

Jan Stankovsky*)

NAFTA: Ein Modell für die gesamteuropäische Integration?

Während in Westeuropa die regionale Wirtschaftsintegration — sie wurde bereits Anfang der fünfziger Jahre (EGKS) begonnen und erreichte zu Ende derselben Dekade mit der Gründung der EWG und der EFTA ihren ersten Höhepunkt — das zentrale Element der Wirtschaftspolitik war, spielte sie in Nordamerika bis Ende der achtziger Jahre kaum eine Rolle. Dieser Unterschied war sowohl politisch als auch wirtschaftlich bedingt: Zum einen können die großen Volkswirtschaften USA und Kanada nur geringere wirtschaftliche Vorteile aus einer Beseitigung von Handelsbarrieren erzielen als die überwiegend kleinen und mittelgroßen Länder in Westeuropa; zum anderen fehlten aber in Nordamerika die politischen Motive, die für den europäischen Einigungsprozeß entscheidend waren

Erst 1989 vereinbarten die USA und Kanada — in Fortführung bereits früher bestehender sektoraler Abkommen — die Gründung einer Freihandelszone (CFTA), die den Zollabbau innerhalb von zehn Jahren vorsah. Dieser Schritt war vor allem eine Reaktion auf den damaligen Stillstand der GATT-Verhandlungen, zum Teil auch auf das Binnenmarktprogramm der EG. Die CFTA erregte nur wenig Aufmerksamkeit. Eine völlig neue Dimension erhielt die nordamerikanische Integration erst durch die Einbeziehung Mexikos. Die Voraussetzungen für diese Erweiterung zur NAFTA wurden durch den tiefgreifenden Strukturwandel in Mexiko Ende der achtziger Jahre geschaffen. Ebenso wichtig war die Einsicht der Entscheidungsträger in den USA, daß eine enge wirtschaftliche Kooperation mit Mexiko den Interessen aller Beteiligten dient.

Die NAFTA erwies sich sehr bald als ein attraktives Konzept für die wirtschaftliche Integration des amerikanischen Kontinents. Der erste Schritt in diese Richtung war die Einladung an Chile, der NAFTA beizutreten. Anlässlich des Gesamtamerikanischen Gipfeltreffens Anfang Dezember 1994 wur-

Zwischen der Schaffung der NAFTA und der europäischen Integration besteht in mehrfacher Hinsicht ein Zusammenhang: Aus der Sicht Nordamerikas ist die NAFTA eine Antwort auf die westeuropäische Integration, insbesondere auf den EU-Binnenmarkt. Der Teilnahme Mexikos an der NAFTA liegen auch zahlreiche Motive und Ziele zugrunde, die im Zusammenhang mit der Einbeziehung Osteuropas in die gesamteuropäische Integration von Bedeutung sind. Den Integrationsprozessen in Nordamerika und in Europa ist insbesondere ihr Ablauf auf zwei unterschiedlichen Ebenen gemeinsam: die horizontale Integration von Ländern mit ähnlichen Produktionskosten und die „vertikale“ Integration zwischen Niedrig- und Hochlohnländern.

de beschlossen, bereits im Jänner 1995 Verhandlungen über eine gesamtamerikanische Freihandelszone aufzunehmen (Free Trade Area of the Americas, FTAA), die bis zum Jahr 2005 abgeschlossen sein sollten (Financial Times, 12. Dezember 1994).

Aus europäischer und österreichischer Sicht ist die NAFTA zum einen deshalb von Interesse, weil sie die Wettbewerbsbedingungen in Nordamerika — aber auch die Konkurrenzposition dieser Region in der Weltwirtschaft — beeinflussen wird. Darüber hinaus zeigt die NAFTA manche Gemeinsamkeiten, aber auch wichtige Unterschiede zur Einbeziehung Osteuropas in die europäische Integration.

Der Systemwandel in Mexiko

In Mexiko vollzog sich in den sechziger und siebziger Jahren eine rapide Industrialisierung, an welcher der öffentliche Sektor in hohem Maße direkt beteiligt war. Mit massiven protektionistischen Maßnahmen wurde Imports substitution angestrebt. Ausländische Direktinvestitionen wurden stark eingeschränkt. Der Importschutz hatte eine wachsende Ineffizienz und abnehmende internationale Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmenssektors zur Folge. Der Wirtschaftskreislauf war durch Einnahmen aus der Erdölförderung sowie durch eine expansive Budgetpolitik finanziert. Der Peso war überbewertet. Die Folge dieser Wirtschaftspolitik waren eine steigende Auslandsverschuldung — die durch die massive Kapitalflucht verschärft wurde — sowie eine hohe Inflation. Der Erdölpreisverfall im Jahr 1982 löste eine tiefe Krise aus und führte zur Zahlungsunfähigkeit Mexikos (Dornbusch — Werner, 1994).

Die nach 1982 eingeleiteten Reformen brachten eine schrittweise Abkehr von den bisherigen Grundsätzen der Wirtschaftspolitik. Die erste Phase des Anpassungspro-

*) Die Aufbereitung der statistischen Daten betreute Gabriele Wellan.

zesses in Mexiko (etwa bis 1989) könnte als „Gradualismus“ bezeichnet werden. Die Reformmaßnahmen bestanden in Budgetkonsolidierung, Umschuldung der Auslandsverpflichtungen, wiederholten Wechselkursanpassungen, massiver Senkung der Reallöhne (zwischen 1982 und 1988 um etwa 40%) und Strukturreformen. Sie wurden im Jahr 1987 durch einen Gesellschaftsvertrag (Pacto) ergänzt, der von der OECD (1992, S. 60) ausdrücklich als ein „österreichischer Typ der Konsensbildung“ bezeichnet wurde. Dennoch war die Anpassung nicht nur lang, sondern auch schmerzhaft. Die Wirtschaftsleistung erreichte erst Ende der achtziger Jahre das Niveau von 1981, die Inflation wurde erst nach acht Jahren auf das Niveau vor der Krise gedrückt.

Seit 1989 wird eine deutlich liberale Wirtschaftspolitik verfolgt, die sich vor allem in der beschleunigten Privatisierung des öffentlichen Sektors sowie in einer weitgehenden Liberalisierung des Außenhandels und der ausländischen Investitionen niederschlägt. Das GATT stellte in seinem Bericht über Mexiko fest, daß das Land heute zu den „offensten Volkswirtschaften der Welt“ zählt und seine internationale Wettbewerbsfähigkeit wieder erhalten hat (GATT, 1993).

Die Privatisierung und Liberalisierung kann mit folgenden Daten illustriert werden: Die Zahl der staatlichen Betriebe wurde von 1.155 Ende 1982 auf 217 1992 reduziert, die Zahl der im Staatssektor Beschäftigten verringerte sich von 886 000 auf 531 000. Die Privatisierungserlöse der Jahre 1989 bis 1991 machten 6,3% des jährlichen BIP aus (GATT, 1993, OECD, 1992, Dornbusch — Werner, 1994). Die Auslandsverschuldung wurde von 49% des BIP 1982 auf 32% 1992 verringert, wozu der Brady-Plan maßgeblich beigetragen hat. Das Budget wandelte sich von einem Defizit von 16,9% des BIP 1982 zu einem Überschuß von 0,5% im Jahr 1992 (Dornbusch — Werner, 1994).

Eindrucksvoll sind die Veränderungen im Bereich des Außenhandels. Der Anteil von Erdöl (fast ausschließlich vom öffentlichen Sektor gefördert) an den Exporteinnahmen verringerte sich von 64,1% 1980 auf 25,7% 1992; der Anteil der Nichterdöl-Exporte des öffentlichen Sektors fiel von 7,4% auf 1,7%, jener des Privatsektors (ohne Maquiladora-Betriebe) stieg von 23,7% 1980 auf 57,7% 1992. Der Beitrag der Nettoerlöse der Maquiladoras vergrößerte sich von 4,7% auf 14,9%. Auch im Import ist der Rückzug des Staates deutlich: Der Anteil des öffentlichen Sektors an den Gesamtimporten verringerte sich von 36,7% im Jahr 1980 (davon 8% Investitionsgüter) auf nur 6,7% (1,2%) im Jahr 1992 (GATT, 1993).

Die Importe wurden weitgehend liberalisiert. Während im Jahr 1982 für alle Importe quantitative Restriktionen galten, wurden 1992 Importquoten für nur 11% der Einfuhr angewandt. Die durchschnittliche Zollbelastung wurde von 27% im Jahr 1982 auf 13,1% 1992 (für Konsumwaren von über 60% auf weniger als 20%) verringert (Dornbusch — Werner, 1994).

Die erfolgreiche Stabilisierung und Liberalisierung hat Mexiko zu einem attraktiven Zielland für ausländische Investoren gemacht. Der Bestand an ausländischen Direktinvestitionen in Mexiko vergrößerte sich von 15 Mrd. \$ im Jahr 1985 auf 31 Mrd. \$ 1990 und 67 Mrd. \$ im I. Quartal 1994.

Die Maquiladoras in Mexiko

Maquiladoras (von *maquila* – Lohn für die Vermahlung von Getreide) sind Montagebetriebe, die ausschließlich Lohnaufträge für andere Unternehmen durchführen. Die ersten Maquiladoras entstanden Mitte der sechziger Jahre entlang der Grenze zwischen Mexiko und den USA, ihr Aufschwung begann aber erst Anfang der achtziger Jahre, nach der *Personen-Abwertung*. Sie stützten sich auf die billige mexikanische Arbeitskraft und boten eine Alternative zur Lohnarbeit in anderen Niedriglohnländern im Pazifik.

