

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXVIII 2–2012

Tiefe Integration in den Nord-Süd-Beziehungen

Schwerpunktredaktion: Simone Claar,
Andreas Noelke

mandelbaum *edition südwind*

Inhaltsverzeichnis

- 4 Einleitung: Tiefe Integration als widersprüchlicher Prozess
in den Nord-Süd-Beziehungen
- 8 SIMONE CLaar, ANDREAS NÖLKE
Tiefe Integration: Konzeptuelle Grundlagen
- 28 MARIA BEHRENS, HOLGER JANUSCH
Der transnationale Wettbewerbsstaat
- 54 CHRISTIAN BERNDT, MARC BOECKLER
Geographien Tiefer Integration: Das Beispiel des Agrarhandels
zwischen Mexiko und den USA
- 80 ANDREAS NÖLKE, SIMONE CLaar
Tiefe Integration in der Praxis der Nord-Süd-Beziehungen:
Vergleichende Perspektiven
- 99 Rezension
- 102 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
- 106 Impressum

MARIA BEHRENS, HOLGER JANUSCH
Der transnationale Wettbewerbsstaat

In der Debatte über den Wandel von Staatlichkeit wird davon ausgegangen, dass durch Globalisierungsprozesse eine Ausdifferenzierung von Staatlichkeit im Hinblick auf eine Akteursvielfalt und eine Mehrebenenstruktur stattfindet: Durch die Herausforderung der Globalisierung ist der Staat nicht länger allein in der Lage, die Bereitstellung von Kollektivgütern zu gewährleisten und daher auf die Kooperation mit anderen Staaten und Akteuren angewiesen. Aus einer funktionalistischen Perspektive wird zu diesem Zweck staatliche Souveränität auf einer höheren Ebene gepoolt und führt – durch institutionelle Eigendynamiken befördert – schließlich zu einer Delegation von Souveränität und damit zum Verzicht auf Entscheidungskompetenzen. So entstehen supranationale Strukturen bzw. Elemente wie im Fall der Europäischen Union oder der Welthandelsorganisation. Neben dem Prozess der Internationalisierung findet eine Privatisierung statt, indem der Staat Organisationskompetenzen an private Akteure abgibt. Der Staat wandelt sich durch diese Entwicklungen vom „Herrschaftsmonopolisten“ zum „Herrschaftsmanager“ (Genschel/Zangl 2007), der die Funktion hat, Entscheidungs- und Organisationskompetenzen im Mehrebenensystem politischer Entscheidungsprozesse sowie zwischen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteursgruppen zu managen.

Diese kurze Darstellung der Annahmen der Global-Governance-Debatte verdeutlicht, dass implizit von einer Hierarchie der verschiedenen politischen Entscheidungsebenen und Verrechtlichungsprozesse ausgegangen wird. Die Entstehung bilateraler Räume der Verrechtlichung gerät aus dem Blickfeld beziehungsweise werden diese als Bausteine gesehen, die in einer umfassenden politischen Ordnung aufgehen (Zürn 2005: 137).

In diesem Beitrag wird ebenfalls von einem Wandel von Staatlichkeit ausgegangen. Mit dem Konzept des transnationalen Wettbewerbsstaates wird allerdings aus einer kritisch-realistischen Perspektive der Frage nach-

gegangen, wie und zu welchem Zweck institutionelle Räume staatlicher Politik entstehen und wer die treibenden Kräfte sind. Unter transnational wird dabei die Schaffung staatlicher Institutionen in einem Geflecht multi-skalärer Räume verstanden, die nicht mehr an die territorialen Grenzen des Nationalstaates gebunden sind und sich nicht einfach dem Völkerrecht unter- oder einer im Entstehen begriffenen, umfassenden politischen Ordnung zuordnen lassen.

Voraussetzung der Transnationalisierung des Staates ist dessen Internationalisierung, die von Veränderungen seiner administrativen Struktur begleitet wird: Die administrative Struktur hat sich immer stärker der Organisationsstruktur von Unternehmen angepasst. Diese Veränderung ist insofern für das Konzept des transnationalen Wettbewerbsstaates von Bedeutung, als sie die Entstehung und Weiterentwicklung staatlicher Institutionen in verschiedenen Räumen jenseits des Nationalstaates erleichtert. Diese Governance-Räume sind geprägt von spezifischen exklusiven Kräfteverhältnissen und unterschiedlichen Graden an zwischenstaatlicher asymmetrischer Interdependenz. Wie am Beispiel bilateraler Investitions- und Freihandelsabkommen gezeigt werden kann, werden diese Governance-Räume von staatlichen wie wirtschaftlichen Eliten unter Ausschluss von Gewerkschaften und NGOs sowie unter Ausnutzung der asymmetrischen Interdependenz zwischen Staaten geschaffen und getragen. Sie dienen dazu, die Wettbewerbsfähigkeit Transnationaler Konzerne zu erhöhen und ihre Produktivitätssteigerungen abzusichern. Eine Folge ist die Entstehung eines Rechtspluralismus, der die bisherige Grenze zwischen internationalem öffentlichem und privatem Recht durchbricht und institutionalisierte Formen demokratischer Entscheidungsfindung in Staaten auszuhöhlen droht.

1. Die Internationalisierung und Reskalierung des Staates

Zur Internationalisierung des Staates liegt eine Vielzahl an Publikationen vor (vgl. Bieler et al. 2006; Glassman 1999; Hirsch 1995). Mit Bezug auf Nicos Poulantzas (2002) werden Prozesse wirtschaftlicher Globalisierung bzw. der Internationalisierung kapitalistischer Produktionsverhältnisse nicht als ein äußeres Verhältnis angesehen, auf deren Herausforde-

rungen der Staat nach liberal-institutionalistischen Erklärungsangeboten lediglich reagiert. Vielmehr geht die Internationalisierung kapitalistischer Produktionsverhältnisse aus dem Inneren des Staates selbst hervor und ist Ausdruck strategischen Handelns spezifischer Klassenfraktionen und Klasseninteressen.

Bis in die 1970er Jahre hinein war die Akkumulationsstrategie unter Rückgriff auf die Regulationstheorie auf die systematische Erschließung des heimischen Marktes (Fordismus) ausgerichtet. Nachdem die innerstaatliche Nachfrage weitgehend gesättigt war, orientierte sich das Kapital international. Die Überwindungsstrategie der Krise des Fordismus lag in der radikalen Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und löste eine Standortkonkurrenz zwischen den Nationalstaaten aus. Das internationalisierte Kapital konnte zunehmend Einfluss auf die Ausrichtung nationalstaatlicher Politik nehmen, indem es damit drohte, abzuwandern. In seiner Analyse des Wandels vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat verdeutlicht Joachim Hirsch (1995, 1998), wie der sozialstaatlich-korporative Klassenkompromiss immer stärker unter Druck geriet, da er zum Hindernis für die Profitabilität des Kapitals geworden war. Nun ging es vielmehr darum, möglichst attraktive Standortbedingungen für das international flexible Kapital zu schaffen.

Die Internationalisierung des Staates geht mit einer Reform der Organisationsstruktur des administrativen Systems einher. Die Einführung von New-Public-Management (NPM) hat in Deutschland zu einer den Unternehmen kompatibleren Organisationsstruktur der Administration geführt. Dieser Organisationswandel als Begleiterscheinung der Internationalisierung des Staates ermöglicht es Teilen der Administration, schneller und flexibler reagieren zu können. Nicht nur die Transnationalen Konzerne stehen im Wettbewerb zueinander, sondern mit ihnen auch die Staaten. So konkurrieren die USA und die EU um die Profitabilität ihres Kapitals mit Ländern wie China, die nicht an langwierige demokratische Entscheidungsprozesse gebunden sind.

