA nicht eindeutig zurück gewiesen werden kann.

#### **4. Offenheit des NAFTA gegenüber Drittländern**

Die Frage der Behandlung beitrittswilliger Drittstaaten zu NAFTA kann in diesem Rahmen nur kurz angesprochen werden. Grundsätzlich haben sich die NAFTA-Staaten die Option offen gehalten, neue Mitglieder zu integrieren und jeweils auch einzelne weitere Freihandelsabkommen mit anderen Staaten oder Regionen abzuschließen (vgl. Hufbauer/Schott, a. a. O.).

Die erste Option ist bislang nicht wahrgenommen worden, obwohl Chile bereits frühzeitig einen Aufnahmeantrag gestellt hatte. Dieser Antrag wurde jedoch auf Grund der oben dargestellten Zurückhaltung der USA bei weiteren NAFTA-Aktivitäten nie ernsthaft verhandelt. Der Vertrag zur Gleichstellung der karibischen mit den NAFTA-Staaten kam zwar bis in den Kongress, wurde dort aber abgelehnt. Eine Wiederaufnahme des Verfahrens oder die Diskussion neuer Aufnahmekandidaten zeichnet sich derzeit nicht ab.

Der zweite Ansatz ist von der Administration vor allem im Rahmen der "Free Trade of the Americas Initiative" voran gebracht worden. Im April 1998 wurde anlässlich der Konferenz der amerikanischen Staaten in Santiago de Chile beschlossen, bis zum Jahre 2005 eine Freihandelszone unter Beteiligung aller 34 Staaten des Kontinents (mit Ausnahme von Kuba) zu schaffen. Auf technischer Ebene werden die Vorarbeiten für das "Free Trade of the Americas Agreement" (FTAA) offenbar mit Elan vorangetrieben. Die politische Durchsetzbarkeit steht allerdings vor erheblichen Problemen, die ohne einen Grundkonsens zwischen den führenden Staaten des Kontinents

(USA, Brasilien) kaum gelöst werden können. Auch bei diesem Projekt lässt die aktuelle Situation im außenhandelspolitischen Willensbildungsprozess in den Vereinigten Staaten nicht erwarten, dass das Land in absehbarer Zeit einen konstruktiven Beitrag zur Verwirklichung des FTAA leisten kann. Erweiterungen der NAFTA und neue Freihandelsabkommen unter Einschluss der USA dürften deshalb in den nächsten Jahren kaum zu erwarten sein.<sup>18</sup>

Umso stärker fallen die Einzelaktivitäten ins Gewicht, die Mexiko und Kanada separat durchführen. Beide Staaten haben inzwischen bilateral Verträge mit mehreren Staaten in Lateinamerika abgeschlossen (darunter auch mit Chile) und streben separat Freihandelszonen mit der EU an.<sup>19</sup>

Aus der Perspektive des multilateralen Handelssystems gibt diese Ausbreitung des Bilateralismus in Amerika und über die Kontinente hinweg der Sorge weitere Nahrung, dass der "open regionalism" zu einer Fragmentierung der Weltwirtschaft beitragen könnte. Da die bilateralen Alleingänge Kanadas und Mexikos letztlich aus der außenhandelspolitischen Passivität der USA erwachsen und zumindest im Fall

Mexikos deutlich merkantilistische Züge aufweisen, kann die Frage der Offenheit der NAFTA gegenüber Drittstaaten nicht klar bejaht werden. Vielmehr deutet sich an, dass die endogenen Faktoren, die in den USA auf eine Hinwendung zu einem "fair trade" Konzept drängen, auch einer Abschließung der NAFTA gegenüber Drittstaaten Vorschub leisten könnten.

