

**Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)**

Studie Nr. 3

Eva Lavon

**Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA):  
Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften**

## FEG Arbeitspapiere

- Nr. 1:** Frank Deppe, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen,  
(*Februar 1990*) UKB 10 DM (*vergriffen*)
- Nr. 2:** Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration,  
(*Mai 1990*) UKB 6 DM (*vergriffen*)
- Nr. 3:** Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten,  
(*Januar 1991*) UKB 7 DM (*vergriffen*)
- Nr. 4:** Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92,  
(*März 1991*) UKB 10 DM
- Nr. 5:** Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik,  
(*August 1991*) UKB 7 DM (*vergriffen*)
- Nr. 6:** Europa im Umbruch - Neue Dimensionen der Politik,  
(*März 1992*) UKB 12 DM (*vergriffen*)
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling, Brita Bock, Frank Deppe, Karen Schönwälder, Migration, Arbeitsmarkt, Regulation - unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes in Hessen,  
(*Januar 1993*) UKB 15 DM
- Nr. 8:** Michael Felder, Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI,  
(*Januar 1993*) UKB 13 DM
- Nr. 9:** Frank Deppe/Klaus Peter Weiner, The "1992 Single Market" - National Labour Relations and Trade Unions in Western Europe,  
(*Marburg/Lahn 1992*)
- Nr. 10:** Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG),  
(*September 1993*) UKB 15 DM
- Nr. 11:** Ho Geun Lee, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG,  
(*Januar 1994*) UKB 13 DM
- Nr. 12:** Gudrun Hentges/Karen Schönwälder (Hg.), Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?  
(*Januar 1994*) UKB 15 DM

**Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)**

Studien  
der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)  
Nr. 3

Eva Lavon

**Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA):  
Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften**

Marburg 1994

ISBN 3-8185-0172-6

FEG am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	9
2	Weltwirtschaft im Umbruch.....	12
2.1	Das Nachkriegsmodell: Globalisierung der Weltwirtschaft unter US-amerikanischer Hegemonie.....	12
2.2	Die Krise des Nachkriegsmodells: eine Phase der Instabilität.....	16
2.3	Der alte Hegemon auf der Suche nach Auswegen aus der Krise: eine "regionale" Alternative in einer "posthegemonialen Ära"?.....	18
2.3.1	Regionalismus versus Multilateralismus.....	19
2.3.2	Regionale Handelszusammenschlüsse als "second best" - Lösungen.....	21
3	Entstehungshintergrund des NAFTA: Entwicklung der Handelspolitiken und der Handelsbeziehungen.....	26
3.1	Charakteristik der nordamerikanischen Region.....	26
3.2	Ziele und Interessen der drei Staaten an der Verwirklichung einer nordamerikanischen Freihandelszone.....	28
3.3	Kanadas Annäherung an die USA.....	29
3.4	Das mexikanische "Modernisierungsprojekt".....	31
3.5	Die USA.....	37
3.5.1	Der "neue Protektionismus".....	37
3.5.2	Handelspolitische Zielsetzungen der Clinton-Regierung.....	40
3.5.3	Die doppelte Strategie: Regionalismus und Multilateralismus.....	41
4	Das nordamerikanische Freihandelsabkommen.....	43
4.1	Verhandlungen und Ratifizierungsverfahren.....	43
4.2	Der Vertragstext.....	45
4.2.1	Der freie Warenverkehr (Kapitel 3-8 des Vertrags).....	47
4.2.2	Dienstleistungen (Kapitel 12 - 14 des Vertrags).....	49
4.2.3	Der freie Kapitalverkehr (Kapitel 11 des Vertrags).....	50
4.2.4	Öffentliches Auftragswesen (Kapitel 10 des Vertrags).....	51
4.2.5	Harmonisierung und Vereinheitlichung technischer Standards und Normen (Kapitel 9 des Vertrags).....	52
4.2.6	Arbeitskräftemobilität (Kapitel 16 des Vertrags).....	52

4.2.7	Sonstige Bestimmungen des Vertrags.....	53
4.2.8	Umsetzung und Verwaltung des Vertrags (Kapitel 18 - 20).....	54
4.2.9	Abschlußbestimmungen (Kapitel 22 ) und Ausnahmen (Part III).....	55
4.3	Die Sektoren im Einzelnen .....	55
4.3.1	Die Industriesektoren .....	55
4.3.1.1	Der Automobilssektor (Kapitel 3, annex 300 A).....	56
4.3.1.2	Textil- und Bekleidung (Annex 300 - B).....	59
4.3.2	Energie- und Erdölsektor (Kapitel 6 des Vertrags).....	64
4.3.3	Agrarsektor.....	64
4.3.4	Dienstleistungssektoren.....	66
4.3.4.1	Transportsektor.....	66
4.3.4.2	Telekommunikation (Kapitel 13).....	66
4.3.4.3	Finanzdienstleistungen (Kapitel 14).....	67
4.4	Fazit.....	68
5	Auseinandersetzungen um das NAFTA.....	69
5.1	NAFTA Lobbying in den USA .....	69
5.1.1	Pro-NAFTA-Lobbying.....	69
5.1.2	Die Opposition gegen das NAFTA .....	71
5.1.3	Fazit: Mexiko und "Big Business USA" kauften NAFTA.....	73
5.2	Die Auswirkungen des NAFTA auf die Ökonomien der Mitgliedsstaaten.....	74
5.2.1	NAFTA als "win-win"-Strategie: die regierungsoffizielle Begründung auf Basis der ökonomischen Modelle.....	74
5.2.1.1	Die Ergebnisse der ökonomischen Studien.....	76
5.2.1.2	Zur Kritik an den ökonomischen Modellen.....	77
5.2.1.3	Zur Kritik an der Freihandelsideologie .....	79
5.2.2	Die negativen Folgen des Freihandelsprojektes: zur Kritik der Gewerkschaften, Umweltorganisationen und sonstigen Interessensorganisationen am NAFTA.....	80
5.2.2.1	Deregulierung des Arbeitsschutzes.....	81
5.2.2.2	Nordamerikanisches "whipsawing" (In-Konkurrenz-Setzen) .....	82
5.2.2.3	Beschäftigungseffekte.....	84
5.2.2.4	Lohneffekte.....	85
5.2.3	Fazit .....	85

6	Restrukturierung des nordamerikanischen Kontinents: Internationalisierung, regionale Freihandelspolitik und Arbeitsbeziehungen .....	87
6.1	Die japanische Herausforderung .....	87
6.1.1	Vordringen japanischer Konzerne auf den nordamerikanischen Kontinent .....	88
6.1.2	Verbreitung der "neuen Betriebsweise" .....	89
6.2	Die Maquiladoras .....	90
6.2.1	Mexikanische Pull-Faktoren .....	92
6.2.2	"Losing out to Mexico": Die Auswirkungen der Maquiladoras auf der US-amerikanischen Seite .....	95
6.3	Das Freihandelsabkommen zwischen den USA und Kanada (Canada-US Trade Agreement = CUSTA) .....	97
6.4	Fazit.....	100
7	Die Organisationsstrukturen der Gewerkschaften und die Systeme der Arbeitsbeziehungen .....	101
7.1	Gewerkschaftliche Organisation und das System der Arbeitsbeziehungen in den USA .....	102
7.1.1	"Business unionism" und "bread-and-butter"-Politik: Das System der Arbeitsbeziehungen in der Nachkriegsära.....	102
7.1.2	Krise des Systems: Unions under stress .....	106
7.2	Arbeitsbeziehungen in Kanada .....	109
7.3	Das mexikanische System der Arbeitsbeziehungen.....	112
7.3.1	Charakteristik des Systems .....	112
7.3.2	Aufbruch oder Zusammenbruch: Autonomiebestrebungen und die Krise des Sozialpaktsystems.....	115
7.4	Wandel der Arbeitsbeziehungen unter dem Einfluß der neuen Betriebsweise.....	117
7.4.1	Das "Teamkonzept" oder "Management-by-Stress"-System.....	117
7.4.2	Gewerkschaftliche Strategien .....	120
7.5	Fazit.....	122
8	Schlußbemerkungen .....	124
	Literaturverzeichnis .....	127



## 1 Einleitung

In Westeuropa sollte bis zum Jahresende 1992 der gemeinsame Binnenmarkt verwirklicht werden. In Nordamerika wurde im Jahre 1994 ein weitreichender Integrationsschritt vollzogen. Das nordamerikanische Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement = NAFTA) schafft nicht nur eine Freihandelszone, die selbst dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)<sup>1</sup> sowohl in bezug auf die Bevölkerungszahl als auch das Bruttosozialprodukt gleichkommt, sondern bindet auch die USA erstmals in ein regionales Freihandelsabkommen ein. NAFTA ist somit zugleich Ausdruck als auch Motor einer veränderten Weltwirtschaftsordnung und manifestiert eine Tendenz zur Regionalisierung der Weltwirtschaft.

NAFTA ist auf nationaler und auf internationaler sowie auf politischer und auf ökonomischer Ebene Gegenstand kontroverser Diskussionen. Die Verfechter eines multilateralen Freihandels wie z.B. der GATT Berater Jagdish Bhagwati warnen davor, daß das Freihandelsabkommen zu einer Blockbildung mit protektionistischer Abschottung nach außen führen könnte. Andere - wie z.B. die Vertreter des Washingtoner "Institute for International Economics" Jeffrey Schott und Gary Clyde Hufbauer sowie die Autoren der OECD-Studie "The United States And The Regionalization Of The World Economy" Albert Fishlow und Stephan Haggard (OECD 1992) - sind der Ansicht, daß das Freihandelsabkommen einen Zwischenschritt zur Schaffung weltweiten Freihandels darstellt. Diese Diskussion über die "Regionalisierung der Weltwirtschaft", die hier im zweiten Kapitel aufgegriffen wird, konzentriert sich auf die globalen Veränderungen der Weltwirtschaftsordnung; d.h. regionale (sprich: nordamerikanische) und die jeweils nationalen Ebenen werden vernachlässigt. In der politischen Debatte stehen die Auswirkungen des Freihandelsabkommens auf das Beschäftigungsniveau, das Lohnniveau und die ökologischen Auswirkungen in den jeweiligen Ländern im Mittelpunkt. Während die regierungs-offiziellen VertreterInnen davon ausgehen, daß NAFTA für alle Beteiligten eine "win-win"-Strategie darstellt, gehen VertreterInnen der Gewerkschaften, Umweltorganisationen und sonstige Interessensorganisationen davon aus, daß es vorwiegend den Interessen der transnational operierenden Konzerne dient und auf die Masse der abhängig Beschäftigten negative Auswirkungen haben wird.

Die Pro-NAFTA-Studien basieren auf den theoretischen Grundlagen der neoliberalen Schule. Diese erweist sich jedoch als unzureichend, um die komplexen Zusammenhänge und die tatsächlichen Auswirkungen zu erfassen. Neoliberale Theoretiker (z.B. Schott und Hufbauer, 1992) beschränken sich auf statische ökonomische Analysen und vollziehen eine starke Trennung von Politik und Ökonomie. Allerdings sind die Ansätze der Vertreter der sogenannten realistischen Schule (z.B. Kennedy, 1987) ebenso unzureichend; indem sie nur das Staatensystem und dessen Konkurrenzbeziehungen sowie die Sicherheit zwecks Wohlstand betrachten, vernachlässigen sie die ökonomische Ebene.

Es ist daher notwendig, sich auf andere Analysemethoden zu stützen. Der theoretische Ansatz von Elmar Altvater (1987) z.B. hebt die Abhängigkeit nationalstaatlicher oder

---

1 Die nordamerikanische Freihandelszone ist in Form und Inhalt am ehesten mit der europäischen Freihandelszone (European Free Trade Association = EFTA) oder dem Europäischen Wirtschaftsraum, der am 1. Januar 1993 zwischen der EG und den EFTA Staaten (mit Ausnahme der Schweiz) in Kraft getreten ist, zu vergleichen.

regionaler Entwicklungen von den Weltmarktprozessen hervor. Jedoch ist auch hier zu kritisieren, daß er von einem "Sachzwang Weltmarkt" ausgeht, in dem die politischen Gestaltungsspielräume in der Tendenz vernachlässigt werden. Die "Globalisierung des Kapitalverhältnisses ist selbst kein automatischer, einer abstrakten 'Logik' des Kapitals folgender Prozeß, sondern wird gerade durch staatliche Politiken unterstützt, vorangetrieben..." (Hirsch, 1993, 202f)

Der theoretische Ansatz dieser Arbeit läßt sich im Rahmen der neueren Diskussion der "Internationalen Politischen Ökonomie" verorten. (Meyers, 1989) Die Internationale Politische Ökonomie wird als "Integrationswissenschaft" begriffen. Dadurch soll zum einen die analytische Trennung von Politik und Ökonomie auf der Ebene des internationalen Systems aufgehoben, und zum anderen der Bezug zu innenpolitischen und innergesellschaftlichen Prozessen hergestellt werden. Im 20. Jahrhundert "unter dem Banner der transnationalen Gesellschaft" erodiert diese Trennung zwischen inneren und äußeren, zwischen politischen und ökonomischen Untersuchungsbereichen. (Meyers, 1989, 12f.) Die Internationalisierung hat bereits zu einer Auflösung des Nationalstaates als *alleinige* Basis der Regulation geführt; "'globale' und 'nationale' Akkumulation bilden in diesem Sinne eine komplexe und widersprüchliche Einheit." (Hirsch, 1993, 201) "...(A)ngemessen untersuchen lassen sich diese Prozesse nur noch mit dem Instrumentarium der Politischen Ökonomie, nicht mehr aber mit den Konzepten einer politikabstinenten Volkswirtschaftslehre oder einer ökonomieabstinenten Politikwissenschaft." (Meyers, 1989, 13)

Ausgehend von den Veränderungen auf der internationalen Ebene soll im zweiten Kapitel die Diskussion um den Niedergang der Hegemonialmacht USA, um die Krise der multilateralen Freihandelsordnung der Nachkriegsära und schließlich um die offensichtliche Tendenz zur Regionalisierung der Weltwirtschaft aufgeführt werden.

Die nationalstaatliche Ebene steht im Mittelpunkt des folgenden, des dritten Kapitels. Während Ende der siebziger Jahre die Schaffung einer Freihandelszone zwischen den USA, Kanada und Mexiko noch undenkbar gewesen wäre, wird die Initiative heute von der kanadischen und der mexikanischen Regierung als "historische Gelegenheit" gesehen. (Borchard 1992b, 19) Es geht darum, diesen Paradigmenwechsel in den Außenpolitiken der jeweiligen Länder und deren jeweils national-spezifischen Interessen und somit den Entstehungshintergrund des NAFTA zu erfassen.

Der eigentliche Vertragstext wird im vierten Kapitel dargestellt und erläutert. Auf die wichtigsten Sektoren, insbesondere die mit hohen Beschäftigungsanteilen soll besonders eingegangen werden, um anhand ihrer Entwicklung die Auswirkungen des NAFTA auf die Arbeitsmärkte zu veranschaulichen. Ausgewählt wurden der Automobil-, der Textil- und Bekleidungssektor sowie die Landwirtschaft.

Im Anschluß daran wird die Diskussion (insbesondere in den USA) um die Auswirkungen des Vertrages auf die Ökonomien der Mitgliedstaaten im fünften Kapitel aufgegriffen. Die Lobbyaktivitäten der NAFTA-Befürworter und die Aktivitäten der NAFTA-Kritiker werden gegenüber gestellt. Es folgt eine Analyse der ökonomischen Studien über die wahrscheinlichen Auswirkungen des NAFTA auf die Ökonomien der Mitgliedsstaaten. Die regierungsoffizielle Argumentation basiert auf den theoretischen Prämissen der neoliberalen Schule, deren Grundlagen daher kurz dargestellt werden. Es sollen die Schwächen der ökonomischen Studien herausgearbeitet und mit der Argumentation kritischer ÖkonomInnen konfrontiert werden.

Die Positionen der NAFTA-GegnerInnen stützen sich zum großen Teil auf konkrete Erfahrungen, die im sechsten Kapitel analysiert werden: Der nordamerikanische Kontinent befindet sich spätestens seit den 80er Jahren in einem Restrukturierungsprozeß, charakterisiert durch die Einführung "neuer Betriebsweisen" und durch Internationalisierung und Liberalisierung der Ökonomien - die USA haben mit Mexiko und Kanada jeweils bilaterale Vereinbarungen zur Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs getroffen; die mexikanische Regierung leitete darüber hinaus eine Reihe von Maßnahmen zur Liberalisierung ausländischer Direktinvestitionen ein.

Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit die Gewerkschaften in der Lage sein werden, gestaltend in den durch das NAFTA vorangetriebenen Internationalisierungs- und Restrukturierungsprozeß einzugreifen. Im siebten Kapitel werden daher zunächst die Grundstrukturen der jeweiligen Arbeitsbeziehungen dargelegt. In Anlehnung an die Diskussion um die Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Arbeitsbeziehungen (Deppe/Weiner, 1991) soll der zukünftigen Rolle der Gewerkschaften in Nordamerika nachgegangen werden. Hypothese dieser Arbeit ist es, daß Form und Inhalt des NAFTA maßgeblich durch die Interessen des transnational operierenden Kapitals und neoliberaler Regierungspolitik bestimmt werden. Dabei stellt sich die Frage, ob die Gewerkschaften in der Lage sein werden, auf den zu erwartenden Anpassungs- und Konkurrenzdruck angemessen zu reagieren.

## 2 Weltwirtschaft im Umbruch

*"Alles fließt' - doch wohin? ... Das Alte hat sich zwar aufgelöst, das Neue ist aber noch nicht in Sicht." (Bonder u.a. 1992, 23)*

Der Kapitalismus hat sich gegenüber dem real existierenden Sozialismus als überlegen erwiesen, ist jedoch Krisen- und Umbruchprozessen ausgesetzt. Der Hegemonieverlust<sup>2</sup> der USA führte nicht zum Zusammenbruch des Westens, sondern zu einer Machtdiffusion. "Der Westen steht als strahlender Sieger da. Gleichwohl unterliegt auch er einem tiefgreifendem Wandel, indem sich die Widersprüche verschärfen." (Bonder u.a. 1992, 23)

### 2.1 Das Nachkriegsmodell: Globalisierung der Weltwirtschaft unter US-amerikanischer Hegemonie

Die uneingeschränkte Hegemonialmacht USA war in der Nachkriegsära sowohl politisch, militärisch als auch ökonomisch in der Lage, die Ordnung des Weltsystems zu bestimmen bzw. maßgeblich zu beeinflussen. Dabei basierten die Instrumente oder Regulationsformen der "weltpolitischen Hegemonialmacht" auf zwei Säulen: erstens auf dem Währungssystem von Bretton Woods und flankierend dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) sowie zweitens auf dem System der militärischen und politischen Bündnisse. (Deppe 1991, 49) Als Grundvoraussetzung für die hegemoniale Stellung der USA gilt ihre ökonomische Überlegenheit. Deren "innere" Säule bildete das fordistische Akkumulationsmodell.

In erster Linie beruhte die Hegemonialordnung auf dem Weltwährungssystem, das 1944 in Bretton Woods aus der Taufe gehoben wurde. Der US-amerikanische Dollar übernahm die Funktion des Weltgeldes. Er diente als "Handelswährung", aufgrund seiner direkten Goldbindung als "Maß aller Werte" und als "gesetzlich regulierter Geldmaßstab, da die Kurse aller am Währungssystem beteiligten Währungen in US-Dollar ausgedrückt wurden". (Altvater 1987, 211)<sup>3</sup> Der Dollar hatte die doppelte Aufgabe zu bewältigen, zum einen den Handel zu kreditieren ("Handelskredit"), und zum anderen als kommerzielles Kreditgeld zu fungieren. Es ist also "...zinstragendes Kapital, das im globalen Funktionsraum Weltmarkt nach Anlage sucht (Bankkredit)". (Ebd., 212) Unter der Ägide des GATT, das 1947 zwischen 23 Staaten (mittlerweile nehmen 117 Staaten am GATT teil) geschlossen wurde, sollte eine auf Freihandel beruhende Welthandelsordnung geschaffen werden. Freihandel hatte sich in den USA erst seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs als das offiziell propagierte Leitbild der Handelspolitik durchgesetzt, während im 19. Jahrhundert noch eine "traditionell protektionistische Handelspolitik" verfolgt wurde. (Buelens 1992, 126) England, im 19. Jahrhundert das Gravitationszentrum der Weltwirtschaft ("Pax Britannica"), gilt als die Wiege der Freihandelstheorie. Als Ur-

---

2 Zur Diskussion über den hegemonialen Abstieg der USA vergleiche: Calleo 1987 / Keohane 1984 / Kennedy 1987 / Nye 1990

3 "Daß der Dollar zum Weltgeld werden konnte, verdankt sich (1) den Goldvorräten der USA am Ende des Zweiten Weltkriegs, (2) der Tatsache, daß die übrigen entwickelten Länder gegenüber den USA verschuldet waren und (3) - dies der wichtigste Grund - der überlegenen Wirtschaftskraft, ausgedrückt in höchster Produktivität der Arbeit im Vergleich zu allen anderen Nationen." (Altvater 1987, 212)

sprungsland der industriellen Revolution verzeichnete England im 17. und 18. Jahrhundert einen enormen wirtschaftlichen Aufschwung und ließ Holland den Rang als führende europäische Wirtschafts- und Handelsmacht ab. Vor dem Hintergrund "bahnbrechender technologischer Innovationen" und beschleunigter Industrialisierung entwickelte Adam Smith erstmals eine Theorie mit "systematischem Anspruch". (Menzel 1992, 79f) Er ging von der Vorstellung aus, daß "...nicht staatliche Zuständigkeit und staatliche Eingriffe, sondern die Selbstregulierung der Wirtschaft durch die freie Konkurrenz die beste Voraussetzung zur Vermehrung des Wohlstands der Nationen sei". (Ebd., 80) Ricardo erweiterte 1817 mit seinem Werk über die "Grundsätze der politischen Ökonomie und Besteuerung" die Grundsätze von Liberalismus und Arbeitsteilung auf die internationale Dimension und legte somit eine theoretische Fundierung von Freihandel und internationaler Arbeitsteilung nach Maßgabe komparativer Kosten.

Tatsächlich muß die klassische Theorie des Freihandels im 19. Jahrhundert als eine Theorie begriffen werden, die speziell auf die Bedürfnisse der ökonomischen Vorherrschaft Englands zugeschnitten war. Die Ausdehnung der Prinzipien des freien Handels auf den gesamten Welthandel entsprach daher in erster Linie den Interessen der führenden Wirtschaftsmacht England. (Hilferding 1968, 408) Der Freihandel<sup>4</sup> wurde von England aus sowohl mit Hilfe internationaler Verträge als auch "gewaltsam", mit Mitteln der "Kanonenbootdiplomatie" gegen widerspenstige Länder durchgesetzt. Diese Ära, die unter Neoklassikern gerne als die "Freihandelsepisode" bezeichnet wird, verdient daher eher die Bezeichnung des "Freihandelsimperialismus" (Menzel 1992, 81).

Zwischen 1850 und 1880 wurde der Freihandel in allen damaligen Industrieländern Europas als Grundmaxime ihrer Handelspolitik anerkannt. (Berg 1976, 48)<sup>5</sup> Mit dem Ausbruch des ersten Weltkriegs im Jahre 1914 brach das "Freihandelssystem" allerdings völlig zusammen und erlebte erst nach dem zweiten Weltkrieg unter Führung der USA eine Renaissance. Diesmal sollten internationale Institutionen (International Trade Organisation = ITO, IWF, GATT) für die Durchsetzung und Ordnung einer liberalen Weltwirtschaft sorgen.

Das angestrebte Ziel, mit dem GATT weltweit Freihandel durchzusetzen, wurde zwar nie ganz erreicht, allerdings konnten bis in die 80er Jahre hinein aufgrund der Liberalisierung des Welthandels gewisse "Erfolge" verbucht werden: In den USA sanken z.B. innerhalb von 33 Jahren (1947 - 80) die Durchschnittszölle um fast 90 Prozent. (Bhagwati 1990, 7). Diese Handelserleichterungen trugen maßgeblich zur Steigerung des Welthandels zwischen 1950 und 1980 um das Vierzigfache in nominalen Werten und um das Zehnfache in realen Werten bei. (Cooper 1990, 30) Der Anteil des Handels zwischen den Industrieländern hatte dabei in besonderem Maße zugenommen; 1960 belief er sich schon auf ca. 71 Prozent des gesamten Welthandels. Auch die Struktur des Handels hatte sich verändert: Der Handel zwischen den Nationen basierte nicht mehr nur auf dem Austausch

---

4 Historisch betrachtet reduzierte sich in der Praxis der "Freihandel" im 19. Jahrhundert auf die Durchführung der Gewerbefreiheit und war somit eine innenpolitische Maxime, während die Handelspolitik schutzzöllnerisch blieb. (Hilferding 1968, 407)

5 Dieser, nur für die wirtschaftlich vorherrschenden Nationen brauchbaren Theorie setzte Friedrich List Mitte des 19. Jahrhunderts entgegen, daß die Länder der "zweiten Stufe" nur dann in der Lage seien, den Vorsprung Englands aufzuholen, "...wenn sie bewußt für eine Übergangszeit die universalistischen Freihandelsprinzipien der Klassik verletzen". (Menzel 1992, 82) Lists System ist somit "keine Widerlegung der Freihandelstheorie", sondern sie fördere das Freihandelssystem, "... dadurch, daß es die Entwicklung einer nationalen Industrie ermöglicht..." (Hilferding 1968, 410f.)

von Rohstoffen gegen Industriegüter, sondern zunehmend auf dem Austausch gleichwertiger Fertigprodukte. (Bhagwati 1990, 10)

Ausschlaggebend für diesen Wandel war dabei die Verbreitung des von den USA geprägten fordistischen Akkumulationsmodells. Die Liberalisierung des Welthandels öffnete US-amerikanischem Kapital internationale Märkte (z.B. in Westeuropa), so daß "...die Überlegenheit der US-Ökonomie (...) im liberalisierten Weltmarktzusammenhang einen 'Sachzwang' bzw. einen Modernisierungsdruck (über Produktivitätssteigerungen) aus(übte), dem sich die Bündnispartner der USA nicht entziehen konnten". (Deppe 1991, 49) US-amerikanische Konzerne gingen in den 60er Jahren dazu über, Produktionsstätten ins Ausland zu verlagern. Bis in die 70er Jahre hinein wurde die Internationalisierung des Kapitals hauptsächlich durch ausländische Direktinvestitionen amerikanischer transnational operierender Unternehmen vorangetrieben. Somit trugen sie zu einer Verbreitung des fordistischen Akkumulationsmodells bei und schufen sich gleichzeitig ihre eigenen Konkurrenten. "Indeed, U.S. strength in the postwar era depended upon the emergence of strong trading partners and political allies; it also depended upon extensive international investment by U.S. firms. Yet there was no way the emergence of strong partners and the wide movement of investment could take place without ultimately presenting a challenge to U.S. authority." (MacEwan / Tabb 1989, 30) "...(T)he spread of economic activity not only spreads the power and domination of the imperial center, it also spreads the social relations of capitalism, disperses the accumulation process, and gives rise to alternative and ultimately contending centers of accumulation." (MacEwan / Tabb 1989, 28)

Die "Aufholjagd" der wichtigsten Konkurrenzländer artikulierte sich u.a. auch in einer realen Zunahme der Direktinvestitionen. In den 80er Jahren begannen japanische und europäische Konzerne, vermehrt multinational zu operieren und vor allem stärker in den nordamerikanischen Markt vorzudringen. Der in den späten 60er Jahren von Servan-Schreiber (1968)<sup>6</sup> beschriebene Prozeß des "Ausverkaufs Europas" hatte sich umgekehrt. Weltweit erhöhten sich die ausländischen Direktinvestitionen zwischen 1975 und 1985 um mehr als das Doppelte. Sie werden zu über 97% von amerikanischen, japanischen und europäischen transnationalen Konzernen getätigt. (Esser 1993a, 412) Im Zuge dieses Prozesses entstand folglich eine stark integrierte und von gegenseitiger Abhängigkeit geprägte Weltwirtschaft. Die Exporte stiegen in den 70er und 80er Jahren stärker (ca. 90%) als die Industrieproduktion in den kapitalistischen Industrieländern (ca. 40%). (Strange 1989, 162) Die Konkurrenz auf dem Weltmarkt zwischen den Industrieländern nahm zu: "der Kampf um Marktanteile, um die Verfügung über Spitzentechnologien, wissenschaftlichen 'Vorlauf' und eine hohe Qualifikation des nationalen Arbeitskörpers..." (Deppe 1991, 52)

Besonders hervorzuheben ist dabei die Rolle der privaten transnationalen Konzerne (Transnational-Corporations = TNCs), "...die die Internationalisierung der Produktion und des Handels von Gütern und Dienstleistungen in einer Weise vorangetrieben haben,

---

6 Servan-Schreiber schrieb 1968 in seinem Buch "Die amerikanische Herausforderung": "Es könnte sehr gut sein, daß in fünfzehn Jahren die dritte industrielle Weltmacht, nach den USA und der UdSSR, nicht Europa, sondern die amerikanische Industrie in Europa ist. Heute schon ... liegt die Organisation des europäischen Marktes weitgehend in amerikanischen Händen." (Servan-Schreiber 1968, 27) Zwanzig Jahre später könnte dieser Satz in leicht veränderte Form wieder neue Gültigkeit haben: man bräuchte nur amerikanisch durch japanisch und europäisch durch amerikanisch zu ersetzen. So schrieben Martin und Susan Tolchin 1988 in ihrem Buch "Buying into America": "Foreign money is changing the face of America...A surge of foreign investment in the United States is rebuilding the nation's cities..." (Tolchin 1988, 19)

die es angemessen erscheinen läßt, von einer neuen Qualität der Markt- und Vergesellschaftungsintegration auf unserem Globus zu reden." (Esser 1993a, 412) Dem UNCTC-Bericht über "Transnational Corporations" von 1988<sup>7</sup> zufolge tragen die 600 größten Industrieunternehmen<sup>8</sup> zwischen einem Fünftel und einem Viertel zur Güterproduktion in der gesamten Weltwirtschaft bei. Ihre Rolle als Exporteure und Importeure ist aufgrund des "Intra-Konzern-Handels" noch bedeutsamer. In den USA und in Großbritannien, so der UNCTC-Bericht, tragen die TNCs zu 80 bis 90% der Exporte bei. Der Intra-Konzern-Handel zwischen den OECD Ländern wird auf 40% des gesamten Handels im Industriesektor geschätzt. (Esser 1993a, 413) Die ökonomische Vorherrschaft der Industrieländer, insbesondere die der drei "hauptsächlichen Kräftegruppierungen" (Nordamerika, Japan und Westeuropa), tritt in diesem Zusammenhang deutlich hervor. Mit Ausnahme einiger Schwellenländer bleiben die Entwicklungsländer in diesem Prozeß immer weiter zurück. (Heininger 1992, 34)

"Der neue Merkantilismus, die Regionalisierung und der neue Protektionismus markieren Tendenzen einer Desintegration bzw. Segmentierung der Weltwirtschaft, die sich vor allem dadurch auszeichnet, daß auf der einen Seite die globale Interdependenz zunimmt, während auf der anderen Seite das 'globale Regime', das die USA nach dem Kriege ausgeübt hatten, verfällt und durch politische Regulationsformen oder Regime ersetzt wird, bei denen nationale bzw. (im Falle der EG) regionale Interessen, die von den Regierungen der Nationalstaaten wahrgenommen werden, die Oberhand gewinnen. (Deppe 1991, 65)

Das Ergebnis dieser Internationalisierungsprozesse ist eine globale Marktintegration, in der es immer schwerer fällt, Teile des Welthandels einzelnen Ländern zuzuordnen. So wird z.B. etwa 30% des US-amerikanischen Außenhandels mit amerikanischen Tochtergesellschaften im Ausland abgewickelt. "...(E)s handelt sich also eigentlich um inneramerikanischen Austausch." (Esser 1993a, 416) Nach Esser spielt die nationale Basis für die TNKs eine zunehmend unwichtigere Rolle; sie selber verstehen sich oftmals als "Weltunternehmen" (global player).

Dieser nach außen gerichtete Restrukturierungsprozeß (Internationalisierung von Kapital und Finanzmärkten, Zunahme gegenseitiger Abhängigkeit bei gleichzeitiger Konkurrenz zwischen den Industriestaaten, Segmentierung der Weltwirtschaft, Blockbildung, Triade) wird von einem zweiten, nach innen gerichteten Restrukturierungsprozeß begleitet. Daher kann von einem doppelten Restrukturierungsprozeß gesprochen werden. Der auf den Welt- (bzw. Triaden-)Markt gerichtete Transnationalisierungsprozeß stellt sich innerhalb von Nationalstaaten als Deindustrialisierungs- und Tertiärisierungsprozeß dar, der zur Krise des fordistischen Akkumulationsmodells beigetragen hat.<sup>9</sup> Die Tertiärisierung selbst läßt sich anhand der überproportionalen Zunahme ausländischer Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor (vorwiegend im Finanzsektor und in der Versicherungsbranche) verdeutlichen: ausländische Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor erreichten einen Anteil von 50% an den gesamten Direktinvestitionen (in den 70er Jahren waren es ca. 25%). (Ebd., 415)

---

7 United Nations Center on Transnational Corporations (UNCTC), *Transnational Corporations in World Development*, New York 1988, zitiert nach: Esser 1993a, 412f

8 Gegenwärtig gibt es rund 20.000 TNCs und sie besitzen rund 100.000 Tochtergesellschaften im Ausland. (Vgl., Esser 1993a, 412)

9 Vgl. zur theoretischen Auseinandersetzung: Hirsch / Roth 1986; Hirsch 1990; Bischoff / Detje 1989

In allen führenden kapitalistischen Industrienationen führte die Krise der 70er Jahre zu einem Wandel der Wirtschaftspolitiken von einer keynesianischen hin zu einer angebotsorientierten monetaristischen Wirtschaftspolitik. In den 80er Jahre konnten im Vergleich zu den 70er Jahren erneut sinkende Inflationsraten und Haushaltsdefizite, ein Rückgang der Streikhäufigkeit und eine breit gefächerte Wiederherstellung der Produktivität nachgewiesen werden. Allerdings führte die Politik der monetären Stabilität überall zu einer Verschärfung sozialer Ungleichheit. So wurde z.B. die Regelung des Beschäftigungsniveaus den Marktprozessen überlassen und die Sozialausgaben gekürzt. Die Progressivität der Steuersysteme wurde reduziert und die Armut nahm zu. (Glyn 1992, 94) Im globalisierten Kapitalismus kristallisieren sich Tendenzen der Vereinheitlichung und Fraktionierung heraus: "(D)ie Spaltung (Nord - Süd; Ost-West), die die Entwicklungsunterschiede zementiert, verschränkt sich mit einer vertikal-gesellschaftlichen Spaltung, die sich durch alle Gesellschaftsformationen unabhängig von ihrem Entwicklungsstand zieht." (Bonder u.a. 1993, 338)

Vielfach wird der hier analysierte "doppelte" Restrukturierungsprozeß - äußere und innere Dimensionen des Wandels sind dabei in vielen Bereichen eng miteinander verflochten - abstrakt und allgemein als Strukturwandel gefaßt. Jedoch nur selten wird der "Sachzwang Weltmarkt" konkret untersucht; die politischen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Akteuren und deren jeweiligen Machtpotentialen werden weitgehend vernachlässigt. Insbesondere auf das Nicht-Thema der zunehmenden Macht der TNKs machte unlängst Esser aufmerksam. (Esser 1993)

## 2.2 Die Krise des Nachkriegsmodells: eine Phase der Instabilität

Seit den 70er Jahren ist die von den USA geführte multilaterale Freihandelsordnung in eine tiefe Krise geraten. Der Hegemonieverlust der USA drückte sich vor allem im Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods aus.<sup>10</sup> Die USA waren aufgrund von Zahlungs- und Handelsbilanzdefiziten nicht mehr in der Lage, die Weltgeldfunktion ihrer Währung wahrzunehmen, d.h., die Liquidität der Weltwirtschaft zu garantieren. Ursächlich für diese Hegemoniekrise war die Krise des fordistischen Entwicklungs- und Wachstumsmodells, "der Motor der Nachkriegskonjunktur". "Die Zuwachsraten der industriellen Produktion verlangsamten sich allgemein, die Regelmäßigkeit des Wachstums hörte auf. Die Produktivitätszuwächse vor allem in den Grundstoffindustrien sanken..." (Bonder u.a. 1992, 32) Die Krise des fordistischen Wachstumsmodells machte sich zwar in allen westlichen Industrieländern bemerkbar, schlug sich allerdings zuerst und auch am schärfsten in den USA nieder. "Über die gewachsene Interdependenz der Ökonomien erfolgte dann eine Universalisierung der Krisenanfälligkeit, so daß die Weltwirtschaftskrise entstehen konnte." (Ebd.)<sup>11</sup>

---

10 Die zwei tragenden Säulen des Bretton Woods Systems brachen zusammen: 1. Die Aufhebung der Golddeckung (1971) und 2. die Auflösung des Systems fixierter Wechselkurse (1973). (Vgl. dazu Altwater 1987, 216ff)

11 Die 70er und 80er Jahre werden somit auch als eine Phase der Formkrise bezeichnet: 'des Bruchs mit tradierten Formen der gesellschaftlichen Entwicklung - und zwar sowohl im nationalen Rahmen als auch in der Weltgesellschaft.' (Altwater 1983)

Die Weltwirtschaftskrise 74/75 führte zu einem Wiederaufflammen protektionistischer Maßnahmen<sup>12</sup>. Parallel dazu ist eine Tendenz zur Gründung und/oder Vertiefung regionaler Handelszusammenschlüsse auszumachen. So schreibt das "manager magazin" z.B., daß die Idee des Welthandels zur Chimäre geworden sei und nur noch in Sonntagsreden der Politiker auftauche. "In Wirklichkeit rüsten die Protektionisten ihre Waffenarsenale hoch. In Amerika, Asien und Europa bilden sich neue Handelsblöcke. Und der potentielle Schlichter, die Welthandelsorganisation Gatt, fällt aus..." (manager magazin, 4/1993, 93f)

Fast täglich widersprachen sich die Nachrichten über den Ausgang der (achten) GATT-Verhandlungsrunde, der Uruguay-Runde.<sup>13</sup> Im Juni 1993 löste die US-amerikanische Regierung mit der Ankündigung, Strafzölle (sogenannte "Anti-dumping-Zölle") auf Stahlimporte aus insgesamt 19 Ländern (unter ihnen sieben EG-Staaten aber auch Kanada und Mexiko) in Höhe von 1,5 bis 107% zu erheben, großes Entsetzen bei ihren Handelspartnern aus. (FR, 25.06.1993, 11) Der EG-Ministerrat verurteilte diese Strafzölle, da sie einem Abschluß der GATT-Runde entgegen stünden. (FR, 5.07.1993, 11) Die sieben führenden Industrienationen (G-7) einigten sich im Juli 1993 auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Tokio auf einen massiven Zollabbau, eine Voraussetzung für den Abschluß der GATT-Verhandlungen. (FR, 10.07.1993, 10)<sup>14</sup> Die Tatsache, daß die Uruguay-Runde am 15. Dezember 1993 dann schließlich verabschiedet wurde, zeugt vor allem davon, daß nationale Volkswirtschaften von relativ offenen Weltmärkten abhängig sind. Der Abschluß der Uruguay-Runde wird als historischer Erfolg gefeiert und gilt als das "...größte weltweite Liberalisierungspaket, das je geschnürt wurde." (Handelsblatt, 16.12.1993, 1) Abzuwarten bleibt, ob das "Liberalisierungspaket" tatsächlich in der Lage sein wird, das GATT wieder zu neuem Leben zu erwecken oder ob Lester Thurow (1992) mit seinem Ausspruch, das Gatt sei tot, am Ende doch noch Recht behält: "Today's rules for the international economic game, the GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)-Bretton Woods system, were written after World War II and built on the realities that then existed. They were designed to help most of the industrial world rebuild from the destruction of World War II and to catch up with the United States. They succeeded. But their very success altered the nature of the system. Rules, procedures, and institutions designed for a unipolar world don't work in a multipolar world." (Thurow 1992, 15) Der relative ökonomische Niedergang der USA (Handelsbilanz- und Haushaltsdefizite, Deindustrialisierung) führte dazu, daß die USA aufhörten, "die Nachkriegsordnung zum Vorteil vieler zu regulieren und begannen, sie nur noch für eigene Zwecke zu mißbrauchen." (Bonder u.a. 1992, 30)

---

12 Seit den 70er Jahren greifen die Staaten zum Schutz ihrer heimischen Industrien vor Importen auf protektionistische Maßnahmen in Form von "nicht-tarifären" Handelshemmnissen zurück. "Nicht-tarifäre" Handelshemmnisse sind z.B.: Festlegung der maximalen Einfuhrmenge durch Erhebung von Importkontingenten, "freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen" (wie z.B. das Multifaserabkommen (MFA) oder Welttextilabkommen), Subventionen (siehe z.B. die Subventionierung des EG-Agrarmarktes). (Kaiser / Wagner 1986, 313)

13 So ist z.B. im Economist vom Oktober 1992 zu lesen: "In the past few days differences between the United States and the European Community on farm trade have narrowed almost to nothing. As a result the world is now close to concluding the Uruguay round of GATT talks. (The Economist, 17. Oktober, 1992, 15) Ein halbes Jahr später muß jedoch erneut von einem Scheitern der Verhandlungsrunde ausgegangen werden: "GATT-Streit bekommt immer neue Nahrung. Frankreich schießt quer" (FR, 10.05.1993, 11)

14 Gleichzeitig vereinbarten die USA mit Japan ein umfassendes Handelsabkommen, das den USA Zugang zum japanischen Markt garantieren soll.

### 2.3 Der alte Hegemon auf der Suche nach Auswegen aus der Krise: eine "regionale" Alternative in einer "posthegemonialen Ära"?

Es sind bereits eine ganze Reihe von Szenarien über die mögliche Entwicklung des internationalen Systems erstellt worden. Ulrich Menzel (1993, 157) faßt diese in drei Punkten zusammen:

1. Es kristallisiert sich eine neue Hegemonialmacht heraus, die die stabilisierende Rolle des alten Hegemons übernimmt.<sup>15</sup> Die VertreterInnen dieser These gehen davon aus, daß die USA keine Hegemonialmacht mehr ist.
2. Es kommt zu einem friedlichen Arrangement der führenden Wirtschaftsmächte, um die Stabilisierungsfunktion durch gemeinsam getragene internationale Regime (wie z.B. das GATT und den IWF, E.L.) wahrzunehmen.<sup>16</sup>
3. Das internationale Regime zerfällt in Blöcke unter regionalen Führungsmächten, die dann separate Regime mit regionaler Reichweite installieren.

Die Tendenzen der 70er und 80er Jahre (nachlassende Gestaltungsmacht des GATT, das Ende des Systems fester Wechselkurse, regionale Handels- und Währungsabkommen) weisen auf die Möglichkeit des dritten Szenarios hin. (Menzel 1993, 158) Die Ratifizierung des NAFTA und der Abschluß der Uruguay Runde im November/Dezember 1993 legen hingegen eine Kombination des zweiten und dritten Szenarios nahe.

Menzel vertritt (wie auch Thurow) die These, "...daß es tatsächlich zu einer teilweisen Regionalisierung der Weltwirtschaft mit der Konsequenz fortschreitender Marginalisierung anderer, außenstehender Länder und Zonen gekommen ist...". (Menzel 1993, 160) Regionalisierung des Welthandels bedeutet, so Menzel, daß eine "regional identifizierbare Partnerkonzentration im Außenhandel, die über das Maß der relativen Gewichte der Partner hinausgeht..." stattfindet. Denkbare Ursachen für eine Regionalisierung des Welthandels sind die "geographische Nähe von Ländern, die Transportkosten minimiert, ein vergleichbares Pro-Kopf-Einkommen, das ähnliche Nachfrageprofile nach sich zieht, liberale Handelsregime, insbesondere auch der Verzicht auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse, institutionalisierte Freihandelszonen mit gemeinsamen Zollmauern gegenüber Dritten, die Strukturierungsmacht einer Ökonomie mit hoher Wettbewerbsfähigkeit oder hoher Marktmacht sowie schließlich eine gezielt verfolgte Handels- und Industriepolitik". (Ebd., 161)<sup>17</sup>

Gegen die These des Auseinanderfallens der Weltwirtschaft in gegeneinander konkurrierende, nach außen hin abgeschottete Blöcke, spricht die Tatsache der Internationalisie-

---

15 Dies entspricht der These von Paul Kennedy. Er deutet dabei an, daß Japan der neue Hegemon sein könnte. (Vgl. Menzel 1993, 157) Lester Thurow geht hingegen davon aus, daß "Europa" die Funktion einer neuen Hegemonialmacht des 21. Jahrhunderts übernehmen wird. (Thurow 1992, 257f.)

16 Dies entspricht den Thesen von Francis Fukuyama (1989) und auch Dieter Senghaas (1990) (Menzel 1993, 157)

17 Menzel führt fünf potentielle Blöcke auf: "(1) der atlantische Raum, d.h. alle westeuropäischen Länder, die USA und Kanada; (2) der pazifische Raum, d.h. Japan, China, die ostasiatischen Schwellenländer, die ASEAN-Staaten, Australien, Neuseeland, USA und Kanada; (3) die westliche Hemisphäre, d.h. alle Länder Nord- und Südamerikas mit Ausnahme der kleinen Karibik-Inseln ;(4) Westeuropa (= atlantischer Raum ohne Nordamerika); (5) Süd/Ostasien und Ozeanien (= pazifischer Raum ohne Nordamerika)." Er konstatiert den Trend zur Regionalisierung der Weltwirtschaft auf der Grundlage der Handelsströme bzw. der Handelsverflechtungen, wobei seine Zusammenstellungen der Blöcke relativ beliebig geschieht, da er die institutionalisierte Form der "Blockbildung" weitgehend unberücksichtigt läßt. (Menzel 1993, 161)

rung und gegenseitigen Verflechtung der Märkte aufgrund transnational operierender Konzerne. So ist der Welthandel 1992 trotz der Zunahme protektionistischer Maßnahmen und der Unsicherheit über den Ausgang der GATT-Verhandlungen sogar um 0,5% stärker angestiegen als im Vorjahr. Das entspricht einer Zunahme des Welthandels um 4,5% (1992). (Le Monde, 6.07.1993, 30)

Um die Prozesse der "Blockbildung" oder "Regionalisierung" zu erfassen, müssen die institutionalisierten Zusammenschlüsse genauer betrachtet werden. Gerade die regionalen Handelsabkommen (Regional Trading Agreements = RTAs) fördern die "Blockbildung" und können infolgedessen der multilateralen Freihandelsordnung der Nachkriegsära zuwiderlaufen. Diese Handelszusammenschlüsse sind Resultat staatlicher Politik. Es reicht daher nicht aus, die "Blockbildung" allein unter ökonomischen Gesichtspunkten zu analysieren. Vielmehr kommt es auch darauf an, die aus dem "doppelten Restrukturierungsprozeß" der Weltwirtschaft resultierenden inneren Umstrukturierungsprozesse, so zum Beispiel dessen Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen, zu berücksichtigen.

Regionale Freihandelsabkommen entsprechen durchaus der Strategie der TNKs: "Gemäß Ohmea (Leiter der japanischen McKinsey Niederlassung, E.L.) muß jedes international operierende Unternehmen seine Produktionsstandorte auf die Triaden-Schlüsselmärkte in Japan, den USA und Westeuropa (...) konzentrieren, wenn es im internationalen Konkurrenzkampf überleben will." (Esser 1993a, 418) Die politische Aufspaltung der einzelnen Triaden-Märkte stelle sich dabei als Problem dar. "Den nationalen Regierungen wird deshalb dringlichst empfohlen, jegliche Formen des Handels- oder Technologieprotektionismus abzuschaffen und dem freien Triade-Wettbewerb seinen Lauf zu lassen." (Ebd., 418) Konsequenterweise wird diesen privaten Unternehmen im Sinne des neoliberalen Marktoptimismus die Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft überlassen. Indem sich Regierungen auf diesen Prozeß einlassen, bieder sie sich den TNKs an, um für diese die gewünschten Rahmenbedingungen für Investitionen zu schaffen. "Damit gerinnt Politik zu einer Funktion der von den Großunternehmen gesetzten Ziele." (Ebd., 420) Am Beispiel des NAFTA zeigt sich, daß die USA gewillt sind, sich diesen Unternehmensstrategien zu beugen; zunehmend überlassen sie den Konzernen die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen.

Bevor nun das NAFTA in diesem Sinne analysiert wird, ist zunächst eine allgemeine Bestimmung der RTAs, ihrer Formen, theoretischen Grundlagen und deren Auswirkungen notwendig, zumal die RTAs seit den 80er Jahren einen regelrechten Boom erleben.

### **2.3.1 Regionalismus versus Multilateralismus**

Aufgrund der weltwirtschaftlichen Veränderungen ist gleichfalls die multilaterale Freihandelsordnung in die Krise geraten. Diana Brand (1993, 12) geht davon aus, daß der staatlichen Wirtschaftspolitik vier Optionen offen stehen, um auf die Strukturveränderungen (Konkurrenz auf den Märkten und auch Krise des fordistischen Akkumulationsmodells, E.L.) zu reagieren:

1. Der Staat nimmt die Herausforderung der offenen Märkte an, so daß die Wirtschaft zwar einem ständigen Strukturwandel ausgesetzt ist, aber konkurrenzfähiger wird.
2. Er greift zu protektionistischen Maßnahmen zum Schutz nationaler Arbeitsplätze gegen ausländische Konkurrenz.

3. Es werden "nationale Champions" z.B. mit Hilfe staatlicher Subventionierung herangezüchtet.
4. "Es werden Freihandelszonen gebildet, die, weil sie sich auf einen großen Binnenmarkt stützen können, auf die Verschärfung des Wettbewerbs mit Abschottung reagieren, oder die zumindest ein handelspolitisches Drohpotential darstellen." (Ebd.)

In der Praxis ist häufig eine Kombination aller vier Optionen anzutreffen, in den achtziger Jahren dürfte das Schwergewicht jedoch auf den Optionen zwei und drei gelegen haben. Einige Beispiele dafür:

- Der Halbleiter-Konflikt zwischen den USA und Japan,<sup>18</sup>
- der "Spaghetti-Krieg" zwischen den USA und der EG,
- das 1988 in Kraft getretene Handels- und Wettbewerbsgesetz der USA,
- Anstieg nicht-tarifärer-Handelshemmnisse,
- Zunahme von Agrar- und Industriesubventionen.

Einer Untersuchung des GATT zufolge haben protektionistische Praktiken Anfang der 90er Jahre weiter zugenommen: Anti-Dumping-Aktionen (gegenüber 1990 haben sie sich 1991 fast verdoppelt), die Erhebung von "Strafzöllen"<sup>19</sup> und 'Grauzonen'-Maßnahmen - wie etwa "freiwillige" Exportbeschränkungen - nahmen rapide zu.<sup>20</sup> Gleichzeitig sind insbesondere die Welthandelsmächte immer weniger bereit, sich dem GATT-Schiedsgericht zu unterwerfen.

Für die 90er Jahre ist zu erwarten, daß die oben angeführte vierte Option neben protektionistischen Maßnahmen für die staatliche Wirtschaftspolitik an Bedeutung gewinnen wird. "Die Vorteile, die man sich von Freihandelszonen verspricht, gründen sich einerseits auf die größere wirtschaftliche Macht, da man aufgrund eines großen Binnenmarktes größere Marktpotentiale ausschöpfen und Spezialisierungsvorteile stärker wahrnehmen kann. Andererseits sind große Blöcke eher als einzelne Länder dazu in der Lage, ihre wirtschaftlichen Interessen mit politischen Machtmitteln durchzusetzen, was unter anderem daraus folgt, daß der Zugang zu großen Blöcken einen besonders hohen Ertrag verspricht." (Brand 1993, 13) Staaten erhoffen sich einen Machtzuwachs im Verhältnis zu "Dritten", wenn sie in einen "Block" eingebunden sind. Diese Macht ist für die Handelspartner zur Durchsetzung ihrer wirtschaftlichen Interessen entscheidend, da das GATT nicht mehr in der Lage ist, multilateralen Freihandel zu garantieren. Auf der anderen Seite sind die führenden Industrienationen aber auch immer an offenen Märkten interessiert. Die globale Verflechtung von Handel und Produktion kann sich als sicherster Garant für den Erhalt einer relativ offenen Weltwirtschaft erweisen. Die Weltwirtschaftsordnung ist folglich durch einen dualen Prozeß von Protektionismus und Freihandel bzw. von Regionalismus und Multilateralismus gekennzeichnet.

---

18 Die USA schlossen mit Japan ein Abkommen, das den US-Chipproduzenten einen Anteil von 20 Prozent auf dem japanischen Markt einräumt. (manager magazin, 4/1993, 98)

19 Die EG hat 1993 z.B. rund 150 Verfahren gegen "Dumpingsünder" laufen, in den USA sind es noch mehr. (manager magazin, 4/1993, 98)

20 Die OECD berichtet, daß weltweit aktuell 289 solcher "freiwilliger" Selbstbeschränkungsabkommen angewendet werden. Die EG steht dabei mit 144 auf Platz eins der Protektionisthilfsliste, gefolgt von den USA mit 79. (Hanke, in: Die Zeit, 23.07.1993, 15)

### 2.3.2 Regionale Handelszusammenschlüsse als "second best" - Lösungen

Über die Auswirkungen regionaler Handelszusammenschlüsse auf das GATT-System gibt es eine lang andauernde Diskussion. Regionale Handelszusammenschlüsse (Regional Trading Arrangement = RTA) stellen aus der Sicht der GATT-Vertreter grundsätzlich eine Gefahr für das GATT dar, da sie dem Prinzip des multilateralen Freihandels zuwiderlaufen. Dennoch läßt der GATT-Vertrag von 1947 die Bildung von regionalen Handelszusammenschlüssen unter bestimmten Umständen zu. Der Art. XXIV billigt Handelszusammenschlüsse, die zwischen den Teilnehmern eines RTAs zu einer 100 prozentigen Reduktion der Zölle führen. Mit dieser Anforderung sollen Handelszusammenschlüsse unterbunden werden, die dem Freihandel entgegenwirken. Unter dieser Maßgabe sind dem GATT in der Zeit von 1947 bis 1990 nicht weniger als 80 regionale Zusammenschlüsse angemeldet worden. Vielfach wird indes von einem Mißbrauch des Art. XXIV gesprochen (Aho / Ostry 1990, 153), da nur wenige der vielen Handelszusammenschlüsse, die vom GATT anerkannt wurden, als "wohlfahrtssteigernd" angesehen werden und somit nur wenige den Freihandel in der Welt fördern. Bhagwati kritisiert, daß der Art. XXIV festgelegt wurde, bevor es eine umfassende Untersuchung über die Effekte von Handelszusammenschlüssen gab. 1950 legte Jacob Viner erstmals eine Theorie der Zollunionen vor ("The Customs Union Issue"). Er kritisiert den Art. XXIV, zumal Viner zufolge nicht unbedingt eine 100 prozentige Zolllsenkung erforderlich ist, um wohlfahrtssteigernde Effekte auszulösen. (Bhagwati 1991, 62f, 76)

Jacob Viner unterscheidet zwei Formen von RTAs, bei denen die Ländergruppen ihre jeweiligen Außenzölle behalten haben: a) "*trade-creating*": der Handel zwischen den Mitgliedern wird auf Kosten von ineffizienten Industrien in einem anderen Mitgliedsland gefördert. b) "*trade diverting*": der Handel wird auf Kosten von ineffizienten Industrien in Drittländern umgelenkt. (Viner 1950) "A free-trade area will make the world better off in the short term if (...) the amount of trade it creates exceeds the amount it diverts. An FTA would create trade when low tariffs (or other barriers) encourage one member to buy from another member goods that it would previously have made for itself. This is good: comparative advantage at work." (Bhagwati nach: The Economist, 27. Juni 1992, 79) **Aber:** "An FTA can also divert trade, if one member buys imports from another that it previously bought from a supplier outside the FTA. This is bad: comparative advantage denied." (Ebd.) Demnach kommt es zu handelsumlenkenden Effekten ("trade diverting effects"), wenn die beiden Exporteure bevor die Freihandelszone gebildet wurde dieselben Außenzölle hatten. Das Importland hat folglich den Exporteur alleine aufgrund von Preisen und Qualität ausgewählt. Nach dem Inkrafttreten des FTA hat das importierende Land aufgrund der niedrigeren Zölle den weniger effizienten Produzenten gewählt.

Aus diesem Grund stellen regionale Handelszusammenschlüsse im Vergleich zum multilateralen Handel in der liberalen Wirtschaftstheorie nur "second best"-Lösungen dar; absoluter Freihandel würde die Wohlfahrt eines Landes mehr steigern als die Mitgliedschaft in einer Zollunion. (Hyclak 1989, XIV) Die Wohlfahrtseffekte sind auch von den jeweiligen Bedingungen abhängig, d.h. RTAs können, müssen aber nicht wohlfahrtssteigernd wirken. Letztlich führen RTAs zu "managed trade" innerhalb einer kleinen Staatengruppe. Jedenfalls aber stehen sie im Gegensatz zu den zwei großen Alternativen der Handelspolitik: unilaterale (einseitige) Zolllsenkung oder, idealtypisch, Streben nach Freihandel durch multilaterale Verhandlungen im Rahmen des GATT. (Ebd.)

Die Freihandelspolitiken, die in der Regel im Rahmen von Freihandelszonen verfolgt werden, beinhalten Einschränkungen, Transitionsphasen und eine genaue Überwachung der Handelsbilanz. Diese Abkommen zielen darauf ab, die wirtschaftlichen Vorteile nur zwischen den Partnern zu ernten und gleichzeitig die politischen Kosten der Handelsliberalisierung so gering wie möglich zu halten; daher der Ausdruck: "managed free trade". (Hyclak 1989, XIV)

Um so überraschender erscheint es, wenn Freihandelstheoretiker RTAs im Allgemeinen dennoch begrüßen. Aus ihrer Sicht stellen sie ein geeignetes Mittel dar, weltweiten Freihandel zu schaffen. "If free trade is a good thing, more of it, even if confined to a specific area, must be good, too." (The Economist, 27. Juni 1992, 79) Die Interpretationen von RTAs sind gleichfalls vielfältig. Es hängt also tatsächlich stark vom "Charakter" und den Bedingungen der jeweiligen Freihandelszone ab, ob sie den "Protektionismus" fördert oder umgekehrt einen Beitrag auf dem Weg zum Ziel des weltweiten Freihandels leistet. Nach Richard Cooper können RTAs einen Zwischenschritt hin zum multilateralen Freihandel darstellen. Um diese Richtung zu stärken, müssen die Vorteile maximiert und gleichzeitig der Schaden, den sie dem multilateralen Handelssystem zufügen können, so klein wie möglich gehalten werden. "The key benefit of regional trading blocs is thus their use in easing the way back to a full-blow multilateral system." **Aber:** "(I)f trading blocs become too inward-focused and thus end up slowing overall world trade" they increase the possibility of a major breakdown in the multilateral trading system." (Cooper 1990, 30) Richard Cooper sieht regionale Handelsabkommen daher nur als zweitbesteste Lösung an. Die beste Lösung könne nur durch eine umfassend GATT-Reform erreicht werden. Da die Chancen für eine solche Reform jedoch gering seien, müsse weiterhin an der zweitbesten Lösung festgehalten werden. Das langfristige Ziel der Schaffung eines freieren multilateralen Handelssystems dürfe jedoch nicht aus den Augen verloren gehen.

Zwischen den verschiedenen Ausformungen regionaler Handelsabkommen bestehen z.T. große Unterschiede; ihre jeweiligen Handelseffekte sind nicht generalisierbar. So unterscheidet Woll (Wirtschaftslexikon 1991) fünf verschiedene Integrationsformen oder auch Integrationsstufen:

1. **Präferenzzone:** auf eingeführten Gütern aus Mitgliedsländern liegen geringere Zölle als aus Drittländern
2. **Freihandelszone:** "Kooperation zwischen Staaten, untereinander einen von Zoll und anderen Beschränkungen freien Handel zu treiben. Im Gegensatz zur Zollunion wendet jeder Staat im Handel mit nicht zur Freihandelszone gehörenden Ländern eigene Zollsätze an." (Beispiele: EFTA und NAFTA)
3. **Zollunion:** In einer Zollunion schließen sich Staaten zusammen, um den Handel untereinander zu liberalisieren und gegenüber Drittländern einen gemeinsamen Außenzoll festzusetzen (z.B. EWG).
4. **Gemeinsamer Markt:** Erweiterung der Zollunion und unbeschränkte Mobilität der Produktionsfaktoren; Wirtschaftsunion: Ausweitung des gemeinsamen Marktes um Harmonisierung der nationalen Wirtschaftspolitiken (z.B. EG bzw. EU);
5. **Vollständige ökonomische Integration:** die Harmonisierung der nationalen Wirtschaftspolitiken ist vollzogen und mit supranationalen und zu bindenden Entscheidungen befugten Behörden ausgestattet.

