

Matthias Busse, Georg Koopmann

Transatlantische Handelsbeziehungen zwischen Konflikt und Kooperation

Auf beiden Seiten des Atlantiks entstehen bzw. erweitern sich Handelsblöcke, die jeweils auf ein wirtschaftliches Zentrum ausgerichtet sind: die EU auf der östlichen und die USA auf der westlichen Seite. Handelspolitisch stehen die Blöcke unter dem Dach der Welthandelsorganisation WTO; dies soll Abschottung bzw. Antagonismus verhindern.

Welche aktuellen Entwicklungen gibt es auf beiden Seiten? Wo liegen die Querverbindungen und Schnittstellen zwischen den regionalen Handelsblöcken? Welche Konflikte bestehen zur Zeit in den transatlantischen Handelsbeziehungen?

Mit der Bildung der nordamerikanischen Freihandelszone (North American Free Trade Agreement/NAFTA) zwischen den USA, Kanada und Mexiko im Jahre 1994 vervollständigte sich eine Entwicklung, die mit der Schaffung einer Freihandelszone zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten im Jahre 1989 begonnen wurde: freier Handel von Waren und Dienstleistungen auf dem gesamten nordamerikanischen Kontinent. NAFTA selbst wird (auch) als eine Antwort auf den wachsenden europäischen Regionalismus interpretiert¹.

Die Folgen für die regionale Handelsverflechtung Nordamerikas verdeutlicht Abbildung 1: Vor allem bedingt durch die signifikanten handelsschaffenden Effekte des NAFTA stieg der intra-nordamerikanische Handel von 1990 bis 2000 spürbar an. Aber auch die Verflechtung nach außen hat sich geändert: Westeuropa hat an Bedeutung als Absatzgebiet für nordamerikanische Exporte verloren, hingegen konnte Lateinamerika seinen Anteil halten. Hier zeigt sich eine stärkere Fokussierung amerikanischer Exporteure auf Lateinamerika. Aus europäischer Sicht hat die nordamerikanische Region – nach dem intra-europäischen Handel – ihre Stellung als zweitwichtigster Absatzmarkt für europäische Erzeugnisse hingegen ausbauen können (vgl. Abbildung 2).

Regionalismus auf beiden Seiten

Neben Verhandlungen auf multilateraler Ebene im Rahmen der neuen Doha-Runde der WTO verfolgt die amerikanische Regierung unter Präsident Bush hin-

sichtlich Regionalismus und Bilateralismus eine dreifache Strategie:

- Erstens werden Gespräche auf kontinentaler Ebene geführt: Ziel ist die Aushandlung einer Freihandelszone von Alaska bis Feuerland (Free Trade Area of the Americas (FTAA)) bis 2005. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit NAFTA soll sich die FTAA nach amerikanischen Wünschen an diesem Beispiel orientieren.
- Zweitens, parallel zur FTAA, führt die US-Regierung Verhandlungen mit Chile über eine bilaterale Freihandelszone, die im Sommer dieses Jahres abgeschlossen werden sollen. Chile hat sich im Dezember 2000 endgültig entschieden, die vollständige Eingliederung in den Mercosur, den südamerikanischen Handelsblock zwischen Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay, abzulehnen und in Verhandlungen über ein bilaterales Abkommen mit den USA einzutreten².
- In regionaler Hinsicht, der dritten Ebene, bekundete Präsident Bush Interesse an einer Freihandelszone mit Zentralamerika (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama), ohne aber schon einen Zeitpunkt für den Beginn entsprechender Verhandlungen festzulegen. Gegenüber den Ländern der Andengemeinschaft (Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru, Venezuela) soll der Andean Trade Preference Act erneuert (und auf Textilien ausgedehnt) werden, um durch Freihandel den Drogenanbau einzudämmen.

Matthias Busse, 35, Dipl.-Volkswirt, und Georg Koopmann, 56, Dipl.-Volkswirt, sind Mitarbeiter in der Abteilung „Weltwirtschaft“ im Hamburgischen-Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA).

¹ Vgl. J. Pelkmans, P. Brenton: Free Trade with the EU: Driving Forces and the Effects of „Me-Too“, CEPS Working Document Nr. 110, Brüssel, Juli 1997.

² Vgl. F. De la Balze: Ebenbürtige Partner. Der Mercosur, die Europäische Union und die USA, in: Internationale Politik, Bd. 56 (2001), Nr. 9, S. 11.