Die Maquiladora-Industrie bestand 1992 aus etwa 2 000 Betrieben, die fast 5 Mrd. \$ (netto) an Deviseneinnahmen erwirtschafteten (15% der gesamten Warenexporte Mexikos). Etwa 65% der 500 größten Unternehmen der USA betrieben Maquiladoras. Maquiladora-Firmen werden vor allem in der Auto-, Elektro- und Textilindustrie, ferner in der chemischen Industrie, Nahrungsmittel-, Schuh- und Möbelindustrie errichtet (Truett – Truett, 1993).

Die Maquiladoras verdanken ihre Entstehung sowie ihren Erfolg zu einem erheblichen Teil verschiedenen handelspolitischen Ausnahmebestimmungen: den Zollbegünstigungen der USA für bestimmte Lohnveredelungen im Ausland sowie den Zollbefreiungen für Zulieferungen aus den USA und Ausnahmen von den einschränkenden Bestimmungen für ausländische Direktinvestitionen in Mexiko. In den USA ist unter Kapitel 9802 des Zolltarifs – das auf Produktionskooperationen mit Unternehmen im Ausland angewendet werden kann – die Wiedereinfuhr der in den USA erzeugten Komponenten zollfrei (diese Bestimmungen sind mit jenen über den passiven Veredelungsverkehr vergleichbar). Die Maquiladoras waren exportorientiert, ihre Erzeugnisse durften im Inland nicht abgesetzt werden. Trotz ihres Charakters als verlängerte Werkbank haben die Maquiladoras wesentlich zur Ausbildung der Arbeitskraft Mexikos beigetragen. Viele Maquiladoras wurden zu höherwertiger Produktion ausgebaut. Durch die Beseitigung der früheren Beschränkungen (z. B. für den Absatz in Mexiko) erhielten die bestehenden Betriebe Impulse.

Ausländische Direktinvestitionen machten 1993 und 1994 den Großteil der Nettoinvestitionen in Mexiko aus. Etwa 60% der Direktinvestitionen kamen in der Periode 1989/1993 aus den USA. Für Dienstleistungen (Transport, Nachrichtenwesen, Finanzdienste) waren 40%, für die Industrie (Fahrzeuge, Elektronik) 30% bestimmt. Zur Ausweitung der ausländischen Direktinvestitionen in Mexiko hat die in der „Foreign Investment Act“ aus dem Jahr 1992 festgelegte Liberalisierung der früher recht rigorosen Bestimmungen (u. a. Beschränkung des Auslandsanteils auf 49%) maßgeblich beigetragen. Auch nach den neuen Bestimmungen sind gewisse Sektoren (Erdöl-, Erdgas-, Stromindustrie, Eisenbahnen usw.) dem mexikanischen Staat vorbehalten. In bezug auf Finanzdienstleistungen sind Investoren aus den USA und Kanada bevorzugt (Houde, 1994).

Die Anerkennung der Erfolge des Systemwandels in Mexiko spiegelt sich in der Aufnahme dieses Landes in die OECD im Frühjahr 1994.

Die Finanzkrise Ende 1994

Trotz erfolgreicher Stabilisierung und Strukturanpassung sowie wachsender ausländischer Kapitalströme ist in Me-

xiko der entscheidende wirtschaftliche Erfolg — der Beginn einer anhaltenden Wachstumsphase — nicht gelungen. Dornbusch — Werner führen dieses enttäuschende Ergebnis auf die Überbewertung des Pesos (um mindestens 20%) zurück. Mitte Dezember 1994 brach in Mexiko eine Finanzkrise aus, die den Wert des Pesos zeitweise um 50% sinken ließ. Als Ursache gilt vor allem das hohe Leistungsbilanzdefizit, das gemeinsam mit politischen Unruhen eine neuerliche Kapitalflucht auslöste. Diese Ereignisse zeigen, daß der Sanierungserfolg Mexikos noch auf schwachen Beinen steht. Im Gegensatz zur Krise im Jahr 1982 erhielt aber Mexiko massive finanzielle Hilfe (von den USA, Kanada, internationalen Organisationen und zahlreichen Privatbanken), mit der letztlich eine Stabilisierung gelungen ist.

Die NAFTA: Interessen und Erwartungen

Durch die Liberalisierung in Mexiko wurden die Voraussetzungen für den Abschluß eines Freihandelsvertrags mit den USA geschaffen, der — über einen Vorschlag von Kanada — 1991 in Verhandlungen über eine nordamerikanische Freihandelszone übergeleitet wurde.

Diese Freihandelszone (NAFTA), bestehend aus den USA, Kanada und Mexiko, trat Anfang 1994 in Kraft. Die USA und Mexiko verbinden mit dem Freihandel in Nordamerika unterschiedliche Ziele und Erwartungen. Beide Länder erwarten sich mehr Vor- als Nachteile.

Mexikos Interessen an der NAFTA waren offenkundig: Mexiko suchte einen freien Zugang zu seinem wichtigsten Exportmarkt, den USA (etwa zwei Drittel der Gesamtexporte). Das Freihandelsabkommen sollte auch ein Signal an die inländischen Erzeuger sein, daß die Abkehr von der Politik der Importprotektion endgültig sei: „For Mexico's part, negotiation of a NAFTA reflects a broader movement towards reliance on market rather than industrial policy to foster economic growth“ (Brown — Deardorff — Stern, 1992, S. 1507). Ebenso bedeutend ist der Gewinn an politischer Glaubwürdigkeit (Gruben, 1992). Mit dem freien Zugang zum nordamerikanischen Markt hat die Attraktivität Mexikos als Standort für ausländische Investitionen — nicht nur aus den USA — deutlich zugenommen.

Komplizierter — zum Teil widersprüchlich — waren die Motive für die USA. Eine wichtige Rolle spielten politische und ökologische Überlegungen, d. h. die Festigung demokratischer Institutionen in einem Nachbarland, Einschränkung der Immigration, Erleichterung der Kontrolle des Drogenhandels sowie die Verringerung der grenzüberschreitenden Umweltbelastung.

Zu den wirtschaftlichen Beweggründen der USA für den Freihandel zählte die Sicherung eines bereits jetzt bedeutenden Exportmarktes (Hufbauer — Schott, 1993). Ein weiterer Grund war die präferentielle Öffnung Mexikos für Investitionen: In Mexiko bestehen, trotz Liberalisierung, weiterhin Beschränkungen für ausländische Investoren (Gruben, 1992). Mexiko soll ferner den Unternehmen aus den USA als Basis für die Bearbeitung Lateinamerikas dienen.

NAFTA: Entstehung und Bestimmungen

Zeitplan

| | |
|--------------------|---|
| 1985/1987: | Sektorale Abkommen zwischen den USA und Mexiko. |
| Jänner 1989: | Freihandelsabkommen zwischen den USA und Kanada (bereits früher sektorale Abkommen). |
| 1989/90: | Bilaterale Handelsabkommen zwischen Kanada und Mexiko. |
| Februar 1991: | USA, Kanada und Mexiko schlagen formell die Schaffung der NAFTA vor. |
| August 1992: | Abschluß der Verhandlungen über die NAFTA. |
| September 1993: | Zusatzabkommen („Nebenvereinbarungen“) betreffend Arbeits- und Umweltstandards sowie Schutz gegen einen zu raschen Importanstieg unterzeichnet. |
| November 1993: | Der NAFTA-Vertrag wird nach einer turbulenten Abstimmung vom Repräsentantenhaus der USA gebilligt. |
| 1. Jänner 1994: | Die NAFTA tritt in Kraft. |
| 11. Dezember 1994: | Einladung an Chile, der NAFTA beizutreten. |

Wichtigste Bestimmungen der NAFTA

- Schaffung einer Freihandelszone (Abbau von Zöllen und quantitativen Beschränkungen) einschließlich des Agrarbereichs innerhalb von 15 Jahren; die USA haben mit dem Inkrafttreten die Zölle für 84% der Nichterdöl-Importe aus Mexiko beseitigt, Mexiko für 43% der Importe aus den USA (weitere 18% nach 5 Jahren und 38% nach 10 Jahren);
- Herstellung der Freizügigkeit für Dienstleistungen, Erleichterungen für Kapitalverkehr und Direktinvestitionen,
- elementare Ansätze von Wettbewerbsregeln,
- keine Freizügigkeit der Arbeitskraft, aber Erleichterung der Arbeitsgenehmigung für Manager usw.,
- präferentielle Behandlung nur für Waren mit nordamerikanischem Ursprung mit nach Waren differenzierten Ursprungsregeln (Verwirklichung innerhalb von 8 Jahren).

Q: OECD (1992), Kramer (1992), Loser — Kalter (1992), Hufbauer — Schott (1993), Business America (1993).

Ein bedeutendes Argument war die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der USA durch den Zusammenschluß mit einem Produzenten („low-cost supplier“; Brown — Deardorff — Stern, 1992, Hufbauer — Schott, 1993).

Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung, Löhne und Außenhandel

Fast alle verfügbaren Modelle errechnen als Auswirkungen der NAFTA Wohlfahrtsgewinne für die USA, Mexiko und Kanada (eine Übersicht geben Brown — Deardorff — Stern, 1992, OECD, 1992, Business America, 1993). Die Ergebnisse variieren allerdings je nach Annahmen erheblich.

Für Mexiko ergeben sich durch den Freihandel eine längerfristige Beschleunigung des realen BIP-Wachstums in einer Spannweite von 0,5 bis 8 Prozentpunkten, eine Erhöhung der Beschäftigung um 1 bis 7 Prozentpunkte und eine reale Wachstumsverstärkung der Exporte in die USA um 15 Prozentpunkte. Für die USA könnte die NAFTA nach den verschiedenen Berechnungen das reale Wirtschaftswachstum spürbar beschleunigen. Die positiven Beschäftigungseffekte werden auf 0,1% bis 2,3% des Arbeitskräfteangebotes geschätzt (US International Trade Commission – ITC).