Unter den 80 RTAs, die dem GATT zwischen 1947 und 1990 gemeldet wurden, befinden sich eine Reihe von Präferenz- und Assoziationsabkommen. Präferenzabkommen beruhen nicht auf Gegenseitigkeit und streben in der Regel nur eine Senkung der Zölle, nicht aber deren Aufhebung an und richten sich nur an Entwicklungsländer, die sich außerhalb einer entsprechenden Region befinden. Assoziationsabkommen beruhen in der Regel auf Gegenseitigkeit. Die Assoziationsabkommen, z.B. der EG mit der EFTA, mit Israel, Malta, der Türkei, Andorra und Zypern, beruhen auf Gegenseitigkeit und stellen somit tatsächlich eine Ausdehnung der EG-Freizone dar. Zieht man die beiden oben genannten Formen regionaler Handelsabkommen ab, so bleiben noch 20 regionale Handelsabkommen übrig. (Lloyd 1992, 11)

### **Freihandelsabkommen der ersten Generation**

Die Europäische-Wirtschafts-Gemeinschaft (EWG) war 1958 das erste größere regionale Handelsabkommen, das vom GATT nach Maßgabe des Artikels XXIV gebilligt wurde. 1960 wurde die EFTA (European Free Trade Area) als Gegengewicht zur EWG gegründet. Weitere regionale Zusammenschlüsse folgten in den 60er Jahren: Die "Latin American Free Trade Area" (LAFTA) und der "Central American Common Market" traten 1960 in Kraft. 1965 wurde das Autoabkommen zwischen Kanada und den USA ("Canada-U.S. Automotive Agreement") verabschiedet und im selben Jahr gründeten Neuseeland und Australien sowie Großbritannien und Irland jeweils eine Freihandelszone. (Lloyd 1992, 11) Eine Reihe von Entwicklungsländern versuchten, dem Vorbild der EFTA zu folgen und strebten ebenfalls die Gründung einer Zollunion an. (Bhagwati 1991, 70)

Ende der 60er Jahre waren diese Versuche jedoch zum großen Teil gescheitert. Die Gründung einer NAFTA - North Atlantic Free Trade Area - oder einer PAFTA - Pacific Free Trade Area - wurde durch das mangelnde Interesse der USA blockiert. "Thus, while the world was indeed filled in the 1960s with proposals for NAFTA, PAFTA, LAFTA (the Latin American Free Trade Area), and ever more, until one could be forgiven for imagining that a veritable chemical revolution had broken out, regionalism had virtually died by the end of the decade, except for the original European Community and EFTA." (Ebd., 71) Die Hegemonialmacht USA bekundete in den 60er/70er Jahren kein Interesse an regionalen Handelszusammenschlüssen, sondern trat für einen weltweiten Freihandel im Rahmen des GATT ein. Ohne die Unterstützung der USA war es für die Staaten Lateinamerikas und des pazifischen Raums nicht möglich, eigenständige Handelszusammenschlüsse zu verwirklichen. Die EG hingegen wurde von den USA unterstützt, da sie im Rahmen des Systemgegensatzes ein wichtiges Bollwerk gegenüber dem Osten darstellte.

Stellten diese Handelsabkommen der ersten Generation keine Gefahr für das GATT dar, so ist es nun möglich, daß die Handelsabkommen der zweiten Generation (seit den 80er Jahren) aufgrund der bereits beschriebenen Krisenerscheinungen des Welthandelssystems, die multilaterale Freihandelsordnung unterhöhlen.

### **Freihandelsabkommen der zweiten Generation**

Für die zweite Hälfte der 80er Jahre und die frühen 90er Jahre kann von einem regelrechten "RTA-Boom" gesprochen werden. Schon 1983 beschlossen Australien und Neuseeland, ihre Integration zu vertiefen ("Closer Economic Relations Agreement"). Die Erweiterung und Vertiefung der EG-Integration in den 80er Jahre stellte den eigentlichen Auslöser für weitere Handelszusammenschlüsse dar. Nach dem Beitritt Großbritanniens und Dänemarks (1972) erweitert sich die EG 1981 mit der Aufnahme Griechenlands und

1986 mit der Aufnahme Portugals und Spaniens zum zweiten bzw. dritten Mal. Die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) mit dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes führte zur Vertiefung der Integration. Mit der angestrebten Vollendung des Binnenmarktes wurde die Jahreszahl 1993 weit über die Grenzen der EG hinaus zu einer magischen Zahl. Seit 1992 steht der Unionsvertrag - bzw. der Vertrag von Maastricht (Vgl. ALtvater/MAhnpf1933, 72ff)- im Mittelpunkt der Diskussionen. Im Zusammenhang mit den knappen Ergebnissen der Volksentscheide über die Annahme des Maastricht-Vertrags in Frankreich und Dänemark - Dänemark hatte in einem ersten Volksentscheid 1992 den Maastricht-Vertrag mehrheitlich abgelehnt - wurde die Schaffung der "Europäischen Union" in Frage gestellt. Kann diese Ablehnung als Ausdruck einer "Legitimitätskrise" (Vgl. Deppe / Felder 1993) gewertet werden, so ist dennoch nicht davon auszugehen, daß der Grundbestand der Integration in Frage steht.

Die EG unterzeichnete im Mai 1992 mit sechs der sieben EFTA-Staaten<sup>21</sup> ein Abkommen zur Schaffung eines europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Ende der 80er Jahre vereinbarte die US-amerikanische Regierung unter Reagan ein Freihandelsabkommen mit Kanada (CUSTA), das am 1.1.1989 in Kraft trat. Hierin manifestiert sich ein grundsätzlicher Wandel in der US-amerikanischen Außenpolitik, da die USA es bis zu diesem Zeitpunkt abgelehnt hatten, sich in Handelszusammenschlüsse einzubinden. Noch deutlicher wird diese Tendenz mit der Gründung einer nordamerikanischen Freihandelszone, die sowohl Kanada als auch Mexiko einschließt. In Lateinamerika wurden 1991 zwei Abkommen unterzeichnet, die mehr Handelsliberalisierung anstreben als vorherige Abkommen: "Mercosur" zwischen Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay und der "Act of Caracas", der eine neue Freihandelszone zwischen den Andenstaaten Bolivien, Ecuador, Peru und Venezuela schafft. Die Gründung eines weiteren Freihandelsabkommens zwischen lateinamerikanischen Staaten wurde im April 1993 beschlossen: Die Präsidenten von Nicaragua, Honduras, Guatemala und El Salvador streben einen gemeinsamen Wirtschaftszusammenschluß "Centroamerica-4" an, um die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit ihrer Staaten zu verstärken. (FR, 24.04.1993, 2) Der südostasiatische Staatenverbund (ASEAN) zwischen Indonesien, Thailand, Philippinen, Malaysia, Singapur und Brunei Darussalam hat am 1. Januar 1993 mit dem allerdings zögerlichen Bau seiner eigenen Freihandelszone AFTA begonnen. Im "Schneckentempo" soll das Freihandelsgebiet bis 2007 heranwachsen. Es ist geplant, die Zölle nur für 15 Warengruppen zu senken. (VWD - Europa, 28.12.1992, 11) AFTA ist in der 25jährigen Asean-Geschichte das erste Projekt zur Wirtschaftsintegration in Südostasien. Langfristig streben weitere Staaten (Vietnam, Laos, Kambodscha und auch Birma) die Mitgliedschaft im ASEAN-Verbund an. Dieser Zusammenschluß soll die südostasiatischen Staaten gegenüber der japanischen Dominanz im asiatisch-pazifischen Raum stärken. Auch in Osteuropa gibt es Bestrebungen zur Bildung von Freihandelszonen. Im November 1992 haben Vertreter von Ungarn, der CSFR und Polen Verhandlungen über eine Freihandelszone, die sogenannte "Visegrader Troika", aufgenommen. (VWD - Europa, 3.11.1992, 1) Die Türkei strebt eine engere wirtschaftliche Kooperation mit seinen Nachbarn im Schwarzmeerraum - eine sogenannte Schwarzmeerzone - an.

Diese zweite Generation von RTAs stellte insofern eine größere Gefahr für das GATT dar, als die USA sich erstmals selber in ein RTA einbinden und sich aktiver als bisher von

---

21 Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Österreich, Schweden. Die Schweiz hatte in einer Volksabstimmung im Dezember 1992 entschieden, sich nicht an einem EWR zu beteiligen.

der Maxime des multilateralen Freihandels abwenden und vermehrt protektionistische Maßnahmen zum Schutze des eigenen Standortes anwenden. NAFTA muß in diesem Zusammenhang als ein Versuch des (alten) Hegemons USA gewertet werden, seine Position in der Weltwirtschaft neu zu definieren.

### 3 Entstehungshintergrund des NAFTA: Entwicklung der Handelspolitiken und der Handelsbeziehungen

Der eigentliche Anstoß für die Schaffung einer nordamerikanischen Freihandelszone ging vom mexikanischen Präsidenten Carlos Salinas de Gortari aus. Im August 1990 schlug Salinas formell vor, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen den USA und Mexiko zu führen. Ein halbes Jahr später gesellte sich der kanadische Präsident Mulroney dazu: im Februar 1991 erklärten die drei Präsidenten ihre Absicht, trilaterale Verhandlungen zur Schaffung einer Freihandelszone zu führen. Die Verhandlungen wurden im Juni 1991 von den Handelsministern offiziell eröffnet und schon ein gutes Jahr später, im August 1992, für beendet erklärt. (CRS 1991, 4)

#### 3.1 Charakteristik der nordamerikanischen Region

Das Freihandelsabkommen bildet die Grundlage für die Schaffung der weltweit größten Freihandelszone, vom Yukon (Kanada) bis zum Yucatán (Mexiko). Sie soll einen Wirtschaftsraum schaffen, der, - wie Präsident Bush verkündete, - für Süderweiterungen offen ist. (Göll 1992, 851) Es entsteht in Nordamerika eine Freihandelszone, die den beiden anderen sogenannten "Wirtschaftsblöcken" Europa und Fernost<sup>22</sup> sowohl in bezug auf die Bevölkerungszahl als auch das Bruttosozialprodukt gleichkommt.

*Tabelle 1: Die Region im Vergleich*

	Nordamerika	EWR	Fernost
Fläche in Millionen km <sup>2</sup>	21,7	3,7	
Bevölkerung in Millionen	368	378	529
BSP in Milliarden DM	11.037	12.139	7.296
Pro-Kopf Einkommen (durchschnittlich) in DM	30.016	32.114	
Wirtschaftswachstum (1992-1995)	9%	7,9%	

Quelle: Wirtschaftswoche, 24.12.1992, 9

22 Unter "Fernost" werden die folgenden Länder gefaßt: Japan, Südkorea, Taiwan, Indonesien, Thailand, Hong Kong, Malaysia, Philippinen und Singapur.

*Tabelle 2: Drei ungleiche Partner*

	USA	Kanada	Mexiko
Bevölkerung (1990) in Millionen	250	86	27
Bruttosozialprodukt in US\$	4.863.674	373.690	151.870
Pro-Kopf-Einkommen (durchschnittlich) in US\$			
1988	19.840	16.760	1.820
1990	21.790	20.470	2.490
Stundenlohn (1991) (durchschnittlich) in US\$	15	16	2
Exportvolumen in Mrd. US\$ (1991)	422	128	27
Importvolumen in Mrd. US\$ (1991)	487	120	38

Zusammenstellung nach: Fischer Weltalmanach 1992, Deutsche Bank 1992, Dresdener Bank 1992, Infopress Centroamericana 1992

NAFTA zeichnet sich insbesondere dadurch aus, daß sich erstmals in der Geschichte eines der höchst entwickeltesten Industrieländer mit einem Entwicklungsland zu einer Freihandelszone zusammenschließt. Die USA dominieren die Freihandelszone jedoch nicht nur durch ihre ökonomische und militärische Macht, sondern auch aufgrund ihrer Größe. In den USA leben doppelt so viele Menschen, wie in Kanada und Mexiko zusammengerchnet (250 Millionen). Besonders deutlich werden die Unterschiede bei einem Vergleich des Bruttosozialproduktes (BSP) und des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens (PKE). Das durchschnittliche PKE in Mexiko belief sich 1988 nicht einmal auf ein Zehntel des US-amerikanischen. 1990 hat sich diese Relation leicht zu Gunsten von Mexiko verbessert. Mexiko muß der Kategorie der armen Länder - nicht aber der ärmsten - zugeordnet werden. Nigeria z.B. wies 1989 ein durchschnittliches PKE von nur 250 US-\$ auf. (Harrod 1992, 16) 1988 überstieg das Bruttosozialprodukt der USA das mexikanische BSP um mehr als das Dreißigfache, 1990 hatte sich diese Relation etwas verbessert: nicht zuletzt aufgrund der starken Abwertung des Dollars überstieg das BSP der USA das mexikanische 1990 um das 25zig-fache (Mexiko: 214.500, USA: 5.445.825 Millionen US-\$). (Fischer-Weltalmanach 1992)

### **Handelsverflechtungen**

Während Kanada und Mexiko in großem Maße von den USA als Handelspartner abhängig sind, ist der US-amerikanische Handel auf eine Reihe von Herkunft- und Zielländer verteilt. 67 Prozent aller mexikanischen Importe stammen aus den USA und 66 Prozent aller Exporte gehen in die USA. Kanada, das auf die USA als einzigen direkten Nachbarn angewiesen ist, importiert 70 Prozent aller Einfuhren aus den USA und entsendet sogar 75 Prozent aller Exporte dorthin. Kanada ist auch für die USA einer der wichtigsten Handelspartner: Das Land steht mit 22 Prozent auf Platz eins der Zielländer US-amerikanischer Exporte, gefolgt von Japan mit 12 Prozent. Auf der Liste der Herkunftsländer steht Japan mit 20 Prozent an erster Stelle, dicht gefolgt von Kanada mit 19 Prozent. Mexiko liegt mit 6 Prozent immerhin auf Platz drei sowohl der Import- als auch der Exportländer. (Fischer-Weltalmanach 1991) Knapp die Hälfte des gesamten Handels zwischen Mexiko und den USA ist dabei "intra-Konzernhandel" der US-amerikanischen Unternehmen in Mexiko. (AFL-CIO Task Force on Trade, #17, 1992)

*Tabelle 3: Handel der USA mit Kanada, Mexiko, der EG, Japan und der Welt insgesamt (1988)*

	Exporte	Importe	Handelsbilanz
Kanada	68,7	80,0	-12,2
Mexiko	20,6	23,6	-2,6
EG	74,7	84,9	-10,3
Japan	37,4	89,8	-52,4
Welt insgesamt	320,4	441,3	-120,9

Zusammenstellung nach: Czempiel 1992, 180

### **3.2 Ziele und Interessen der drei Staaten an der Verwirklichung einer nord-amerikanischen Freihandelszone**

Primäres Ziel des NAFTA sei "die Verbesserung der Konkurrenzsituation insbesondere gegenüber Japan und der EG". (Göll 1992, 851) Eine differenzierte Analyse deckt jedoch eine Vielzahl von Interessen auf, die die Schaffung dieser Freihandelszone forcieren. Dabei sind für das Abkommen einerseits weltmarktinduzierte Veränderungen verantwortlich, andererseits spielen auch die unterschiedlichen national-spezifischen Interessen eine bedeutende Rolle. Sie sollen im folgenden knapp ausgeführt werden.

**1. Die (modifizierte) Freihandelsideologie:** Das Freihandelsabkommen spiegelt die in den USA immer noch dominierende Ideologie des Freihandels wider. Der regionale Handelszusammenschluß NAFTA bildet dabei aus der Perspektive der Freihandelsbefürworter nur eine "second best" Lösung verglichen mit dem globalen Freihandel, dessen Verwirklichung in den letzten Jahren jedoch immer unwahrscheinlicher geworden ist. Auch in der mexikanischen Regierung dominiert seit Beginn der 80er Jahre die Orientierung an der Freihandelsideologie. Das Abkommen bekräftigt die mexikanische Entwicklungsstrategie der Exportorientierung. Es wird aber vor allem als Mittel zum Aufstieg in den Kreis der kapitalistischen Industrienationen betrachtet. Angestrebtes Ziel der Regierung ist es, durch den Schulterschuß mit den USA "Mitglied" der "ersten Welt" zu werden.

**2. Wettbewerbsfähigkeit:** NAFTA kann als US-amerikanische Strategie zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der USA bzw. des nordamerikanischen Kontinents gewertet werden. Die "home-base" USA soll durch einen vergrößerten Wirtschaftsraum verbessert werden. Damit einher geht die Restrukturierung der Arbeitsteilung und der Arbeitsbeziehungen auf dem nordamerikanischen Kontinent. NAFTA soll somit für eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber regionalen Zusammenschlüssen (bzw. "Blockbildungen") in Europa und auch im Verhältnis zur voranschreitenden wirtschaftlichen Integration Japans und Südostasiens sorgen.

**3. Politische Kontrolle:** NAFTA eröffnet der US-amerikanischen Regierung die Möglichkeit, eine stärkere Kontrolle über die Politik ihrer Nachbarländer auszuüben. Mexiko soll durch diesen internationalen Vertrag dazu verpflichtet werden, die bereits eingeleiteten ökonomischen Reformen auch in Zukunft weiterzuführen. Kanada wird durch das Abkommen enger an die US-amerikanische Ökonomie gebunden und unterliegt somit einem höheren Anpassungsdruck. Beide Partnerländer werden durch das Freihandelsabkommen aufgrund eines erhöhten Wettbewerbsdrucks noch stärker als bisher gezwungen, der US-amerikanischen Deregulierungsstrategie zu folgen.

**4. Marktzugänge und Investitionsanreize:** Die Regierungen Kanadas und Mexikos sehen in dem Freihandelsabkommen die Chance, einen garantierten Zugang zum US-amerikanischen Markt zu erhalten. Insbesondere Mexiko rechnet damit, ausländischem Kapital genügend, in internationalem Recht festgeschriebene und somit langfristig garantierte Investitionsanreize zu bieten, indem der Zugang zum US-amerikanischen Markt mit der Bereitstellung billiger Arbeitskraft kombiniert wird. Für die USA dient Mexiko als Brücke zu den lateinamerikanischen Staaten. Großes Interesse haben die USA darüber hinaus an den Erdölvorkommen Mexikos und Kanadas: NAFTA soll zur Sicherung der Energiequellen beitragen.

Im Folgenden werden nun die jeweiligen Interessen der drei Staaten und die Entwicklungen ihrer Handelspolitiken und Handelsbeziehungen im Einzelnen dargelegt.

### **3.3 Kanadas Annäherung an die USA**

Als direkter Vorläufer des nordamerikanischen Freihandelsabkommens gilt das CUSTA (Canada - USA Free Trade Agreement)<sup>23</sup>, das am 1. Januar 1989 in Kraft getreten ist. CUSTA stellt das erste umfassende (sektorübergreifende) Freihandelsabkommen auf dem nordamerikanischen Kontinent dar.<sup>24</sup> (Morici 1990, 12ff.)

Bilaterale Vereinbarungen zwischen den USA und Kanada haben eine lange Tradition: Bereits im 19. Jahrhundert war der Handel zwischen den beiden Ländern über einen Zeitraum von 12 Jahren (1854 - 1866) nahezu zollfrei. Trotz vielfacher Bemühungen kam es in der darauf folgenden Zeit zunächst nicht zu weiteren Vereinbarungen. Erst im Zuge des raschen wirtschaftlichen Aufschwungs in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde erneut auf Handelsvereinbarungen mit den USA zurückgegriffen. 1965 schlossen die USA und Kanada den sogenannten "Autopakt" ab, der als eigentlicher Grundstein für die Schaffung weiterer bilateraler Handelsabkommen anzusehen ist. (Schott / Hufbauer 1992, 3 und 91) Der "Autopakt" legte fest, daß 95 Prozent des bilateralen Automobilhandels, basierend auf den im Vertrag festgelegten Ursprungsregeln, zollfrei sind. Im CUSTA wurde daraufhin vereinbart, bis 1998 alle tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse abzubauen.

Kanada war einerseits daran interessiert, den Zugang zum US-amerikanischen Markt für kanadische Produkte zu sichern, andererseits wurde die Dominanz der USA in vielen Bereichen der kanadischen Politik und Wirtschaft gefürchtet. Ursache für diese Dominanz war die weitgehende Öffnung der kanadischen Grenzen für US-amerikanische Investoren und die geringe Regulierung der Marktprozesse von Seiten der kanadischen Regierung in der Phase raschen wirtschaftlichen Wachstums in den 50er und 60er Jahren. Erst in den 70er und 80er Jahren ging die kanadische Regierung unter Trudeau (1976 - 1984) dazu über, sich stärker abzuschotten und die heimische Industrie durch aktive industriepolitische Maßnahmen zu fördern. Sie verfolgte damit in erster Linie das Ziel, die US-amerikanische Dominanz zu reduzieren. Der Anteil US-amerikanisch kontrollierter Unternehmen sank in diesem Zeitraum drastisch. Der Anteil US-amerikanischer Produkte am Handel blieb jedoch unverändert hoch, so daß die Zukunft der kanadischen Wirtschaft

---

23 Siehe Kapitel 6.3 dieser Arbeit

24 Das erste Freihandelsabkommen, in das sich die USA einbinden, ist jedoch das Abkommen zwischen den USA und Israel (1985), siehe dazu: Rosen 1989

eng mit den USA, deren ökonomischer Entwicklung und deren Politik verbunden blieb. (Morici 1990, 14)

Kanada fürchtete seinerseits, den Zugang zum US-Markt zu verlieren. Das große Handelsbilanzdefizit der USA mit Kanada (überwiegend aufgrund von Primärgüterexporten) veranlaßte die USA, protektionistische Maßnahmen einzuleiten. Sorge bereitete z.B. der freie Zugang von kanadischen Eisenerzen und forstwirtschaftlichen Produkten. Für die kanadische Wirtschaft, die stark vom Primärgüterexport abhängig ist, resultiert daraus die Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit im verarbeitenden Gewerbe zu erhöhen. Die Senkung der tarifären Handelshemmnisse durch GATT-Vereinbarungen erleichterte zwar den Export kanadischer Produkte in die USA, dennoch stellten sich der Restrukturierung der kanadischen Industrie Hindernisse in Form von nicht-tarifären Handelshemmnissen und einer ständigen Furcht vor neuen Handelsschranken (wie z.B. die Festlegung von Importkontingenten) in den Weg.

Vor diesem Hintergrund wurden Mitte der 80er Jahre, nach einer zwanzigjährigen Unterbrechung, erneut Verhandlungen über ein bilaterales Abkommen aufgenommen, die dieses Mal zu einem umfassenden Freihandelsabkommen (CUSTA) führten. Die Ziele, die die Regierung Mulroney damit verfolgte, lassen sich wie folgt zusammenfassen: (Ebd.)

1. Der kanadische Zugang zum US-amerikanischen Markt sollte gesichert werden, indem die Wirkung der US-amerikanischen Handelsgesetze (Näheres siehe Kapitel 3.5) limitiert würde. Kanada verlangte, von US-amerikanischen "Schutzmaßnahmen" gegenüber Importen aus Drittländern ausgenommen zu werden.
2. Durch den Abbau oder auch die Abschaffung von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen sollte der Marktzugang für kanadische Waren erleichtert werden.
3. Ein Konfliktlösungsmechanismus sollte eingerichtet werden, um die Vereinbarungen gegebenenfalls zu erzwingen.
4. Die Verfügungsgewalt über kulturelle Industrien und über ausländische Investitionen in einigen sensiblen Sektoren sollte erhalten bleiben.

CUSTA wurde trotz massiver Kritik von Seiten der Opposition (insbesondere der New Democratic Party = NDP), den Gewerkschaften und sonstigen Interessensvertretungen verabschiedet. Wenigstens zwei Drittel der KanadierInnen stehen dem CUSTA skeptisch bis ablehnend gegenüber. Bislang gibt es keine Anzeichen, daß die Einbeziehung Mexikos einen Wandel in der öffentlichen Meinung bewirken könnte. (Handelsblatt, 14./15.8.1992, 8)

Die Beweggründe der kanadischen Regierung, sich an einem trilateralen Abkommen zu beteiligen, sind eher defensiver Natur. Es geht vor allem darum, die Aushöhlung der im CUSTA getroffenen Vereinbarungen zu verhindern. Kanadische "Errungenschaften" wie der Automobil- und Energiehandel sollen gesichert und die kanadischen Kulturindustrien geschützt werden. Darüber hinaus spielt der verbesserte Zugang zum mexikanischen Markt - ähnlich wie bei der US-amerikanischen Konkurrenz -, ebenfalls eine, wenn auch nur untergeordnete Rolle. Kanadische Banken sollen verstärkt in Mexiko investieren. Ebenso soll der Agrarhandel ausgedehnt werden. (Schott / Hufbauer 1992, 20f)

### 3.4 Das mexikanische "Modernisierungsprojekt"

Kaum war das Freihandelsabkommen zwischen den USA und Kanada in Kraft getreten, zeigte auch die mexikanische Regierung ihr Interesse an Verhandlungen über ein bilaterales Abkommen mit den USA. Präsident de la Madrid (1982 - 1988) und sein Wirtschaftsminister Carlos Salinas de Gortari (seit 1988 Präsident) hatten das Land - gemäß den Auflagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) - auf einen ökonomischen Modernisierungskurs gedrängt, der die Option auf ein bilaterales Freihandelsabkommen mit den USA erst ermöglicht hatte. Aber auch die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Mexiko können auf ältere Erfahrungen zurückgreifen, wie sich anhand des Maquiladora-Programms (Exportproduktionszone)<sup>25</sup> von 1965 zeigt. Von der Funktion her lassen sich Parallelen zwischen dem "Autopakt" (zwischen den USA und Kanada) und dem Maquiladora-Programm ziehen, da beide zu einer engeren Handelsverflechtung mit den USA führten. Schott und Hufbauer bezeichnen beide Abkommen als die eigentlichen Vorläufer zum NAFTA: "(B)oth allowed duty-free imports of components as an incentive for national production, and both served as foundation stones for wider free trade arrangements." (Schott / Hufbauer 1992, 91)

Das Maquiladora-Programm zielte darauf ab, in der mexikanischen Grenzregion zu den USA, ausländische Investitionen anzulocken. Die Maquiladoras sind Produktionsstätten, in denen importierte Komponenten weiterverarbeitet werden, um am Ende wieder exportiert zu werden. Der große "Vorteil" der Maquiladoras verglichen mit anderen Industrien besteht in der Zollfreiheit, die für fast alle Produkte gewährt wird.

Das Maquiladora-Programm stellte im protektionistischen Mexiko der 60er Jahre eine große Ausnahme dar, denn bis 1982 hatte sich das Land ansonsten vor Importen aus dem Ausland weitgehend abgeschottet (mit Ausnahme von Kapitalgüter- und auch Automobilimporten). Die Industrieproduktion war auf Importsubstitution ausgerichtet und die Grenzen waren für ausländische Investitionen zum größten Teil verschlossen. Mitte der 80er Jahre leitete die de la Madrid Regierung aufgrund der wirtschaftlichen Krise einen Strategiewechsel von der Importsubstitutionspolitik zur Exportorientierung ein.

Die Ursachen für die Wirtschaftskrise, so eine weit verbreitete Auffassung, sind bereits in der verfehlten Agrarpolitik der mexikanischen Regierungen zu suchen. In den 70er Jahren waren 40% der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt. Sie trugen jedoch nur zu 9% zum Bruttoinlandsprodukt bei. Über die Hälfte aller Agrarbetriebe waren subsistenzwirtschaftlich betriebene Minifundien.<sup>26</sup> Die landwirtschaftliche Produktion blieb hinter dem raschen Bevölkerungswachstum zurück, so daß Mexiko mehr und mehr auf den Import von Grundnahrungsmitteln angewiesen war. (Lexikon Dritte Welt 1993, 474) Seit 1989 ist die Handelsbilanz für Grundnahrungsmittel negativ. Nicht zuletzt der Ölpreisverfall zu Beginn der 80er Jahre stürzte das Land, dessen Hauptfinanzquelle die Einnahmen aus Erdölexporten darstellte, in die Krise. Die Außenschulden stiegen bis 1981 auf 78 Prozent des Bruttoinlandsprodukts an (1982 lagen die Außenschulden bei

---

<sup>25</sup> Siehe Kapitel 6.2 dieser Arbeit

<sup>26</sup> Neoliberale Ökonomen geben heute der Landreform von 1917 die Schuld an der mangelhaften Wettbewerbsfähigkeit der mexikanischen Landwirtschaft. In Art. 27 der mexikanischen Verfassung von 1917 wurde jeder Gruppe von Bauern das Recht auf Land zugesprochen ("ejido"). Zu diesem Zweck wurden Großgrundbesitzer enteignet. Diese ejidos durften bis zur Reform des Gesetzes von 1991 weder verkauft, vermietet noch verpachtet werden. (Economist, 13.02.1993, Survey, 10)

2.100 Mrd. US\$); in Folge der Weltwirtschaftskrise wurde Mexiko zahlungsunfähig. Die Inflationsrate lag 1982 bei ca. 100%.

Der IWF drängte die mexikanische Regierung zu einer radikalen Umorientierung der Wirtschaftspolitik. (Optenhögel u.a. 1992, 826) Exportorientierung auf Freihandelsbasis galt seit den 80er Jahren in vielen Entwicklungsländern (insbesondere in den "Newly Industrializing Countries") als neue Entwicklungsstrategie im Gegensatz zu der bisher üblichen Strategie der Importsubstitution (Autarkie, Abkopplung). Eine allgemeine Rahmenbedingung für diesen Strategiewechsel bildete unter anderem auch die "Renaissance der Neoklassik in der Wirtschaftspolitik schlechthin, die auch auf die Entwicklungstheorie durchgeschlagen ist". (Menzel 1992, 171f) Seit Mitte der 80er Jahre wurde die Politik des Importsubstitutionsprotektionismus und des globalen Interventionismus im Sinne des Brandt-Berichts<sup>27</sup> von Seiten der neoliberalen Theoretiker vehement attackiert. "An Stelle der staatlichen Intervention im nationalen wie im internationalen Rahmen wird jetzt, in der Bundesrepublik insbesondere von Seiten der 'Kieler Schule', eine Deregulierungsstrategie empfohlen und, wie im Zeitraum von 1880 bis 1930, auf die Wirksamkeit der indirekten Steuerung durch den Weltmarkt vertraut." (Ebd.) Die exportorientierte Industrialisierung und Integration in den kapitalistischen Weltmarkt gilt spätestens seit den 90er Jahren - den Theoretikern des Neoliberalismus zufolge - als die einzige Entwicklungsmöglichkeit der Peripherie: "Freihandel und die totale Öffnung der Binnenmärkte, ein 'minimalistischer Staat', Währungsabwertungen zusammen mit restriktiven monetären und Haushaltsmaßnahmen - das sind die wesentlichen Ziele der heutigen neoliberalen Projekte." (Dussel Peters 1993, 129) So scheint Freihandel "das Zauberwort" zu sein, "...das heute in ganz Lateinamerika herumgeistert und den meisten Regierungen als Verheißung des Ausweges aus der Krise und des allgemeinen Wirtschaftsaufschwungs erscheint".(Leonhard 1991, 9)

Mexiko hat sich unter Anleitung von Carlos Salinas de Gortari<sup>28</sup>, der radikale Reformen zur Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaftsstruktur durchsetzte, als einer der gelehrigsten Schüler der neoliberalen Schule ausgezeichnet: "President Carlos Salinas de Gortari has moved boldly and skillfully to liberalize Mexico's statist, inefficient economy and integrate it with the United States economy." (Grayson 1991, 109) Infolge der Liberalisierungsmaßnahmen der mexikanischen Präsidenten seit de la Madrid wurde eines der protektionistischsten Länder der Welt innerhalb weniger Jahre in eines der offensten Systeme umgewandelt. (USITC, 1991, 1-1) Das neoliberale Wirtschaftsmodell Mexikos, das 1982 in moderater Form eingeleitet wurde, jedoch seit 1985 radikalere Züge angenommen hat, läßt sich wie folgt zusammenfassen:

**1. Einseitige Handelsliberalisierung:** 1985 wurde damit begonnen, Importquoten und Mengenbeschränkungen, die trotz hoher Zölle als das restriktivste Element zur Limitierung des Imports galten, für einen Großteil der Produkte aufzuheben. Der Anteil der genehmigungspflichtigen Importe sank von 83% (1983) auf 31% (1986). (Dussel Peters

---

<sup>27</sup> Die Nord-Süd-Kommission unter Vorsitz von Willy Brandt legte im März 1980 ihren Bericht "Das Überleben sichern" vor, indem sie zahlreiche Vorschläge zur Lösung der als dramatisch dargestellten internationalen sozialen Lage unterbreitete. Im Kern wurde eine massive Steigerung des Transfers von Ressourcen in die Entwicklungsländer gefordert und die Schaffung eines neuen 'Weltentwicklungsfonds' vorgeschlagen. (Nohlen, Lexikon Dritte Welt 1993, 109f)

<sup>28</sup> Der Harvard Absolvent Salinas de Gortari, Mexikos jetziger Präsident (1988 - voraussichtlich 1994) und Architekt der neoliberalen Maßnahmen als Wirtschaftsminister unter de la Madrid (1982 - 1988), gilt als einer der wichtigsten Verfechter des Neoliberalismus in Lateinamerika. (Dussel Peters 1993, 135)

1993, 140) Seit März 1986 wurden stufenweise die Importzölle abgebaut. Der Zollhöchstsatz von 100 Prozent, der zu Beginn des Jahres bereits auf 50 Prozent gesenkt worden war, sollte bis 1988 auf 30 Prozent reduziert werden. (Teen Kate 1992, 520) Die Konditionen des Technologietransfers und des Gebrauchs von Patenten, Warenzeichen und Urheberrechten wurde 1987 verbessert. Technologieimporte sind dadurch uneingeschränkt möglich, allerdings lizenzpflichtig.

**2. Investitionserleichterungen:** Die "Verordnung zum Gesetz" von 1989 durchbrach die bisherigen strengen Investitionsbeschränkungen und erleichterte ausländischen Investoren den Zugang zum mexikanischen Markt. Die Mehrzahl der Wirtschaftssektoren wurden durch diese "Verordnung" für 100-prozentige Übernahmen durch ausländische Investoren freigegeben. Zusätzlich werden aber ausdrücklich Industrie- und Wirtschaftszweige aufgeführt, in denen die Beteiligung von Ausländern am Kapital mexikanischer Gesellschaften beschränkt<sup>29</sup> oder ausgeschlossen<sup>30</sup> bleibt. (Nachrichten für Außenhandel, 29.8.1991)<sup>31</sup>

**3. Bekenntnis zum Freihandel:** Deutlichster Ausdruck für das mexikanische Bekenntnis zum Freihandel ist der GATT-Beitritt vom März 1986. Auch wenn die Verpflichtungen durch das GATT nicht über die bereits getroffenen Liberalisierungsmaßnahmen im Rahmen des Anpassungsprogramms hinausgehen, so wird mit dem Beitritt der Wille der Regierung bekräftigt, die eingeleiteten Reformen bis zum Ende durchzuführen. Mexiko paßte im Zuge des GATT-Beitritts seine Handelsgesetze an US-amerikanische und kanadische Standards an: Es wurden Subventions- und Zollrückvergütungsgesetze verabschiedet, ähnlich denen, die in Kanada und den USA Anwendung finden. (Morici 1991, 37) "(...) When Mexico signed the GATT dumping code, unlike most other GATT members, it gave the code treaty status. This gives the code equal standing with domestic law in the Mexican legal system and sets an interesting precedent for future U.S./Canada-Mexico agreements regarding politically sensitive issues such as investment." (Ebd.)

**4. Rücknahme des Staates:** Die Privatisierung weiter Teile des staatlichen Sektors nach 1982 schränkte die wirtschaftliche Rolle des Staates stark ein.<sup>32</sup> 1990 waren von 1.155 staatlichen Unternehmen, den sogenannten "paraestatales", bereits 845 privatisiert worden. Der Staat hatte sich zwischen 1983 und 1987 aus 15 Wirtschaftsbranchen zurückgezogen. Staatliche Monopolstellungen wurden vielfach durch Privatisierungen bzw. Teilprivatisierungen aufgegeben: die Flugunternehmen Aeromexico und Mexicana de

---

<sup>29</sup> So ist z.B. in den folgenden Sektoren nur eine "beschränkte Beteiligung" möglich: Fischerei, Gewinnung oder Nutzung bestimmter Mineralien, Herstellung von Sprengstoffen, Feuerwerkskörpern, Feuerwaffen und Patronen, sowie der Fernmeldedienst außer dem Telegrafendienst, die Verarbeitung von petrochemischen Stoffen und die Herstellung von Automobilteilen. (Nachrichten für Außenhandel, 29.8.1991)

<sup>30</sup> In folgenden Bereichen ist die Beteiligung gänzlich ausgeschlossen: a) für Mexikanern vorbehaltene Tätigkeiten, wie: Glas- und Personentransporte im Bereich der Städte und Vorstädte, Seetransporte im Küstenbereich und Schlepperdienste im Hochsee- und Küstenbereich, sowie die Verwaltung von Hochsee-, Binnensee- und Flußhäfen; b) dem Staat reservierte Sektoren, wie: Gewinnung von Erdöl, petrochemischen Grundstoffen und Erdgas, sowie das Raffinieren von Erdöl, Behandlung von Uran und veredelten, nuklearen Brennstoffen, Geldprägung, die Erzeugung von Strom, Eisenbahntransporte, Telegrafen, sowie die Gewinnung und/oder Nutzung von Uran und radioaktiven Mineralien. (Nachrichten für Außenhandel, 29.8.1991)

<sup>31</sup> Vgl. auch: Schott / Hufbauer 1992, 75ff und USITC-Publication, Januar 1993, 1-8.

<sup>32</sup> Zwischen 1970 und 1982 waren öffentliche Investitionen zur Ankurbelung der Wirtschaft ausgeweitet worden. In diesem Zeitraum stieg die Zahl der parastaatlichen Unternehmen von 471 auf 1155 an. 1982 wurden auch die Geschäftsbanken verstaatlicht.

Aviación, Zuckerfabriken, Bergbauunternehmen, die Telefongesellschaft TELMEX, sowie die Stahlindustrie. Die Banken, die erst 1982 verstaatlicht worden waren, wurden 1991 wieder re-privatisiert. Es ist geplant, in den nächsten Jahren alle staatlichen Unternehmen mit Ausnahme der Ölindustrie (PEMEX)<sup>33</sup> und des Elektrizitätswerkes (CFE) zu verkaufen. (Dussel Peters 1993, 142) Die Einkünfte aus diesen Verkäufen - 1990 beliefen sich die Einnahmen auf 4 Mrd. US\$ und für 1991 auf ca. 16 Mrd. US\$ - wurden in einen Sonderfonds einbezahlt, um die Außenschulden zu reduzieren. (Bundesstelle für Außeninformation 1992, 11)

**5. Selektiver Schutz bestimmter Industriezweige:** Parallel zu den Liberalisierungsmaßnahmen wurden selektiv Industriezweige geschützt. Teile des Landwirtschafts-, Automobil-, Microcomputer- und Pharmasektors, in denen transnationale Unternehmen die größten Produzenten und Exporteure sind, wurden von der allgemeinen Investitions- und Handelsliberalisierung ausgenommen und durch Entwicklungs- und Investitionsprogramme gefördert. (Dussel Peters 1993, 135)

**6. Restriktive Lohnpolitik:** Die mexikanische Regierung ging eine quasi "(Selbst)verpflichtung" ein, die "historischen komparativen Kostenvorteile" - die billige Arbeitskraft und eine günstige Energieversorgung - , wie Salinas selber sagt, zu garantieren. Die Löhne wurden eingefroren - 1990 waren sie im Vergleich zu 1980 um mehr als die Hälfte gesunken - , während andererseits die Preise für Grundnahrungsmittel z.T. um das Doppelte anstiegen. (Ebd., 142) Ein wichtiger Aspekt des neoliberalen Modernisierungsprojekts bestand darin, die traditionellen korporatistischen Strukturen zu durchbrechen. Insbesondere sollte die Macht der Gewerkschaften beschnitten werden, da sie als eine der wenigen organisierten Strukturen für das neoliberale Projekt eine potentielle Gefahr darstellen. (Beck / Braig 1991, 224) Regierung und Arbeitgeber kündigten das korporatistische System der Arbeitsbeziehungen auf, so daß die Arbeitsbeziehungen in Mexiko aktuell einem grundlegenden Wandel unterliegen.<sup>34</sup> In vielen Bereichen wurden darüber hinaus Deregulierungsmaßnahmen durchgeführt, um den mexikanischen Markt für ausländisches Kapital attraktiver zu machen.

Das "Modernisierungsprojekt" zielte darauf ab, die Industrialisierung und somit auch die Diversifizierung des Exports voranzutreiben. Der Ölpreisverfall zu Beginn der 80er Jahre hatte deutlich gemacht, wozu eine einseitige Abhängigkeit von einem einzigen Exportsektor führen kann. Während Ende der 70er Jahre Erdöl und dessen Derivate 70 Prozent des Exportanteils ausmachten, hatte der Erdölsektor 1991 nur noch einen Anteil von 30 Prozent an den Exporterlösen. Gleichzeitig nahmen die Exporte in der verarbeitenden Industrie sprunghaft zu. (Weintraub 1993, 69). Nach Sidney Weintraub wurde das Ziel, ein exportorientiertes Wachstum mit gleichzeitiger Produktdiversifizierung zu induzieren,

---

<sup>33</sup> Salinas de Gortari ist jedoch dabei, die 1938 unter Cardenas verstaatlichte Ölindustrie (PEMEX) stückweise für private - sowohl ausländische als auch mexikanische - Investitionen zu öffnen. Die mexikanische Ölindustrie ist aufgrund starker technologischer Mängel nicht wettbewerbsfähig. Salinas ist der Überzeugung, daß Mexiko der technologischen und finanziellen Unterstützung der großen Ölkonzerne - wie z.B. Texaco, Amoco und Chevron - bedarf, um wieder wettbewerbsfähig zu werden. "Salinas is skilfully skirting the constitution so he can turn over most of the oil industry to the private sector." (Smith, Gueri, in: Business Week, 2.08.1993, 16 - 19)

<sup>34</sup> Als ein Beispiel dafür kann die Inhaftierung des mexikanischen Gewerkschaftsführers der Ölindustrie Joaquín Hernández Galicia genannt werden: "In Salinas plan, crippling the union was an important step on turning Pemex around." Auf der Basis einer geschwächten Gewerkschaft konnten massive Entlassungen in der Ölindustrie durchgesetzt werden. Bisher sind von den 215.000 Beschäftigten 94.000 entlassen worden. (Smith 2.08.1993, 18)

erreicht. Allerdings konnte Mexiko seine Exportmärkte nicht erweitern. Im Gegenteil, die Abhängigkeit Mexikos von den USA hat sich weiter verstärkt: 60 bis 70 Prozent aller mexikanischen Exporte und sogar 80 Prozent der Exporte von verarbeiteten Produkten werden in die USA geliefert. (Ebd.) Der Einfluß der USA in Mexiko ist durch die starke Präsenz US-amerikanischer Konzerne in Schlüsselsektoren wesentlich verstärkt worden.<sup>35</sup> Außerdem sind die US-Regierung und US-Banken die wichtigsten Gläubiger Mexikos.

Mit dem Ausbruch der Verschuldungskrise (1982) wurde Mexiko von der US-amerikanischen Regierung gegenüber anderen Schuldnerländern begünstigt.<sup>36</sup> Eine beachtliche Senkung der Aufwendungen für Zinszahlungen und damit der Staatsausgaben gelang nur unter dem Druck der USA auf die Gläubigerbanken. Diese "Vorzugsbehandlung", die zwar mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbunden war, ist einerseits als "Belohnung" für die treue Verfolgung neoliberaler wirtschaftspolitischer Strategien zu werten. Andererseits ist sie aber auch "...an außenpolitisches Wohlverhalten gebunden: an die sich abzeichnende Revision der traditionell eigenwilligen und von den USA unabhängigen Außenpolitik der mexikanischen Diplomatie". (Beck / Braig 1993, 223) Salinas de Gortari leitete einen Paradigmenwechsel der mexikanischen Außenpolitik ein: Mexiko, einst bekannt als Vertreter der Interessen der Dritten Welt, für seine guten Beziehungen zu Kuba - im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Ländern hatte die mexikanische Regierung ihre Beziehungen zu Kuba nie abgebrochen - und außerdem für die Gewährung von Asyl für politische Flüchtlinge hat spätestens seit dem Golfkrieg diese Position verlassen, da sich die Regierung hier auf die Seite der USA stellte. (Ebd.) De facto orientiert sich die mexikanische Außenpolitik immer weniger auf die lateinamerikanischen Nachbarstaaten, auch wenn offiziell bekundet wird, daß die Beziehungen zu Lateinamerika schon immer und auch in Zukunft primäres außenpolitisches Ziel sind (die Regierung weist dabei auf das Freihandelsabkommen mit Chile von 1991 hin). (Chabat 1993, 55) 1984 hatte die mexikanische Regierung eine gemeinsame politische Lösung der Verschuldungskrise aller lateinamerikanischen Staaten verhindert, da sie sich im Gegensatz zu anderen Staaten wie z.B. Brasilien entschied, die Schulden zurückzuzahlen. (Ebd., 56) Hier zeichnete sich bereits die Distanzierung Mexikos von seinen lateinamerikanischen Nachbarstaaten ab. Auch hatte der Handel mit den Staaten Lateinamerikas für Mexiko nie eine große Bedeutung erlangt: "In fact trade with the rest of Latin America remained at about 5 percent of total Mexican foreign trade." (Ebd.)<sup>37</sup>

Der mexikanische Präsident reiste in den 90er Jahren auf der Suche nach zusätzlichen Handelspartnern nach Europa und Asien. In Europa erntete er indes außer Lob für sein Liberalisierungsprogramm (insbesondere von Margaret Thatcher) keine festen Zusagen. "This polite rebuff by West Europeans reinforced Salina's belief that Mexico must work with a dynamic trading partner to avoid becoming a stagnant backwater." (Grayson 03/1991, 109) Der Mißerfolg in den anderen Triaderegionen kann wahrscheinlich als Ausschlag für Salinas NAFTA Initiative gewertet werden. (Chabat 1993, 57) Die Entwicklungen der Handelsbeziehungen zwischen Mexiko und seinem nördlichen Nachbarn USA seit Mitte der 80er Jahre weisen deutlich auf eine Umorientierung der mexikani-

---

<sup>35</sup> 1992 lag der Anteil US-amerikanischer Investitionen an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen in Mexiko bei 61% und belief sich schätzungsweise auf 22.2 Milliarden US\$. (USITC, Januar 1993, 1-9)

<sup>36</sup> Mexiko war eine der begünstigten Nationen der Baker-Initiative und auch des Brady-Plans (1989). (Vgl. Lexikon Dritte Welt 1993)

<sup>37</sup> Chabat gibt hier keine Jahreszahl an, bezieht sich aber wahrscheinlich auf die 80er Jahre.

schen Außenpolitik hin: Die bilateralen Abkommen, die im Folgenden aufgeführt werden, können im Grunde als Vorbereitungen auf das umfassende Freihandelsabkommen gewertet werden. (Morici 1991, 37ff)

*Tabelle 4: Bilaterale Abkommen zwischen den USA und Mexiko*

- 
- |      |  |
|------|--|
| 1985 | <b>Vereinbarung über Subventionen und Strafzölle</b> ("Understanding on subsidies and Countervailing Duties")  |
| 1987 | <b>Rahmenabkommen zwischen den USA und Mexiko</b> ("United States-Mexico Framework Understanding"): Das Abkommen bildet den ersten formellen Rahmen zur Regelung der Handelsbeziehungen zwischen den USA und Mexiko. Die beiden Länder wurden angehalten, sich in Zukunft auf der Basis eines festgelegten Mechanismus gegenseitig in Handelsfragen zu konsultieren, Konflikte zu lösen und Handelsschranken zu senken. Die Diskussion über strittige Fragen wurde in Angriff genommen: Textil- und Landwirtschaftssektor, Stahlindustrie, elektronische Produkte, Investitionen, geistiges Eigentum (Patente und Urheberrechte), Dienstleistungen und die Anwendung von US-amerikanischen Handelsgesetzen. Das führte zu einer Öffnung des US-amerikanischen Marktes für mexikanische Textil- und Stahlprodukte und umgekehrt zu einer Öffnung des mexikanischen Marktes für alkoholische Getränke aus den USA. |
| 1988 | <b>Abkommen über Standards</b> ("U.S.-Mexican Standards Agreement"): Es wurde vereinbart, gemeinsame Gesundheits- und Sicherheitsstandards für den transnationalen Handel von Nahrungsmitteln, Medikamenten, Kosmetikartikeln, medizinischer Ausrüstung und anderen biologischen Produkten festzulegen.  |
| 1989 | <b>Aufnahme von Verhandlungen über die Erleichterung des Handels und von Investitionen</b> ("Understanding Regarding Trade and Investment Facilitation Talks" = TIFT): Neu eingerichtete Forschungsgruppen sollen die Fakten und Daten zur Vorbereitung der transnationalen Handels- und Investitionserleichterung zusammenstellen. Die TIFTs wurden Ende 1990 von bilateralen Arbeitsgruppen zur Vorbereitung des FTA abgelöst.   |
- 

Zusammenstellung nach: Morici 1991, 36ff

Auch zwischen Kanada und Mexiko sind bilaterale Vereinbarungen getroffen worden, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau. Im März 1990 unterzeichneten die beiden Länder zehn Vereinbarungen zur Verbesserung der bilateralen Konsultationen und des Datenaustauschs. In dem Abkommenpaket war auch eine Vereinbarung über Handels- und Investitionskonsultationen enthalten, das sich in weiten Teilen an das Rahmenabkommen zwischen den USA und Mexiko von 1987 anlehnt. (Schott / Hufbauer 1992, 4)

Die Beteiligung Mexikos an einer nordamerikanischen Freihandelszone entspricht der Fortführung des von Salinas eingeschlagenen Paradigmenwechsels in der mexikanischen Außenpolitik und der wirtschaftlichen Liberalisierung. Der Anschluß an den Norden weist weit über den Rahmen eines reinen Handelsabkommens hinaus. "Die mexikanische Regierung hat ihre gesamte Politik unter den Imperativ der Freihandelszone gestellt. Hierbei muß eine fast unlösbare Aufgabe bewältigt werden: Die nach der Revolution institutionalisierten Legitimitätsbeziehungen, insbesondere in den Gewerkschaften und in der Partei, müssen geschwächt und die Stellung des Präsidenten gestärkt werden. Salinas wußte bislang beide Bestrebungen geschickt miteinander zu verbinden." (Beck / Braig 1993, 224) Mit Hilfe des Freihandelsabkommens, so die Überlegungen der US-amerika-

nischen Regierung, soll dieser neoliberale Kurs der mexikanischen Wirtschaftspolitik und auch die "proamerikanische Orientierung der außenpolitischen Beziehungen" institutionalisiert werden. (Ebd., 223)

### 3.5 Die USA

Die Rolle der USA in der Weltwirtschaft der Nachkriegsära ist nicht mit der ihrer neuen Juniorpartner zu vergleichen. Unangefochten hatten die USA während mehr oder weniger 45 Jahren die Führungsrolle unter den westlichen Industrienationen inne und bestimmten somit maßgeblich die Struktur des Weltwirtschaftssystems. Wie bereits in Kapitel zwei dieser Arbeit aufgeführt, geriet die Freihandelspolitik der USA seit Mitte der 70er Jahre zunehmend unter Druck. (Krugman 1990, 101) Fortan vollzog sich in der US-amerikanischen Außenpolitik ein Paradigmenwechsel: eine de facto Distanzierung vom Primat des Freihandels und eine Hinwendung zu einem "neuen" Protektionismus. Bhagwati spricht von einem "historischen Paradigmenwechsel vom Freihandel zum fairen Handel" (Bhagwati 1991, 16). Dieser "neue Protektionismus" wurde jedoch nicht nur in den USA angewendet, sondern entfaltete sich während der Krise des Fordismus auch in den übrigen kapitalistischen Zentren. "Das 'Neue' daran war einerseits, daß er nach einer Phase relativer Liberalisierung des Welthandels entstand, und andererseits, daß seine Instrumentarien nicht-tarifärer Art waren, die wiederum in der Tokio-Runde des GATT diskutiert worden waren." (Göll 1993, 26)

#### 3.5.1 Der "neue Protektionismus"

Der "neue Protektionismus" unterscheidet sich insofern vom alten, als hier die klassischen Schutzmaßnahmen wie z.B. die Erhebung von Zöllen nur noch begrenzt Anwendung finden, da es zum einen im Rahmen des GATT nicht erlaubt ist, Zölle zu heben, zum anderen aber auch, weil es sich hierbei um formelle, leicht zu kontrollierende Verstöße gegen die Freihandelsdoktrin handelt. Auf den Druck protektionistischer Forderungen bedrohter Wirtschaftsunternehmen oder Branchen in den USA sahen sich Administration und Kongreß dazu veranlaßt, "...andere Schutzmaßnahmen anzubieten, die in manchen Fällen zwar **nicht gegen den Buchstaben, aber gegen den Geist des GATT-Vertrags verstoßen**". (Holtfrerich 1993, 383, Hervorhebungen im Original). In den 70er und 80er Jahren sind dabei eine Reihe von Instrumenten zum Schutz vor Importen entwickelt worden, die zum großen Teil 1988 in der Novellierung des im "Omnibus Trade and Competitiveness Act" verankert wurden (OECD 1992, 75):

1. "**Freiwillige**" **Exportbeschränkungen** (Voluntary (Export) Restraint Agreements = VER oder VRA): Hier handelt es sich zumeist um bilaterale Abkommen zum Zweck einer "Exportkontingentierung", die zumeist unter Androhung von anderen Vergeltungsmaßnahmen gegen das Exportland zustandekommen; von "Freiwilligkeit" kann dabei kaum die Rede sein. Dieses Instrument wurde vor allem zum Schutz großer traditioneller Industrien eingesetzt, z.B. der Textilsektors (z.B. das Multifaserabkommen), der Stahl-, der Automobil-, der Maschinenbau- und der Computerindustrie. Der Anteil der durch diese VERs geregelten Importe an den gesamten Importen (ausgenommen der Textilimporte im Rahmen des Multifaserabkommens) belief sich 1988 auf 9,5%. (Holtfrerich 1993, 383) Dieses Instrument bot den Präsidenten Reagan und Bush, die "...die grundsätzliche Freihandelsideologie der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik gegen die

vielfältigen protektionistischen Aktivitäten im Kongreß zu verteidigen versucht haben, ... eine **Reihe politischer Vorteile**". Denn der Präsident kann relativ unabhängig vom Kongreß über die Anwendung dieser Maßnahmen verfügen und gleichzeitig "weitergehenden Schutzforderungen im Kongreß den Wind aus den Segeln nehmen". (Ebd., Hervorhebung im Original) VERs laufen dennoch den GATT-Regeln zuwider, da sie das "Diskriminierungsverbot" unterlaufen.

**2. Schutzmaßnahmen bei "fairen" Handelsbedingungen** (import relief): Unter diesem Titel werden drei Fälle aufgeführt, bei denen Maßnahmen zum Schutz heimischer Industrien unternommen werden können, ohne dem Exportland "unfaire Handelspraktiken" zu unterstellen: a) die sogenannte "escape clause", der zufolge ein befristeter Schutz (z.B. in Form von Rücknahme von zuvor gewährten Außenhandelskonzessionen) vor Auslandskonkurrenz gewährt werden kann. (Ebd., 384ff), b) Schutz vor "übermäßigen Importen" aus kommunistischen Ländern und c) die "Trade Adjustment Assistance", die Anpassungs- und Umschuldungshilfen des Bundes für ArbeitnehmerInnen und Firmen vorsieht, "die durch wachsende Importe unter Druck geraten sind und deren Arbeitsplätze dadurch bedroht oder bereits verloren sind." (Ebd., 388)

**3. Schutzmaßnahmen gegen "unfairen Handel"** und Schutzmaßnahmen aus Gründen der nationalen Sicherheit sowie der Zahlungsbilanzlage: Dem US-amerikanischen Handelsgesetzen zufolge können Vergeltungs- bzw. Gegenmaßnahmen eingeleitet werden, um materiellen Schaden durch "unfaire Handelspraktiken" wie z.B. Dumpingpreise, Subventionen und Verstöße gegen bestimmte Regeln eines "fairen Wettbewerbs" ("falsche Kennzeichnungen von Waren, Werbung mit falschen Behauptungen, Mißbrauch von Markenzeichen, bestimmte Preispraktiken und die widerrechtliche Aneignung von Patenten und Copyrights") zu bestrafen und gegen die Mißachtung der fünf international festgelegten grundlegenden Arbeitsrechte<sup>38</sup> vorzugehen. (Ebd., 388 - 393)

**4. Schutzmaßnahmen auf der Basis sektorspezifischer Gesetze** und andere Einfuhrbestimmungen: Sektorspezifische Gesetze betreffen die Kontingentierung für bestimmte Produkte bestimmter Sektoren.

**5. Importrestriktionen als Druckmittel zur Öffnung ausländischer Märkte:** Im Gegensatz zu den Maßnahmen zum Schutz vor "unfairen Handelspraktiken" wie sie in Punkt drei aufgeführt wurden, zielen diese Gesetze - festgelegt in Sektion 301 des "Trade and Competitiveness Act" von 1974 und "Super 301", "Special 301" und "Telecommunications 301" des Omnibus Trade and Competitiveness Act von 1988 - darauf ab, US-amerikanische Exporte zu fördern und nicht darauf, Importe zu limitieren; Importrestriktionen werden hier als Druckmittel angewendet. "Section 301" autorisiert die US-amerikanische Regierung, bestimmte Länder für sogenannte unfaire Handelspraktiken zu bestrafen und zwar unabhängig davon, ob diese vom GATT oder von einem anderen Abkommen geächtet worden sind. "... [The amendment] (E.L.) provides the domestic counterpart to the GATT consultation and dispute settlement procedures and U.S. domestic authority to impose import restrictions as retaliatory action, if necessary, to enforce rights asserted by the United States against unjustifiable, unreasonable, or discriminatory foreign trade practices which burden or restrict US commerce." (Bhagwati 1991, 126)

---

<sup>38</sup> Diese sind: 1. Freedom of association, 2. Right to organize and bargain collectively, 3. Prohibitions on forced labor, 4. A minimum age for the employment of children, 5. Acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.

1989 wurden die Ergänzungen des Omnibus Trade and Competitiveness Act zum ersten Mal angewendet. Neben Japan, das als "Hauptschuldiger" für das amerikanische Handelsbilanzdefizit angesehen wird, verurteilten die USA auch Indien und Brasilien wegen "unfairer Handelspraktiken". 1990 wurde von diesen drei Staaten nur noch Indien angeführt. Die USA haben von anderen Staaten einseitige Zugeständnisse regelrecht erzwungen; eine Strategie, die von Jagdish Bhagwati als "aggressiven Unilateralismus" bezeichnet wird. (Ebd., 54) Japan, Südkorea und Brasilien haben auf die von den USA unter "Section 301" gestellten Forderungen reagiert. Folglich besitzen die USA noch ausreichend ökonomische Macht, um Zugeständnisse zu erzwingen. Die USA mißbrauchen somit ihre ökonomische Macht ("malign use of economic power"). (Ebd., 52) Jagdish Bhagwati, als Berater des GATT in Genf tätig, beurteilt diese Handelspraktiken der USA als nicht GATT-konform. Mehr noch: das auf Freihandel beruhende Welthandelssystem wird durch die USA selbst gefährdet.

