

Aktuelle Trends in der Aussenwirtschaftspolitik der USA: Anlass zur Sorge?

In den letzten Jahren haben sich die aussenwirtschaftspolitischen Parameter der USA teilweise stark geändert. Drei augenfällige Trends bestimmen seither die US-amerikanische Aussenwirtschaftspolitik: Erstens fließen Sicherheitsüberlegungen seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 massiv in aussenwirtschaftliche Regelungen ein; zweitens schenken die USA der regionalen und bilateralen Ebene bei der Aushandlung internationaler Wirtschaftsabkommen eine gegenüber früher stärkere Beachtung; und drittens scheint die US-amerikanische Aussenwirtschaftspolitik unter zunehmenden protektionistischen Druck zu geraten. Die neuen Entwicklungen erfordern adäquate Antworten seitens der Haupthandelspartner.



Die Betonung des Sicherheitsaspekts seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat sich in zahlreichen neuen Regeln für den Zugang zum US-amerikanischen Markt niedergeschlagen, darunter die 24-Stunden-Regel für Schiffsfracht. Im Bild: Containerschiff bei der Anfahrt auf den New Yorker Hafen. Bild: Zimmermann

Primat der Sicherheitspolitik

Die Priorität sicherheitspolitischer Erwägungen zieht sich seit dem 11. September 2001 wie ein roter Faden durch die Politik der Bush-Administration. In organisatorischer Hinsicht hat sich diese Schwerpunktsetzung vor allem in der Errichtung des *Department of Homeland Security* (DHS) im Jahr 2003 gezeigt. Dem neuen Sicherheitsministerium wurden auch einige Ämter mit Zuständigkeiten im internationalen Handel oder in dessen Umfeld – darunter die Zollbehörde, die Grenzschutzbehörde und die Einwanderungsbehörde – unterstellt. Ebenso wurden sicherheitsrele-



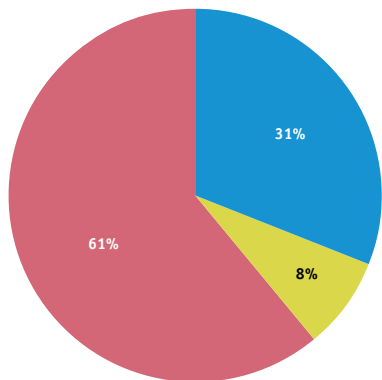
Thomas A. Zimmermann
Länderbeauftragter für die USA im Amerikadienst des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), Bern, Research Associate am SIAW-HSG, St. Gallen
www.zimmermann-thomas.ch

vante Funktionen in anderen Ministerien gestärkt. In materieller Sicht hat sich die Betonung des Sicherheitsaspekts beim Zugang auf den US-amerikanischen Markt vor allem in neuen Regelungen und Initiativen niedergeschlagen.

24-Stunden-Regel

Seit dem 2. Dezember 2002 müssen gemäss der *24-Hour Advance Vessel Manifest Rule* (24-Stunden-Regel) Reedereien und bestimmte Spediteure 24 Stunden vor dem Verladen von Fracht auf ein Schiff im Abgangshafen die Daten ihrer Lademanifeste der US-Zollbehörde übermitteln. Zu den übermittlungspflichtigen Daten gehören Fahrtroute, Verloader und Verladehafen, genaue Warenbezeichnung, Packliste, Gewichtsangaben und vieles mehr. Ähnliche Vorschriften gelten auch für den Frachtverkehr in der Luft, auf der Schiene und auf der Strasse sowie für Exporte aus den USA. Die 24-Stunden-Regel erstreckt sich darüber hinaus auch auf Lieferungen an Drittstaaten (z.B. Lateinamerika, Karibik), sofern die Frachter auf dem Weg dorthin US-amerikanische Häfen anlaufen. Die übermittelten Daten können von den Behörden öffentlich zugänglich gemacht werden. Allerdings können Importeure die vertrauliche Behandlung der Daten beantragen.

Grafik 1

**US-Aussenhandel nach
FHA-Status der Partnerländer**


- Handel mit Ländern, die über ein FHA mit den USA verfügen, welches bereits in Kraft ist^a
- Handel mit Ländern, mit denen kürzlich ein FHA abgeschlossen wurde oder derzeit über ein FHA verhandelt wird^b
- Handel mit Ländern, mit denen kein FHA besteht und keine entsprechenden Planungen bekannt sind

Anmerkungen:

- a Chile, Israel, Jordanien, Kanada, Mexiko, Singapur.
 b Cafta (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), Dominikanische Republik, Panama, Andenländer (Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru), übrige FTAA-Staaten (Antigua und Barbuda, Argentinien, Bahamas, Barbados, Belize, Brasilien, Dominika, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaika, Paraguay, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent und Grenadinen, Surinam, Trinidad und Tobago, Uruguay und Venezuela), Südafrikanische Zollunion (Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika, Swaziland), Australien, Bahrain, Marokko, Thailand.