Die Exporte nach Mexiko sichern gegenwärtig in den USA etwa 0,6 Mill. Arbeitsplätze. Nach Schätzung der ITC könnte diese Zahl bis 1995 auf 1 Mill. steigen. Netto d. h. nach Berücksichtigung der Arbeitsplatzverluste durch Importe, könnte der Beschäftigungseffekt der NAFTA 175 000 ausmachen. Relativ geringe Auswirkungen ergeben sich durch den Abbau der Zölle, größere Bedeutung kommt der Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse sowie der Ausweitung der ausländischen Direktinvestitionen zu. Ähnliche Ergebnisse liefern die Berechnungen von *Hufbauer – Schott* (1993): Durch die NAFTA könnten innerhalb von etwa 5 Jahren netto 171 400 Arbeitsplätze geschaffen werden; einer durch zusätzliche Exporte erreichten Zunahme um 854 400 stehen importbedingte Verluste von 724 900 Arbeitsplätzen gegenüber.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausstattung der USA und Mexikos mit den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital wäre zu erwarten, daß der Freihandel einen Rückgang der Löhne in den USA und einen Rückgang der Kapitalrenten in Mexiko bringt. Dieser Umstand erklärt auch den Widerstand großer Teile der Arbeitnehmervertretungen in den USA gegenüber der NAFTA; er würde aber auch die Attraktivität Mexikos als Investitionsstandort verringern.

Keines der eingesetzten Gleichgewichtsmodelle zeigt allerdings einen Rückgang der Löhne in den USA als Folge der NAFTA. Der Lohnabstand zwischen den USA und Mexiko nimmt zwar durch die Liberalisierung ab, gleichzeitig steigen aber die realen Löhne bzw. die Beschäftigung in den USA (*Brown – Deardorff – Stern*, 1992). Ein solches Ergebnis kommt u. a. dadurch zustande, daß die NAFTA die Terms of Trade der USA verbessert und so eine bessere Entlohnung der Produktionsfaktoren ermöglicht. Die meisten Modelle ergeben auch eine Verbesserung der Kapitalrentabilität in Mexiko (mit Ausnahme des Agrarsektors).

Wichtiger als die kurz- und mittelfristigen Folgen für Beschäftigung, Außenhandel und Löhne sind aber die langfristigen Auswirkungen der NAFTA auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region. Der Wachstumseffekt könnte 15 Mrd. \$ jährlich übersteigen (*Hufbauer – Schott*, 1993).

Über die Auswirkungen der NAFTA liegen in den USA auch kritische Studien vor. Eine Untersuchung des Economic Strategy Institute (ESI) ergab z. B. nach Abschluß des Vertrags einen Handelsbilanzüberschuß der USA, der sich aber nach 4 bis 5 Jahren in ein Defizit wandelt und gegen

NAFTA und Migration

Zu den schwierigsten Problemen im Verhältnis der USA zu Mexiko zählt die illegale Immigration. Eine langfristige Lösung kann nur in einer Verringerung der Einkommensunterschiede zwischen den USA und Mexiko bestehen, wozu das NAFTA-Abkommen beitragen soll. Nach einer Studie der CIEMEX-WEFA könnte dank den Wachstumseffekten der NAFTA der Zustrom illegaler Immigranten in die USA innerhalb von zehn Jahren um etwa 600 000 reduziert werden (nach *Hufbauer – Schott*, 1993, S. 26). Im NAFTA-Vertrag wird nur in beschränktem Ausmaß eine freie Bewegung von Arbeitskräften zwischen den beteiligten Ländern festgelegt. Sie bezieht sich auf die Durchführung von Servicearbeiten im Zusammenhang mit Lieferungen, auf die Versendung von Mitarbeitern innerhalb einer Gesellschaft sowie auf bestimmte qualifizierte Berufe (*Dornbusch – Werner*, 1994, *Business America*, 1993).

Ende des Jahrzehnts –14 Mrd. \$ (Niedrig-Investitionsszenario) bzw. –30 Mrd. \$ (Hoch-Investitionsszenario) erreicht (*Prestowitz*, 1993). Gemäß dieser Studie könnten sich allerdings auch langfristig Vorteile für die USA einstellen, wenn es gelingt, durch das Abkommen die Dominanz der Investitionen der USA in Mexiko zu sichern und zu erreichen, daß die Exporte Mexikos in den USA vor allem Waren aus Drittstaaten verdrängen (trade diversion) oder in Drittstaaten abgesetzt werden. Zu den besonders beachteten (allerdings auch heftig kritisierten) Studien, die negative Auswirkungen der NAFTA auf die USA erwarten, zählte die Arbeit von *Perot – Choate* (1993).

Innerhalb der USA divergieren die Interessen in bezug auf die NAFTA regional erheblich: Während z. B. die an Mexiko grenzenden Staaten (Texas, Kalifornien) dieses Abkommen unterstützen, machen Staaten mit starker Textilindustrie Bedenken geltend (*Hunter*, 1993).

Die Beziehungen zwischen Kalifornien und Mexiko

Die Beziehungen zu Mexiko standen im Mittelpunkt einer vor kurzem veröffentlichten Studie über die Außenpolitik Kaliforniens. Sie zeigen einige bemerkenswerte Ähnlichkeiten zum Verhältnis Österreichs (bzw. Deutschlands) zu Osteuropa.

Zwei Drittel der Importe Mexikos aus den USA stammen aus Kalifornien und Texas. Beide Staaten (deren Wirtschaft gegenwärtig wegen der Kürzung von Rüstungsausgaben Probleme hat) rechnen mit Impulsen aus dem Freihandel in der NAFTA. Vorteile werden überdies aus der Liberalisierung der Investitionen in Mexiko, aber auch aufgrund der Ursprungsregeln der NAFTA erwartet. Die NAFTA hat bereits jetzt zum Abbau der psychologischen Barrieren zwischen Kalifornien und Mexiko beigetragen: Trotz einer kurzen gemeinsamen Vergangenheit in „Old California“ (etwa 1810 bis 1849) waren die Beziehungen zwischen Kalifornien und Mexiko durch gegenseitige Aversionen belastet. In Kalifornien gab man gern Mexiko die Schuld an manchen Problemen (Abwanderung von Arbeitsplätzen in den dreißiger, kommunistische Subversion in den fünfziger, Drogenhandel in den siebziger und Umweltbelastungen in den achtziger Jahren). Die NAFTA bietet Chancen, diese Vorurteile abzubauen und die Zusammenarbeit zu verstärken. Bereits heute sind greifbare Erfolge festzustellen, etwa im Bereich des Transports (beschleunigte Grenzabfertigung) und im Umweltschutz (*Goldsborough*, 1993).

Die NAFTA wurde auch wegen möglicher negativer Umwelteffekte kritisiert. So wurde befürchtet, daß sich die USA und Mexiko auf Produktionsbereiche mit geringen

Umweltaspekte der NAFTA

Auflagen spezialisieren könnten. Verschiedene Studien (z. B. Grossman – Krueger, 1991) zeigen allerdings, daß z. B. die Umweltbelastung mit Schwefeldioxid bis zu einem Einkommen von etwa 5 000 \$ pro Kopf (das etwa dem gegenwärtigen Niveau in Mexiko entspricht) steigt, dann aber bis zu 12 000 \$ pro Kopf abflacht. Dies läßt in Mexiko einen starken politischen Druck auf eine Verringerung der Umweltbelastung erwarten (Brown – Deardorff – Stern, 1992). Eine solche Entwicklung zeichnet sich auch in der Gesetzgebung Mexikos ab.

Der NAFTA-Vertrag war das erste weltweite Handelsabkommen mit umfassenden Maßnahmen zum Schutz der Umwelt (Neue Zürcher Zeitung 14 August 1992). Er enthält weitreichende Umweltschutzklauseln, die durch bilaterale Abkommen sowie die im September 1993 unterzeichneten „Nebenvereinbarungen“ ergänzt wurden. Die Vertragsstaaten der NAFTA verpflichteten sich, das Abkommen im Einklang mit dem Schutz der Umwelt umzusetzen. Jedes Land bestimmt selbst das Schutzniveau, doch soll kein Land seine Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltschutzstandards verringern, um Investitionen anzuziehen (Szymczak, 1992). In den „Nebenvereinbarungen“ wurden u. a. Strafen bis zu 20 Mill. \$ sowie Handelssanktionen für den Fall festgelegt, daß ein Vertragsstaat seinen Unternehmen durch Vergehen gegen die bestehenden Umweltschutz- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen Wettbewerbsvorteile verschafft.

Protektionismus der NAFTA?