Bei der Beurteilung über "unfaire Handelspraktiken" wird unter "Section 301" die Innenpolitik eines Landes und deren Infrastruktur einbezogen, indem ein Land für die unzureichende Erfüllung der grundlegenden Arbeitsrechte - bestraft werden kann: Z.B. können Textilimporte aus Bangladesch von seiten der USA aufgrund ihrer niedrigen Preise verweigert werden, ohne daß die USA in den Verruf kommen, protektionistisch zu sein. "Thus, if Bangladesh has a current comparative advantage in textiles, due to lower wages, we no longer need to worry about being scolded as protectionists when we reject imports of Bangladesh textiles as unfair trade caused by her "pauper labor". (Ebd., 21) Konsequenterweise müßten Bhagwatis Auffassung nach auch die USA wegen ihrer "unfairen Handelspraktiken" angeklagt werden, da in den USA Textilien vielfach von ImmigrantInnen produziert werden, die häufig illegal, unter schlechten Bedingungen und meist nur für einen Hungerlohn arbeiten. Eine Maßnahme, die tatsächlich im Interesse der abhängig Beschäftigten sein könnte, Freihandeltheoretiker wie Jagdish Bhagwati jedoch verurteilen: "... (E)verything affects trade, (...) policy (or absence thereof) on virtually everything will affect trade, and therefore (...) every policy can be put on the line in discussing what is "fair trade" and hence a prerequisite for legitimate free trade." (Ebd.) Wenn aber alles eine Frage des Freihandels ist, dann wird es immer schwieriger, ein regelorientiertes Handelssystem aufzubauen bzw. aufrecht zu erhalten. "Managed trade" will then be the outcome, with bureaucrats allocating trade according to what domestic lobbying pressures and foreign political muscle dictate." (Ebd., 23)

Das Ziel der US-amerikanischen Handelsgesetzgebung ist vor allem, die heimische Industrie vor Teilen der ausländischen Konkurrenz zu schützen; es geht ihr wohl kaum um die Durchsetzung fairer Arbeitsbedingungen in anderen Teilen der Welt. Im sogenannten "Gephardt Amendment" wurden Forderungen nach protektionistischen Maßnahmen wie Importbeschränkungen gegenüber Ländern gestellt, die einen "exzessiven" Handelsbilanzüberschuß mit den USA haben. Gephardts Vorschlag basiert aber auf der unzutreffenden Annahme, daß der US-amerikanische Markt für "foreign competition" offen, die Märkte der "chief competitors" hingegen geschlossen seien. Die Labor Research Association sieht den Unterschied hauptsächlich in der unzureichenden Integration der US-amerikanischen Importpolitik in eine umfassende Industriepolitik: "Instead, U.S. trade policy has been developed on a piecemeal basis and in reaction to import growth, long after market penetration has already become excessive." (LRA 1987, 2f)

### 3.5.2 Handelspolitische Zielsetzungen der Clinton-Regierung

Die Regierung der Demokraten unter Bill Clinton (seit Januar 1993) beabsichtigt, dieses Dilemma der amerikanischen Wirtschaftspolitik zu lösen: Die "domestic-issues" stehen erklärtermaßen an erster Stelle des Clinton-Programms. Es geht darum, "das baufällig gewordene Haus Amerika" zu renovieren. (Erler, FR, 3.12.1992, 21) In Anbetracht des Niedergangs der US-amerikanischen Ökonomie, des hohen Haushalts- und Handelsbilanzdefizits der USA, plädiert das Clinton-Team für einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel, "der die USA ökonomisch stark und befriedet machen soll; denn: nur ein ökonomisch reiches und sozial stabiles Amerika kann im globalisierten Kapitalismus des 21. Jahrhunderts seine Führungsposition zurückgewinnen". (Esser 1993, 25) Das Clinton-Programm bezieht sich in weiten Teilen auf Analysen führender Ökonomen wie Robert Reich, Lester Thurow, Paul Krugman, Michael Porter, Laura Thyson und Jeffrey Garten, die alle den Demokraten nahestehen. Die zentralen Akteure im Kapitalismus des 21. Jahrhunderts sind, so die Autoren, die weltweit operierenden transnationalen Unternehmen. (Reich 1991, 110) Für ihre international vernetzten Produktionsstätten wählten diese Unternehmen nur noch solche Standorte aus, in denen hochqualifizierte Arbeitskräfte und eine hocheffiziente Infrastruktur, ein auf High-Tech-Bedürfnissen ausgerichtetes Wissenschafts-, Bildungs- und Ausbildungssystem ebenso zur Verfügung stehen, wie qualifizierte Zulieferfirmen, ein auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnittenes Finanzsystem sowie schließlich ein Staatsapparat, der soziale Stabilität verbürgen kann. (Reich 1991, 243ff und auch Thurow 1992, 273ff) Die Ökonomen schlußfolgern, daß in der Triade die Handelsblöcke Japan und West-Europa (und hier vor allem Deutschland) im Vergleich zu den USA über weitaus effizientere kapitalistische Gesellschaftsmodelle verfügen. (Vgl. Thurow, 247ff) Vermutlich etwas übertrieben zieht Esser den Schluß, "... Clintons Programm sei von der Absicht bestimmt, die US-Wirtschaft eindeutig in die europäische Richtung zu schubsen ... - und zwar in Richtung des deutschen Modells der sozialen Marktwirtschaft". (Esser 1993, 26)

Sich selbst sieht die Clinton Regierung nach wie vor in erster Linie dem Freihandelsprinzip verpflichtet. In ihrem Wahlkampf-Programm gaben Bill Clinton und Al Gore ein deutliches Bekenntnis zum Freihandel ab und koppelten es an die Sorge um heimische Arbeitsplätze: "Die Vereinigten Staaten müssen auch weiterhin einen freien Handel fördern, der darauf abzielt, die Qualitätsnormen für Gesundheitsfürsorge, Arbeitsschutz und die Umwelt zu erhöhen, nicht zu senken." (Clinton / Gore 1993, 106)

Die Gewerkschaften und andere soziale Bewegungen spielen bei diesem Prozeß jedoch keine größere Rolle. (Scherrer 1993a, 29) Aufgrund ihrer Schwäche ist es kaum möglich, die Gewerkschaften für industriepolitische Probleme verantwortlich zu machen. Die Clinton-Konzepte sehen folglich auch keine explizite Beteiligung der Gewerkschaften vor. (Ebd., 29) Vielmehr zielen die industriepolitischen Vorstellungen auf eine enge Partnerschaft zwischen Staat und Wirtschaft ab. Dabei soll keine aktive Industriepolitik betrieben werden. Im Kern geht es um die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Infrastrukturmaßnahmen und die allgemeine Förderung ziviler Forschungs- und Entwicklungsaufgaben sowie die Qualifikation der Arbeitskräfte.

"Unter dem Strich wird somit die Clinton-Administration ihre Wirtschaftspolitik weiterhin an den Bedürfnissen des liberalen Weltmarkts ausrichten, wobei letzterer selbst gegenüber den USA immer mehr zum 'Sachzwang' wird." (Ebd., 30) Es ist allerdings damit zu rechnen, daß Bill Clinton in Sachen "Handelsprotektionismus" härter auftreten wird

als sein Vorgänger. (Erler, FR, 3.12.1992, 21) Auch hier werden im Programm bereits deutliche Aussagen getroffen: "Eine Clinton-Gore-Regierung wird sich für die amerikanischen Arbeiter einsetzen, indem sie gegen solche Länder vorgeht, die nicht nach den Regeln eines freien und fairen Handels spielen." (Clinton / Gore 1993, 104)

Am 30. April hat der Handelsbeauftragte Mickey Kantor, dementsprechend eine Reihe von Maßnahmen gemäß der US-amerikanischen Handelsgesetze angekündigt: "He claimed that Japan discriminated against American firms in its public-sector procurement practices, and announced that he was reviewing whether Japan had met the terms of a 1990 agreement with American firms to purchase supercomputers. He revealed too that he was examining the records of 16 countries, no less, and of the European Community, to see whether they granted adequate protection to the American holders of intellectual property rights." (The Economist, 8.05.1993, 47) Im Streit um die Vergabe öffentlicher Aufträge im Telekommunikationsbereich hat Washington Strafzölle gegen die EG verhängt, die Geschäfte im Umfang von 30 Millionen US\$ betreffen. Als Gegenreaktion beschloß die EG, ihrerseits Aufträge in Höhe von 20 Millionen US \$ zu blockieren. (FR, 9./10.06.1993, 17)

Die US-amerikanische Handelspolitik weist immer mehr Merkmale eines "managed trade"<sup>39</sup> auf. Es handelt sich hierbei um einen Paradigmenwechsel vom reinen Freihandel hin zu einem selektiven Protektionismus. Eingeleitet wurde dieser Paradigmenwechsel aufgrund innenpolitischer Anforderungen bereits in den 70er Jahren. Nachfolgend intensivierte ihn die republikanischen Präsidenten Reagan und Bush. Die Anzeichen sprechen für die Fortführung des eingeschlagenen Kurses durch den demokratischen Präsident Bill Clinton, ja sogar für eine Verschärfung.

### 3.5.3 Die doppelte Strategie: Regionalismus und Multilateralismus

Die Abkehr der USA vom Multilateralismus ist spätestens mit der Hinwendung zu "regionalen Handelsarrangements" deutlich geworden. (Franke 1992) Holtfrerich schreibt, daß die USA direkt nachdem ihr "...Vorstoß zur Initiierung einer neuen GATT-Runde in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, nicht zuletzt am Widerstand der EG, gescheitert war, versuchten (...), zunächst auf bilateralem statt auf multilateralem Wege ihre Liberalisierungsvorstellungen durchzusetzen". (Holtfrerich 1993, 381) Die Freihandelsabkommen mit Israel (1985) und Kanada (1989) liegen auf dieser Linie.

Die Außenhandelspolitik der USA ist durch innere Widersprüchlichkeiten gekennzeichnet, da sich die USA in einer doppelten Rolle sehen: einerseits die Sorge um die Aufrechterhaltung einer multilateralen Ordnung (auch im eigenen Interesse)<sup>40</sup> und andererseits die Hinwendung zu bilateralen oder regionalen Freihandelsabkommen. Paradigmatisch für diese zwiespältige Haltung sind die Bemühungen um das NAFTA: So ging die eigentliche Initiative für das NAFTA nicht von den USA, sondern von Salinas de Gortari aus. Die USA räumten der regionalen Alternative also keine oberste Priorität ein. Vielmehr basiert die Clintonsche Außenpolitik auf drei Standbeinen: 1. Handelsabkommen zwischen den USA und Japan sowie den pazifischen Staaten; 2. Abschluß der Uruguay-Runde und 3. NAFTA. (Business Week, 26. Juli 1993, 14)

---

<sup>39</sup> Zum Begriff des "managed trade" vergleiche: Kuttner 1984, 121ff

<sup>40</sup> Die USA wickeln zwei Drittel ihres Handels außerhalb von Nordamerika ab; es erscheint daher logisch, daß sie an einem Erhalt der multilateralen Ordnung in gewisser Weise interessiert sein müssen.

Dem NAFTA, hier nur als dritte Priorität aufgeführt, schenkte die Regierung erst seit Mitte 1993 größere Aufmerksamkeit. Zuvor war NAFTA in der Öffentlichkeit noch häufig mit einem "neuen Waschmittel" verwechselt worden. Erst das späte aber intensive Bemühen Bill Clintons um die Zustimmung zum NAFTA im Repräsentantenhaus ließ das Abkommen in den Mittelpunkt des politischen Geschehens treten. Die Annahme des Vertrags am 18.11.1993 (234 zu 200 Stimmen) wurde schließlich als großer politischer Erfolg der Clinton-Regierung gewertet. (Handelsblatt, 19./20.11.1993)

Auf der Konferenz der Asian-Pazific-Corporation (APEC)<sup>41</sup> am 20./21. 11. 1993 stellten sich die US-amerikanischen Regierungsvertreter mit ihrem neu gewonnenen Selbstvertrauen der Öffentlichkeit und beunruhigten insbesondere die atlantischen Partner mit ihren handelspolitischen Aussagen: "Amerika ist eine pazifische Nation", so der Außenminister Warren Christopher nach Abschluß der APEC-Konferenz. Ein größerer Teil des amerikanischen Handels laufe über den Pazifik und nicht über den Atlantik, fügte Ron Brown vom Außenministerium hinzu. Diese Aussagen kündeten von einer "Umorientierung der amerikanischen Politik". (Zwätz, 1993)

Dem "modifizierten Freihandelsprinzip" entspricht der modifizierte, d.h. nicht mehr uneingeschränkte, Multilateralismus. Beide Momente der neuen Politik bleiben vorerst ohne klare Linie. Ganz offensichtlich ist dieser Wandel eng mit dem relativen ökonomischen Abstieg der USA und der zunehmenden Weltmarktkonkurrenz verbunden. Wenn es bisweilen so aussieht, daß der alternde Hegemon wie ein Blinder mit einem Stock suchend durch die Welt läuft, ohne seinen Weg zu finden, so zeigt dieser Eindruck offensichtlich nur die äußere Erscheinung der nach wie vor potentesten Macht der Welt - sowohl ökonomisch als auch militärisch.

---

<sup>41</sup> APEC wurde 1989 mit dem Ziel gegründet, "...die Bande zwischen den Vereinigten Staaten und den asiatisch-pazifischen Regionen enger zu knüpfen." (Handelsblatt, 19./20.11.1993, 8) Der Kooperation gehören heute 15 Staaten an: Australien, Brunei, die Volksrepublik China, Hongkong, Indonesien, Japan, Kanada, Südkorea, Malaysia, Neuseeland, die Philippinen, Singapur, Taiwan, Thailand und die USA. (Handelsblatt, 19./20.11.1993, 8)

## 4 Das nordamerikanische Freihandelsabkommen

### 4.1 Verhandlungen und Ratifizierungsverfahren

Am 12. August 1992 wurden die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen zwischen Kanada, den USA und Mexiko für beendet erklärt. Das Ergebnis war ein (einschließlich der Anhänge) an die 2000 Seiten starkes Werk. Am 7. Oktober wurde das Abkommen von den drei (zu diesem Zeitpunkt amtierenden) Präsidenten Bush, Salinas und Mulroney unterzeichnet und im November 1993 machte der US-amerikanische Kongreß schließlich den Weg für das Abkommen frei, so daß es am 1.1.1994 inkrafttreten konnte. Auch der im Oktober 1993 neugewählte kanadische Premierminister Jean Chrétien kündigte infolge der Ratifizierung des Vertrags durch die USA an, das Paragrafenwerk zu akzeptieren, obwohl er vor seinem Wahlsieg Neuverhandlungen nicht ausgeschlossen hatte. (FR, 4.12.1993, 12)

In den USA sind die NAFTA-Verhandlungen auf der Grundlage des "fast track"-Verfahrens geführt worden. (USITC 1993, E-2) Dieses Verfahren, das 1988 im Rahmen des "Omnibus Trade and Competitiveness Act" eingeführt wurde, dient zur Beschleunigung und somit zur Erleichterung der Verhandlungs- und Ratifizierungsverfahren für tarifäre und nicht-tarifäre Handelsabkommen. Dem "fast track"-Verfahren zufolge durfte das Abkommen vom Kongreß nur angenommen oder abgelehnt werden, d.h. Änderungen seitens der Legislative waren nicht möglich. Ursprünglich sollte das "fast track"-Verfahren nur für GATT-Verhandlungen eingesetzt werden. 1991 - z.Z. der Bush-Präsidentschaft - wurde es vom Kongreß mit den Stimmen der Demokraten auch auf die Verhandlungen zum NAFTA ausgeweitet und bis Juni 1993 verlängert. Die Demokraten sahen sich bezüglich dieser Frage jedoch in zwei Lager gespalten: "The fast track issue sparked rancor within the Democratic Party between free traders who believe such an accord will result in a rejuvenated Mexican economy and more U.S. exports and critics who say an influx of cheaper Mexican labor and products will weaken U.S. industry." (Whalen, 1991, 24)

Die Gewerkschaft United Automobile Workers (UAW) und der Dachverband American Federation of Labor (AFL-CIO) kritisierten die Verhandlungen über das NAFTA bereits im Vorfeld. Sie wurden in ihren Forderungen allerdings von keinem bekannten Demokraten unterstützt. Die Gewerkschaften sind offensichtlich nicht (mehr) in der Lage, genügend Einfluß auf die Demokraten auszuüben: "Labor has gone to the DNC (Democratic National Committee, E.L.) and made this a litmus test issue for all practical purposes and there is yet no major national Democratic figure who wants to commit to defending labor's position in the national debate." (Democratic analyst Michael McCurry, zitiert nach, Whalen, 1991, 25) Dem demokratischen Präsidentschaftskandidaten wurde in den eigenen Reihen angeraten, sich für "Freihandel" auszusprechen. Selbst der Fraktionsführer der Demokraten im Repräsentantenhaus, Richard Gephardt, traditionell ein Unterstützer der Gewerkschaften und als "Protektionist" bekannt, entschied sich in der Freihandelsfrage gegen die Gewerkschaften.

Mit der Erweiterung des "fast-track"-Verfahrens auf die NAFTA-Verhandlungen wurde bereits eine Vorentscheidung über den Charakter des Abkommens gefällt: "... (A) de-

cision on fast track is also a judgement on the specific version of a U.S. - Mexico agreement that the Administration intends to negotiate. Once congress has agreed to fast track, its options and powers will be severely limited. Amendment is impossible, and rejection is improbable, inasmuch as it will be seen as an affront to Mexico and Canada and an undermining of U.S. international credibility." (Faux / Richardson 1991, 1)

Dennoch verkündete Präsident Clinton nach seinem Amtsantritt im Januar 1993, nicht von den "fast track"-Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Er grenzte sich somit von gängigen Praktiken seiner Vorgänger ab, alle Möglichkeiten der Machtausdehnung gegenüber der Legislative zu nutzen. Er verzichtete auf die "fast-track"-Möglichkeiten und zog den Kongreß vor allem deshalb in den Entscheidungsprozeß mit ein, da er mit einer Unterstützung seiner Position durch die Mehrheit der Demokraten rechnete.

Die demokratische Mehrheit des US-Kongresses beschloß, vor der Ratifizierung des Vertrags zusätzliche Parallelabkommen ("side agreements") für die Bereiche Ökologie und Arbeitsschutz zu verabschieden. (Huffschmid, taz, 20.03.1993, 7) Am 13. August 1993 einigten sich die Regierungen der drei Staaten schließlich auf Zusatzabkommen, die die Errichtung eines Ministerrats, eines internationalen Koordinationssekretariats, internationaler Verwaltungsbüros und Expertenausschüsse vorsieht. Verfahren gegen die Verletzung von arbeitsmarktrechtlichen und umweltpolitischen Vorschriften können von Behörden, Gewerkschaften, Umweltgruppen oder Einzelpersonen aus jedem Mitgliedsland eingeleitet und in erster Instanz dem Ministerrat vorgetragen werden. In zweiter Instanz werden Expertenausschüsse und die Kommission einberufen, über strittige Fragen zu entscheiden. Fragen der Arbeitsbeziehungen, wie das Recht auf Organisations- und Verhandlungsfreiheit und das Streikrecht können jedoch nur auf ministerieller Ebene behandelt werden. Die US-amerikanische Handelskommission begründete diesen Schritt damit, durch unabhängige Ausschüsse nicht in den kollektiven Verhandlungsprozeß eingreifen zu können. Jedoch auch in den übrigen Fragen fallen Kommission und Sekretariat keine unabhängigen Entscheidungen: Das Sekretariat darf z.B. nicht auf Eigeninitiative tätig werden. Der Ministerrat behält sich darüber hinaus das Recht vor, Berichte und Stellungnahmen durch ein einstimmiges Votum abzulehnen. Die nationalen Verwaltungsbüros schließlich unterliegen ausschließlich den Weisungen der jeweiligen nationalen Regierung. (Levison 1993, 3). Im Falle einer Verurteilung hat die jeweilige Regierung 60 Tage Zeit, entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Wird die Regierung nicht innerhalb dieser Frist tätig, kann der Ausschuß selbst in weiteren 60 Tagen eine Entscheidung fällen und ein Bußgeld bis zu 20 Mio. US\$ gegen das Land, aus dem der Verletzer der Vorschriften stammt, festsetzen. Weitere Maßnahmen, wie z.B. die Verhängung von Sanktionen (z.B. Strafgeder, Einfuhr- oder Investitionsquoten), sind möglich, wenn das Land weder die Buße zahlt noch die Anwendung seiner einschlägigen Gesetze verschärft. In Kanada entscheidet nicht der trinationale Ausschuß, sondern die nationale Gerichtsbarkeit. Desweiteren wird festgehalten, daß weder die USA noch Mexiko Sanktionen oder Handelsrestriktionen gegen Kanada verhängen dürfen.

Von Seiten der US-amerikanischen Gewerkschaften und einer Reihe demokratischer Kongreßabgeordneten werden die Zusatzabkommen als unzureichend kritisiert. Um z.B. die Situation der mexikanischen ArbeiterInnen tatsächlich zu verbessern, hätte die trilaterale Kommission auf die Befolgung von Gewerkschaftsrechten drängen müssen. Kritisiert wird weiterhin, daß die Strafen von den jeweiligen nationalen Regierungen zu zahlen sind und nicht von den eigentlichen Verursachern, den Unternehmen. (NYT, 15.08.1993, 14) PolitikerInnen der republikanischen Partei loben die neuen Vereinbarun-

gen, während demokratische VertreterInnen z.T. scharfe Kritik üben. (Handelsblatt, 16.08.1993, 5) So haben bei den Abstimmungen über das Abkommen im November 1993 im Kongreß mehr republikanische Abgeordnete für die Ratifizierung gestimmt als demokratische. Hierin spiegelt sich die Besonderheit des politischen Systems der USA deutlich wider: Ein westeuropäisches Parteienverständnis hilft nicht, um das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten zu erklären. Diese sehen sich in erster Linie ihren Wahlkreisen und somit den sich jeweils lokal artikulierenden Interessen verpflichtet und nur selten ihrer Partei. Im Vorfeld der Abstimmung mußte Präsident Clinton durch kompensatorische Leistungen der Bundesregierung viele Abgeordnetenstimmen kaufen.

In Mexiko erwies sich die Ratifizierung als ein geringes Problem, da sich die Regierungspartei PRI, die über die absolute Mehrheit verfügt, für die Ratifizierung des NAFTA einsetzte.

## 4.2 Der Vertragstext<sup>42</sup>

Der Vertrag besteht zu etwa zwei Dritteln aus Ausnahmen ("Annexes", "Appendixes" und "Exceptions"). Der gesamte dritte Teil (ab S. 763) führt nationale Ausnahmen auf, für die die Regelungen des Vertrags nicht gelten sollen. Aus diesem Grund wird beinahe jedes Kapitel, beinahe jeder Artikel des Vertrags mit den Worten eingeleitet: "*Except as otherwise provided in this agreement...*" ("Soweit im Vertrag nicht anders festgelegt...").

In der Präambel des Vertrags bekräftigen die Partner ihren Willen,

- die besonderen Freundschaftsverbindungen zu stärken,
- zu einer harmonischen Entwicklung und Ausdehnung des Welthandels beizutragen und Katalysatoren für eine breite internationale Zusammenarbeit zu sein,
- einen vergrößerten und sicheren Markt für Güter und Dienstleistungen, die in ihren Gebieten hergestellt werden, zu schaffen,
- Handelsverzerrungen zu reduzieren,
- klare und gegenseitig vorteilhafte Regeln für den Handel festzulegen,
- einen vorhersehbaren und sicheren Handelsrahmen zu schaffen, um Geschäfts- und Investitionsplanungen zu begünstigen,
- auf die entsprechenden Rechte und Verpflichtungen des GATT und anderer multi- und bilateraler Abkommen zu bauen,
- die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen im Weltmarkt zu stärken,
- Kreativität und Innovation zu begünstigen und den Handel mit Waren und Dienstleistungen zu fördern,
- neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und die Arbeits- und Lebensbedingungen in den jeweiligen Gebieten zu verbessern,
- in Übereinstimmung mit Umweltgesetzen und -regelungen zu handeln,

---

<sup>42</sup> Soweit nicht anders gekennzeichnet beziehen sich Kapitel- und Artikelangaben auf folgende Quelle: Governments of Canada, The United Mexican States And The United States of America (1992), North American Free Trade Agreement, Canada, October 7, 1992 (Vertragstext)

- ihre Flexibilität zu bewahren, um die öffentliche Wohlfahrt zu sichern,
- die Entwicklung und Umsetzung von Umweltgesetzen und Regelungen zu stärken,
- grundlegende Rechte der ArbeitnehmerInnen zu fördern und zu schützen.

Die Präambel ist eine Absichtserklärung und hat keine weiteren rechtlichen Konsequenzen. Die Erklärungen bzgl. der Förderung der sozialen Sicherheit, des Arbeitsschutzes, der Arbeitsrechte und des Umweltschutzes entbehren daher an Glaubwürdigkeit, weil sie im eigentlichen Vertragstext kaum Berücksichtigung finden. Die Förderung der Arbeitsrechte zählt z.B. schon nicht mehr zu den Zielen des Vertrags, die im ersten Kapitel (Art. 102) formuliert werden.

Ziel des Vertrags ist es,

1. die Handelsschranken abzuschaffen und transnationale Bewegungen von Waren und Dienstleistungen zwischen den Partnern zu erleichtern,
2. faire Wettbewerbsbedingungen in der Freihandelszone zu fördern,
3. Investitionsmöglichkeiten in den Gebieten der Partner zu vermehren,
4. einen angemessenen und effektiven Schutz von Urheberrechten zu gewährleisten,
5. ein effektives Verfahren zur Umsetzung und Anwendung dieses Vertrags zu schaffen sowie eine gemeinsame Verwaltung und einen Konfliktlösungsmechanismus einzurichten,
6. einen Rahmen für weitere trilaterale, regionale und multilaterale Zusammenarbeit zu schaffen, um den Nutzen des Abkommens zu steigern.

Die Vertragspartner bekräftigen den Willen, in Übereinstimmung mit vorherrschenden internationalen Vereinbarungen und Verträgen, wie z.B. dem GATT, zu handeln. Tatsächlich basiert der Vertragstext in vielen Bereichen auf den grundlegenden GATT-Prinzipien wie der Meistbegünstigungsklausel, die sich aber ausschließlich auf die NAFTA-Länder bezieht. Die NAFTA-Länder bekennen sich dazu, in allen Bereichen inländische und ausländische Güter und Dienstleistungen (aus den anderen Mitgliedsländern) hinsichtlich binnenwirtschaftlicher Abgaben und Rechtsvorschriften gleichzustellen (Art. 301: "national treatment" = Inländerbehandlung).

Freihandelsabkommen an sich und somit auch das NAFTA widersprechen jedoch den Grundprinzipien des GATT, da regionale Freihandelsabkommen dem Prinzip des multilateralen Freihandels zuwiderlaufen. Das NAFTA kann dennoch nach Maßgabe des GATT-Artikels XXIV als GATT-konform anerkannt werden; streng genommen kann ein Freihandelsabkommen vom GATT indes nur dann akzeptiert werden, wenn es mehr Handel schafft und nicht, wenn es handelsumlenkende Effekte hervorruft. (siehe Kapitel 2.3.2)

Das Hauptziel des NAFTA besteht darin, tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abzuschaffen bzw. zu reduzieren und die drei großen Freiheiten<sup>43</sup> zu verwirklichen: die freie Bewegung von Waren, Dienstleistungen und Kapital. Die vierte Freiheit, die im

---

<sup>43</sup> Die Formulierung der "Schaffung der drei Freiheiten" lehnt sich an die Formulierung, die im Zuge des EG-Binnenmarktes verwendet wird an. Dort ist die Rede von der Schaffung der vier großen Freiheiten: der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen. (Vgl. Huffschnid, Jörg, Das Binnenmarktprojekt '92 - Hintergründe und Stoßrichtung, in: Deppe / Huffschnid / Weiner 1989, 39ff.)

Rahmen des EG-Binnenmarktes verwirklicht werden soll, die ungehinderte Mobilität von Arbeitskräften, ist nicht Bestandteil des nordamerikanischen Freihandelsabkommens. Das NAFTA sieht keine Programme zur Angleichung der unterschiedlichen ökonomischen und sozialen Niveaus der drei Länder vor, obwohl die Unterschiede zwischen Kanada, den USA und Mexiko im BSP viel größer sind als die Unterschiede zwischen den reichen und armen Ländern der EU. Diese sieht - im Gegensatz zum NAFTA - Programme und Fonds vor (z.B. Sozial-, Regional- und Kohäsionsfonds), die die Kohäsion innerhalb der EU fördern sollen. Allerdings reichen die Anpassungsprogramme der EU bei weitem nicht aus, eine Angleichung der Lebensbedingungen und des ökonomischen Entwicklungsstands herbeizuführen. "NAFTA is limited to trade issues", we want "trade not aid", so die offiziellen Verlautbarungen. (Governments of Canada...1992a, X) Im folgenden werden die "drei Freiheiten" anhand des Vertragswerks genauer untersucht.

#### **4.2.1 Der freie Warenverkehr (Kapitel 3-8 des Vertrags)**

##### **Die Ursprungsregeln**

Das Abkommen schafft über unterschiedliche Zeiträume alle Zölle auf Güter aus Kanada, Mexiko und den USA ab. Dabei soll garantiert werden, daß die Zollsenkungen bzw. Abschaffungen nur die sogenannten "nordamerikanischen Güter" betreffen. Gemäß der Ursprungsregeln ("rules of origin") bedarf ein "nordamerikanisches Gut"<sup>44</sup> eines Mindestanteils, der innerhalb des NAFTA-Gebiets produziert wurde, um von den Zollbegünstigungen profitieren zu können. Dieser Mindestanteil an nordamerikanischer Produktion kann nach zwei Methoden<sup>45</sup> errechnet werden. Diese, sowohl die Austauschwertmethode ("transaction-value") als auch die Nettokostenmethode ("net-cost"), können von den Produzenten verwendet werden, um den regionalen Wert ("regional value content") zu errechnen. Im Automobilsektor wurde z.B. für Fahrzeuge ein nordamerikanischer Anteil von 60 - 62,5 Prozent vereinbart, der erreicht werden muß, um den Ursprungsregeln zu genügen.

Verschiedene Bestimmungen zur Vereinheitlichung der Grenzformalitäten sollen die Kontrolle erleichtern, so daß tatsächlich nur "nordamerikanische Güter" von den Zollbegünstigungen profitieren:

- Es müssen einheitliche Regeln vereinbart werden. Die Güter müssen mit einem einheitlichen Ursprungszertifikat versehen werden und die Anforderungen an "Ursprungsgüter" sind gemeinsam festzulegen und zu verwalten.
- Jedes Mitgliedsland muß Produzenten aus anderen NAFTA-Ländern die gleichen Rechte einräumen wie den inländischen (= Inländerbehandlung).
- Es soll eine trilaterale Arbeitsgruppe eingesetzt werden, die sich mit zukünftigen Veränderungen der Ursprungsregeln befaßt und für eine einheitliche Anwendung der Regeln Sorge trägt.

---

<sup>44</sup> Produkte, die nur nordamerikanische Bestandteile haben oder deren Anteil an nicht regionalen Bestandteilen gering ist, werden als nordamerikanische Güter bezeichnet.

<sup>45</sup> Diese Methoden sind die "transaction-value" und die "net-cost" Methode. Erstere basiert auf dem Preis der Ware und letztere auf den gesamten Kosten der Ware abzüglich der Ertragsteile ("royalties"), der Verkaufswerbung, der Verpackung und der Verschiffung. (Governments of Canada... 1992a, 1)

Durch diese Bestimmungen soll garantiert werden, daß "NAFTA-Vorteile" nur "NAFTA-Waren" zugute kommen. Ein Drittland soll daran gehindert werden, ein NAFTA-Land nur als Exportbasis zu nutzen, indem es von den relativ niedrigeren Außenzöllen des einen NAFTA-Landes profitiert und somit die höheren nationalen Außenzölle eines anderen NAFTA-Landes umgeht.

Der Protektionismusvorwurf gegenüber dem NAFTA aus dem Ausland stützt sich zum großen Teil auf diese Ursprungsregeln. Die reine Weiterverarbeitung von importierten Produkten aus Drittländern (mit Ausnahme von Produkten und Waren, die in der Region nicht erhältlich sind) wird durch die Ursprungsregeln mit höheren Zöllen bestraft. Investoren aus Drittländern müßten, um die gleichen Zollbegünstigungen wie heimische Produzenten zu erfahren, ihre gesamte Produktion in einem sehr hohen Maße anpassen und komplette Produktionsstraßen nach Nordamerika verlagern. (Zwätz 1992)

### **Abschaffung tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse**

Zur Förderung des freien Warenverkehrs sieht der Vertrag die Liberalisierung der nationalen Marktzugangsschranken vor. Tarifäre sowie nicht-tarifäre Handelsschranken wie Mengenbeschränkungen (Quoten) und Handelshemmnisse, die durch Lizenz- und Zulassungsanforderungen bedingt sind, sollen abgeschafft bzw. abgebaut werden.

Für die meisten Waren werden Zölle entweder sofort aufgehoben oder über Zeiträume von 5, 10 oder 15 Jahren abgebaut. Bei besonders "sensiblen" Produkten, z.B. landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ist ein Zeitraum von 15 Jahren vorgesehen. 65 % der Industrie- und Agrarlieferungen werden entweder sofort oder spätestens nach fünf Jahren zollfrei. 70 % der mexikanischen Exporte in die USA und nach Kanada werden sofort nach der Ratifizierung des Abkommens von allen Importzöllen befreit. Für US-amerikanische und kanadische Exporte nach Mexiko gilt hingegen eine vorläufige Beschränkung der Zollbefreiung auf 40 % der Güter, um, wie es heißt, dem niedrigen Entwicklungsstand Mexikos Rechnung zu tragen. (Ibero-Amerika Verein 1992a, 1) Mexiko werden in vielen Bereichen längere Übergangsfristen zum Schutz der heimischen Industrie eingeräumt. Es sollte aber an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, daß Mexiko bereits seit 1986 zahlreiche einseitige Zugeständnisse gegenüber den USA gemacht hat.<sup>46</sup>

Die bestehenden binationalen Vereinbarungen zur Senkung von Zöllen (Generalized System of Preferences, Canadian General Preferential Tariff Rates) zwischen Kanada und den USA bleiben bestehen. Vom NAFTA unberührt bleiben weiterhin nationale Abkommen mit Drittstaaten, wie z.B. die mexikanischen Abkommen mit den lateinamerikanischen Nachbarländern oder das Freihandelsabkommen der USA mit Israel, die Caribbean Basin Initiative sowie die Handelsvereinbarungen der USA mit Japan.

### **Aufhebung der Zollrückvergütungsprogramme (Art. 303): das Ende der Maquiladora-Produktion**

Das NAFTA hebt die sogenannten "Zollrückvergütungsprogramme" ("duty draw back") nach einer Übergangsfrist von sieben Jahren auf. Die Zollrückvergütungsprogramme sehen die Rückerstattung von Zöllen auf Importe vor, die nach ihrer Weiterverarbeitung wieder exportiert werden. Alle drei Länder wenden solche Zollrückvergütungsprogramme an. Das mexikanische Maquiladora-Programm ist das umfangreichste und somit

---

<sup>46</sup> Für die Landwirtschaft, den Automobil-, Energie- und Textilsektor regelt der Vertrag die Bestimmungen im Einzelnen. (Siehe dazu Kapitel 4.3 dieser Arbeit)

auch am stärksten von dieser Neu-Regelung betroffen. Im Rahmen des Maquiladora-Programms ist es bisher üblich gewesen, Vorprodukte zollfrei zu importieren, falls sie nach ihrer Weiterverarbeitung wieder exportiert wurden. Durch das Freihandelsabkommen wird diese Regelung zwar in bezug auf die NAFTA-Partner verallgemeinert, die sogenannten Drittländer werden aber ausgeschlossen. Auf diese Weise sollen Anreize für Unternehmen geschaffen werden, ihre Produktion von "worldwide" auf "northamerican sourcing" umzustellen. (Vgl. USITC 1993, 3-5)

#### 4.2.2 Dienstleistungen (Kapitel 12 - 14 des Vertrags)

Das Freihandelsabkommen öffnet die Grenzen auch für weite Teile des Dienstleistungssektors.<sup>47</sup> Die grundlegenden Verpflichtungen des GATT ("national treatment" und "most-favored nation treatment"), die lange Zeit auf den Handel mit Waren beschränkt waren, werden hier auf Dienstleistungen ausgedehnt. NAFTA reicht hiermit über die Liberalisierungsregelungen des GATT hinaus und legt fest, daß kein Land Dienstleistungsanbieter aus anderen NAFTA-Ländern im Vergleich zu nationalen Anbietern ("national treatment") und auch nicht gegenüber Anbietern aus einem anderen NAFTA-Land (Meistbegünstigungsklausel) benachteiligen darf. "It establishes the principle of non-discrimination (the better of national treatment or most-favored nation treatment) or prohibits local presence requirements." (USITC 1993, 38-1)

Zur Erleichterung des transnationalen Dienstleistungsverkehrs schreibt der Vertrag vor, gegenseitig Lizenzen und Zertifikate anzuerkennen; allerdings erfolgt die Anerkennung nicht automatisch, sondern unterliegt bestimmten Bedingungen. Einem Unternehmen, das einer nicht-NAFTA-Person gehört oder von ihr kontrolliert wird und das nur wenig Aktivitäten in der Freihandelszone aufweist, können die hier festgelegten Vorteile verweigert werden.

In den Kapiteln 12 - 14 des Vertrags spiegelt sich der Einfluß der Uruguay-Runde wider. Hier ist gleichfalls eine erstmalige Anwendung der Meistbegünstigungsklausel auf den Dienstleistungssektor vorgesehen. Die USA erhoffen sich als einer der bedeutendsten Dienstleistungsanbieter der Welt (mit den größten und wettbewerbsfähigsten Unternehmen), verbesserten Zugang zum mexikanischen Dienstleistungsmarkt zu erhalten; zwischen Kanada und den USA ist bereits durch das CUSTA der bilaterale Dienstleistungsverkehr liberalisiert worden. Der US-amerikanische Anteil an Dienstleistungsverkäufen umfaßt weltweit ca. 256,8 Milliarden US \$. Die Dienstleistungsverkäufe nach Mexiko belaufen sich auf ca. 8 Milliarden US \$ (1990). Diese noch sehr geringe Beteiligung der USA am mexikanischen Dienstleistungssektor liegt in der mexikanischen Wirtschaftsstruktur begründet: "Mexico's relatively small commercial sector, coupled with the country's relatively underdeveloped telecommunication and computer systems and transportation infrastructure, results in a relatively low level of demand for various types of high-technology services... Under NAFTA, the removal of NTBs such as restrictions on investment and the ability to provide freely services such as trucking, insurance, and

---

<sup>47</sup> Dieser Abschnitt findet auf eine Reihe von Maßnahmen, die der Vertrag bzgl. öffentlicher Aufträge, Subventionen, Finanzdienstleistungen und energiebezogenen Dienstleistungen trifft, keine Anwendung. Für folgende Sektoren findet dieses Kapitel ebenfalls keine Anwendung: die meisten Luftfahrtdienste, grundlegende Telekommunikationsdienste, soziale Dienste einer nationalen Regierung, die Schifffahrtsindustrie und Sektoren, die z.Z. von der mexikanischen Verfassung alleinig unter die Verantwortung des Staates gestellt werden. Weitere Ausnahmen finden sich im Anhang des Vertrages.

banking likely will, in the long term, make Mexico a more attractive market for service providers." (USITC 1993, 38-1)

#### **4.2.3 Der freie Kapitalverkehr (Kapitel 11 des Vertrags)**

Die Bedeutung der Kapitalverflechtungen hat im Vergleich zu den Handelsverflechtungen spätestens seit den 70er Jahren stark zugenommen. Angesichts dieser Tatsache kommt der Liberalisierung des Kapitalverkehrs im Rahmen des NAFTA eine besonders große Bedeutung zu. Der Kapitalverkehr umfaßt sowohl die Liberalisierung der "Niederlassungsfreiheit" als auch die Liberalisierung der Finanzmärkte für ausländische Anbieter und Nachfrager. Kapitel 11 befaßt sich mit der Liberalisierung von Investitionen. Unternehmen aus einem NAFTA-Land können sich gemäß den GATT-Regelungen der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung in einem anderen NAFTA-Land niederlassen. Unternehmen aus Drittstaaten, die bereits "gewisse Geschäftsaktivitäten" in einem der NAFTA-Länder unterhalten, kommen durch den Vertrag in den Genuß der Niederlassungsfreiheit. Wobei der Vertrag ein Verfahren zur Lösung von Konflikten bei Mißachtung der Investitionsregeln des Freihandelsabkommens durch ein "Gast-Land" vorsieht. Den NAFTA-Ländern bleibt dennoch vorbehalten, Sonderanforderungen an die ausländischen Investoren zu stellen: "specified export levels, minimum domestic content, preferences for domestic sourcing, trade balancing, technology transfer or product mandating". (Governments of Canada... 1992, 13) Für bestimmte Sektoren gelten weiterhin gesonderte nationale Ausnahmeregelungen.

Voraussetzung für die Liberalisierung ausländischer Direktinvestitionen ist die Liberalisierung des Kapitaltransfers. Es wird festgelegt, daß Investoren die Währungen dem jeweiligen Marktwert entsprechend frei tauschen können, was allerdings schon ohne das Abkommen möglich war und somit keine Neuerung darstellt. Ein Großteil transnationaler Direktinvestitionen zwischen USA und Kanada wurde durch das CUSTA liberalisiert, zwischen USA und Mexiko durch das Maquiladora-Programm. Darüber hinaus hat Mexiko eine Vielzahl von Einschränkungen für ausländische Direktinvestitionen 1989 mit der Verabschiedung eines neuen Investitionsgesetzes (siehe Kapitel 3.4 dieser Arbeit) abgeschafft. Im Rahmen des NAFTA machte die mexikanische Regierung weitere Zugeständnisse zur Erleichterung ausländischer Direktinvestitionen. Als wichtige Bereiche, die Mexiko ausländischen Investoren öffnet, sind der Finanzsektor, Teile des erdölverarbeitenden Sektors, des Telekommunikations- und Transportsektors zu nennen. Entscheidend ist jedoch, daß durch NAFTA mexikanische Reformen in internationalem Recht festgeschrieben werden und somit eine Revision dieser (sprich: eine Rückorientierung auf Protektionismus) erschwert wird. In Verbindung mit weiteren Reformen (Schutz von geistigem Eigentum, Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen) soll das internationale Vertrauen in die mexikanische Wirtschaft gesteigert werden, um ausländische Investoren anzulocken. Bereits im Vorfeld des Abkommens stiegen ausländische Investitionen in Mexiko sprunghaft an: Direktinvestitionen stiegen von 2,6 Milliarden US \$ (1990) auf 4,7 Mrd. US \$ (1991) an und die ausländischen Portfolioinvestitionen sogar von knapp zwei Milliarden US \$ (1990) auf 7,5 Mrd. US \$ (1991). (USITC 1993, 1-9)

1985 betrug der Anteil ausländischer Direktinvestitionen an den gesamten Investitionen in Mexiko nur 5 %. Seit 1985 hat sich dieser Anteil mehr als verdoppelt. Investiert wurde hauptsächlich im Industriesektor (62,3%), auf den Dienstleistungssektor entfielen 29%. Der Anteil der ausländischen Direktinvestitionen im Handel (6,8%), im Bergbau

(1,6%) und der Landwirtschaft (0,3%) ist hingegen sehr gering. (Schott / Hufbauer 1992, 72)

Der Vertrag sieht keine Maßnahmen vor, ein Unterlaufen höherer Standards - weder von Arbeits- noch von Umweltstandards - zu verhindern. Die Länder werden lediglich aufgefordert, die Umweltauflagen nicht zu senken, um Investitionen anzulocken. Bereits existierende arbeits- und umweltpolitische Standards finden jedoch kaum Berücksichtigung. Anstelle einer aktiven Harmonisierungspolitik wird auf den "Wettbewerb der Systeme" gesetzt; der neoliberale Deregulierungsdruck ist damit festgeschrieben.

#### 4.2.4 Öffentliches Auftragswesen (Kapitel 10 des Vertrags)

Kapitel 10 des Vertrags regelt die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens. Anbieter aus allen NAFTA-Ländern sollen durch den Vertrag die Möglichkeit erlangen, in bestimmten Bereichen<sup>48</sup> öffentliche Aufträge in allen drei Ländern zu erhalten. (USITC 1993, 3-8)

In den USA und in Kanada müssen ca. 50% aller Regierungsbeschaffungen innerhalb beider Länder ausgeschrieben werden. Nach spätestens acht Jahren ist dieser Anteil auf 75% und nach 10 Jahren auf 100% zu erhöhen. (Ibero-Amerika Verein 1992, 3f) Generell ausgeschlossen von der Liberalisierung bleiben Aufträge für Waffen, Munition und andere Beschaffungen, die die nationale Sicherheit betreffen. Darüber hinaus behält sich jedes Land vor, nationale Anbieter in solchen Fällen vorzuziehen, die im Vertrag besonders aufgeführt werden. Jedes Land behält sich desweiteren vor, nationale Anbieter in solchen Fällen zu begünstigen, die vom Vertrag ausgeschlossen sind (z.B. für Verträge unterhalb eines bestimmten Auftragsvolumens).

Jedes Land wird angehalten, die Zusammenarbeit zu fördern und Informationen über ihre jeweiligen Beschaffungsverfahren auszutauschen, um allen Anbietern die Chance zu geben, von diesen Möglichkeiten zu profitieren. Ein Ausschuß für Kleinbetriebe soll den NAFTA-Kleinbetrieben besondere Unterstützung zukommen lassen.

Überdies wird im Vertrag der Wille bekräftigt, die hier getroffenen Vereinbarungen weiter zu entwickeln und in Zukunft auf weitere Bereiche und Sektoren des öffentlichen Auftragswesens auszudehnen. Für Mexiko stellen diese Regelungen die ersten Grundlagen zur Öffnung des Marktes für öffentliche Beschaffungen dar, denn Mexiko ist, im Gegensatz zu den USA und Kanada, nicht Unterzeichner des GATT-Abkommens zur Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens. Außerdem gehen die Vereinbarungen des NAFTA über die des GATT und auch des CUSTA hinaus. Die USA müssen z.B. das "Buy-American"-Gesetz<sup>49</sup> für Kanada und Mexiko aussetzen. Die kanadische Regierung rechnet mit einer Verdreifachung der Zugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Beschaffungen. (USITC 1993, 3-8)

---

<sup>48</sup> Siehe Art. 1001 des Vertrages: für Waren (1001.1b-1), für Dienstleistungen (Anhang 1001.1b-2) oder Baudienstleistungen ("construction services") (Anhang 1001.1b-3). Die Aufträge müssen für Waren und Dienstleistungen mindestens 50.000 US \$ und für Baudienstleistungen ("construction services") mindestens 6,5 Millionen US \$ umfassen. (USITC 1993, 3-8)

<sup>49</sup> Gemäß dem "Buy American"-Gesetz von 1933 ist die US-Regierung verpflichtet, Güter und Dienste aus inländischer Produktion zu kaufen, wenn diese in hinreichender Menge und Qualität zu Verfügung stehen; Ausnahmen hiervon können geltend gemacht werden, wenn festgestellt wird, daß die Preise für das inländische Angebot unangemessen sind oder der Kauf nicht im nationalen Interesse der USA liegt. (Holtfrerich 1991, 396)

Ähnliche Regelungen gelten in der EU: die Bevorzugung von Unternehmen aus der Gemeinschaft für die Vergabe öffentlicher Aufträge wird explizit vorgeschrieben; Konflikte mit den USA waren somit vorprogrammiert. Im Mai 1993 einigten sich USA und EU darauf, US-amerikanische Unternehmen zunächst für einen Übergangszeitraum von einem Jahr für öffentliche Aufträge in bestimmten Bereichen zuzulassen: für bestimmte Verkehrsvorhaben sowie für die Elektrizitäts- und Wasserwirtschaft, aber nicht für den Bereich der Telekommunikation. Im Gegenzug hat Washington sich verpflichtet, die bisherigen "Buy-American"-Vorschriften für Bundesaufträge sowie für sechs Elektrizitätsgesellschaften aufzuheben. (FR, 11.05.93)

#### **4.2.5 Harmonisierung und Vereinheitlichung technischer Standards und Normen (Kapitel 9 des Vertrags)**

Unterschiedliche technische Vorschriften und Normen in den einzelnen Mitgliedsländern können für den transnationalen Handel große Hindernisse bedeuten. Die Mitgliedsländer sollen darauf hinarbeiten, die Kompatibilität der jeweiligen technischen Standards zu fördern. Die NAFTA-Partner erkennen an, daß Normen und Sicherheitsstandards einen gewissen Schutz für die Gesundheit und das Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen bieten. (Art. 904.1) Dem einzelnen Land steht es frei, höhere Sicherheitsstandards festzulegen. Im gleichen Artikel wird aber auch gefordert, keine unnötigen Handelshemmnisse aufzubauen: "No party may prepare, adopt, maintain or apply any standards-related measures with a view to or with the effect of creating an unnecessary obstacle to trade between the parties." (Art. 904.4) Es wird vielmehr der Wille zu einer Angleichung der Normen bekundet, die allerdings nicht zu Lasten der Sicherheit und des Schutzes von Menschen, Tieren und Pflanzen gehen darf. (Art. 906): "The NAFTA parties will seek to make their standards related measures more compatible, taking into account international standard-setting activities, so as to facilitate trade and to reduce the additional costs that arise from having to meet different requirements in each country." (Governments of Canada... 1992a, 8) Zur Vereinheitlichung der Normen soll jedes Land auf Anfrage eines anderen NAFTA-Partners technische Ratschläge geben sowie Information und Hilfeleistungen unter gemeinsam vereinbarten Bedingungen zur Verfügung stellen. Ein Normenausschuß soll sich mit der Umsetzung der Maßnahmen befassen, die Kompatibilität erleichtern und die Kooperation zur Entwicklung, Anwendung und Umsetzung von Normen fördern. Zudem sollen Unterausschüsse und Arbeitsgruppen, die sich mit unterschiedlichen Themen beschäftigen und Experten beteiligen, eingerichtet werden.

Die hier dargelegten Prinzipien sind für das Verständnis des Handelsmusters für Industriegüter zwischen den NAFTA-Partnern wichtig, im Grunde bestätigen sie aber nur Verpflichtungen, die alle drei Länder bereits im Rahmen des GATT eingegangen sind. (Vgl. USITC 1993, 3-1) Es werden keine gemeinsamen Mindeststandards festgelegt. Somit besteht die Gefahr, daß Normen nach unten, auf das niedrigere Niveau eines Nachbarlandes (z.B. Mexiko) angepaßt werden, oder daß aufgrund bestehender Unterschiede (niedrigere Standards in Mexiko) höhere Standards durch die Auslagerung von Produktionsstätten unterlaufen werden.

#### **4.2.6 Arbeitskräftemobilität (Kapitel 16 des Vertrags)**

Die nordamerikanische Freihandelszone soll nicht zur Förderung der Arbeitskräftemobilität beitragen: "The NAFTA does not create a common market for movement of labor."

(Governments of Canada... 1992a, 16) Jedes Land behält sich das Recht vor, das Beschäftigungsniveau seines Landes zu schützen, eine eigenständige Einwanderungspolitik durchzuführen und die Grenzen des Landes zu sichern. Das Bild offener Schlagbäume und leerer Zollhäuschen, wie es für die Europäischen Union entworfen wurde, erweist sich für die nordamerikanische Freihandelszone als Utopie. Im Gegenteil: die Grenze zwischen den USA und Mexiko ähnelt zunehmend der ehemaligen innerdeutschen Grenze. Die USA haben im selben Jahr, in dem die Berliner Mauer fiel, damit begonnen, die ersten Teile ihres "eisernen" Vorhangs aufzustellen - mit dem Argument, "den relativ ungenierten Drogenschmuggel" unterbinden zu wollen. Tatsächlich soll verhindert werden, daß jährlich Millionen von MexikanerInnen die dreitausend Kilometer lange Grenze in Richtung Norden überschreiten. 1992 verfangen sich etwa eine Millionen "Elendsflüchtlinge" im Netz der Grenzschützer - "nur ein Bruchteil all jener, die jedes Jahr illegal die Wohlstandsscheide überqueren". (Süddeutsche Zeitung MAGAZIN, 15.01.1993)

Der Vertrag sieht keine Maßnahmen zur aktiven Bekämpfung der Migrationsursachen vor. Es wird vielmehr die Position vertreten, daß sich das Problem durch NAFTA von alleine lösen würde. So soll das Abkommen zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in Mexiko beitragen, in deren Folge erhofft wird, die Anreize zur Auswanderung zu reduzieren. Es muß jedoch davon ausgegangen werden, daß bei weitem nicht so viele Arbeitsplätze entstehen, wie in Mexiko benötigt werden. Überdies verlassen viele MexikanerInnen das Land auf der Suche nach besser bezahlten Arbeitsplätzen, da sie in Mexiko oftmals nur Hungerlöhne verdienen.

Nur für Geschäftsleute soll die Einreise und der befristete Aufenthalt in einem anderen NAFTA-Land erleichtert werden. (Kapitel 16 des Vertrags) Vier Kategorien von Geschäftsleuten werden bevorzugt behandelt: Geschäftsleute, die nur zu Gast sind, Händler, "intra-company"-Vermittler und einige Kategorien von Professionellen ("professionals"). Mexiko und die USA haben sich z.B. darauf verständigt, jährlich höchstens 5.500 MexikanerInnen aus geschäftlichen Gründen die Einreise in die USA zu erlauben. Eine Arbeitsgruppe soll sich mit den Aufenthaltsgenehmigungen befassen.

#### **4.2.7 Sonstige Bestimmungen des Vertrags**

##### **Notstandsmaßnahmen (Kapitel 8)**

Den NAFTA-Ländern wird das Recht zugesprochen, Maßnahmen zum Schutz vor übermäßigen Importen einzuleiten, die als Folge von Steuersenkungen durch das NAFTA dem Land Schaden zufügen könnten. Für einen begrenzten Zeitraum (höchstens für drei Jahre) soll somit die Möglichkeit bestehen, die vereinbarten Zollsenkungen oder gar Aufhebungen wieder rückgängig zu machen. Das exportierende NAFTA-Land muß für diesen Nachteil allerdings entschädigt werden (z.B. können die Zölle für ein anderes Produkt gesenkt werden). Können sich die Partner nicht auf eine Kompensation einigen, so kann das exportierende Land Maßnahmen zum Ausgleich treffen (z.B. Importrestriktionen). Wenn ein Land globale Maßnahmen zum Schutz vor Importen aus GATT-Ländern trifft, müssen die NAFTA-Partner von diesen Maßnahmen ausgenommen werden; eine Möglichkeit, sich gegenüber Drittstaaten abzuschotten.

## **Schutz von Urheberrechten (Kapitel 4)**

Dem Schutz von geistigem Eigentum wird in dem Vertrag ein hoher Stellenwert eingeräumt. Dies entspricht einem großen Interesse der USA, den Patentschutz in Mexiko zu verbessern, da hier Patente und Urheberrechte nach Auffassung US-amerikanischer Konzerne bisher nicht effektiv geschützt wurden. Insbesondere in bezug auf Copyrights, Patente, Handelsmarken, Pflanzenzuchtrechte, Industriedesign, Handelsgeheimnisse, Halbleiter und geologische Hinweise wird auf strenge Maßnahmen gedrungen.

## **Wettbewerbspolitik, Monopole und staatliche Unternehmen (Kapitel 15)**

Jedes Land verpflichtet sich, Maßnahmen gegen Wettbewerbsverzerrungen zu ergreifen bzw. aufrecht zu erhalten. Der Vertrag stellt eine Reihe von Anforderungen an staatliche und auch private Monopole. Jedes Land muß z.B. versichern, daß ein monopolistisches Unternehmen seine Position nicht ausnutzt und in ein nicht-monopolistisches Territorium mit wettbewerbsfeindlichen Praktiken eingreift.

### **4.2.8 Umsetzung und Verwaltung des Vertrags (Kapitel 18 - 20)**

#### **Die Institutionen (Kapitel 20)**

Der Vertrag räumt der Errichtung gemeinsamer Institutionen nur einen sehr geringen Stellenwert ein: Erst in Kapitel zwanzig und nur auf ca. 15 Seiten finden institutionelle Einrichtungen Berücksichtigung. Zum Vergleich: im EWG-Vertrag werden in mehr als 60 Artikeln die Organe der Gemeinschaft behandelt!

NAFTA sieht die Einrichtung von Institutionen vor, die für die Umsetzung des Abkommens verantwortlich sein sollen. Sie sollen eine gemeinsame Verwaltung des Abkommens garantieren sowie Interpretations- und Auslegungskonflikte des Vertragstextes zwischen den Partnerländern regeln. Die zentrale Institution ist die "Handelskommission" ("Trade Commission"). Die Kommission könnte als ein schwacher Ministerrat der nordamerikanischen Freihandelszone bezeichnet werden, da sich hier die MinisterInnen (oder deren StaatssekretärInnen) regelmäßig, mindestens jährlich, treffen. Dennoch sind Aufgaben und Kompetenzen der nordamerikanischen Handelskommission nicht mit dem Ministerrat der Europäischen Union vergleichbar. Den MinisterInnen sind offizielle Delegierte der jeweiligen Regierungen, die die tägliche Arbeit ausführen untergeordnet. Sie nehmen an den diversen Ausschüssen und Arbeitsgruppen teil, die der Vertrag vorsieht. Entscheidungen können nur einstimmig getroffen werden.

Der Kommission wird ein Sekretariat unterstellt, das ihr und auch anderen subsidiären Organen sowie den Konfliktlösungsausschüssen zuarbeitet. Das Sekretariat hat die Aufgabe, der Kommission mit administrativer und technischer Unterstützung zur Seite zu stehen und somit für eine effektive und gemeinsame Verwaltung der Freihandelszone Sorge zu tragen. Im Vertrag wurde kein Kommissionssitz festgelegt oder gar eine Vereinbarung über einen gemeinsamen Sitz überhaupt getroffen. Es wird lediglich darauf hingewiesen, in jedem Land einen "Kontaktsitz" einzurichten, von dem aus die Kommunikation zwischen den NAFTA-Ländern organisiert wird.

#### **Schiedskommission (Kapitel 19)**

Es wird eine "nordamerikanische Schiedskommission" eingerichtet, die, auf der Basis eines einheitlichen Schlichtungsverfahrens, strittige Fragen (z.B. Dumpingpreise) klärt. Dabei wird der Schiedskommission das jeweils nationale Recht zugrundegelegt. Kann die

Schiedskommission den Konflikt nicht klären, können spezielle bilaterale Kommissionen eingerichtet werden, die sich aus unparteilichen und neutralen ExpertInnen zusammensetzen.

#### **4.2.9 Abschlußbestimmungen (Kapitel 22 ) und Ausnahmen (Part III)**

Der Vertrag darf die Maßnahmen, die die nationale Sicherheit gewährleisten, nicht beeinflussen. "The NAFTA includes provisions that ensure that the Agreement does not constrain a country's ability to protect its national interests." (Governments of Canada... 1992a, 18) So darf ein Land z.B. im Ausnahmefall zum Schutz der Zahlungsbilanz und in Übereinstimmung mit den Regeln des IWF entsprechende Maßnahmen einleiten.

Abgesehen von diesen beiden Aspekten befaßt sich der dritte Teil des Vertrags mit einer Vielzahl von nationalen Sonderbestimmungen, die im Rahmen dieser Arbeit nicht im Einzelnen aufgeführt werden können. Anhang I nennt für Kanada z.B. eine Reihe von Ausnahmen im Transportsektor. So werden in folgenden Lufttransportdienstleistungen nur kanadische Spediteure zugelassen: Inlandsflüge ("domestic services") - dies betrifft alle Flüge zwischen zwei Punkten innerhalb des kanadischen Territoriums - und internationale Transportflüge (von Kanada ins Ausland oder umgekehrt). Der größte Teil der Sonderbestimmungen wird von Mexiko geltend gemacht. Zunächst gibt es eine Reihe von Ausnahmeregelungen, die alle Sektoren betreffen: So dürfen ausländische oder auch mexikanische Unternehmen mit ausländischer Beteiligung im Umkreis von 100 km zur mexikanischen Grenze und im Umkreis von 50 km zur Küste kein Land erwerben. Um nur ein Beispiel aus den vielen sektorspezifischen Ausnahmen herauszugreifen, sei hier erwähnt, daß für die Autozulieferindustrie ein Investor aus einem anderen NAFTA-Land für eine Übergangsfrist von fünf Jahren einen 49-prozentigen Anteil an einem Unternehmen nicht überschreiten darf. Auch die USA machen eine Reihe von Sonderbestimmungen geltend. Die zahlreichen Ausnahmeregelungen und die schwache institutionelle Verankerung des NAFTA deuten darauf hin, daß der nordamerikanische Integrationsprozeß keineswegs als irreversibler Prozeß begriffen werden kann.

Jedem Land wird die Möglichkeit eingeräumt, den Vertrag mit sechsmonatiger Vorankündigung aufzukündigen. Ferner wird die Möglichkeit, die Freihandelszone zu erweitern, offen gehalten, da weitere Staaten mit Einverständnis der NAFTA-Partner aufgenommen werden können.

### **4.3 Die Sektoren im Einzelnen**

Im folgenden sollen die wichtigsten Sektoren, die im Vertrag gesondert aufgeführt sind, kurz dargestellt werden, um ihre jeweilige Bedeutung für den nordamerikanischen Markt zu veranschaulichen. Daraufhin werden die Bestimmungen des NAFTA und auch die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Industriesektoren Automobil, Textil und Bekleidung, auf den Energiesektor, die Landwirtschaft und die Dienstleistungsbranchen Telekommunikation und Finanzdienstleistungen dargestellt. Ein Schwerpunkt soll dabei auf Sektoren mit hohen Beschäftigungsanteilen liegen, um anhand ihrer Entwicklung die Auswirkungen des NAFTA auf die Arbeitsmärkte zu veranschaulichen. Ausgewählt wurde dafür der Automobilsektor, der Textil- und Bekleidungssektor sowie die Landwirtschaft.

### 4.3.1 Die Industriesektoren

Im Jahr 1991 erreichten die USA gegenüber Mexiko im Handel mit Industriegütern einen gewaltigen Überschuß: sie exportierten Waren im Wert von 16,8 Mrd. US \$ und importierten Waren im Wert von nur 1,1 Mrd. US \$. US-amerikanische Zölle auf mexikanischen Waren lagen im Durchschnitt bei 3 %, andererseits lagen die mexikanischen Zölle auf US-amerikanischen Waren durchschnittlich bei 10% (aufgrund der Maquiladora-Vereinbarungen und anderer Zollvereinbarungen wie z.B. dem "Generalized System of Preferences" (GSP)<sup>50</sup> sind die effektiven Zölle jedoch niedriger). Zusätzlich zu den Zöllen wirken Quoten (z.B. für Textilien und Bekleidung) und Bestimmungen über den lokalen Wertanteil handelshemmend. Im industriellen Sektor wird langfristig mit einem Handelszuwachs zwischen den USA und Mexiko von 6 bis 15 Prozent gerechnet. US-amerikanische Investitionen in Mexiko sollen gleichfalls um 6 bis 15 Prozent zunehmen. In den USA müssen in einigen Bereichen (z.B. Haushaltswaren, Glas ) langfristige Beschäftigungseinbußen von einem bis 5 Prozent in Kauf genommen werden, in anderen Branchen (z.B. Maschinen, Computer- und Elektroindustrie) ist mit einem Beschäftigungszuwachs von einem bis 5 Prozent zu rechnen. (USITC 1993, X) Die USA erreichten gegenüber Kanada im Handel mit industriellen Produkten (siehe untenstehende Tabelle) 1991 ebenfalls eine positive Bilanz.