## 5. Schlussfolgerungen

In dieser Arbeit ist die Außenhandelspolitik der USA nach Gründung der NAFTA analysiert worden. Ziel war es festzustellen, ob die Außenhandelspolitik sich in dieser Zeit stärker protektionistisch ausgerichtet hat. Eine derartige Feststellung würde eine kritische Bedingung des Konzepts des "open regionalism" in Frage stellen und seine

---

<sup>18</sup> Diese Einschätzung ergibt sich auf der Grundlage der Analyse der aktuellen Situation im vorigen Kapitel. Die offizielle Stellungnahme des Präsidenten zum FTAA im "The President's 1999 Annual Report on the Trade Agreements Program" steht dazu im Widerspruch (vgl. USTR 2000, 167 ff.)

<sup>19</sup> Der Vertrag über die Freihandelszone zwischen Mexiko und der EU wurde im März 2000 von der EU gebilligt und wird zum 1. Juli 2000 in Kraft treten. Auch sind Mexiko und Kanada Mitglieder der APEC.

Einschätzung als "stumbling stone" auf dem Wege zu einem diskriminierungsfreien multilateralen Freihandel Vorschub leisten.

Es ist hier argumentiert worden, dass sich die Beantwortung dieser Frage nicht mit der Untersuchung der Veränderungen der Zollprotektionen der nicht-tarifären Handelshemmnisse zufrieden geben kann. Deshalb wurde die Handhabung außenwirtschaftlicher Verpflichtungen der USA und die Durchsetzung außenwirtschaftlicher Ziele im Inland und gegenüber den Handelspartnern als Kriterium für die Überprüfung der außenhandelspolitischen Handlung des Landes herangezogen.

Diese Überprüfung führt zu folgenden Erkenntnissen:

1. Die USA sind im Beobachtungszeitraum ihren internationalen Verpflichtungen im Rahmen der WTO im Wesentlichen nachgekommen. Sie haben es allerdings unterlassen, das Konzept des "aggressive unilateralism" zu suspendieren, nachdem ihrer Forderung nach einer Reformierung des Streitschlichtungsmechanismus des alten GATT in der Uruguay-Runde weitgehend Rechnung getragen worden ist. Folgt man der Auffassung, dass der amerikanische Unilateralismus eine subtile Form des Neoprotektionismus darstellt, dann steht dieses protektionistische Drohpotential der USA weiterhin latent im Raum.
2. Das politische Kräfteparallelogramm der US-Außenhandelspolitik hat sich in den letzten Jahren zu Lasten der Freihandelsidee verändert. Zu dieser Veränderung hat sowohl die Eingrenzung der Handelsbefugnisse des Präsidenten durch den Kongress beigetragen (insbesondere die Verweigerung des "fast track" Mandats im Herbst 1997), als auch eine veränderte Grundstimmung in der Bevölkerung. Letztere wird hervorgerufen durch eine offensive Vertretung von Partikularinteressen durch eine Koalition aus (insbesondere gewerkschaftlichen) Vertretern anpassungsbedrohter Industrien (Textil und Bekleidung, Automobilsektor) und verschiedenen Umweltorganisationen. Diese Koalition lastet die unausweichlichen strukturellen Veränderungen einer hoch entwickelten Volkswirtschaft sowie die zweifellos vorhandenen Defizite bei der Umsetzung umweltpolitischer Ziele mit Erfolg dem Freihandel im Allgemeinen und der NAFTA im Besonderen an. Es ist ihr mit dieser Strategie gelungen, eine politische Grundstimmung gegen Freihandel zu erzeugen. NAFTA, obwohl allgemein als ökonomischer (und politischer) Erfolg gefeiert, konnte daher die Erwartung nicht erfüllen, dass der sichtbare Nachweis der Vorteile des Freihandels auch die politische Meinung zu Gunsten einer liberalen Außenhandelspolitik beeinflussen würde. Das Gegenteil ist der Fall!
3. Die Politik reagiert bereits auf diesen Druck, indem sie die über Jahrzehnte als notwendig erachtete Trennung handelspolitischer von anderen politischen Fragen im Fall der Arbeits- und Umweltstandards aufgibt. Die NAFTA "side agreements" sind ein erster sichtbarer Ausdruck dieser neuen Politik. Die kompromisslose Vertretung dieser Linie bei den Verhandlungen zur Millennium-Runde

in Seattle im Dezember 1999 gegen die Interessen der Entwicklungsländer zeigt, dass die USA nunmehr ernsthaft darauf hinarbeiten, die im regionalen Kontext gegenüber den kleinen Handelspartnern (insbesondere Mexiko) durchgesetzte Verquickung von Handelspolitik und Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik auch im globalen Rahmen durchzusetzen.