Die USA waren bemüht, mögliche (befürchtete) negative Folgen des Freihandels mit Mexiko durch Regelungen zu Lasten Dritter zu begrenzen. Der NAFTA-Vertrag enthält einige Elemente einer „Festung Nordamerika“, die offensichtlich vor allem zur Abwehr der Konkurrenz aus Japan und anderen fernöstlichen Ländern dienen sollen. In der Praxis wird dieses Ziel u. a. mit (nach Warengruppen unterschiedlichen) Ursprungsregeln angestrebt. In der Autoindustrie wird (nach einer Übergangsfrist von 10 Jahren) eine nordamerikanische Wertschöpfung von 62,5% verlangt. Um Zollfreiheit zu erhalten, dürfen Textilien nur aus Stoffen hergestellt werden, die aus nordamerikanischen Garnen gewebt wurden. Ähnlich restriktive Regeln gelten in der Flugzeugindustrie und in der Chemie. In der Produktion von Fernsehgeräten ist die Verwendung von (nur in den USA erzeugten) nordamerikanischen Bildröhren vorgeschrieben. Andererseits sehen die Ursprungsregeln für Computer und Elektronik – die in die USA großteils aus

Monatslöhne und Arbeitskosten im Osten, Übersicht 1 Westen und Süden 1993

| | Arbeitskosten je Stunde | |
|------------|-------------------------|------------------|
| | In \$ | Österreich = 100 |
| Tschechien | 1.1 | 5.7 |
| Ungarn | 1.8 | 9.1 |
| Polen | 1.4 | 7.0 |
| Bulgarien | 0.6 | 3.1 |
| Rumänien | 0.7 | 3.4 |
| Rußland | 0.5 | 2.7 |
| Portugal | 4.4 | 21.9 |
| Mexiko | 2.7 | 13.4 |
| Korea | 5.4 | 26.9 |
| Österreich | 20.1 | 100.0 |
| BRD | 25.8 | 128.4 |
| USA | 16.8 | 83.6 |

Q: OECD; Guger (1994); IW-Trends, 1993 (1); Morgan Stanley Research, Ökonom 1994 (34). Einschließlich Zusatzkosten

Drittstaaten importiert werden – eine nordamerikanische Wertschöpfung von nur 20% vor¹⁾

Integration in Nordamerika und Europa

In Westeuropa werden wegen der Befassung mit der Ausweitung und Vertiefung der Integration sowie mit den Umwälzungen im Osten die tiefgreifenden Änderungen des Wirtschaftssystems in anderen Teilen der Welt, insbesondere in Lateinamerika sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen zu wenig beachtet.

Zwischen der NAFTA und der europäischen Integration besteht in mehrfacher Hinsicht ein Zusammenhang: Aus der Sicht Nordamerikas – vor allem der USA – ist die NAFTA eine Antwort auf die westeuropäische Integration, insbesondere auf den EU-Binnenmarkt, sie soll die wirtschaftliche Position der westlichen Hemisphäre stärken (Kramer, 1992). Der Teilnahme Mexikos an der NAFTA liegen darüber hinaus zahlreiche Motive und Ziele zugrunde, die auch im Zusammenhang mit der Einbeziehung Osteuropas in die europäische Integration von Bedeutung sind.

„Vertikale“ Integration in Amerika und Europa

Den Integrationsprozessen in Nordamerika und in Europa ist ihr Ablauf auf zwei unterschiedlichen Ebenen gemeinsam: die (traditionelle) horizontale Integration von Ländern mit ähnlichen Produktionskosten und die – bisher unbekannte – „vertikale“ Integration zwischen Niedrig- und Hochlohnländern²⁾.

In Westeuropa und Nordamerika sind deshalb die Diskrepanz der Interessen und die Sorgen über die Auswirkungen

¹⁾ Zu Ursprungsregeln der NAFTA vgl. im Detail Stöger (1994) *Business America* (1993); zur Kritik der Ursprungsregeln der NAFTA vgl. Hufbauer – Schott (1993) S. 5

²⁾ Auch die bisherige Integration im Rahmen der EU bzw. der EFTA umfaßte Länder mit unterschiedlichem Entwicklungs- und Lohnniveau – doch waren die Differenzen deutlich geringer als gegenüber Mexiko bzw. Osteuropa. Ein Beispiel der Integration extrem unterschiedlicher Volkswirtschaften – die Wiedervereinigung Deutschlands – ist vor allem aus politischen Gründen ein Sonderfall.

Wirtschaftliches Entwicklungsniveau im Osten, Westen und Süden 1993

Übersicht 2

Kennzahlen zur Qualifikation der Arbeitskraft im Osten, im Westen und in Mexiko *Übersicht 3*

| | BIP pro Kopf | | | |
|---------------------|----------------------------------|------------------|---------------------------------------|------------------|
| | Real | | Nominell | |
| | (zu Kaufkraftparitäten) In \$ | Österreich = 100 | (zu laufenden Wechselkursen) In \$ | Österreich = 100 |
| Tschechien | 7 780 | 40,7 | 3 064 | 13,4 |
| Slowakei | 6 518 | 34,1 | 2 053 | 9,0 |
| Ungarn | 6 164 | 32,2 | 3 694 | 16,2 |
| Polen | 4 998 | 26,1 | 2 232 | 9,8 |
| Slowenien | 7 925 | 41,4 | 6 366 | 27,9 |
| Bulgarien | 3 808 | 19,9 | 1 224 | 5,4 |
| Rumänien | 2 901 | 15,2 | 1 089 | 4,8 |
| Rußland | 4 843 | 25,3 | 1 178 | 5,2 |
| Portugal | 11 953 | 62,5 | 8 688 | 38,1 |
| Türkei | 5 410 | 28,3 | 2 928 | 12,9 |
| Griechenland | 8 797 | 46,0 | 7 071 | 31,0 |
| Mexiko | 8 200 | 42,9 | 4 012 | 17,6 |
| Korea ¹⁾ | 9 500 | 49,7 | 6 790 | 29,8 |
| Österreich | 19 128 | 100,0 | 22 782 | 100,0 |
| USA | 24 302 | 127,0 | 24 302 | 106,7 |
| Deutschland | 18 510 | 96,8 | 23 537 | 103,3 |

Q: WIW; OECD, National Accounts Vol 1: CIA The World Factbook 1994 — ¹⁾ Nominelle Daten: 1992

| | Technische | Arbeits- | Höhere | Univer- | Volks- | Ausgaben |
|-----------------|--------------------|-----------|--------------------|------------|------------|-------------------|
| | Angestellte | kräfte in | Ausbildung | sitätsaus- | schula | für Bildung |
| | Fach- | der Indu- | Anteile | bildung | Relation | In % des |
| | arbeiter | strie | in % ¹⁾ | (Third | Lehrerzahl | BIP |
| | Anteile | Anteile | in % ²⁾ | Level) | zu Schü- | |
| | In % ¹⁾ | In % | | Anteile | lerzahl | |
| | | | | In % | zu Schü- | |
| | | | | | lerzahl | |
| | | | | | 1990 | |
| Österreich | 14,7 ²⁾ | 38,7 | 83 | 33,2 | 11 | 5,4 |
| Westdeutschland | 15,0 ⁴⁾ | 42,9 | 97 | 33,3 | 18 | 4,1 ⁵⁾ |
| Portugal | 8,5 ³⁾ | 33,1 | 59 | 18,4 | 14 | 4,9 ⁶⁾ |
| ČSFR | — | 46,4 | 84 | 17,7 | 19 | 4,7 |
| Ungarn | 14,7 ³⁾ | 42,7 | 79 | 14,5 | 12 | 6,1 |
| Polen | 20,9 ⁵⁾ | 36,0 | 87 | 21,8 | 16 | 4,9 |
| USA | 16,1 | 27,5 | 92 | 74,5 | — | 5,3 |
| Kanada | 17,2 | 25,7 | 106 | 69,8 | 15 | 7,4 |
| Mexiko | 10,3 ³⁾ | 19,9 | 53 ⁶⁾ | 14,3 | 31 | 4,1 |

Q: World Bank, World Development Report 1993; UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics 1992; ILO — ¹⁾ An der ökonomisch aktiven Bevölkerung (professional, technical and related workers) — ²⁾ Der in höherer Ausbildung stehenden (secondary education) an allen Altersgruppen — ³⁾ 1990 — ⁴⁾ 1989 — ⁵⁾ 1988 — ⁶⁾ 1970: 22.

gen der erforderlichen Strukturanpassungen, insbesondere über den Verlust von Arbeitsplätzen bemerkenswert ähnlich

Während das wirtschaftliche Entwicklungsniveau³⁾ in den jeweiligen Niedriglohnländern (Mexiko, Osteuropa) etwa ein Viertel bis ein Drittel jenes der Hochlohnländer (USA, Westdeutschland, Österreich) ausmacht (der Abstand ist in Nordamerika größer als in Europa), erreichen die Löhne (ähnlich auch das BIP pro Kopf zu laufenden Wechselkursen) jeweils nur etwa ein Zehntel der Vergleichswerte (Übersichten 1, 2).

Das relative Zurückbleiben der Löhne gegenüber den „Fundamentals“ ist vor allem ein Problem des Aufholprozesses – es erschwert jedenfalls die vertikale Integration. Der Abstand zwischen den hochentwickelten und den weniger entwickelten Ländern ist gemessen am BIP pro Kopf zu laufenden Wechselkursen in Nordamerika, gemessen an den Löhnen hingegen in Europa größer. Dies dürfte zum Teil auf die Überbewertung des Pesos zurückzuführen sein. Die Lohndifferenz ist in Nordamerika auch wegen der relativen Unterbewertung des Dollars geringer.

Ein wichtiger Faktor ist in diesem Zusammenhang die Qualifikation der Arbeitskraft. Die verfügbaren Daten erlauben zwar keinen direkten Vergleich des „Qualifikationsniveaus“, doch zeigen alle Indikatoren erhebliche Unterschiede zwischen Europa und Nordamerika an. Während die Bildungs- und Ausbildungskennzahlen ein deutliches Gefälle zwischen den USA und Kanada einerseits und Mexiko andererseits ergeben, bestehen in den meisten Fällen keine signifikanten Differenzen zwischen den höher entwickelten Ländern Westeuropas (Deutschland, Österreich) und Osteuropa (Übersicht 3).

Trotz vieler Gemeinsamkeiten sollten auch die Unterschiede zwischen der Integration in Nordamerika und Westeuropa nicht übersehen werden:

- Die Außenhandelsliberalisierung der NAFTA ist umfassender als die Freihandelsverträge mit Osteuropa: Sie schließt auch die Landwirtschaft und den Handel mit Dienstleistungen ein.