Quelle: GAO 2004; Zimmermann / Die Volkswirtschaft

Containersicherheitsinitiative

Im Rahmen der Containersicherheitsinitiative (CSI) werden für die USA bestimmte Frachtcontainer bereits in den ausländischen Entsendehäfen von US-amerikanischen Zollbeamten kontrolliert. Die Kontrollen finden gemeinsam mit den Behörden des Gastlandes statt und stützen sich juristisch auf bilaterale Erklärungen ab. Risikocontainer werden mithilfe von EDV-Systemen identifiziert und mit modernen Technologien durchleuchtet. Die bereits im Abgangshafen kontrollierten Container können in den USA in den Genuss einer erleichterten Abfertigung kommen. Die Tatsache, dass nur die wichtigsten Häfen in das System einbezogen sind, führt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Häfen.

Customs-Trade Partnership Against Terrorism

Das *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT) ist eine freiwillige Partnerschaft zwischen US-Zollbehörden und der Privatwirtschaft, hauptsächlich in den USA. Unternehmen führen Sicherheits-Selbsttests nach einem vorgegebenen Fragebogen durch; und sie verpflichten sich zur Einhaltung bestimmter Richtlinien (z.B. in den Bereichen Verpackung, Verschiffung, Ausbildung der Mitarbeitenden, Zugangskontrollen zu sensiblen Bereichen), deren Einhaltung stichprobenweise vom Zoll überwacht wird. Im Gegenzug kommen die Unternehmen in den Genuss von Erleichterungen bei der Abfertigung (z.B. schnellere Abfertigung oder weniger häufige Stichprobenkontrollen).

Bioterrorismus-Gesetzgebung

Im Bereich der Nahrungs- und Futtermittel wurden die Einfuhrbedingungen durch den *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002* (kurz: *Bioterrorism Act*) wesentlich verschärft. Ziel des Gesetzes ist der Schutz der Nahrungsmittelversorgung vor terroristischen und anderen Bedrohungen. Zu diesem Zweck müssen sich nahezu alle Einrichtungen im In- und Ausland, welche Nahrungsmittel für den Konsum in den USA herstellen, verarbeiten, abpacken oder lagern, registrieren lassen. Die Regeln sehen weiter eine *Prior Notice* (PN) vor: Nahezu alle Nahrungs- und Futtermittelimporte müssen bei der FDA vorangemeldet werden. Ausserdem werden spezielle Kontrollen solcher Importe von den US-Behörden durchgeführt. In einem weiteren Schritt soll durch weit reichende Buchführungspflichten die Rückverfolgbarkeit sichergestellt werden. Die Bestimmungen werden zwischen Dezember 2003 und August 2004 schrittweise umgesetzt.

Verschärfte Einreiseregungen

Indirekt werden Wirtschaftstransaktionen schliesslich durch restriktivere Einreisebedingungen in die USA erschwert: Visumpflichtige Reisende können ihre Sichtvermerke nicht mehr per Post beantragen, sondern müssen in den Botschaften vorsprechen, wobei teilweise lange Wartezeiten für entsprechende Termine bestehen. Dadurch werden kurzfristige Einsätze von Spezialisten – etwa zur Wartung oder Reparatur komplexer Werkzeugmaschinen – behindert. Für ausländische Anbieter entsprechender Anlagen kann dies einen gravierenden Wettbewerbsnachteil darstellen. International umstritten sind zudem Vorgaben der USA, welche in Zukunft den Einsatz maschinenlesbarer Pässe mit biometrischen Daten für die visumsfreie Einreise oder die Übermittlung von Passagierdaten durch Fluggesellschaften verlangen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die neuen Sicherheitsvorkehrungen den bürokratischen Aufwand sowie Zeit und Kosten für alle am Handel beteiligten Parteien erhöhen. Hinzu kommen Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes, etwa im Zusammenhang mit Veröffentlichungspflichten im Rahmen der 24-Stunden-Regel oder der Übertragung von Flugpassagierdaten.