Abbildung 1
Regionale Handelsverflechtung Nordamerikas,
1990 und 2000

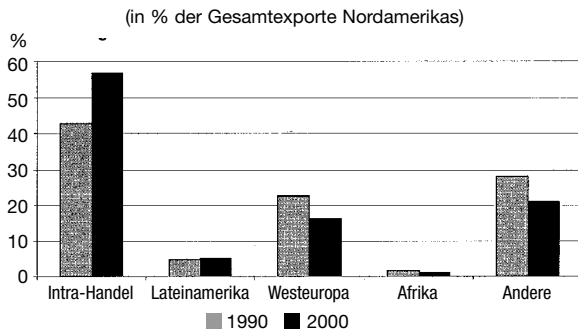
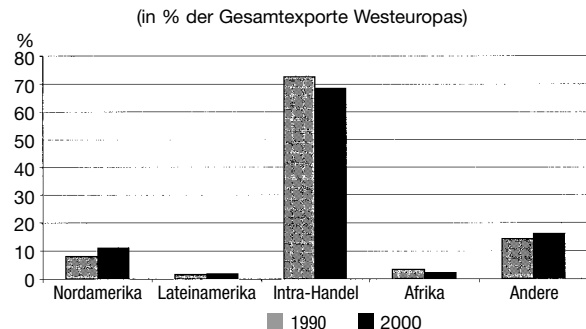


Abbildung 2
Regionale Handelsverflechtung Westeuropas
1990 und 2000



Quellen: WTO: International Trade Statistics 2001 und IMF: Direction of Trade Statistics (verschiedener Jahrgänge). Die Region Nordamerika umfasst die USA, Kanada und Mexiko.

Aus US-amerikanischer Sicht ist der Erfolg dieser Initiativen vor allem davon abhängig, ob der Kongress der US-Exekutive die so genannte „Trade Promotion Authority“ (TPA, früher „fast track“ genannt) gewährt. Bei TPA erhält die Regierung Verhandlungsvollmacht, Handelsabkommen zu vereinbaren; anschließend kann der Kongress das Verhandlungsergebnis entweder insgesamt ablehnen oder ratifizieren – ohne jedoch einzelne Passagen des Abkommens ändern zu können. Ansonsten würden Kongressabgeordnete und Senatoren versuchen, mögliche negative Konsequenzen für Unternehmen und Arbeitnehmer in ihren Wahlkreisen zu verhindern. Ohne TPA wäre die Verhandlungsposition der Regierung deutlich geschwächt und eine Ratifizierung der Abkommen durch den Kongress wenig Erfolg versprechend. Die Initiative zur Gewährung von TPA passierte im Dezember das US-Repräsentantenhaus, bisher aber nicht den Senat, d.h. eine endgültige Entscheidung steht noch aus. Die Mehrheit im Repräsentantenhaus war zudem denkbar knapp und wurde durch verschiedene protektionistische Maßnahmen zugunsten der heimischen Textilindustrie erkauf³.

Auf der anderen Seite des Atlantiks versucht die Europäische Union, neben den Verhandlungen über die Aufnahme von bis zu zwölf Ländern aus Mittel- und Osteuropa (und der Türkei) in die EU, im Rahmen ihrer Mittelmeerpolitik weitere Staaten enger an sich zu binden. Bisher wurden bereits zahlreiche Freihandelsabkommen, beispielsweise mit Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Syrien und Tunesien, vereinbart und zum Teil ratifiziert. Beim euro-mediterranen „Gipfel“ der Handelsminister im März 2002 in Toledo wurde der „Barcelona-Prozess“ weiter vor-

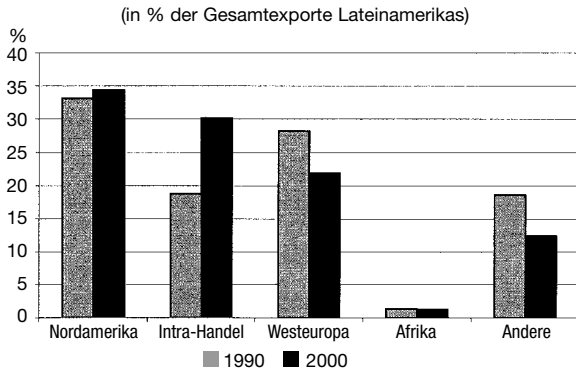
angetrieben, d.h. die Schaffung einer Freihandelszone der EU mit den nicht bzw. noch nicht zur EU gehörigen Mittelmeeranrainern, mit einer Bevölkerungszahl von mehr als 250 Millionen. Gleichzeitig werden die Integrationsbestrebungen zwischen den Ländern dieser Region selbst verstärkt (siehe die kürzlich unterzeichnete Erklärung von Agadir), wobei Marokko, Tunesien, Ägypten und Jordanien die Speerspitze bilden.