Unterschiede der Integration in Westeuropa und Nordamerika

- Die NAFTA und die europäischen Freihandelsverträge sehen einen asymmetrischen Zollabbau (längere Übergangsfristen für den „schwächeren“ Teil) vor. Für „sensible“ Industriewaren sind die Übergangsfristen in den USA und Kanada viel länger als in der EU.
- Die Ursprungsregeln sind sowohl in der NAFTA als auch in Europa ein Instrument zur Handelsablenkung zu Lasten von Drittstaaten. Technisch sind sie zum Teil unterschiedlich aufgebaut. Im amerikanischen System wird deutlich zwischen verschiedenen Branchen differenziert, der Schutzeffekt dürfte teilweise viel stärker sein als in Europa.
- In der NAFTA war die Liberalisierung des Zugangs für Investitionen der USA in Mexiko ein wichtiges Element des Abkommens. In Osteuropa gibt es kaum Beschränkungen für ausländische Direktinvestitionen, sodaß diesem Aspekt keine große Bedeutung zukam.
- Um die politische Akzeptanz des Vertrags in den USA zu erleichtern, wurde die NAFTA um drei „Nebenvereinbarungen“ betreffend Umweltfragen, Arbeitsfragen und das Problem der „Importflut“ (import surge) erweitert. Für diese Bereiche sind Regelungen durch verschiedene Verfahren und Institutionen vorgesehen. Die Europaverträge enthalten vergleichbare Vereinbarungen nicht.
- In den Europaverträgen ist eine engere wirtschaftliche Integration Osteuropas als in der NAFTA für Mexiko vorgesehen. Die assoziierten Oststaaten werden z. B. verpflichtet, die Wettbewerbspolitik der EU zu übernehmen.

³⁾ Gemessen am Brutto-Inlandsprodukt pro Kopf zu Kaufkraftparitäten

Der Systemwandel in Mexiko und Osteuropa – ein Vergleich

Dem Wandel im Osten und in Mexiko gemeinsam sind die Abkehr von Staatsinterventionismus und außenwirtschaftlicher Isolierung (Importsubstitution) und die Zuwendung zu marktwirtschaftlicher Steuerung, Privatwirtschaft und Exportorientierung. Sowohl in Mexiko als auch in Osteuropa wurde der Umschwung der Wirtschaftspolitik vor allem durch die anhaltende, systembedingte Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ausgelöst, der man anfangs durch staatliche Investitionsprogramme und Handelsbarrieren zu begegnen versuchte. Die Folge war eine massive Zunahme der Inlands- und Auslandsverschuldung, deren Finanzierung die Inflation verschärfte. Zu den Zielen des Systemwandels zählen die Stabilisierung des Preisniveaus, die Verringerung des Budgetdefizits und der Abbau der Auslandsschulden. Der Wirtschaftsaufschwung soll sich auf Exporte und ausländische Investitionen stützen. (Die Gemeinsamkeiten der Stabilisierungsprogramme in Mexiko und in Polen wurden z. B. von Skrzyszewska-Pacek, 1993, untersucht)

Der Umbruch in Osteuropa und Mexiko unterscheidet sich insofern von der Entwicklung in anderen Teilen der Welt, als er in unmittelbarer Nachbarschaft entwickelter Länder stattfindet. Von den betroffenen Industriestaaten – die aus wirtschaftlichen und politischen Gründen in hohem Maße an einem anhaltenden Erfolg des Systemwandels interessiert sind – wird er u. a. durch Marktöffnung und Kapitalzufuhr unterstützt. Dem Systemwandel in Osteuropa und in Mexiko ist allerdings auch die große Verletzlichkeit gegenüber relativ geringen politischen und wirtschaftlichen Erschütterungen gemeinsam, wie die jüngsten Krisen gezeigt haben. Eine Stabilität der Institutionen kann – wenn die Tradition fehlt – erst nach langjähriger Bewährung erreicht werden.

men In der NAFTA gibt es diesbezüglich nur einige Ansätze

- Die Europaverträge sehen den Aufbau einer politischen Zusammenarbeit mit dem Ziel einer Aufnahme der assoziierten Oststaaten in die EU vor. Eine solche Perspektive ist in der NAFTA nicht enthalten. In der NAFTA ist auch keine Finanzhilfe an Mexiko vorgesehen.

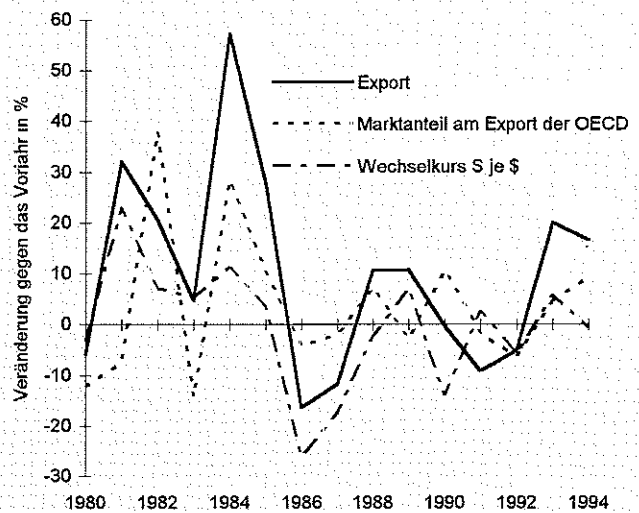
Einige Schlußfolgerungen

Die USA wurden, ebenso wie Westeuropa, vor eine unerwartete politische und wirtschaftspolitische Herausforderung gestellt, auf die sie wenig vorbereitet waren: Die Nachbarregion hat sich für ein demokratisches und liberales Gesellschaftssystem entschieden, dessen Verwirklichung nicht einfach ist. Sowohl die USA als auch Westeuropa haben eminentes Interesse an einem erfolgreichen Systemwechsel in der Nachbarregion, wobei der politische Aspekt wahrscheinlich noch mehr als der wirtschaftliche wiegt.

Die wirtschaftliche Gesundung Mexikos kann wie jene Osteuropas nur bei einer Öffnung der wichtigsten Absatzmärkte erwartet werden. Die USA und die EU haben

Entwicklung des österreichischen Außenhandels mit den USA

Abbildung 1



sich zu diesem Schritt entschlossen, obwohl er mit dem Risiko einer – in dieser Form unbekannt – Integration reicher und armer Länder verbunden ist. Der einzige ähnliche Zusammenschluß der jüngeren Wirtschaftsgeschichte – die Wiedervereinigung Deutschlands – ist auf ganz anderen Grundlagen aufgebaut und deshalb nicht vergleichbar.

Theoretische Überlegungen und Modellberechnungen kommen zu dem Ergebnis, daß die Integration in Nordamerika ebenso wie in Europa für alle Beteiligten positive Nettoeffekte bringen wird. Es ist aber auch offensichtlich, daß die Vor- und Nachteile ungleich verteilt sein werden. Die Wirtschaftspolitik sucht deshalb nach Instrumenten, um die Nachteile zu beschränken. Dazu stehen im Prinzip mehrere Wege offen: eine Einschränkung der Vorteile für die Niedriglohnländer – durch längere Übergangsfristen und „bedingten“ Protektionismus („contingent protection“; Hindley, 1992) – oder aber eine Überwälzung der Nachteile auf Drittstaaten. Ein in diesem Zusammenhang beliebtes Instrument ist die Ursprungsregelung

Während die EU von beiden Möglichkeiten regen Gebrauch macht, scheinen die USA eher einer Belastung von Dritten den Vorzug zu geben. Wenig beachtet wurden die Grundrisse einer „Festung Nordamerika“ entworfen. Unter dem Gesichtspunkt der Wiedererlangung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit dürfte dieser Ansatz zielführender – oder zumindest weniger schädlich – als jener der EU sein. Der erfolgreiche Abschluß der Uruguay-Runde des GATT wird allerdings einige Diskriminierungsbarrieren der beiden regionalen Integrationen gegenüber Drittstaaten verringern⁴⁾

Sowohl in Nordamerika als auch in Europa wird die wirtschaftliche Integration von Niedriglohnländern erhebliche Strukturanpassungen in den höher entwickelten „reichen“ Staaten erfordern. Einiges spricht dafür, daß die Nachbarstaaten Mexikos (Texas, Kalifornien) per Saldo

⁴⁾ „With a successful Uruguay Round the NAFTA should continue to be outward-oriented. But if the Uruguay Round breaks down, the complementary relationship of multilateral and regional initiatives could be at risk“ (Hufbauer – Schott, 1993)

