

Wertschöpfungsverflechtungen im NAFTA-Raum

Das NAFTA-Abkommen hat die Handelsbeziehungen zwischen den USA, Kanada und Mexiko stark intensiviert und zu einer Vertiefung der grenzüberschreitenden Arbeitsteilung beigetragen. Auch nach sechs Verhandlungsrunden über eine Modernisierung des Abkommens ist unklar, ob und wie NAFTA fortgeführt wird. Eine Kündigung des Freihandelsabkommens hätte voraussichtlich gravierende Auswirkungen auf internationale Lieferketten und Handelsströme der NAFTA-Partner.



Die ökonomische Integration zwischen den NAFTA-Staaten hat seit 1994 stark zugenommen

Das Abkommen über die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) von 1993 ist mit zwölf Kapiteln auf mehr als 2000 Seiten noch heute eines der umfangreichsten der Welt und kann zu Recht als der Wegbereiter weitreichender regionaler Handelsabkommen bezeichnet werden. NAFTA verbindet die Märkte der USA, Kanadas und Mexikos. Der NAFTA-Raum hat einen Exportanteil von 14 % am weltweiten Güterhandel, und in seinen Mitgliedsländern leben 477 Mio. Menschen (7 % der Weltbevölkerung). Damit ist er eine der größten Freihandelszonen der Welt.

Infolge des Freihandelsabkommens haben sich die Handelsbeziehungen zwischen den beteiligten Ländern stark intensiviert. Seit dem Inkrafttreten im Jahr 1994 hat sich das regionale Handelsvolumen¹ zwischen den drei Ländern von 341 Mrd. US-Dollar (1993) auf 1,2 Bio. US-Dollar (2016)² annähernd vervierfacht. Ein großer Teil dieses Anstiegs

erklärt sich dabei durch den Anstieg des Warenhandels der USA mit Mexiko (vgl. Abbildung 1).

Auch die Leistungsbilanzen der Länder sind ein Indiz für veränderte Wertschöpfungsketten. So hat sich aus Sicht der USA die Handelsbilanz mit Mexiko von einem Überschuss in Höhe von 4 Mrd. US-Dollar im Jahr 1993 in ein Defizit von 64 Mrd. US-Dollar in 2016 umgekehrt. Gegenüber Kanada hat sich die US-Handelsbilanz hingegen von einem Defizit in Höhe von 4 Mrd. US-Dollar 1993 zu einem Überschuss in Höhe von 8 Mrd. US-Dollar verändert (vgl. Abbildung 2).

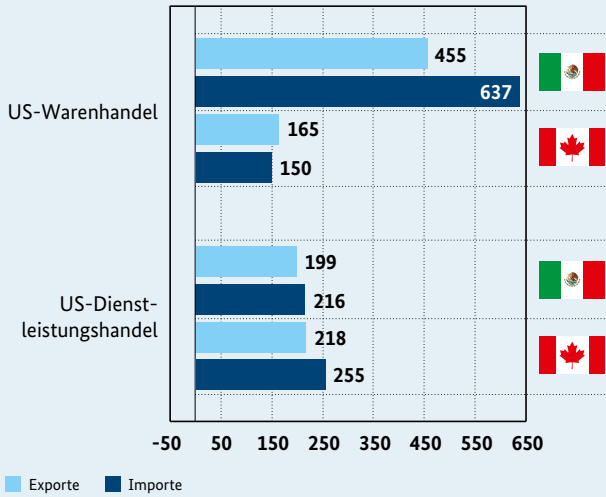
Betrachtet man nur den Warenhandel zwischen den Ländern, zeigt sich, dass er auf wenige Sektoren konzentriert ist: Mehr als die Hälfte des gesamten Warenhandels im NAFTA-Raum findet in den Warengruppen Fahrzeuge (19 %), Maschinen (14 %), elektrische Maschinen (14 %) sowie Brennstoffe und Mineralöle (9 %) statt. Dies resultiert in sehr unterschiedlich ausfallenden sektoralen bilateralen Handelsbilanzsalden (vgl. Abbildung 3).

1 Bezieht sich auf den Ex- und Import von Waren und Dienstleistungen.

2 Alle Handelsdaten beziehen sich auf das Jahr 2016 und stammen vom Bureau of Economic Analysis (www.bea.gov) und dem US Census Bureau (<https://usatrade.census.gov/>).