Während mit dem Begriff des nationalen Wettbewerbsstaates Entstehung, Merkmale und Folgen der Standortkonkurrenz erfasst werden können, beschreibt der Begriff des transnationalen Wettbewerbsstaates Prozesse der Verlagerung staatlicher Politik in verschiedene Governance-Räume. Durch diese Governance-Räume werden institutionell Märkte in

anderen, zumeist wirtschaftlich schwächeren Staaten erschlossen. Staatliche Akteure können dabei als „Normunternehmen“ bezeichnet werden, die für „Produktunternehmen“, das Kapital, günstige Profitabilitätsbedingungen schaffen und absichern. Die Internationalisierung peripherer Staaten des Ostens und des Südens, die durch internationale Organisationen wie WTO, Weltbank und IWF von außen befördert wurde, stellt dabei eine Voraussetzung für die Transnationalisierung des Staates dar.

Dieser Prozess der Transnationalisierung kann unter Rückgriff auf die Scale-Debatte aus der kritischen Geopolitik näher erfasst werden, in der es um die sozial-räumliche Reskalierung von Staatlichkeit geht. In der Scale-Debatte wird der „methodologische Nationalismus“ kritisiert und eine Priorisierung bestimmter räumlicher Maßstabsebenen abgelehnt (Brenner 2004). Stattdessen wird darauf verwiesen, dass neue Räume und Institutionen entstehen und entstanden sind, die auch neue Handlungsoptionen für die Akteure hervorbringen. Damit unterscheidet sich der Scale-Ansatz vom funktionalistischen Verständnis einer Mehrebenenstruktur des Global-Governance-Ansatzes. Letzterer beschreibt zwar ebenfalls einen Wandel von Staatlichkeit, allerdings wird mit der Mehrebenenstruktur ein hierarchisches System beschrieben, in dem die Staaten immer mehr Kompetenzen auf einer höheren Ebene poolen und letztendlich delegieren. Vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses wird davon ausgegangen, dass auch auf internationaler Ebene Prozesse zunehmender Verrechtlichung stattfinden.

Der Scale-Ansatz liefert demgegenüber den Vorteil, dass er nicht einfach von einem internationalen System ausgeht, sondern die Entstehung von Institutionen in verschiedenen Maßstabsräumen beschreibt, die zueinander in Beziehung gesetzt werden. Die jeweiligen Kräfteverhältnisse der Maßstabsräume können somit erfasst und Kompatibilitäten oder auch Inkompatibilitäten der multiscalen Form des Regierens herausgearbeitet werden (Jessop 2008). Ein Nachteil des Scale-Ansatzes ist jedoch, dass das Verhältnis zwischen Scale und Territorium nicht hinreichend geklärt ist. So kritisiert Wissen (2009: 7), dass die Gefahr bestünde, „nun umgekehrt die territoriale Dimension sozialer und politischer Konflikte zu vernachlässigen“. Der Nationalstaat als historisch gewachsener Raum, in dem sich spezifische Mechanismen der Befriedung von Interessengegensätzen entwickelt haben, ist nach wie vor von zentraler Bedeutung, da sich die

Internationalisierung des Staates nur vor dem Hintergrund zwischenstaatlicher Konkurrenz verstehen lässt. Allerdings ist fraglich, ob internationale Organisationen – in Anlehnung an Poulantzas – noch hinreichend als Ausprägung nationaler Strategien verdichteter Kräfteverhältnisse mit dem Konzept einer „Verdichtung zweiter Ordnung“ erfasst werden können (Brand et al. 2007).

Internationale Governance-Räume geben, so unsere Annahme, Teilen der staatlichen Administration sowie TNKs vielmehr die Möglichkeit, sich von den nationalen Kräfteverhältnissen zu entkoppeln und sich der gesellschaftlichen Kontrolle zu entziehen. So findet nach Hirsch und Kannankulam (2011) eine Diversifikation der Ebenen und Funktionen des Staates statt. Merkmal dieser Diversifikation ist unter anderem die Privatisierung des Politischen: „This means that politics is increasingly taking place in state-private negotiation and decision-making structures that are almost impossible to control“ (ebd.: 27). Diese Entscheidungsstrukturen finden ihren Ausdruck in verschiedenen Maßstabsräumen und mit ihnen verbunden einer Pluralisierung des Rechts. Das sich herausbildende System politischer Institutionen wird, so die Annahme von Hirsch und Kannankulam (2011), zunehmend in Konflikt mit der politischen Form des Kapitalismus geraten. Mit dem Begriff des transnationalen Wettbewerbsstaates wird versucht, die Reorganisation politischer Macht in multiscalaren Maßstabsräumen zu erfassen.

Demirović (2011: 39) hat hierfür den Begriff des transnationalen Netzwerkstaates gewählt: „The way the state exercises its power is changing, meaning it is taking a new form. This new form is not yet determined but it is unlikely to correspondent to the model of the national state or that of a new supra-state subject. Accordingly I speak of the emergence of elements of a transnational network state.“ Mit dem Begriff des Netzwerkstaates wird die Reskalierung des Staates besser erfasst, der Begriff des Wettbewerbsstaates betont hingegen die zwischenstaatlichen Konkurrenzbeziehungen sowie die staatlich-privaten Interessen, die diese vorantreiben.

Im Folgenden wird in einem ersten Schritt auf die Krise des multilateralen Governance-Raums der WTO eingegangen, die im Wesentlichen auf veränderte zwischenstaatliche Machtbeziehungen zurückgeführt werden kann. Zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Interessen ihrer Transnationalen Konzerne haben wirtschaftlich stärkere Staaten, wie am Beispiel

der USA und der EU gezeigt wird, gegenüber wirtschaftlich schwächeren Staaten unter Ausnutzung asymmetrischer Interdependenz neue Governance-Räume geschaffen. Dieser Institutionalisierungsprozess wird am Beispiel bilateraler Investitionsabkommen und deren Integration in umfassendere bilaterale Freihandelsabkommen illustriert. Es wird deutlich, dass damit ein weiterer Raum der Konfliktaustragung geschaffen wurde, der stärkere Staaten und ihre Transnationalen Konzerne potenziell stärkt.

2. Die Krise des multilateralen Governance-Raums

Mit dem wirtschaftlichen Aufstieg Chinas, Indiens und Brasiliens hat sich das Kräfteverhältnis im multilateralen Welthandelsregime (WTO) verändert: Während noch in der Welthandelsrunde von Uruguay (1986–1994) die USA und die EU als transatlantische Partner ihre Interessen weitgehend durchsetzen konnten, steckt die Doha-Runde, die seit 2001 läuft, in einer tiefen Verhandlungskrise. Dafür werden unterschiedliche Ursachen ausgemacht: Strukturelle Veränderungen in den internationalen Beziehungen haben aus einer realistischen Perspektive zu einer Schwächung der hegemonialen Position der USA geführt (Haass 2008). Durch die Osterweiterung ist die EU zu einer vergleichbar starken Wirtschaftsmacht geworden. Diese ist seitdem nicht mehr bereit, in den Verhandlungen die Rolle des Juniorpartners der USA zu übernehmen, sondern hat selbst einen umfangreichen Forderungskatalog für die Doha-Runde vorgelegt (Falke 2005). Die Schwellenländer China, Indien und Brasilien haben ebenfalls dazu beigetragen, dass sich das bisher unipolar geprägte internationale Wirtschaftssystem in ein multipolares gewandelt hat (Drache/Froese 2008). Die USA und die EU verfügen somit nicht länger über die Macht, ihre Interessen gegenüber den wirtschaftlich erstarkten Schwellenländern durchzusetzen.