Stellung der NAFTA im österreichischen Außenhandel 1994

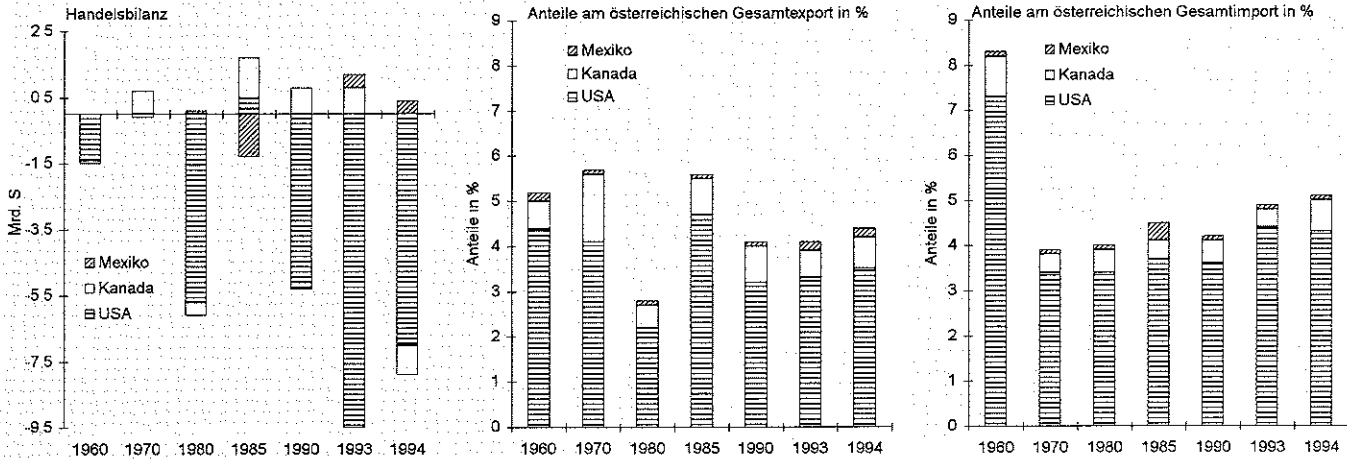
Übersicht 4

| | Export | Werte Import Mrd. S | Handelsbilanz | Anteile am | | Rang | | Österreichs | |
|--------|--------|---------------------------|---------------|------------|--------|--------|--------|--|--------|
| | | | | Export | Import | Export | Import | Export Je Einwohner des Partnerlandes in S | Import |
| | | | | In % | | | | | |
| NAFTA | 18,3 | 25,8 | -7,5 | 4,4 | 4,4 | | | | |
| USA | 14,6 | 21,6 | -7,0 | 3,5 | 4,3 | 6 | 4 | 58,6 | 84,0 |
| Kanada | 2,8 | 3,7 | -0,9 | 0,7 | 0,7 | 21 | 19 | 96,6 | 127,8 |
| Mexiko | 0,9 | 0,5 | +0,4 | 0,2 | 0,1 | 42 | 49 | 10,2 | 5,6 |

Q: WIFO-Datenbank 1994: Jänner bis Oktober.

Österreichs Außenhandel mit der NAFTA

Abbildung 2



überdurchschnittliche Vorteile aus der Integration ziehen könnten; dies dürfte auch für Europa zutreffen

Wirtschaftsbeziehungen Österreichs zur NAFTA

Die NAFTA ist ein interessanter Handelspartner für Österreich. Im Jahr 1994 (bis Oktober) entfielen auf diese Ländergruppe 4,4% der Exporte und 4,4% der Importe, die Handelsbilanz war mit 7,5 Mrd. S passiv. Die USA nahmen

Bestandsaufnahme

den 6. Rang in der österreichischen Exportliste ein (Exportanteil 3,5%; Kanada 0,7%, Mexiko 0,2%). An den österreichischen Importen waren die USA mit 4,3%, Kanada mit 0,7% und Mexiko mit 0,1% beteiligt (Übersicht 4). Aus der Sicht der NAFTA-Staaten zählt Österreich zu den kleineren Handelspartnern: Der österreichische Marktanteil an den Importen Kanadas betrug 1993 0,28%, in den USA 0,24%, in Mexiko nur 0,14%.

Ein längerfristiger Vergleich zeigt, daß der österreichische Export in die NAFTA stark fluktuiert: Der Exportanteil dieser Region verringerte sich von 5,3% 1960 auf nur 2,8% 1980. Einem deutlichen Anstieg in der ersten Hälfte der achtziger Jahre folgte ein Rückgang in der zweiten Hälfte der achtzi-

ger und Anfang der neunziger Jahre. Erst 1993 und 1994 hat sich die Ausfuhr in die NAFTA wieder belebt. Die längerfristige Dynamik der österreichischen Exporte in diese Region ist eng mit dem Wechselkurs des Schillings zum US-Dollar (und auch zum kanadischen Dollar) verknüpft. Ein ebenso wichtiger Faktor, der z. B. für den Anstieg 1993 und 1994 verantwortlich ist, ist die Konjunktur in den USA.

Auch im österreichischen Import aus der NAFTA ist ein Zusammenhang mit den Wechselkursen erkennbar, die Fluktuationen sind aber viel weniger ausgeprägt als im Export⁵⁾. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß Österreich aus den USA relativ viele Güter importiert, deren Position auf dem österreichischen Markt nur wenig durch Wechselkursschwankungen beeinflusst wird (z. B. Flugzeuge und Computer).

Insgesamt entwickelte sich der österreichische Außenhandel mit der NAFTA seit 1980 viel dynamischer als der Gesamthandel. Während sich zwischen 1980 und 1993 die österreichischen Gesamtexporte verdoppelten, stieg die Ausfuhr in die NAFTA auf das Dreifache. Die Gesamtimporte nahmen in dieser Periode um 80% zu, jene aus der NAFTA um 120% (Übersichten 5, 6).

Österreichs Marktanteil in der NAFTA ging in den sechziger und siebziger Jahren – hauptsächlich wechselkursbedingt – stark zurück, nahm aber in der Folge wieder zu. Er war jedoch 1993 niedriger als 1960 oder 1970. 1993 büßte Österreich – trotz der Ausweitung der Ausfuhr um 20% – in den USA Marktanteile ein.

⁵⁾ Der starke Rückgang des Anteils der USA am österreichischen Import in der ersten Hälfte der sechziger Jahre war hauptsächlich eine Folge des Austaufens von Getreidelieferungen der USA nach Österreich.

Österreichs Außenhandel mit der NAFTA

Übersicht 5

Überblick

| | 1960 | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1993 | 1994 Jänner bis Oktober |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------------|
| Mrd S | | | | | | | |
| Handelsbilanz | | | | | | | |
| NAFTA | -1,5 | +0,6 | -6,1 | +0,4 | -4,5 | -8,2 | -7,5 |
| USA | -1,4 | -0,1 | -5,7 | +0,5 | -5,3 | -9,5 | -7,0 |
| Kanada | -0,1 | +0,7 | -0,4 | +1,2 | +0,8 | +0,8 | -0,9 |
| Mexiko | +0,0 | +0,0 | +0,1 | -1,3 | +0,0 | +0,4 | +0,4 |
| Anteile am Gesamtexport in % | | | | | | | |
| Export | | | | | | | |
| NAFTA | 5,3 | 5,8 | 2,8 | 5,6 | 4,1 | 4,2 | 4,4 |
| USA | 4,4 | 4,1 | 2,2 | 4,7 | 3,2 | 3,3 | 3,5 |
| Kanada | 0,6 | 1,5 | 0,5 | 0,8 | 0,8 | 0,6 | 0,7 |
| Mexiko | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Anteile am Gesamtimport in % | | | | | | | |
| Import | | | | | | | |
| NAFTA | 8,3 | 3,9 | 4,0 | 4,5 | 4,2 | 4,9 | 5,1 |
| USA | 7,3 | 3,4 | 3,4 | 3,7 | 3,6 | 4,4 | 4,3 |
| Kanada | 0,9 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,7 |
| Mexiko | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| S je Fremdwährung | | | | | | | |
| Wechselkurs | | | | | | | |
| US-Dollar | 26,0 | 25,9 | 12,9 | 20,7 | 11,4 | 11,6 | 11,5 |
| Kanadischer Dollar | 26,8 | 24,8 | 11,1 | 15,2 | 9,7 | 9,0 | 8,5 |
| Mexikanischer Peso | 173,3 | 173,3 | 48,9 | 6,7 | 0,3 | 0,3 | |
| 1980 = 100 | | | | | | | |
| Export | 12,9 | 32,8 | 100,0 | 156,5 | 206,1 | 206,6 | 236,6 |
| NAFTA | 24,2 | 67,5 | 100,0 | 312,7 | 301,1 | 306,2 | 357,6 |
| USA | 26,1 | 61,7 | 100,0 | 335,2 | 303,0 | 313,2 | 346,6 |
| Kanada | 16,4 | 106,7 | 100,0 | 277,2 | 324,9 | 277,1 | 384,6 |
| Mexiko | 20,1 | 25,5 | 100,0 | 92,7 | 195,1 | 295,9 | 433,6 |
| Import | 11,7 | 29,2 | 100,0 | 136,4 | 176,1 | 178,9 | 205,8 |
| NAFTA | 24,6 | 29,5 | 100,0 | 156,3 | 190,1 | 222,6 | 256,7 |
| USA | 25,3 | 29,6 | 100,0 | 150,5 | 189,7 | 233,6 | 254,3 |
| Kanada | 21,9 | 28,1 | 100,0 | 118,5 | 165,3 | 146,3 | 283,7 |
| Mexiko | 12,1 | 35,2 | 100,0 | 600,3 | 233,7 | 205,1 | 203,3 |

Q: WIFO-Datenbank

Aktuelle Entwicklung des österreichischen Außenhandels mit der NAFTA

Übersicht 6

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 Jänner bis Oktober ¹⁾ |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|---|
| Veränderung gegen das Vorjahr in % | | | | | |
| Export | + 8,6 | + 2,8 | + 1,8 | - 4,2 | + 8,4 |
| NAFTA | - 2,7 | -11,2 | - 1,3 | +16,1 | + 16,3 |
| USA | - 0,2 | - 9,2 | - 5,1 | +20,0 | + 16,6 |
| Kanada | -16,3 | -25,5 | + 6,5 | + 7,5 | + 12,7 |
| Mexiko | +40,5 | +19,7 | +38,7 | - 8,6 | + 22,8 |
| Import | + 8,1 | + 6,4 | + 0,3 | - 4,9 | + 9,0 |
| NAFTA | + 8,5 | +14,1 | + 2,0 | + 0,6 | + 14,5 |
| USA | + 8,5 | +15,6 | + 0,2 | + 6,3 | + 6,3 |
| Kanada | +13,3 | - 4,6 | +15,8 | -28,6 | +114,3 |
| Mexiko | - 9,5 | +44,7 | + 8,4 | -44,1 | + 5,1 |
| Marktanteil | | | | | |
| NAFTA | + 9,7 | - 9,3 | - 2,7 | + 3,5 | + 0,8 |
| USA | +10,7 | - 1,7 | - 6,3 | - 0,1 | + 13,1 |
| Kanada | + 7,3 | -36,6 | + 7,7 | +39,3 | - 34,0 |
| Mexiko | +36,1 | +11,0 | +31,2 | -32,4 | - 5,9 |
| Wechselkurs | | | | | |
| Schilling je US-Dollar | -14,1 | + 2,7 | - 5,9 | + 5,9 | - 0,4 |
| Schilling je Kanadischen Dollar | -12,9 | + 4,6 | -10,7 | - 0,9 | - 6,2 |
| Schilling je Mexikanischen Peso | -24,8 | - 4,3 | - 8,2 | + 5,1 | |