Abbildung 1: Wachstum des US-Waren- und Dienstleistungshandels seit Inkrafttreten von NAFTA

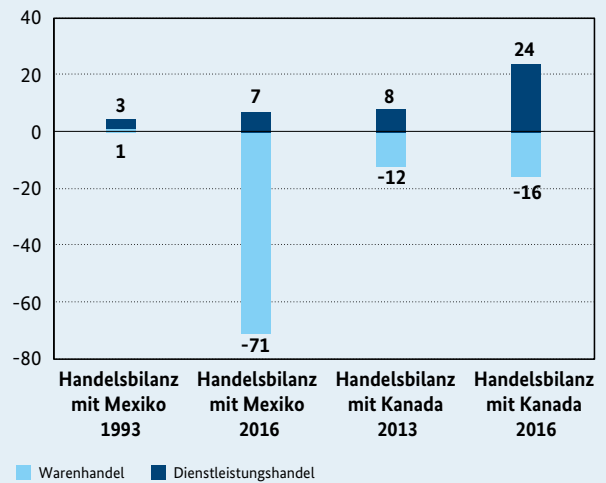
Wachstum seit 1993 in %



Quelle: United States Trade Representative, US Census Bureau.

Abbildung 2: Veränderung der US-Handelsbilanz gegenüber Mexiko und Kanada

US-Handelsbilanz in Mrd. US-Dollar

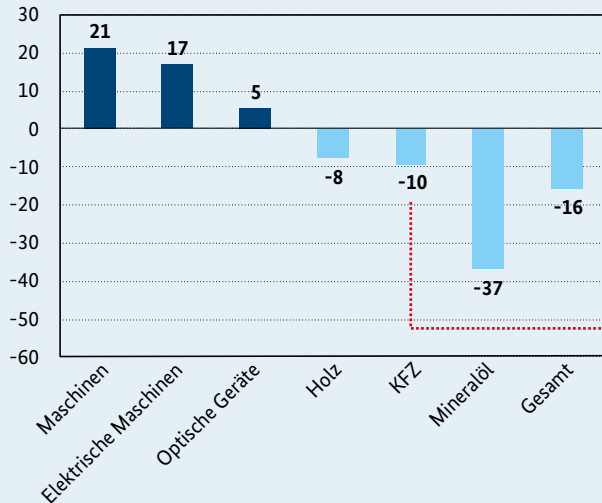


Quelle: United States Trade Representative.

Abbildung 3: Sektorale Handelsbilanzsalden der USA gegenüber Kanada und Mexiko

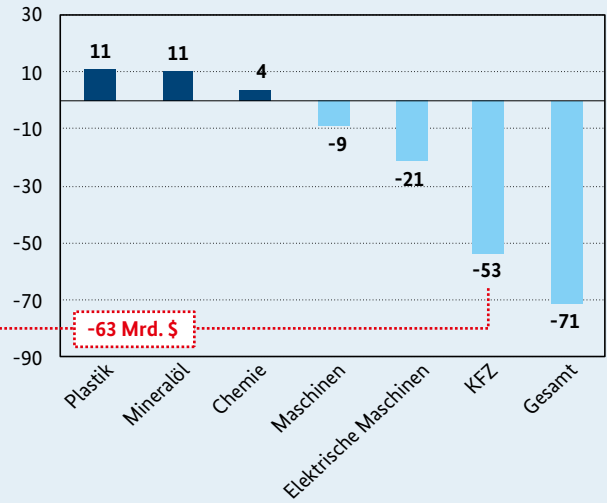
Warenhandel mit Kanada

Bilaterale Handelsbilanz, in Mrd. USD



Warenhandel mit Mexiko

Bilaterale Handelsbilanz, in Mrd. USD



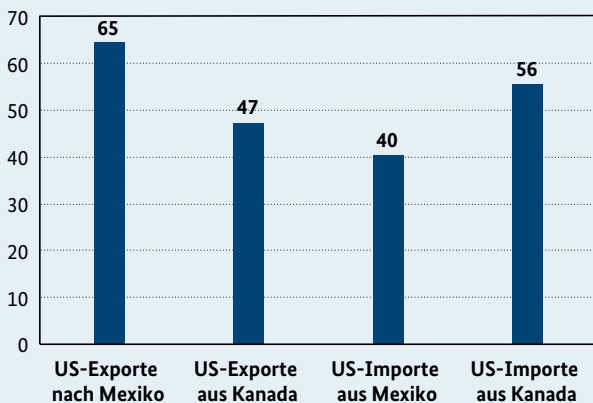
Quelle: United States Census Bureau, US Bureau of Economic Analysis.