*Tabelle 5: US-amerikanischer Handel mit Mexiko und Kanada im Industriesektor in Mrd. US \$ (1991)*

	Exporte	Importe	Bilanz
USA - Mexiko	16,8	15,7	+1,1
USA - Kanada	46,8	43,6	+2,8

Zusammengestellt nach: USITC 1993, X

#### 4.3.1.1 Der Automobilssektor (Kapitel 3, annex 300 A)

Der Automobilssektor ist einer der bedeutendsten Sektoren für den Handel zwischen den NAFTA-Ländern. Im Handel zwischen den USA und Mexiko rangiert er auf Platz drei aller US-amerikanischen Exporte nach Mexiko und auf Platz eins der Importe, und die Handelsbilanz ist im Gegensatz zur Handelsbilanz im Industriesektor gesamt gesehen (siehe Tabelle 5) negativ. Der US-amerikanische Handel mit Mexiko umfaßte 1989 einen Wert von 4,9 Mrd. US \$ (US Exporte nach Mexiko) bzw. 3,4 Mrd. US \$ (mexikanische Exporte in die USA). (Schott / Hufbauer 1992, 213). Dagegen importierten die USA 1989 Automobilprodukte im Wert von 27,7 Mrd. US \$ aus Kanada und exportierten wiederum Produkte im Wert von 17,8 Mrd. US \$.

<sup>50</sup> Seit 1975 gewähren die USA dem "Generalized System of Preferences" zufolge auf Importen aus weniger entwickelten Ländern Zollfreiheit bzw. Erleichterungen. (Vgl., Destler 1986, 346)

Tabelle 6a: Automobile und LKWs: ausgewählte Daten (USA)

	1990	1991	Prozentuale Veränderung
Beschäftigung (in tsd.)	384	371	-3
<b>Handelsdaten (in Mio. US \$)</b>			
<u>Exporte</u> gesamt:	13.264	15.403	16
Exporte nach Mexiko	306	314	3
Exporte nach Kanada	8.156	8.803	8
<u>Importe</u> gesamt	59.504	58.084	-2
Importe aus Mexiko	2.931	3.333	14
Importe aus Kanada	20.184	20.225	0
<u>Handelsbilanz</u> gesamt	-46.240	-42.681	8
Handelsbilanz mit Mexiko	-2.625	-3.019	-15
Handelsbilanz mit Kanada	-12.028	-11.422	5
<u>Importanteil</u> gesamt (in %)	24	25	
Mexiko	1	1	
Kanada	8	9	

Quelle: USITC 1993, 4-1

Tabelle 6b: Autoteileindustrie (USA)

	1990	1991	Prozentuale Veränderung
Beschäftigung (in tsd.)	602	565	-6
<b>Handelsdaten (in Mio. US \$)</b>			
<u>Exporte</u> gesamt:	17.675	22.346	26
Exporte nach Mexiko	2.884	4.530	57
Exporte nach Kanada	10.676	12.169	14
<u>Importe</u> gesamt	29.421	27.271	-7
Importe aus Mexiko	3.633	4.051	12
Importe aus Kanada	9.522	8.214	-14
<u>Handelsbilanz</u> gesamt	-11.764	-4.925	58
Handelsbilanz mit Mexiko	-749	479	
Handelsbilanz mit Kanada	1.154	3.955	243
<u>Importanteil</u> gesamt	30	32	
Mexiko	4	5	
Kanada	10	10	

Quelle: USITC 1993, 4-1

Der Handel zwischen Kanada und Mexiko ist ebenfalls bereits stark ausgeprägt: 1988 exportierte Mexiko 34% der gesamten Ausfuhren im Automobilsektor nach Kanada. Insgesamt weist die Automobilproduktion in Nordamerika einen hohen Verflechtungsgrad zwischen den USA, Kanada und Mexiko auf. "As a result of Big Three [General Motors, Ford and Chrysler, E.L.] investment in Mexico, a de facto hexagonal trading

regime has been created." (Schott / Hufbauer 1992, 209) Vier der sechs Handelsströme in diesem "Hexagon" werden zum größten Teil bereits ohne Handelsschranken abgewickelt: der US-amerikanisch - kanadische Handel ist in beiden Richtungen auf Basis des CUSTA und des "Autopaktes" liberalisiert worden. Mexikanische Exporte in die USA sind gemäß dem "Generalized System of Preferences" (GSP) und den "Harmonized Tariff System" (HTS) zu großen Teilen zollfrei. Auf Importe von Autos in die USA wird ein Zoll von 2,5% erhoben, auf LKWs 25% und auf Autoteile 3,1%. (Ebd., 212) Mexikanische Exporte von Autoteilen nach Kanada sind in der Regel gemäß dem "Autopakt" zollfrei. Aber die zwei verbleibenden Handelsströme, von den USA und von Kanada nach Mexiko unterliegen z.T. noch erheblichen Handelsrestriktionen. Die nicht-tarifären Handelshemmnisse wiegen dabei schwerer als die tarifären. Mexiko hat seit Mitte der 70er Jahre eine Reihe von Dekreten erlassen, die auf exportorientiertes Wachstum abzielen.<sup>51</sup> Hohe "local content"-Anforderungen restringieren den Import von Autoteilen. Die Einfuhr gebrauchter Autos wurde durch das Dekret von 1989 in hohem Maße eingeschränkt. Überhöhte mexikanische Verkaufssteuern auf Autos - sie lagen zwischen 21 % und 49% - resultierten in einer geringen Binnennachfrage. Die Chrysler Corporation erklärt das verspätete Wachstum der Automobilindustrie in Mexiko mit dieser Verkaufssteuer. (Ebd., 219)

Diese nicht-tarifären Handelshemmnisse sollen im Zuge des NAFTA entfallen: die mexikanische Regierung erklärte sich bereit, auf die Sonderregelungen zu verzichten und somit die diesbezüglichen Gesetze (Auto Decree, Auto-Transportation Decree, Investment Restrictions) mit Inkrafttreten des Abkommens aufzuheben. Desweiteren legt der Vertrag fest, die Zölle auf kanadische und US-amerikanische Importe nach Mexiko zu senken: sofortige 50-prozentige Herabsetzung der Zölle auf PKWs, die Abschaffung der verbleibenden Zölle über einen Zeitraum von zehn Jahren, eine 50-prozentige Reduzierung der Zölle auf leichte LKWs sofort und den Abbau der verbleibenden Zölle nach fünf Jahren. Die USA haben sich gleichfalls dazu verpflichtet, Restriktionen auf Importe aus Mexiko aufzuheben: Sie werden umgehend alle Zölle auf PKWs abschaffen und die Zölle auf leichte LKWs auf 10 % senken. Die verbleibenden Handelshemmnisse und Investitionsschranken auf nordamerikanische PKWs, LKWs, Busse und Autoteile sollen spätestens nach 10 Jahren abgeschafft werden.

### **Auswirkungen des NAFTA auf den Automobilssektor**

Nordamerikanische Autohersteller gehen nicht davon aus, daß es zu Investitionsverlagerungen zu Lasten der Produktion in den USA und Kanada kommen werde. Vielmehr rechnen sie mit einer verstärkten Rationalisierung und einer höheren Integration der Produktionsanlagen in allen drei Ländern. (FT, 21.05.1993, 4) Hohe Transportkosten und unzureichende infrastrukturelle Einrichtungen in Mexiko machen eine Verlagerung der gesamten Produktion nach Mexiko unrentabel. Ford produziert z.B. die Modelle Escort und Tracer im nordamerikanischen Raum in zwei Fabriken: eine davon befindet sich in Hermosillo (Mexiko) und die andere in Wayne (Michigan). Obwohl die Lohnkosten in der mexikanischen Fabrik um 30 US \$ pro Stunde niedriger sind - d.h., pro Auto werden 450 US \$ eingespart, - lohnt es sich aufgrund der Transportkosten nicht, den gesamten nordamerikanischen Markt von Hermosillo aus zu bedienen. Nur ein Drittel des Südens und Süd-Westens der USA wird von der mexikanischen Fabrik beliefert. Die Fabrik in

---

<sup>51</sup> Die Dekrete von 1962 und 1972 hatten noch einen auf Importsubstitution abzielenden Charakter. Vgl. dazu: Schott / Hufbauer 1992, 215ff.

Michigan beliefert weiterhin den Nord-Osten der USA und den gesamten kanadischen Markt. (FT, 21.05.1993, 4) Eine Verbesserung der mexikanischen Infrastruktur könnte diese Situation allerdings stark beeinflussen.

Es ist damit zu rechnen, daß Automobilhersteller, die bisher noch nicht in Mexiko präsent sind, beginnen werden, Produktionsstandorte zu errichten. "In particular, industry observers predict that Honda and Toyota will put up assembly plants in Mexico within the next few years to complement existing factories in the US and Canada." (FT, 21.05.1993, 4) Ausländische Konzerne, die nur ein Unternehmen in Nordamerika betreiben, werden viel eher einen Standort wählen, der näher am US-amerikanischen Hauptmarkt liegt. BMW kündigte z.B. an, in North-Carolina eine Fabrik aufzubauen. Mercedes hat bereits einen US-amerikanischen Produktionsstandort gewählt und auch Audi plant, in den USA zu investieren.

Aufgrund der Ursprungsregeln werden Automobilhersteller aus Drittstaaten dazu veranlaßt, ihre Zuliefererstruktur zu verändern. Japanische und deutsche "transplants" in Kanada, haben bereits begonnen, den nordamerikanischen Anteil von den aktuell geforderten 50 Prozent anzuheben, um den NAFTA-Anforderungen von 62,5% zu entsprechen. Die nordamerikanischen Konzerne halten diese 62,5% noch für zu niedrig: "...(T)hey (die ausländischen Konzerne, E.L.) will be able to source almost all their high-value electronic, chassis and powertrain components abroad." (FT, 21.05.1993, 4)

#### **4.3.1.2 Textil- und Bekleidung (Annex 300 - B)**

##### **Handelsverflechtung**

Die USA wandelten sich vom Textilexporteur in der zweiten Hälfte der 70er Jahre seit Beginn der 80er Jahre zum Importeur. Im Bekleidungssektor ist die Handelsbilanz durchgehend negativ. Das Exportvolumen hat sich seit 1978 zwar mehr als verdreifacht, aber auch das Importvolumen ist um ein Vielfaches gestiegen. Das Handelsbilanzdefizit der USA in den Sektoren Textil und Bekleidung belief sich 1978 zusammengerechnet auf 5,6 Mrd. US \$ und erreichte 1990 bereits 25,5 Mrd US \$. (Eigene Berechnungen nach Schott / Hufbauer 1992, Tabelle 13.1, 264)

Die Handelsbilanz der USA mit Mexiko ist zwar im Textil- und Bekleidungssektor insgesamt negativ (1989 war sie kurzfristig positiv), aber im Textilsektor für sich genommen positiv. Mexiko ist Abnehmer von Textilien, aber Anbieter von Bekleidung. 1990 exportierten die USA 15% ihrer Bekleidungsprodukte und 14,2% der Textilerzeugnisse nach Mexiko. Der Anteil der Textilexporte ist nur deshalb so hoch, weil Textilien nach Mexiko zur Weiterverarbeitung exportiert werden, um anschließend wieder re-importiert zu werden. Infolgedessen nahmen die Textilexporte der USA nach Mexiko in den letzten Jahren stetig zu (1985 im Wert von 110 Millionen US \$ und 1990 schon im Wert von 526 Millionen US \$) (Vgl. Schott / Hufbauer 1992, Tabelle 13.2, 264) Insgesamt gesehen spielt Mexiko als Anbieter von Textilien und Bekleidung für die USA nur eine geringe Rolle: Nur 2% aller US-Importe stammen aus Mexiko. Mit 15% aller Exporte stellen die USA für Mexiko dahingegen einen wichtigen Absatzmarkt dar. (Ebd., 263)

Auch für Kanada spielen die USA als Nachfrager von Textil- und Bekleidungserzeugnissen eine große Rolle: Der US-amerikanische Markt nimmt 60% aller kanadischen Textil- und 81% aller kanadischen Bekleidungsexporte ab. Diese Zahlen sind trügerisch, da der Textil- und Bekleidungssektor in Kanada nur einen vernachlässigbar geringen Anteil von

1% am gesamten Export hat. Andererseits erhält Kanada 48% aller Textil-, aber nur 8% aller Bekleidungsimporte aus den USA. (Ebd., 264)

*Tabelle 7: Textil- und Bekleidungssektor: Ausgewählte US- amerikanische Daten*

	1990	1991	prozentuale Veränderung
Beschäftigung in den USA (in tsd.)	1.732	1.683	-3
Beschäftigung in Mexiko (1989) (in tsd.)	413*		
<b>Handelsdaten (in Mio.) US \$</b>			
<u>Exporte gesamt</u>	8.016	9.318	16
Exporte nach Mexiko	928	1.093	18
Exporte nach Kanada	1.440	1.633	13
<u>Importe gesamt</u>	29.822	31.231	5
Importe aus Mexiko	965	1.194	24
Importe aus Kanada	657	816	24
<u>Handelsbilanz gesamt</u>	-21.806	-21.913	> 0,5
mit Mexiko	-37	-101	-173
mit Kanada	783	817	4
<u>Verbrauch</u>	152.123	160.104	5
<u>Importanteil gesamt</u>	20	20	
Mexiko	1	1	
Kanada		1	

Quelle: USITC 1993, 8 - 1, \*la economía mexicana en cifras 1990, 11. Ausgabe, Mexiko

Die Handelsverflechtungen der drei Länder haben in den letzten Jahren immer stärker zugenommen. Dennoch ist der Anteil des Textil- und Bekleidungssektors am gesamten intra-regionalen Handel noch gering. Der Anteil des Textil- und Bekleidungssektors am gesamten Handel zwischen den USA und Mexiko liegt unter 4%. Dabei ist zu beachten, daß Kanada und Mexiko zwar in hohem Maße vom US-amerikanischen Absatzmarkt abhängig sind, für die USA sind die Importe aus diesen Ländern indes nur von geringer Bedeutung. Die Handelsverflechtungen mit Drittländern (z.B. den "vier kleinen Tigern" in Südostasien) spielen für die USA eine weitaus größere Rolle. Möglicherweise bietet sich fortan ein weites Feld zur Ausdehnung des intra-regionalen Handels auf Kosten des Handels mit Drittländern an. Im Zuge des NAFTA könnten somit Produktionsverlagerungen aus Drittländern in die Region oder eine Umstellung der Unternehmen von "worldwide sourcing" auf "Northamerican sourcing" zu erheblichen Handels- und Investitionseinbußen in anderen Weltregionen führen.

### **Industrieprofil in den USA und Mexiko**

Die Struktur des Textil- und Bekleidungssektors weist auf eine intra-regionale Arbeitsteilung hin: die Bekleidungsindustrie, die auf arbeitsintensiver Produktion basiert, lokalisiert sich mehr und mehr in Mexiko, um dort von den niedrigen Lohnkosten zu profitieren. Für die Textilindustrie hingegen ist der Standort USA günstiger als der Standort Mexiko. Die US-amerikanische Textilindustrie ist eine der produktivsten und effektivsten der Welt. In den 80er Jahren investierten die Unternehmen dort in technologieintensive Maschinen, um die Produktion weitgehend zu automatisieren. Diese Rationalisierungsmaßnahmen haben einerseits zu hohen Arbeitsplatzverlusten in den USA geführt, andererseits

zu einer Exportsteigerung um 19% für den Zeitraum von 1985 bis 1989. (USITC 1991, 4-38)

Anders verhält es sich mit der US-amerikanischen Bekleidungsindustrie. Ihre Marktanteile gingen in den letzten Jahren stark zurück. Die Produktionsstruktur ist durch viele kleine und mittlere Unternehmen geprägt, die nur geringe Produktivitätssteigerungen aufweisen. Daher ist hier die Verlagerung von Produktionsstätten in Billiglohnländer besonders ausgeprägt. (Vgl. Fröbel/Heinrichs/Kreye 1986) Der Wettbewerbsdruck durch Importe aus "Billiglohnländern" führte zur Schließung vieler Unternehmen in den USA. Andere Unternehmen zogen sich in weniger importanfällige Marktnischen zurück. (USITC 1991, 4-38)

In Mexiko verhält sich die Situation umgekehrt. Ausländische Unternehmen haben seit den 60er Jahren begonnen, in Mexiko Fuß zu fassen, um dort für den Export zu produzieren. Der Unterschied zwischen heimischen und ausländischen Unternehmen ist signifikant. Die heimische Textil- und Bekleidungsindustrie ist stark fragmentiert und der technologische Standard sehr niedrig. Die Wettbewerbsfähigkeit der Textilindustrie wird dadurch stark beeinträchtigt: In Mexiko sind die Produktionskosten zwischen 25% und 100% höher als in den USA, gleichzeitig wird die Qualität der Produkte als mangelhaft beschrieben. Die Produktionskosten in der Bekleidungsindustrie sind hingegen aufgrund der niedrigen Lohn- und Lohnnebenkosten um bis zu 50% niedriger als in den USA. Dennoch ist es der heimischen Industrie auch hier nicht gelungen, stärker auf den Exportmarkt vorzudringen. Der Grund dafür könnte in Schwächen im Marketingbereich liegen. (USITC 1991, 4-38) Auch sind die mexikanischen Produzenten einer starken Konkurrenz aus den asiatischen und karibischen Ländern ausgesetzt. Die Exportindustrie wird von ausländischen Unternehmen im Maquiladora-Bereich dominiert.

### **Handelsprofil**

Die Industriestruktur läßt Rückschlüsse auf das Handelsprofil zu. Die USA exportieren halbfertige Produkte zur Weiterverarbeitung nach Mexiko. Für Fertigprodukte aus den USA ist nur ein kleiner Absatzmarkt in Mexiko vorhanden. Im Rahmen des NAFTA rechnen die USA mit einer Zunahme der Nachfrage nach US-amerikanischen Waren in Mexiko, so daß in den USA neue Arbeitsplätze entstehen. Da die Kaufkraft in Mexiko im allgemeinen sehr niedrig ist, erscheint eine solche Prognose als Illusion. Auch in Zukunft kann mit einer Steigerung der Kaufkraft der breiten Masse der Bevölkerung aufgrund der niedrigen Arbeitslöhne zunächst nicht gerechnet werden.

Mexikanische Exporte in die USA reduzieren sich zum großen Teil auf den Re-Import von Fertigprodukten, die in ausländischen Unternehmen im Rahmen des Maquiladora-Bereichs zusammengestellt worden sind.

### **Bestehende Handelsschranken**

Auch in der Textil- und Bekleidungsindustrie führte eine Liberalisierung der Handelspolitik seitens der mexikanischen Regierung zum Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelsschranken im bilateralen Handel mit den USA. Lizenzanforderungen für den Import wurden z.T. abgeschafft und die Zölle stark gesenkt: 1990 lagen sie bei 12 - 18% für Textilien und bei 20% für Bekleidung. (USITC 1991, Tabelle 4-1) Ihrerseits haben die USA für Mexiko und auch für die karibischen Staaten (Caribbean Basin Initiative) gesonderte Handelserleichterungen eingeführt. Im allgemeinen erheben sie für Textilien Zölle in Höhe von 11,5% und 22% für Bekleidung. Würden die Effekte von Quoten auf tarifäre Handelshemmnisse umgerechnet, so würden die Zölle für Textilien und Beklei-

dung tatsächlich 28% respektive 56% betragen. Das Maquiladora-Programm der USA mit Mexiko, das den zollfreien Handel bestimmter Produkte fördert, führt zu einer Senkung des durchschnittlichen Zollsatzes auf mexikanische Exporte auf 6%. 1989 wurden 90% aller mexikanischen Exporte in die USA nach Maßgabe des "Harmonized Tariff System" (HTS) unter begünstigten Zollbedingungen abgewickelt. Die USA verdoppelten zwischen 1986 und 1989 ihre gesamten (das schließt auch die karibischen Länder mit ein) Importe im Rahmen des HTS. Der mexikanische Anteil an diesen Importen beträgt 24%. (Schott / Hufbauer 1992, 268f)

Mexikanische Exporte in die USA waren lange Zeit von Quoten auf der Basis des Multifaserabkommens betroffen. Ein bilaterales Abkommen von 1988, das 1990 durch ein weiteres Abkommen erweitert wurde, führte zu einer Anhebung der Quoten von 50 auf 90%<sup>52</sup> für Importe von Waren, die mit US-amerikanischen Komponenten hergestellt wurden. Ziel dieser Abkommen war es, nicht die mexikanischen Exporte, sondern vor allen Dingen die US-amerikanischen Exporte nach Mexiko zu fördern. Die US-amerikanischen Textilexporte sind seit 1987 um 47% und die Bekleidungsexporte um 41% gestiegen.

### **Liberalisierungsmaßnahmen des NAFTA**

NAFTA-Vereinbarungen haben gegenüber dem Multifaserabkommen im Rahmen des GATT und anderen Abkommen zwischen NAFTA-Ländern Vorrang. Die drei Länder einigten sich darauf, umgehend oder über einen Zeitraum von höchstens zehn Jahren ihre Zölle auf "nordamerikanische" Textilien und Bekleidung aufzuheben. Im gleichen Zug heben die USA Einfuhrbeschränkungen gegen "nordamerikanische" Produkte aus Mexiko auf und bauen Importquoten auf Produkte, die nicht den Ursprungsregeln entsprechen, allmählich ab. Der Vertrag unterbindet die Festlegung von neuen Quoten, es sei denn im Zusammenhang mit den im Vertrag festgelegten "Notstandsregelungen".

Für die Mehrzahl der Textilprodukte beziehen die Ursprungsregeln bereits die verwendeten Garne mit ein ("Yarn-forward"); d.h. Textilien müssen mit "NAFTA-Garnen" hergestellt sein, um den Ursprungsregeln zu genügen. Für Textilien aus Baumwolle und handgemachten Fasern gilt die "fiber forward" Regel. Textilien, die aus Stoffen hergestellt werden, die in den NAFTA-Ländern knapp sind, wie z.B. Seide und Leinen, können bevorzugt behandelt werden.

### **Auswirkungen**

Die Aufhebung der Quoten und Zölle führt voraussichtlich zu erhöhten Investitionsaktivitäten US-amerikanischer Bekleidungsunternehmen in Mexiko, die für den Export in die USA produzieren. Die Ursprungsregelung hat zur Folge, daß Unternehmen in Mexiko bevorzugt auf Garne und Vorprodukte aus den USA zurückgreifen müssen. Die bereits skizzierte intra-regionale Arbeitsteilung - Produktion von Textilien in den USA und Weiterverarbeitung dieser Textilien in Mexiko - wird somit gefestigt. Infolge des NAFTA ist nicht mit einem Ansteigen von Investitionen in der mexikanischen Textilindustrie zu rechnen, sondern nur in der Bekleidungsindustrie. Wahrscheinlich werden hauptsächlich US-amerikanische Bekleidungsunternehmen in Mexiko investieren: "...(E) specially those for which labor costs are a critical competitive factor and that anticipate growth in Mexican demand for their goods." (USITC 1993, 8-3)

---

<sup>52</sup> Zuvor lagen die Quoten bei 35% (1981 - 83) und bei 51,5% (1985 - 1989); dabei schöpfte Mexiko nicht einmal das erlaubte Maximum aus. (Vgl. Schott / Hufbauer 1992, 272)

Kleinere Unternehmen und solche, die bisher noch nicht im Ausland investiert haben, ziehen es einer Umfrage der US-amerikanischen Handelskommission zufolge vor, erst einmal abzuwarten, um die Auswirkungen des NAFTA zu verfolgen, bevor sie ihre Produktion nach Mexiko verlagern. Sie werden versuchen, zunächst Erfahrungen durch die Vergabe von Vertragsarbeiten nach Mexiko zu sammeln. (Ebd., 8-4)

US-amerikanische Unternehmen, die z.Z. Investitionstätigkeiten in Südostasien aufweisen, werden in Erwägung ziehen, ihre Produktion nach Mexiko zu verlagern. "Investment in apparel production in Mexico, as opposed to importing apparel from East Asia, will allow U.S. firms to monitor production quality closely, to develop quick response programs, and to ship apparel to the United States more quickly and free of duty and quota." (Ebd., 8-3) Die Entscheidungen über Produktionsverlagerungen von Südostasien nach Nordamerika hängen davon ab, wie sich die Produktionskosten in Südostasien entwickeln werden und inwiefern der US-amerikanische Markt für Produkte aus Südostasien geöffnet wird bzw. offen bleibt. Durch NAFTA verbessern sich die Produktionsbedingungen US-amerikanischer Unternehmen in Mexiko gegenüber dem südostasiatischen Standort. "NAFTA will likely make Mexico an attractive alternative to the large apparel producers, Hong Kong, Taiwan and Korea, which are experiencing rising production costs and, along with China, facing restrictive quotas in the U.S. market. In addition, NAFTA will likely result in a shift in some U.S. trade from the Caribbean Basin to Mexico, because Caribbean nations usually compete with Mexico for assembly work from U.S. apparel firms." (Ebd., 8-4)

Im Textil- und Bekleidungssektor ist zu erwarten, daß es weniger zu Handelszuwächsen als zu Handelsumlenkungen kommt. Der USITC-Studie zufolge ist mit einem Zuwachs US-amerikanischer Bekleidungsimporte aus Mexiko kurzfristig um 45% und langfristig sogar um 57% zu rechnen. Gleichzeitig gehen Kalkulationen aufgrund der steigenden Nachfrage von einem kurzfristigen Anstieg US-amerikanischer Bekleidungsexporte nach Mexiko um 13% und langfristig um 33% aus. Die Studie der Handelskommission kommt zu dem Schluß, daß die Auswirkungen auf Beschäftigung und Produktion in den USA leicht positiv für den Textilsektor und negativ für den Bekleidungssektor ausfallen werden. Voraussichtlich werden die Verluste in der Bekleidungsindustrie die Gewinne in der Textilindustrie übersteigen. (Ebd.)

Die US-amerikanische Textil- und Bekleidungsindustrie befindet sich seit den 70er Jahren in einem steten Niedergang. Jedoch war die Bekleidungsindustrie um ein Vielfaches stärker durch die Internationalisierung des Kapitals betroffen als die Textilindustrie. Während einst nur 4% des Bekleidungskonsums der USA importiert wurden, sind es heute schon 60%. Innerhalb von zehn Jahren (1980 - 1990) stiegen die Bekleidungsimporte um das Zweieinhalbfache von 2,4 Mrd. auf 6 Mrd. m<sup>2</sup>. Der Beschäftigungshöchststand von knapp 1,3 Millionen Beschäftigten (1973) in der US-amerikanischen Bekleidungsindustrie fiel auf 1.079.000 (1980) und 845.000 (1990). Folglich gingen seit 1973 in der Bekleidungsindustrie fast eine halbe Millionen Arbeitsplätze verloren. (ILGWU 1991, 3f) Die Beschäftigung in der Textilindustrie reduzierte sich zwischen 1980 und 1990 von 848.000 auf 550.000. Zum größten Teil sind diese Beschäftigungseinbußen auf Rationalisierungs- und Automatisierungsmaßnahmen zurückzuführen. NAFTA, so ist zu vermuten, wird den Wettbewerbsdruck in diesen Sektoren - insbesondere im Bekleidungssektor - erhöhen und weitere Arbeitsplatzverluste zur Folge haben. Davon sind vorwiegend Frauen betroffen, da ihr Beschäftigungsanteil in der Textil- und Bekleidungsindustrie überdurchschnittlich hoch ist. Die negativen Auswirkungen des NAFTA werden

im Süden und Nordosten der USA, in Kalifornien und auch in den US-amerikanischen Territorien Puerto Rico und den nördlichen Mariana Inseln am stärksten zu spüren sein. Da viele der Bekleidungsunternehmen in ländlichen Gebieten angesiedelt sind, wird es den ArbeiterInnen besonders schwer fallen, neue Arbeitsplätze zu finden. (USITC 1993, 8-5) Die Opposition der "Amalgamated Clothing and Textile Workers Union" und der "Ladies Garment Workers Union" gegen das NAFTA ist entsprechend stark.

#### **4.3.2 Energie- und Erdölsektor<sup>53</sup> (Kapitel 6 des Vertrags)**

Der Energiesektor macht den größten Anteil des gesamten Handels der USA mit Mexiko und Kanada aus. (Schott / Hufbauer 1992, 185) Der Handel wird insbesondere von Petroleum und Naturgas dominiert, petrochemische Produkte und Strom sind weniger bedeutend. Die Handelsbilanzen der USA im Energiesektor mit Mexiko und mit Kanada sind negativ: 1991 belief sich der Wert der US-Einfuhren aus Mexiko auf 5,3 Milliarden US \$ (10% aller US-amerikanischen Importe im Energiesektor) und aus Kanada auf 9,9 Milliarden US \$ (18%). Der Wert der Exporte nach Mexiko belief sich auf 670 Millionen US \$ (4% aller Exporte im Energiesektor) und nach Kanada auf 1,2 Milliarden US \$ (17%). (USITC 1993, 17-1)

Der Energiesektor hatte im Rahmen der NAFTA-Verhandlungen eine sehr ungewöhnliche Position inne: "It accounts for the largest share of US trade with Canada and Mexico, yet neither country is willing to commit to open trade and investment policies comparable to the prospective liberalization in other sectors." (Schott / Hufbauer 1992, 185) Eine vollständige Liberalisierung des Energiesektors würde die nationalstaatliche Souveränität über die Energieressourcen berühren; insbesondere Mexiko sperrt sich dagegen, diese Souveränität aufzugeben. (Vgl. Müller, 1993, 133ff)

In Mexiko sind im Öl-, Gas- und Raffineriesektor, in der Petrochemie, der Nuklearenergie und im Elektrizitätssektor keine ausländischen Investitionen zugelassen. Der mexikanische Staat behält sein Monopol für den Verkauf und Vertrieb von Benzin, Heizöl und Strom. Darüber hinaus lehnte Mexiko es ab, im Knappheitsfall US-amerikanischen Energiebedürfnissen die gleiche Behandlung einzuräumen wie den eigenen Bedürfnissen und verweigerte feste Mengenzusagen für Öllieferungen in die USA. Kanada und die USA hatten sich bereits im Freihandelsabkommen von 1988 darauf verständigt, die Energiebedürfnisse im Falle von Ressourcenknappheit gleich zu behandeln.

Im Bereich der sekundären Petrochemie ("non-basic petrochemical goods") und im Bereich der Stromerzeugung eröffnen sich durch NAFTA für Kanada und die USA allerdings neue Investitionsmöglichkeiten.

#### **4.3.3 Agrarsektor**

Die Unterschiede zwischen den USA und Kanada verglichen mit Mexiko sind in der Landwirtschaft besonders signifikant. Eine Liberalisierung kann (mit den Worten der liberalen Ökonomen Schott und Hufbauer) "enorme Anpassungsprobleme" - insbesondere in Mexiko - hervorrufen. Dort betrug der Anteil landwirtschaftlich Beschäftigter 1989

---

<sup>53</sup> Diese Kapitel bezieht sich auf Rohöl, Erdgas, Raffinerieprodukte, Basis-Petrochemie, Kohle, Elektrizität und Atomkraft.

immerhin 26%<sup>54</sup>; d.h. insgesamt waren hier ca. sechs Millionen ArbeiterInnen beschäftigt. In den USA waren es dahingegen nur 3% (ca. 2 Millionen) und in Kanada 5%. Bei der kanadischen und der US-amerikanischen Landwirtschaft handelt es sich um die bedeutendsten und produktivsten Landwirtschaftsindustrien der Welt; beide gehören zu den weltgrößten Getreide-Exporteuren. Die mexikanische Landwirtschaft ist hingegen kaum wettbewerbsfähig u.a. aufgrund niedriger technologischer Standards und einem großen Anteil subsistenzwirtschaftlicher Produktion. (Schott / Hufbauer 1992, 279, Vgl. Müller 1993, 95ff)

*Tabelle 8: US-amerikanischer Handel 1991 (in Mio. US \$)*

	Exporte	Importe	Handelsbilanz
gesamt	45.042	29.446	15.606
nach/aus Mexiko	2.964	2.911	53
nach/aus Kanada	4.859	5.089	-239

Quelle: eigene Zusammenstellung nach: USITC 1993, 22-1

Die Landwirtschaft ist einer der exportstärksten Sektoren der US-amerikanischen Ökonomie. Kanada ist der einzige bedeutende Handelspartner, mit dem die USA in diesem Bereich ein Handelsbilanzdefizit haben. Seit 1990 - mit Inkrafttreten des CUSTA - hat sich die Handelsbilanz mit Kanada zugunsten der USA verbessert; ihre Exporte stiegen von 2.431 (1989) auf 4.505 (1990) Millionen US \$ an. Die kanadischen Exporte nahmen im gleichen Zeitraum nur geringfügig zu. (USITC 1993, 22-1) Folglich profitierten die USA in einem viel höheren Maße von dem Handelsabkommen als Kanada.

### **Bestimmungen des NAFTA**

Für den bilateralen Handel zwischen den USA und Kanada ändert sich durch das NAFTA nichts, da hier die Bestimmungen des CUSTA weiterhin ihre Gültigkeit behalten. Darüber hinaus regelt das NAFTA den Handel zwischen Kanada und Mexiko sowie zwischen den USA und Mexiko durch zwei bilaterale Abkommen; d.h. es gibt für den Agrarsektor keine gemeinsamen Bestimmungen.

Mexiko - USA: Mit Inkrafttreten des Vertrags werden alle nicht-tarifären Handelshemmnisse abgeschafft bzw. in Zölle oder in kombinierte Quoten-Zoll-Regelungen (tariff-rate-quotas = TRQ) umgewandelt. (Ibero-Amerika Verein 1992, 3) Letzterem Mechanismus zufolge wird der zollfreie Zugang für eine über einen Zeitraum von 10 Jahren ständig ansteigende Produktmenge gewährt, bis die TRQs entfallen. Für eine Reihe von Produkten werden die Zölle ganz abgebaut. Etwa die Hälfte des Agrarhandels zwischen den USA und Mexiko wird somit zollfrei sein. Die restlichen Zölle werden über einen Zeitraum von maximal 15 Jahren abgebaut. 15 Jahre ist der längste vereinbarte Übergangszeitraum und gilt nur für sogenannte "sensible Produkte" (das sind im Falle Mexikos z.B. Mais und Bohnen und im Falle der USA Orangensaft und Zucker).

Mexiko und Kanada: Die meisten Zölle und nicht-tarifären Handelshemmnisse werden in einem Zeitraum von zehn Jahren beseitigt. Ausgenommen davon sind Zölle auf Milchprodukten, Eiern, Geflügel und Zucker. Genauso wie durch das bilaterale Abkommen zwischen den USA und Mexiko werden auch durch das Abkommen zwischen Kanada

<sup>54</sup> Im Handebuch der Dritten Welt, Band 3 (1993, 178) wird für 1990 ein Anteil von nur 21% angegeben.

und Mexiko nicht-tarifäre Handelshemmnisse in TRQs umgewandelt, die über einen Zeitraum von 10 Jahren abgebaut werden.

Alle drei Partner heben die Bedeutung nationaler Schutzmaßnahmen in bestimmten Bereichen des Landwirtschaftssektors hervor, solange sie den Handel nicht verzerren. Exportsubventionen werden in bestimmten Fällen ebenfalls zugelassen.

In Mexiko muß im Landwirtschaftssektor mit enormen Umstrukturierungsprozesse gerechnet werden. Die Ursachen dafür lassen sich nur zum Teil auf die Veränderungen durch das NAFTA zurückführen. In erster Linie werden die Umstrukturierungen durch innenpolitische Reformen (siehe z.B. die Revision des Ejido-Gesetzes in Kapitel 3.4 dieser Arbeit) hervorgerufen. (Vgl. Müller 1993, 102ff)

#### **4.3.4 Dienstleistungssektoren**

##### **4.3.4.1 Transportsektor**

In zwei Etappen (innerhalb von fünf und zehn Jahren) wird der Personen- und Güterverkehr auf der Straße liberalisiert. Transporte im transnationalen Personenverkehr werden nach drei Jahren und im transnationalen Güterverkehr nach sechs Jahren liberalisiert. Im Bus- und internationalen Güterverkehr sind Investitionen US-amerikanischer und kanadischer Unternehmen in Mexiko nach sieben Jahren zu 51 % (nach zehn Jahren zu 100 %) zugelassen. Der Vertrag sieht nicht die vollständige Liberalisierung des Verkehrs zu Lande vor. Es müssen keine Kabotagerechte<sup>55</sup> eingeräumt werden. Für den Schienenverkehr ändert sich durch das NAFTA nichts. Schon jetzt haben kanadische und US-amerikanische Unternehmen freien Zugang zum mexikanischen Schienennetz, dürfen dort mit eigenen Waggonen und Lokomotiven operieren und können Infrastrukturmaßnahmen vornehmen. Theoretisch stehen die US-amerikanischen und kanadischen Schienennetze auch mexikanischen Unternehmen offen, faktisch spielt diese Öffnung für Mexiko jedoch kaum eine Rolle, da es hier keine konkurrenzfähigen Anbieter gibt.

##### **4.3.4.2 Telekommunikation (Kapitel 13)**

NAFTA beeinflußt die bestehenden nationalen Rechte bezüglich des Aufbaus, der Wartung und des Betriebs öffentlicher Telekommunikationsnetze nicht. Monopolstellungen (z.B. Telmex in Mexiko) werden folglich nicht angetastet. Öffentliche Telekommunikationsnetze und Dienstleistungen müssen allerdings zu angemessenen und nicht-diskriminierenden Bedingungen für alle Benutzer zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehört unter anderem die Möglichkeit, private Leitungen zu mieten und private Netze mit dem öffentlichen Netz zu verbinden.

Ausdrücklich betont wird in dem Vertrag die Bedeutung von Forschung und Entwicklung im Telekommunikationsbereich. Die Partnerländer streben einen Austausch technischer Informationen und die Durchführung gemeinsamer Trainingsprogramme an.

---

<sup>55</sup> Kabotage heißt: Transport eines ausländischen Unternehmens zwischen zwei Punkten eines anderen NAFTA Landes

#### 4.3.4.3 Finanzdienstleistungen (Kapitel 14)<sup>56</sup>

Das Abkommen eröffnet den Anbietern von Finanzdienstleistungen eines NAFTA-Landes die Möglichkeit, in jedem anderen NAFTA-Land Banken, Versicherungs- und Wertpapierunternehmen zu gründen sowie andere Finanzdienstleistungen anzubieten. Jedes Land muß seinen BürgerInnen erlauben, Finanzdienstleistungen in einem anderen NAFTA-Land gemäß den Prinzipien der Meistbegünstigung wahrzunehmen. Allerdings behalten sich die Länder unter Einschränkungen das Recht vor, Maßnahmen zum Ausgleich der Zahlungsbilanz einzuleiten.

Für Mexiko gelten einige Ausnahmen und Übergangsregeln, die im Jahre 2000 auslaufen werden: Im Bankensektor wird die Marktanteilsgrenze von acht auf 15 % angehoben, für den Wertpapierhandel wird die Grenze von 10 auf 20 % aufgestockt. Während der Übergangsphase darf jedoch der Anteil einer einzelnen Bank 1,5 % des gesamten Branchenmarktes nicht überschreiten (nach Auslaufen der Übergangsfrist wird diese Grenze auf 4 % heraufgesetzt); für Unternehmen im Wertpapierhandel wurde die Marktanteilsobergrenze eines einzelnen Unternehmens auf vier Prozent festgelegt.

Kanadische und US-amerikanische Versicherungsunternehmen können als Joint-ventures in Mexiko Fuß fassen, aber auch direkt investieren. In Joint-ventures können kanadische und US-amerikanische Unternehmen ihren Anteil an dem Unternehmen bis 1994 auf 30, bis 1998 auf 51 und bis zum Jahr 2000 auf 100 % erhöhen. Diese Unternehmen genießen den Vorteil, keinen Marktanteils Grenzen zu unterliegen. Hingegen müssen Filialen ausländischer Unternehmen die festgelegten Marktanteils Grenzen berücksichtigen. Unternehmen die z.Zt. bereits einen Besitzanteil an mexikanischen Versicherungen haben, können bereits ab 1996 einen 100 prozentigen Anteil erwerben. Für andere Anbieter von Finanzdienstleistungen (Verbraucheranleihen, kommerzielle Anleihen, Hypotheken oder Kreditkartenanbieter) bestehen während der Übergangsphase ebenfalls Marktanteils Grenzen.

Das Abkommen erleichtert vor allem US-amerikanischen Finanzdienstleistern den Zugang zum mexikanischen Markt; es geht hierbei nicht darum, den Handel zu fördern, sondern die Investitionen: "...(W)hat has been negotiated is an investment agreement, not a trade agreement, and the LAC (Labor Advisory Committee, E.L.) believes that the price for increased investment access in Mexico for U.S. financial institutions, is the jobs of U.S. workers in manufacturing." (LAC 1992, 43) Die LAC kritisiert den Ausschluß der Wechselkurspolitik aus dem Vertrag. "This is a crucial deficiency." (Ebd.) In den letzten zehn Jahren stellte die Abwertung des mexikanischen Pesos den Hauptgrund für die niedrigen Arbeitskosten dar und war somit ein Hauptmotiv für den immensen Anstieg US-amerikanischer Investitionen in Mexiko. Mexiko plant der LAC zufolge eine erneute Abwertung des Peso, wodurch die Differenz im Lohnniveau zwischen den USA und Mexiko erneut vergrößert und sich weitere Anreize zur Produktionsverlagerung bieten würden. (Ebd.)

---

<sup>56</sup> Dieses Kapitel umfaßt Finanzdienstleistungen von Finanzinstitutionen im Banken- und Versicherungssektor, dem Handel mit Wertpapieren und anderen Dienstleistungen

#### 4.4 Fazit

*"What has been negotiated, is not a free trade agreement, but a new trilateral trade arrangement, and it should be judged on the basis of fairness, reciprocity, and national treatment." (LAC 1992, 28)*

In Anbetracht der bereits vorhandenen Handels- und Investitionsverflechtungen und der Liberalisierungen zwischen den USA, Kanada und Mexiko sind die direkten Liberalisierungseffekte des NAFTA relativ gering; in einigen Bereichen / Sektoren stärker als in anderen. Insbesondere in der Landwirtschaft muß Mexiko mit enormen Beschäftigungseinbußen rechnen. In den USA ist vor allem im verarbeitenden Bereich (siehe z.B. Bekleidungsindustrie) mit Veränderungen zu rechnen. Das NAFTA liberalisiert darüber hinaus erstmals den mexikanischen Dienstleistungssektors und die Vergabe öffentlicher Aufträge.

Die gemeinsamen Ursprungsregeln und die Aufhebung der Zölle auf "nordamerikanische" Güter begünstigen NAFTA-Produzenten gegenüber Anbietern aus Drittstaaten . (Vgl. Langhammer 1992, 16ff) Aus diesem Grund ist mit einer Umlenkung der Handelsströme zu rechnen. Ferner bleibt offen, inwiefern NAFTA im Sinne der Vinerschen Theorie (Viner 1950, Kapitel 2.3.2) handelsschaffende Effekte auslöst.

NAFTA hat in erster Linie die Funktion, bereits vorhandene Abkommen zu verfestigen und zu vertiefen. Bilaterale Vereinbarungen und auch nationale Reformen (wie im Falle Mexikos) werden durch NAFTA in internationales Recht festgeschrieben und sind somit kaum zu revidieren.

Im folgenden Kapitel soll zunächst die Diskussion um die Ratifizierung des Vertrags aufgegriffen werden, um die Argumente der NAFTA-BefürworterInnen und der NAFTA-GegnerInnen herauszuarbeiten und ihre jeweiligen Überlegungen über die Auswirkungen des NAFTA auf die einzelnen Ökonomien zu diskutieren.

## **5 Auseinandersetzungen um das NAFTA**

Im Januar 1994 wurde die Weltöffentlichkeit durch einen bewaffneten Aufstand im Süden der Freihandelszone aufgeschreckt: Im mexikanischen Bundesstaat Chiapas besetzten die Guerilleros des "Ejercito Zapatista de Liberación Nacional" (EZLN) mehrere Städte und Ortschaften. Das NAFTA war der aktuelle Anlaß für die Rebellion, da sich für die Landbevölkerung mit dem Inkrafttreten des Abkommens eine weitere Verschlechterung ihrer sozialen und ökonomischen Lage abzeichnete. So werden z.B. durch das Freihandelsabkommen die letzten Restbestände der in der Revolution durchgesetzten Landreform annulliert. (links 2/94, 32) Das Notsignal der "Zapato-Indianer" wurde zwar gehört, in bezug auf das Freihandelsabkommen kam es jedoch einige Monate zu spät: Das Vertragswerk war durch sämtliche Ratifizierungsinstanzen gelaufen, ohne daß die Bevölkerung der drei Länder nach ihrer Meinung gefragt worden wäre. Vor allem in den USA und Kanada waren zuvor von seiten der Gewerkschaften, Umweltorganisationen, sonstigen Interessensgruppen und auch einigen Unternehmensorganisationen der kleinen und mittleren Betriebe Proteste gegen das Abkommen laut geworden, aber nicht zuletzt die massiven Lobbyaktivitäten der mexikanischen Regierung und US-amerikanischer Unternehmensorganisationen (der Vertreter der transnationalen Konzerne) und die intensiven Bemühungen der Clinton-Regierung sorgten für eine Ratifizierung des Vertrags durch die Mehrheit der Kongreßabgeordneten.

Im folgenden soll zunächst näher auf diese Auseinandersetzungen eingegangen werden und die Argumentation sowohl der NAFTA-Befürworter als auch der GegnerInnen untersucht werden.

### **5.1 NAFTA Lobbying in den USA**

#### **5.1.1 Pro-NAFTA-Lobbying**

##### **a) Stimmenkauf in den USA**

Das Ergebnis der Abstimmung über das NAFTA im US-Repräsentantenhaus war nichts anderes als das Ergebnis einer altmodischen Bestechung, schreiben Sarah Anderson und Ken Silverston in *The Nation* (20.12.1993, 752). Die von Präsident Clinton zum Stimmenkauf für das NAFTA abgeschlossenen "deals" werden die SteuerzahlerInnen schätzungsweise 50 Milliarden US \$ kosten - dies entspricht dem noch ein Jahr zuvor für nicht finanzierbar gehaltenen Betrag, der Wirtschaftsberatern zufolge aufgebracht werden müßte, um die US-amerikanische Konjunktur zu beleben. Für den Stimmenkauf hatte Präsident Clinton jedoch genug Geld, um z.B. dem einen Kongreßabgeordneten eine Förderung der Tabakindustrie in seinem Staat zu garantieren oder einem anderen den Bau von militärischen Transportflugzeugen in seiner Region zu versprechen. (Ebd.)

##### **b) Mexikanische Einmischung im US-amerikanischen Meinungsfindungsprozeß**

Darüber hinaus war das massive Interesse der mexikanischen Regierung an einer Ratifizierung des Vertrags durch die US-amerikanische Regierung nicht zu übersehen: So gehen Lewis und Ebrahim (*The Nation* 14.06.1993, 826) davon aus, daß die meisten Pro-

NAFTA Lobbyaktivitäten in den USA direkt oder indirekt von der mexikanischen Regierung gesponsert wurden. Sie halten die mexikanischen Lobbyaktivitäten sogar für die längste und teuerste ausländische Lobby-Kampagne, die die Hauptstadt der USA je sah. Seit 1989 haben Regierung und Unternehmensorganisationen Mexikos gemäß den offiziellen Angaben 25 Millionen US \$ ausgegeben, um die Entwicklung und Ratifizierung des NAFTA zu fördern. Dem mexikanischen Vertreter des NAFTA-Büros in Washington<sup>57</sup> zufolge ist davon auszugehen, daß allein die mexikanische Regierung 1993 10 Millionen US \$ für NAFTA-Aktivitäten ausgegeben hat und daß 1991 und 1992 bereits etwa 18 Millionen US \$ ausgegeben wurden. Für die Lobby-Kampagnen der mexikanischen Regierung in den USA wurden seit 1989 etwa 33 ehemalige Regierungsbeamte engagiert, um den politischen Prozeß zu beeinflussen. (Ebd., 826f) "Once Mexico was committed to a treaty, it wasted little time in lining up influential American who could grease the wheels of Washington." (Ebd., 829)

1990 wurde in Mexiko ein Koordinationsrat für den Exporthandel (Coordinating Council for Export Business = COECE) gegründet, der eng mit der mexikanischen Regierung zusammenarbeitete und in den USA für das NAFTA warb: So wurden z.B. Informationsreisen für Kongreßabgeordnete, Senatoren und deren BeraterInnen organisiert, um diese von der Wichtigkeit des NAFTA für Mexiko zu überzeugen. Nicht wenige der TeilnehmerInnen kehrten von diesen Reisen mit einer "positiv" gewendeten Einstellung gegenüber dem NAFTA zurück. "...(T)hey came home believing that if NAFTA is good for Mexico, it will be good for the United States. (Ebd., 836)

Zusätzlich wurden "key"-Personen direkt kontaktiert und über die dringenden Interessen Mexikos am NAFTA unterrichtet. Interessanterweise gehörte Mark Anderson, Leiter der "Task Force on Trade" der AFL-CIO, zu den ersten, die die mexikanische Regierung ansprach. Seit November 1992 bemühte sich das mexikanische NAFTA-Team schließlich intensiv um die 122 neuen Kongreßabgeordneten: "...(E)very new legislator was specifically targeted to be contacted by a lobbying firm retained by Mexico." (Ebd., 833) Frühzeitig nahm das mexikanische Büro in Washington Kontakt zu dem Präsidentschaftskandidaten Bill Clinton auf, der sich im Wahlkampf nicht zuletzt aufgrund der Ablehnung des Vertrags von seiten der Gewerkschaften noch kritisch zu dem Vertrag geäußert hatte. "But they (the trade unions, E.L.) were outgunned by the Mexicans - who were egged on by U.S. lawmakers." (Ebd., 833) So erhielt Clinton z.B. eine Pro-NAFTA-Studie, die von "guten Freunden" (Laura Stern) erstellt worden war: Daraufhin änderte der Präsident seine Meinung und erklärte am 4. Oktober 1992 seine Unterstützung des Abkommens. Auch wenn er sich um Arbeits- und Umweltfragen Sorgen machte, so war auf jeden Fall gesichert, daß der nächste Präsident der USA NAFTA Wirklichkeit werden ließ. Darüber hinaus sorgte die mexikanische Regierung dafür, daß mehrere ihrer "Lobbyisten" direkt für das Clinton-Team arbeiteten - so z.B. Gabriel Guerra-Mondragon: Guerra erhielt 81.000 US \$ vom mexikanischen Ministerium SECOFI; er war gleichzeitig Clintons Übergangsberater in Fragen der nationalen Sicherheit. Schließlich nominierte Bill Clinton Daniel Tarullo von Sherman & Sterling<sup>58</sup> als stellvertretenden Staatssekretär für Wirtschafts- und Unternehmensangelegenheiten. Tarullo, der dem

---

<sup>57</sup> Das mexikanische Ministerium für Handel und industrielle Entwicklung (SECOFI) eröffnete in Washington unabhängig von der Botschaft ein Büro und engagierte hierfür eine Reihe Washingtoner Anwalt-, Public-Relationbüros und Lobbys. (Lewis / Ebrahim, 829)

<sup>58</sup> Sherman & Sterling ist die wichtigste Organisation der mexikanischen Lobby-Kampagne und das einzige Unternehmen, daß sowohl die rechtliche Vertretung als auch Lobbyaktivitäten übernimmt. (Ebd., 830)

Handelsbüro seiner Abteilung vorsitzt, arbeitete während der NAFTA-Verhandlungen nachweislich für die mexikanische Regierung.

### **c) Die Rolle der US-amerikanischen Konzerne: "Big Business Weighs in Big"**

"Hundreds of major U.S. companies, eyeing cheap labor, weak regulations and new consumers in Mexico, are crusading for the agreement." (Ebd., 838) Über die Höhe der finanziellen Aufwendungen der Unternehmen für Pro-NAFTA-Kampagnen lassen sich keine genauen Angaben machen, es muß jedoch davon ausgegangen werden, daß hier einige Millionen Dollar eingesetzt wurden. Die prominentesten Organisationen, die das NAFTA vorantrieben, sind die "USA\*NAFTA", der "U.S. Council of the Mexico-U.S. Business Committee", "Trade Partnership", die US-amerikanische Handelskammer, der nationale Außenhandelsrat, der "Business Roundtable"<sup>59</sup> und schließlich die nationale Produzentenassoziation. "USA\*NAFTA" gilt als die größte dieser Organisationen, etwa 80% ihrer Mitglieder repräsentieren Unternehmen, die anderen 20% sind Handelsassoziationen und Konsumentenvereinigungen. "USA\*NAFTA" vertritt fast alle der mehr als 2.000 US-amerikanischen Unternehmen, die Fabriken in Mexiko betreiben.

Die Aktivitäten der Organisationen sind vielfältig. So wurde z.B. versucht, die Unterstützung für das Abkommen auf bundesstaatlicher Ebene aufzubauen, indem sogenannte "state captains" eingesetzt wurden, die lokale Geschäftsleute davon überzeugten, sich für das Abkommen einzusetzen und vor allen Dingen ihren gewählten VertreterInnen klarzumachen, auf welcher Seite sie stehen. Diese "state captains" haben in der Regel hohe Posten in den Unternehmen inne, die innerhalb des Bundesstaates von großer ökonomischer und politischer Bedeutung sind. Dies sind z.B.: BankAmerica in California; AT&T in Florida; Du Pont in Delaware; General Electric in Massachusetts; General Motors in Michigan; Eastman Kodak in New York; Caterpillar in Illinois. (Ebd., 838)

Das mexikanische NAFTA-Büro und die Lobby US-amerikanischer Unternehmen stehen in ständigem Kontakt zueinander. "As with the Mexican government, U.S. corporations are spending large amounts of money to get NAFTA ratified, and their labors effectively complement Mexico's own extensive lobbying campaign." (Ebd., 838)

## **5.1.2 Die Opposition gegen das NAFTA**

Die Opposition gegen das NAFTA setzt sich aus Unternehmensorganisationen (kleiner und mittlerer Unternehmen), Gewerkschaften, Umwelt- und Verbraucherorganisationen zusammen. Auch der US-amerikanische Präsidentschaftskandidat Ross Perot ist ein Gegner des Abkommens, wenngleich aus anderen Gründen als die Gewerkschaften und Umweltschutzorganisationen.

### **a) USA**

In den USA gehören viele NAFTA-GegnerInnen der "Citizens Trade Campaign" -Koalition mit mehr als 70 nationalen Organisationen an. Die "Citizens Trade Campaign" verfügt über ein jährliches Budget von 200.000 US \$ und beschäftigt nur drei Vollzeitkräfte. Die Koalition hat Kampagnen und Treffen im ganzen Land durchgeführt, um die Öffentlichkeit über das NAFTA zu informieren. Insbesondere die Gewerkschaften wie z.B. die

---

<sup>59</sup> Der Business Roundtable gilt seit Mitte der 70er Jahre als politischer Arm des Großkapitals. (Plehwé 1989, 351)

United Auto Workers (UAW), die "International Ladies' Garment Workers Union", die "International Brotherhood of Electrical Workers" und die Teamsters spielten eine wichtige Rolle bei den Anti-NAFTA-Kampagnen.

Die AFL-CIO gründete eine "Task Force on Trade" und organisierte Anti-NAFTA-Werbekampagnen und auch Informationsreisen, ähnlich wie die Unternehmensorganisationen, nur unter anderen Vorzeichen. Dennoch war die Opposition der AFL-CIO gegen das NAFTA schlecht organisiert, und es stand viel zu wenig Geld zur Verfügung. Der AFL-CIO ist es auch nicht gelungen, ihre 14 Millionen Mitglieder zu mobilisieren, um die NAFTA-Debatte entscheidend zu beeinflussen. Die AFL-CIO-Führung beschloß, sich hauptsächlich für "angemessene" Parallelabkommen einzusetzen. Die Fundamentalkritik, d.h. die grundsätzliche Ablehnung des Vertrags, wurde durch die Strategie der konstruktiven Kritik am Detail abgelöst. (Lewis / Ebrahim 1993, 828)

Eine weitere bedeutende Anti-NAFTA Koalition wurde von Ralph Nader gegründet: die "Public Citizens"-Koalition. Sie sorgte z.B. für die Veröffentlichung des streng geheimen Vertrags während der Verhandlungen, was in Capitol Hill zu großer Verärgerung führte.

Die Umweltorganisationen vertreten unterschiedliche Positionen gegenüber dem NAFTA: Während Greenpeace, Friends of the Earth und der Sierra Club aktiv an der "Citizens Trade Campaign" teilnahmen, erklärten andere bekannte Umweltorganisationen wie die National Audubon Society, Nature Conservancy, die National Wildlife Federation, der Environmental Defense Fund und der World Wildlife Fund sich dazu bereit, das Abkommen zu unterstützen, wenn "angemessene" Zusatzabkommen verhandelt würden.

Schließlich gehört auch Ross Perot mit seiner Organisation "United We Stand, America" und ihren ein bis zwei Millionen Mitgliedern zu den NAFTA-GegnerInnen. Ross Perot, der in der bundesdeutschen Presse auch als "US-amerikanische Version des dumpf-deutschen Republikaners" bezeichnet wird und "der einem chauvinistischen Populismus das Wort redet" (FR, 9.08.1993, 3), hatte angekündigt, für die Anti-NAFTA-Kampagne genausoviel Geld auszugeben wie die NAFTA-BefürworterInnen. (Lewis / Ebrahim 1993, 828)

## **b) Kanada**

Am besten organisiert ist die Opposition in Kanada. Diverse Anti-Free-Trade Kräfte arbeiten bereits seit Mitte der 80er Jahre im "Action Canada Network" zusammen (hervorgegangen aus dem "Pro-Canada-Network"), und auch die NDP ist dem Abkommen gegenüber kritisch eingestellt. Das "Action Canada Network" (ANC) setzt sich aus Gewerkschaften, Frauenrechts- und Menschenrechtsorganisationen zusammen. In der Auseinandersetzung um das CUSTA sorgte das ANC für Informationskampagnen in den Massenmedien. Das ANC veröffentlichte ganzseitige Zeitungsannoncen und brachte einen Comic über die Auswirkungen des CUSTA heraus. Nachdem das CUSTA in Kraft getreten war, wurden die Aktionen fortgesetzt und die Annullierung des Vertrags gefordert. Das ANC begann im Vorfeld des NAFTA damit, ein trinationales Netzwerk mit anderen Anti-NAFTA-Organisationen in den USA und Mexiko aufzubauen. Sie forderten von der mexikanischen Regierung, demokratische Wahlen durchzuführen und die Menschenrechte zu achten. Desweiteren setzt sich das ANC für die Ausarbeitung einer Sozialcharta ein und rief zur Wahl der New Democratic Party auf. (Moody / McGinn 1992, 34f)

Die kanadischen Gewerkschaften haben z.T. Kontakt zu Gewerkschaften in Mexiko aufgenommen und ihnen geholfen, Kongresse gegen das NAFTA zu veranstalten. Auch das

"National Action Committee on the Status of Women", die größte feministische Organisation in Kanada, beteiligte sich maßgeblich an der Organisation einer trinationalen Frauenkonferenz in Kanada. Moody und McGinn schreiben, daß es in Kanada leicht ist, NAFTA GegnerInnen zu finden: "...(T)hey have a wealth of experience in analysis, research, and local efforts..." (Ebd., 36) Die Anti-NAFTA-Gruppen in Kanada scheinen sich auch über ihre Ziele einig zu sein: "This debate is not about Canadian workers opposed to Mexican workers, this is about multinational corporations not caring about workers. We oppose the idea of Mexican workers being played off against Canadian workers while corporations reap the profits." (Shirley Carr, CLC Präsidentin, zitiert nach: Moody / McGinn 1992, 37)

In Anbetracht der Wahlergebnisse vom Oktober 1993 wäre es jedoch euphemistisch, von einer starken und geschlossenen ArbeiterInnenbewegung in Kanada zu reden. Die Wahlen wurden nicht nur für die konservative Regierungspartei, sondern auch für die NDP zu einem Desaster. Sie ist im neuen Parlament nur noch mit neun Abgeordneten vertreten (zuvor 43), und im Bundesstaat Ontario ist es ihr nicht einmal gelungen, einen einzigen Parlamentssitz zu erringen. "From a working class point of view..., the outcome of this election is just short of a disaster. (...) The political crisis of the labour movement is the most profound it has experienced, ever. Precisely at the moment of the greatest need for a working class political party, the NDP has fallen to pieces." (Flexer 12/1993, 16)

### c) Mexiko

In Mexiko schlossen sich Anti-Freihandelsorganisationen zusammen, um ein nationales Netzwerk, das "Mexican Action Network", aufzubauen. Die Bedeutung dieses Netzwerkes ist allerdings nicht mit der des kanadischen zu vergleichen. In Mexiko sind die größten Gewerkschaften aufgrund ihrer engen Verknüpfung mit dem Staat<sup>60</sup> dem NAFTA gegenüber positiv gestimmt. Die unabhängigen Gewerkschaften gehören zwar dem "Mexican Action Network" an, sie verfügen jedoch aufgrund ihrer Mitgliederschwäche und den ständigen staatlichen Repressionen über keinen großen Einfluß. Die Parteien "Partido Revolucionario Democrático" (PRD) - größte oppositionelle Kraft in Mexiko - und "Partido Revolucionario de los Trabajadores" (PRT) gehören ebenfalls der mexikanischen Anti-Freihandelsbewegung an. (Moody / McGinn 1992, 39)

### 5.1.3 Fazit: Mexiko und "Big Business USA" kauften NAFTA

Den Anti-NAFTA-Kräften ist es nicht gelungen, große Massen gegen das Abkommen zu mobilisieren, und es fehlten die adäquaten Summen, um mit den bezahlten Lobbys zu konkurrieren. Lewis und Ebrahim schreiben, daß die "*high-powered, moneyed interests*" es geschafft hätten, ihre eigene Sache zu einer amerikanischen Sache zu machen: "(They) (E.L.) have succeeded in making their agenda America's agenda - and even given it an apple-pie-sounding name: North American Free Trade Agreement." (Lewis / Ebrahim, 839, Hervorhebungen im Original) Dieses "deep lobbying", wie William Greider es bezeichnet, bedeutet eine Gefahr für die Demokratie: "It is another dimension of mock democracy - a system that has all the trappings of free and open political discourse but is shaped and guided at a very deep level by the resources of the most powerful interests." (Ebd., 839)

---

<sup>60</sup> Vgl. auch Kapitel 7.3 dieser Arbeit

Die Macht der Lobbys birgt die Gefahr einer Entdemokratisierung der politischen Entscheidungsprozesse, da Entscheidungen nicht auf der Grundlage demokratischer Abstimmungen getroffen werden. So wäre das NAFTA den Meinungsumfragen zufolge im Falle einer Volksabstimmung mehrheitlich abgelehnt worden: Gemäß einer Umfrage der "New York Times / CBS News Poll" vom Juni 1993 hatten in den USA nur 51% der Befragten bisher von dem Abkommen gehört, nur 22% befürworteten es, und 23% lehnten es ab. (NYT, 12.07.1993, A 1) In Kanada waren einer Ballot Umfrage vom Herbst 1992 zufolge 60% der Meinung, das NAFTA werde schlecht für das Land sein, nur 27% waren der Meinung, es würde mehr Gutes als Schlechtes mit sich bringen. In Mexiko hingegen sprachen sich nur 17% gegen das NAFTA aus. (FT, 24.02.1993, 7)

Offensichtlich ist es der mexikanischen Regierung, der Clinton-Regierung und auch den großen US-amerikanischen Konzernen gelungen, das NAFTA im wahrsten Sinne des Wortes zu kaufen.