Aber auch überregional ist die EU außerordentlich aktiv beim Knüpfen eines Netzes von Handelsabkommen. Beispielsweise trat Anfang 2000 ein bilaterales Freihandelsabkommen mit Südafrika in Kraft, und wenige Monate später wurde ein neues Abkommen (Cotonou-Agreement) mit den 76 AKP-Staaten, d.h. Entwicklungsländern aus Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum, ratifiziert, das an die Stelle der Lomé-Konvention getreten ist. Während beim Abkommen mit Südafrika aus Sicht der EU kommerzielle Interessen sowie politische Unterstützung für den dortigen Reformprozess im Mittelpunkt standen, soll die Vereinbarung mit den AKP-Staaten in erster Linie der Armutsbekämpfung und der stärkeren Integration dieser Länder in die Weltwirtschaft dienen⁴. Das AKP-Abkommen soll zugleich in ein Netzwerk neuer wirtschaftlicher Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements/EPAs) transformiert werden. Im Rahmen der EPAs sollen nicht nur (wie bisher) AKP-Exporteure einen (weitgehend) zoll- und quotenfreien Zugang zu den EU-Märkten erhalten, sondern

⁴ Das Cotonou-Agreement öffnete auch den Weg zur „Everything-But-Arms“ (EBA)-Initiative der EU zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer insgesamt. EBA räumt diesen Ländern freien Zugang zum EU-Markt für alle Produkte (mit vorläufiger Ausnahme von Bananen, Reis und Zucker) ein. Vgl. M. McQueen: EU Preferential Market Access Conditions for the Least Developed Countries, in: INTER-ECONOMICS, Vol. 37 (2002), Nr. 2, S. 101 ff.

³ Vgl. o. V.: Tangled up in textiles, in: The Economist vom 30.3.2002.

Abbildung 3
Regionale Handelsverflechtung Lateinamerikas,
1990 und 2000



(erstmal) auch Barrieren gegenüber EU-Produkten und -Dienstleistungen in den AKP-Staaten beseitigt werden.

Querverbindungen und Überlappungen

Neben der Ausdehnung der beiden regionalen Handelsblöcke versuchen die Akteure auf beiden Seiten zugleich, durch Brückenschläge in den Einflussbereich des jeweils anderen vorzustoßen. Das am 1. Juli 2000 in Kraft getretene Freihandelsabkommen der EU mit Mexiko kann als Reaktion auf NAFTA sowie vorausschauend als Einstieg in die geplante Panamerikanische Freihandelszone FTAA angesehen werden⁵. Mexiko verspricht sich von dem Abkommen eine Diversifizierung seiner einseitig auf die USA ausgelegten Handelsstruktur und einen spürbaren Zuwachs an europäischen Direktinvestitionen. Die Europäer auf der anderen Seite erhoffen sich, neben einem erleichterten Zugang zum mexikanischen Markt, eine Brücke zum NAFTA-Raum und zu den Märkten Südamerikas.

Ähnliche Ziele verfolgt die EU mit ihrem Freihandelsabkommen mit Chile, das im Mai dieses Jahres unterzeichnet wird, und beim geplanten Freihandelsabkommen mit den Mercosur-Staaten. Während die südamerikanischen Staaten, ähnlich wie Mexiko, die Abhängigkeit von den USA in ihren Handelsströmen reduzieren wollen (siehe Abbildung 3), soll mit diesem Abkommen aus EU-Sicht – nunmehr simultan statt konsekutiv oder antizipatorisch – eine Diskriminierung europäischer Anbieter durch parallele Freihandelsregelungen zwischen Mercosur und den USA vermieden werden. Bei diesen sich überlappenden Präferenzhandelsabkommen finden sich die Mercosur-Staaten im Sinne der „Hub-and-Spoke“-Terminologie

⁵ Vgl. M. Busse, G. Koopmann: The EU-Mexico Free Trade Agreement: Incentives, Context and Effects, in: The Journal of World Investment, Vol. 3 (2002), Nr. 1, S. 111.

in der für sie ungewohnten Rolle des „Zentrums“ wieder, während die EU und die USA nicht minder untypisch miteinander konkurrierende „Peripherien“ bilden.