Diese Machtverschiebung schlägt sich in den multilateralen Verhandlungen nieder: Die Länder des Südens stellen zwar schon seit langem die Mehrzahl der Mitglieder der WTO und hätten ihre Interessen formal durch das *one-state-one-vote*-Prinzip der WTO durchsetzen können. Doch erst durch das wirtschaftliche Erstarken Chinas, Indiens und Brasiliens ist die Bildung machtvoller Allianzen möglich geworden. So stellt Berthelot

(2005) fest, dass die drei „Gs“ (G20, G33 und G90) der Länder des Südens die Macht der USA und der EU durchbrochen hätten.

Das veränderte Kräfteverhältnis innerhalb der WTO sieht Balaam (2008) als das Hauptproblem für den Stillstand des Welthandelsregimes. Anhand der Verhandlungen über die Agrarpolitik kommt er zu dem Ergebnis: „In many ways the stalemate in the Doha Round reflects a rejection of the WTO as an institution commensurate with a major shift in global distribution of wealth and power favorable to many developing nations: one that is not likely to be given up or easily bargained away“ (ebd.: 37-38). Damit verweist er auf den zu Beginn der Verhandlungen von den USA und der EU zum Ausdruck gebrachten Willen, die Welthandelsrunde zu einer Entwicklungsrunde mit redistributiver Wirkung von Wohlfahrtsgewinnen zu Gunsten der Länder des Südens zu gestalten (*Doha Development Agenda*). Doch weder die USA noch die EU scheinen hinreichend gewillt zu sein, die damit verbundenen relativen Verluste hinzunehmen.

Für die Haltung der USA und der EU werden innerstaatliche Faktoren als Erklärung geliefert (Dürr 2008; Dürr/De Bièvre 2007; Young 2007). So stellt Dürr (2008) fest, dass die aktuelle EU-Außenhandelspolitik von protektionistisch orientierten Unternehmensinteressen aus Produktion und Handel geprägt ist. Dieser präferenzorientierte liberale Erklärungsansatz nach Moravcsik (1997) geht davon aus, dass gesellschaftliche Akteure durch Prozesse der Interessenvermittlung auf die außenpolitischen Präferenzen der Staaten Einfluss nehmen. Damit wird an einem hierarchischen Verständnis zwischen Staat und Gesellschaft festgehalten. Wird jedoch die Perspektive einer Reskalierung des Staates in unterschiedlichen selektiven Räumen eingenommen, kann von einer Institutionalisierung exklusiv geteilter Interessen ausgegangen werden. Dies soll kurz anhand des Agrarprotektionismus der EU, der ein wesentliches Hindernis für einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde darstellt, verdeutlicht werden.

Die EU-Kommission sieht in der Lebensmittelindustrie, die mit einem Anteil von 14,5 Prozent am gesamten Umsatz im verarbeitenden Gewerbe zur zweitgrößten Branche innerhalb der EU gehört, das Problem, dass nur wenige europäische Transnationale Konzerne (TNKs) auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig sind (EU-Kommission 2011). Um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Lebensmittelindustrie auf dem Weltmarkt zu sichern, erhalten diese Unternehmen Zahlungen aus den EU-Agrarfonds

(der zweitgrößte Lebensmittelkonzern in Deutschland, Südzucker, bekam zum Beispiel 42 Mio. im Jahr 2009; vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung o.J.). Die Interessen der EU-Kommission und der TNKs decken sich somit zum Nachteil kleiner und mittlerer Unternehmen in der Branche. Die Forderungen der Länder des Südens im Rahmen der Doha-Runde, die Agrarsubventionen abzubauen, sind aus Sicht der EU dagegen mit der Gefahr verbunden, dass ihre Lebensmittelunternehmen dem internationalen Wettbewerb nicht standhalten könnten.

Daher sind auch TNKs an einem Verhandlungserfolg der Doha-Runde nur unwesentlich interessiert. So stellen McGuire und Lindeque (2010) fest, dass TNKs nur noch wenig Interesse an der Doha-Runde haben, weil vor allem in den Schwellenländern die Zölle für Nichtagrargüter in den letzten Jahren stark gesunken sind. Deren Märkte stehen nun den TNKs aus der EU und den USA weitgehend offen. An den Singapur-Themen (Wettbewerb, Investitionsschutz etc.) hingegen haben die Unternehmen großes Interesse, allerdings ist es den USA und der EU bisher nicht gelungen, diese Themen multilateral im Rahmen der Welthandelsrunde gegenüber den Allianzen des Südens durchzusetzen.

Im Vergleich zu den multilateralen Verhandlungen können die USA und die EU ihre Wirtschaftsinteressen in bilateralen oder regionalen Abkommen besser durchsetzen. Mit diesen Governance-Räumen steht ihnen somit eine Alternative zum Governance-Raum des WTO-Regimes zur Verfügung. Dabei erhalten sie zum Teil offene Unterstützung seitens der Industrie.¹ Hinzu kommt, dass die TNKs zwar indirekt auf die Verhandlungen im Rahmen der WTO Einfluss nehmen können, bilaterale Abkommen ihnen jedoch einen exklusiven Zugang zu den Märkten wirtschaftlich schwächerer Staaten ermöglichen. Entgegen der funktionalistischen Annahme, Staaten gäben zunehmend Souveränität an internationale Organisationen ab, wodurch sich eine Verrechtlichung des internationalen Systems in Richtung einer Weltordnungspolitik abzeichne, haben sich, wie auch Wissel (2007: 249) feststellt, schon zu Beginn der 1990er Jahre verschiedene transnationale Governance-Netzwerke mit jeweils spezifischen Kräftekonstellationen im Freihandel entwickelt, in die Staaten mehr oder weniger stark involviert sind: „Die Nationalstaaten werden nicht abgelöst durch eine globale Institutionalisierung oder gar einen globalen Staat. Vielmehr werden diese selbst Teil dieses transnationalen regulativen Netzwerkes.“

Neben dem multilateralen Governance-Raum des Welthandelsregimes haben in den letzten beiden Jahrzehnten bilaterale Governance-Räume staatlicher Politik an Bedeutung zugenommen, auf deren Entwicklung und Wirkung im Folgenden am Beispiel der USA und der EU näher eingegangen wird.