## **5.2 Die Auswirkungen des NAFTA auf die Ökonomien der Mitgliedsstaaten**

Die voraussichtlichen Auswirkungen des NAFTA wurden im Vorfeld in einer Reihe von Studien untersucht (zum großen Teil bereits vor Abschluß der Verhandlungen). Die Ergebnisse der Studien driften allerdings stark auseinander: "From more than twenty studies of the Nafta, only this much is clear: No one really knows how many jobs will be created or lost, numbers can be found to boost every contention, and whether or not there is a Nafta, US workers will continue to lose jobs as companies seek cheaper labour south of the border or in Asia." (Dunne, FT, 12.05.1993, 29)

Nancy Dunnes Schlußfolgerung, daß in den USA mit oder ohne NAFTA Arbeitsplätze verloren gingen, wird jedoch von den NAFTA-BefürworterInnen nicht geteilt, denn ihre ökonomischen Studien sind mit einer ganz bestimmten Intention erstellt worden: NAFTA-BefürworterInnen<sup>61</sup> versuchen, NAFTA als "win-win" -Strategie darzustellen. Diese Untersuchungen, die auf quantitativen ökonomischen Modellen ("quantitative economic models") basieren, werden von NAFTA-GegnerInnen<sup>62</sup> wegen der ihnen zugrundeliegenden Prämissen und Annahmen kritisiert. Im folgenden sollen die Argumentationslinie und die Ergebnisse der Pro-NAFTA-Studien dargestellt und kritisch untersucht werden, um anschließend die Positionen der NAFTA-GegnerInnen darzulegen.

### **5.2.1 NAFTA als "win-win"-Strategie: die regierungsoffizielle Begründung auf Basis der ökonomischen Modelle**

Die ökonomischen Modelle wurden in der Regel mit dem Ziel erstellt, das NAFTA politisch zu rechtfertigen - die Gutachten wurden meist von regierungsnahen Stiftungen oder

---

<sup>61</sup> Die bekanntesten Studien sind: Schott und Hufbauer 1992 (hier als IIE (= Institute for International Economics) Studie bezeichnet), Almon, KPMG, Berkeley, Baylor, Michigan Tufts, El Colegio. Einen Überblick über die Studien bietet auch: Drusilla K. Brown, The impact of a North American Free Trade Area: Applied General Equilibrium Models, in: N.Lustig, B.P. (Hrsg.), North American Free Trade: Assessing The Impact, Washington D.C. (Brookings) 1992 oder: Hinojosa-Ojeda / Robinson, Labor Issues in a North American Free Trade Area, in: N. Lustig / B.P. Bosworth, R. Z. Lawrence (Hrsg.), North American Free Trade: Assessing the Impact, Washington D.C. 1992

<sup>62</sup> So z.B. die Studie des gewerkschaftsnahen Economic Policy Institute (EPI) aus Washington (Faux / Lee 1992)

Organisationen in Auftrag gegeben. Dabei haben sich hinsichtlich der Analyse der Auswirkungen des NAFTA zwei ökonomische Modelle durchgesetzt: Das "computable general equilibrium" (CGE) Modell und das sogenannte "econometric" (= ökonomische) Modell.<sup>63</sup> Zum großen Teil verwenden beide Modelle die gleichen Analysemethoden. CGE-Modelle basieren auf der liberalen Theorie des internationalen Handels. Sie verlassen sich dabei meistens, so Schott und Hufbauer, auf "best guesses" unbekannter Parameter. Das "ökonomische" Modell (siehe z.B. das IIE Modell von Schott und Hufbauer) zieht darüber hinaus historische Erfahrungen anderer vergleichbarer Freihandelszusammenschlüsse (in diesem Fall z.B. die Süderweiterung der EG) hinzu. (USITC 1993, 2-1 und Schott / Hufbauer 1992, 50)

Makroökonomische Modelle berechnen die Auswirkungen auf Handelsveränderungen auf den aggregierten Output, die Arbeitslosigkeit und das aggregierte Preisniveau. Schätzungen auf der Basis des CGE-Modells beziehen Handelsgewinne aufgrund von "komparativen Kostenvorteilen" mit ein. (Als "komparative Kostenvorteile" gelten z.B. der "Arbeitskräfteüberschuß" in Mexiko und erhöhte Skalenerträge sowie Produktivitätssteigerungen aufgrund von Kapitaltransfers nach Mexiko.) Schätzungen der ökonomischen Modelle beziehen die Auswirkungen der Abschaffung von Handels- und Kapital-schranken auf die aggregierte Nachfrage, den Wechselkurs, Zinsen ("interest rates") und die Arbeitslosigkeit mit ein. (USITC 1993, 2-1)

Beide Modelle analysieren die direkten und indirekten Auswirkungen der Abschaffung von tarifären Handelshemmnissen Sektor für Sektor. Die sektoralen Auswirkungen werden aggregiert, um die gesamten Auswirkungen auf den Handel und die Beschäftigung zu bestimmen. Die somit ermittelten Auswirkungen auf die Handelsstruktur erlauben es, nach Auffassung der WissenschaftlerInnen, Rückschlüsse auf Arbeitsplatzverluste bzw. -gewinne zu ziehen. Daraufhin wird die Veränderung im Lohnniveau bestimmt.

Aufgrund der Nicht-Beachtung anderer Faktoren (wie z.B. Gewerkschaftspolitik) können diese Modelle auch als ökonomistisch bezeichnet werden. Auch wird angenommen, daß Veränderungen im Lohnniveau dazu führen, daß Arbeitsplätze, die an einer Stelle verloren gehen, an anderer Stelle durch neue ersetzt werden. Z.B.: Wenn US-amerikanische ArbeiterInnen in der Bekleidungsindustrie aufgrund von NAFTA ihren Arbeitsplatz verlieren, werden sie eine alternative Beschäftigung im örtlichen Dienstleistungssektor (Restaurants, Autoreparaturwerkstätten, etc.) und auch in anderen Unternehmen der Umgebung suchen. Sie müssen allerdings in Kauf nehmen, ihre Arbeitskraft für einen niedrigeren Preis als vorher anzubieten. "These job-seekers will put downward pressure on wages generally and perhaps displace other workers. Given the huge size of the US economy, the models typically calculate that the laid-off workers will be employed elsewhere after a very small average decline in wages." (Schott / Hufbauer 1992, 50)

Schott und Hufbauer stellen die Aussagekraft der CGE Modelle in Frage, da diese ihren Analysen eine Reihe von Prämissen zugrundelegen würden, die nicht annähernd den realen Bedingungen entsprechen. "...These models contain a huge number of equations and entail many hidden assumptions about unknown parameters: elasticities of supply and

---

<sup>63</sup> An anderer Stelle wird zwischen den CGE-Modellen, die im Grunde mikroökonomisch fundiert sind, und makroökonomischen Modellen unterschieden. (USITC, Januar 1993, 2-1 und USITC Publication 2516, May 1992, Economy-Wide Modeling of the Economic Implications of a FTA With Mexico and a NAFTA With Canada and Mexico)

demand, cross-elasticities of demand, substitution rates between capital and labor, expenditure functions, and so forth." (Ebd., 51)

Mit dem "historischen Modell" distanzieren sich die Autoren von den "mathematisch hoch komplizierten" und "nur von den Autoren selber nachvollziehbaren CGE-Modellen": "Often the results look as if they came from a classic black box". (Ebd., 51) Ihr eigener Ansatz versucht dagegen durch historische Bezüge auf die Erfahrungen anderer Länder eine Realitätskontrolle ("reality check") vorzunehmen. Sie stützen sich dabei überwiegend auf eine Studie der Weltbank über "31 Episoden wirtschaftlicher Liberalisierung"<sup>64</sup>. Auf dieser Basis ist es Schott und Hufbauer zufolge möglich, verallgemeinerbare Schlüsse zu ziehen.

Die Ergebnisse der ökonomischen Studien bilden die Grundlage der regierungsoffiziellen Argumentation für das NAFTA; so stützt sich z.B. die Studie der Internationalen Handelskommission der USA (US International Trade Commission = USITC) auf diese Ergebnisse. Sie seien trotz gewisser Defizite geeignet, langfristige, aggregierte Auswirkungen des Freihandels zu quantifizieren. Kritisiert wird, daß die Modelle kaum in der Lage sind, die Auswirkungen durch ausländische Direktinvestitionen und dynamische Effekte zu erfassen, und die Tatsache, daß die meisten der genannten Studien bereits vor Abschluß der NAFTA-Verhandlungen erstellt wurden, so daß wichtige Elemente des Vertrags nicht berücksichtigt wurden (wie z.B. "local-content"-Regeln). Schließlich werden regionale Unterschiede nur unzureichend von diesen Studien erfaßt. (USITC 1993, 2-1)

#### 5.2.1.1 Die Ergebnisse der ökonomischen Studien

Die Ergebnisse der Studien weisen große Differenzen auf, auch wenn sie alle, entsprechend der klassischen Freihandelslehre von Ricardo, zu dem Schluß kommen, alle am NAFTA beteiligten Länder würden von dem Abkommen profitieren. Langfristig wird für die USA und für Kanada mit einem NAFTA bedingten Zuwachs des BSP von 0,5% und für Mexiko von 0,1 - 11,4% gerechnet. (Ebd., 2-4)

Der Handel zwischen den USA und Kanada wird aufgrund des bereits bestehenden CUSTA durch das NAFTA keine größeren Veränderungen erfahren, während die Handelsbeziehungen zwischen den USA und Mexiko jedoch durch das Abkommen verstärkt werden. Die Auswirkungen des NAFTA auf Dritt-Länder, so wird behauptet, seien vernachlässigbar gering. Die Studien prognostizieren einen Zuwachs des bilateralen Handels zwischen den USA und Mexiko von 5,2 - 27,1% für US-amerikanische Exporte und von 3,4 - 15,4% für Importe aus Mexiko. (Ebd., 2-4) Der Analyseverfahren folgend resultiert daraus ein Nettozuwachs der US-amerikanischen Beschäftigung von 0,03 - 0,05%. Konkret würde das bei einem Beschäftigungsvolumen von 116.877.000 (1991) in den USA einen Zuwachs von 35.063 bis 93.502 Arbeitsplätzen bedeuten. Schott und Hufbauer errechneten sogar einen Gewinn von 171.000 neuen Arbeitsplätzen in den USA. (Es entstehen 316.000 neue Arbeitsplätze, gleichzeitig gehen jedoch 145.000 verloren.) Da es diesen Berechnungen zufolge zu geringen Arbeitsplatzgewinnen in den USA kommt, ist mit einem leichten Anstieg der Löhne zu rechnen. Die CGE-Modelle gehen von einem fixen Arbeitskräfteangebot aus, so daß eine gestiegene Nachfrage nach Arbeitskraft zu Lohnsteigerungen führt. Es wird von NAFTA-bedingten

---

<sup>64</sup> Papageorgiou, Demetris / Michealy, Michael / M. Choksi, Armeane (Hg.), *Liberalizing Foreign Trade: Lessons of Experience in the Developing World* (7 vols.), Washington: World Bank 1991, zitiert nach: Schott / Hufbauer 1992

Lohnsteigerungen von 0,1 - 0,3% für die USA, 0,7 - 16,2% für Mexiko und 0,04 - 0,5% für Kanada ausgegangen. (Ebd., Tabelle 2-1)

Diese Lohnsteigerungen verteilen sich ungleichmäßig auf die ArbeiterInnen. Die US-amerikanische Handelskommission führt vier unterschiedliche Studienergebnisse an: Drei davon sagen für die unteren Einkommensgruppen - für die ungelerten ("low skilled") ArbeiterInnen - Einkommensverluste voraus. Edward E. Leamer<sup>65</sup> geht von Einkommensverlusten für "low skilled workers" in Höhe von 1.000 US \$ pro Jahr aus. Unter "low skilled workers" sind dabei alle Beschäftigten außer Freiberuflern (professionals), Ingenieuren (technicals) und Managern zu verstehen. Dies entspricht tatsächlich 70% der gesamten Beschäftigung. (Faux / Lee 1992, 18)

Schott und Hufbauer beziehen mit ihrem IIE-Modell weitere Faktoren (wie z.B. die Auswirkungen der mexikanischen Reformen) mit ein, kommen jedoch nicht zu einem grundlegend anderen Schluß, wenngleich sie in der Regel zu weitaus optimistischeren Ergebnissen kommen: Das NAFTA in Verbindung mit den mexikanischen Reformen wird "NAFTA-ausländisches" Kapital anlocken und dem Ausgleich des wachsenden mexikanischen Handelsbilanzdefizits dienen. Infolgedessen kann Mexiko Kapitalgüter aus den USA einführen, so daß dort Arbeitsplätze geschaffen werden. Im Gegenzug wird die daraus resultierende Nachfrage nach US-amerikanischen Gütern ("capital equipment, computers, etc.") zu weiteren Beschäftigungsgewinnen in den USA führen.

Insgesamt rechnen die Modelle mit positiven Effekten des Freihandelsabkommens auf die Ökonomien der Mitgliedsstaaten. Während sie im allgemeinen zwar einen relativ starken Handelszuwachs voraussagen, wird sich dieser nur gering auf die Beschäftigung und das Lohnniveau auswirken.

#### 5.2.1.2 Zur Kritik an den ökonomischen Modellen

*"... (T)he models reflect the bias of the modelers, who begin the exercise with firm conviction that trade is mutually beneficial. The models are constructed to prove that theory upon which they are based." (Faux / Lee 1992, 8)*

Von seiten der NAFTA-KritikerInnen werden diese liberalen "Lehrbuch-Analysen" grundsätzlich in Frage gestellt: "CGE models are constructed around the notion of smoothly functioning, textbook-perfect markets. This means that prices adjust so that supply exactly equals demand in every market all the time." (Ebd., 5)

Es sind gerade diese modelltheoretischen Prämissen, die Stein des Anstoßes der Kritiker sind: "(E)conomic models are only as good as their assumptions. Unfortunately, the assumptions used by these models to generate positive outcomes correspond neither to the reality of current conditions in the United States, Canada, and Mexico, nor to the actual content of the agreement." (Ebd.)

Neben anderen unrealistischen Annahmen setzen die meisten CGE-Modelle Vollbeschäftigung voraus, zudem gehen sie von einer "sanften" Anpassung der Arbeitsmärkte an jegliche Veränderungen aus. Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau sind nur auf Verschiebungen zwischen verschiedenen Unternehmen oder Industriezweigen begrenzt; d.h. es wird vorausgesetzt, daß jede und jeder, der/die ihren Arbeitsplatz verliert, an an-

---

<sup>65</sup> Edward Leamer, Wage Effects of a U.S.-Mexican Free Trade Agreement, Brown U., Providence, RI, 17.-19.-Oktober 1991, zit.n.: USITC 1993, 2-4

derer Stelle sofort wieder einen neuen Arbeitsplatz findet. Weiterhin wird vorausgesetzt, daß das Freihandelsabkommen zu einer Zunahme ausländischer Investitionen im produzierenden Bereich in Mexiko führen wird. Dabei bleibt allerdings unberücksichtigt, daß diese Unternehmen aus den USA nach Mexiko verlagert werden und ihre Investitionen somit mit Arbeitsplatzverlusten in den USA einhergehen. Tatsächlich stammen 63 Prozent der jetzigen ausländischen Direktinvestitionen in Mexiko aus den USA. Eine zweite Annahme geht davon aus, daß mexikanische Fabriken weiterhin Komponenten und Maschinen aus den USA beziehen werden, auch wenn die Anreize dafür im Zuge des NAFTA entfallen würden. (LAC, 9) Die Schlußfolgerung, daß es in den USA weder zu Beschäftigungseinbußen noch zu Einkommensverlusten aufgrund der Verlagerung von Industrien nach Mexiko kommen wird, ist also falsch, da die Modellkonstruktionen auf problematischen Prämissen beruhen.

Die ökonomischen Studien kommen zwar alle mehr oder weniger zu dem Ergebnis, daß alle drei Länder aufgrund von Wohlfahrtssteigerungen und Zuwachsraten des BSP vom NAFTA profitieren würden, die Vorhersagen der Studien weisen jedoch in vielen Bereichen erhebliche Unterschiede auf. Eine der Studien (Almon) sagt für Mexiko ein Sinken des realen BSP voraus. Die optimistischen Prognosen (Bachrach / Mizrahi und Hinojosa / Robinsons zweites Szenario) gehen hingegen sogar von einem Anstieg des BSP um 11 Prozent für Mexiko und Kanada, aber nur von einer Steigerung um zwei Prozent für die USA aus. Die Mehrzahl der Schätzungen für die USA liegen sogar weit unterhalb einem Prozent. (Vgl. USITC 1993) In dieser breiten "Einschätzungs-Palette" spiegelt sich die Schwäche der Modelle wider: 1.) sind sie stark anfällig für jegliche Veränderungen der Voraussetzungen, 2.) ist die Datenbasis der Studien nur sehr unzureichend, da sie auf Datenmaterial von nur einem Jahr basieren und 3.) haben sich bereits die Voraussagen über das Freihandelsabkommen zwischen Kanada und den USA als falsch erwiesen. (Faux / Lee 1992, 7)

Das IIE-Modell, das auf den gleichen Prinzipien wie das CGE-Modell basiert, weist ebenfalls Fehler und Schwächen auf (Ebd., 9f):

1. Das historische Modell setzt eine konstant positive Handelsbilanz der USA mit Mexiko voraus.
2. Es wird angenommen, daß Mexiko nie in der Lage sein wird, Kapitalgüter selber zu produzieren.
3. Schott und Hufbauer wiederholen die falsche Annahme, daß der Zuwachs an ausländischen Direktinvestitionen in Mexiko nicht auf Kosten der USA erfolgt.
4. Es wird angenommen, daß der Peso im Verhältnis zum Dollar an Wert gewinnt.

Ziel der ökonomischen Modelle ist es, das NAFTA politisch zu rechtfertigen. Sie übernehmen somit eine ähnliche Funktion wie der Cecchini-Bericht im Rahmen der Diskussion über die Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Ökonomien der Mitgliedsstaaten. Die ökonomischen Studien über die Auswirkungen des NAFTA wurden z.B. in der Diskussion über die Erweiterung des "fast-track" -Verfahrens auf das NAFTA herangezogen, um das NAFTA als win-win-Strategie in allen Bereichen darzustellen. Präsident Bush verkündete in seiner 1. Mai-Rede vor dem Kongreß: "All three major economic analysis (es ist nicht klar welche drei damit gemeint sind, E.L.) done to date corroborate that the U.S. will benefit from a North American Free Trade Agreement in exports, output and employment." (Ebd., 6)

### 5.2.1.3 Zur Kritik an der Freihandelsideologie

Diese ökonomischen Modelle basieren auf der Freihandelsideologie. Sie gehen von der Prämisse aus, Freihandel wäre für alle Beteiligten von Vorteil und würde automatisch - à la *laissez-faire* - zum Wohlstand aller führen. Dem Staat kommt in der klassischen Theorie des Freihandels nicht die Rolle zu, lenkend einzugreifen; daher auch das "Motto" des NAFTA: "we want trade not aid". Nur in bestimmten Fällen erlaubt die Freihandelsideologie Erziehungsschutzzölle zu erheben, um junge Industrien zu fördern.<sup>66</sup> Am Beispiel der deutschen Vereinigung kann jedoch verdeutlicht werden, welche irrealen Vorstellungen über das Verhältnis von Staat und Wirtschaft verbreitet sind: Im Mai 1991 glaubte Wirtschaftsminister Hausmann noch, daß sich mit der Währungsunion in der ehemaligen DDR zwangsläufig eine Mittelstandsrepublik entwickeln würde. "Tatsächlich aber werden die alten Bundesländer die neuen in diesem Jahr (1991, E.L.) mit voraussichtlich 150 Mrd. Mark subventionieren." (Piper, in: Die Zeit 1991, 28) Der Staat mußte also eine aktive Rolle übernehmen, um die Angleichung der Lebensverhältnisse zu fördern. Der schwedische Ökonom Gunnar Myrdal führte den Nachweis, daß das "...Laissez-faire Prinzip zum Gegenteil einer prästabilen Ordnung führt; nämlich kumulativem Wachstum oder Verfall." Für Myrdal folgte daraus, daß in marktwirtschaftlichen Systemen Wohlstand für möglichst viele nicht ohne staatliche Interventionen zu haben sei. (Vgl. Matzner zu Myrdal, in: Die Zeit, 9.07.1993, 20)

Die mexikanische Regierung setzt, gemäß den Vorstellungen der "Modernisierungstheoretiker"<sup>67</sup> darauf, Freihandel als Entwicklungsstrategie anzuwenden, um in den Rang der "ersten Welt" aufzusteigen. Dabei wird gerne das Beispiel des wirtschaftlichen Aufstiegs der Newly Industrializing Countries (NICs = Taiwan, Hong Kong, Singapur, Südkorea) und Japans für die "erfolgreiche Entwicklung" unter Freihandelsbedingungen herangezogen und gleichzeitig auf die Wachstumseinbrüche der binnenmarktorientierten lateinamerikanischen Schwellenländer verwiesen. (Nester 1990, 204) Zumeist wird allerdings übersehen, daß die Entwicklung der NICs nicht aufgrund der Orientierung an der "reinen" Theorie des Freihandels erfolgte, sondern eine Mischung von Freihandel und Protektionismus zur Anwendung kam - es wurde ein ausgeprägter "Neomerkantilismus" praktiziert. (Menzel 1992, 172) Der Staat griff aktiv lenkend ein, und es fand nur eine selektive Liberalisierung statt. In Anlehnung an Friedrich List läßt sich schlußfolgern, daß nachholende Industrialisierung nur hinter den Mauern von Schutz- und Erziehungszöllen möglich ist, indem also bewußt und selbstbewußt die Regeln des Freihandels außer Kraft gesetzt werden. Die Freihandelsdoktrin kann dabei nur als die Lehre der industriell fortgeschrittensten Nation verstanden werden und ist für all die Länder unbrauchbar, die gezwungen sind, industrielle Entwicklung nachzuholen und auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu werden. (PROKLA 90, März 1993, 3)

Freihandelstheoretiker vernachlässigen sowohl soziale als auch politische Aspekte: Wenn z.B. von einer "erfolgreichen Entwicklung" in Mexiko gesprochen wird, wird in der Regel kein Wort über das Lohngefälle, den Arbeitsschutz, die Arbeitsrechte oder gar über

<sup>66</sup> Gunnar Myrdal schreibt dazu: "Man hat der Freihandelsdoktrin tatsächlich gestattet, die Richtlinien nicht nur für die Theorie des internationalen Handels und der Handelspolitik zu bilden, sondern, allgemeiner gesehen, für die gesamte Diskussion der staatlichen oder sonstigen organisierten Eingriffe in das Wirtschaftsleben einer Nation. Die Beweislast liegt immer beim Interventionisten." (Myrdal 1974, 134)

<sup>67</sup> Im Gegensatz zu den "Dependenztheoretikern" gehen "Modernisierungstheoretiker" davon aus, daß nicht Abschottung, sondern die Integration in den Weltmarkt einen Prozeß nachholender Entwicklung ermöglicht. (Vgl. dazu Menzel 1988, 9)

das politische Regime verloren. Es bleibt daher zweifelhaft, inwiefern das NAFTA die Chancen der mexikanischen Gesellschaft verbessert, vielmehr ist bei Verfolgung des "laissez-faire-Prinzips" eine Verschärfung sozialer Ungleichheiten zu befürchten.

### **5.2.2 Die negativen Folgen des Freihandelsprojektes: zur Kritik der Gewerkschaften, Umweltorganisationen und sonstigen Interessensorganisationen am NAFTA**

*"Workers have long since learned that when market forces are left to their own devices they cannot be expected to bring sustained, equitable economic growth and social progress." (LAC 1992, 10)*

Der New York Times / CBS News Poll Umfrage zufolge ist der Hauptgrund für die Ablehnung des Vertrags die Angst vor Arbeitsplatzverlusten in den USA durch die billige Arbeitskraft in Mexiko. (NYT, 12.07.1993, 1) Diese Angst, die sowohl in den USA als auch in Kanada zum Ausdruck kommt, gründet auf den Erfahrungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte. In Kanada hat das Freihandelsabkommen mit den USA zu Arbeitsplatzverlusten ungekannten Ausmaßes geführt. (Näheres dazu siehe in Kapitel 6.3) In den USA sind die ArbeiterInnen in den 70er und 80er Jahren in direkte Konkurrenz zu ArbeiterInnen in sogenannten Entwicklungsländern gesetzt worden. Die Folge waren Arbeitsplatzverluste aufgrund von Industrieverlagerungen und reale Einkommensverluste. Auch in Mexiko sind die Erfahrungen mit Freihandel nicht gerade positiv: Das Maquiladora Programm (Exportproduktionszone) führte zwar dazu, daß Arbeitsplätze geschaffen wurden, jedoch sind die Arbeitsbedingungen schlecht und die erhofften Effekte zur Belebung der Binnenwirtschaft blieben zum großen Teil aus. (Näheres dazu siehe in Kapitel 6.2). Auf der Basis dieser Erfahrungen ist die heftige Kritik der Gewerkschaften, Umweltorganisationen, Konsumentenvereinigungen und sonstigen Interessenorganisationen am NAFTA nicht verwunderlich. "With no guarantees of labor rights, free trade between countries as economically unequal as the U.S. and Mexico is simply a license to exploit. Such a treaty with no environmental standards is a license to pollute." (Moody / McGinn 1992, 6)

Die AFL-CIO konstatiert, daß das NAFTA, so wie es im August 1992 von den Präsidenten unterzeichnet wurde, allein dem Interesse der multinationalen Konzerne und nicht dem Interesse der Menschen diene. "Used well, international trade can help to increase the wealth of the nations. Used poorly, it can bleed a country dry. Tell Congress to oppose any North American Free Trade Agreement that hurts workers." (AFL-CIO Task Force on Trade 1992, #14) Die AFL-CIO spricht sich somit lediglich gegen den ausgehandelten Vertrag und nicht gegen Freihandel an sich aus. Ihre Forderung an die Kongreßabgeordneten lautete in diesem Sinne: "(A)ny North American Free Trade Agreement should be amended if it fails to protect in endangered industries, international worker rights, environmental standards and workplace safety." (Ebd.) Da die ausgehandelten Zusatzabkommen jedoch nicht ausreichen, wird der so ergänzte Vertrag abgelehnt.

Im folgenden soll auf die Auswirkungen des NAFTA hinsichtlich des Arbeitsrechts und Arbeitsschutzes, des verschärften Konkurrenzdrucks, der Beschäftigungs- und schließlich der Lohneffekte genauer eingegangen werden.

### 5.2.2.1 Deregulierung des Arbeitsschutzes

Die Gewerkschaften befürchten eine Deregulierung der Arbeitsrechte und des Arbeitsschutzes, da der Vertragstext keine einheitlichen Standards festlegt. Bereits im Mai 1991 erklärte der damalige Präsident Bush die Absicht, die Frage der Arbeitsrechte und des Arbeitsschutzes in einer Reihe von Parallelabkommen abzuhandeln und sie nicht zum Thema des eigentlichen Vertragstextes machen zu wollen; die Prioritäten wurden somit deutlich. Die Parallelabkommen, auf die sich die Regierungschefs (Clinton, Campbell und Salinas) schließlich im August 1993 einigten, wurden von seiten der Gewerkschaften und einer Reihe von Demokraten als unzureichend kritisiert. (Vgl. Kapitel 4.1 dieser Arbeit)

In Mexiko werden die grundlegendsten Arbeitsrechte mißachtet und die unabhängigen Gewerkschaften unterdrückt, obwohl das Arbeitsrecht auf dem Papier als fortschrittlich gilt. (NYT, 15.08.1993)<sup>68</sup> Die Gewerkschaften in den USA und Kanada werfen daher ihren Regierungen vor, ein Abkommen mit einem Land zu schließen, das die Arbeitsrechte verletzt und sehr niedrige Gesundheits- und Umweltstandards aufweist, ohne von der mexikanischen Regierung die Einhaltung dieser Rechte explizit einzufordern. Das NAFTA bietet keinerlei Möglichkeiten, auf die Einhaltung der Arbeitsrechte zu dringen; im Gegenteil: Es bietet dem nordamerikanischen Kapital (vor allem dem US-amerikanischen) die Gelegenheit, die Arbeitsbeziehungen stärker zu deregulieren. "The goal is to bring Mexican and Canadian laws and economic policies in line with the U.S. vision of deregulation." (Moody / McGinn 1992, 5)

NAFTA soll dazu beitragen, den nordamerikanischen Kontinent gegenüber Japan und Europa wieder wettbewerbsfähig zu machen. Zu diesem Zweck soll den Unternehmen absolute Flexibilität vom Arbeitsplatz bis hin zum Weltmarkt garantiert werden. "Freed of government interference, the theory goes, the market will set everything right and make the country competitive once again." (Ebd., 2)

Es zeichnet sich eine Tendenz ab, Gewerkschaftsgesetze und gewerkschaftliche Macht durch das "Teamkonzept" zu ersetzen. Die gesamte verarbeitende Industrie und der Dienstleistungssektor sollen in diesem Sinne reorganisiert werden, um schlanke Vorreiter ("lean-predators") auf dem Weltmarkt zu schaffen. Schon seit mehr als einen Jahrzehnt werden in allen drei Ländern die Vorbereitungen dafür getroffen: Die wichtigsten Industrien sind bereits "dereguliert" worden; d.h.: "...(T)hey have lifted restrictions on pricing, on entry to certain industries, and on banking and financial practices; relaxed health and safety and environmental controls; and privatized government services." (Ebd., 2) Die Folge davon waren Fusionen, Schließungen und (vor allen Dingen in den USA) die gleichzeitige Verfolgung einer radikalen "Anti-Gewerkschaftspolitik", wodurch die Gewerkschaften stark geschwächt wurden. (Vgl. Plehwe 1988; Moody 1988) "The idea of free trade throughout North America was a logical extension of deregulation and 'flexibility'. Bringing Mexico and Canada into the deregulated atmosphere of the U.S. economy of the 1980s meant cheaper access to a wealth of raw materials, energy resources, and above all, Mexico's economically depressed workforce of nearly 30 million people. And all of this would be on terms established by U.S. business." (Moody / McGinn 1992, 3)

Das NAFTA strebt auf dem Feld des Arbeits- und des Umweltschutzes Deregulierung an, in anderen Bereichen jedoch, wie z.B. den Vereinbarungen bzgl. der Ursprungsregeln

---

<sup>68</sup> Vgl. Kapitel 6.3 dieser Arbeit

und Urheberrechte, kommt es zu einem Mehr an Regulierung: "...(B)usiness has nothing againts regulation when its interests lie that way." (Ebd., 5) In diesem Sinn kann "Deregulierung" in Anlehnung an Plehwe als Umstrukturierung staatlicher Interventionen zugunsten international operierender Konzerne definiert werden. Das nordamerikanische Freihandelsabkommen ist in dieser Hinsicht eine Fortsetzung der seit 1978 angewendeten US-amerikanischen Deregulierungsstrategie. (Plehwe 1989)

"(NAFTA, E.L.) ...is about letting private business reorganize the North American economy without the checks and balances once provided by unions, social movements, or governments. The North American Free Trade Agreement would roll back a hundred years of controls and restrictions that were placed on private business in the interests of the majority of the people." (Moody / McGinn 1992, 1)

### 5.2.2.2 Nordamerikanisches "whipsawing" (In-Konkurrenz-Setzen)

NAFTA führt zu einer Verschärfung der Konkurrenz unter den ArbeiterInnen der einzelnen Länder ("whipsawing"). (Moody / McGinn 1992, 14) Kanadische und US-amerikanische ArbeiterInnen werden direkt mit den ArbeiterInnen aus dem "Niedriglohnland" Mexiko in Konkurrenz gesetzt; um die Löhne in den USA zu senken, drohen die Konzerne mit Schließungen.

Während die Pro-NAFTA-Studien davon ausgehen, daß die Zunahme US-amerikanischer Direktinvestitionen in Mexiko nicht zu Arbeitsplatzverlusten in den USA führt, wird von den NAFTA-GegnerInnen der gegenteilige Beweis erbracht: So führen die ÖkonomInnen des gewerkschaftsnahen "Economic Policy Institute" (EPI) in Washington am Beispiel des Freihandelsabkommens zwischen den USA und Kanada an, daß ein relativ geringer Lohnunterschied ausreicht, um Hunderte von Unternehmen - sowohl US-amerikanische Tochterfirmen als auch kanadische Unternehmen - zu Produktionsverlagerungen zu veranlassen. (Faux / Lee 1992, 13) Da der Lohnunterschied zwischen den USA und Mexiko um ein Vielfaches größer ist als der zwischen den USA und Kanada, muß hier mit noch massiveren Auswirkungen gerechnet werden.

Tabelle 9: Stundenlohn und Sozialleistungen<sup>69</sup> für 1990 in US \$

	Mexiko	USA
Textilien	1,94	10,31
Tabak- und Lebensmittel	1,67	13,42
Elektronik	1,54	13,96
Industrie- und Büromaschinen	2,02	15,97
Chemikalien	2,61	18,96
Autos und Autoteile	2,75	21,93
Eisen und Stahl	3,20	24,26

Quelle: Business Week, The Mexican Worker, 19.04.1993, 39

Weitere Faktoren, wie z.B. das Vorhandensein einer großen "industriellen Reservearmee", verschärfen die Situation. Die hohe Geburtenrate in Mexiko führt dazu, daß vor allem junge Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt strömen; vier von zehn 18-jährigen Arbeitssuchenden auf dem nordamerikanischen Kontinent stammen aus Mexiko. Dieses

<sup>69</sup> Für die USA gilt, daß die Tarifverträge viele Gebiete umfassen - z.B. Krankenversicherung - , die in Deutschland gesetzlich geregelt werden.

"Arbeitskräfteüberangebot" in Kombination mit der restriktiven Lohnpolitik der mexikanischen Regierung verhindert einen Anstieg der Löhne. Die Regierung sichert somit den Erhalt ihres "komparativen Kostenvorteils": die billige Arbeitskraft. Seit sechs Jahren treffen sich Ökonomen, Regierungsvertreter, "top business leaders" und Gewerkschaftsvertreter wöchentlich, um Vereinbarungen über Lohnkontrollen zu treffen und um Überlegungen zur Steigerung der Produktivität anzustellen. "In their drive to modernize Mexico, Salinas and his planners command nearly every variable of the economy. To smother inflation and preserve Mexico's huge labor cost gap with the U.S. and other producers, Salinas fixes salaries through a complex business-labor agreement that's known as el pacto." (Business Week, The Mexican Worker, 19.04.1993, 39)

Von den etwa 30 Millionen Erwerbstätigen in Mexiko sind zehn Millionen gelernte und angelernte ArbeiterInnen; sie stellen das obere Drittel der Beschäftigten und sind, so die Business Week, in der Lage, sich rasch an neue japanische Produktionssysteme anzupassen, sowie leicht zu trainieren. Die übrigen 20 Millionen bilden aufgrund ihres niedrigen Ausbildungsniveaus die untere Schicht. Die Business Week schreibt weiter, daß diese ArbeiterInnen infolge der wirtschaftlichen Krise und der Halbierung ihrer individuellen Kaufkraft "hungrig" und bereit seien, lange und hart zu arbeiten. (Ebd.)

Ein US-amerikanisches Unternehmen kann vom Standort Mexiko gegenüber dem Standort USA in doppelter Hinsicht profitieren: Erstens ist der Bau einer Fabrik günstiger, da Konstruktionskosten in Mexiko 33-50% niedriger sind als in den USA und zweitens kann das Unternehmen seine Investitionen aufgrund von Einsparungen durch niedrigere Lohnkosten viel rascher amortisieren. Am Beispiel der Fordfabrik in Hermosillo (Mexiko) kann dies verdeutlicht werden: 500 Millionen US \$ hat diese sogenannte "state of the art" Fabrik 1986 gekostet. Für die 1.600 Beschäftigten mußte Ford einschließlich der Sozialleistungen jeweils 2 US \$ pro Stunde aufwenden, so daß Fords Lohnrechnung pro Jahr insgesamt weniger als sieben Millionen US \$ betrug. In den USA hätte diese Lohnrechnung hingegen 100 Millionen US \$ betragen. Der Extraprofit, der allein aufgrund von geringeren Lohnkosten zustande kommt, beläuft sich folglich auf 93 Millionen US \$ pro Jahr. (Moody / McGinn 1992, 9f) Die Profitrate der ausländischen Unternehmen in Mexiko betrug 1989 55,9% und 1990 63%; in den USA betrug die Profitrate insgesamt 7% (1989) bzw. 12% (1990). (Moody / McGinn 1992, 10)

Das NAFTA wird in Mexiko insbesondere zwei Effekte auslösen, die das Land als Investitionsstandort attraktiver machen, so Koechlin, Larudee, Bowels und Epstein (1992, 7): a) den "market access effect" und b) den "business climate effect". US-amerikanischen Unternehmen bieten sich hier folglich optimale Kapitalverwertungsbedingungen.

Bereits vor dem Abschluß des Freihandelsabkommens waren die drei Ökonomien stark miteinander verflochten, und die Investitionsquote US-amerikanischer Unternehmen in Mexiko nahm von Jahr zu Jahr zu: 1989 war die Zuwachsrates zehnmal so hoch wie 1982, dabei stammten ca. zwei Drittel aller FDI's in Mexiko aus den USA. 1989 flossen US-amerikanische Direktinvestitionen im Wert von 550 Millionen US \$ nach Mexiko, und 1990 waren es bereits 2,1 Milliarden US \$. Koechlin u.a. (1992, 5) legten bei der Analyse über die wahrscheinliche Entwicklung der FDI's die Erfahrungen Spaniens und Irlands im Zuge ihrer EG-Mitgliedschaft zugrunde. So nahmen hier z.B. die US-amerikanischen Direktinvestitionen in Spanien von 316 Mill US \$ (jährlicher Durchschnitt für den Zeitraum 1964 - 1985) auf 656 Mill. US \$ (1986) zu. In einer auf diesen Vergleich gestützten Modellrechnung ziehen die Autoren den Schluß, daß US-amerikanische Investitionen in Mexiko von 1992 bis zum Jahr 2000 insgesamt um 52,7 Milliarden US \$ an-

steigen werden; unberücksichtigt bleiben dabei die Investitionszunahmen, mit denen bereits ohne das NAFTA allein aufgrund der mexikanischen Reformen zu rechnen ist. (Ebd., 6)

### 5.2.2.3 Beschäftigungseffekte

Die Studien der kritischen ÖkonomInnen sagen im Gegensatz zu den ökonomistischen Studien der NAFTA-Befürworter für die USA Beschäftigungseinbußen voraus. ExpertInnen<sup>70</sup> rechnen damit, daß aufgrund des Freihandelsabkommens in den nächsten zehn Jahren in den USA mehr als eine halbe Million Arbeitsplätze verlorengehen. (Faux / Lee 1992, 16). Koechlin u.a. berücksichtigen in ihrer Analyse investitionsumlenkende Effekte; d.h., die Tatsache, daß Investitionen, die ohne das NAFTA in "Drittländer" geflossen wären, nun nach Mexiko gehen. Sie kommen auf dieser Grundlage zu dem Schluß, daß in den USA bis zum Jahr 2000 zwischen 290.000 und 490.000 Arbeitsplätze verlorengehen werden. (Koechlin, u.a. 1992, 10)

In Mexiko könnten auf der anderen Seite bis zum Jahr 2000 zwischen 400.000 und 680.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. (Ebd., 11) Dennoch ist diese Zahl für eine effektive Senkung der Arbeitslosigkeit in Mexiko nicht ausreichend: Einerseits ist damit zu rechnen, daß das mexikanische Arbeitskräftepotential aufgrund des großen Bevölkerungswachstums jährlich um eine Million ansteigt, so daß Mexiko selbst bei einer überdurchschnittlich hohen Wachstumsrate von 5 - 6% nicht in der Lage sein wird, die aktuelle Arbeitslosigkeit von 20% zu reduzieren. (Faux / Lee 1992, 20) Andererseits ist gerade in der Landwirtschaft damit zu rechnen, daß aufgrund des gestiegenen Wettbewerbsdrucks aus den USA und der mangelhaften Konkurrenzfähigkeit der mexikanischen Landwirtschaft eine Vielzahl von Arbeitsplätzen verlorengehen, zumal der Beschäftigungsanteil hier überdurchschnittlich hoch ist: Allein im Maisanbau, so wird befürchtet, würden langfristig 800.000 LandarbeiterInnen ihren Arbeitsplatz verlieren und auf der Suche nach Arbeit in die Städte abwandern oder versuchen, in die USA zu emigrieren. Eine Liberalisierung des Obst- und Gemüsemarktes kann die "Freisetzung" von weiteren 500.000 LandarbeiterInnen zur Folge haben. (Koechlin u.a. 1992, 11)

In den USA wird argumentiert, daß durch das Freihandelsabkommen die Nachfrage nach US-amerikanischen Konsumgütern in Mexiko steigen werde und somit neue Arbeitsplätze in der US-amerikanischen Konsumgüterindustrie geschaffen würden. Da in Mexiko jedoch aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit, des demokratischen Defizits und des Fehlens starker unabhängiger Gewerkschaften nicht mit einem dem Produktivitätswachstum entsprechenden Ansteigen der Löhne zu rechnen ist, wird sich die Kaufkraft der Masse der arbeitenden Bevölkerung kaum verbessern. Außerdem werden nur 14,8% der US-amerikanischen Exporte nach Mexiko im Konsumgüterbereich getätigt. Marc Anderson, Direktor der "AFL-CIO Task Force on Trade", rechnet damit, daß Mexiko in absehbarer Zukunft einen Handelsbilanzüberschuß mit den USA erreichen wird: "Mexico today is like China during the 1970s, primarily importing capital goods to tool their industrial plants. Now China has industrialized and enjoys a \$ 15 billion trade surplus with the United States. We show a trade surplus with Mexico now, while that plant equipment is being set up, but Mexico will quickly go the route of China." (AFL-CIO News, 31.08.1992, 10)

---

<sup>70</sup> Siehe die Studie von Koechlin / Larudee / Bowles / Epstein (1992).

#### 5.2.2.4 Lohneffekte

Koechlin u.a. haben auf der Basis eines "labor discipline model of wage determination" einen Lohnrückgang für die USA von ca. 2,3% sowie für Mexiko von ca. einem Prozent errechnet. Während die ökonomischen Modelle in der Regel davon ausgingen, daß die Steigerung der Profitrate mit Lohnerhöhungen einhergeht, hat sich dies in den USA in den 80er Jahren zumindest nicht (mehr) bewahrheitet. "It is changes in the bargaining power of workers that explain why the real wage can fall while output rises. Many factors affect workers' bargaining power, but the factor on which research on the effects of NAFTA ought to focus is the unemployment rate. The existence of a large body of unemployed workers can be expected to depress wage rates. Thus gains from trade, if accompanied by increased unemployment, can result in loss of income to a large segment of the population." (Koechlin u.a. 1992, 14)

#### 5.2.3 Fazit

Die ökonomischen Studien kommen durchweg zu positiveren Ergebnissen als die Studien der kritischen ÖkonomInnen. Gravierende Defizite der ökonomistischen Studien (Vgl. Kapitel 5.2.1.2) lassen jedoch Zweifel an ihrer Aussagekraft aufkommen. Die pessimistischen Ergebnisse der weitaus differenzierteren Betrachtungen der kritischen ÖkonomInnen, die in Tabelle neun noch einmal zusammengefaßt werden, sind daher eher dazu geeignet, realistische Aussagen über die voraussichtlichen Auswirkungen zu treffen.

*Tabelle 10: Zusammenfassung der voraussichtlichen Auswirkungen des NAFTA auf Investitionen, Beschäftigung und Löhne*

	niedrig	hoch
* Investitionsverlagerungen von den USA nach Mexiko (jährlich)	3,5 Mrd.US \$	5,9 Mrd.US \$
* Investitionsverlagerungen von den USA nach Mexiko (1992 - 2000)	31,2 Mrd.US \$	52,7 Mrd.US \$
* Veränderungen im US-amerikanischen Beschäftigungsniveau aufgrund von Investitionsverlagerungen	-290.000	-490.000
* Veränderungen im mexikanischen Beschäftigungsniveau aufgrund von Investitionsverlagerungen	400.000	680.000
* Veränderung in der mexikanischen Beschäftigung, "freigesetzte" Maisbauern	-800.000	-2.000.000
* Veränderung in der mex. Beschäftigung gesamt	-120.000	-1.600.000
* prozentuale Veränderung des US-am. Lohnniveaus auf der Basis der Beschäftigung	-1,4%	-2,3%

Quelle: Koechlin u.a. 1992, 13

Die Gewerkschaften sehen in dem Abkommen einen Anreiz für die Unternehmen, eine Niedriglohnstrategie zu verfolgen. "Perhaps the greatest danger to the U.S. economy from adopting NAFTA is that it will encourage American firms to seek a low-wage solution to the challenge of global competition." (Faux / Lee 1992, 19)

Tatsächlich gäbe es zwei Möglichkeiten, um auf die wachsende Konkurrenz in der Weltwirtschaft zu reagieren: a) die 'high-skills, high-wage' (hohes Qualifikationsniveau und hohe Löhne)-Option, d.h., qualitativ hochwertige Produkte zu entwickeln, und b) die alternative "low-wage" (Niedriglohn)-Option, d.h. sich an einem Niedriglohn-Wettbewerb zu beteiligen. Mit dem Abkommen wird offensichtlich stärker für die zweite Stra-

ategie optiert. Es ist folglich unwahrscheinlich, daß das NAFTA den durchschnittlichen Lebensstandard in den USA oder in Mexiko anhebt. Investitionsverlagerungen nach Mexiko führen zu Arbeitsplatzverlusten in den USA; die "Freisetzung" mexikanischer LandarbeiterInnen führt zu Migration, zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Infolge der steigenden Arbeitslosigkeit werden wiederum die Löhne nach unten gedrückt; so schließt sich der Teufelskreis. "At best, it is likely that US labor will lose jobs and income; in all likelihood, Mexican labor will be no better off than before." (Koechlin u.a., 1992, 15) Im Ergebnis dieses Abkommens müssen US-amerikanische, mexikanische und kanadische ArbeiterInnen miteinander um Investitionen konkurrieren, indem sie die niedrigsten Löhne anbieten, und die Regulierungen (Arbeitsschutz, Beschäftigungsgarantien,...) niedrig gehalten werden. (Faux / Lee 1992, 13)

Diese durch das NAFTA forcierten Umstrukturierungsprozesse stellen jedoch für den nordamerikanischen Kontinent keine neue Entwicklung dar. Nachfolgend sollen diese Prozesse daher genauer untersucht werden, um die Bedeutung des Freihandels für den nordamerikanischen Kontinent vollständig zu erfassen.

## **6 Restrukturierung des nordamerikanischen Kontinents: Internationalisierung, regionale Freihandelspolitik und Arbeitsbeziehungen**

Seit den 80er Jahren werden in den USA und auch in Europa Antworten auf die Krise des vorherrschenden fordistischen Akkumulationsmodells gesucht.<sup>71</sup> Die US-amerikanische Automobilindustrie sah sich in den 80er Jahren besonders hart durch die Krise betroffen: So verfügten US-amerikanische Hersteller 1955 noch über einen weltweiten Marktanteil von 75%, der 1990 aber auf einen Anteil von nur noch 25% zusammengeschrumpft war. (Neumann 1994, 28) Seit 1982 mußten mehr als 20 US-amerikanische Betriebe geschlossen werden, und die Belegschaft der "großen Drei" in Nordamerika schrumpfte um 220.000 Personen. (Neumann / Nolte 1993, 299) Der Einbruch in der US-amerikanischen Automobilproduktion kann auf zweierlei Ursachen zurückgeführt werden: a) die Krise des fordistischen Akkumulationsmodells; seit Mitte der 70er Jahre ist die Automobilindustrie tiefgreifenden Strukturveränderungen ausgesetzt, die eng mit der Marktsättigung, der Umorientierung auf neue qualitative Produkte und Wachstumsziele sowie einem zunehmenden internationalen Konkurrenzdruck verbunden sind; (Vgl. Wannöffel 1991) b) einen erhöhten Wettbewerbsdruck: Insbesondere das japanische Vordringen auf den Weltmarkt, der offensichtliche Wettbewerbsvorteil japanischer Unternehmen, wirkte sich auf US-amerikanische Hersteller krisenverschärfend aus. (Roth 1992, 3)

### **6.1 Die japanische Herausforderung**

Die Erfolge der japanischen gegenüber den US-amerikanischen Herstellern werden spätestens seit Erscheinen der MIT-Studie (1989) der neuen Produktionsweise, der "schlanken Produktion", zugeschrieben. So kam die MIT-Studie zu dem Ergebnis, daß japanische Automobilhersteller erstens weitaus kostengünstiger produzieren als ihre US-amerikanischen Konkurrenten. Die Kostendifferenz eines vergleichbaren Fahrzeugs zwischen den USA und Japan beläuft sich auf ca. 2.500 US \$. (Im Vergleich dazu beträgt die Kostendifferenz zwischen bundesdeutschen und japanischen Herstellern nur 100 US \$.) Zweitens benötigen japanische Produzenten im Vergleich zu US-amerikanischen 65% weniger Arbeitszeit (im Vergleich zu bundesdeutschen Herstellern ca. 30% weniger). Drittens müssen 70% der Herstellungskosten in Japan dem Zuliefererbereich zugerechnet werden. Bei westeuropäischen Herstellern beträgt dieser Anteil durchschnittlich 55% und z.B. bei GM in den USA nur 30% - wobei es sich bei letzterem um das weltweit höchstintegrierte Unternehmen handelt. (Nolte 1992, 37ff) Die MIT-Studie brachte diese Erkenntnis auf eine knappe Formel: Die "lean-production" ist überlegen, "...weil sie von allem weniger einsetzt als die Massenproduktion: die Hälfte des Personals in der Fabrik, die Hälfte der Zeit für die Entwicklung eines neuen Produktes". (Womack u.a. 1993, 65)

Die Autoren der MIT-Studie stellen fest, daß die japanischen Unternehmen seit den 60er Jahren einen Vorsprung vor den Massenproduzenten gewonnen haben und innerhalb von 20 Jahren in der Lage waren, ihren Anteil an der Weltproduktion durch Exporte ständig zu vergrößern. Dieser Weg der exportorientierten Entwicklung mußte jedoch nach 1979

---

<sup>71</sup> Zur Debatte in der Bundesrepublik vergleiche Kern / Schumann 1984 und Jürgens / Malsch / Dohse (1989).

abgebrochen werden: Aufgrund der sich abschwächenden Weltwirtschaft und den immensen Handelsungleichgewichten errichteten Nordamerika und Europa Handelshemmnisse, um sich vor übermäßigen Importen zu schützen.

"In den 1980er Jahren war die Welt am gleichen Punkt in der Ausbreitung der schlanken Produktion wie die Massenproduktion in den 1920er Jahren: Die führenden Anwender der neuen Methode sind nun gezwungen, ihren Anteil am Weltmarkt durch Direktinvestitionen in Nordamerika und Europa auszubauen..." (Womack u.a. 1991, 74) Somit war der Grundstein zur Verbreitung und zur Nachahmung des neuen Produktionssystems gelegt.

### **6.1.1 Vordringen japanischer Konzerne auf den nordamerikanischen Kontinent**

Japanische Konzerne begannen in den 80er Jahren verstärkt mit der Errichtung neuer Werke im Ausland. Die Devise der schlanken Produktion lautete dabei, daß sie ihre höchste Effizienz, Qualität und Flexibilität nur dann erreicht, wenn alle Aktivitäten vom Entwurf bis zur Montage am gleichen Ort stattfinden. "Aus diesem Grund müssen schlanke Produzenten in den 90er Jahren in den drei großen Weltmärkten - Nordamerika, Europa und Ostasien (mit Japan als Zentrum) je ein komplettes Herstellungssystem aufbauen... Dieser Prozeß ist in Nordamerika am weitesten fortgeschritten." (Womack u.a. 1991, 211)

Bereits in den 60er Jahren begannen japanische Unternehmen auf den nordamerikanischen Markt vorzudringen. Die erste große Initiative startete Nissan mit der Errichtung eines Motoren- und Montagewerks in Mexiko (1966). Allerdings kann erst seit den 80er Jahren von einem massiven Vordringen japanischer Unternehmen in Nordamerika die Rede sein. Honda übernahm mit der Errichtung eines Motorradwerks die Pionierrolle, um dann ab 1982 mit einer eigenen PKW-Produktion - dem Accord - zu beginnen. Ende der 80er Jahre produzierte Honda in Nordamerika bereits in drei Werken: Marysville (Ohio), East Liberty (Ohio) und Alliston (Ontario - Kanada). Toyota begann den Einstieg in den US-amerikanischen Markt zunächst mit einem Joint-venture mit General Motors (GM). Gemeinsam errichteten sie in Fremont (Kalifornien) die Fabrik "New United Motor Manufacturing Inc." (NUMMI). NUMMI, "...das erste Werk, in dem eine gewerkschaftlich organisierte Belegschaft nach dem japanischen Konzept der "schlanken Produktion" arbeitete, erreichte schon bald nach Produktionsbeginn im Jahre 1984 ein wesentlich höheres Produktivitätsniveau als die herkömmlichen 'fordistischen' Automobilwerke der USA, wobei auch die Verarbeitungsqualität überdurchschnittlich ausfiel."<sup>72</sup> (Greven / Scherrer 1992, 87) Das Beispiel NUMMI ermutigte schließlich weitere japanische Hersteller, die Produktion auf dem nordamerikanischen Kontinent auch mit einer gewerkschaftlichen Vertretung zu versuchen. (Ebd., 88)

Toyota beschloß, in Georgetown und Cambridge (Kanada) weitere Werke zu errichten. Nissan errichtete 1983 ein Werk in Tennessee, Mazda 1987 eine in Michigan, Mitsubishi in Zusammenarbeit mit Chrysler 1988 das Werk "Diamond Star", und Subaru Isuzu errichtete schließlich 1988 ein Werk in Indiana. (Scherrer 1992, 257ff) Suzuki errichtete gemeinsam mit GM in Ingersoll (Kanada) das unter der Abkürzung CAMI bekannte Werk. Am Ende der 80er Jahre waren in Nordamerika (insbesondere den USA und auch

---

<sup>72</sup> Vgl. Kapitel 7.4.2 dieser Arbeit.

Kanada) elf japanische Anlagen in Betrieb, auf die 1990 etwas mehr als 20 % der nord-amerikanischen Autoproduktion entfielen. (Womack u.a. 1991, 211)

### 6.1.2 Verbreitung der "neuen Betriebsweise"

Als Antwort auf diese Entwicklung wird auf dem nordamerikanischen Kontinent seit Mitte der 80er Jahre eine Reorganisation der Produktion im Sinne des japanischen Vorbilds eingeleitet. Ziel soll es sein, die nordamerikanische Wirtschaft an die neuen Anforderungen des Weltmarktes (Konkurrenzkampf der Triaden-Märkte, Fordismuskrise) anzupassen. US-amerikanische Konzerne bemühen sich seit Mitte der 80er Jahre, von japanischen Konkurrenten zu lernen, so daß es US-amerikanischen Herstellern sogar gelang, Marktanteile zurückzugewinnen. Die Entwicklung des Ford-Konzerns wurde bereits in der MIT-Studie als positives Vorbild hervorgehoben. Ford habe die Krise von 1981 gut genutzt und Wege gefunden, die Produktivität der japanischen Zweigwerke zu erreichen. (Womack u.a. 1991, 256)

Mittlerweile ist es den USA offensichtlich gelungen, auf der Basis der schlanken Produktion aus Japan eigene Konzepte zu entwickeln. (iwd 1994) Das neue Zauberwort heißt "Re-Engineering". (Parker / Slaughter 1994, 8 - 10) Re-Engineering stellt eine Erweiterung der Lean Production dar. Der für 1994 prognostizierte "mittlere Aufschwung" der USA wird damit erklärt, daß die US-Industrie ihre Strukturen praktisch auf den Kopf gestellt hat: "Von der Beschaffung über die Produktion bis hin zur Verwaltung und zum Absatz - alle Bereiche wurden optimiert." (iwd 1994)

Darüber hinaus wurde mit dem NAFTA ein wichtiger Schritt zur Reorganisation des nordamerikanischen Kontinents eingeleitet; die MIT-Studie liest sich im nachhinein wie ein Rezept für das NAFTA: Der kanadisch-US-amerikanische Automarkt ist inzwischen nahezu vollständig miteinander verflochten, und seit den 80er Jahren wird auch der mexikanische Markt und Produktionsstandort in die Unternehmensplanungen mit einbezogen.<sup>73</sup> Bis in die 80er Jahre hinein hatte Mexiko durch ein Importverbot und hohe Anforderungen bzgl. des lokalen Produktionsanteils an die fünf ausländischen Unternehmen, die in Mexiko Autos herstellten - Ford, GM, Chrysler, Nissan und Volkswagen -, versucht, eine inländische Autoindustrie aufzubauen. Diese Strategie mußte jedoch scheitern, da die Industrie mit Marktanteilsbeschränkungen und einer Reihe anderer Schutzmaßnahmen für die inländischen Montageunternehmen und Teilezulieferer hinsichtlich Kosten und Qualität auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig waren. Die durchschnittliche Gesamtproduktion lag bei 25.000 Einheiten pro Modell. Das ist sogar für heutige schlanke Produzenten zu niedrig. Die mexikanischen Werke waren jedoch in keiner Weise schlank. Selbst der Nissankonzern, der in Japan als schlanker Produzent gilt, produzierte in Mexiko nicht im Sinne der "neuen Betriebsweise". (Womack u.a. 1991, 278) Es hatte sich herausgestellt, daß der Binnenmarkt zu klein war und die geschützten inländischen Hersteller zu ineffizient produzierten. Mit der Orientierung auf Freihandel als Entwicklungsstrategie wurde seit Beginn der 80er Jahre eine Wende eingeleitet; Mexiko öffnete sich dem Weltmarkt: "Der erste Schritt war, Ford die Errichtung eines neuen Montagewerkes in der im Norden gelegenen Stadt Hermosillo zu erlauben." (Ebd., 279) Das Ford-Management nutzte diese Gelegenheit, um dort "auf der grünen Wiese" das anzuwenden, was es von Mazda gelernt hatte, und den Mercury Tracer, ein von Mazda

---

<sup>73</sup> NUMMI erhält seine Kabelbäume z.B. von Packard-Electric aus Juarez (Mexiko). (Womack u.a. 1991, 172)

konstruiertes Auto, herzustellen. Hermosillo stellte sich hinsichtlich der Produktivität und der Qualität als großer Erfolg heraus. Die mexikanischen ArbeiterInnen übernahmen die schlanke Produktion mit der gleichen Geschwindigkeit wie die nordamerikanischen. Es erwies sich aber als Problem, daß die Autos vollständig mit aus Japan gelieferten Teilen zusammengebaut wurden. Mit der Aufwertung des Yen Mitte der 80er Jahre wurde zunehmend darauf gesetzt, viele Komponenten des Autos in Hermosillo selbst herzustellen und von da aus den gesamten nordamerikanischen Markt einschließlich Mexikos zu beliefern. Diese Neuorientierung der mexikanischen Investitions- und Handelspolitik bereitete so den Weg für eine Restrukturierung der nordamerikanischen Produktion:

"Mit diesem Schritt könnte für die gesamte nordamerikanische Region eine neue Produktionsstruktur entstehen. GM, Ford, Chrysler, Nissan und VW könnten in Mexiko - für den Absatz im ganzen nordamerikanischen Markt - billige Einstiegsmodelle von PKWs und LKWs bauen, die Teile verwenden, die in Produktionsanlagen in Nordmexiko hergestellt werden, in der Nähe der Montagewerke. Gleichzeitig könnten größere PKWs und LKWs für die mexikanischen Verbraucher von Werken im US-amerikanischen und kanadischen Mittelwesten geliefert werden. Während Mexiko einen beträchtlichen Handelsüberschuß mit den USA und Kanada erzielen würde, sollte diese Integration Mexikos in die nordamerikanische Region tatsächlich ein Nettogewinn für die US-amerikanische und kanadische Autoindustrie sein. Und zwar, weil Exporte nach Mexiko aus kanadischen Werken ein Zusatzgeschäft wären... Die kleinen in Mexiko hergestellten PKWs und LKWs für den Absatz in den USA und Kanada würden logischerweise Importe aus Japan, Korea und Brasilien ersetzen. Gegenwärtig schaffen diese importierten kleinen Fahrzeuge in den USA und Kanada keine Arbeitsplätze." (Womack u.a. 1991, 279f)

Dieses Szenario kann im Zusammenhang mit Anleitungen zur "Verwirklichung dieser Logik" (Ebd., 280) als eine der Grundlagen für das nordamerikanische Freihandelsabkommen betrachtet werden; im Mittelpunkt steht dabei das Interesse der "big three" (Ford, GM und Chrysler).