Positiv gewendet ist von einer „Zwillingspartnerschaft EU-USA“ die Rede und von einer neuen internationalen regionalen Architektur, die auf parallel laufenden Verbindungen in Handel und Politik aufbaut. Zugleich solle hiermit ein Netzwerk einer funktionierenden Nord-Süd-Integration und -Kooperation und damit ein positives Vorbild für eine konstruktive Mitwirkung des Südens in der WTO geschaffen werden⁶. Ob sich diese hohen Erwartungen auch in praktische Erfolge umsetzen lassen, bleibt abzuwarten. Bedenklich stimmt vor allem die rücksichtslose Durchsetzung nationaler Interessen seitens der EU und der USA. Politisch sensible Bereiche wurden und werden aus den Abkommen herausgelassen – zum Nachteil der Handelspartner bei den Abkommen. Dies trifft vor allem auf den Agrarbereich auf beiden Seiten des Atlantiks zu. Die Europäer versuchen genauso wie die Amerikaner ihre Agrarmärkte für Importe aus Lateinamerika geschlossen zu halten. Aber auch die jüngste Erhöhung der US-Stahlzölle trifft in hohem Maße auch brasilianische Stahlproduzenten, so dass sich in Lateinamerika eine gewisse Ernüchterung hinsichtlich der Intentionen der EU und der USA sowie der Vorteilhaftigkeit dieser Abkommen aus eigener Sicht verbreitet hat.

Konflikte

Gegen Ende der 90er Jahre und zu Beginn des neuen Jahrzehnts war eine deutliche Zunahme transatlantischer Handelskonflikte zu verzeichnen. Dann kam der 11. September 2001, und die Rückbesinnung auf „gemeinsame Werte“ schien ähnlich wie in der Zeit des „Kalten Krieges“ die Streitigkeiten in den Hintergrund zu drängen, was sich nicht zuletzt in der in gemeinsamer Anstrengung erfolgreich auf den Weg gebrachten neuen multilateralen Handelsrunde zeigte.

Die Startphase der Doha-Runde wird indes durch neue bilaterale Auseinandersetzungen und ein Wiederaufleben des Protektionismus in den transatlantischen Handelsbeziehungen überschattet. Insgesamt sind in der WTO gegenwärtig mehr als ein Dutzend Handelsstreitfälle allein zwischen der EU und den USA anhängig. Dabei ist zwischen „klassischen“ handelspolitischen Konflikten zu unterscheiden, die „an der Grenze“ ausgetragen werden, und „systemischen“ Konflikten, deren Ursache in unterschiedlichen binnenwirtschaftlichen Regelungen (z.B. bei der Besteuerung) liegt.

⁶ Vgl. F. De la Balze, a.a.O., S. 14 und 16.

Die neuerliche *Entliberalisierung* des transatlantischen Handels lässt sich ähnlich wie die vorangegangene *Liberalisierung* politökonomisch erklären. Der relativ schnelle Abbau der Handelsschranken zwischen der EU und den USA in der Vergangenheit wird als Austausch von Marktzugangsrechten für Exporteure beschrieben, bei dem Produzenteninteressen, Verteilungsfragen und die Sensibilität der Regierenden für politische Unterstützung eine entscheidende Rolle gespielt haben⁷. Ein aktuelles Lehrstück in politischer Ökonomie liefern die Auseinandersetzungen im Stahlsektor, die in die Kategorie der klassischen Handelskonflikte einzuordnen sind.

Stahleinfuhren aus Europa (und aus anderen Weltregionen) in die USA werden seit dem 20. März dieses Jahres mit Extrazöllen in Höhe von bis zu 30% belastet, um weitere Arbeitsplatzverluste bei amerikanischen Stahlherstellern zu verhindern und diese in die Lage zu versetzen, die hohen Pensionszahlungen für 600 000 Ruheständler der Branche (bei 190 000 aktiven Stahlarbeitern) aufrechtzuerhalten. Hinter diesen Maßnahmen steckt ein komplexes politisches Kalkül. Für die im November anstehenden Kongresswahlen geht es um Stimmengewinne in „kritischen“ Bundesstaaten („Swing States“). Bei den Präsidentenwahlen im Jahr 2000 hatte George Bush z.B. in West Virginia überraschend die Stimmenmehrheit erzielt, nachdem Präsident Clinton der dort stark vertretenen Stahlindustrie den verlangten Importschutz verweigert hatte. Dies gilt es nun zu honorieren.