Insgesamt belief sich das US-Handelsbilanzdefizit im Jahr 2016 im Warenbereich mit den NAFTA-Partnern auf 87 Mrd. US-Dollar, wobei sich knapp drei Viertel davon auf den Automobilsektor zurückführen lassen (63 Mrd. US-Dollar), der wiederum zum Großteil auf den Handel mit Mexiko entfällt. Demgegenüber stehen US-Handelsbilanzüberschüsse u. a. in den Sektoren Plastik, Mineralöl und Chemie.

Gegenüber Kanada sind die Mineralölimporte für das US-Handelsbilanzdefizit ausschlaggebend. Ließe man diese außer Acht, würde sich die negative US-Handelsbilanz in einen Überschuss umkehren.

Abbildung 4: Anteil der Vorleistungsgüter am US-Handel mit den NAFTA-Partnern

Anteil der US-Ex- und -Importe von Vorleistungsgütern an den Gesamtex- bzw. -importen



Quelle: UN Comtrade. Daten beziehen sich auf das Jahr 2016. Vorleistungsgüter (intermediate inputs) sind gemäß der von der UN vorgeschlagenen Klassifizierung der Basic Economic Categories definiert.

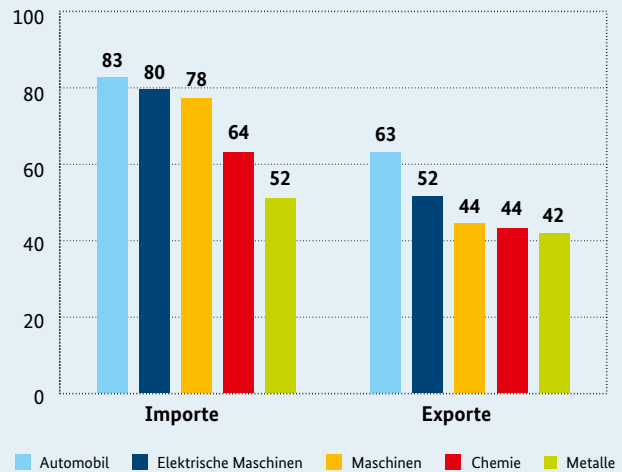
Handel zwischen den NAFTA-Partnern ist Teil globaler Wertschöpfungsketten

Die grenzüberschreitende Arbeitsteilung hat sich durch das NAFTA-Abkommen deutlich vertieft. Ein signifikanter Anteil des Handels zwischen den NAFTA-Partnern basiert auf dem Handel von Vorleistungsgütern (vgl. Abbildung 4). So sind beispielsweise 65 % der US-Exporte nach Mexiko und 56 % der US-Importe aus Kanada Vorleistungsgüter.

Gleichzeitig macht der Intra-Firmenhandel einen großen Anteil der Handelsbeziehungen aus. Daten des US Census Bureau zum sog. *related party trade*³ belegen, dass der US-Handel mit Mexiko und Kanada bei den Importen zu 71 % bzw. 50 % und bei den Exporten zu 42 % bzw. 40 % zwischen verbundenen Firmen stattfindet. Viele Unternehmen senden ihre Produkte für verschiedene Produktionsprozesse mehrfach über die Grenze. Besonders ausgeprägt ist die Verflechtung im Automobilssektor und im Maschinenbau (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Intra-Firmenhandel nach Sektoren zwischen den USA und Mexiko

Anteil Intra-Firmenhandel an Im- und Exporten mit Mexiko, in Prozent



Quelle: US Census Bureau.

Diese regionalen Lieferketten machen die US-Produktion effizienter und günstiger und leisten einen wichtigen Beitrag für die internationale Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Unternehmen. Sie unterstützen so die weltweiten Exporte der US-Industrie. Eine Analyse der Federal Reserve Bank of New York und des Peterson Institute for International Economics⁴ zeigt beispielsweise, dass nur 4 % der exportierten Autos das Ziel Mexiko haben, wohingegen ein Drittel der gesamten Vorleistungsimporte in diesem Sektor aus Mexiko stammt.

Die regionale Verflechtung ist jedoch nicht nur auf Vorleistungsprodukte beschränkt. Auch in den von den USA importierten Endprodukten aus Kanada und Mexiko steckt ein signifikanter Anteil US-Wertschöpfung.

Diese Zahlen belegen eindrucksvoll, in welchem Ausmaß das Freihandelsabkommen zwischen den USA, Kanada und Mexiko zu einer Vertiefung der regionalen Arbeitsteilung beigetragen hat. Würden die USA aus NAFTA austreten, hätte dies tiefgreifende Auswirkungen auf die Produktionsprozesse aller beteiligten Unternehmen.