Im folgenden sollen anhand der existierenden Freihandelsabkommen auf dem nordamerikanischen Kontinent - zwischen den USA und Kanada und zwischen den USA und Mexiko - die vorhandenen Verflechtungen veranschaulicht werden.

## **6.2 Die Maquiladoras**

Im Zuge der Internationalisierung des Kapitals entstanden seit den 60er Jahren in vielen Entwicklungsländern freie Exportproduktionszonen (FPZ). Einige Entwicklungsländer boten ausländischen Unternehmen günstige Kapitalverwertungsbedingungen an, in der Hoffnung, auf diese Weise einen von außen induzierten Industrialisierungsprozeß in Gang setzen zu können. Die Importsubstitution als Entwicklungsstrategie galt als gescheitert, und die Exportorientierung wurde als neue erfolgversprechende Entwicklungsstrategie angesehen. Gleichzeitig haben die Weiterentwicklung der Produktionstechnologien in den kapitalistischen Industriestaaten und die Senkung der Transportkosten zu einer Verallgemeinerung von Produktionsprozessen geführt, die die Auslagerung von Teilen der Produktion aus den Kernländern möglich machte. Die Maquiladoras sind

folglich Ausdruck einer veränderten internationalen Arbeitsteilung.<sup>74</sup> "La maquila se define como una actividad productiva compartida por dos países y se justifica como una extensión de la división internacional del trabajo." (Guajardo Quiroga 1992, 43)<sup>75</sup>

Anfang der 60er Jahre entstanden solche "Exportproduktionszonen" zunächst in Hong Kong, Taiwan und Singapur, ab Mitte der 60er Jahre in Südkorea, Brasilien und Mexiko. Für Mexiko lassen sich vier Grundbedingungen aufführen, die als "pull"-Faktoren insbesondere für US-amerikanische Unternehmen gewirkt haben: 1. niedrige Produktionskosten vor allem aufgrund der billigen Arbeitskraft; 2. die Nähe zu den USA als großer Vorteil des Standorts Mexiko gegenüber anderen Standorten, da Transport- und Kommunikationskosten niedriger sind, der Technologietransfer erleichtert wird und eine bessere Kontrolle der Produktion möglich ist; 3. staatliche Finanzanreize wie z.B. niedrigere Steuern und Abgaben; 4. Zugangsmöglichkeiten zum mexikanischen und lateinamerikanischen Markt. (Quintanilla 1991, 862) "En el caso de Estados Unidos, con una sociedad orientada hacia el consumo y caracterizada por altos costos de la mano de obra, (la industria maquiladora, E.L.) ha ayudado a mantener o mejorar la posición competitiva de sus empresas frente al resto del mundo."<sup>76</sup> (Guajardo Quiroga 1992, 43)

1965, mit Inkrafttreten des "Mexico's Border Industrialization Program" hatten 12 Unternehmen die Produktion in der Grenzregion aufgenommen; Ende 1991 waren es bereits 1.900 Unternehmen, in denen ca. eine halbe Million ArbeiterInnen beschäftigt waren. (Schott / Hufbauer 1992, 91) Die Maquiladoras erlebten gerade in den letzten fünf bis zehn Jahren einen enormen Zuwachs, denn zwischen 1985 und 1990 verdoppelte sich die Zahl der Niederlassungen und auch die der Beschäftigung. (Quintanilla 1991, 862)

Geographisch wurde das anfänglich auf die Grenzregion beschränkte Maquiladora-Programm 1972 auch auf andere Zonen des Landes ausgedehnt, dennoch wurde aufgrund der besseren Infrastruktur weiterhin schwerpunktmäßig in der Grenzregion investiert. 1990 konzentrierten sich 91% der Niederlassungen in der "traditionellen" Maquiladora-Region, d.h. der Grenzregion einschließlich Nueva León. (Ebd., 864)

Die überwiegende Zahl der Niederlassungen ist in US-amerikanischem Besitz (Anfang der 90er Jahre lag der Anteil bei knapp 70%, Dussel Peters, 142). Mehr als die Hälfte der 100 größten US-Unternehmen betreiben inzwischen Produktionsanlagen an der US-amerikanisch-mexikanischen Grenze. (taz, 29.03.1993, 7) Nur wenige Unternehmen Maquilas sind in mexikanischem Besitz. Von den knapp 2.000 Maquiladoras sind 66 in japanischem Besitz, und hier sind ca. 20.000 ArbeiterInnen - überwiegend in der Elektroindustrie (55,7% aller japanischen Maquiladoraaktivitäten) - beschäftigt. 1990 wurden in ganz Mexiko 274 japanische Direktinvestitionen gezählt. Dies entsprach einem Anteil von einem Prozent an den gesamten japanischen Direktinvestitionen in Nordamerika. Ja-

---

<sup>74</sup> Fröbel / Heinrichs / Kreye prägten in den 70er Jahren den Begriff der "neuen internationalen Arbeitsteilung", den sie folgendermaßen definierten: Die internationale Arbeitsteilung basiert a) auf der Tendenz, daß die Welt nicht mehr in Rohstofflieferanten einerseits und in Industrieländer andererseits aufgespalten werden kann, sondern daß die Entwicklungsländer mehr und mehr in die kapitalistische Weltökonomie mit einbezogen werden und b) auf der zunehmenden Aufspaltung von Fertigungsprozessen in verschiedene Teilfertigungen an verschiedenen Standorten weltweit. (Fröbel u.a. 1986, 36)

<sup>75</sup> "Die Maquiladora ist eine Produktionsstätte, die von zwei Staaten geteilt wird und versteht sich als Ausdehnung der internationalen Arbeitsteilung." Übersetzung, E.L.

<sup>76</sup> "Im Fall der USA, mit einer konsumorientierten Gesellschaft, deren Arbeitskraft sich durch hohe Kosten auszeichnet, hat die Maquiladora-Industrie geholfen, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen gegenüber dem Rest der Welt zu erhalten oder zu verbessern." Übersetzung, E.L.

panische Unternehmen haben offensichtlich nur geringe Bedeutung für Mexiko - ausgedrückt in Dollarwerten beträgt der Anteil japanischer Direktinvestitionen an den gesamten Auslandsinvestitionen in Mexiko nur 5%. Die Produktionsorganisation der japanischen Unternehmen unterscheidet sich dabei nur unwesentlich von der anderer ausländischer Unternehmen; Methoden der "lean production" wurden bisher kaum umgesetzt. (Kennex / Florida 1994, 29ff)

Die Industriestruktur der Maquiladoras wurde im Lauf der letzten zwanzig Jahre einem grundlegenden Wandel unterzogen. Während in den 60er/70er Jahren die Bekleidungsindustrie den größten Anteil der Maquiladora-Produktion ausmachte, waren in diesem Sektor 1990 weniger als 10% der ArbeiterInnen beschäftigt. Die Verarbeitung elektrischer Produkte und die Transportmittelproduktion haben mit einem Beschäftigungsanteil von 40 respektive 20 Prozent die Bekleidungsindustrie schon lange überholt. (Faux / Lee 1992, 15) Der Elektroniksektor ist mit einem Beschäftigungsanteil von 34% der bedeutendste in der Maquiladora-Industrie, gefolgt vom Automobilsektor mit einem Beschäftigungsanteil von 23%. Die Textilindustrie weist nur noch einen Anteil von 9,8% (1992) auf. (Gonzalez Baz, Segumex 1992, 22) Nach Anzahl der Niederlassungen aufgeschlüsselt lag 1990 die Elektronikindustrie mit 21% an erster Stelle. Ihr folgte an zweiter Stelle mit 15% die Bekleidungsindustrie. Die Zahl der Niederlassungen in der Bekleidungsindustrie ist jedoch nur deshalb so hoch, weil es sich hier in der Regel um kleinere Fabriken handelt. An dritter Stelle befand sich mit 14% die Möbelproduktion und schließlich an vierter Stelle die Transportmittelproduktion mit einem Niederlassungsanteil von 8%. (Quintanilla 1991, 864)

Die Maquiladoras sind Fabriken, die vorgefertigte Produkte weiterverarbeiten. Die Vorprodukte oder die Materialien werden dabei nicht in Mexiko hergestellt, sondern zur Weiterverarbeitung zumeist zollfrei nach Mexiko importiert, um am Ende als fertige Waren wieder exportiert zu werden. Im Textil- und Bekleidungssektor hat sich z.B. eine deutliche Arbeitsteilung zwischen den USA und Mexiko herausgebildet: In den USA werden die Textilien produziert, die dann in Mexiko zusammengenäht werden. Der bilaterale Handel zwischen den USA und Mexiko ist somit zum größten Teil "intra-company" oder "related party"-Handel. Der Anteil des Intrakonzernhandels am gesamten bilateralen Handel (nicht nur Maquiladora) wird auf 71% beziffert. Der Anteil der Maquiladoras an den gesamten US-amerikanischen Einfuhren aus Mexiko beträgt 45% (1989). (Moody / McGinn 1992, 11)

### **6.2.1 Mexikanische Pull-Faktoren**

Den bedeutendsten "pull"-Faktor der Maquiladoras stellt das niedrige Lohnniveau dar. Die Löhne im Maquiladora-Bereich, Mexikos wichtigster "komparativer Kostenvorteil", liegen um ein Vielfaches unter dem US-amerikanischen Niveau und sogar weit unterhalb des mexikanischen Durchschnitts:

*Tabelle 11: Stundenlohn von ArbeiterInnen in der verarbeitenden Industrie in US \$ (1990)<sup>77</sup>*

USA	14,83
Mexiko	1,85
Maquiladoraindustrie	-,50

Quelle: Moody / McGinn 1992, 15

Im Vergleich zu US-amerikanischen sind die mexikanischen Löhne in den letzten Jahren noch weiter zurückgegangen, was sich unter anderem auf die Abwertung des Pesos gegenüber dem US-Dollar zurückführen läßt. So betrug das Lohnniveau in Mexiko 1981 31% und 1988 nur noch 11% des US-amerikanischen. Die mexikanischen Löhne sind mittlerweile sogar niedriger als die der sogenannten "vier kleinen Tiger" (Südkorea, Taiwan, Hong Kong und Singapur). (Moody 1991, 8) Ursache für den Lohnrückgang ist die mexikanische Wirtschaftskrise in den 80er Jahren, ausgelöst durch den Verfall der Ölpreise. Die Rezession führte außerdem zu einem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit. In einigen Regionen stieg die Arbeitslosenquote auf bis zu 50% an. Die im Industriesektor und auch in der Landwirtschaft "freigesetzten" Arbeitskräfte verstärkten die industrielle Reservearmee, wodurch die Löhne weiter nach unten gedrückt werden konnten.

In den Maquiladora-Industrien sind überwiegend junge Frauen im Alter von 14 bis 25 Jahren beschäftigt, wobei der Anteil der Frauenarbeit allerdings von 80% (1980) auf 62% (1989) zurückgegangen ist. Sie arbeiten in der Regel neun Stunden am Tag für Löhne zwischen 0,30 und 0,75 US \$ pro Stunde, und verdienen im Schnitt weniger als ihre männlichen Kollegen. "Far from helping Mexican women, as some have claimed, maquila jobs reinforced their subordinate position in Mexican society." (Moody / McGinn 1992, 11)

Die Bedeutung der Maquiladora-Produktion gründet schon lange nicht mehr nur auf dem "komparativen Kostenvorteil" der billigen Arbeitskraft. Der Strukturwandel der Maquiladora-Industrie ist durch einen Wandel des Produktionstyps gekennzeichnet: Noch vor zwanzig Jahren, als die Hauptaktivität der Maquiladoras die Weiterverarbeitung von Textilien war, wurden hauptsächlich arbeitsintensive Produkte auf der Basis eines niedrigen Qualifikationsniveaus hergestellt. Mittlerweile ist jedoch die technologieintensive Produktion mehr und mehr in den Vordergrund getreten. "A popular misconception about maquiladoras is that they produce only low-skill, labor-intensive goods." (Faux / Lee 1992, 15)

US-amerikanische Konzerne, wie zum Beispiel Ford in Hermosillo und Chihuahua (Mexiko), haben Hunderte von Millionen Dollar in die Errichtung von "state-of-the-art"-Fabriken investiert. Bemerkenswert ist, daß diese Konzerne an Qualität und Produktivität vergleichbaren US-amerikanischen Konzernen in nichts nachstehen, diese z.T. sogar übertreffen. (Moody 1991, 8) Eine Maschinenfabrik von Ford in Hermosillo weist z.B. eine Effizienz von 80% einer vergleichbaren US-amerikanischen Fabrik auf. Die Löhne betragen hingegen nur 6% des US-amerikanischen Niveaus. (Faux / Lee 1992, 10) In einer Beurteilung von Montagewerken in Entwicklungsländern erwies sich die Maschinen-

<sup>77</sup> Die hier von Kim Moody und Mary McGinn verwendeten Zahlen erscheinen sehr niedrig; es kann davon ausgegangen werden, daß sie sich auf Mindestlöhne und nicht auf Durchschnittslöhne beziehen. Die Studie der mexikanischen Versicherung "Segumex" gibt z.B. für 1991 einen Durchschnittsstundenlohn für die Maquiladora-Industrie von 2,05 US \$ an. (Segumex, 9)

fabrik von Ford in Hermosillo als eines der qualitativ besten: Die Qualität "...ist besser als die der besten japanischen Werke und der besten nordamerikanischen Zweigwerke." (Womack u.a. 1991, 91) "Such a low-wage, high-tech combo is a dream come true for multi-national corporations looking for a fast pay-off on investment and competitive advantage on the cheap." (Moody 1991, 8)

Als weitere "pull"-Faktoren gelten die unzureichende Umsetzung von Arbeits- und Gesundheitsschutz und die niedrigen Umweltauflagen. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt mit nur 10% der Beschäftigten weit unterhalb des mexikanischen Durchschnitts von 25%. "The lack of labor organization is a main selling point for maquiladora promoters. The whole climat along the border is very anti-union." (Victor Muñoz, AFL-CIO Vertreter in El Paso, zitiert nach, NACLA, 20)

Die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Maquiladora-Region sind mit denen der Industriestädte des 19. Jahrhunderts zur Zeit des "Manchester-Kapitalismus" vergleichbar. (FR, 5.09.1992) Der Sicherheit am Arbeitsplatz wird keine Beachtung geschenkt. So werden die ArbeiterInnen z.B. nicht über die Gefährlichkeit der Chemikalien informiert, mit denen sie in Berührung kommen; es werden Maschinen verwendet, die den Sicherheitsstandards nicht genügen, und Schutzkleidung ist nicht in ausreichendem Maß vorhanden. (AFL-CIO News, 18. März 1989) Die Menschen leben in direkter Nähe der Fabriken und atmen ihre giftigen Abgase ein. Sie nennen eine aus Pappkartons zusammengezimmerter Unterkunft ihr Zuhause. Es fehlt an Wasserleitungen, Kanalisation, Strom, etc. Selbst wenn es genügend Wohnungen gäbe, könnten die ArbeiterInnen sie sich nicht leisten: Sie verdienen kaum genug Geld für Kleidung und Lebensmittel. Der Lebensraum ist zu einer Gefahrenzone verkommen, die am Rande des ökologischen Kollaps steht: Lebensgrundlagen wie Luft und Wasser sind vergiftet, die Menschen leiden an Krankheiten, verursacht durch Seuchen und Infektionen, und Kinder kommen krank und verkrüppelt zur Welt. Die Frankfurter Rundschau berichtete im August 1992 von 80 Babys, die ohne Gehirn geboren wurden. "Sie (die Leichtlohnbetriebe, E.L.) schufen nicht nur Arbeitsplätze im Schwellenland Mexiko, eine unzureichende Infrastruktur und eine laxer Umweltpolitik kreierten auch ein Umweltdesaster entlang der 3200 Kilometer langen Grenze. Denn die sogenannten Maquiladoras verschmutzen nicht nur Luft und Gewässer, sie hinterlassen ihrem Gastland oft auch giftige Industrieabfälle." (FR, 18.08.1992)

Das Maquiladora-Projekt war von seiten Mexikos betrieben worden, um Arbeitsplätze zu schaffen, Devisen zu bekommen und die Industrialisierung Mexikos voranzutreiben. Diese Erwartungen wurden jedoch nicht erfüllt. Zwar ist ein gewisser Industrialisierungserfolg der Grenzregion nicht zu bestreiten, da aber die Kopplungen mit der mexikanischen Industrie nur sehr gering sind und die Unternehmen fast ausschließlich in der Hand von ausländischen Konzernen sind, haben Maquiladoras nicht zu einer allgemeinen Verbesserung der mexikanischen Industriestruktur beigetragen. (Dussel Peters 1993, 142) So werden z.B. weniger als zwei Prozent der industriellen Materialien von mexikanischen Unternehmen zur Verfügung gestellt. "Maquiladora operations must work under strict just-in-time and quick response criteria, in other words identical to the operation criteria of the most advanced companies in the United States" (Gutiérrez Camposeco 1992, 36) Die mexikanischen Unternehmen sind, so Gutiérrez Camposeco, nicht in der Lage, diesen Anforderungen zu genügen. Nur "indirekte inputs" wie z.B. Büromaterialien, Reinigungsmittel und -materialien sowie Verpackungen sind mexikanische Produkte. (Ebd.)

Die Beschäftigung in den Maquiladoras bietet keine Arbeitsplatzsicherheit, die Löhne sind für die Mehrheit der Beschäftigten niedrig, die Lebens- und Arbeitsbedingungen miserabel, und katastrophale Umweltschäden sind die Folgen des Laisser-faire in der mexikanischen Grenzregion. Der Freihandel, der Ricardo und Smith zufolge allen Beteiligten Vorteile bringen soll, bescherte den MexikanerInnen in Wirklichkeit schlechte Arbeits- und Lebensbedingungen sowie gravierende Umweltschäden. Aber wie sich im folgenden zeigt, sind nicht nur die mexikanischen ArbeiterInnen, sondern auch die US-amerikanischen ArbeiterInnen von den negativen Auswirkungen des Freihandels betroffen.

### **6.2.2 "Losing out to Mexico": Die Auswirkungen der Maquiladoras auf der US-amerikanischen Seite**

Auf der anderen Seite der Grenze sind durch die Maquiladoras viele besser bezahlte, sicherere und ökologisch halbwegs akzeptable Arbeitsplätze verlorengegangen, denn die Maquiladora-Unternehmen stammen zum größten Teil direkt aus den USA: Vielfach stoppten Unternehmen gerade in den 70er und 80er Jahren dort ihre Produktion, um sie an anderer Stelle unter für das Kapital günstigeren Bedingungen wieder aufzunehmen.<sup>78</sup> Die mexikanische Grenzregion ist nur einer von vielen Standorten, der US-amerikanische Konzerne anlockt. Konzerne verlagern ihre Produktion zum einen aus Staaten mit breiter gewerkschaftlicher Vertretung in die Südstaaten der USA (die "right-to-work-states"), zum anderen in Billiglohnländer in Südostasien oder in der Karibik und vor allem nach Mexiko. Die 70er und 80er Jahre werden daher in den USA auch als Deindustrialisierungsphase bezeichnet: "By deindustrialization is meant a widespread, systematic disinvestment in the nation's basic productive capacity." (Bluestone / Harrison 1982, 6) Das Hauptproblem der US-amerikanischen Wirtschaft, so Bluestone und Harrison, liegt darin, daß Kapital sowohl in Form von finanziellen Ressourcen als auch in Form von Direktinvestitionen ("real plant equipment") umgelenkt wurde, weg von produktiven Investitionen im Inland hin zu spekulativen Investitionen, Fusionen und Aufkäufen im Ausland. "Left behind are shuttered factories, displaced workers, and a newly emerging group of ghost towns." (Bluestone / Harrison 1982, 6) Bluestone und Harrison gehen davon aus, daß im Verlauf der 70er Jahre mindestens 32 Millionen Arbeitsplätze in den USA aufgrund von privatem "disinvestment" in Fabriken und Maschinen ("equipment") zerstört wurden. Es ist jedoch äußerst schwierig, genaue Zahlen über die Höhe der durch die Maquiladoras bedingten Arbeitsplatzverluste zu erhalten. Allein im Bundesstaat New York sind, so heißt es in einem Bericht der New York State Democratic Task Force (1991, iv), seit 1970 in der verarbeitenden Industrie 813.000 Arbeitsplätze an Mexiko (nicht nur Maquiladora) verlorengegangen. Besonders viele Arbeitsplatzverluste sind seit Ende der 80er Jahre zu verbuchen. So sollen in den Jahren 1989 und 1990 115.000 Arbeitsplätze abgezogen worden sein. (Ebd., iv) In der Automobilindustrie sind der United Automobile Workers (UAW) zufolge 75.000 Arbeitsplätze aufgrund von Konzernverlagerungen nach Mexiko verlorengegangen. (Moody 1991, 9)

"Maquila trade is called 'trade' instead of 'outsourcing' only because there happens to be a border between the various plants involved in assembling the final product for market.

---

<sup>78</sup> Bereits in den 30er Jahren wurde für diese Unternehmen der Begriff "runaway shops" geprägt: "... (Management, E.L.) may even load some of the machinery onto flatcars or moving vans and set up essentially the same operation elsewhere. This last option learned the epithet "runaway shop" in the 1930s, and again in the 1950s, when industries such as shoes, textiles, and apparels left New England for the lower-wage, non-unionized South." (Bluestone / Harrison 1982, 7f)

This outsourcing is a key part of the 'lean' production system which is at the heart of the contemporary corporate strategy for competitiveness." (Moody / McGinn 1992, 11)

Die Liste der US-amerikanischen Unternehmen, die ihre Zelte in den USA abbrachen, um sie in Mexiko wieder aufzubauen wäre lang, hier sollen zunächst einige Beispiele genügen: 1992 stoppte z.B. der Fernsehhersteller Zenith seine Produktion in Springfield, Missouri; seitdem werden in den USA keine Fernseher von US-amerikanischen Konzernen mehr hergestellt. Noch 1965 wurde jeder einzelne der 2.6 Millionen Farbfernseher, die in den USA verkauft wurden, auch in den USA von US-amerikanischen Unternehmen hergestellt. 26 Jahre später - mittlerweile war der Umsatz auf eine Zahl von 21 Millionen Fernsehern (1991) gestiegen - war nur noch diese eine Zenith Fabrik übriggeblieben. (Barlett / Steele 1992, 35) Mit der Schließung im Frühjahr 1992 wurden in Springfield 1.350 ArbeiterInnen auf die Straße gesetzt. Die Produktion hatte sich hier nicht mehr gelohnt, da die Stundenlöhne um ein Vielfaches höher waren als die mexikanischen. Die ArbeiterInnen in Springfield verdienten zwischen 5 und 11 US \$ und in Mexiko sollten die ArbeiterInnen für die gleiche Tätigkeit im Durchschnitt nur noch 1,6 US \$ pro Stunde verdienen.

Ebenfalls 1992 folgte der letzte Hersteller mechanischer Schreibmaschinen, Smith Corona, dem Beispiel von Zenith: In Cortland, New York, werden von den 1.300 verbliebenen ArbeiterInnen (in den 70er Jahren waren bei Smith Corona in Cortland noch 4.400 ArbeiterInnen beschäftigt) fast 900 ihren Job verlieren, da die Produktion nach Tijuana, Mexiko, verlagert wird. Als Entschädigung sollen die ArbeiterInnen, die bis zum Schluß bei Smith Corona bleiben, für jedes dort gearbeitete Jahr einen halben Wochenlohn als Abfindung erhalten. "The free trade agreement is going to be responsible for a lot of these moves, and the least the American people can expect of their Government is some assistance", so der Bürgermeister von Cortland. (NYT, 1.09.1992, 1) Ursache der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit des Smith Corona Unternehmens seien zum großen Teil die eigenen Managementfehler, schreibt die NYT. Während andere Unternehmen begannen, tragbare Computer herzustellen, produzierte Smith Corona weiterhin mechanische Schreibmaschinen. Smith Corona hatte zwar kurzfristig an einem Joint venture auf dem PC-Markt teilgenommen, dann den Markt aber für unprofitabel gehalten. Lee Thompson, Geschäftsführer von Smith Corona, ging davon aus, daß PCs, die mindestens 1.000 US \$ kosteten, zu kompliziert und zu teuer seien, um mit der mechanischen Schreibmaschine, die bereits für 400 US \$ erhältlich ist, konkurrieren zu können. Tatsache ist jedoch, daß der Computer mittlerweile die Schreibmaschine beinahe vollständig vom Markt verdrängt hat. In den USA werden außer bei Smith Corona keine mechanischen Schreibmaschinen mehr hergestellt und es werden nur noch wenige importiert. (NYT, 1.09. 1992, D4)

In den USA hat die Unternehmensstrategie des "outsourcing" nicht nur zu Arbeitsplatzverlusten, sondern auch zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen geführt: ArbeiterInnen sahen sich z.T. gezwungen, Zugeständnisse zu machen (z.B. reale Lohnkürzungen hinzunehmen), da die Unternehmen drohten, ansonsten die Produktion auszulagern und die Betriebe zu schließen. Die ungelerten ArbeiterInnen - in den USA werden hierunter 64 Millionen gefaßt - sind diejenigen, die am meisten darunter zu leiden haben. So sind die Realeinkommen der sogenannten "high school dropouts" seit 1979 um 20% zurückgegangen. Auf der anderen Seite sind die Realeinkommen von College-AbsolventInnen seither um 8% gestiegen. Edward Leamer errechnete, daß die "Non-professionals" 1985 aufgrund von internationalem Handel Einkommenseinbußen in Höhe von 3% in Kauf nehmen mußten - insgesamt ein Verlust von 46 Milliarden US \$. Die

"Professionals" hingegen verbuchten im selben Zeitraum ein Einkommensplus von 9% - insgesamt 33 Milliarden US \$. Diese wachsende Differenz zwischen niedrig- und hoch-bezahlten Arbeitsplätzen ist zum großen Teil auf den durch den internationalen Handel gestiegenen Wettbewerbsdruck zurückzuführen. (Bernstein u.a. 10.8.1992, 48ff)

### **6.3 Das Freihandelsabkommen zwischen den USA und Kanada (Canada-US Trade Agreement = CUSTA)**

Kanada befand sich zwei Jahre nach Inkrafttreten des Freihandelsabkommens mit den USA in einer tiefen wirtschaftlichen Krise. Innerhalb von zwei Jahren (1990/91) gingen in Kanada mehr als 400.000 oder 27,7% der Arbeitsplätze im verarbeitenden Sektor verloren. (Cypher 1992, 13) Die Arbeitslosenquote stieg von 7,5% (1989) auf 10,3% (1991) und die Industrieproduktion lag im ersten Quartal 1992 unterhalb des Niveaus von 1985. (OECD 1992a, 112) Der Handelsbilanzüberschuß ging stark zurück: von 8.090 Millionen US \$ (1988) auf 5.926 Millionen US \$ (1991). Das Zahlungsbilanzdefizit - seit 1985 ist die Zahlungsbilanz Kanadas negativ - nahm in den letzten Jahren deutlich zu: 1991 war das Defizit (-25.519 Mill. US \$) bereits doppelt so hoch wie 1988 (-12.578 Mill. US \$). (Ebd., 115) Die Ursachen liegen in einer generellen Rezession der kanadischen Wirtschaft und der Überbewertung des kanadischen Dollars, so die offizielle Lesart der kanadischen Regierung. Diese Erklärungen reichen allerdings nicht aus, die Schärfe der kanadischen Krise zu erklären. So gingen z.B. während der tiefen Rezession Anfang der 80er Jahre nicht halb so viele Arbeitsplätze verloren (zwischen 1981-82 waren es 270.000 Arbeitsplätze) wie in den letzten zwei Jahren. (Faux / Lee 1992, 14) 1981/82 waren nur 22% dieser Arbeitsplatzverluste auf Unternehmensschließungen zurückzuführen, während es 1989 65% waren. (Cypher 1992, 14)

Die naheliegendste Ursache für diesen gravierenden Beschäftigungseinbruch - das CUSTA - wurde von der kanadischen Pro-Freihandels-Regierung unter Mulroney nicht in Betracht gezogen: Das CUSTA, das am 1.01.1989 in Kraft trat, sah eine Eliminierung der Zölle im bilateralen Handel über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren vor. Zahlreiche nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie nationale Standards oder die Diskriminierung ausländischer Anbieter bei staatlicher Auftragsvergabe wurden abgebaut. Es wurden Vereinbarungen über Ursprungsregeln (zumeist 50%) getroffen, um den Import von Vorprodukten aus Drittländern zu beschränken. Ferner sah das CUSTA eine Beendigung der Zollrückvergütungsprogramme vor, die asiatische und europäische Automobilhersteller zu Investitionen in Kanada ermutigen sollten. (Morici 1990, 16) Aufgrund der Begünstigungen, die Kanada diesen Drittländern gewährte, hatten die USA Kanada bereits wegen unfairer Handelspraktiken angeklagt. Anbieter aus Drittländern nutzten den Standort Kanada als Exportplattform, um in den Genuß des zollfreien Zugangs zum US-amerikanischen Markt zu kommen. (Der bilaterale Handel genöß aufgrund des "Autopakts" zu 95% Zollfreiheit.) (Borchard 1992a, 29)

Als eines der größten Zugeständnisse, die die kanadische Regierung den USA im Zusammenhang mit dem CUSTA gegenüber gemacht hatte, gelten die Regelungen für den Energiesektor. Der Vertrag verbietet Beschränkungen bezüglich des Exports und Imports von Rohöl, Mineralölprodukten, Erdgas, Elektrizität, Kohle und Uran. Im Fall von Ressourcenknappheit dürfen die Exporte in das Partnerland nur im gleichen Maße reduziert werden wie der eigene Verbrauch; d.h. der Exportanteil muß relativ zum Eigenverbrauch genau so groß sein wie durchschnittlich in den vorangegangenen 36 Monaten.

(Lange 1992, 11) Im Gegensatz dazu weigerte sich Mexiko, im Rahmen der NAFTA-Verhandlungen eine ähnliche Verpflichtung einzugehen.

Kanada bestand darauf, daß der Schutz der kulturellen Identität ein "nonnegotiable issue" sei. Die Produktion und der Verkauf von Büchern, Zeitschriften, Zeitungen, Filmen, Video- und Audiocassetten sowie Rundfunk- und Fernsehproduktion bleiben vom Abkommen weitgehend ausgeschlossen, und Kanada behält sich zur Förderung seiner eigenen Kultur vor, diese Bereiche weiterhin zu subventionieren. (Borchard 1992a, 29) Das CUSTA sichert Investoren aus dem jeweiligen Nachbarland eine nicht diskriminierende Behandlung zu. Zuvor hatte die kanadische Regierung vielfach einheimische Investoren begünstigt (z.B. durch staatliche Subventionen). Diese aus Sicht der USA diskriminierenden Investitionsbedingungen sind durch das Freihandelsabkommen beseitigt worden. Schließlich ist hervorzuheben, daß das CUSTA das erste internationale Abkommen seiner Art ist, das Handel und Investitionen im Dienstleistungssektor mit einschließt. (Vgl. NAFTA-Vertrag) Der Vertragsteil über finanzielle Dienstleistungen beendet praktisch sämtliche Restriktionen bezüglich Markt- und Kapitalanteilen, denen sich US-amerikanische Banken und Versicherungen zuvor in Kanada ausgesetzt sahen. So durften ausländische Anteile an einer Bank in Kanada nicht mehr als 25% betragen. (Lange 1992, 11)

Das CUSTA führte zu einer Veränderung der Unternehmensstrategie in der Grenzregion. Während es für US-amerikanische Unternehmen bis 1989 noch rentabler war, in Kanada Tochterfirmen zu errichten, um unbeschränkten Zugang zum kanadischen Markt zu erhalten, führte das CUSTA zu Konzernverlagerungen in die USA. "... (T)he prospect of lower trade barriers has encouraged companies on both sides of the border to rethink the way they do business in North America." (Simon, FT, 12.05.1993, 29) Die Unternehmen strebten seither eine engere Vernetzung der Produktionsstandorte und eine Rationalisierung der Produktion an, ähnlich wie das schon in der Automobilindustrie aufgrund des Autoabkommens von 1965 geschah. Vielfach wurden Tochterfirmen in Kanada ("branch plants") geschlossen, um den kanadischen Markt von einem einzigen Unternehmen mit Sitz in den USA zu versorgen. Hunderte von Unternehmen gaben seither die Produktion in Kanada auf. Alleine zwischen Juni 1989 und März 1991 gingen 435.000 Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie Kanadas verloren. In den USA sind die Löhne, die Personal- und Unternehmenssteuern und die Grundstückspreise niedriger als in Kanada, und dieser Tatsache sind sich nicht nur US-amerikanische Unternehmen bewußt. Auch kanadische Unternehmen zogen in den letzten Jahren auf der Suche nach den günstigsten Kapitalverwertungsbedingungen mehr und mehr den Standort USA vor. Alleine Buffalo (USA) zog seit Juli 1987 86 kanadische Unternehmen an. (NYT, 9.08.1991) "US multinationals typically no longer view Canada as a 'branch plant' country, but as part of their domestic operations." (FT, 12.05.1993, 29)

Zusätzlich mußten viele kanadische Unternehmen aufgrund des gestiegenen Wettbewerbsdrucks ihren Bankrott erklären: In den ersten zehn Monaten des Jahres 1991 legten 9.407 Unternehmen ihre Produktion still. Das sind 25% mehr als im selben Zeitraum des Vorjahres und sogar 44% mehr als im selben Zeitraum vor Inkrafttreten des Freihandelsabkommens im Jahr 1988. Der Anteil ausländischer Konzerne erhöhte sich durch Aufkäufe von kanadischen Unternehmen weiter. Während zwischen 1988 und 1989 460 kanadische Unternehmen von ausländischen Konzernen aufgekauft wurden, übernahmen kanadische Besitzer im gleichen Zeitraum nur 136 ausländische Unternehmen. Investitionstätigkeiten ausländischer Konzerne in Kanada sind nur zu einem geringen Anteil

neue Investitionen; zu 90% handelt es sich bei ausländischen Investitionen nur um Übernahmen. (Moody / McGinn 1992, 18) Die Investitionserleichterungen für ausländische Konzerne, die das CUSTA mit sich brachte, führten offensichtlich nicht zu dem gewünschten Anstieg der Investitionstätigkeit in Kanada.

In hohem Maße werden aufgrund der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie (Autoteile, Textilien, Bekleidung, Nahrungsmittelverarbeitung und elektronische Verarbeitung) abgebaut. Dabei werden hauptsächlich Frauen ihren Arbeitsplatz verlieren, zumal der weibliche Beschäftigungsanteil überdurchschnittlich hoch ist. In der Automobilindustrie, einer der wichtigsten Industriezweige Kanadas, ist mit drastischen Arbeitsplatzverlusten zu rechnen, da der "local content"-Anteil herabgesetzt wurde und Investoren aus Drittländern keine Zollerleichterungen mehr eingeräumt werden. Autokonzerne kündigten bereits den Abbau von 16.000 Arbeitsplätzen an. 43 Unternehmen, in denen Autoteile produziert wurden, wurden 1990 und 1991 geschlossen; die meisten davon waren Konzerne mit starker gewerkschaftlicher Vertretung. Es wird damit gerechnet, daß auch im Dienstleistungssektor, der durch das CUSTA erstmals der direkten Konkurrenz aus den USA ausgesetzt worden ist, viele Arbeitsplätze verlorengehen. Davon sind wiederum Frauen besonders hart betroffen, da ihr Beschäftigungsanteil im kanadischen Dienstleistungssektor bei 84% liegt. (Ebd., 19)

Kanadische ArbeiterInnen werden mehr und mehr gegen US-amerikanische ausgespielt. Die traditionell freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Gewerkschaften werden dabei oftmals auf eine harte Probe gestellt, zumal die grenzüberschreitende gewerkschaftliche Kooperation und Solidarität meist noch unzureichend entwickelt ist. Im März 1993 konnten z.B. ArbeiterInnen in einer "Instant-Kaffee" Fabrik von Nestlé, dem Schweizer Nahrungsmittelunternehmen, in Ottawa (Kanada) ausgesperrt werden, ohne daß das Unternehmen mit größeren Verlusten rechnen mußte, da die Produktionsausfälle durch die Unternehmen in den USA kompensiert werden konnten. Die ArbeiterInnen des kanadischen Werks hatten sich geweigert, die flexibleren Überstundenregelungen zu akzeptieren, die in den USA in zwei Fabriken des Unternehmens bereits Standard geworden waren. (FT, 12.05.1993, 29)

Die kanadische Regierung begab sich inzwischen auf die Suche nach den Ursachen der kanadischen Wettbewerbsnachteile, der mangelhaften Attraktivität des Landes als Industriestandort. Schuld daran, so hieß es, sind die im Vergleich zu den USA höheren Kosten für Unternehmen aufgrund von hohen Umweltauflagen, Steuern, Löhnen und Sozialversicherungsabgaben. So reagierte die Regierung Mulroney auch bereits mit Deregulierungsmaßnahmen auf den durch das CUSTA hervorgerufenen bzw. verstärkten Wettbewerbsdruck. "The 1989 US-Canada free trade agreement, coupled with the recent recession, have already exerted strong pressure on business, workers and government to improve Canada's competitiveness - and thus its attraction for foreign Investors." (Simon, FT, 20.10.1992, 32) Der Lohnanstieg ging in Kanada in den letzten zwei Jahren stark zurück. Gekürzt werden auch die Sozialdienstleistungen von der nationalen Gesundheitsversicherung bis hin zur Arbeitslosenversicherung. "...(I)n the drive for a level playing field (lowest common denominator), the government is drastically reducing these services." (Moody / McGinn 1992, 19) Die kanadische Wirtschaftspolitik unter Mulroney, die sich bislang noch "dem sozialstaatlichen Grundkonsens verpflichtet" sah, ist in den neunziger Jahren durch einen Anpassungs- und Deregulierungskurs gekennzeichnet.

(Sturm<sup>79</sup>, zitiert nach: Borchard 1992a, 67) Die konservative Regierungspartei Kanadas<sup>80</sup> lehnte es ab, Regierungsprogramme zur Abfederung der negativen Folgen des Freihandels aufzuführen. Wie Borchard schlußfolgert, sollen offenbar kanadische Standortnachteile wie überdurchschnittlich steigende Lohnkosten durch Kürzungen der Sozialleistungen ausgeglichen werden. (Ebd., 68)

Die kanadischen Erfahrungen zeigen, daß das Freihandelsabkommen schon bei einem geringen Lohnunterschied zwischen den beiden Nachbarländern zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten in dem Land mit den höheren Lohnkosten geführt hat.

#### 6.4 Fazit

Bereits ohne das NAFTA findet auf dem nordamerikanischen Kontinent ein Prozeß der Liberalisierung und Transnationalisierung statt. Handel und Direktinvestitionen zwischen den USA und Kanada einerseits und zwischen den USA und Mexiko andererseits sind schon in den 80er Jahren auf Basis der bilateralen Abkommen (das CUSTA und das Maquiladoraprogramm) zu einem großen Teil liberalisiert worden. Die Ökonomien sind längst in hohem Maße miteinander verflochten. Die Liberalisierungsmaßnahmen tragen den Anforderungen der "neuen Betriebsweise" Rechnung, deren Ziel es ist, arbeitsteilig den Produktionsstandort Nordamerika auszunutzen.

Die geschlossenen Freihandelsvereinbarungen wirkten sich für die Beschäftigten in den einzelnen Staaten negativ aus. Das NAFTA stellt einen weiteren Schritt in diese Richtung dar, so daß es zu einer Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Nordamerika kommen wird. Diese Befürchtungen, die von Gewerkschaften und Umweltorganisationen ausgesprochen werden, basieren auf den Erfahrungen mit den bereits vorhandenen Abkommen.

Gewerkschaften, Umweltorganisationen und andere soziale Bewegungen stehen in Anbetracht dessen vor großen Herausforderungen. Es stellt sich die Frage, inwiefern sie in der Lage sind, diesen Prozessen zu entgegnen.

---

<sup>79</sup> Sturm, Roland, Konservative Wende in Kanada? Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mulroney-Regierung, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/1990, 227 - 240

<sup>80</sup> Die "Progressive Conservative Party" erlitt im Oktober 1993 eine unvergleichliche Wahlschlappe, während die Liberal Party im neuen Parlament die absolute Mehrheit innehat.

## 7 Die Organisationsstrukturen der Gewerkschaften und die Systeme der Arbeitsbeziehungen<sup>81</sup>

*"The major human resource-related impacts resulting from creation of a bloc may affect the climate of labor-management relations more than they affect net employment totals." (Belous 1990, 41)*

Die Gewerkschaften in Nordamerika sehen sich aufgrund von Restrukturierungs- und Internationalisierungsprozessen vor neue Herausforderungen gestellt. Schon am Beispiel der EG - und hier ist die Integration bereits in sehr hohen Maße vorangeschritten - hat sich gezeigt, daß die Entwicklung und Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen sich nach wie vor auf den politischen und rechtlichen Raum des Nationalstaates konzentriert und sich somit die strukturelle Diskrepanz zwischen fortschreitender Internationalisierung der Wirtschaft und der Reichweite tarifpolitischer Gestaltungsinstrumente verfestigt. In der EG ist jedoch seit dem Ende der 60er Jahre eine Entwicklung erkennbar, "die durch parallele bzw. gemeinsame Problemlagen - insbesondere der Arbeitsbeziehungen - charakterisiert ist". (Deppe / Weiner 1991b, 34) Die transnationale Gewerkschaftsarbeit erweist sich dennoch als äußerst schwierig und findet selbst in Europa auf einem unzureichenden Niveau statt.<sup>82</sup>

Die Liberalisierungsprozesse in Nordamerika werden weitreichende Folgen für die jeweiligen nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen haben. So kann das NAFTA zu einer Verschärfung der Konkurrenz zwischen den ArbeiterInnen der verschiedenen Länder ("whipsawing") und zu einer Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen führen (vgl. Kapitel 5). Es besteht somit die Gefahr einer zunehmenden Schwächung der Gewerkschaften. Überdies reagieren diese auf den erhöhten Wettbewerbsdruck nationalistic, obwohl gerade internationale Kooperation zwischen den Gewerkschaften und internationale Solidarität unter den ArbeiterInnen immer wichtiger werden.

Es stellt sich die Frage, inwiefern die Gewerkschaften in der Lage sein werden, in angemessener Form auf diese neuen Anforderungen zu reagieren. Es sollen daher zunächst die jeweiligen Systeme der Arbeitsbeziehungen skizziert und ihre Unterschiede herausgearbeitet werden, um anschließend eine Antwort auf die Frage nach der zukünftigen Rolle der Gewerkschaften auf dem nordamerikanischen Kontinent zu finden.

---

<sup>81</sup> Unter dem Begriff Arbeitsbeziehungen ist die Gesamtheit der "sozialen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen Arbeitnehmern (Lohnabhängigen) und Arbeitgebern (Kapitaleignern/Management)" zu verstehen, "die ihrerseits durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen von Seiten des Staates vermittelt und reguliert werden." (Deppe / Weiner 1991a, 13)

<sup>82</sup> Zur Herausbildung von europäischen Betriebsräten in Transnationalen Konzernen vgl. z.B. Schulten 1992.

## 7.1 Gewerkschaftliche Organisation und das System der Arbeitsbeziehungen in den USA

*Tabelle 12: Die wichtigsten Gewerkschaften in den USA:*

- 
- American Federation of Labor - Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) 13.500.000 Mitglieder, 96 Mitgliedsgewerkschaften wovon 50 jeweils weniger als 50.000 Mitglieder haben;
  - International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America (IBT), 1.161.000 Mitglieder\*;
  - National Education Association, 1.600.000 Mitglieder\*;
  - American Federation of State, County and Municipal Employers, 1.090.000 Mitglieder\*.
- 

Eigene Zusammenstellung nach: Harper 1987, \* Lösche 1992, 508f (Die Mitgliederzahlen beziehen sich auf eigene Angaben der Gewerkschaften von 1989.)

### 7.1.1 "Business unionism" und "bread-and-butter"-Politik: Das System der Arbeitsbeziehungen in der Nachkriegsära

Das System der Arbeitsbeziehungen in der Nachkriegsära war in den USA bis in die Mitte der 70er Jahre durch das fordistische Akkumulationsregime bestimmt. Mike Davis (1986) bezeichnete die Spezifik in den USA als organisierten korporativen Kapitalismus ("organized corporate capitalism"). (105) Die industriellen Beziehungen in den Kernbranchen der USA basierten einerseits auf den Prinzipien der produktivitätsorientierten Lohnpolitik und dem Ausbau der betriebsbezogenen sozialen Sicherung und andererseits auf dem Prinzip der Nichteinmischung in unternehmerische Entscheidungen sowie der Aufgabe systemüberwindender Programmatik. (Scherrer 1991, 237) In der Nachkriegsära hatte sich in den USA eine Gewerkschaftspolitik des sogenannten "business unionism" und der "bread and butter" Orientierung durchgesetzt.

#### Zur historischen Entwicklung der AFL-CIO

1955 wurde der heute größte Dachverband, die AFL-CIO, aus einem Zusammenschluß der American Federation of Labor (AFL) und dem Congress of Industrial Organizations (CIO) gegründet. Der CIO, die sich 1937 von der AFL abgespalten hatte, hatte versucht, einen "social unionism" zu etablieren: Der CIO distanzierte sich von dem pragmatischen Kurs der AFL, die sich gegenüber sozialistischen Strömungen abgrenzte. Während die AFL sich lange Zeit als reine Facharbeiterorganisation verstand, unternahm der CIO ernste Bemühungen, breite Schichten der Industriearbeiterschaft zu organisieren. (Scherrer 1991, 235f) Im Gegensatz zur AFL standen beim CIO nicht ausschließlich die Forderungen nach Lohnerhöhungen im Mittelpunkt, sondern auch der Schutz vor willkürlichen Entlassungen und Maßnahmen der Arbeitsintensivierung.

Die Organisierung der Industriearbeiter durch den CIO wurde durch die formale Garantie des Koalitionsrechts der Arbeiter im Norris-La Guardia Act (1932) und schließlich durch die Arbeitsgesetzgebung des New Deal (National Industrial Recovery Act 1933; National Relations Act 1935, bekannt als Wagner Act) begünstigt. Die Organisierungserfolge des CIO (1944 hatte er bereits knapp vier Millionen Mitglieder) veranlaßten die AFL dazu,

erstens das reine Fachgewerkschaftsprinzip aufzugeben und sich ebenfalls industriegewerkschaftlich zu organisieren und zweitens, dem Vorbild des CIO folgend, ebenfalls politisch aktiv zu werden, d.h. sich z.B. bei der Gestaltung der Arbeits- und Sozialgesetzgebung sowie bei Wahlkämpfen einzumischen und sich nicht allein auf das Mittel der Tarifverhandlungen zu verlassen. (Lösche 1982, 1162)

Ende der 40er Jahre näherten sich AFL und CIO dahingehend wieder einander an: "At the end of the 1940s an enormous transformation took place in the CIO that created most of the bureaucratic, service-oriented content and practice of contemporary American industrial unionism." (Moody 1988, 41) "The CIO unions that grew during the 1950s were very different organizations from those that fought through the stormy 1940s." (Ebd., 45)

Christoph Scherrer geht davon aus, daß die Akzeptanz kapitalistischer Herrschaft in Betrieb und Gesellschaft mit internen, konfliktreichen Säuberungen von kommunistischen FunktionärInnen in der "McCarthy-Ära"<sup>83</sup> einherging. (Scherrer 1991, 237) Der Weg zur "Wiedervereinigung" von AFL und CIO war spätestens zu dem Zeitpunkt frei, als 11 Gewerkschaften mit ca. 800.000 Mitgliedern aus dem CIO ausgeschlossen wurden (1948/49), die angeblich oder tatsächlich von kommunistischen Funktionären kontrolliert worden waren. (Lösche 1982, 1163) Der CIO hatte in vielen Bereichen politische Positionen aufgegeben und sich denen der AFL angepaßt: "Reuther (President of the United Automobile Workers (UAW), E.L.), for example no longer argued that it was the wrong time for a labor or people's party. At the 1954 CIO convention that approved the merger, he argued that it was the wrong idea in the first place." (Moody 1988, 60)

Die CIO-Führung stimmte erneut mit der AFL darin überein, sich politisch ausschließlich mit den Fragen zu beschäftigen, die die Gewerkschaften direkt betrafen, z.B. Beschäftigungsprogramme und die Festlegung von Mindestlöhnen. Sie verfolgten keine weitreichenderen politischen Ziele mehr, die z.B. die Bürgerrechte, das nationale Gesundheitssystem oder staatliche Wohnungen und Wirtschaftsplanung betrafen. (Ebd., 61)

In der Satzung der AFL-CIO von 1955 heißt es, die Hauptaufgabe des Dachverbandes sei es, die Arbeitnehmer bei der Durchsetzung höherer Löhne, kürzerer Arbeitszeiten und besserer Arbeitsbedingungen zu unterstützen. (Lösche 1982, 1174) Dieses Prinzip des "bread-and-butter-unionism" verkörpert "...ein eingeschränktes Solidaritätsempfinden, das gewerkschaftliche Durchsetzungsstrategien nicht am Ziel grundlegender sozialer Reformen ausrichtet, sondern allein an den unmittelbaren Interessen ihrer Klientel, also der relativ sicher beschäftigten Stammebelegschaften." (Lüthje / Scherrer 1993, 14) Die AFL-CIO Gewerkschaften sind im allgemeinen nicht politisiert, sondern vorrangig auf ökonomische Verbesserungen der Arbeitsbedingungen ausgerichtet; sie akzeptieren das kapitalistische Gesellschaftssystem in seinen Grundsätzen. Die US-amerikanischen Gewerkschaften versuchen innerhalb des sozioökonomischen Systems "...als Interessen-Lobby der Arbeitnehmer zu handeln bzw. zu verhandeln und ihrer Klientel einen möglichst großen Teil des erwirtschafteten Gewinns zu sichern." (Lecher 1986, 432)

---

<sup>83</sup> In den späten 40er und frühen 50er Jahren löste der republikanische Senator eine regelrechte Hexenjagd auf Kommunisten aus. Die antikommunistische Hysterie war im Grunde die "...extremistische Zuspitzung der amerikanischen Konsensideologie. Kommunismus wurde zum Inbegriff aller tatsächlichen und eingebildeten Bedrohungen des American Way of Life..." (Berg 1992, 195)

## Zur Charakteristik der Arbeitsbeziehungen

Im Zentrum des Systems der Arbeitsbeziehungen steht der Tarifvertrag, "...der als Instrument des *collective bargaining*, der Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Repräsentanten der Arbeitnehmer über Löhne, Arbeitsbedingungen und mögliche Sozialleistungen an die Beschäftigten eines Unternehmens in den 1880er Jahren in Gebrauch kam". (Lösche 1992, 513) Die Unternehmen und insbesondere die großen Konzerne waren von Anfang an kritisch gegenüber Tarifverträgen eingestellt und sind es in den USA im großen und ganzen bis heute geblieben. Lediglich einige "aufgeklärte" Unternehmer und Unternehmensverbände kamen den Gewerkschaften insbesondere in der Phase des New Deal im eigenen Interesse entgegen, um den "Betriebsfrieden" zu sichern und Produktivitätssteigerungen zu erzielen. Nicht zuletzt die vehemente und militante Abwehr gewerkschaftlicher Organisationen führte dazu, daß heute nur 17% der Beschäftigten in den USA gewerkschaftlich organisiert sind: Nur diese haben tarifvertraglich geregelte Arbeitsverträge. Die übergroße Mehrheit der Beschäftigten fällt nicht unter den Schutz kollektiver Verträge und schließt nur individuelle Arbeitsverträge ab. (Ebd.)

Das System der kollektiven Arbeitsbeziehungen wurde grundlegend im National Labor Relations Act (NLRA) von 1935 bestimmt (Scherrer 1991, 240): Es garantierte erstens das Recht auf Versammlungs- und Organisationsfreiheit. Zweitens legte es die geheime Wahl der gewerkschaftlichen Vertretung fest. Die Gewerkschaft, die mehrheitlich gewählt wird, erhält das Vertretungsrecht für alle in dieser Tarifeinheit (*bargaining unit*) Beschäftigten. Mindestens 30 Prozent der Beschäftigten einer Tarifeinheit (der Betrieb, das gesamte Unternehmen,...) müssen schriftlich den Wunsch nach gewerkschaftlicher Vertretung äußern, damit Anerkennungswahlen ("certification elections") durchgeführt werden können. Das gleiche gilt für die Durchführung von Aberkennungswahlen ("decertifications"). Von entscheidender Bedeutung für den Ausgang jeder Anerkennungswahl ist, welche Arbeitnehmer zu einer Tarifeinheit gezählt werden, wie der Wahlkreis, die "appropriate bargaining unit", definiert wird. Dabei kann es passieren, daß in einem Unternehmen viele Tarifeinheiten nebeneinander existieren, die jeweils von unterschiedlichen Gewerkschaften repräsentiert werden. Desweiteren werden in den USA die Beschäftigten in verschiedene Kategorien - Arbeiter, Vorarbeiter, Angestellte und leitende Angestellte - unterteilt.

Das NLRA sieht die Einsetzung eines National Labor Relations Board (NLRB) vor, das für die Einhaltung der Prinzipien der Arbeitsgesetze zuständig ist und in Konfliktfällen vermitteln muß. So entscheidet z.B. das NLRB im Streitfall über die "appropriate bargaining unit". Oftmals hat das NLRB "...alle Beschäftigten, die Managerfunktionen wahrnehmen - und dazu werden häufig nicht nur leitende Angestellte, sondern alle Angestellten und auch Vorarbeiter gerechnet - ,aus der Tarifeinheit ausgeschlossen". Dies ist einer der wesentlichen Gründe für die bis heute andauernden Schwierigkeiten US-amerikanischer Gewerkschaften, Angestellte zu organisieren und gegenüber Unternehmen zu vertreten. (Lösche 1992, 514f) Das NLRB erwies sich in den letzten Jahren mehr und mehr als "Hemmschuh" für die Gewerkschaften, da es ganz offensichtlich eine anti-gewerkschaftliche, d.h. eine pro-management-Haltung einnahm. Das NLRB trug zu Verzögerungen der Anerkennungswahlen zuungunsten der Gewerkschaft bei. (Labor Notes, Juli 1993, 12)

Das gewerkschaftliche Anerkennungsverfahren hat eine Zersplitterung des US-amerikanischen Systems der Arbeitsbeziehungen in eine Vielzahl unterschiedlicher Tarifeinheiten und Tarifverträge, die dezentral bzw. betriebsnah organisiert sind, zur Folge. 1991 gab es

ca. 130.000 Tarifverträge, von denen viele nur mit einem einzigen Betrieb abgeschlossen wurden. Offensichtlich setzte sich hier das Prinzip des sogenannten "pattern bargaining" nicht mehr durch: Das "pattern bargaining" sollte die Übertragung des ersten Tarifabschlusses innerhalb einer Tarifrunde auf die anderen Hersteller und die wichtigsten Zulieferbetriebe sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene garantieren. (Scherrer 1991, 243) Insbesondere in den letzten Jahren haben sich die Unternehmen immer weniger an dieses Prinzip gehalten. Heute arbeitet weniger als ein Fünftel aller Beschäftigten unter Tarifverträgen und mehr als 80% haben "Privatverträge" abgeschlossen. (Lösche 1992, 515)

Darüber hinaus trägt auch das gewerkschaftliche Selbstverständnis zu dieser dezentralen Organisation bei. Der Betrieb erhält als Ebene gewerkschaftlichen Handelns einen außerordentlich hohen Stellenwert, und die darüber liegende regionale / nationale Ebene wird als Aktionsfeld politisch vernachlässigt; daher stammt auch der Begriff des "business unionism". Die Gewerkschaften verzichten weitgehend auf die Intervention des Staates, da sie davon ausgehen, daß die ArbeiterInnen ihre Ziele am besten erreichen können, wenn sie sich auf die Verhandlungsmacht ihrer eigenen freiwilligen Verbände verlassen (Prinzip des Voluntarismus). Folgen dieses lange Zeit praktizierten Voluntarismus sind die Konzentration der Gewerkschaften auf die verhandlungsrelevanten und -starken ArbeitnehmerInnengruppen in den Betrieben (weiße, qualifizierte Stammarbeitnehmer) und das Erstellen gewerkschaftlich kontrollierter, äußerst rigider Regeln zur Steuerung des internen Arbeitsmarktes (Senioritätsrechte) sowie das fehlende Engagement des Staates auf sozialem Gebiet. Die Stammklientel erfährt somit durch tarifvertragliche Festlegungen eine Kompensation für die fehlenden sozialen Sicherungen staatlicherseits: statt dessen kommt ihr die Einrichtung von Krankenversicherungen, Renten- bzw. Pensionskassen und anderen Sozial- und Service-Leistungen (fringe benefits) auf betrieblicher Ebene zugute. Außerhalb der "fordistischen Hochburgen" wird das Fehlen sozialstaatlicher Regelungen besonders deutlich, da hier allein Angebot und Nachfrage die Lohn- und Lohnnebenleistungen bestimmen. Die ArbeiterInnenklasse der USA war folglich schon während der "Blütezeit des fordistischen Wachstumsmodells" in eine relativ gesicherte Kern- und eine ungesicherte Rand-ArbeiterInnenklasse gespalten. (Lüthje / Scherrer 1993, 17)

Da in den USA viele Bereiche der sozialen Sicherung und auch der Vertretungs- und Beteiligungsrechte der Lohnabhängigen im Betrieb über tarifvertragliche Vereinbarungen geregelt werden (im Unterschied z.B. zur Bundesrepublik, wo sie meist gesetzlich geregelt sind), sind die US-amerikanischen Gewerkschaften wesentlich stärker auf eine tarifvertragliche Absicherung ihrer Position im Betrieb angewiesen. Diese Vertretungspolitik der Industriegewerkschaften wird in der neueren gewerkschaftssoziologischen Literatur als "job control unionism" bezeichnet. (Ebd., 19)<sup>84</sup> Dieser steht für die Politik der defensiven Absicherung der Stellung der Gewerkschaft sowie ihrer Mitglieder im Betrieb durch ein vertraglich vereinbartes Regelsystem. (Ebd.) Die Tarifverträge regeln die Arbeitsbedingungen im Detail und haben zumindest bis in die 70er Jahre hinein die personalpolitische Weisungsmacht der Unternehmensführung durch formale Regelungen eingeschränkt. (Scherrer 1991, 234) In der Nachkriegsära beruhte diese tarifvertragliche Regelung der Arbeitsorganisation auf drei Elementen: "erstens auf der Festlegung der Arbeitsaufgaben durch die sog. Job-Klassifizierungen (*job classifications*); zweitens auf

---

<sup>84</sup> Vgl. dazu: Katz, H.C., *Shifting Gears: Changing Labor Relations in the U.S. Automobile Industry*, Cambridge Massachusetts 1985, zitiert nach: Lüthje / Scherrer 1993.

dem sog. Senioritätssystem<sup>85</sup> und drittens auf einem formalisierten Verfahren der Konfliktbeilegung, der sog. Beschwerdeprozedur". (Lüthje / Scherrer 1993, 19) Tarifvertragliche Sicherungsklauseln (*union security*) garantieren die Stellung der Gewerkschaft als Vertreterin einer Tarifeinheit. Der "closed shop", bei dem sich das Unternehmen verpflichtet, nur Mitglieder der entsprechenden Gewerkschaft einzustellen, gilt als die schärfste Form der *union security*. (Scherrer 1991, 240) Durch den Taft-Hartley-Act wurde diese Form des *closed shop* untersagt, statt dessen setzte sich der *union shop* durch. Im Unterschied zum *closed shop* wird dem Unternehmen zwar die Einstellungsentscheidung überlassen, jedoch müssen die ArbeiterInnen der Gewerkschaft beitreten. (Ebd.) In 19 der 50 Bundesstaaten, den sogenannten "right-to-work"-Staaten, wurde allerdings auch der *union shop* verboten. (Lösche 1982, 1182)

### 7.1.2 Krise des Systems: Unions under stress

#### Erscheinungsformen:

Das System der US-amerikanischen Arbeitsbeziehungen und die Grundstrukturen der Gewerkschaften gerieten zeitgleich mit dem fordistischen Akkumulationsmodell in die Krise. In den 80er Jahren verloren die Gewerkschaften aufgrund des zunehmenden Drucks seitens der Regierung und der Unternehmer erheblich an Einfluß. Die abhängig Beschäftigten mußten Realeinkommenseinbußen hinnehmen, und der gewerkschaftliche Organisationsgrad - quantitativer Indikator gewerkschaftlicher Macht - ging zurück. Der Höchststand gewerkschaftlicher Organisation war bereits Ende der 50er Jahre erreicht. Seither sank die Zahl der gewerkschaftlich Organisierten ständig, sowohl relativ zur Beschäftigung als auch in absoluten Zahlen. (Erd 1988, 198) So nahm nicht nur die Beschäftigung in den gewerkschaftlich organisierten Unternehmen ab, auch die absoluten Mitgliedszahlen waren rückläufig: Sie sanken von ca. 22,2 Millionen (1975) auf 17 Millionen Mitglieder 1986. (Moody 1988, 3) Zwischen 1991 und 1992 verloren die Gewerkschaften nochmals 200.000 Mitglieder, so daß der Organisationsgrad 1992 auf einen neuen Tiefstand von 15,8% gesunken war. (Labor Notes, Juli 1993, 12) In den gewerkschaftlichen Hochburgen, den Massengüterindustrien des sekundären Sektors, ging der Anteil der gewerkschaftlich organisierten ArbeiterInnen von 48,2% (1956) auf 33,3% (1978) zurück. (Lösche 1982, 1170) In der privaten Wirtschaft fiel der Organisationsgrad von 24% (1979) auf 11,9% (1991). Zugleich sank die Zahl der größeren Streiks von 200 bis 400 pro Jahr im Zeitraum bis 1979 auf unter 50 in den Jahren von 1987 bis 1991. (Lüthje / Scherrer 1993, 11)

---

<sup>85</sup> Das Senioritätssystem wurde zu einem umfassenden System zur Regelung des innerbetrieblichen Arbeitsmarktes ausgebaut. So wurden wichtige Personalbewegungen "...strikt nach der Rangfolge des Betriebs- bzw. Abteilungseintritts geregelt, individuelle Leistungs-, Qualifikations- und Verhaltenskriterien traten demgegenüber zumeist zurück." (Vgl. dazu: Köhler, C., Betrieblicher Arbeitsmarkt und Gewerkschaftspolitik - Innerbetriebliche Mobilität und Arbeitsplatzrechte in der amerikanischen Automobilindustrie, Frankfurt 1981, zit.nach: Lüthje / Scherrer 1993, 20)

*Tabelle 13: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad: Prozentuale Veränderungen in ausgewählten Industriezweigen:*

Industriezweig	1953	1985
Beschäftigte (ohne Landwirtschaft)	32,5	*17,5
Verarbeitende Industrie	42,4	24,8
Transport	79,9	37,0
Bauindustrie	83,8	22,3
Bergbau	64,7	14,6

Quelle: Moody 1988, 3; \* 1986

Die geschwundene gewerkschaftliche Vertretungsmacht wirkte sich direkt auf die Entwicklung der Löhne und Einkommen aus: In den 80er Jahren gingen die Lohnsteigerungen in der verarbeitenden Industrie von 7,2% (1981) auf -1,2% (1986) zurück. "Rollbacks in wages, benefits and conditions had characterized collective bargaining since the beginning of the 1980s." (Moody 1988, 5)

Die Erscheinungsformen der Krise des Systems der Arbeitsbeziehungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. **"concessionary bargaining"**: Die Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmen gleichen in den USA in weiten Bereichen immer stärker einem bloßen "Verhandeln über Zugeständnisse" ("concessionary bargaining"). (Lüthje / Scherrer 1993, 12) Die Gewerkschaften verlieren immer häufiger Anerkennungswahlen in den Betrieben.