**Competitive Liberalization:
Trend zu Präferenzabkommen**

Im August 2002 hat der US-amerikanische Kongress erstmals nach acht Jahren dem Präsidenten die so genannte *Trade Promotion Authority* (TPA) – also die Kompetenz zur erleichterten Aushandlung von Handelsabkommen – erteilt (früher unter der Bezeichnung *Fast Track* bekannt). Sie gilt zunächst bis 1. Juni 2005, kann aber bis 1. Juni 2007 verlängert werden. Die TPA wurde von der Administration umgehend im Rahmen einer Strategie der *Competitive Liberalization* umgesetzt: Marktöffnungsverhandlungen sollen sowohl auf multilateraler, regionaler wie auch bilateraler Ebene sowie mit Partnern aus unterschiedlichen Weltregionen geführt werden, um einen «Wettbewerb um Liberalisierung» – und damit eine aus Sicht der USA möglichst offene Handelsordnung – zu gewährleisten.

Die regionale und die bilaterale Ebene haben dabei gegenüber früher stark an Gewicht gewonnen. Verfügten die USA noch im Jahr 2002 über Freihandelsabkommen mit gerade einmal vier Ländern (Israel, Kanada, Mexiko und Jordanien), weitet sich der Kreis seither rasch aus: Inhaltlich umfangreiche Abkommen mit Chile und Singapur sind kürzlich in Kraft getreten. Zudem wurden jüngst die Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten des Zentralamerikanischen Freihandelsabkommens (Cafta) sowie

1 Zum Zeitpunkt der Ministerkonferenz von Cancún im September 2003 umfasste diese Gruppe die Länder Argentinien, Ägypten, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Indien, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Pakistan, Paraguay, Peru, die Philippinen, Südafrika, Thailand und Venezuela.

die Verhandlungen mit Marokko, Australien und der Dominikanischen Republik abgeschlossen. Stark von der Öffentlichkeit beachtet werden ausserdem die laufenden Verhandlungen über eine Panamerikanische Freihandelszone (FTAA), welche einen Freihandelsraum von Alaska bis Feuerland schaffen sollen. Unterschiedlich weit fortgeschritten sind weitere Verhandlungen mit der Südafrikanischen Zollunion (Sacu), Bahrain, Panama, den Andenländern (Bolivien, Kolumbien, Ecuador und Peru) sowie mit Thailand.

Beobachter führen das gesteigerte Interesse der USA an regionalen Abkommen auf die ausbleibenden Fortschritte in der WTO zurück und äussern diesbezüglich Bedenken über die Zukunft des multilateralen Handelssystems. In der Tat haben die USA aus ihrer Verärgerung über die Widerspenstigkeit zahlreicher Entwicklungsländer (allen voran der G-20+)¹ an der Ministerkonferenz von Cancún keinen Hehl gemacht. Offensichtlich ist auch, dass die politisch und wirtschaftlich schwergewichtigen USA ihre Vorstellungen in bilateralen Verhandlungen leichter durchsetzen können als im schwerfälligen multilateralen Rahmen der 148 Mitgliedstaaten zählenden WTO.

Grenzen des regionalen und bilateralen Wegs

Allerdings stossen auch der regionale und der bilaterale Weg an Grenzen: Die FTAA-Verhandlungen, in denen es den USA vor allem um den Zugang zum Mercosur mit Brasilien geht, kommen kaum voran. Die im November 2003 am FTAA-Ministertreffen von Miami gefundene Kompromissformel der Flexibilität, wonach nur ein Grundbestand an Rechten und Verpflichtungen für alle Länder gelten soll und zusätzliche Konzessionen über freiwillige plurilaterale Vereinbarungen erreicht werden, kommt einer Aufgabe der ursprünglichen, ehrgeizigen Pläne gleich; zu heterogen waren und sind die Interessen der Antagonisten USA und Brasilien. Daher verhandeln die USA ersatzweise bilateral mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen der Region. Deren Anteile am US-Gesamthandel liegen aber häufig lediglich im Promillebereich. Dies trifft – mit Ausnahme Australiens und Singapurs – auch auf die Abkommenspartner in Übersee zu (siehe Grafik 1). Führt man sich ferner vor Augen, dass über den bilateralen Ansatz im Ergebnis ein komplexes und wenig universelles Marktzutrittssystem geschaffen wird, treten die Grenzen dieses Weges deutlich hervor. Mittelfristig könnten entsprechende Erkenntnisse, zusammen mit mehr Engagement aller Seiten in der WTO, den multilateralen Verhandlungen wieder auf die Beine helfen.