Q: WIFO-Datenbank — ¹⁾ Marktanteile: Jänner bis Juli

Wettbewerbsposition in den NAFTA-Staaten

Übersicht 7

| | 1960 | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1993 | 1994 Jänner bis Juli |
|---|------|------|------|------|------|------|----------------------------|
| Marktanteile am Gesamtimport in % | | | | | | | |
| Österreich | | | | | | | |
| NAFTA | 0,26 | 0,29 | 0,15 | 0,23 | 0,26 | 0,24 | 0,25 |
| USA | 0,33 | 0,30 | 0,16 | 0,25 | 0,27 | 0,24 | 0,27 |
| Kanada | 0,11 | 0,32 | 0,13 | 0,17 | 0,29 | 0,28 | 0,21 |
| Mexiko | 0,19 | 0,08 | 0,10 | 0,08 | 0,14 | 0,14 | 0,13 |
| Schweiz | | | | | | | |
| NAFTA | 1,09 | 1,08 | 1,03 | 0,89 | 0,97 | 0,88 | 0,83 |
| USA | 1,32 | 1,15 | 1,12 | 0,99 | 1,07 | 1,03 | 0,97 |
| Kanada | 0,42 | 0,56 | 0,73 | 0,45 | 0,46 | 0,38 | 0,35 |
| Mexiko | 1,56 | 3,18 | 0,96 | 1,10 | 1,35 | 0,60 | 0,56 |
| Finnland | | | | | | | |
| NAFTA | 0,25 | 0,26 | 0,17 | 0,25 | 0,26 | 0,24 | 0,24 |
| USA | 0,35 | 0,29 | 0,19 | 0,27 | 0,26 | 0,29 | 0,29 |
| Kanada | 0,02 | 0,18 | 0,09 | 0,19 | 0,26 | 0,15 | 0,15 |
| Mexiko | 0,21 | 0,27 | 0,17 | 0,14 | 0,18 | 0,08 | 0,08 |
| Schweden | | | | | | | |
| NAFTA | 0,94 | 0,96 | 0,65 | 1,09 | 0,92 | 0,69 | 0,67 |
| USA | 1,14 | 1,00 | 0,66 | 1,20 | 0,99 | 0,78 | 0,75 |
| Kanada | 0,35 | 0,74 | 0,58 | 0,64 | 0,64 | 0,49 | 0,51 |
| Mexiko | 1,28 | 1,79 | 0,78 | 1,02 | 1,03 | 0,35 | 0,32 |
| Marktanteile am OECD-Export in % | | | | | | | |
| Österreich | | | | | | | |
| NAFTA | 0,40 | 0,39 | 0,26 | 0,33 | 0,38 | 0,33 | 0,35 |
| USA | 0,58 | 0,42 | 0,32 | 0,38 | 0,43 | 0,39 | 0,42 |
| Kanada | 0,14 | 0,38 | 0,19 | 0,24 | 0,29 | 0,21 | 0,22 |
| Mexiko | 0,22 | 0,13 | 0,12 | 0,09 | 0,16 | 0,16 | 0,15 |
| Anteile am Gesamtexport des Landes in % | | | | | | | |
| Österreich | | | | | | | |
| NAFTA | 0,32 | 0,14 | 0,17 | 0,16 | 0,19 | 0,23 | 0,22 |
| USA | 0,39 | 0,17 | 0,20 | 0,21 | 0,22 | 0,28 | 0,26 |
| Kanada | 0,13 | 0,05 | 0,09 | 0,05 | 0,11 | 0,07 | 0,12 |
| Mexiko | 0,00 | 0,02 | 0,00 | 0,17 | 0,08 | 0,09 | 0,08 |

Österreichs Marktposition in der NAFTA ähnelt der von Finnland, und sie ist viel schwächer als jene der Schweiz. Der Marktanteil der Schweiz in den USA war 1993 etwa viermal so groß wie jener von Österreich. Auch in Mexiko ist die Schweiz viel stärker als Österreich vertreten. Während aber Österreich in den achtziger Jahren Marktanteile in Nordamerika gewinnen konnte, erlitt die Schweiz in dieser Periode Positionsverluste (Übersicht 7).

Etwa 95% der österreichischen Exporte in die NAFTA entfallen auf Fertigwaren. An den Lieferungen in die USA waren 1994 (bis Oktober) Maschinen und Fahrzeuge mit 39% industrielle Vorprodukte mit 26% und konsumnahe Fertigwaren mit 19% beteiligt. Von den Exporten nach Kanada und Mexiko entfallen auf Maschinen und Fahrzeuge jeweils etwa 55%. Konsumwaren sind ein wichtiger Posten im Export nach Kanada, sie werden aber in nur geringem Umfang nach Mexiko exportiert.

An den österreichischen Importen aus den USA sind Maschinen und Fahrzeuge mit 58%, konsumnahe Fertigwaren mit 17% beteiligt. Aus Kanada wird ebenfalls relativ viel an Maschinen, aber auch an Roh- und Brennstoffen importiert. Ein Drittel der Importe aus Mexiko entfällt auf Erdöl

wichtige Importpositionen sind auch Nahrungsmittel (19%) sowie Maschinen (39%; Übersicht 8).

Warenstruktur des österreichischen Außenhandels mit der NAFTA 1994

Übersicht 8

| | Agrarwaren | Roh-, Brennstoffe | Fertigwaren | | | | Konsumwaren | Alle Waren |
|--|------------|----------------------|-------------|--------------------------|----------------------|------------------------|-------------|------------|
| | | | Insgesamt | Chemische Erzeugnisse | Bearbeitete Waren | Maschinen Fahrzeuge | | |
| Anteile der Warengruppe am Gesamtexport bzw -import in % | | | | | | | | |
| <i>Export</i> | | | | | | | | |
| NAFTA | 2,8 | 1,9 | 95,3 | 9,7 | 24,8 | 43,3 | 17,2 | 100,0 |
| USA | 3,2 | 2,2 | 94,6 | 10,2 | 25,8 | 39,2 | 19,1 | 100,0 |
| Kanada | 1,0 | 0,5 | 98,5 | 8,2 | 16,5 | 61,7 | 11,8 | 100,0 |
| Mexiko | 0,9 | 2,1 | 97,0 | 6,4 | 34,2 | 52,7 | 3,8 | 100,0 |
| <i>Import</i> | | | | | | | | |
| NAFTA | 3,7 | 5,1 | 91,2 | 10,5 | 7,7 | 58,6 | 14,4 | 100,0 |
| USA | 3,6 | 3,2 | 93,2 | 12,2 | 6,2 | 58,2 | 16,6 | 100,0 |
| Kanada | 2,1 | 13,0 | 84,9 | 1,6 | 17,1 | 63,4 | 2,7 | 100,0 |
| Mexiko | 19,2 | 30,1 | 50,6 | 2,7 | 2,4 | 39,1 | 6,5 | 100,0 |
| Anteile am österreichischen Gesamtexport- bzw -import der Warengruppe in % | | | | | | | | |
| <i>Export</i> | | | | | | | | |
| NAFTA | 3,3 | 1,5 | 4,6 | 4,6 | 3,8 | 5,0 | 5,5 | 4,4 |
| USA | 3,1 | 1,4 | 3,7 | 3,9 | 3,1 | 3,6 | 4,8 | 3,5 |
| <i>Import</i> | | | | | | | | |
| NAFTA | 3,6 | 3,0 | 5,4 | 5,1 | 2,0 | 7,9 | 3,9 | 5,1 |
| USA | 2,9 | 1,6 | 4,6 | 5,0 | 1,4 | 6,6 | 3,8 | 4,3 |
| Veränderung gegen das Vorjahr in % | | | | | | | | |
| <i>Export in die NAFTA</i> | | | | | | | | |
| 1992 | -37,8 | -24,1 | + 1,1 | + 5,2 | - 6,4 | + 4,1 | + 4,4 | - 1,3 |
| 1993 | +21,5 | +95,3 | +14,4 | +28,0 | +16,7 | +14,1 | + 5,0 | +16,1 |
| 1994 | +12,2 | -29,1 | +18,0 | + 8,4 | + 5,1 | +33,8 | + 9,6 | +16,3 |
| <i>Import aus der NAFTA</i> | | | | | | | | |
| 1992 | +12,5 | -18,4 | + 4,4 | - 9,7 | +17,7 | + 5,7 | + 5,9 | + 2,0 |
| 1993 | + 1,8 | -35,1 | + 4,5 | +15,0 | +18,2 | - 0,3 | +12,1 | + 0,6 |
| 1994 | +12,1 | - 6,5 | +16,1 | + 2,5 | +34,1 | +17,2 | +14,3 | +14,5 |

1994: Jänner bis Oktober

Diese Kennzahlen für den Außenhandel mit der NAFTA bestätigen Österreichs geringe Präsenz auf den Märkten in Übersee. Gerade die Handelsbeziehungen mit Mexiko sind nur sehr schwach ausgebildet

Prospektiven des Außenhandels mit der NAFTA

Die wichtigsten Bestimmungsfaktoren des österreichischen Außenhandels mit der NAFTA werden auch in Zukunft die Wechselkursentwicklung sowie die Konjunktur (insbesondere in den USA) sein. Anhaltende positive Impulse für den gegenseitigen Warenaustausch sind von der Uruguay-Runde des GATT zu erwarten, die Zollsenkungen und den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse bringt. Besonders ausbaufähig — nicht nur im Hinblick auf das derzeit niedrige Niveau — ist der Außenhandel mit Mexiko. Die expandierende, auf ausländische Direktinvestitionen gestützte mexikanische Industrie wird sicher auch um den österreichischen Markt bemüht sein. Andererseits wird in Mexiko die Nachfrage nach Investitions- und Konsumgütern zu nehmen, was der österreichischen Exportwirtschaft erhebliche Chancen bietet.