2. **Fragmentierung des Tarifsystems**: Mehr und mehr Unternehmen verabschieden sich vom "pattern bargaining" - d.h. von der Übertragung eines mit einem führenden Unternehmen einer Branche ausgehandelten Musterabschlusses auf die anderen Unternehmen der Branche -, da sie sich nicht mehr daran gebunden fühlen, die Musterabschlüsse zu übernehmen. Die brancheneinheitlichen Lohn- und Beschäftigungsstandards befinden sich im Niedergang. (Ebd., 13) Kim Moody schrieb 1988 in "An Injury to All": "Seven years of concessions had eliminated master contracts and pattern bargaining in every major unionized industry (...). The largest pattern agreement (...) were emulated by smaller regional patterns (...). By 1987, most of these had also broken up." (Moody 1988, 2f)

3. **Entgewerkschaftlichung ("union busting")**: Die Unternehmen entziehen sich dem Geltungsbereich gewerkschaftlicher Tarifverträge erstens durch Ausgliederung wichtiger Geschäftsbereiche in gewerkschaftlich nicht-organisierte Tochter- oder Subunternehmen und zweitens durch Verlagerung von Produktionsstätten oder Teilen der Produktion in gewerkschaftsfreie Regionen der USA (die right-to-work-Staaten) oder ins Ausland. Schließlich haben die Gewerkschaften selbst es versäumt, die ArbeiterInnen in bestimmten "Branchensegmenten" (den "neuen" Industriebranchen), zu organisieren (z.B.: High-Tech-Branchen der Computer- und Halbleiterindustrie). So sind z.B. im Silicon Valley riesige "gewerkschaftsfreie" Produktionskomplexe anzutreffen. (Lüthje / Scherrer 1993, 13)

#### **Ursachen der Krise:**

"Eine zentrale Ursache der Krise war die fortschreitende Unterwerfung nationaler Wirtschaftsräume unter die Wettbewerbsverhältnisse des Weltmarktes. Die zunehmende internationale Konkurrenz zerstörte nämlich den materiellen Kern des fordistischen Sozial-

paktes: die Kopplung der Steigerungsrate des Reallohns an die der Produktivität." Ein weiterer Krisenfaktor war die "Erschöpfung der Produktionsreserven auf der Grundlage des tayloristisch-fordistischen Produktionsmodells: Weitere Produktivitätssteigerungen erforderten immer höhere Kapitalinvestitionen, die die Profitabilität der Unternehmen senkten." (Ebd., 15)

Die US-amerikanische Wirtschaft sah sich einem grundlegenden Strukturwandel ausgesetzt, der zu einer "Deindustrialisierung" führte. (Vgl. Bluestone / Harrison 1982) Gut-bezahlte Jobs in der Industrie wurden vielfach durch schlechter bezahlte und unsichere Jobs im Dienstleistungssektor (vielfach Teilzeitjobs) ersetzt, so daß auch hier ein Grund für den Rückgang der Löhne zu finden ist: "Another factor in the decline of real wages has been the shift in the overall economy from previously unionized goods-producing industries to largely nonunion, low-wage service industries." (Moody 1988, 6)

Der allgemeine Lohnrückgang läßt sich zur Hälfte auf die Sektorverschiebung zurückführen, aber der Rückgang der Stundenlöhne ist nur zu einem Drittel durch die Tertiärisierung bedingt. "... (A) good deal of the remaining two-thirds of the decline in real hourly income was a result of concessions and general wage deceleration - that is to say, a result of the behaviour of unions during this period." (Ebd., 7)

Die schwere Krise der US-amerikanischen Gewerkschaften ist nicht allein auf die gestiegene internationale Konkurrenz und die Wirtschaftskrise zurückzuführen. Sie kann nur unter Berücksichtigung von Unternehmens- und Regierungsstrategien zur Zerschlagung der Gewerkschaften erklärt werden. (Vgl. Plehwe 1989, 346ff) Die Praxis des "business unionism" ist eine der entscheidenden Ursachen für die verhaltene Reaktion der Gewerkschaften auf diese aggressiven Unternehmens- und Regierungsstrategien: "... (T)he stripping away of many of the major institutional defenses of union power has been accomplished to date without a significant increase in conflict on the part of organized labor as a whole." "... (U)nions and their leaderships have proved to be both rigid and feeble institutions..." (Moody 1988, 15)

Das "Business union"-Konzept ist, wie Kim Moody analysiert, konservativ, da es der kapitalistischen Dominanz über die Arbeitsplatz- und Gesellschaftsentwicklung nahezu freien Lauf läßt: "... (I)t is the bread-and-butter tradeoff - wages and benefits defined in contractual language - that concerns the business unionist." (Ebd.)

"Dieses System der Arbeitsbeziehungen paßt offensichtlich nur noch sehr bedingt auf die durch Rationalisierung, Flexibilisierung und Technisierung gekennzeichnete aktuelle Entwicklung." (Lecher 1986, 433) Hinzu kommt, daß die Gewerkschaften angesichts der Einführung "japanischer Betriebsweisen" (vgl. Kapitel 7.4) und der Internationalisierung von Produktion und Kapital vor neuen Herausforderungen stehen.

## 7.2 Arbeitsbeziehungen in Kanada

Tabelle 14: Die wichtigsten Gewerkschaften in Kanada:

- 
- Canadian Labour Congress (CLC) / Congrès du Travail du Canada, 2.200.000 Mitglieder mit mehr als 90 Mitgliedsgewerkschaften, deren Hauptsitze sich jedoch zum größten Teil in den USA befinden;
  - Canadian Federation of Labour (CF of L), 225.000 Mitglieder (1987);
  - Centrale des Syndicats Démocratiques (CSD) / Centre of Democratic Trade Unions, 45.000 Mitglieder;
  - Confederation of Canadian Unions (CCU), 37.155 Mitglieder, (80% Männer);
  - Confédération des Syndicats Nationaux (CSN) / Confederation of National Trade Unions, 235.000 (überwiegend frankophone) Mitglieder (48% Frauen).
- 

Quelle: Harper 1987

Die Geschichte des kanadischen Systems der Arbeitsbeziehungen und der Gewerkschaften ist eng mit der US-amerikanischen verbunden. Bis in die 70er Jahre hinein gehörten noch die Hälfte der kanadischen Gewerkschaftsmitglieder den als 'international unions' firmierenden US-amerikanischen Gewerkschaften an. Ende des 19. Jahrhunderts leisteten US-amerikanische den kanadischen Gewerkschaften "Starthilfe" und gründeten "Tochterorganisationen" in Kanada. Viele der US-amerikanischen Gewerkschaften organisierten sich somit auf internationaler Ebene.<sup>86</sup> Eine Reihe von Gründen sprach für grenzüberschreitende nordamerikanische Gewerkschaften: Der Entwicklungsrückstand Kanadas und ein zunehmend kontinental organisierter Arbeitsmarkt mit einem "Arbeitskräfteüberschuß" in Kanada, der eine Vielzahl kanadischer ArbeiterInnen dazu veranlaßte, in die USA zu migrieren. Hinzu kamen zunächst noch "gemeinsame ideologische Überzeugungen und ähnliche gesellschaftspolitische Ziele". Ausschlaggebend für den wachsenden Einfluß der US-amerikanischen Gewerkschaften waren jedoch ihr "...organisatorischer Vorsprung, ihre Mitgliedsstärke, finanzielle und vielfach auch personelle Hilfen für den Auf- und Ausbau ihrer kanad. 'Tochterorganisationen', sodann die wechselseitige Anerkennung der Mitgliedskarten, verbunden mit der (allerdings nicht selten trügerischen) Hoffnung der Kanadier, daß Gewerkschaftsmitglieder jenseits der Grenze bei der Arbeitssuche nicht behindert würden."<sup>87</sup> (Schultze 1983, 671f)

Seit den 50er Jahren ist der Anteil der kanadischen Mitglieder an den "internationalen" amerikanischen Gewerkschaften jedoch zurückgegangen, da insbesondere im öffentlichen Dienst nationale Gewerkschaften aufgebaut wurden und sich der "anglokanadische Nationalismus" verstärkte. Die mangelnde Autonomie kanadischer Mitglieder gegenüber den US-Hauptquartieren führte zu einer wachsenden Ablehnung der Verflechtung. Kanadischen Sektionen ist häufig ein Konzept der Tarifverhandlungen diktiert worden, das

---

<sup>86</sup> Viele der US-amerikanischen Gewerkschaften werden daher auch als internationale Gewerkschaften bezeichnet. 34 der 56 AFL-CIO Gewerkschaften, die John Harper (Harper, 1987, 442f) aufführt, sind internationale; die International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Warehousemen and Helpers of America (die Teamsters), größte und mächtigste Einzelgewerkschaft der USA, ist ebenfalls international organisiert. (Harper, 1987, 447)

<sup>87</sup> In den 50er Jahren waren noch 70% aller kanadischen ArbeitnehmerInnen - hauptsächlich im industriellen Sektor - durch die "internationalen" amerikanischen Gewerkschaften vertreten. (Malanowski 1992, 19)

sich vor allem an den Interessen der US-Mitglieder orientierte und kanadische Interessen teilweise unberücksichtigt ließ. (Malanowski 1992, 19)

### **Divergierende Interessen der kanadischen ArbeiterInnen gegenüber denen der US-amerikanischen**

Vielfach konnten sich die kanadischen Sektionen nicht mehr mit der "Bread-and-Butter" Politik der US-amerikanischen Gewerkschaften identifizieren, denn sie verfolgten einen weitaus politischeren Kurs als die AFL. Anfang der 40er Jahre begannen die neu entstandenen Industriegewerkschaften, die 1933 gegründete sozialdemokratisch-sozialistische Partei (Cooperative Commonwealth Federation = CCF) zu unterstützen. Sie distanzieren sich hiermit deutlich von dem Prinzip des Voluntarismus (Verzicht auf Interventionen des Staates, Überlassen der Verhandlungsmacht den freiwilligen Verbänden) der AFL. In den 60er Jahren unterstützte der 1956 gegründete Canadian Labor Congress (CLC) maßgeblich die Restrukturierung der CCF, die 1960 zur Gründung der sozialdemokratischen "New Democratic Party" (NDP) führte. (Harper 1987, 75) Die kanadischen Gewerkschaften pflegen seitdem enge Beziehungen zur NDP. Norbert Malanowski vertritt die Ansicht, daß sich das parteipolitische Engagement für die Gewerkschaften ausgezahlt habe, da die NDP "...einerseits durch ihre Oppositionsrolle und andererseits durch Regierungsverantwortung (sie stellt z. Zt. die Regierung in den Provinzen British Columbia, Saskatchewan, Manitoba und Ontario, E.L.) einen 'arbeiterfreundlicheren' arbeitsrechtlichen Rahmen entstehen ließ bzw. läßt". (Malanowski 1992, 21) In den Parlamentswahlen im Oktober 1993 degenerierte die NDP jedoch regelrecht zur Splitterpartei. Die ArbeiterInnen hatten mehr und mehr den Eindruck, daß sich die NDP nicht für ihre Interessen einsetzt; sie fühlten sich regelrecht "verraten" (Labor Notes, Juli 1993, 8): Im Bundesstaat Ontario demonstrierten Gewerkschaften im Juni 1993 Seite an Seite mit anderen sozialen Bewegungen gegen die Politik der im September 1990 angetretenen NDP-Regierung. Die NDP hatte im Wahlkampf angekündigt, eine Reihe von Reformen durchzuführen, wie z.B. die Verabschiedung einer neuen Arbeitsgesetzgebung, die es ArbeiterInnen erleichtern würde, Gewerkschaftsmitglied zu werden, oder die Etablierung eines staatlichen Autoversicherungssystems, wie es bereits in anderen von der NDP regierten Bundesstaaten (British Columbia und Manitoba) eingeführt wurde. Bisher allerdings hat die Regierung diese Versprechungen nicht eingehalten. Anfang 1993, knapp drei Jahre später, wurde zwar die Arbeitsgesetzgebung reformiert, jedoch nur in einer stark "verwässerten" Form.

### **Eine "arbeiterInnenfreundlichere" Entwicklung**

Während sich in den USA die Arbeitsgesetzgebung durch den Taft-Hartley Act (1947) und den Landrum-Griffin Act (1959) zuungunsten der Gewerkschaften entwickelte, nahm diese Entwicklung in Kanada einen günstigeren Verlauf. Der Grund dafür liegt "neben dem politischen Druck durch Gewerkschaften und Sozialdemokratie" auch in der "...stärker dezentral geregelten Kompetenzverteilung bei der Setzung des Arbeitsrechts zwischen Bund und Provinzen". Somit konnten durch eine arbeiterInnenfreundlichere Gesetzgebung auf Provinzebene (z.B. Quebec, British Columbia) Akzente für den nationalen Labour Code gesetzt werden. (Malanowski 1992, 13)

Die wichtigsten Unterschiede können wie folgt zusammengefaßt werden (ebd.):

- In Kanada müssen nicht unbedingt Anerkennungswahlen durchgeführt werden, damit eine Gewerkschaft als kollektive Verhandlungspartei auftreten kann. Es reicht aus, daß sich mindestens 51% der Beschäftigten für die Gewerkschaft aussprechen (z.B.

bei einer persönlichen Befragung). Wenn dennoch Anerkennungswahlen stattfinden, so ist es in Kanada vorgeschrieben, diese innerhalb eines vorher festgelegten Zeitraums abzuwickeln. Somit wird eine Verzögerung der Wahlen durch Unternehmenstaktiken verhindert.

- Es gibt keine "right-to-work" - Gesetze.
- "Closed shops" sind erlaubt.
- Der Kollektivvertrag behält auch nach dem Verkauf eines Unternehmens seine Gültigkeit.
- Bei der Einführung neuer Technologien gibt es in einigen Staaten Informations- und Konsultationspflicht.
- Die große Mehrheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst hat im Gegensatz zu den USA das Recht auf Vereinigung, Kollektivverhandlungen und auf Streiks.

Ein weiterer entscheidender Unterschied zwischen den beiden Systemen der Arbeitsbeziehungen besteht darin, daß in Kanada der Staat in der Arbeits- und Sozialgesetzgebung eine weitaus aktivere Rolle spielt als in den USA. Mindestlöhne, wöchentliche Höchstarbeitszeit, Jahresurlaub und auch Schwangerschaftsurlaub sind durch das kanadische Recht besser gesichert als in den USA, wo z.T. keine gesetzlichen Regelungen vorhanden sind. Während es in Kanada eine gesetzliche Pflicht-Krankenversicherung gibt, ist das Krankenversicherungssystem in den USA "marktwirtschaftlich" organisiert. Ähnliches gilt für die Arbeitslosenversicherung und "noch"<sup>88</sup> für die Sozialhilfe.

### **Gewerkschaftliche Abwehrkämpfe**

In den 80er Jahren sahen sich auch die kanadischen Gewerkschaften mit tiefgreifenden Rationalisierungs- und Restrukturierungsmaßnahmen konfrontiert. Jedoch ist es ihnen im Gegensatz zu den US-amerikanischen gelungen, ihren Organisationsgrad bei 36% zu stabilisieren. Die Mitgliederverluste in den traditionellen Bereichen, die allerdings nicht so gravierend wie in den USA waren, konnten durch entsprechende Mitgliedererlöse im öffentlichen Dienst, im Handel sowie bei einfachen privaten Dienstleistungen und auch durch Zuwächse im Bereich Finanzen und Versicherungen ausgeglichen werden. (Malanowski 1992, 16f) Darüber hinaus wurden die "Entgewerkschaftlichungsstrategien" der Unternehmen entweder gar nicht oder nur in abgeschwächter Form angewendet, außerdem waren die Gewerkschaften nicht im gleichen Maße wie die US-amerikanischen gezwungen, sich auf "concessionary bargaining" einzulassen. "Sicherlich besteht auch hier der 'Arbeitgeberwunsch' nach 'gewerkschaftsfreien' Unternehmen, wie es die beiden (noch) nicht gewerkschaftlich organisierten, neuen Automobilwerke von Mazda und Toyota zeigen, doch begrenzen das kanadische Arbeitsrecht und die politische Kultur Möglichkeiten für die Realisierung deutlich." (Ebd., 24) Gegenüber den Anforderungen durch die neuen Unternehmensstrategien entwickelten die kanadischen Gewerkschaften z.T. eine weitaus kritischere Position als ihre US-amerikanischen KollegInnen. (Vgl. Kapitel 7.4 dieser Arbeit)

---

<sup>88</sup> Es gibt Bestrebungen, das Sozialversicherungssystem abzubauen.

## 7.3 Das mexikanische System der Arbeitsbeziehungen

*Tabelle 15: Die wichtigsten Gewerkschaften in Mexiko:*

---

### Die offiziellen Gewerkschaften

- Congreso del Trabajo (CT), Zusammenschluß verschiedener Dachverbände. Ca. 90% aller Gewerkschaften sind im CT zusammengeschlossen. Die wichtigsten Dachverbände sind: Mitgliedergewerkschaften: CGT, CROC, CROM, CTM, FSTSE. Insgesamt hat der CT 6,5 Millionen Mitglieder;
- Conf. de Trabajadores de México (CTM), 3 Millionen Mitglieder;
- Conf. Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), 700.000 Mitglieder (Textil- und Lebensmittelindustrie, Krankenhäuser und Transport);
- Conf. Regional Obrera Mexicana (CROM), 350.000 Mitglieder;
- Confederación Obrera Revolucionaria (COR), 150.000 Mitglieder;
- Confederación General de Trabajadores (CGT), 22.000 Mitglieder; (hauptsächlich ungelernete ArbeiterInnen);
- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE) 2 Millionen Mitglieder.

### Die unabhängigen Gewerkschaften:

- Federación Nacional de Sindicatos Independientes (FNSI) mit Sitz in Monterrey (Grenzregion), 145.000 Mitglieder;
  - Frente Auténtico del Trabajo (FAT), 50.000 Mitglieder (überwiegend in der Automobilindustrie);
  - Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGROM), ein paar tausend Mitglieder.
- 

Eigene Zusammenstellung nach Harper 1987 und Lauth 1989

### 7.3.1 Charakteristik des Systems

Der Grundstein des mexikanischen Systems der Arbeitsbeziehungen wurde bereits Anfang des Jahrhunderts gelegt. Seitdem ist es durch eine enge Verflechtung von Staat bzw. Regierungspartei und Gewerkschaften geprägt. Durch den Pakt zwischen der anarcho-syndikalistischen Arbeiterorganisation CASA (Casa del Obrero Mundial, 1912), der wichtigsten revolutionären Organisation, und den Konstitutionalisten unter Carranza von 1915/16 wurde die Basis für die späteren engen Beziehungen zwischen Staat und ArbeiterInnenbewegung errichtet. (La Botz 1992, 62) "Zum ersten Mal zeichnete sich hier nämlich deutlich das Grundmuster aller späteren Beziehungen zwischen der jeweils majoritären Gewerkschaft und dem Staat ab. Die enge Anlehnung an den Staat, d.h. faktisch die Unterwerfung unter die Regierung, gab zwar der Arbeiterbewegung immer wieder für kürzere oder längere Zeit große Expansionsmöglichkeiten und verschaffte ihren Führern oft einflußreiche öffentliche Positionen, aber eben nur um den Preis der Aufgabe ihrer Eigenständigkeit." (Tobler<sup>89</sup>, zitiert nach: Boris 1990, 285)

---

<sup>89</sup> Tobler, H.W., Die Mexikanische Revolution. Gesellschaftlicher Wandel und politischer Umbruch, 1876 - 1940, Frankfurt 1984, 274

Die "Charta der Arbeitsrechte" von 1917, die in Art. 123 als Grundlage des Arbeitsrechts in die Verfassung aufgenommen wurde, kann als Angebot der "bürgerlichen Regierung" für eine zukünftige Versöhnung der ArbeiterInnenbewegung mit dem neuen bürgerlichen Staat bzw. politischen System angesehen werden. (Boris 1990, 285)<sup>90</sup> Der Art. 123 - zu jener Zeit galt er als das progressivste Arbeitsrecht in der ganzen Welt - bildete das Fundament der Arbeitsbeziehungen. Den ArbeiterInnen wurde in der "Charta der Arbeitsrechte" das Streik- und Boykottrecht zugesprochen, und die Unternehmen wurden gleichzeitig zu Lohnfortzahlungen im Streikfall verpflichtet. Mindestlohn und die Entlohnung von Überstunden wurden garantiert, der 8-Studentag festgelegt, Nachtarbeit eingeschränkt sowie allgemeine Sicherheits- und Gesundheitsstandards festgelegt. Die Bezahlung in unternehmenseigenen Coupons wurde unterbunden und die Beteiligung der ArbeiterInnen an den Profiten der Unternehmen vereinbart. Letztlich behielt sich der Staat mit dem Art. 123 jedoch die ausschlaggebende Entscheidungsgewalt vor. "Article 123 (...) also included a legislative loophole that would undermine any real power the labor movement had." (La Botz 1992, 43) Der Staat entschied innerhalb der "Boards of Conciliation and Arbitration" (Konfliktlösungsausschüsse) als oberster Schiedsrichter über Arbeitskonflikte. Diese "Boards", die "von oben" aufgezwungen wurden, entschieden z.B. über die Legalität eines Streiks, wovon die Lohnfortzahlung abhing und auch, ob überhaupt Verhandlungen stattfinden durften. Die Kampfkraft der mexikanischen ArbeiterInnenbewegung wurde insofern geschwächt, als der Staat, der nach außen als neutraler Schiedsrichter erschien, de facto Entscheidungsgewalt innehatte. "The fate of workers thus rested in the Boards' hands." (Ebd., 63) Die Initiierung und Finanzierung des Gründungskongresses der ersten gesamt-mexikanischen Gewerkschaftskonföderation (Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM) (1918) durch die Regierung war schließlich kein Zufall. (Boris 1990, 285)

Nach heftigen Unruhen in den 30er Jahren, der Aufspaltung der Regierungspartei und der Aufkündigung der Zusammenarbeit zwischen der neuen Regierung von Portes Gil und der CROM entstand 1936 unter Führung von Fidel Velazquez<sup>91</sup> die "Confederación de Trabajadores Mexicanos" (CTM). Die CTM war ein Zusammenschluß von Gewerkschaften, die die Wahl Lázaro Cardenas zum Präsidenten (1934 - 1940) unterstützt hatten. (La Botz 1992, 64) 1938 wurde die Regierungspartei unter Cardenas reorganisiert, was in der Neugründung der "Partei der mexikanischen Revolution" (PRM) - die 1946 in "Partei der institutionalisierten Revolution" (Partido Revolucionario Institucional = PRI) umbenannt wurde - mündete. Die PRI setzt sich nach dieser Umstrukturierung aus in drei Sektoren zusammengefaßten Berufsvereinigungen zusammen: "Fast sämtliche Gewerkschaftsverbände und Einzelgewerkschaften bilden den sector obrero (Arbeitssektor)<sup>92</sup>, die Bauernverbände formieren den sector campesino (Bauernsektor), Staatsbedienstete, kleine Handwerker und Kaufleute bilden den sector popular ('Volkssektor')." (Domitra 1982, 791) Einerseits war die Mitgliedschaft in der Partei an die Zugehörigkeit zu einem der drei Sektoren gebunden, andererseits implizierte die Zugehörigkeit zu einem der drei Sektoren die Mitgliedschaft in der Partei. Etwa 90 bis 95% der organisierten ArbeiterIn-

<sup>90</sup> Das "Ley Federal de Trabajo" von 1931 brachte weitere Konkretisierungen des Art. 123 und suchte die Gewerkschaften noch enger an die offizielle Regierungspolitik zu binden. (Boris 1990, 286)

<sup>91</sup> Der 92 Jahre alte Fidel Velazquez führt heute (1993), 57 Jahre später, immer noch die CTM. (NYT, 15.08.1993, L 14)

<sup>92</sup> 1966 wurde der Arbeitskongreß (congreso del trabajo = CT) als Koordinierungsinstitution der Gewerkschaften im Arbeitssektor geschaffen. (Domitra 1982, 792)

nenschaft gehören den Gewerkschaften an, die im Arbeitssektor zusammengefaßt sind, und in fast sämtlichen Unternehmen ist der Arbeitsantritt mit der Eintrittspflicht in die Betriebsgewerkschaft verbunden (closed shop). Dieses Verfahren der automatischen Zugehörigkeit zur PRI erscheint bezüglich des in der Verfassung garantierten Rechts auf freie politische Betätigung somit äußerst fragwürdig. (Ebd., 792)

Dennoch ist die mexikanische Gewerkschaftsbewegung stark fragmentiert und gespalten: Gegen Ende der 70er Jahre existierten ca. 10.610 einzelne Gewerkschaften. Der Grund dafür ist, daß die Regierung bewußt für eine Untergliederung der Gewerkschaften in verschiedene Organisationsformen sorgte und diese darüber hinaus unterschiedlichen Gesetzgebungen unterworfen sind. Es lassen sich die folgenden sechs Organisationsformen unterscheiden (Imbusch 1991, 375): 1. Gremien- oder auch Berufsgewerkschaften haben einen Anteil von 48%; 2. Betriebsgewerkschaften einen von 22,5%; 3. die Industriegewerkschaften (16,4%); 4. die nationalen Industriegewerkschaften (2,2%); 5. ArbeiterInnen verschiedener Gremien (6,8%) und 6. schließlich die sogenannten "Apartado B"-Gewerkschaften, die ArbeiterInnen des öffentlichen Dienstes repräsentieren (0,7%).

### **Der Sozialpakt**

Die CTM bildete sich in der Zeit zwischen 1938 und 1948 deutlich als verlängerter Arm der PRI heraus. 1945 unterzeichnete sie einen "labor-management-pact", um für die Nachkriegsperiode ihre Kooperationsbereitschaft mit Management und Regierung zum Ausdruck zu bringen. Die Regierung sorgte für den Ausschluß von Kommunisten und sogenannten Abweichlern aus der Gewerkschaft und behinderte Versuche anderer Gewerkschaftsführer, unabhängige Gewerkschaften aufzubauen. (La Botz 1992, 65)

Zwischen 1948 (d.h. nach dem Ende der Regierungszeit Cardenas) und 1970<sup>93</sup> wurde die Industrialisierung des Landes unter den verschiedenen Präsidenten durch eine betont prokapitalistische Wirtschaftspolitik - auch für ausländisches Kapital - fortgesetzt. "Voraussetzung hierfür war, daß die CTM sich unter den neuen, keineswegs arbeitnehmerfreundlichen Präsidenten immer stärker in das bestehende Herrschaftssystem integrierte." (Boris 1990, 289) Auch heute noch stellt sie die bedeutendste "Herrschaftsstütze der PRI" innerhalb der ArbeiterInnenschaft dar (Ebd., 291) Sie sicherte stets allen PRI-Regierungen ihre bedingungslose Unterstützung zu, "...da alle eine aus der Revolution hervorgegangene Befreiungsbewegung repräsentierten". (Domitra 1982, 792) Bis in die 70er Jahre hinein waren die offiziellen Gewerkschaften auf der Grundlage dieses Prinzips in der Lage, ihren AnhängerInnen sichere formelle Beschäftigungsverhältnisse, verhältnismäßig hohe Löhne und Sozialsicherheit zu gewährleisten. (Optenhögel u.a. 1992, 826)

---

<sup>93</sup> Von 1970 bis 1976 setzte der Regierungspräsident Luis Echeverría neue Akzente in der Wirtschaftspolitik: Er setzte "...die Akzente (seiner Wirtschaftspolitik zur Bewältigung der Krise, E.L.) auf die Ausweitung des öffentlichen Sektors und der staatlichen Interventionen (...), auf die Förderung des Agrarsektors und die Steigerung der Sozialausgaben (...). Er stand gewerkschaftlichen Lohnforderungen positiv gegenüber und nahm gleichzeitig eine nationale Technologie- und Auslandskapitalpolitik in Angriff (...). (Boris, 1990, 311) Hingegen setzte sein Nachfolger José López Portillo (1976 - 1982) auf eine scharfe Austeritätspolitik zur Bewältigung der Krise. (ebd., 319)

### 7.3.2 Aufbruch oder Zusammenbruch: Autonomiebestrebungen und die Krise des Sozialpaktsystems

Spätestens jedoch mit dem Amtsantritt von Präsident de la Madrid (1982 - 1988) muß dieses Sozialpaktmodell als überholt angesehen werden. Der Amtsantritt de la Madrids war vom Ausbrechen der Verschuldungskrise und somit vom Beginn der schwersten Wirtschaftskrise der jüngeren Geschichte Mexikos begleitet. De la Madrid reagierte auf diese Krise mit einer "neoliberalen(n) Politik orthodoxer ökonomischer Anpassung und sozialer Austerität", die eine "restriktive Lohnpolitik, eine Kürzung der Sozialausgaben, die Privatisierung von Staatsaktivitäten und öffentlichen Unternehmen, eine größere Preis- und Lohnflexibilität sowie eine generelle Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen" beinhaltete. (Imbusch 1991, 364) Die Regierung leitete somit den Bruch des 'Sozialpaktes' zwischen Staat und organisierter ArbeiterInnenschaft ein, der jahrzehntelang für eine besondere Systemstabilität und seit der Einbindung der Gewerkschaften in die Regierungspartei PRI auch für deren effektive Kontrolle gesorgt hatte. (Ebd., 373)

Die ohnehin schwachen Gewerkschaften gerieten im Laufe der 80er Jahre mehr und mehr in die Defensive. Die offiziellen Gewerkschaften sahen sich einem "doppelten politischen Druck" ausgesetzt: Einerseits verstärkte sich der Druck der Basis auf die Gewerkschaftsführung, so daß sie deren radikale Forderungen gegenüber der Regierung artikulieren mußte. Angesichts der unnachgiebigen Haltung der Regierung war sie jedoch nicht in der Lage, auch nur minimale Zugeständnisse zu erhalten, so daß die Gewerkschaften geschwächt aus diesen Auseinandersetzungen hervorgingen. Andererseits verstärkte sich der Druck seitens der Regierung auf die Gewerkschaftsspitze, die ihr Modernisierungsprojekt behinderte. (Ebd., 381) Dennoch kündigte die Gewerkschaftsführung die Allianz- und Paktspolitik nicht auf, um ihre Machtposition nicht zu gefährden. (Boris 1990, 340) Im Dezember 1987 unterzeichneten die Gewerkschaften den 'Pacto de Solidaridad Económica', was einer "Kapitulation der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung gegenüber der Regierung und der Bourgeoisie gleichkam". (Imbusch 1991, 381)

Die offiziellen Gewerkschaften waren nicht in der Lage, sich an die neuen Bedingungen anzupassen. Im Gegenteil, sie setzten sich gegen innere Reformversuche zur Wehr, wie folgende Beispiele veranschaulichen: Mitte der 80er Jahre hatten Ford-ArbeiterInnen in Cuautitlan eine Gewerkschaftsführung gewählt, die sich entgegen der offiziellen CTM Politik weigerte, weitere Zugeständnisse zu machen. Am 21. Juni wurde die gesamte Führung dieses "locals" auf Geheiß des Gewerkschaftsführers Fidel Velazquez abgesetzt. "This is one of a series of repressive actions taken by the CTM to stop efforts to reform the Union." (Labor Notes, Juli 1993, 6)

Desweiteren verloren die offiziellen Gewerkschaften nicht zuletzt aufgrund der Stagnation der alten Industrieregionen, in denen sie traditionell stark vertreten waren, mehr und mehr an Bedeutung. In der mexikanischen Beschäftigungsentwicklung ist aufgrund des Maquiladora-Booms eine "Süd-Nord-Wanderung" zu beobachten. Den traditionellen Gewerkschaften ist es nicht gelungen, in den Maquiladoras Fuß zu fassen. Hier hat sich eine neue Industriearbeiterschaft herausgebildet. Die Beschäftigten sind im Durchschnitt wesentlich jünger und besitzen eine höhere Schulbildung. Darüber hinaus liegt der Anteil von Frauen an der Beschäftigung bei fast 70%. Zwei Entwicklungstendenzen können hierbei unterschieden werden: zum einen Entgewerkschaftlichung und zum anderen die Herausbildung unabhängiger Gewerkschaften (Optenhögel u.a. 1992, 827):

- Der Einfluß der offiziellen Gewerkschaften ist in den exportorientierten und staatlich geförderten Produktionszonen niedrig, weil der Staat in seiner neoliberalen Umorientierung kein Interesse mehr an einer starken Gewerkschaftsbewegung hat. Der Organisationsgrad wird hier auf 10% geschätzt, im Vergleich zu durchschnittlich 25% in den alten Industrieregionen Mexikos. (Welzmüller<sup>94</sup> zitiert nach: Ebd.)
- Die CTM genießt in der jüngeren Generation der ArbeiterInnenschaft aufgrund ihrer personellen und organisatorischen Verfilzung mit der Staatspartei PRI ein schlechtes Ansehen.
- Es entstand eine unabhängige Gewerkschaftsbewegung (Mesa de Concertación sindical), die die Notwendigkeit der aktiven sozialen Gestaltung des Modernisierungsprozesses betonte.

Die unabhängigen Gewerkschaften, die bereits in den 70er Jahren entstanden und ca. 5 bis 10% der Gewerkschaftsmitglieder stellten, konnten ihren Aktionsradius in den 80er Jahren nicht erweitern (Boris 1990, 342), wenngleich sie sich als überdurchschnittlich streikfreudig erwiesen. (Imbusch 1991, 460) Die Repressionen seitens der Regierung (militärische Niederschlagung von Streiks, Verhaftung von Gewerkschaftsmitgliedern), die dramatische ökonomische Lage in einigen Branchen, aber auch interne Probleme führten zur Schwächung und zu organisatorischen Rückschlägen der unabhängigen Gewerkschaften. Dieter Boris konstatiert, "daß die Autonomietendenzen in der Gewerkschaftsbewegung ... sich nicht verbreiten konnten, die Arbeiterbewegung sogar organisatorisch und materiell ... empfindliche Rückschläge hinnehmen mußte..." (Boris 1990, 308) Er sieht jedoch gerade im Zerbrechen der alten Herrschaftsstrukturen, der Abkehr der Regierung von den Zielen der Revolution und ihrer Hinwendung zu einer neoliberal konservativen Politik eine Chance für autonome, demokratische und kämpferische Gewerkschaften. In Anbetracht der Präsidentschaftswahlen von 1988, bei denen die PRI unter Carlos Salinas de Gortari gegenüber der Oppositionspartei PRD nur knapp die absolute Mehrheit erringen konnte<sup>95</sup>, zeigen sich deutliche "Risse im politischen Herrschaftssystem". (Ebd., 309)

Repressionen gegen Organisierungsversuche unabhängiger Gewerkschaften sind an der Tagesordnung: So wurden Ende 1991 ArbeiterInnen einer Fordfabrik in Mexiko quasi dazu gezwungen, die offiziellen Gewerkschaftsvertreter und nicht die unabhängigen KandidatInnen zu wählen. Mit Billigung der Regierung wurde mit der Schließung des Unternehmens gedroht. (Reding, 18.4.1992) Im Februar 1992, während der Verhandlungen über das NAFTA, wurde in Matamoros (Maquiladora-Region) der Gewerkschaftsführer Agapito Gonzalez Cavasos verhaftet. Die Gewerkschaft der Tagelöhner und der IndustriearbeiterInnen in Matamoros, deren Vorsitzender Gonzalez ist, hatte in einigen Betrieben, meist US-amerikanischen Niederlassungen, zum Streik für Lohnerhöhungen aufgerufen. Die UAW (USA) und die AFL-CIO machten darauf aufmerksam, daß die US-amerikanische Regierung die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit einem Staat, der die grundlegenden Arbeitsrechte mißachte, abbrechen müsse oder zumindest Druck auf die Regierung ausüben müsse. (Journal of Commerce, 5. Februar 1992)

<sup>94</sup> Welzmüller, R., Lebensfeindliche Armutsgrenzen an der Nahtstelle der Weltmarktregionen - Maquiladoras an der mexikanisch-US-amerikanischen Grenze, Münster, Juni 1992, 3

<sup>95</sup> Es wird davon ausgegangen, daß die PRI nur aufgrund von Wahlfälschungen die absolute Mehrheit erhielt.

Tatsache ist, daß in Mexiko die grundlegenden Arbeitsrechte zwar formal anerkannt werden und sie de jure "fortschrittlich" sind, diese de facto aber nicht umgesetzt, sondern vielfach umgangen und ausgehebelt werden.

#### **7.4 Wandel der Arbeitsbeziehungen unter dem Einfluß der neuen Betriebsweise**

"In den hochentwickelten kapitalistischen Ländern werden immer mehr Ansätze zur Durchsetzung einer neuen gesellschaftlichen Betriebsweise sichtbar. (...) Die sehr stark arbeitsteilig ausgerichtete Fertigungsorganisation (Taylorismus, fordistische Massenproduktion) wird umgewälzt: hin zu flexiblen automatisierten und komplex vernetzten Produktionsprozessen unter Einsatz hochqualifizierter Menschen." (Forum Gewerkschaften 1992, 25)

Bereits in Kapitel 6.1 dieser Arbeit wurde darauf hingewiesen, daß der wirtschaftliche Erfolg Japans einerseits und die Krise des fordistischen Wachstumsmodells andererseits in Nordamerika und später auch in Europa zur Nachahmung der neuen Betriebsweise anregte und in doppelter Hinsicht Restrukturierungsprozesse auslöste: a) nach "außen" durch eine Veränderung der Unternehmensstruktur und der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung und b) nach "innen" durch eine Veränderung der Arbeits- und Produktionsorganisation innerhalb des Betriebes selbst. In Nordamerika (und auch in Europa) haben sowohl japanische als auch US-amerikanische Konzerne gemäß dem japanischen Vorbild der schlanken Produktion unterschiedliche Formen einer "neuen Betriebsweise" eingeführt.

Der "Japan Schock" zu Beginn der 80er Jahre löste sowohl auf seiten des Managements als auch auf seiten der Gewerkschaften eine rege Debatte über die Vor- und Nachteile der schlanken Produktion aus. Innerhalb der BRD dominierten bei den Gewerkschaften die Vorstellungen und Hoffnungen, den "geisttötenden Streß" der Massenproduktion durch eine den Faktor Mensch in den Mittelpunkt stellende Produktionsweise abzulösen. (Vgl. Kern / Schumann, 1985) In den USA waren die Gewerkschaften anfänglich ebenfalls positiv gegenüber den neuen Konzepten eingestellt, mußten jedoch zumeist die bittere Erfahrung machen, daß sich viele Hoffnungen auf eine Verbesserung des Arbeits- und Produktionsprozesses ins Gegenteil verkehrten. Die Gewerkschaften in den USA sind mittlerweile den neuen Konzepten gegenüber weitaus kritischer eingestellt, als dies in der BRD der Fall ist, wobei auch hier die anfängliche Euphorie verflogen ist. Nachfolgend soll nun zunächst der Charakter der neuen Betriebsweise dargelegt werden, um anschließend beispielhaft die Diskussion der Gewerkschaften in den einzelnen NAFTA-Ländern zu skizzieren.

##### **7.4.1 Das "Teamkonzept" oder "Management-by-Stress"-System**

Die MIT-Studie (Womack 1993) verbreitete die Hoffnung, daß durch die schlanke Produktion der Arbeitsprozeß humanisiert und der Produktionsprozeß effektiviert würde. So heißt es, daß das hierarchische Fabrikregime der Massenproduktion selbstbestimmten Arbeitsteams Platz mache, in denen Arbeitsgänge abwechselnd ausgeführt würden und Verantwortung gemeinsam getragen werde. Folglich ersetze die "Freiheit, Kontrolle über die eigene Arbeit auszuüben", den "geisttötenden Streß" traditioneller Methoden. (Babson 1993, 65) Gegenüber diesen idealtypischen Vorstellungen der "akademischen

Apostel der 'schlanken Produktion'"gestaltet sich diese in der Praxis jedoch oftmals nicht so positiv.

Die sogenannte japanische Produktionsweise verändert den Produktionsprozeß auf zwei Ebenen: a) extern, die zwischenbetriebliche Arbeitsteilung; und b) intern, die innerbetrieblichen Arbeitsbeziehungen.

#### **a) Eine neue zwischenbetriebliche Arbeitsteilung**

Das erste Element dieser "Japanisierung" wird oftmals mit dem Begriff der "Just-In-Time"-Produktion verbunden oder auch "kanban" genannt. Präziser aufgeschlüsselt umfaßt diese Organisation des Produktionsprozesses jedoch drei Elemente: "(a) höherer Fremdbezug, (b) Hierarchisierung der Zulieferbetriebe, (c) 'lagerlose' Fertigung und (d) 'systemische' Konstruktionsplanung". (Scherrer 1992, 244) Ziel ist es, ein "modulares" Produktionskonzept umzusetzen: "Dieses Konzept sieht vor, daß die Zulieferer die Vormontage einzelner Bauelemente, wie beispielsweise Armaturen Bretter und Federbeine, vornehmen, so daß in den Montagewerken der Autokonzerne weniger und dafür größere Bauteile zusammengefügt werden. Die Struktur der Zuliefererindustrie soll im Idealfall einer Pyramide gleichen, deren Spitze von einigen wenigen großen, sogenannten 'erstrangigen' (first-tier) Zulieferern eingenommen wird, die selbst von sogenannten 'zweitrangigen' (second-tier) Betrieben beliefert werden." Gleichzeitig soll die "lagerlose Fertigung" (Just-In-Time Produktion) eingeführt werden, was bedeutet, daß die "Lagerhaltung auf ein Minimum gekürzt wird und die Zulieferer auf Anforderung schnell und direkt an die Produktionsbänder liefern". (Ebd., 245)

"The two-tier (or three-tier) workforce is key. As much work as possible is farmed out to lower-wage companies, almost always non-union. (Moody / McGinn 1992, 13)

Die Verlagerung von Produktionsteilen in sogenannte "second-tier"-Betriebe eröffnet den Konzernen die Möglichkeit, rechtlich selbständige Zulieferer auszuwählen, die gewerkschaftsfrei sind. Die Lohn- und Lohnnebenkosten werden hier niedrig gehalten, zumal die Gewerkschaften kaum in der Lage sind, Vertretungsrechte zu erlangen. So vergrößerte sich z.B. das Lohndifferential zwischen den Betrieben der Big Three (GM, Chrysler und Ford) und den selbständigen Teileherstellern in den USA von durchschnittlich 12% im Jahre 1964 auf 24% im Jahre 1974 und erreichte 1983 eine Rekordspanne von 48%. "Second-tier" Betriebe wurden vor allem in Mexiko bzw. in den Maquiladoras errichtet.<sup>96</sup> Das Importvolumen der Teileproduktion aus den Maquiladoras ist zwischen 1982 und 1985 von 122 Millionen auf 305 Millionen Dollar gestiegen. Allein General Motors beschäftigt 24.000 MexikanerInnen in 17 Werken, die überwiegend elektrische und elektronische Komponenten herstellen. Christoph Scherrer (1992) berichtet, daß sich diese Werke jedoch als "ziemlich störungsanfällig" erwiesen und daher keine vollständige Verlagerung der Produktion dieser Teile stattfand. (Scherrer 1992, 247f)

<sup>96</sup>

"Ein illustratives Beispiel für die Lohnhierarchie stellt die Produktion von Kabelsätzen dar. Das Packard Electric Werk von General Motors in Warren, Ohio, zahlte Anfang der 80er Jahre 19,60 Dollar pro Arbeitsstunde (inklusive Lohnnebenkosten). In nichtgewerkschaftlich organisierten Betrieben betragen die Lohn- und Lohnnebenkosten sechs Dollar, und in mexikanischen Fabriken entlang der Grenze zu den USA (sogenannte Maquiladora Werke) zahlte General Motors höchstens zwei Dollar pro Stunde." (Scherrer, 1992, 246)

## **b) "Teamkonzept" oder "Management-by-Stress"**

Das zweite Element, die interne Restrukturierung, ist bekannt unter dem Begriff des Teamkonzepts, wird jedoch von seiten der Kritiker als "Management-by-Stress"-System (= MBS) bezeichnet. "We call this system (the lean system, E.L.) 'management-by-stress' (MBS), because the system itself - including the workers - are always stretched to their limits." (Moody / McGinn 1992, 12) Mike Parker und Jane Slaughter (1993), die in Abgrenzung zum Managementbegriff der "synchronen Fertigung", ebenfalls von MBS reden, betonen die "Schlüsselkomponente des Systems": "(E)s hält sein Gleichgewicht, indem es alle seine Elemente, einschließlich des menschlichen, ständig einem gerade noch aushaltbaren Stress unterwirft. Das MBS-Produktionssystem funktioniert als integriertes Ganzes. Jedes seiner Teile hängt von den anderen ab." (51)

Folgende sind die Hauptmerkmale des Systems:

1. Speed-up, d.h. Verschärfung des Arbeitstempos;
2. Just-in-time-Organisation der Lagerhaltung, der Teilelieferung und der Produktion;
3. Strengere Kontrolle der Firmenleitung über die Ausführung jedes Arbeitsschritts;
4. Scharfe Kontrolle über Fehlzeiten und kein Einsatz von Springern während der Arbeit;
5. Flexible Zuweisung von Arbeitsaufgaben;
6. Umfangreiche Fremdvergabe von Arbeiten;
7. Technikdesign zur Einsparung 'indirekter Arbeit';
8. Montagefreundliches Produktionsdesign zur Reduzierung der Lohnkosten. (Parker / Slaughter 1993, 51)

Die Erfahrungen in den japanischen Werken in den USA und in Kanada (vgl. Greven / Scherrer, 1993) haben gezeigt, daß die Einführung der Gruppenarbeit, Kernpunkt der inneren Restrukturierung, in amerikanischen Automobilfabriken (in den USA) nicht zu einem Mehr an Freiheit und Entscheidungsbefugnissen des einzelnen Gruppenmitglieds geführt hat. Tatsächlich geht die Tendenz in die entgegengesetzte Richtung, "...nämlich dahin, jede Bewegung der Beschäftigten genauer denn je zuvor festzulegen..." und "...die ArbeiterInnen in den Werken mit Teamkonzept haben wenig Kontrolle über die grundlegenden Aspekte der Arbeitsplatzgestaltung." (Parker / Slaughter 1993, 52) Jedem Teammitglied wird exakt vorgeschrieben, was es zu tun hat; die gesamte Gruppe ist darauf angewiesen, daß jedes einzelne Mitglied die Aufgaben 100-prozentig erfüllt, daß jedes Mitglied funktioniert. Dabei sind die Arbeitsvorgänge dermaßen überlastet, daß keine Pausen möglich sind. Die Fehler einer Person wirken sich direkt zu Lasten der ganzen Gruppe aus, so daß jedes einzelne Gruppenmitglied durch seine KollegInnen direkt unter Druck gesetzt wird. Wenn die Beschäftigten "lernen", ihre Arbeiten in dem vorgegebenen Arbeitstempo zu verrichten, wird die Arbeit jedoch nicht leichter, denn das Arbeitstempo, so sieht es das System vor, soll immer wieder gesteigert werden. Spielräume für "Kaizen", d.h. für ständige Verbesserung, bleiben immer bestehen. (Ebd., 53)

Durch die "neue Betriebsweise" wird vielfach das alte System der Arbeitsbeziehungen in Frage gestellt bzw. unterlaufen. So haben z.B. die "alten" Senioritätsrechte keine Geltung mehr. "The management-by-stress system is hell on working conditions. Workers say,

'My seniority doesn't mean anything anymore; there aren't any good jobs left.' Jobs are overloaded."(Moody / McGinn 1992, 13)

#### **7.4.2 Gewerkschaftliche Strategien**

##### **a) in den USA:**

Die UAW ist seit über 10 Jahren mit unterschiedlichen Versuchen konfrontiert, am japanischen Vorbild orientierte Formen der Arbeitsorganisation einzuführen. In ihrem Bestreben, die Wettbewerbskraft der Unternehmen zu stärken, begrüßte die Gewerkschaftsführung der UAW zunächst vorbehaltlos die Einführung des Teamkonzepts. (Lüthje / Scherrer 1993, 34)

Das Beispiel NUMMI: Das Gemeinschaftsprojekt von General Motors und Toyota New United Motors Manufacturing Inc. (NUMMI) stellte in den USA seit 1984 ein "konkretes Lernfeld für japanische Organisationsmethoden" dar. (Scherrer 1992, 280) Hervorgehoben wird, daß sich die betriebliche Gewerkschaft gut in ein "neues System konsensueller Arbeitsbeziehungen" integrierte. Arbeitgeber und Gewerkschaft einigten sich darauf, "im Austausch gegen neue funktionale Flexibilität und die Abschaffung der meisten Job-Klassifizierungen" gewisse Beschäftigungsgarantien zu gewähren. (Turner 1993, 43) Die UAW kam den Forderungen des Transplantmanagements entgegen. Sie wollte unter Beweis stellen, daß japanische Unternehmen auch mit UAW-Belegschaften erfolgreich produzieren können und nicht auf gewerkschaftsfreie Betriebe angewiesen sind. Die Gewerkschaft überließ es dem Management, die Personalauswahl zu treffen, und zeigte sich bereit, die "Unternehmensphilosophie der Partnerschaft" mitzutragen. In der Präambel des NUMMI-UAW Vertrags findet sich daher auch folgende Formulierung: "Die Vertragsparteien erkennen an, daß (...) die Wohlfahrt des Unternehmens und der Gewerkschaftsmitglieder größtenteils interdependent ist, und daß wir uns deshalb verpflichten, die innovativsten und harmonischsten Arbeitsbeziehungen in den USA zu schaffen und zu bewahren." (Grevén / Scherrer 1993, 90) Darüber hinaus ließ sich die UAW darauf ein, daß Toyota (NUMMI) zunächst niedrigere Löhne zahlte: So wurden in den ersten 18 Monaten nur 72%, in den darauffolgenden 18 Monaten 85% des Lohnniveaus von Ford bezahlt. Desweiteren akzeptierte die Gewerkschaft befristete Arbeitsverträge für einen Teil der Belegschaft, im Austausch dafür erhielt die Stammbeslegschaft weitreichende Beschäftigungsgarantien. Schließlich zeigte sich die Gewerkschaft bei der Einführung von Gruppenarbeit kooperativ und nahm damit gleichzeitig die Aufhebung zentraler Bestandteile des "job control unionism" in Kauf. So wurden alle "job classifications" in der Produktion aufgehoben, um das Flexibilitätspotential voll auszunutzen. Das Senioritätsprinzip wurde abgeschafft und das Beschwerdeverfahren bei NUMMI in eine "Problemlösungsprozedur" umbenannt, so daß die Vertrauensleute ihre Vertretungsarbeit in Pausen durchführen mußten. (Ebd., 91)

Der "Honeymoon" bei NUMMI währte nicht lange. "Kaum lief die Produktion auf vollen Touren, setzte die Enttäuschung bei der Belegschaft ein." (Ebd., 91) Nachdem die Anlaufphase vorbei war, wurde der Arbeitsdruck permanent erhöht, es wurden massenhaft Überstunden angeordnet und eine rigide Abwesenheitskontrolle durchgeführt. Von der Vertretung enttäuscht, gründeten ArbeiterInnen im Dezember 1988 eine Oppositionsliste, die New Directions Coalition (NDC), die schließlich bei den Gewerkschaftswahlen auch die meisten ihrer Kandidaten durchsetzen konnte. Die neuen betrieblichen VertreterInnen setzten, trotz massiver Schwierigkeiten aufgrund des vorhandenen Tarifvertrags,

erfolgreich einige Verbesserungen durch. Die Hauptziele der NDC, auch People's Caucus genannt, waren: "...to make the NUMMI system live up to its promises. Their main focus is the abolition of favouritism (i.e., trade union representatives using their positions to their own benefit), a fair selection procedure for team leaders, and a reduction of workload. The People's Caucus did not fundamentally challenge NUMMI's working system. It demands trade union rights and better working conditions within the system." (Montes 1992)

Der NDC, dessen prominentestes Mitglied Victor Reuther ist<sup>97</sup>, gelang es, innerhalb der UAW einige Funktionärsposten zu besetzen, so daß sich innerhalb der Gewerkschaftsführung mehr und mehr Stimmen gegen das Teamkonzept erhoben und "...(d)ie derzeitige UAW Führung dem Teamkonzept und seiner begleitenden Kooperationsideologie in letzter Zeit deutlich zurückhaltender gegenübersteht". (Lüthje / Scherrer 1993, 34)

#### **b) kanadische Umgehensweisen:**

Die nationale und betriebliche UAW-Führung hat bei NUMMI größere Zugeständnisse an das japanische System kooperativer Arbeitsbeziehungen gemacht, als dies bei CAMI (ein Kooperationswerk von General Motors und Suzuki in Kanada) der Fall war. (Huxley u.a. 1993, 82) Die kanadische AutomobilarbeiterInnen-Gewerkschaft (Canadian Automobile Workers = CAW) hatte sich 1984 von der US-amerikanischen UAW abgespalten. Eine Hauptquelle für die Zerwürfnisse war die kämpferische Haltung, die der kanadische Gewerkschaftsbezirk gegenüber der Politik der Tarifzugeständnisse einnahm. "Seit der Spaltung hat die CAW eine militantere Position gegenüber neuen Formen der Arbeitsbeziehungen eingenommen, und zwar insbesondere gegenüber solchen, die mit den japanischen Produktionsmethoden einhergehen." (Huxley u.a. 1993, 82)

Programme wie "Qualitätszirkel", "betriebliche Arbeitnehmerbeteiligung" und "Qualität im Arbeitsleben" werden meist abgelehnt. Die Gewerkschaften weisen ausdrücklich darauf hin, "daß die anvisierten 'Beteiligungsmodelle' für ArbeitnehmerInnen unternehmerische Versuche sind, die 'Qualität der Arbeit' ausschließlich im Sinne des Unternehmens zu verbessern und die gewerkschaftliche Interressensvertretung im Betrieb zu schwächen". (Malanowski 1992, 27) Die Gewerkschaften Kanadas haben sich an Stelle der geplanten Programme verstärkt für die formale gewerkschaftliche "Beteiligung bei Mitbestimmungsinitiativen und den zusätzlichen Ebenen Finanzplanung, Arbeitsorganisation und Technologienutzung" eingesetzt.

#### **c) in Mexiko**

Die neue Betriebsweise ist in Mexiko noch nicht so stark verbreitet; es ist daher schwierig, allgemeine Aussagen über die Umgehensweise der Gewerkschaften zu treffen. Feststellbar ist jedoch, daß die gewerkschaftlichen Vertretungen in den Betrieben Verträge mit der Unternehmensleitung abschließen, ohne die Belegschaft miteinzubeziehen. Die Distanz der offiziellen Gewerkschaftsvertreter zu den ArbeiterInnen im Betrieb wird hierbei besonders deutlich.

Das Beispiel VW in Puebla: Im Juli 1992 hatte die frischgewählte Gewerkschaftsführung eine weitreichende Betriebsvereinbarung über die Einführung von Gruppenarbeit und Just-in-time-Produktion unterschrieben - ohne allerdings die Basis zu informieren. Eine Gruppe von "Dissidenten" rief daraufhin zum Streik auf. Die Unternehmensleitung wie-

---

<sup>97</sup> Victor Reuther ist der Bruder des ehemaligen Vorsitzenden der UAW Walter Reuther.

derum beantragte beim Arbeitsgericht die Auflösung des betrieblichen Tarifvertrags wegen "höherer Gewalt" und leitete die formale Entlassung der rund 14.000 beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder ein. Das Gericht gab diesem Antrag auf eine "theoretische Massenentlassung" statt. Ein Großteil der Entlassenen wurde wenige Tage später mit "modernisierten" Arbeitsverträgen wieder eingestellt. Nicht wieder dabei waren jedoch die etwa 500 potentiellen "Unruhestifter": "Als solche sah das Unternehmen all diejenigen Arbeiter, die bei den letzten Gewerkschaftswahlen auf einer der 16 oppositionellen Listen kandidiert hatten." (Huffschmid, taz 14.07.1993, 7)

Das neue Arbeitssystem setzt dem bisherigen System der Regelung des innerbetrieblichen Arbeitsmarktes, das nach dem Prinzip des US-amerikanischen Senioritätssystems funktionierte, ein Ende: Während Aufstiegsmöglichkeiten bisher von der Betriebszugehörigkeit und dem Freiwerden eines Platzes in der nächsthöheren Lohngruppe abhingen, zählen nach dem neuen Arbeitssystem nur noch die Leistung und der Ausbildungsstand. Vor allem aber geht es um die Erweiterung unternehmerischer Freiheiten: "Ohne gewerkschaftliche Zustimmung kann die Werksleitung künftig Arbeiter im Werk umsetzen, Arbeitsprozesse an Drittfirmen auslagern und quasi unbegrenzt Zeitarbeiter einstellen." (Ebd.)