Protektionistische Reflexe

In den USA wird derzeit über die Ausrichtung der Handelspolitik debattiert, wobei die Vorzüge einer offenen Handelspolitik zunehmend in Frage gestellt werden. Der steigende protektionistische Druck äusserst sich etwa in einer hohen Nachfrage nach Handelsbeschränkungen – z.B. im Rahmen von Anti-Dumping-Verfahren – oder in Überlegungen für eine Einschränkung von Outsourcing. Zwar muss die Debatte im Kontext der an-

Grafik 2

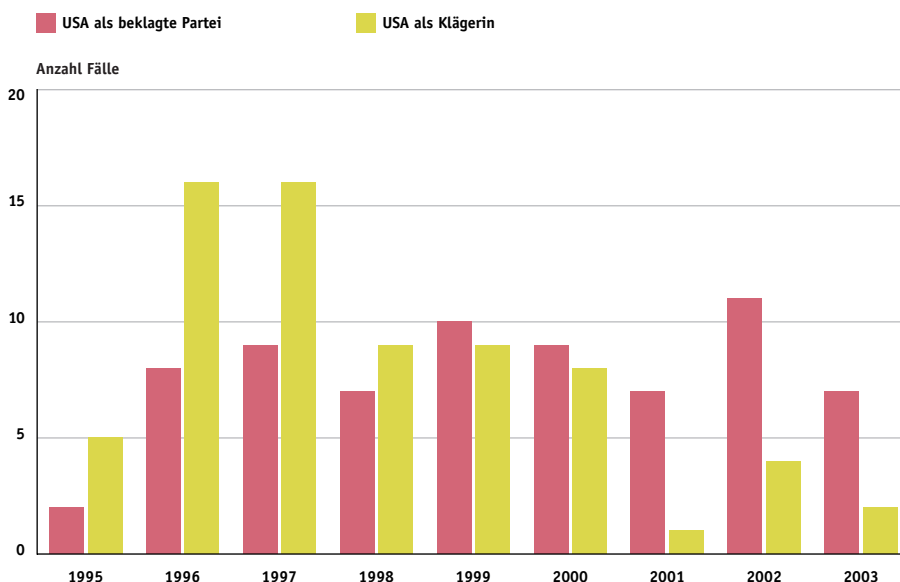
USA als Beklagte in der WTO-Streitschlichtung: Art der Klagen



Quelle: WTO; Zimmermann / Die Volkswirtschaft

Grafik 3

USA in der WTO-Streitschlichtung: Klägerin und Beklagte



Quelle: WTO; Zimmermann / Die Volkswirtschaft

stehenden Präsidentschaftswahlen gesehen werden. Doch werden die protektionistischen Reflexe auch aus anderen Umständen genährt: dem gigantischen Handelsbilanzdefizit; einem nur zögerlichen Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt; steigendem Wettbewerbsdruck aus China; dem Abschluss von Freihandelsabkommen mit «Billiglohnländern» und der damit verbundenen Furcht vor dem Verlust einfacher Arbeitsplätze; durch das zunehmende Outsourcing von gut bezahlten und bisher als sicher geltenden «white collar jobs» in Länder wie Indien oder China.

Neben stark wachsender Agrarsubventionen gehören derzeit vor allem die so genannten *Trade Remedies* (Anti-Dumping-Massnahmen, Schutzmassnahmen und Ausgleichszölle) zu den augenfälligen Handelsbeschränkungen. Wie die *Grafik 2* zu WTO-Streitfällen gegen die USA zeigt, müssen die USA vermehrt in Trade-Remedy-Fällen auf der Anklagebank Platz nehmen, wobei die Massnahmen zumeist als WTO-inkompatibel beurteilt werden. Dies hat auf Seiten des US-Kongresses und bei den entsprechenden Lobbys zu Kritik an der WTO und ihrer Streitschlichtung geführt. Zudem konnten die USA einige der politisch heiklen Entscheide bislang nicht umsetzen. Die USA treten daher in Genf mittlerweile wieder für den Einbau politischer Elemente in das Streitschlichtungssystem ein – dies im Gegensatz zur Position in der Uruguay-Runde. Die Verletzbarkeit an der Achillessehne Trade Remedies könnte die USA schliesslich auch dazu bewogen haben, selbst weniger offensiv als Klägerin vor der WTO aufzutreten, um nicht noch weitere Klagen zu provozieren: Wie die *Grafik 3* verdeutlicht, sind die USA vom «Netto-Kläger» in den letzten Jahren zum «Netto-Beklagten» geworden.

Implikationen für die Schweiz

Die geschilderten Veränderungen in der US-amerikanischen Handelspolitik betreffen alle Handelspartner, darunter auch die Schweiz. In vielen Fällen erfordert die Reaktion auf die oben dargestellten Trends einen Spagat.