4. Da die arbeitsmarkt- und umweltpolitischen Anliegen insbesondere von der demokratischen Partei vertreten werden und Clinton diese parteipolitische Linie auch als Präsident durchhielt, fehlte in seiner Administration die traditionell durch den Präsidenten vertretene gesellschaftliche Orientierung weitgehend. Die Freihandelskonzeption verlor hierdurch im institutionellen System der USA ihren wichtigsten Anwalt und damit auch an politischer Unterstützung. Diese Feststellung gibt immerhin zu der Hoffnung Anlass, dass ein neuer Präsident diese Lücke zu schließen vermag.

Die Frage, ob die US-Außenhandelspolitik nach 1994 stärker protektionistisch geworden ist, lässt sich trotz dieser negativen Entwicklung dennoch nicht eindeutig bejahen. Die USA sind im internationalen Maßstab nach wie vor eine sehr offene Volkswirtschaft, und sie verhalten sich bislang im Wesentlichen WTO-konform. Eine nach ökonomischen Kriterien messbare Zunahme des Protektionsniveaus der USA gegenüber anderen Welthandelsländern ist deshalb auch nicht festzustellen.

Der Versuch, Arbeits- und Umweltstandards in der WTO zu etablieren, der von einem großen Teil der politischen Meinung in den USA (und auch anderen westlichen Industrienationen) getragen wird, deutet gleichwohl darauf hin, dass die Prinzipien des Freihandels und der strengen Zuordnung von Zielen und Mitteln in der Außenhandelspolitik (respektive der Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik) in den nächsten Jahren zunehmend in Frage gestellt werden könnten. Die Vermutung, dass Arbeits- und Umweltstandards dabei in zunehmendem Maße als Mittel protektionistischer Abschirmung missbraucht werden, liegt auf der Hand. Die NAFTA hat mit dem "innovativen" Abschluss der "side agreements" zweifellos den Einstieg in diese neue handelspolitische Orientierung erleichtert - wenn nicht gar ermöglicht. Zudem wird NAFTA von interessierten Teilen der Gesellschaft gezielt als Misserfolg dargestellt, um die öffentliche Meinungsbildung gegen Freihandel zu mobilisieren. Diese Strategie war in den letzten Jahren relativ erfolgreich.

Die Gefahr, dass das nordamerikanische Modell des "open regionalism" den Beginn einer neuen Phase stärkerer Segmentierung der Weltmärkte induziert, ist daher nicht

von der Hand zu weisen. Das Scheitern der sogenannten Millennium-Runde könnte diese Entwicklung bereits eingeleitet haben. Sollten sich diese Befürchtungen bewahrheiten, wäre auch die Vorstellung nur noch schwer aufrecht zu erhalten, "open regionalism" sei ein erfolgversprechendes Konzept zur Stärkung des multilateralen Freihandels.