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß insbesondere in den USA und Mexiko die "etablierten" Gewerkschaftsführungen an den Interessen der Belegschaften vorbei entscheiden und die Gewerkschaften ihre Vertretungsaufgabe nicht erfüllen. Die Debatte über die neue Betriebsweise und ihre Folgen ist noch längst nicht abgeschlossen. Es kommt daher darauf an, daß die ArbeiterInnen, wie bei NUMMI und bei VW in Mexiko, ihre Kritik zum Ausdruck bringen und für einen intensiven Diskussionsprozeß innerhalb der Gewerkschaften sorgen.

## 7.5 Fazit

Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in den drei Ländern spiegelt den seit Mitte der 70er Jahre einsetzenden Restrukturierungsprozeß wider und ist in allen drei Ländern durch ähnliche Problemlagen gekennzeichnet. Es lassen sich einige markante Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen benennen, die in mehr oder weniger ausgeprägter Form in allen drei Ländern beobachtbar und mit den Entwicklungen in Westeuropa vergleichbar sind (Schulten 1992, 62): "...(D)ie durch zunehmende ökonomische Krisenprozesse immer enger werdenden sozialen Verteilungsspielräume untergraben zusehends das korporatistische Regulierungsmodell und führten schließlich durch den Neokonservatismus zu einer Aufkündigung bzw. Infragestellung des keynesianischen Klassenkompromisses 'von oben'."

In allen drei NAFTA-Ländern sind die Gewerkschaften in den 80er Jahren stark geschwächt worden. Insbesondere in den USA gerieten sie in eine gesellschaftliche Defensivposition, von der aus sie gezwungen waren, das bislang erreichte Niveau gewerkschaftlicher Rechte und sozialer Standards gegenüber den neokonservativen Deregulierungs- und Flexibilisierungsplänen zu verteidigen. Dagegen haben sich die kanadischen Gewerkschaften als relativ stark erwiesen; sie waren im Gegensatz zu den US-amerikanischen in der Lage, ihren Organisationsgrad auf einem Niveau von 36% zu halten. Die offiziellen Gewerkschaften Mexikos haben sich als unfähig erwiesen, auf die neokonservative Politik der Regierungen de la Madrid und Salinas angemessen zu reagieren und blieben ihren korporatistischen Strukturen verhaftet. Die unabhängigen Gewerkschaften

wurden in ihren Organisationsbemühungen sowohl von seiten der offiziellen Gewerkschaften als auch von seiten der Regierung massiv behindert. Offen bleibt die Frage, ob sie sich in absehbarer Zeit zu einer entscheidenden politischen Kraft entwickeln können.

Die offensichtliche Schwäche der Gewerkschaften in allen drei Ländern spiegelt sich im Ergebnis der NAFTA-Verhandlungen deutlich wider: Es ist den Gewerkschaften nicht gelungen, entsprechenden Druck auf die Regierungen auszuüben und Garantien zum Schutz der Arbeitsrechte durchzusetzen. Auf politischer Ebene sind sie somit erfolglos gewesen. Nunmehr steht ihnen, so Christoph Scherrer, nur noch das Mittel tarifvertraglicher Regelungen bzw. des Arbeitskampfes zur Verfügung, um die negativen Folgen des NAFTA zu begrenzen. Durch eine länderübergreifende Tarif- und Arbeitsmarktpolitik könnten solidarische Lösungen im Interesse aller Beschäftigten gefunden werden. In Anbetracht der gewerkschaftlichen Schwäche ist es jedoch zweifelhaft, ob eine länderübergreifende Tarifpolitik gelingen wird. So ist es den US-amerikanischen Gewerkschaften in den letzten Jahren nicht einmal gelungen, das Prinzip des pattern-bargaining auf bundesstaatlicher, geschweige denn auf nationaler Ebene aufrechtzuerhalten. Die US-amerikanischen Gewerkschaften müssen zunächst einmal gewerkschaftliche Solidarität lernen, bevor sie in der Lage sind, mit den Gewerkschaften der Nachbarländer eine Gegenwehr aufzubauen. "Solange beispielsweise die UAW zwar heftig gegen die Produktionsverlagerung nach Mexiko polemisiert, aber gleichzeitig den Autokonzernen erlaubt, Überstunden in einem fast schon frühkapitalistischen Ausmaße anzuordnen, fehlt die Basis für eine transnationale Solidarität, die über 'Sonntagsreden' hinausgeht. Wenn also die US-Gewerkschaften nicht die Borniertheit des business unionism überwinden, wird das NAFTA noch zum letzten Nagel im Sarg der amerikanischen Gewerkschaften." (Scherrer 1994)

## 8 Schlußbemerkungen

NAFTA steht im Zeichen weltwirtschaftlicher Umbruchprozesse. Die USA, die noch in den 70er Jahren primär das Ziel des multilateralen Freihandels verfolgten, binden sich nun in eine regionale Freihandelszone ein. Dennoch kann die regionale Alternative nicht als primäres Ziel der Außenpolitik der Präsidenten George Bush und Bill Clinton angesehen werden. Die außenwirtschaftliche Strategie steht vielmehr auf drei Beinen: 1. dem "globalen Standbein" auf der Basis des GATT (Abschluß der Uruguay-Runde) 2. dem "pazifischen Standbein" mit Handelsabkommen zwischen den USA und Japan sowie den pazifischen Staaten und schließlich 3. dem "regionalen Standbein" mit dem NAFTA. Ziel ist es folglich nicht, sich gegenüber dem Weltmarkt abzuschotten, sondern von einem gesicherten Standort Nordamerika aus auf allen Märkten präsent zu sein.

Die mexikanische Regierung arbeitete bereits seit Mitte der 80er Jahre auf das Freihandelsabkommen hin. Die Strategie der importsostituierenden Entwicklung galt spätestens seit Mitte der 80er Jahre als gescheitert, so daß die Regierungen de la Madrid und Salinas de Gortari auf eine am Freihandel ausgerichtete Politik der exportorientierten Entwicklung setzten. Eine Reihe von einseitigen Handelsliberalisierungen gegenüber den USA und eine Vielzahl innenpolitischer Reformen (Modernisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen) bereiteten den Weg für den Zusammenschluß mit den USA und Kanada. Die mexikanische Regierung erhofft sich dadurch, in die "erste Welt" aufzusteigen.

Kanada übernimmt in diesem Gespann eher die Rolle des zurückhaltenden Dritten. Obwohl bereits das bilaterale Freihandelsabkommen mit den USA (CUSTA) zahlreiche Probleme mit sich brachte, setzen die kanadischen Regierungen auf die Teilnahme am NAFTA. Die Motive dafür sind allerdings eher defensiver Natur: Es wird befürchtet, daß ansonsten durch intensivere Austauschbeziehungen zwischen den USA und Mexiko Märkte verlorengehen, US-Investitionen von Kanada nach Mexiko umgelenkt werden, sich die Handelsbilanz zugunsten der USA entwickelt und schließlich, daß der lateinamerikanischen Kontinent für Kanada für immer verschlossen bleibt.

Tatsache ist, daß die Ökonomien der drei Staaten bereits ohne NAFTA eng miteinander verflochten sind. Weitreichende Handels- und Investitionserleichterungen der mexikanischen Regierung, bilaterale Abkommen zwischen den USA und Kanada bereiteten den Boden für international operierende Unternehmen, die den nordamerikanischen Kontinent als Einheit betrachten und ihre Produktionsstandorte auf der Suche nach den günstigsten Kapitalverwertungsbedingungen wählen. NAFTA ist daher als logische Konsequenz einer Entwicklung zu betrachten, die bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten das Wirtschaftsgefüge auf dem nordamerikanischen Kontinent restrukturiert.

Das Abkommen strebt nach Ablauf unterschiedlicher Übergangsfristen die vollständige Liberalisierung des Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs an. Im Vertrag selbst geht es hauptsächlich um den Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse, die Festlegung von Ursprungsregeln und den Schutz von Urheberrechten. Sekundär ist die Frage nach gemeinsamen Institutionen, und völlig vernachlässigt werden Umwelt- und Arbeitsschutzregelungen. Auf der einen Seite werden die Handelsbeziehungen durch den Vertrag in einem höheren Maße reguliert (z.B. die Vereinbarungen bzgl. der Ursprungsregeln und Urheberrechte), andererseits werden Arbeits- und Umweltschutzbestimmungen weiter dereguliert. Es findet folglich eine selektive Deregulierung im Sinne einer

Umstrukturierung staatlicher Interventionen zugunsten international operierender Konzerne statt.

Insgesamt lassen sich folgende Hauptfunktionen des NAFTA zusammenfassen: erstens hat es die Funktion, Nordamerika zu einem Wirtschaftsblock zusammenzuschweißen, um so den Wirtschaftsblöcken in Europa und Südostasien Paroli bieten zu können, zweitens die ökonomische Liberalisierung zu vertiefen und drittens schließlich den erreichten Liberalisierungsgrad in internationales Recht festzuschreiben sowie langfristig zu garantieren.

Die Auswirkungen des Vertrags wurden bereits im Vorfeld des Verhandlungsabschlusses kontrovers diskutiert. Der Ratifizierungsprozeß erwies sich in allen drei Ländern als äußerst undemokratisch. Umfrageergebnissen zufolge hätte die Mehrheit der Bevölkerung das Abkommen im Fall von Referenden abgelehnt. Die Aufstände im südlichsten Bundesstaat Mexikos, in Chiapas, machen den Unmut in der Bevölkerung noch einmal besonders deutlich. In den USA ist es den Pro-NAFTA-Lobbies, allen voran der mexikanischen Regierung und dem "big-business USA", gelungen, das NAFTA im wahrsten Sinne des Wortes zu kaufen.

Während die Regierungen auf der Basis ökonomistischer Studien Handels- und Beschäftigungsgewinne prognostizieren, befürchten insbesondere die Gewerkschaften und Umweltorganisationen eine Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen eines Großteils der abhängig Beschäftigten in allen drei Ländern. Ihre Befürchtungen beruhen dabei auf den negativen Erfahrungen mit anderen Freihandelsabkommen auf dem Kontinent (dem Maquiladoraprogramm und dem CUSTA). Es hat sich gezeigt, daß diese Liberalisierungs- und Internationalisierungsstrategien vor allem den Interessen des international operierenden Kapitals dienen. Mit dem NAFTA wird ein weiterer Schritt in diese Richtung getan. Die Befürchtungen der NAFTA-GegnerInnen sind vor diesem Hintergrund mehr als gerechtfertigt. "The North American Free Trade Agreement is not about the commerce of nations. This treaty that binds the United States, Canada and Mexico in economic union is more about corporate profits than about trade." (Moody / McGinn 1992, 1)

Die Gewerkschaften sehen sich in allen drei Staaten seit mehr als einem Jahrzehnt mit den Herausforderungen der Internationalisierungs- und Restrukturierungsprozesse konfrontiert und sind insbesondere in Kanada und den USA<sup>98</sup> gezwungen, defensive Abwehrkämpfe zu führen: "Working people have fought long and hard to force governments to tame destructive competition and limit the exploitation of labor... Beginning in the 1970s, American business interests have worked to undo these many forms of regulation." (Ebd.)

Diese Entwicklungen müssen vor dem Hintergrund der neoliberalen Globalisierungsoffensive, die in den kapitalistischen Zentren auf die Krise des fordistischen Akkumulations- und Regulationsmodus folgte, betrachtet werden. Die Globalisierungsoffensive "...muß nicht zuletzt... - als Instrument der Zerschlagung des keynesianisch-staatsreformistischen Regulationszusammenhangs - verstanden werden". (Hirsch 1993, 203) Nationalstaatliche Regelungen und Standards werden aufgrund der neuen internationalen Konkurrenz abgebaut bzw. verlieren an Wirkungskraft. "Die kapitalistische Globalisie-

---

<sup>98</sup> Mexiko bildet insofern eine Ausnahme, als hier die offiziellen Gewerkschaften eng mit der Regierung kooperieren und sich somit zu Mitträgerinnen des neoliberalen Liberalisierungs- und Deregulierungsprojektes gemacht haben.

zung verändert zweifelsohne Form und Stellenwert der nationalstaatlichen Regulation von Klassenverhältnissen, ohne diese dadurch allerdings bedeutungslos werden zu lassen. Sie verlangt vielmehr ihre 'Neudefinition' und die Herausbildung veränderter, auf nationaler, inter- und supranationaler Ebene verschränkter Regulationskomplexe..." (Ebd., 203)

Es besteht eine Diskrepanz zwischen der Transnationalisierung des Kapitals einerseits und der Verhaftung gewerkschaftlicher Politik auf nationalstaatlicher Ebene andererseits. Auch wenn die Gewerkschaften in den USA und Kanada über eine "nordamerikanische Sozialcharta" diskutieren<sup>99</sup>, so sind die Aussichten auf Erfolg relativ gering. Selbst die europäische Sozialcharta, die z.T. als Vorbild dient, reicht zur effektiven Sicherung sozialer Standards nicht aus. "The Social Charter...addresses many of the concerns that labor organizations have raised in North America about NAFTA. The Social Charter for EC-92 has generally failed to live up to the hopes of European labor organizations, for the fears of European business." (Sleigh 1992, 2) Die nordamerikanischen Gewerkschaften sind im Vergleich zu den europäischen im allgemeinen schwächer, so Steve Sleigh vom Labor Management Center in New York. Es ist daher in Nordamerika noch unwahrscheinlicher als in Europa, daß es gelingt, eine Sozialcharta zu institutionalisieren. Die Gewerkschaften hatten darauf gesetzt, daß die Zusatzabkommen einen solchen Charakter einnehmen würden: Die im August 1993 verabschiedeten zusätzlichen Vertragsvereinbarungen sind jedoch nicht mit einer umfassenden Sozialcharta zu vergleichen.

Eine effektive Gegenmacht können NAFTA-GegnerInnen nur darstellen, wenn es ihnen gelingt, eine breite Koalition zwischen Gewerkschaften, Umweltorganisationen, Verbrauchervereinigungen und sonstigen Interessensorganisationen zu bilden. Diese Ansätze sind bereits in allen drei Ländern - mehr oder weniger ausgeprägt - vorhanden: das "Action Canada Network", die "Fair Trade Coalition" und das "Network for U.S.-Mexico-Canada Labor Solidarity" in den USA, das "Mexican Action Network on Free Trade" in Mexiko. Eine rein auf den Nationalstaat ausgerichtete Gewerkschaftspolitik ist aufgrund der ökonomischen Verflechtungen nicht mehr ausreichend. In Zukunft wird es immer wichtiger, daß die Gewerkschaften, Umweltorganisationen und sonstigen Interessensorganisationen länderübergreifend agieren.

---

<sup>99</sup> In Kanada haben Gruppen innerhalb des Action Canada Network Sozialchartas oder Menschenrechtserklärungen als Alternative zum NAFTA ausgearbeitet. Sie stellen Überlegungen an, wie eine Integration der drei Volkswirtschaften aussehen könnte, die den Menschen und nicht allein dem Interesse der Unternehmen dient. (Moody / McGinn 1992, 36)

## Literaturverzeichnis

- ACTWU (Amalgamated Clothing and Textiles Workers Union Research Department) (1992), Plants Under Contract with the Amalgamated Clothing and Textile Workers Union that Closed (Completely or Partially) and Shifted Operations to Mexico, October
- Adams, W.P./ Czempiel, E.-O. / Ostendorf, B. / Shell K.L. / Spahn, P.B. / Zöller M. (Hrsg.), Länderbericht USA I und II, Bonn 1992
- AFL-CIO Task Force on Trade (1992), Jobs Growth, Worker Rights, Clean Earth, Washington
- AFL-CIO Task Force on Trade (1992), North American Free Trade Negotiations, Washington
- AFL-CIO, (1991), AFL-CIO Comments on the May 1 Administration Response to Congressional Concern of the Proposed North American Free Trade Agreement, Washington
- AFL-CIO, (1991), Exploiting Both Sides, U.S. - Mexico 'Free' Trade, Februar
- Aho, C. Michael (1990), A Recipe for RIBS - Resentment, Inefficiency Bureaucracy, and Stupid Signals, in: Belous, S. Richard / Hartley, Rebecca S. (Hrsg.), The Growth Of Regional Trading Blocs In The Global Economy, New York , 22 - 29
- Aho, Michael C. / Ostry, Sylvia (1990), Regional Trading Blocs: Pragmatic or Problematic Policy? in: Brock, William / Hormats, Robert (Hrsg.), The Global Economy. America's Role in the Decade Ahead, New York, 147 - 173
- Algietta, Michel (1987), A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience, London/New York
- Altvater, Elmar (1987), Sachzwang Weltmarkt, Hamburg
- Altvater, Elmar (1991), Die Zukunft des Marktes, Münster
- Altvater, Elmar / Mahnkopf, Birgit (1993), Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung, Münster
- Anderson, Mark (1990), A View from Labor, in: Belous, S. Richard / Hartley, Rebecca S. (Hrsg.), The Growth Of Regional Trading Blocs In The Global Economy, New York, 36 - 39
- Anderson, Mark (1992), Summary of Statement of Mark A. Anderson, Director of Task Force On Trade, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, Before the Subcommittee on Trade, Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives on H.R. 5100, "The Trade Expansion Act of 1992", Mai 1992
- Auerbach, Stuart (13.08.1992a), Accord's Losers, Winners. Low Wage, Low Skill Workers Could Be Hurt, in: The Washington Post

- Auerbach, Stuart (13.08.1992b), U.S., Canada and Mexico Agree to Form Trade Bloc. Pact Would Create World's Largest Commercial Zone, in: The Washington Post,
- Babson, Steve (1993), Lean or Mean? Die "schlanke Produktion" bei Mazda, in: Lüthje, Boy / Scherrer, Christoph (Hrsg.), Jenseits des Sozialpakts, Münster, 65 - 81
- Baer, M. Delal (1991), North American Free Trade, in: Foreign Affairs, Fall 1991, 130-149
- Barkin, David (1993), Building Trilateral Labor Solidarity In An Era Of Free Trade, Studie vorgelegt auf der "International Conference on the North American Free Trade Agreement, Mexiko City, 17. - 19. 03.1993
- Barlett, Donald L. / Steele, James B. (1992), America: What Went Wrong?, Kansas City
- Beck, Barbara / Braig, Marianne (1991), Mexiko: "Aus dem Schatten der Revolution treten." Auf der Suche nach dem Anschluß an den Norden, in: Dirmoser, Dietmar (Hrsg.), Lateinamerika Nachrichten, 15, Conquista und Kapital, Münster/Hamburg, 221 - 233
- Becker, Stephen / Beach, David / DeGeorge, Gail / Magnusson, Paul / Symonds, William C., The Mexico Pact: Worth the Price? Hopes - And Fears - Are Rising As Free Trade Edges Toward Reality, in: Business Week, May 27, 1991, 32 - 35
- Beherens, Bolke, (24.12.1992) Weltkind in der Mitte, in: Wirtschaftswoche Nr. 53, 8f
- Belous, S. Richard (1990), Trading Blocs and Human Resources - The New Wild Cards, in: Belous, S. Richard / Hartley, Rebecca S. (Hrsg.), The Growth Of Regional Trading Blocs In The Global Economy, New York, 40 - 56
- Belous, S. Richard / Hartley, Rebecca S. (Hrsg.) (1990), The Growth Of Regional Trading Blocs In The Global Economy, New York
- Berg, Hartmut (1976), Internationale Wirtschaftspolitik, Göttingen
- Berg, Manfred (1992), Die innere Entwicklung der USA seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Adams, W.P./ Czempiel, E.-O. / Ostendorf, B. / Shell K.L. / Spahn, P.B. / Zöller M. (Hrsg.), Länderbericht USA I und II, Bonn 1992
- Bernstein, Aaron (1.03.1993), Now Labor Can Be Part Of The Solution, in: Business Week, 31
- Bernstein, Aron / Konrad, Walecia / Therrien, Lois (10.08.1992), The Global Economy: Who gets Hurt. Free Trade is a net plus - but not for everyone, in: Business Week, 48-53
- Bhagwati, Jagdish (1990), Geschützte Märkte, Frankfurt am Main
- Bhagwati, Jagdish (1991), The World Trading System at Risk, New Jersey
- Bischoff, Joachim / Detje, Richard (1989), Massengesellschaft und Individualität. Krise des "Fordismus" und die Strategie der Linken, Hamburg
- Bluestone, Barry / Harrison, Bennett (1982), The Deindustrialization of America. Plant Closings, Community Abandonment, and the Dismantling of Basic Industry, New York

- Bonder, Michael / Röttger, Bernd / Ziebura, Gilbert (1992), Deutschland in einer neuen Weltära. Die unbewältigte Herausforderung, Opladen
- Bonder, Michael / Röttger, Bernd / Ziebura, Gilbert (1993), Vereinheitlichung und Fraktionierung in der Weltgesellschaft. Kritik des globalen Institutionalismus, in: PROKLA, 23.Jg., Heft 2, 1993, 327 - 341
- Borchard, Ralf (1992a), Gemeinsamer Wirtschaftsraum Nordamerika? Das US-amerikanisch-kanadische Freihandelsabkommen und das Ziel einer nordamerikanischen Freihandelszone Kanada-USA-Mexiko, Institut für Kanada-Studien Universität Augsburg, Analysen und Berichte 8, Augsburg
- Borchard, Ralf (1992b), Der ungeliebte Nachbar ist zum umworbenen Partner avanciert. Kanada und Mexiko wollen im Pakt mit den USA gegen den Europäischen Markt und die ASEAN-Staaten bestehen, in: Frankfurter Rundschau, 21.05.1992, 19
- Boris, Dieter (1990), Arbeiterbewegung in Lateinamerika, Marburg
- Bradsher, Keith (1.09.1992), Global Issues Weigh on Town As Factory Heads to Mexico, in: NYT, A1
- Bradsher, Keith (12.07.1993), Free Trade Pact Is Still a Mystery To Many in U.S., in: NYT, A1f
- Bradsher, Keith (15.08.1993), Trade Pact Involves Talks With Congress, in: NYT, L 14
- Bradsher, Keith (21.07.1992), An Industry's Winners and Losers Once a Free-Trade Pact is Signed, in: NYT, A1
- Bradsher, Keith (22.07.1992), Smith Corona Plant Mexico Bound, in: NYT, D11
- Bradsher, Keith (23.08.1992), As Global Talks Stall, Regional Trade Pacts Multiply, in: NYT, F5
- Brand, Diana (1992), Konsequenzen der regionalen Blockbildung für die Welthandelsentwicklung, in: IFO Schnelldienst 12/1992, 10 - 23
- Brock, William / Hormats, Robert (Hrsg.) (1990), The Global Economy. America's Role in the Decade Ahead, New York
- Buelens, Frans (1992), Regional Blocs in the World Economy, in: Intereconomics, Mai/Juni, Vol. 27, 124 - 127
- Bundesstelle für Auslandsinformationen (1992), Mexikos Wirtschaftsentwicklung 1991, Köln
- Burke, William K. (1991), The toxic price of free trade in Mexico, in: In These Times, Vol.15, No. 15, 22. - 28. Mai 1991
- Business Week, 19.04.1993, NAFTA: The 'Side Agreements' Take Center Stage, 44
- Business Week, 19.04.1993, The Mexican Worker, 38 - 44
- Chabat, Jorge (1993), Mexico: So Close to the United States, So Far from Latin America, in: Current History, Februar 1993, Vol. 92, No. 571, Philadelphia, 55 - 58

- Clinton, Bill / Gore, Al (1993), Weil es um die Menschen geht. Politik für ein neues Amerika, Düsseldorf
- Cohen, Joshua / Rogers, Joel (1993), Clintons Sieg, in: links, 2/1993, 17 - 19
- Cooper, Richard V.L. (1990), Blocs: Making the Best of a "Second-Best" Solution, in: Belous, S. Richard / Hartley, Rebecca S. (Hrsg.), The Growth Of Regional Trading Blocs In The Global Economy, New York, 30 - 35
- Crotty, James (1989), The Limits of Keynesian Macroeconomic Policy in the Age of the Global Market, in: Mac Ewan, Arthur / Tabb, William K., Instability and Change in the World Economy, New York, 82 - 100
- CRS (Congressional Research Service) (1991), Issue Brief, North American Free Trade Agreement, Washington D.C., 23.09. 1991
- Culberston, John M. (1991), US "Free Trade" With Mexico: Progress Or Self-Destruction?, in: The Social Contract, Fall 1991, 7-11
- Cypher, James M. (1992), Labor Market Implications of The Mexico-US Free Trade Agreement, A Paper Presented to a Joint Session of the Industrial Relations Research Association and the North American Economics and Finance Association, at the Allied Social Science Association Meetings, New Orleans January 4, 1992
- Czempiel, Ernst-Otto, Die Politik im asiatisch-pazifischen Raum, in: Adams, W.P./ Czempiel, E.-O. / Ostendorf, B. / Shell, K.L. / Spahn, P.B. / Zöllner, M. (Hrsg.), Länderbericht USA I, Bonn 1992
- Davidson, Mirian (1991), Organizing in the Maquilas, in: Report on the Americas, Volume XXIV Number 6, May 1991, New York, 20
- Davis, Mike (1986), Prisoners Of The American Dream, London
- Deppe, Frank (1990), Zur Diskussion der Arbeitgeber- Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen, Arbeitspapier Nr. 1 Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) an der Philipps Universität Marburg, Marburg
- Deppe, Frank (1991), Jenseits der Systemkonkurrenz, Marburg
- Deppe, Frank / Dörre, Klaus / Roßmann, Witich (Hrsg.) (1989), Gewerkschaften im Umbruch. Perspektiven für die 90er Jahre, Köln
- Deppe, Frank / Felder, Michael (1993), Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), Arbeitspapier Nr. 10 der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) an der Philipps Universität Marburg, Marburg
- Deppe, Frank / Huffscheid, Jörg / Weiner, Klaus-Peter (Hrsg.) (1989), 1992 - Projekt Europa. Politik und Ökonomie der Europäischen Gemeinschaft, Köln
- Deppe, Frank / Weiner, Klaus-Peter (Hrsg.) (1991a), Die Perspektiven der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92, Arbeitspapier Nr. 4 der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) an der Philipps Universität Marburg, Marburg
- Deppe, Frank / Weiner, Klaus-Peter (Hrsg.) (1991b), Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Hamburg

- Dertouzos, Michael L. / Lester, Richard K. / Solow, Robert M. und die MIT Commission on Industrial Productivity (1990), Die Krise der USA. Potential für neue Produktivität "Made in America", Frankfurt am Main
- Destler, I.M. (1986), American Trade Politics: System under Stress, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Deutsche Bank Research (Hrsg.) (1992), Bulletin: Auf dem Weg zu einem einheitlichen amerikanischen Markt, Frankfurt, 02.11.1992
- die tageszeitung (2.07.1993), Freihandel blockiert. US - Richter gegen NAFTA, 6
- Diebold, William Jr. (1988), The New Bilateralism, in: Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. trade policy, Washington, 128 - 187
- Domitra, Michael (1983), Mexiko (MEX), in: Mielke (Hrsg.), Internationales Gewerkschaftshandbuch, Opladen, 788 - 796
- Dorman, Peter (1990), Worker Rights In A Multisectoral Model Of Wage Determination, Economic Department, Hamilton College
- Dorman, Peter (1993), NAFTA's Missing Dimension: The Impact Of Worker Rights On Development And Trade, Hamilton College
- Dornbush, Rudiger (1991), Mexico's Economic success Story: Lessons for Brazil, in: Harvard International Review, Fall 1991, 44ff
- Dresdner Bank (1992), Außenwirtschaftsnachrichten, NAFTA - North American Free Trade Agreement
- Driscoll de Alvarado, Bárbara / Gambrill, C. Mónica (Hrsg.) (1992), El Tratado De Libre Comercio: Entre El Viejo Y El Nuevo Orden, México
- Dunn Jr., Robert M., Low-Paid Workers Would Lose Even More in Free-Trade Pact With Mexico, in: The Washington Post, 1.08. 1990
- Dussel Peters, Enrique (1993), Bye bye Weltmarkt? Freihandel oder Regionalisierung des Weltmarktes: Das Freihandelsabkommen zwischen Kanada, Mexiko und den USA, in: PROKLA 90, 23.Jg., Heft 1, 1993, 129 - 156
- Ely, John (1993), The „Next Generation"?, in: links, Heft 2, 14 - 16
- Erd, Rainer (1988), Auf dem Weg zur Mitbestimmung? Die Krise des amerikanischen "business unionism", in: Müller-Jentsch, Walter (Hrsg.), Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt am Main/New York, 191 - 220
- Erler, Gernot (Frankfurter Rundschau, 3.12.1992), Er will der Präsident des 21. Jahrhunderts sein. Bill Clintons außenpolitische Vision führt zu schärferen ökonomischen Konflikten mit Europa, 21
- Esser, Josef (1993), Bill Clintons 'neuer Bund' für den Werkplatz Amerika, in: links, Heft 2, 25 - 27
- Esser, Josef (1993a), Die Suche nach dem Primat der Politik, in: Unseld, Siegfried (Hrsg.), Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt am Main, 409 - 430

- Falke, Andreas (1992), Neue Wege für die amerikanische Handelspolitik?, in: Das Parlament, Nr. 51, 11.12.1992, 18f
- Farnsworth, Clyde H. (22.07.1992), U.S. Trade Pact a Spur To Canada, in: NYT, D1
- Farrow, Maureen A. / York, Robert C. (1990), Regional Trade and Trends: A North American View from the Inside Out, in: Belous, S. Richard / Hartley, Rebecca S. (Hrsg.), The Growth Of Regional Trading Blocs In The Global Economy, New York, 76 - 92
- Faux, Jeffrey / Lee, Thea (1992), The Effect of George Bush's NAFTA on American Workers: Ladder Up or Ladder Down?, Economic Policy Institute, Washington
- Faux, Jeffrey / Rohstein, Richardson (1991), Fast Track - Fast Shuffle. The Economic Consequenses of the Administration's Proposed Trade Agreement with Mexico, Economic Policy Institute, Washington
- Fernández Kelly, Patricia (1989), International Development and Industrial Restructuring: The Case of Garment and Electronic Industries in Southern California, in: Mac Ewan, Arthur / Tabb, William K. (Hrsg.), Instability and Change In The World Economy, New York, 147 - 165
- Flexer, Joe (08/1993), Ontario Government Chooses Conservative Path, Provoking Clash With Former Union Allies, in: Labor Notes, Nr. 172, Juli 1993, 8 - 9
- Flexer, Joe (12/1993), Canadian Unions Face Political Crisis, in: Labor Notes, Nr. 177, Dezember 1993, 14
- Florida, Richard / Kenney, Martin (1994), Japanese Maquiladoras: Production Organization and Global Commodity Chains, in: World Development, Vol. 22, No.1, 27 - 44
- Forum Gewerkschaften, (Hrsg.) 1992, Angst vor dem Individuum?, Hamburg
- Fröbel, Folker / Heinrichs, Jürgen / Kreye, Otto (1986), Umbruch in der Weltwirtschaft. Die globale Strategie: Verbilligung der Arbeitskraft/ Flexibilisierung der Arbeit/ Neue Technologien, Hamburg
- Gambrill, C. Mónica (1992), El impacto del Tratado de Libre Comercio sobre la Industria Maquiladora, in: Driscoll de Alvarado, Bárbara / Gambrill, C. Mónica (Hrsg.), El Tratado De Libre Comercio: Entre El Viejo Y El Nuevo Orden, México, 35 - 60
- Garin-Heart Strategic Research Group (1991), The Mexican Trade Agreement Survey: A Summary of Key Findings, Washington
- Gilpin, Robert (1987), The Political Economy of International Relations, New Jersey
- Glyn, Andrew (1992), The Costs of Stability: The Advanced Capitalist Countries in the 1980s, in: New Left Review, 195/1992, 71 - 95
- Göll, Edgar (1992), Vom Yukon bis Yukatan. Rahmenbedingungen und Perspektiven der nordamerikanischen Freihandelszone, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 7/92, 851 - 858

- Göll, Edgar (1993), Vom Aufschrei zum erleichterten Seufzen? Handelspolitische Entscheidungsprozesse und Akteurstrategien im US-Kongreß während der zweiten Administration Reagans (1985 - 1988), unveröffentlichte Dissertation, Berlin
- Göll, Edgar (1994), Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen "NAFTA" - Neue Herausforderungen für die US-Gewerkschaften, in: WSI Mitteilungen, 37 - 43
- González Baz, Aureliano (1992), The Probable NAFTA Evolution/Integration of the Maquiladoras, in: Segumex: Maquiladora Industry Annual Review, México, 16 - 27
- Gordon, David M. / Edwards, Richard / Reich, Michael (1982), Segmented work, divided workers. The historical transformation of labor in the United States, New York
- Gordon, Susan (1993), Direct Action, Not Clinton Commission, Is Best Hope For Labor Law Reform, in: Labor Notes, Nr. 172, Juli 1993, 12 - 13
- Governments of Canada, The United Mexican States And The United States of America (1992), Description of the Proposed North American Free Trade Agreement, Kanada 12.08.1992
- Governments of Canada, The United Mexican States And The United States of America (1992a), North American Free Trade Agreement: an Overview and Description, Canada, Mexico, United States, Kanada 1992
- Greenaway, David (1989), Regional trading arrangements and intra-industry trade: evidence and policy issue, in: Greenaway, Frank R. / Hyclak, Thomas (Hrsg.), Economic Aspects of Regional Trading Arrangements, New York, 31 - 42
- Greenaway, David / Hyclak, Thomas (Hrsg.) (1989), Economic Aspects of Regional Trading Arrangements, New York
- Greeven, Thomas / Scherrer, Christoph (1993), Für zu schlank befunden - Gewerkschaftliche Erfahrungen mit japanischen Produktionsmethoden in Nordamerika, in: WSI Mitteilungen 2/1993, 87 - 97
- Guajardo Quiroga, Ramón G. (1992), Efectos de las maquiladoras en el producto, el ingreso y el empleo en México, in: Comercio Exterior, vol. 42, núm. 1, México, Januar 1992, 42-45.
- Gunter, Frank R. (1989), Customs union theory: retrospect and prospect, in: Greenaway, Frank R. / Hyclak, Thomas (Hrsg.), Economic Aspects of Regional Trading Arrangements, New York, 1 - 30
- Gutiérrez Camposeco, Vicente (1992), The Development of National Suppliers for the Maquiladora Industrie, in: Segumex: Maquiladora Industry Annual Review, México, 35 - 39
- Gutiérrez Haces, Ma. Teres (1992), Del GATT al Tratado de Libre Comercio: Algunas consideraciones sobre el Acuerdo Trilateral Canadá-Estados Unidos-México, in: Driscoll de Alvarado, Bárbara / Gambrill, C. Mónica (Hrsg.), El Tratado De Libre Comercio: Entre El Viejo Y El Nuevo Orden, México, 17 - 34

- Handelsblatt, (14./15.8.1992), NAFTA Einzelheiten über Zölle und Beteiligung. Die Autoindustrie ist mit US-Quote nicht zufrieden, in: Handelsblatt, 8
- Hanke, Thomas (23.07.1993), Muß GATT sterben?, in: Die Zeit, 15
- Harper, John (Hrsg.) (1987), Trade Unions of the World, London
- Hayes, Margaret Daly (1988), The U.S. and Latin America: A Lost Decade?, in: Foreign Affairs, America and the World, 1988/1989, 180-198
- Heininger, Horst (1992), Neue Tendenzen in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA, Japan und Westeuropa, in: iPW Berichte, Januar/Februar 1992, 34-48
- Herz, Dietmar, The American School of Decline. Anmerkungen zur Literatur über den Verfall amerikanischer Macht, in: Neue Politische Literatur, 1/1989, 42 - 57
- Hilferding, Rudolf (1968), Politische Ökonomie, Geschichte und Kritik. Das Finanzkapital, Frankfurt am Main
- Hine, Robert C. (1992), Regionalism and the Integration of the World Economy, in: Journal of Common Market Studies, Volume XXX, No. 2, June 1992, 115 - 123.
- Hirsch, Joachim (1990), Kapitalismus ohne Alternative?, Hamburg
- Hirsch, Joachim (1993), Internationale Regulation. Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus, in: Das Argument, Heft 198, 1993, 195 - 222
- Holtfrerich, Karl Ludwig (Hrsg.) (1991), Wirtschaft USA: Strukturen, Institutionen und Prozesse, Oldenbourg
- Hufbauer, Gary Clyde (1989), The Free Trade Debate, Washington
- Huffschnid, Anne (14.07.1993), VW hofft auf Schutzheilige, in: die tageszeitung, 7
- Huffschnid, Anne (20.03.1993), Ohne Ökologie kein NAFTA, in: die tageszeitung
- Huxley, Christopher / Rinehart, James / Robertson, David (1993), CAMI: Die kanadische Erfahrung, in: Lühje, Boy / Scherrer, Christoph (Hrsg.), Jenseits des Sozialpakts, Münster, 81 - 85
- IBERO-Amerika Verein, (1992), Freihandelsabkommen Mexiko-Kanada-USA (NAFTA), WM 9/1992
- IBERO-Amerika Verein, (1992a), Mexiko, WM 7-8/1992
- Imbusch, Peter (1988), Entwicklungsstrategische Alternativen und Handlungsspielräume der herrschenden Klasse in Mexiko seit 1970, Marburg
- Imbusch, Peter (1991), Klassenstrukturen in Lateinamerika, Internationale Politik und gesellschaftliche Entwicklung, Band 3, Münster
- Infopress Centro Americana (1992), Libre comercio en el Norte: nueva dependencia hacia el Sur, Guatemala 17.09.1992
- Institut für Internationale Politik (1992), Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Politik der 90er Jahre, Arbeitspapier 018, Wuppertal

- International Labor Rights Education and Research Fund (1988), Trade's Hidden Costs. Worker Rights In A Changing World Economy, Washington D.C. 1988
- International Ladies'Garment Workers'Union (ILGWU), AFL-CIO (1991), The Economic Effects of A North American Free Trade Agreement (NAFTA) on the U.S. Apparel Industry, Statement before the Trade Policy Staff Committee, Atlanta, Georgia, August 1991
- iwd (Informationsdienst des Instituts für Wirtschaft) (1994), US-Aufschwung. Auf mittleren Touren, 5/1994
- Jaubert, H. Rodrigo / Castañeda, Gilberto / Hernández, Jesús / Vuskovic, Pedro (1992), The Difficult Triangle Mexico, Central America and the United States, Colorado
- Jürgens, U. / Malsch, T. / Dohse, K. (1989), Modernen Zeiten in der Automobilfabrik. Strategien der Produktionsmodernisierung im Länder- und Konzernvergleich, Berlin / Heidelberg
- Kaiser, Martin / Wagner, Norbert (1986), Entwicklungspolitik. Grundlagen - Probleme - Aufgaben, Bonn
- Kartte, Wolfgang (1992), Konsequenzen der regionalen Blockbildung für die Welthandelsentwicklung, IFO Schnelldienst 12/92, 10 - 23
- Kaufmann Purcel, Susan (Hrsg.) (1988), Mexico in Transition. Implications For U.S. Policy. Essays from Both Sides of the Border, New York
- Kennedy, Paul (1989), Aufstieg und Fall der großen Mächte, Frankfurt am Main
- Kennedy, Paul (1993), In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, Frankfurt am Main
- Keohane, Robert (1984), After Hegemony, Princeton New Jersey
- Kern Horst / Schumann, Michael (1984), Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion, Frankfurt
- Kochan, Thomas (Hrsg) (1988), The Transformation of American Industrial Relations, New York
- Koechlin, Timothy / Larudee, Mehrene / Bowels, Samuel / Epstein, Gerald (1992), Effect of the North American Free Trade Agreement on Investment, Employment and Wages in Mexico and the U.S., University of Massachusetts at Amherst, Februar 1992
- Krugman, Paul (1992), The Age Of Diminished Expectations. U.S. Economic Policy in the 1990s, Massachusetts
- Kuttner, Robert (1987), The Economic Illusion, Philadelphia
- Kuttner, Robert (1991), The End of Laissez-Faire, New York
- La Botz, Dan (1992), Mask of Democracy. Labor Suppression in Mexico Today, Boston
- La Botz, Dan (1994), Chiapas Rebellion Sparks Broad Organizing Among Mexican Workers, Peasants, Indians, in: Labor Notes, April 1994, 1,12
- LAC (Labor Advisory Committee For Trade Negotiations And Trade Policy) (1992), The North American Free Trade Agreement, September 1992.

- Lange, Niels (1992), Separatismus und ökonomische Integration - die Position der Provinz Québec zum kanadisch-amerikanischen Freihandelsabkommen, unveröffentlichte Diplomarbeit, Marburg
- Langhammer, Rolf J. (1992), The NAFTA: Another Futile Trade Area (AFTA) or a Serious Approach Towards Regionalism, Kieler Diskussionsbeiträge, Kiel, November 1992
- Lauth, Hans-Joachim (1989), Mexikanische Gewerkschaften unter dem Druck der Regierung, in: iz3w, Nr. 157, Mai 1989, 17 - 20
- Lecher, Wolfgang (1986), US-Gewerkschaften - Sturz ins Bodenlose?, in: WSI Mitteilungen 6/1986, Düsseldorf, 430 - 438
- Lecher, Wolfgang (1992), Elemente eines europäischen Arbeitsbeziehungsmodells gegenüber Japan und den USA, in: WSI Mitteilungen, 12/1992, Düsseldorf, 807 - 812
- Leonhard, Ralf (18.07.1991), Freihandel auf allen Ebenen, in: die tageszeitung, 9
- Leonhard, Ralf (1991), Wirtschaftspartner Osteuropa - Aktuelle und perspektivische Probleme, in: iPW, 2/3 1991
- Levinson, Jerome I. (1993), The Labor Side Accord To The North American Free Trade Agreement, Economic Policy Institute Briefing Paper, Washington D.C., September 1993
- Lloyd, Peter J. (1992), Regionalisation and World Trade, in: OECD Economic Studies No. 18, 7 - 43
- Lösche, Peter (1983), Vereinigte Staaten von Amerika (USA), in: Mielke (Hrsg.), Internationales Gewerkschaftshandbuch, Opladen, 1157 - 1191
- Lösche, Peter (1992), Die Organisationsstruktur der Gewerkschaften und das System der Arbeitsbeziehungen, in: Adams, W.P./ Czempiel, E.-O. / Ostendorf, B. / Shell, K.L. / Spahn, P.B. / Zöller, M. (Hrsg.), Länderbericht USA I, Bonn 1992
- LRA's Economic Notes (1987), Jobs and the Trade Deficit, Vol. 55, No. 11 - 12, November/Dezember 1987, 2
- Lüthje, Boy / Scherrer, Christoph (Hrsg.) (1993), Jenseits des Sozialpakts. Neue Unternehmensstrategien, Gewerkschaften und Arbeitskräfte in den USA, Münster
- Lutz, Mark / Wonnacott, Paul (1989), Is There a Case for Free Trade Areas?, in: Schott, Jeffrey J. (Hrsg.), Free Trade Areas. U.S. Trade Policy, Washington, 59 - 98
- Mac Ewan, Arthur / Tabb, William K. (1989), Instability and Change in the World Economy, New York
- Magnussen, Paul (25.05.1992), Building Free Trade Bloc By Bloc, in: Business Week, 26-27
- Malanowski, Norbert (1993), Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in den USA und Kanada. Eine vergleichende Studie der gegenwärtigen Situation, HBS (Hans Böckler Stiftung) Düsseldorf
- Manager Magazin (4/1993), Krieg der Welten, 93 - 108

- Matzner, Egon (9.07.1993), Jenseits des Laisser-faire, in: Die Zeit, 20
- Maull, Hanns. W. (Hrsg.) (1993), Japan und Europa: Getrennte Welten?, Frankfurt am Main/New York, 156 - 187
- Menzel, Ulrich (1988), Auswege aus der Abhängigkeit. Die entwicklungspolitische Aktualität Europas, Frankfurt am Main
- Menzel, Ulrich (1992), Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt am Main
- Menzel, Ulrich (1993), Japan und der asiatisch-pazifische Wirtschaftsraum. Tendenzen wachsender Regionalisierung und Hierarchisierung, in: Maull, Hanns. W. (Hrsg.), Japan und Europa: Getrennte Welten? Frankfurt am Main/New York, 1993, 156 - 187
- Mercado Celis, Alejandro (1992), Inversión Extranjera Directa y el Tratado de Libre Comercio: Una perspectiva geográfica, in: Driscoll de Alvarado, Bárbara / Gambrill, C. Mónica (Hrsg.), El Tratado De Libre Comercio: Entre El Viejo Y El Nuevo Orden, México, 139 - 158
- Meyers, Reinhard (1989), Wie viele Schwalben machen einen Sommer? (Re-) Naissance der Internationalen Politischen Diskussion, in: Neue politische Literatur, Heft 1/89, 5 - 40
- Miliband, Ralph / Leo Panitch / John Saville (Hrsg.) (1987), Socialist Register 1987
- Moberg, David (1991), Free Trade no cure for U.S.-Mexico ills, in: In These Times, Vol. 15, No. 19, 17 - 23.04.1991, 3
- Moberg, David (1991a), U.S., Mexico agreement should stress development, in: In These Times, Vol. 15, No. 26, 12 - 25.06.1991, 7
- Moberg, David (1992), Free trade folly drives jobs south of the border, in: In These Times, 5. - 18. 08.1992, 3
- Montes, Felipe (1992), NUMMI: Background to the election victory of the People's Cucus, in: Transnational Information Exchange (Hrsg.): TIE/Vauxhall Motors Shop Steward's Committee Conference, Januar 1992
- Moody, Kim (1987), Reagan, The Business Agenda And the Collapse Of Labor, in: Miliband, Ralph / Leo Panitch / John Saville (Hrsg.), Socialist Register 1987, London, 153 - 176
- Moody, Kim (1988), An injury to all: the decline of American unionism, New York
- Moody, Kim (1991), Free Trade Threatens Jobs & Income, in: Labor Notes, July 1991, 8f
- Moody, Kim (1993), The Sweatshops Are Back. Subcontracting Squeezes Blue & White Collar Workers, While Management Ranks Swell, in: Labor Notes, Nr. 172, Juli 1993, 1
- Moody, Kim / McGinn, Mary (1992), Unions and Free Trade: Solidarity VS. Competition, Detroit
- Morici, Peter (1990a), Living With Free Trade, in: ders., Making Free Trade Work: The Canadian - U.S. Agreement, New York, 155-171

- Morici, Peter (1990b), Regionalism: Motivations and Risks, in: Belous, S. Richard / Hartley, Rebecca S. (Hrsg.), *The Growth Of Regional Trading Blocs In The Global Economy*, New York, 132 - 136
- Morici, Peter (1990c), *The Environment For Free Trade*, in: ders., *Making Free Trade Work: The Canadian - U.S. Agreement*, New York 1990, 1-26.
- Morici, Peter (1990d), *The Implication For The Future Of U.S. Trade Policy*, in: ders., *Making Free Trade Work: The Canadian - U.S. Agreement*, New York, 124-154
- Morici, Peter (1991), *Trade Talks With Mexico: A Time For Realism*, New York
- Morici, Peter (1993), *Grasping the Benefits of NAFTA*, in: *Current History*, Februar 1993, Vol. 92, No. 571, Philadelphia, 49 - 54
- Morici, Peter (Hrsg.) (1990), *Making Free Trade Work: The Canadian - U.S. Agreement*, New York
- Müller, Annette (1993), *Mexiko und das Nordamerikanische Freihandelsabkommen*, unveröffentlichte Diplomarbeit, Marburg
- Müller-Jentsch, Walter (Hrsg.) (1988), *Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt am Main/New York
- Myrdal, Gunnar (1974), *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*, Frankfurt am Main
- Nachrichten für Außenhandel (29.9.1991), *Mexiko liberalisiert das Investitionsrecht*
- Nester, William (1990), *The Development of Japan, Taiwan and South Korea: Ends and Means, Free Trade, Dependency or Neomercantilism?*, in: *Journal of Developing Societies*, Vol. VI, Juli - Oktober 1990
- Neumann, Horst / Nolte, Dirk (1993), *Protektionismus in der Automobilindustrie - Gewerkschaftliche Positionen im Spannungsfeld zwischen Freihandel und Protektionismus*, in: *WSI-Mitteilungen* 5/1993
- New York State Senate Democratic Task Force (1992), *The U.S. - Mexican Free Trade Agreement: Free Trade For Whom? The Impact of The U.S. - Mexican Free Trade Agreement On Labor, The Environment & Economic Development On New York State, A Report To Congress*, August 1992
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (1993), *Lexikon Dritte Welt*, Hamburg
- Nohlen, Dieter / Nuschler, Franz (Hrsg.) (1992a), *Handbuch der Dritten Welt, Band 1: Grundprobleme - Theorien - Strategien*, Bonn
- Nohlen, Dieter / Nuschler, Franz (Hrsg.) (1992b), *Handbuch der Dritten Welt, Band 3: Mittelamerika und Karibik*, Bonn
- Nolte, Dirke (1992), *Das Phänomen Japan - Erklärungsansätze der überragenden Wettbewerbsstärke am Beispiel der japanischen Automobilindustrie*, in: *WSI-Mitteilungen*, 1/1992, 34 - 42
- Nye, Joseph S. (1990), *Die Debatte über den Niedergang der Vereinigten Staaten*, in: *Europa Archiv*, Folge 13-14/1990, 421 - 427
- OECD (1991), *Economic Survey, Canada, 1991/1992*, Paris 1992

- OECD (1991a), Economic Survey, USA, 1991/1992, Paris 1992
- OECD, (Hrsg.) (1992), The United States And The Regionalization Of The World Economy, Paris
- Optenhögel, Uwe / Wachendorfer, Achim / Wannöffel, Manfred (1992), Bieten europäische Arbeitsbeziehungen eine Orientierung für lateinamerikanische Gewerkschaften?, in: WSI Mitteilungen, 12/1992, Düsseldorf, 824 - 832
- Paasch, Rolf (5.09.1993), Die Welten des Freihandels, in: FR
- Parker, Mike / Slaughter, Jane (1993), Management-by-Stress: Die dunkle Seite des Teamkonzepts, in: Lühtje, Boy / Scherrer, Christoph (Hrsg.), Jenseits des Sozialpakts, Münster, 50 - 61
- Parker, Mike / Slaughter, Jane (1994), From 'QWL' to 'Reengineering': Management Takes Off the Gloves, in: Labor Notes, April 1994, 8 - 10
- Piore, Micheal J. / Sabel, Charles F. (1989), Das Ende der Massenproduktion, Frankfurt am Main
- Piper, Nikolaus (1991), Das Ende des Laissez-faire, in: Die Zeit, 6.09.1991, 28
- Plehwe, Dieter (1988), Deregulierung in den USA (1978 - 1987), unveröffentlichte Diplomarbeit, Marburg
- Plehwe, Dieter (1989), Future's Past: "Deregulierung" in den USA - Vorbild für Europa?, in: Deppe, Frank / Dörre, Klaus / Roßmann, Witich (Hrsg.), Gewerkschaften im Umbruch. Perspektiven für die 90er Jahre, Köln, 346 - 380
- PROKLA 90 (1993), Der Nationalstaat zwischen globaler Ökonomie, regionaler Blockbildung und regionalistischem Separatismus, März.
- Quintanilla, Ernesto R. (1991), Tendencias recientes de la localización en la industria maquiladora, in: Comercio Exterior, in: Vol. 41, núm. 9, México, September, 861 - 868
- Ramírez García, Eduardo (1992), Perspectivas de las relaciones trabajo-capital y del Derecho Laboral Mexicano en el umbral del TLC, in: Driscoll de Alvarado, Bárbara / Gambrill, C. Mónica (Hrsg.), El Tratado De Libre Comercio: Entre El Viejo Y El Nuevo Orden, México, 117 - 138
- Reding, Andrew (18.4. 1992), Free Trade, Shackled Labor, in: NYT
- Reich, Robert (1983), The Next American Frontier, New York
- Reich, Robert (1991), The Work of the Nations, New York
- Rilling, Rainer (1993), Die Clinton-Wende. Vorrang für die zivilindustrielle Machtbasis, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3/93, Köln, 285 - 299
- Rosenberg, Sam (1986), Neue Taktiken der amerikanischen Arbeiterbewegung, in: WSI Mitteilungen 6/1986, Düsseldorf, 439 - 446
- Roth, Siegfried (1992), Japanisierung oder eigener Weg? - Die Anwendung "schlanker Produktionsweisen" in der deutschen Automobilindustrie, IG-Metall, Frankfurt am Main

- Russell, James (1992), Clases sociales y el Tratado de Libre Comercio, in: Driscoll de Alvarado, Bárbara / Gambrill, C. Mónica (Hrsg.), El Tratado De Libre Comercio: Entre El Viejo Y El Nuevo Orden, México, 211 - 226
- Schenk, Christopher / Bernard, Elaine (1992), Social Unionism: Labor as a Political Force, in: Social Policy: Summer 1992/38, Cincinnati Ohio, 38 - 46
- Scherrer, Christoph (1989), Im Bann des Fordismus. Die Auto- und Stahlindustrie der USA im internationalen Konkurrenzkampf, Berlin
- Scherrer, Christoph (1991), Gewerkschaftsbewegung und Arbeitsbeziehungen, in: Holtfreich, Karl Ludwig (Hrsg.), Wirtschaft USA: Strukturen, Institutionen und Prozesse, Oldenbourg, 234 - 254
- Scherrer, Christoph (1992), Industriepolitik: Die neueste Strategie zur Rettung der Freihandelspolitik in den USA?, in: Institut für Internationale Politik, Arbeitspapier 018, Wuppertal, 18 - 28
- Scherrer, Christoph (1993) Das Ende des „ökonomischen Altruismus“ der USA?, in: links, 2/1993, 28 - 30
- Scherrer, Christoph (1994), Das nordamerikanische Freihandelsabkommen: Ein weiterer Nagel im Sarg kollektiver Tarifverhandlungen in den USA?, unveröffentlichtes Manuskript
- Schott, Jeffrey, J. (1989a), More Free Trade Areas?, in: ders., Free Trade Areas. U.S. Trade Policy, Washington, 1 - 58
- Schott, Jeffrey J. (Hrsg.) (1989), Free Trade Areas. U.S. Trade Policy, Washington
- Schott, Jeffrey J. / Hufbauer, Gary Clyde (1992), North American Free Trade. Issues And Recommendations, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Schulten, Thorsten (1992), Internationalismus von unten. Europäische Betriebsräte in Transnationalen Konzernen, Marburg
- Schultze, Rainer-Olaf (1983), Kanada (CDN), in: Mielke, Siegfried (Hrsg.), Internationales Gewerkschaftshandbuch, Opladen, 670 - 690
- SEGUMEX, (1992), Maquiladora Industry Annual Review, México
- Senghaas, Dieter (1990), Europa 2000. Ein Friedensplan, Frankfurt am Main 1990
- Servan-Schreiber, Jean-Jacques (1968), Die amerikanische Herausforderung, Hamburg
- Simon, Bernard (21.05.1993), Car makers see 'win-win-win' in Nafta, in: FT, 4
- Simon, Bernard (24.11.1992), Canada in tough line on Nafta, in: FT, 5
- Sleigh, Steven (1992), The Social Dimension of North American Economic Integration. Building an Effective, Multilateral Mechanism, Center for Labor Management Policy Studies City University of New York, New York
- Smith, Gueri (2.08.1993), Penetrating Pemex' Fortress, in: Business Week, 16 - 19
- Smith, Gueri (23.08.1993), Mexico Braces For The Unthinkable: A Fair Election, in: Business Week, 23
- Statistisches Bundesamt, (1992), Länderbericht Mexiko 1992, Wiesbaden

- Strange, Susan (1989), *States and Markets*, London
- Teen Kate, Adriaan (1992), *El ajuste estructural de México: dos historias diferentes*, in: *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm. 6, México, 519 - 528
- Tenbrock, Christian (21.8.1992), *Block um Block*, in: *Die Zeit*
- The Economist (27.06.1992), *Economic Focus*, *The trouble with regionalism. Are regional free-trade agreements an expressway to liberal trade for the global economy? Or a dead end?*, 79
- The Economist, (13.2.1993), *Survey: Mexico. Respect Restored*, 1 - 18
- The Economist, (8.05.1993), *American Survey: Getting the measure of trade*, 47
- Thurow, Lester (1992), *Head to Head*, New York
- Tolchin, Martin / Tolchin, Susan (1988), *Buying Into America*, New York
- Trigueros, Ignacio (1989), *A Free Trade Agreement Between Mexico And The United States?*, in: Schott, Jeffrey J. (Hrsg.), *Free Trade Areas. U.S. Trade Policy*, Washington, 255 - 267
- True, Philip (3.02.1992), *Maquilas want to redo contract. Lower wages will be offered after arrest of labor leader*, in: *Brownsville Herald*, Brownsville
- True, Philip (30.01.1992), *Maquiladoras reach agreement with labor unions*, in: *Brownsville Herald*, Brownsville, 11
- Turetsky, Doug (1990), *Immigrants sweat it out in illegal garment factories*, in: *In These Times*, Vol. 14 No. 25, 16 - 22.05.1990, 19
- Unger, Frank (1993), *Im Westen Neues. Bill Clinton und der Umbruch in Amerika*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 2/93, 170 - 182
- United States Mission to the European Communities (1993), *Executive Summary of the International Trade Commission, NAFTA Report*, Washington D.C., 3.02.1993
- Unsold, Siegfried (Hrsg.) (1993), *Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland*, Frankfurt am Main
- US Department of Commerce (1992), *International Trade Administration, US Industrial Outlook*, Washington D.C.
- USITC (United States International Trade Commission) (1990), *Review of Trade And Investment Liberalization Measures By Mexico And Prospects For Future United States-Mexican Relations, Investigation No. 332 - 282, Phase I*, USITC Publication 2275, Washington D.C., April 1990
- USITC (United States International Trade Commission) (1990a), *Review of Trade And Investment Liberalization Measures By Mexico And Prospects For Future United States-Mexican Relations, Investigation No. 332 - 282, Phase II*, USITC Publication 2326 Washington D.C., Oktober 1990
- USITC (United States International Trade Commission) (1991), *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*, USITC Publication 2353, Washington February 1991

- USITC (United States International Trade Commission) (1993), Potential Impact on the U.S. Economy and Selected Industries of the North American Free Trade Agreement, USITC Publication 2596, Januar 1993
- Vargas, Lucinda (1992), The Maquiladora Industry in the 1990s, A NAFTA Perspective, in: Segumex: Maquiladora Industry Annual Review, México, 7 - 15
- Vindell, Tony (1992), Thousands of maquiladora workers walk off job, in: Brownsville Herald, Brownsville, 28.01. 1992
- Viner, Jacob (1950), The Customs Union Issue, New York
- Wachtel, Howard (1992), Globalismus oder Nationale Souveränität, in: Institut für Internationale Politik, Arbeitspapier 018, Wuppertal, 29 - 41
- Wannöffel, Manfred (1991), Sachzwang Japan. Zum arbeitsorganisatorischen Umbruch in der internationalen Automobilindustrie, Münster
- Weintraub, Sidney (1989), Mexico Frente Al Acuerdo De Libre Comercio Canada - Estados Unidos, México
- Weintraub, Sidney (1990), The Impact Of The Agreement On Mexico, in: Morici, Peter (Hrsg.), Making Free Trade Work: The Canadian - U.S. Agreement, New York, 102 - 123
- Weintraub, Sidney (1993), The Economy on the Eve of Free Trade, in: Current History, Februar 1993, Vol. 92, No. 571, Philadelphia, 67 - 72
- Weissman, Robert (1991), The Real Purpose of GATT. Prelude to a New Colonialism, in: The Nation, 18.03.1991, 336 - 338
- Welzmüller, Rudolf (1992), Lebensfeindliche Armutsgrenzen an den Nahtstellen der Weltmarktregionen. Maquiladoras an der mexikanisch-amerikanischen Grenze, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 11 '92, Köln, 717 - 726
- Whalen, Bill (1991), Fast Track May Derail Democrats, in: Insight, 3. Juni 1991
- Whalen, Christopher (12.03. 1992), Mexico's Government Creates Another Debt Crisis, in: The Wall Street Journal,
- Whalley, John (1992), CUSTA and NAFTA: Can WHAFTA Be Far Behind?, in: Journal of Common Market Studies, Volume XXX, No. 2, 125 - 141
- Womack, James P. / Jones, Daniel T. / Roos, Daniel (Womack u.a., 1991), Die Zweite Revolution in der Autoindustrie, Frankfurt am Main (Originalausgabe, New York: 1990)
- Zwätz, Dietrich (22.10.1992), Die modernen Freihandelszonen gleichen häufig stark bewehrten Festungen, die sich nach außen abschotten, in: Handelsblatt
- Zwätz, Dietrich (23.11.1993), Washington nutzt die Apec auch als Hebel im Gatt, in: Handelsblatt

## FEG Studien

**Nr. 1:** Michael Felder, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung,  
(September 1992) UKB 20 DM (*vergriffen*)

**Nr. 2:** Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration im "Postfordismus" -  
Gewerkschaften vor der Zerreißprobe,  
(September 1993) UKB 25 DM