Bei den Sicherheitsmassnahmen gilt es, die USA auf eine Minimierung der handelshemmenden Wirkungen zu drängen sowie international koordinierte Lösungen anzustreben. Zu diesem Zweck muss das Gespräch sowohl auf bilateraler Ebene – etwa im Rahmen der bestehenden Gemeinsamen Wirtschaftskommission JEC sowie im einfachen Dialog mit den US-Behörden – wie auch auf multilateraler Ebene in der WTO oder der OECD gesucht werden. So hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) unter anderem bei den Vernehmlassungsverfahren zum Bioterrorismusgesetz

mitgewirkt und im Rahmen der letzten Trade Policy Review der USA in der WTO die handelshemmenden Wirkungen der Sicherheitsinitiativen thematisiert.

Nichtsdestotrotz ist der Schutz des internationalen Handels vor terroristischem Missbrauch im Rahmen verhältnismässiger Massnahmen ein unterstützungswürdiges Anliegen, das den langfristigen Sicherheits- und Handelsinteressen aller Staaten dient. Da Sicherheitsmassnahmen wohl auch künftig Teil der Handelsrealität sein dürften, müssen Exporteure frühzeitig auf die Neuregelungen vorbereitet werden, um Anpassungskosten und Friktionen zu verringern. In diesem Sinne haben beispielsweise das seco und die betroffenen Branchenverbände eine Informationsveranstaltung zum Bioterrorismusgesetz durchgeführt.

In Bezug auf die erstarkten bilateralen und regionalen Tendenzen in der US-Aussenwirtschaftspolitik gilt es zu verhindern, dass die WTO ins Abseits des handelspolitischen Geschehens gedrängt wird. Als kleines Land mit begrenztem Gewicht in bilateralen Verhandlungen hat die Schweiz ein Interesse, die WTO mit ihrem Kernprinzip der Meistbegünstigung nach Kräften zu unterstützen. Zugleich dürfen aber auch hier die Augen vor der Realität nicht verschlossen werden: Die WTO hat seit Cancún – und im Grunde schon seit dem Debakel von Seattle – nicht mehr zur Dynamik und zum Optimismus aus der Zeit nach dem Abschluss der Uruguay-Runde zurückgefunden. Sollten sich die USA und die anderen Player nun ersatzweise über bilaterale und regionale Abkommen Marktzutrittsrechte sichern, wird auch die Schweiz ihre diesbezüglichen Aktivitäten ausweiten müssen – möglicherweise auch im Verhältnis zu den USA.

Schliesslich sollten die protektionistischen Tendenzen in den USA ernst genommen werden: WTO-widrige US-Handelsmassnahmen untergraben die Glaubwürdigkeit der regelorientierten multilateralen Handelsordnung. Als handelspolitische Grossmacht trägt die USA systemische Verantwortung, die sie über WTO-konformes Verhalten wahrnehmen sollte. Erzwungen werden kann jedoch nichts, da die völkerrechtlich konstruierte WTO von der freiwilligen Kooperation der Mitglieder lebt. Handelspartner sollten daher beim Einbringen heikler Klagen ebenso wie beim Einsatz von Sanktionen (als letztem Mittel der Durchsetzung) Augenmass walten lassen. Es würde nichts gewonnen, aber viel riskiert, falls die USA mangels innenpolitischer Unterstützung ihr WTO-Engagement reduzieren sollten.

Kasten 1

Weitere Informationen

US-Handels- und Wirtschaftspolitik

- WTO (2003): Trade Policy Review – United States; Dokumente WT/TPR/S/126 sowie WT/TPR/G/126; <http://docsonline.wto.org>.
- OECD (2002): OECD Economic Survey – United States; www.oecd.org.
- IMF (2003): United States: 2003 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Supplement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion; verfügbar unter www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03244.pdf.

US-Sicherheitsmassnahmen mit Handelswirkung

- CSI: www.cbp.gov/xp/cgov/enforcement/international_activities/csi.
- 24-Stunden-Regel: www.cbp.gov/xp/cgov/import/carriers/24hour_rule.
- C-TPAT: www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpa.
- Bioterrorismus-Gesetzgebung: www.cfsan.fda.gov/~dms/jfbtact.html sowie www.fda.gov/oc/bioterrorism/bioact.html.

US-Regionalismus

- United States General Accounting Office (GAO) (2004): Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources; GAO-Bericht 04-233 vom Januar 2004; www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-04-233.
- Internetseite des United States Trade Representative (USTR): www.ustr.gov.