3. Bilaterale Governance-Räume

3.1 Bilaterale Investitionsabkommen

Ende 2010 ist die Anzahl Internationaler Investitionsabkommen auf 6.092 Abkommen gestiegen (UNCTAD 2011: XVI). Bilaterale Investitionsabkommen (BITs) sind, neben Doppelbesteuerungs- und Freihandelsabkommen, eine Form davon. Über Jahre haben sich die Länder des Südens erfolgreich geweigert, multilateralen Investitionsabkommen zuzustimmen: Auf Druck vor allem US-amerikanischer TNKs initiierte die US-Regierung 1995 im Rahmen der OECD-Verhandlungen ein multilaterales Investitionsabkommen (MAI), das allerdings auf großen Widerstand vor allem von NGOs stieß und scheiterte. Auch die Singapur-Themen der WTO, verabschiedet auf der Ministerkonferenz von 1996, enthalten die Forderung nach einem multilateralen Investitionsabkommen, das ebenfalls bisher wegen der Weigerung der Länder des Südens nicht realisiert werden konnte (Walter 2001). Das Scheitern eines multilateralen Regimes führte zu einem Strategiewechsel vor allem der USA und der EU-Mitgliedsstaaten, die Investitionsabkommen vermehrt bilateral verhandelten, was keine Allianzbildung der wirtschaftlich schwächeren Staaten wie im Rahmen der WTO ermöglicht und den Einfluss von NGOs durch die beschränkte Öffentlichkeit der Verhandlungen begrenzt.

Wie Abbildung 1 zeigt, hat die Zahl der BITs ab Mitte der 1990er Jahre immens zugenommen. Insgesamt sind beim International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), eine bei der Weltbank angesiedelte und zu den wichtigsten gehörende Organisation zur Streitschlichtung von Investitionskonflikten, 2.271 unterzeichnete BITs gemeldet. Auf die Mitgliedsstaaten der EU-27 entfallen davon mit 1.557 mehr als die Hälfte.² Während allein Deutschland 147 BITs abgeschlossen hat, sind es für die USA nur 48, für China 90. Ab einschließlich 2008 werden vom

ICSID keine neuen BITs angegeben. Laut UNCTAD (2011) ist die Zahl zwar rückläufig, liegt aber für das Jahr 2010 noch bei 34.³ Ein Grund für den Rückgang der BITs ist, dass diese in bilaterale Freihandelsabkommen, auf die im nächsten Abschnitt noch näher eingegangen wird, integriert wurden. Der überwiegende Teil der BITs wird zwischen einem wirtschaftlich stärkeren Staat mit einem wirtschaftlich schwächeren Staat und somit unter den Bedingungen asymmetrischer Interdependenz abgeschlossen.

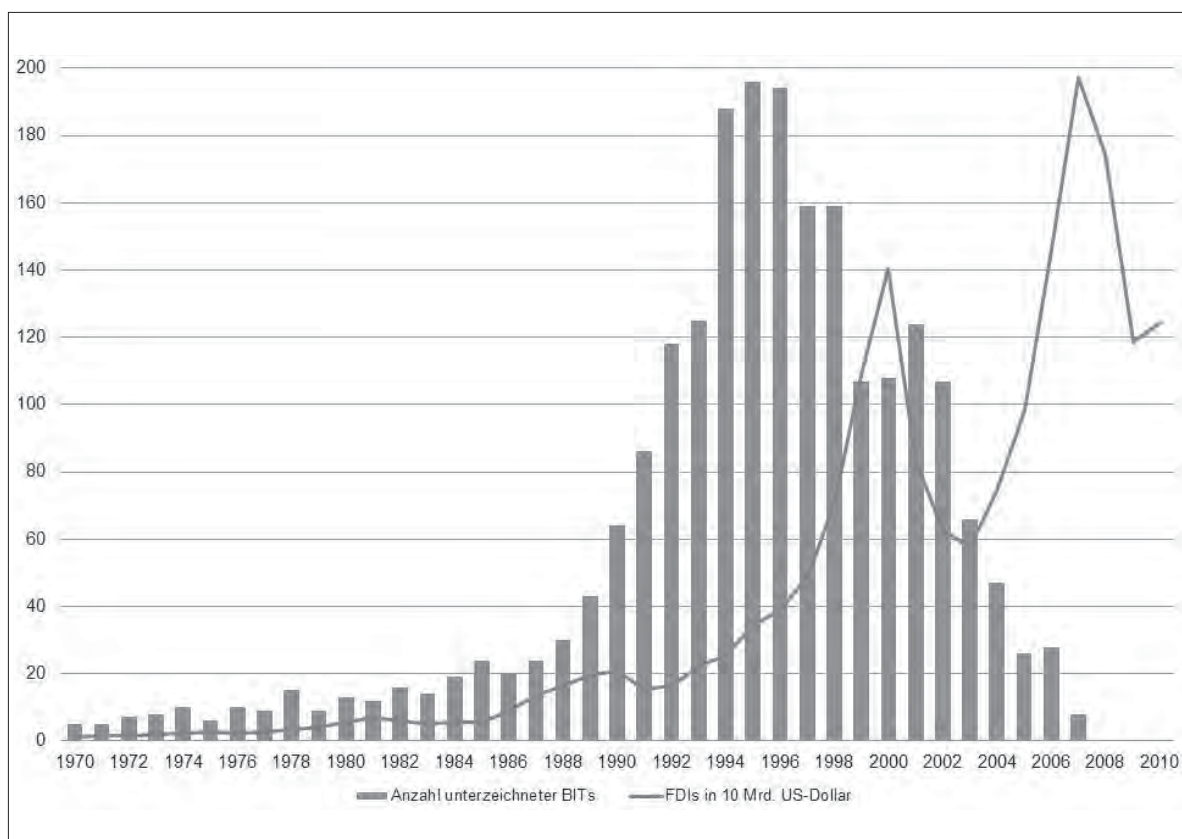


Abbildung 1: Anzahl der beim ICSID gemeldeten BITs nach Jahren und FDIs in 10 Mrd. US-Dollar (1970–2010)

Quelle: Zahlen aus den Datenbanken von UNCTAD (o.J., zu FDIs) und ICSID (o.J.a, zu BITs)

BITs dienen dem Zweck, die Rechte von Investoren zu schützen. Eine besondere Eigenschaft dieser Abkommen ist, dass sie zwar zwischen Staaten abgeschlossen werden und somit den Merkmalen des klassischen Völkerrechts entsprechen, aber den Unternehmen direktes Klagerecht gegenüber dem Zielland einräumen. Damit durchbrechen BITs die klassische Grenzziehung zwischen öffentlichem und privatem Recht (vgl. Kaushal 2009).

Die funktionalistische Annahme, dass bilaterale Abkommen ein Baustein für spätere multilaterale Abkommen sind, ist ebenfalls fraglich. Eine Analyse von insgesamt 1.500 Verträgen durch Allee und Peinhardt (2010) hat ergeben, dass BITs in unterschiedlichen Aspekten voneinander abweichen, zum Beispiel ob und welche Sektoren nicht in den Verträgen berücksichtigt werden oder ob und unter welchen Bedingungen es ein staatliches Recht auf Enteignung gibt. Dagegen spricht einiges dafür, dass die transnationalen Governance-Räume die jeweiligen staatlichen wie unternehmerischen Interessen widerspiegeln.