3 "Related-party trade" bezieht sich auf Importtransaktionen zwischen Parteien mit unterschiedlichen Beziehungen, darunter "any person directly or indirectly owning, controlling or holding power to vote, 6 percent of the outstanding voting stock or shares of any organization" und auf Exporttransaktionen zwischen "a U.S. exporter and a foreign consignee, where either party owns, directly or indirectly, 10 percent or more of the other party" (www.census.gov).

4 Mary Amiti, Caroline Freund und Tyler Bodine-Smitz, "Why Renegotiating NAFTA Could Disrupt Supply Chains", Federal Reserve Bank of New York Liberty Street Economics (blog), 2017.

NAFTA 2.0 – Wie geht es weiter?

Die wirtschaftliche Integration zwischen den NAFTA-Partnern wird keineswegs nur als politischer Erfolg gewertet. Gerade in den USA gibt es eine intensive Diskussion um die Vor- und Nachteile und die Gewinner und Verlierer des NAFTA-Abkommens. Diese Auseinandersetzung hat mit der Präsidentschaftskandidatur und dem Amtsantritt von Donald Trump an Schärfe zugenommen. Bereits während seines Wahlkampfes hatte Donald Trump angekündigt, das Abkommen zu kündigen. Seit August 2017 wird unter dem Vorzeichen dieser Ankündigung über eine Modernisierung des Handelsabkommens verhandelt.

Modernisierungsbedarf bei einem vor fast 30 Jahren verhandelten Handelsabkommen liegt für alle Beteiligten nahe. Allerdings ist die Position der US-Regierung dabei sehr protektionistisch geprägt. Sie wird wesentlich von der politischen Kritik an NAFTA bestimmt. Im Mittelpunkt steht dabei das Ziel, das Handelsbilanzdefizit mit Mexiko zu verringern. Um dies zu erreichen, sollen die Produktion von US-Unternehmen in Mexiko und die Verlagerung von Firmenstandorten erschwert und bisherige Lieferketten verändert werden („reshoring“).

Dafür streben die USA vor allem strengere Ursprungsregeln⁵ an – und zwar insbesondere im Automobilsektor. Die USA fordern, den Wertschöpfungsanteil, der erforderlich ist, um im NAFTA-Raum in den Genuss der Zollfreiheit zu kommen, deutlich zu erhöhen, um vor allem asiatische Zulieferer von Vorprodukten zugunsten von US-Lieferanten aus der Wertschöpfungskette auszuschließen. Hintergrund ist, dass der US- und NAFTA-Wertschöpfungsanteil in amerikanischen Importen seit 1995 rückläufig ist und die Wertschöpfung aus asiatischen Ländern (insb. China) zugenommen hat.

Interessanterweise findet aber bereits heute ein großer Anteil des NAFTA-Handels ohne die Nutzung der Zollvorteile des Zusammenschlusses statt. So werden nur 46% der gesamten US-Importe aus Kanada und 56% der gesamten US-Importe aus Mexiko unter NAFTA-Regeln importiert. Während die USA Fahrzeuge und Fahrzeugteile sowohl aus Mexiko und Kanada fast komplett zu NAFTA-Präferenzen importieren (97% der Fahrzeugimporte aus Kanada und 93% der Fahrzeugimporte aus Mexiko), werden z.B. nur 32% der Mineralölimporte aus Kanada oder 29% der Maschinenimporte aus



Mexiko im Rahmen des NAFTA-Abkommens abgewickelt. Diese Güter werden stattdessen zu Zöllen gemäß des WTO-Meistbegünstigungsprinzips (MFN)⁶ in den amerikanischen Markt importiert.

Strengere NAFTA-Ursprungsregeln könnten dazu führen, dass noch mehr Produkte zu MFN-Konditionen auch aus Ländern außerhalb von NAFTA importiert werden und der NAFTA-Wertschöpfungsanteil sinkt – konträr zu dem eigentlichen Ziel, die NAFTA-Integration und insbesondere die US-Wertschöpfung zu stärken.