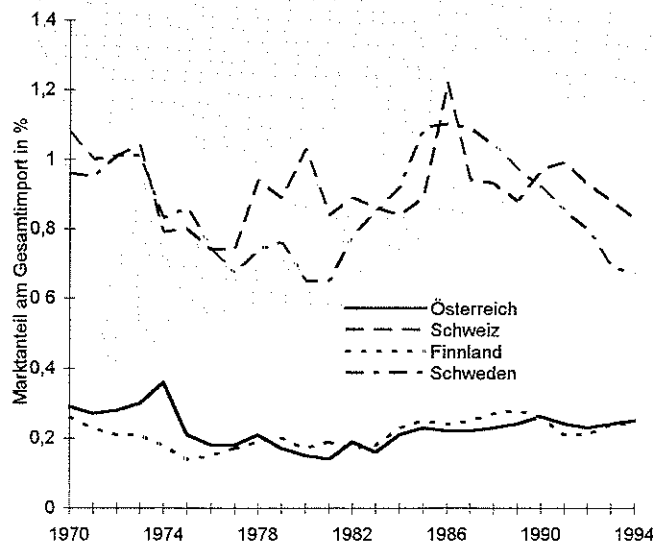
Schwierig zu beurteilen sind die Auswirkungen der Integration in Europa und Nordamerika auf den gegenseitigen Warenaustausch. Nicht ganz auszuschließen sind Dämpfungseffekte durch eine Handelsablenkung (trade diversion) als Folge der NAFTA sowie der Aufnahme Österreichs in die Europäische Union: Nordamerikanische Verbraucher könnten einen Teil ihrer bisherigen Bezüge von den (kostengünstigeren) Lieferanten aus Österreich zu

den jetzt präferierten NAFTA-Erzeugern verlagern; die aufgezeigten Elemente des NAFTA-Protektionismus (etwa im Bereich der Ursprungsregelung) könnten diese Tendenz verstärken. Österreichische Verbraucher könnten andererseits ihre bisherigen Bezüge aus der NAFTA zu den jetzt begünstigten EU-Lieferanten umschichten

Mit dem EU-Beitritt hat Österreich den Gemeinsamen Zolltarif der EU übernommen, der für die meisten Produkte niedriger ist als der österreichische Zolltarif; das dürfte

Wettbewerbsposition in den NAFTA-Staaten

Abbildung 3



sich auf den Import positiv auswirken. Die Entwicklung der österreichischen Importe aus Mexiko wird auch davon abhängen, wie dieses Land im neuen System der Allgemeinen Zollpräferenzen der EU behandelt wird. Ein Sonderfall ist der Agrarhandel: Seine künftige Entwicklung wird von der Agrarpolitik der EU sowie der Implementierung der GATT-Runde bestimmt.

Positive Impulse für den Handel sind in der Regel von Direktinvestitionen zu erwarten. In den USA hat das Interesse am Investitionsstandort Österreich in jüngster Zeit wieder zugenommen, was eine Zunahme von Lieferungen in beide Richtungen zur Folge haben dürfte. Auch Österreich könnte seine Marktstellung in der NAFTA durch Direktinvestitionen verbessern. Eine interessante Alternative hierfür bietet Mexiko.

Literaturhinweise

- Brown D., Deardorff A., Stern R. „North American Integration“ *The Economic Journal* 1992 (November)
- Business America. Special NAFTA Issue. US Department of Commerce. Washington D.C. 1993. 114(21)
- Dornbusch, R., Werner A. „Mexico: Stabilisation Reform and No Growth“ *Brookings Papers on Economic Activity* 1994 (1)
- Flemming J., Rollo J. (Hrsg.) *Trade, Payments and Adjustment in Central and Eastern Europe*. Royal Institute of International Affairs. EBRD. London. 1992
- GATT. Mexico. Trade Policy Review Mechanism Report by the Government. D/RM/G/35. Genf. 1993
- Gestrin M., Rugman A.M. „The North American Free Trade Agreement and Foreign Direct Investment“ *Transnational Corporation* 1994. 3(1)

- Goldsborough J. „California's Foreign Policy“ *Foreign Affairs* 1993 (Spring)
- Grossman G., Krueger A. „Environmental Impacts of North American Free Trade Agreement“ *NBER Working Paper* 1991 (3914)
- Gruben, W. „North American Free Trade: Opportunities and Pitfalls“ *Contemporary Policy Issues* 1992 (October)
- Guger A. „1993 wechsellkursbedingt leichte Verschlechterung der Lohnstückkostenposition der Industrie“ *WIFO-Monatsberichte* 1994. 67(8).
- Hindley B. „Exports from Eastern and Central Europe and Contingent Protection“ in *Flemming — Rollo* (1992)
- Houde M.-F. „Mexico and Foreign Investment“ *The OECD Observer* 1994 (190)
- Hufbauer G.C., Schott J.J. *NAFTA: An Assessment. Revised Edition*. Institute for International Economics. Washington D.C. 1993
- Hunter Ch. „NAFTA — Die Antwort Nordamerikas auf die Europäische Integration“ *Economy-Fachmagazin* 1993 (6)
- Kramer, H. „Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen und Österreich“ *WIFO-Monatsberichte* 1992. 65(9)
- Losser C., Kalter, E. (Hrsg.) „Mexico: The Strategy to Achieve Sustainable Economic Growth“ *International Monetary Fund. Occasional Paper* 1992 (99)
- NAFTA. *The NAFTA Expanding U.S. Exports, Jobs and Growth*. Clinton Administration Statement on the NAFTA. Washington D.C. November 1993
- OECD. „Mexico 1991/92“ *Economic Surveys* 1992
- OECD. *Industrial Policy in Member Countries. Annual Review* 1994. Paris. 1994
- Perot R., Choate, P. *Save Your Job. Save Our Country: Why NAFTA Must Be Stopped — Now!*. Hyperion. New York. 1993
- Prestowitz, G. „Making the Free Trade Agreement Work“ *Technology Review* 26. April 1993
- Skrzeszewska-Pacek E. „Stabilisation in Mexico. Lessons for Poland“ *Institute of Finance Working Papers* 1993 (36)
- Stöger R. „Nordamerikanisches Freihandelsabkommen — NAFTA. Industriellenvereinigung“ *Europainformation* 1994 (33)
- Szymczak Ph. „International Trade and Investment Liberalisation: Mexico's Experience and Prospect“ in *Losser — Kalter* (1992)
- Truett, L., Truett D. „Maquiladora Response to US and Asian Relative Wage Rate Changes“ *Contemporary Policy Issues* 1993 (January)

The North American Free Trade Agreement And Pan-European Integration

Summary

The North American Free Trade Agreement (NAFTA) and European integration are comparable in more than one way. At the end of the eighties the United States, like Europe, were confronted with an unexpected political and economic challenge: the neighboring region opted for a democratic and liberal society. Both the U.S. and western Europe have a vital interest in the systemic change proving successful, with the political aspects outweighing the economic ones. Thorough economic recovery, of Mexico as of eastern Europe, appears feasible only on the condition of their respective major export markets becoming more open. The U.S. and the European Union were resolved to take the necessary step even if it carried the — hitherto unknown — risks of integration between rich and poor countries. The Mexican crisis at the turn of 1994/95 has shed some light on the vulnerability of the new economic „model“. Theoretical considerations as well as empirical research have concluded that both in North America and in Europe the net effects of integration will be positive for all participants. However, the advantages and disadvantages are not evenly distributed. Economic policy, therefore, was looking for ways to limit the negative consequences. In principle, there were several options, such as to restrict the gains for the low-wage countries via extended transition periods or quasi-protectionism, or else to shift the drawbacks towards third countries. Still

the integration of low-wage countries requires a substantial amount of structural adjustment in the „richer“, highly developed areas, in North America as in Europe. There is some reason to believe that the states bordering Mexico (California, Texas) were able to draw above-average net gains from integration; in the European context, the same may be the case.

For Austria, NAFTA is an interesting trading partner. In 1994 (up to October) its export and import shares were 4.4 percent, respectively, implying a trade deficit of Sch 7.5 billion. Future bilateral trade will largely be determined by cyclical and exchange rate developments. Also, the GATT Uruguay Round agreements should have a lasting positive effect. Particularly high may be the potential for trade expansion with Mexico. The effects of North American and European integration on Austrian trade with NAFTA are difficult to judge. A negative impact from trade deviation through the establishment of NAFTA and Austrian EU membership cannot be excluded. On the other hand, foreign direct investment should stimulate mutual trade. U.S. interest in Austria as an investment target has grown recently, probably leading to higher bilateral trade flows. At the same time, Austria may improve its market position in NAFTA via direct investment for which Mexico may offer an interesting option.