Schließlich wird in BITs auch die organisatorische Zuständigkeit der Streitschlichtung geregelt. Hier gibt es verschiedene Möglichkeiten: Die nationale Gerichtsbarkeit als erste Instanz oder aber die sofortige Zuständigkeit eines internationalen Schiedsgerichts. Im letzteren Fall stehen drei Organisationen zur Auswahl: (1) ein Ad-hoc-Gerichtsverfahren nach den Schiedsregeln der United Nations Commission on International Trade Law („UNCITRAL“), (2) die Stockholm Chamber of Commerce oder aber (3) ein Schiedsverfahren angesiedelt beim ICSID (Franck 2009). Insgesamt sind die meisten Verfahren auf internationaler Ebene beim ICSID angesiedelt (vgl. Abbildung 2)

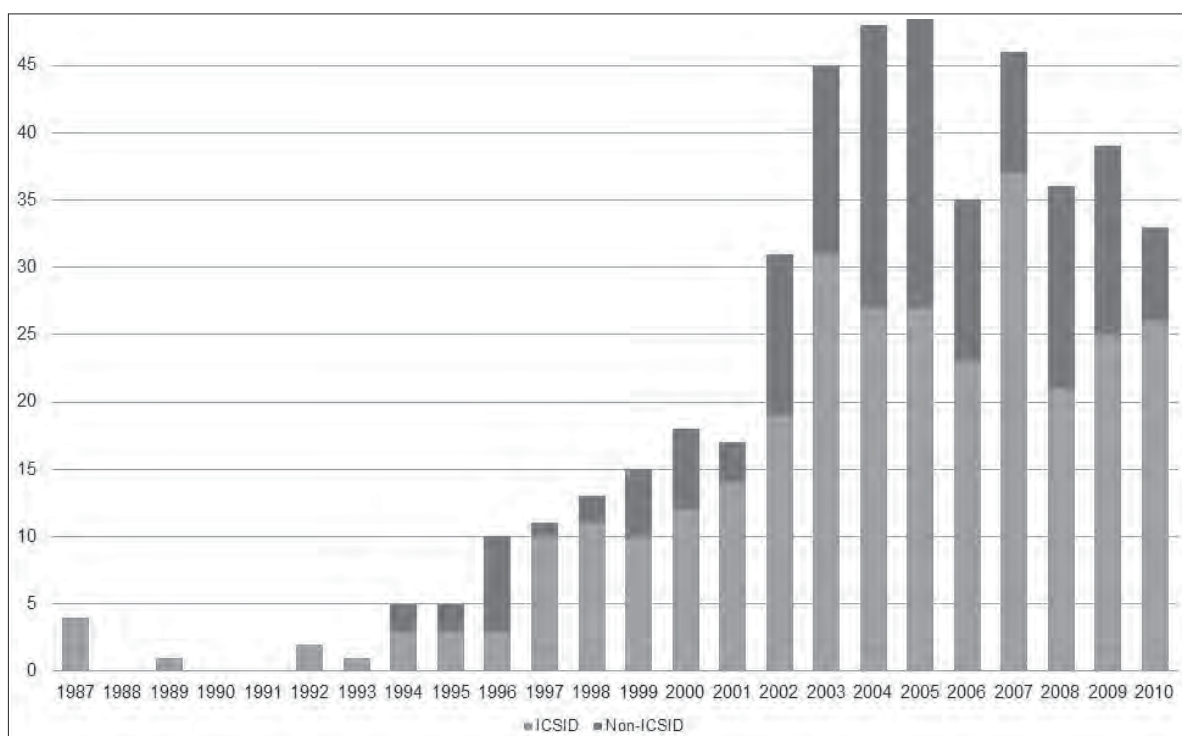


Abbildung 2: Zahl der Schiedsverfahren nach Jahren

Quellen: Nicht-ICSID-Verfahren UNCTAD (2011); ICSID-Verfahren ICSID (o.J.b).

Die vertragliche Übertragung auf ein internationales Schiedsgericht ist mit einem Souveränitätsverlust der wirtschaftlich schwächeren Länder verbunden. Diese Staaten verzichten auf die Souveränität, selbst über Investitionsfragen zu entscheiden. Die Souveränitätskosten werden in Kauf genommen, da die Staaten um Auslandsdirektinvestitionen in Konkurrenz zueinander stehen. Staaten mit in Kraft getretenen BITs weisen höhere Investitionsraten auf als Staaten ohne (Haftel 2010). Um der Konkurrenz standhalten zu können, stehen die Staaten somit unter dem Druck, BITs abzuschließen zu müssen. Die Ergebnisse der Analyse von Allee und Peinhardt (2010) bestätigen wiederum die Annahme, dass mächtige Staaten dabei bestehende asymmetrische Interdependenz ausnutzen: Die Zielländer bevorzugen in aller Regel die nationale Rechtszuständigkeit. Mächtige Staaten hingegen präferieren die internationale Gerichtsbarkeit und können sich mit ihrer Verhandlungsmacht umso besser durchsetzen, je wirtschaftlich schwächer das Zielland ist. Dabei spielen Stärken oder Schwächen des Institutionengefüges des Ziellandes für das Ursprungsland keine Rolle. Weiterhin erhöht sich die Bereitschaft eines Ziellandes mit einer hohen Abhängigkeit von Auslandsdirektinvestitionen, der unmittelbaren Zuständigkeit internationaler Schiedsgerichtsverfahren zuzustimmen. Über die vertraglich unterschiedliche Ausgestaltung in Bezug auf zum Beispiel Enteignungsbedingungen oder ausgenommene Sektoren sind bisher keine politikwissenschaftlichen Studien bekannt (vgl. auch Allee/Peinhardt 2010: 19-20).

Die bisherige Annahme, dass internationale Schiedsverfahren zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten Investoren begünstigen (vgl. Mahnkopf 2005) wird allerdings durch eine Studie von Franck (2009) widerlegt. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass knapp über die Hälfte der Gerichtsbeschlüsse zu Gunsten der verklagten Staaten ausfällt. Auch spielt es nach dieser Studie keine Rolle, ob es sich bei dem verklagten Staat um ein wirtschaftlich schwächeres oder stärkeres Land handelt.

Allerdings geht die Analyse von Franck (2009) von der Annahme aus, Staaten und Unternehmen seien vergleichbar. Es wird dabei nicht berücksichtigt, dass Demokratien die Verpflichtung zum Gemeinwohl zugeschrieben wird, ein demokratischer Staat somit andere Funktionen als ein Unternehmen zu erfüllen hat. Entsprechend sind in der Bewertung von BITs und deren Gerichtsbarkeit soziale und politische Implikationen zu

berücksichtigen, die die Gefahr der Aushöhlung demokratischer Institutionen in sich bergen. Ein Beispiel ist der Investitionskonflikt um die Privatisierung von Wasser und Abwasserkanälen in Bolivien, der zu politischen Unruhen, Protesten und Toten im Cochabamba-Wasserkrieg führte (Willem 2003). Zunehmende Konflikte zeichnen sich auch bei Auslandsdirektinvestitionen in Agrarländern (Stichwort: „land grab“) zum Beispiel zur Herstellung von Biokraftstoffen ab, was bereits zu einer Erhöhung von Nahrungsmittelpreisen geführt hat und vor allem die Ärmsten der Zielländer trifft (vgl. Molony/Smith 2010). Schließlich ist auf den Fall Argentinien hinzuweisen. Während seiner Finanzkrise 2001/02 entschloss sich das Land zu Notmaßnahmen. In Reaktion darauf wurden von ausländischen Direktinvestoren Dutzende von Klagen gegen Argentinien eingereicht, die zu einer Dynamisierung der Krise führten und nur durch die Weigerung Argentiniens, die Klagen anzuerkennen, entschärft werden konnte (Kaushal 2009: 492). Mitte 2011 reichten nun die ehemaligen, überwiegend italienischen Investoren eine Sammelklage beim ICSID mit einer Forderung in Höhe von mehr als einer Milliarde US-Dollar ein (vgl. Financial Times, 11.8.2011). Die Beispiele zeigen, dass BITs für wirtschaftlich schwächere Länder mit hohen politischen und wirtschaftlichen Risiken verbunden sein können.