Zugleich steht die Unterstützung der Stahl-Lobby („Steel Caucus“) im Kongress für die erwähnte Trade Promotion Authority auf dem Spiel. Hier lautet das Argument, dass ein wenig Protektionismus eine Menge Freihandel kauft⁸. Im Hinblick auf das FTAA-Projekt schließlich wird geltend gemacht, dass die Mitglieder einer Free Trade Area of the Americas bei zukünftigen protektionistischen Maßnahmen ebenso geschützt

wären wie jetzt die NAFTA-Partner der USA von den Stahlzöllen ausgenommen sind⁹.

Handelspolitische Spirale

Das Vorgehen der USA im Stahlsektor hat eine handelspolitische Spirale in Gang gesetzt. Die EU hat umgehend Abwehrmaßnahmen eingeleitet, die eine Verlagerung der Stahlhandelsströme von Amerika nach Europa verhindern sollen. Japan hat daraufhin in der WTO Konsultationen mit der EU wegen eventueller Kompensationen beantragt. Die USA selbst sollen in einem von der EU initiierten WTO-Verfahren, dem sich inzwischen Japan, Südkorea, China und die Schweiz angeschlossen haben, zur Verantwortung gezogen werden. Von der Europäischen Kommission wurde bereits eine Vergeltungsliste entwickelt, die ihrerseits gezielt Produkte aus „Swing States“ via Zollerhöhungen treffen würde wie z.B. Harley-Davidson-Motorräder aus Wisconsin und „Tropicana“-Fruchtsäfte aus Florida. Insgesamt dürfte der internationale Handel erheblich beeinträchtigt werden.

Dies gilt auch für den zweiten großen Handelsstreitfall zwischen der EU und den USA, die Auseinandersetzungen um Steuervorteile im Außenhandel, die aus fundamentalen Unterschieden im System der Unternehmensbesteuerung (Territorialsystem in Europa, Universalsystem in Amerika) herrühren. Nachdem die WTO in den von den USA gewährten Steuerbefreiungen für Foreign Sales Corporations (und auch in der revidierten Gesetzgebung) einen klaren Verstoß gegen das multilaterale Subventionsabkommen erkannt hat, ist die EU nunmehr befugt, Vergeltungsmaßnahmen gegen US-Exporte zu ergreifen. Die Höhe des Vergeltungsanspruches, den das WTO-Streitschlichtungsgremium demnächst festlegen wird, dürfte zwischen 1 Mrd. US-\$ und 4 Mrd. US-\$ liegen. Mit einer „sanktionsfreien“ Lösung des Konfliktes ist auch wegen der komplexen politischen Ökonomie einer Unternehmenssteuerreform in den USA kaum zu rechnen.

Angesichts dieser Entwicklungen wäre, J. Bhagwati¹⁰ folgend, grundsätzlich zu überlegen, den Umfang zulässiger Handelssanktionen auf das Ausmaß der *Handelsgewinneinbußen* zu begrenzen. Diese entsprechen meistens nur einem Bruchteil des betroffenen *Handelsvolumens*. Auf diese Weise könnte dem Unsinn milliardenschwerer, den Handel strangulierender Vergeltungs- und Rückvergeltungsschläge („tit-for-tat retaliation“) ein Ende gemacht werden.

⁷ Vgl. A.L. Hillman, P. Moser: Trade Liberalization as Politically Optimal Exchange of Market Access, in: M.B. Canzoneri, W.J. Ethier, V. Grilli (Hrsg.): The New Transatlantic Economy, Cambridge (UK) 1996. Im Hillman-Moser-Modell wird Handelsliberalisierung gebremst, wenn ausländische Exporteure etwa im Rahmen von Selbstbeschränkungsabkommen (VERs) bereits Rentengewinne gesichert haben. Das Modell kann deshalb besser als das auf dem Optimalzollargument basierende „tariff bargaining“-Modell z.B. erklären, warum der transatlantische Handel schneller liberalisiert wurde, als der stärker durch VERs geprägte Handel mit ostasiatischen Ländern.

⁸ Dabei wird an die 60er Jahre erinnert, als Präsident Kennedy sich die Rückendeckung der Textilindustrie für die damalige GATT-Runde (Kennedy-Runde) durch Importquoten erkaufte, die den Handelspartnern auferlegt wurden (und am Ende in ein weltweites Protektionsregime (Multifaserabkommen) einmündeten).

⁹ Dass indes Freihandel mit den USA nicht vor Protektionismus schützt, zeigen die häufigen handelspolitischen Streitigkeiten zwischen den USA und Kanada, die z.B. kürzlich (am 22.3.2002) zu hohen US-Zöllen (29%) auf kanadisches Weichholz geführt haben.

¹⁰ J. Bhagwati: Trade: The Unwinnable War, in: Financial Times vom 29.1.2002.