Im September 2017 haben die USA in der vierten NAFTA-Verhandlungsrunde konkrete Vorschläge zur Anpassung der Ursprungsregeln unterbreitet. Danach soll der jetzt schon vergleichsweise hohe Mindestursprungsanteil für Kraftfahrzeuge von 62,5% auf über 80% erhöht und darüber hinaus ein (nationaler) US-Wertschöpfungsanteil von 35 – 50% eingeführt werden. Die Forderung, innerhalb einer Freihandelszone einen nationalen Wertschöpfungsanteil als Voraussetzung für Zollbefreiungen vorzusehen, läuft jedoch dem ursprünglichen Konzept einer Freihandelszone diametral zuwider. Dieses besagt, dass sich die Beteiligten

⁵ Ursprungsregeln legen fest, wann eine Ware als in den Mitgliedsstaaten einer Freihandelszone hergestellt gilt. So soll garantiert werden, dass Zollsenkungen eines Handelsabkommens nur für Waren gelten, die tatsächlich in den Mitgliedsstaaten produziert worden sind.

⁶ Nach dem Meistbegünstigungsprinzip (englisch Most favoured Nation; MFN-Prinzip) müssen Handelsvorteile, die einem Vertragspartner gewährt werden, im Zuge der Gleichberechtigung allen Vertragspartnern gewährt werden.



gegenseitig zollfreien Handel zusagen, wenn ein bestimmter Anteil an Wertschöpfung innerhalb der Freihandelszone insgesamt erbracht und nachgewiesen wird. Der US-Vorschlag birgt damit die Gefahr, die etablierten Wertschöpfungsketten der Autoindustrie im NAFTA-Raum zu zerstören.

Des Weiteren forderten die USA die Vereinbarung einer so genannten *Sunset*-Klausel, der zufolge das Abkommen alle fünf Jahre automatisch ausläuft, sofern nicht alle Partner einer Verlängerung aktiv zustimmen. Schließlich verlangten die USA, den Zugang von Mexiko und Kanada zum US-Beschaffungsmarkt auf das kombinierte Auftragsvolumen der für US-Unternehmen geöffneten Beschaffungsmärkte in Mexiko und Kanada zu beschränken (so genannter *Dollar-for-Dollar* Ansatz). Weitere Forderungen beziehen sich auf die Abschaffung der in NAFTA verankerten Streit-schlichtungsverfahren.

Während gegenläufige Interessen der übliche Ausgangspunkt aller Verhandlungen sind, legt diese Art Vorschläge die Axt an Handelsverträge insgesamt. Denn sie stehen im Widerspruch zu langfristig verlässlichen Handelsbeziehungen und unterlaufen die Prinzipien des zollfreien Handels.

Das hohe Maß an Integration, das in den 24 Jahren des Bestehens von NAFTA erreicht wurde, lässt vermuten, dass die volkswirtschaftlichen Kosten eines Endes von NAFTA für alle drei Partner sehr hoch wären. Eine Kündigung des

Freihandelsabkommens hätte jedoch gravierende Folgen für die grenzüberschreitenden Liefer- und Produktionsketten. Eine verminderte Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten US-Industrie könnte schließlich das Gegenteil des von der US-Regierung angestrebten Zieles bewirken: vergrößerte statt verkleinerte Handelsbilanzdefizite gegenüber dem Rest der Welt.

Nüchterne Abwägung spricht dagegen, dass die USA es so weit kommen lassen. Allerdings besitzt das NAFTA-Abkommen in Teilen der Öffentlichkeit der USA eine hohe negative Symbolkraft, so dass ein Scheitern – allen wirtschaftlichen Nachteilen und rationalen Abwägungen zum Trotz – nicht ganz auszuschließen ist.

Wie geht es nun konkret weiter mit den Verhandlungen? Die handelspolitische Ermächtigung des US-Kongresses für Präsident Trump (*Trade Promotion Authority*, TPA) läuft am 1. Juli 2018 aus. Eine Verlängerung um drei Jahre ist möglich, aber die US-Regierung muss dem US-Kongress bis zum 1. April einen entsprechenden Antrag vorlegen. Tut sie dies nicht, wäre ein Abschluss eines neuen NAFTA wegen der detaillierten Mitwirkungsrechte des US-Kongresses kaum möglich. Dies würde voraussichtlich bedeuten, dass NAFTA unverändert bestehen bliebe. Da die US-Regierung NAFTA in ihrem Sinne verändern möchte, hat der US-Handelsbeauftragte bereits angekündigt, einen Verlängerungsantrag für die TPA zu stellen.

Der aktuell gewählte mexikanische Kongress kann nur bis Anfang März über ein modifiziertes NAFTA-Abkommen entscheiden, ein neuer Kongress wäre erst frühestens ab Herbst in der Lage, über NAFTA zu befinden. Die institutionellen Rahmenbedingungen in Mexiko und den USA sprechen also dafür, dass sich die Verhandlungen noch durch das ganze Jahr 2018 ziehen werden.