3.2 Freihandelsabkommen

Während BITs Single-Issue-Abkommen darstellen, sind die Normen und Regelungen von Freihandelsabkommen umfassender und stellen einen weiteren Governance-Raum dar. Im folgenden Abschnitt wird zuerst das Wettrennen seit Ende der 1990er Jahre zwischen den USA und der EU um Freihandelsabkommen beschrieben. Anschließend wird aufgezeigt, wie die USA und die EU ihre Normen und Regeln bezüglich des Investitionsschutzes, der Rechte geistigen Eigentums sowie der Arbeits- und Umweltstandards gegenüber ihren schwächeren Handelspartnern durchsetzen.⁴

Das Wettrennen zwischen der EU und den USA um Freihandelsabkommen

Bilaterale Investitionsabkommen sind in den letzten Jahren zunehmend durch Freihandelsabkommen (FTAs) ergänzt bzw. abgelöst worden, in denen im Fall der USA die Regelungen zum Investitionsschutz inte-

griert sind. Vorreiterin im Abschluss von FTAs war zunächst die EU, die im Integrations- und Erweiterungsprozess neben der multilateralen schon früh auch eine regionale Strategie in ihrer Außenwirtschaftspolitik verfolgte. Während die USA dem Projekt der europäischen Integration in Zeiten des Ost-West-Konflikts positiv gegenüberstanden, löste die in den 1990er Jahren geplante und 2004 erfolgte Osterweiterung der EU in den USA die Befürchtung aus, die EU könnte die USA wirtschaftlich abhängen (Fergusson 2006; Committee on Ways and Means 2001). In dieser Zeit schlossen die USA eine Vielzahl von FTAs ab und verhandelten mit verschiedenen Staaten (Cooper 2006). Auf die Aufholjagd der USA ab Ende der 1990er Jahre reagierte die EU ihrerseits mit Verhandlungen zu bilateralen Handelsabkommen, die 2006 mit dem Dokument *Global Europe* zur offiziellen außenhandelspolitischen Strategie der EU geworden sind (EU-Commission 2006a). „The Commission will propose a new programme of bilateral free trade agreements with key partners in which economic criteria will be a primary consideration“ (EU-Commission 2006b).

Seitdem ist ein Wettrennen um die Marktöffnung zwischen den USA und der EU festzustellen, wobei in den letzten Jahren die Konkurrenz zwischen den beiden größten Handelsmächten und aufstrebenden Schwellenländern wie China in den Vordergrund rückte. Weltweit ist die Zahl der regionalen Handelsabkommen – von 40 zu Beginn der 1990er Jahre auf über 300 im Jahr 2011 – stetig gestiegen, wobei die überwiegende Zahl der Abkommen zwischen Industrieländern einerseits sowie Schwellen- und Entwicklungsländern andererseits abgeschlossen wird. Außerdem werden zunehmend bilaterale statt plurilaterale FTAs vereinbart (vgl. Fiorentino et al. 2006).

FTAs der EU konzentrierten sich zunächst auf Staaten im Mittelmeerraum (Tunesien 1998, Israel 2000, Marokko 2000, Jordanien 2002, Libanon 2003, Ägypten 2004, Algerien 2005). Weitere Verträge wurden mit Südafrika (2000) und Kroatien (2001) abgeschlossen. Auf den Vorstoß der USA unter der Regierung Clinton im Jahr 1998, eine gesamtamerikanische Freihandelszone zu verhandeln, reagierte die EU mit Freihandelsverträgen mit Mexiko (2000) und Chile (2003) und verhandelt seit 2007 mit den Staaten Zentralamerikas (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica und Panama) sowie den Staaten der Andengemein-

schaft (Bolivien, Kolumbien, Ecuador und Peru). Die Verhandlungen mit Peru und Kolumbien konnten im März 2010 erfolgreich abgeschlossen werden. Weiterhin strebt die EU seit 1999 ein interregionales FTA mit den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela) an. Die Verhandlungen gestalten sich langwierig, da seit 2001 parallel im Rahmen der Doha-Runde verhandelt wird und die lateinamerikanischen Staaten in dieser Situation darauf setzen, durch eine bessere Verhandlungsposition mehr Zugeständnisse der großen Handelsmächte zu erreichen (Behrens 2011).

Die Bedeutung geostrategischer Interessen wird auch im Engagement der EU im asiatischen Raum deutlich: Im Wettrennen mit den USA werden Gespräche über FTAs mit Indien und Südkorea seit dem Jahr 2007 geführt (EU-Commission o.J.). Ebenfalls seit 2007 verhandelt die EU mit den ASEAN-Staaten (Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam). Als sich die interregionalen Verhandlungen zwischen der EU und ASEAN schwierig gestalteten, hat EU-Handelskommissar Karel De Gucht einen Strategiewechsel beschlossen und im März 2010 mit Singapur Verhandlungen über ein bilaterales FTA begonnen. Auch mit Vietnam wurden bereits Freihandelsgespräche vereinbart. Die EU-Kommission erhofft sich von diesen bilateralen Abkommen einen Dominoeffekt, um in absehbarer Zeit auch Abkommen mit den anderen ASEAN-Staaten abschließen zu können (Hauschild 2010; zur Dominotheorie vgl. Baldwin 2006). Die vormalige Begründung der EU, durch interregionale Abkommen regionale Integrationsprozesse und damit Stabilität in anderen Regionen nach europäischem Vorbild fördern zu wollen, wird mit dem Beschluss, verstärkt bilaterale FTAs abzuschließen, zweifelhaft. Wie Studien zeigen, können bilaterale FTAs zur Erosion regionaler Integrationsprojekte führen (Ribeiro-Hoffmann/Kfuri 2007; Dieter 2005).

Die *emerging markets* in Asien sind auch für die USA von besonderem Interesse. Das FTA mit Singapur besteht bereits seit 2004. Die Gespräche über ein FTA mit Thailand (seit 2003) wurden im Herbst 2006 nach dem Militärputsch eingestellt, und die Verhandlungen mit Malaysia über ein FTA ab 2006 scheiterten ebenfalls (vgl. USTR o.J.a). Die seit 2006 geführten Gespräche über ein FTA mit Südkorea konnten nach einem mehrjährigen Ratifikationsprozess 2011 abgeschlossen werden. Seit 2010 verhandeln die

USA mit den vier Mitgliedsländern der *Trans Pacific Partnership* (TPP) – Brunei, Chile, Neuseeland und Singapur – und vier weiteren Ländern – Australien, Malaysia, Peru und Vietnam – über eine Ausweitung des regionalen FTAs. Außerdem wollen Mexiko und Kanada den Verhandlungen zur TPP beitreten. Die ambitionierten Verhandlungen zur TPP entsprechen dem Strategiewechsel Präsident Obamas und des Handelsbevollmächtigten der USA (United States Trade Representative, USTR), Ron Kirk, den Fokus in der Außen- und Wirtschaftspolitik verstärkt auf Asien auszurichten (vgl. USTR o.J.b).