## Literatur

- Baldwin, R. E. and C. S. Magee (2000)*, Congressional Votes: From NAFTA Approval to Fast Track Defeat, Policy Analyses in International Economics 59, Institute for International Economics, Washington
- Beckman, S. (1998)*, The US and its Trade Deficit: Restoring the Balance; Statement at the Subcommittee on International Economic Policy and Trade Committee on International Relations, United States House of Representatives
- Bergsten, F. (1997)*, Open Regionalism, in: The World Economy, 20, 545-566
- Berthold, N. (1996)*, Regionalismus, Multilateralismus und GATT, in: Frenkel, M. und D. Bender (Hrsg.), GATT und die neue Welthandelsordnung
- Bhagwati, U. N. (1992)*, Regionalism vs. Multilateralism, in: The World Economy, 15, 443-456
- Carvea, O. (1999)*, NAFTA at five. Why is so little known about the free trade accord's benefits?
- Coleman, W. D. and G. R. D. Underhill (eds.) (1998)*, Regionalism & Global Economic Integration. Europe, Asia and the Americas, Routledge, London and New York
- Crabb, C. V. and P. M. Holt (1992)*, Invitation to Struggle. Congress, the President and Foreign Policy, 4<sup>th</sup> ed., Washington D.C.
- Destler, J. M. (1995)*, American Trade Policy, 3<sup>rd</sup> ed., Washington D.C., New York
- Elliot, H. H. and J. D. Richardson (1997)*, Determinants and Effectiveness of Aggressively Unilateral US Trade Actions, in: Feenstra, R. C. (ed.) (1997), The Effects of US Trade Protection Policies, Chicago, London
- Estevadeordal, A. (1999)*, Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA, Intal, Working Paper 3, June
- Hufbauer, G. C. (1999)*, World Trade after Seattle: Implications for the United States, International Economics Policy Briefs, Institute for International Economics, Washington D.C., No. 99-10
- Hufbauer, G. C. and J. J. Schott (1994)*, Western Hemisphere Economic Integration, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Jakubowicz, S. (1999)*, Das Außenhandelssystem der Volksrepublik China, Frankfurt et al.
- Kirste, K. (1998)*, Rollentheorie und Außenhandelspolitikanalyse. Die USA und Deutschland als Zivilmächte, Frankfurt (Main)

- Krueger, A. O. (1999)*, Are Preferential Trading Arrangements Trade-Liberalizing or Protectionist? in: *Journal of Economic Perspectives*, 13, 4, 105-124
- Lange, J. (1998)*, Die politische Ökonomie des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA, IKO-Verlag
- Lawrence, R. U. (1996)*, Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration, Washington D.C.
- Lorenz, D. (1992)*, Economic Geography and the Political Economy of Regionalization, The Example of Western Europe, in: *The American Economic Review*, P&P, 82, May, 88-91
- Mena, R. (1999)*, Weak Public Support for NAFTA even during Boom, *The News*, 10 February
- Messerlin, P. (1989)*, The EC Antidumping Regulations: A First Economic Appraisal, 1980-85, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 125, 563-587, Wiesbaden
- Preusse, H. G. (2000)*, Sechs Jahre Nordamerikanisches Freihandelsabkommen NAFTA - Eine Bestandsaufnahme, *Tübinger Diskussionsbeitrag Nr. 183*, März
- Public Citizen (1998)*, Global Trade Watch, School of Real-Life Results, December
- Reynolds, C. W. (1997)*, Open Regionalism, Lessons from Latin America for East Asia, *The Kellogg Institute for International Studies, Working Paper 241*
- Riley, R. (1999)*, NAFTA: The US Perspective, in: Coffey, P. et al (1999), *NAFTA - Past, Present and Future*, Kluver, Boston, Dordrecht, London, 113-168
- Santos, L. E. (1995)*, Trade Politics of the American Congress, in: *Journal of World Trade*, Vol. 29, No. 6, 73-78
- USTR (1999)*, 1999 Trade Policy Agenda and 1998 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program
- USTR (2000)*, Section 301 Table of Cases (as of 9 August 1999), <http://www.ustr.gov/reports/301report/act301.htm>, 23.02.2000
- Winters, A. L. (1999)*, Regionalism vs. Multilateralism, in: Baldwin, R. E. et al. (eds.) (1999), *Market Integration, Regionalism and the Global Economy*, 7-52
- WTO (1996)*, *The World Trade Organization and US Trade Policy*