Auch nach inzwischen sechs Verhandlungsrunden ist nicht klar, ob und wie NAFTA fortgeführt wird. Insbesondere bei dem Streitthema Ursprungsregeln ist keine Einigung in Sicht.

Kasten 1: Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen USA und Kanada

Kanada ist mit einem Handelsvolumen in Höhe von 634 Mrd. US-Dollar (davon 45 Mrd. im Agrarbereich)

- ▶ der größte Exportmarkt für US-Unternehmen (15 % aller Güter- und Dienstleistungsexporte werden nach Kanada ausgeführt), auch für amerikanische Agrarprodukte;
- ▶ der zweitgrößte ausländische Lieferant von Agrarprodukten für den amerikanischen Markt;
- ▶ und das drittgrößte Herkunftsland amerikanischer Importe.

Dabei hat sich Kanadas Bedeutung für den US-Außenhandel seit Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens nicht signifikant verändert. Die US-Importquote aus Kanada betrug im Jahr 1993 14 % und sank bis 2016 leicht auf 12 % der gesamten US-Importe. Der Exportanteil ist mit 15 % seit 1993 konstant. Kanada ist zudem für 35 der 50 US-Bundesstaaten der wichtigste Handelspartner.

Die US-Handelsbilanz mit Kanada ist im Güterbereich leicht defizitär (-16 Mrd. US-Dollar), im Dienstleistungshandel ist sie positiv (24 Mrd. US-Dollar). Die bilaterale US-Handelsbilanz gegenüber Kanada ist damit positiv und hat sich seit Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens umgekehrt (1993: -4 Mrd. US-Dollar).

Auch die kanadische Wirtschaft hängt stark vom Handel mit den USA ab: 70 % des gesamten internationalen Handels finden mit den NAFTA-Partnern statt. Dabei ist Mexiko mit einem Anteil von 2 % nur von geringer Bedeutung.

Kasten 2: Bilaterale Handelsbeziehungen USA und Mexiko

Mexiko war 2016 mit einem Handelsvolumen (Ex- und Importe von Waren und Dienstleistungen) in Höhe von 587 Mrd. US-Dollar (davon 41 Mrd. im Agrarbereich)

- ▶ der zweitgrößte Exportmarkt für US-Unternehmen (12 % aller Güter- und Dienstleistungsexporte werden nach Mexiko ausgeführt);
- ▶ der drittgrößte Exportmarkt für amerikanische Agrarprodukte;
- ▶ der größte ausländische Lieferant von Agrarprodukten für den amerikanischen Markt;
- ▶ und nach China das zweitgrößte Herkunftsland der amerikanischen Importe.

Mexikos Bedeutung für den US-Außenhandel hat sich seit dem Inkrafttreten von NAFTA signifikant verändert. 1993 lag der Anteil der mexikanischen Importe an den gesamten amerikanischen Importen bei 5 %, der Exportanteil bei 7 %. Im Jahr 2016 bezogen die USA 12 % der gesamten Importe aus Mexiko und lieferten 10 % der gesamten Exporte an Mexiko.

Diese Veränderung spiegeln sich auch in der Handelsbilanz wider. Mit Mexiko verzeichneten die USA mit einem Defizit in Höhe von 71 Mrd. US-Dollar 2016 das zweitgrößte bilaterale Defizit in der Handelsbilanz im Güterbereich (hinter China). 1993 betrug der Handelsbilanzsaldo noch +4 Mrd. US-Dollar (1 Mrd. im Güter- und 3 Mrd. US-Dollar im Dienstleistungshandel). Die US-Handelsbilanz im Dienstleistungshandel ist auch heute mit 7 Mrd. US-Dollar noch positiv. Das bilaterale US-Handelsbilanzdefizit ist mit 64 Mrd. US-Dollar hinter China und Deutschland das drittgrößte.

Für Mexiko sind die USA mit Abstand das größte Exportzielland. Mehr als 80 % der mexikanischen Exporte gehen in die USA. Auf Platz zwei liegt mit sehr weitem Abstand Kanada mit knapp 3 %. Der größte mexikanische Industriezweig im Export ist der Autobau und die Zulieferindustrie. Mexiko bezieht 47 % seiner Importgüter aus den USA.

Kontakt: Katrin van Dyken, Dr. Berend Diekmann
Referat: USA, Kanada und Mexiko