Unter der Bush-Administration lag der primäre Fokus auf dem Abschluss von FTAs in Südamerika und dem Nahen Osten. Der Versuch, ein Abkommen über eine gesamtamerikanische Freihandelszone (FTAA) zu verhandeln, scheiterte jedoch unter anderem am Widerstand des Mercosur. Dennoch gelang es den USA, bilaterale Abkommen mit Chile (2004), Panama (2006), Peru (2006) und Kolumbien (2006) abzuschließen, wobei letztere nach einem mehrjährigen Ratifikationsprozess im Jahr 2011 vom US-Kongress verabschiedet wurden (USTR o.J.c). Unter der Bezeichnung CAFTA-DR wurde 2004 weiterhin ein Abkommen zwischen den USA, Costa Rica, der Dominikanischen Republik, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua unterzeichnet. Ein weiterer regionaler Fokus der USA lag auf dem Nahen Osten. Bereits im Jahr 2001 konnte ein Abkommen mit Jordanien unterzeichnet werden. Besonders die erfolgreich abgeschlossenen Verträge mit Bahrain (2004), Marokko (2004) und Oman (2006) sollten als ein Anker in der Region dienen, um das von der Bush-Administration geplante Nahost-Freihandelsabkommen (MEFTA) mit allen in der Region angesiedelten Staaten bis zum Jahr 2013 abzuschließen (USTR 2007). Nach den erfolglosen Verhandlungen mit den Vereinigten Arabischen Emiraten kam es jedoch bisher zu keinen weiteren Verhandlungen der USA mit Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas.

Normensetzung der EU und der USA in Ländern des Südens

Im eigentlichen Sinne werden FTAs geschlossen, um tarifäre und nicht tarifäre Handelshemmnisse zwischen den Vertragspartnern zu beseitigen. Bei Nichteinhaltung vereinbarter Maßnahmen zur Marktöffnung sehen die FTAs ein Streitschlichtungsverfahren vor. Neben dem nationalen und dem internationalen ist dabei noch ein dritter Streitschlichtungsmechanismus dazu-

gekommen, was den Staaten ein „*forum-shopping*“ erlaubt: Unter der Bedingung asymmetrischer Interdependenz ist es für den stärkeren Handelspartner leichter durchzusetzen, nach welchem Streitschlichtungsmechanismus ein Handelskonflikt ausgetragen wird (vgl. Busch 2007). Die hinzugekommene bilaterale Ebene der Streitschlichtung könnte auch eine Erklärung für die rückläufigen Klagen beim ICSID liefern (vgl. Abbildung 2).

Aber bereits bei der Aushandlung von Marktzugängen wird die Ausnutzung asymmetrischer Interdependenz zwischen der EU bzw. den USA und ihren Handelspartnern erkennbar. Dies wird besonders deutlich am Beispiel Chiles, das sowohl mit der EU als auch den USA ein Freihandelsabkommen hat. Chile stellt einen Sonderfall dar, da das Land zum Zeitpunkt der Verhandlungen niedrigere Zölle als EU und USA aufwies und der Markt somit offener für Importe war. Daher forderte Chile eine generelle Zollsenkung auf alle Güter. Die EU und die USA bestanden jedoch auf dem Schutz heimisch schwacher Sektoren wie dem Agrarsektor und konnten sich aufgrund ihrer Verhandlungsmacht durchsetzen (Interviews Leiva 2009, Torres 2009).

In den FTAs der EU und der USA werden jedoch nicht nur Handelshemmnisse abgebaut, sondern auch Normen wie Rechte geistigen Eigentums und Investitionsschutz, aber auch Arbeits- und Umweltstandards vereinbart. So können die EU und die USA in bilateralen Verhandlungen mit Ländern des Südens gezielter eine asymmetrische Interdependenz nutzen und Normen, die sie auf multilateraler Ebene im Rahmen der WTO nicht durchsetzen konnten, dort transferieren.

FTAs sind in der Außenwirtschaftspolitik der EU ein Bestandteil von Assoziationsabkommen (vgl. Fröhlich 2007), die ebenfalls einen politischen Dialog sowie Kooperationsvereinbarungen enthalten. Umwelt- und Arbeitnehmerstandards, aber auch Investitionsregeln und Rechte geistigen Eigentums sind nicht wie im Fall der USA Bestandteil des eigentlichen FTAs, sondern den Kooperationsvereinbarungen zugeordnet. Sie unterliegen daher auch nicht dem Streitschlichtungsmechanismus (Granger/Siroën 2006: 833). Während bei Arbeits- und Umweltstandards meist auf multilaterale Regime wie die ILO-Deklaration von 1998 verwiesen wird, werden zum Beispiel bei Ursprungsbezeichnungen EU-spezifische Regelungen verhandelt, die sich nach den Interessen der europäischen Agrarwirtschaft und Lebensmittelindustrie richten (Interview Leiva 2009).

In den Verhandlungen der USA mit Chile und Mexiko waren die Rechte geistigen Eigentums ein zentraler Streitpunkt. Die USA bestanden darauf, dass diese durch Streitschlichtungsverfahren einklagbar sind, während Chile und Mexiko eine solche Justiziabilität ablehnten. Sie konnten sich jedoch nicht durchsetzen (Interviews Novik 2009, Robelleo 2009, Baker 2009, González 2009). Auch die Arbeits- und Umweltstandards sind in den FTAs der USA stärker verrechtlicht als in Abkommen der EU und können wie die Rechte geistigen Eigentums Gegenstand von Streitschlichtungsverfahren sein. Die Länder des Südens sehen die Möglichkeit von Sanktionen besonders kritisch und befürchten protektionistische Maßnahmen seitens der stärkeren Handelspartner sowie Wettbewerbsnachteile für sich selbst. Dass diese Sorge nicht unbegründet ist, zeigt sich bereits in der Rhetorik der USA. Während die EU-Kommission in Bezug auf Arbeits- und Umweltstandards die normative Perspektive hervorhebt, wird von der US-Administration und den Kongressabgeordneten stets auch der Schutz amerikanischer Arbeitsplätze und Unternehmen betont (US-Congress 2007). Jedoch gab es bisher keinen Fall, bei dem es zu einem Streitschlichtungsverfahren im Rahmen eines FTAs der USA wegen einer Verletzung von Arbeits- oder Umweltstandards gekommen wäre (Interviews Lazo 2009, Rossi 2009, Muñoz 2009).

Die Souveränitätskosten, die die schwächeren Verhandlungsstaaten für einen besseren Zugang zu den Märkten der EU und der USA sowie für höhere Auslandsdirektinvestitionen von deren Unternehmen zu zahlen haben, sind das Akzeptieren von Normen und Regeln der Singapur-Themen, aber auch Umwelt- und Arbeitnehmerstandards, obwohl Letztere bei der späteren Implementation gegenüber den Singapur-Themen nur eine sekundäre Rolle spielen. Für die USA und die EU ergeben sich zusammengefasst daraus die folgenden Vorteile:

– *Verhandlungspolitisch*: Die multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde ermöglichen es den Ländern des Südens, strategische Allianzen zu bilden und sich gegen die Forderungen der EU und der USA zu stellen. Daher ist es für beide Handelsmächte wesentlich einfacher, durch Ausnutzung bestehender asymmetrischer Interdependenz ihre Interessen in Verhandlungen mit einzelnen Staaten im Rahmen bilateraler Investitions- und/oder Freihandelsabkommen durchzusetzen

- *Wirtschaftspolitisch*: Durch BITs und bilaterale FTAs als neue Governance-Räume erschließen die USA und die EU mit Hilfe der Durchsetzung der Singapur-Themen für ihre Unternehmen neue und relativ risikoarme Märkte. Hinzu kommt die Stärkung Transnationaler Konzerne, denen vertraglich das Recht eingeräumt wird, selbst gegen Staaten zu klagen. Damit verwischt die Grenze zwischen internationalem öffentlichem und privatem Recht.
- *Gesellschaftspolitisch*: Schließlich wird den Forderungen westlicher NGOs nach Berücksichtigung von Umweltstandards und Arbeitnehmerrechten in bilateralen FTAs scheinbar entsprochen und die gesellschaftspolitische Kritik an einer neoliberalen Ausrichtung der Außenwirtschaftspolitik entkräftet. Gleichzeitig entziehen sich die bilateralen Governance-Räume jedoch jeglicher öffentlicher Kontrolle und den Einflussmöglichkeiten von NGOs.

4. Fazit

Die Machtverschiebung von den USA und der EU in Richtung vor allem Chinas und Indiens hat das Kräfteverhältnis innerhalb der WTO nachhaltig verändert. Durch machtvolle Allianzbildungen von Schwellen- wie Entwicklungsländern ist es den USA und der EU nicht länger möglich, ihre Interessen im multilateralen Governance-Raum durchzusetzen. Die verstärkte weltwirtschaftliche Konkurrenz hat dazu geführt, dass wirtschaftlich starke Länder wie die USA, die EU, aber auch China und zunehmend Indien um den Abschluss bilateraler Abkommen mit wirtschaftlich schwächeren Staaten wetteifern. Im Fall der USA und der EU konnte gezeigt werden, dass diese Interessen nicht allein als staatlich definiert werden können, sondern eng mit den Interessen Transnationaler Konzerne (TNKs) verwoben sind. So geht es in den bilateralen Governance-Räumen staatlicher Politik um den Ausbau und die Absicherung der Wettbewerbsfähigkeit der TNKs. In den Abkommen wird den TNKs aus den Ursprungsländern dabei die Möglichkeit eingeräumt, selbst gegen die Zielstaaten zu klagen. Die als Rechtspluralismus diskutierte Entwicklung führt, wie die analysierten Beispiele bilateraler Investitions- und Freihandelsabkommen gezeigt haben, zu einer Machtverschiebung von Staaten hin

zu Unternehmen und höhlt potenziell institutionalisierte Formen demokratischer Entscheidungsfindung aus.

Unter Rückgriff auf den Scale-Ansatz lassen sich die verschiedenen Governance-Räume, multilateral wie bilateral, gut erfassen, da hier vorab keine Priorisierung von Maßstabräumen wie im Global-Governance-Konzept vorgenommen wird. Somit kann analytisch vermieden werden, dass bilaterale Governance-Räume aus dem Blickwinkel geraten oder aber funktional lediglich als Bausteine für den Multilateralismus interpretiert werden. Vielmehr stellen bilaterale Governance-Räume vor dem Hintergrund zunehmender weltwirtschaftlicher Konkurrenz sogar eine bevorzugte Strategie wirtschaftlich stärkerer Staaten dar, die Interessen ihrer TNKs abzusichern. Dabei sind bilaterale Governance-Räume im Freihandel durch eine hohe Exklusivität gekennzeichnet, da sie sich der Öffentlichkeit entziehen und Interessen von NGOs und Gewerkschaften ausgeschlossen werden. Das Konzept des transnationalen Wettbewerbsstaates stellt den Versuch dar, diese von Hirsch und Kannankulam (2011) benannte „Privatisierung des Politischen“ zu erfassen. Allerdings bedarf dieses Konzept der analytischen wie theoretischen Weiterentwicklung. So ist zum Beispiel zu klären, ob mit den behandelten Governance-Räumen und der zunehmenden Rechtspluralität eine Formveränderung des Staates einhergeht. Auch dem Verhältnis von Governance-Räumen und Territorium ist noch weiter nachzugehen.

- 1 So unterstützt FoodDrink Europe (vormals CAII), der europäische Dachverband der Lebensmittelindustrie, ausdrücklich den Abschluss von FTAs (vgl. FoodDrink Europe 2010).
- 2 Im Falle der EU ist zu erwähnen, dass BITs erst seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 in den Kompetenzbereich der EU fallen und vorher von den Mitgliedsstaaten ausgehandelt wurden.
- 3 Die Anzahl an BITs ist bei UNCTAD insgesamt höher und umfasst auch solche, die bei anderen Streitschlichtungsorganisationen gemeldet sind sowie neuverhandelte BITs.
- 4 Neben einer Dokumentenanalyse basieren die folgenden Ergebnisse auf qualitativen Interviews in Chile und Mexiko, die im Jahr 2009 im Rahmen eines Forschungsprojekts erhoben wurden. In den genannten Ländern wurden in 18 Interviews VertreterInnen aus den zuständigen Ministerien befragt, die an den Verhandlungen über Handelsabkommen mit den USA und der EU beteiligt waren.

Literatur

- Allee, Todd/Peinhardt, Clint (2010): Delegating Differences: Bilateral Investment Treaties and Bargaining Over Dispute Resolution Provisions. In: *International Studies Quarterly* 54 (1), 1-26.
- Balaam, David N. (2008): Deadlock at Doha: Why Stalemate over Agricultural Trade Policies Spells the End of the WTO. Papier präsentiert auf der ISA Annual Convention, 26.–29. März 2008, San Francisco, CA.
- Baldwin, Richard E. (2006): Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade. In: *The World Economy* 29 (11), 1451-1518.
- Behrens, Maria (2011): Europäische Außenwirtschaftspolitik. In: Simonis, Georg (Hg.): *Europäische Außenpolitik*. Wiesbaden: VS-Verlag, 241-266.
- Berthelot, Jacques (2005): Die absurden Regeln des weltweiten Agrarhandels. In: *Le Monde diplomatique*, Dezember 2005.
- Bieler, Andreas/Bonefeld, Werner/Burnham, Peter/Morton, Adam David (Hg., 2006): *Global Restructuring, State, Capital and Labour: Contesting Neo-Gramscian Perspectives*. Houndsmills/New York: Palgrave.
- Brand, Ulrich/Görg, Christoph/Wissen, Markus (2007): Verdichtung zweiter Ordnung. Die Internationalisierung des Staates aus einer neo-poulantzianischen Perspektive. In: *PROKLA* 37 (2), 217-234.
- Brenner, Neil (2004): *New State Spaces*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (o.J.): Zahlungen aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei. <http://www.agrarfischerei-zahlungen.de>, 20.11.2011.
- Busch, Marc L. (2007): Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade. In: *International Organization* 61 (4), 735-761.
- Committee on Ways and Means (2001): Free trade deals: is the United States losing ground as its trading partners move ahead? (Anhörung im US-amerikanischen Kongress am 29.3.2001). <http://waysandmeans.house.gov/legacy/trade/107cong/3-29-01/107-9final.htm>, 27.5.2009.
- Cooper, William H. (2006): *Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy*. CRS Report for Congress, RL31356. Washington: CRS.
- Demirović, Alex (2011): Materialist State Theory and the Transnationalization of the Capitalist State. In: *Antipode* 43 (1), 38-59.
- Dieter, Heribert (2005): *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific: Wise or Foolish Policies?* CSGR Working Paper Nr. 183/05, University of Warwick: Center for the Study of Globalisation and Regionalisation.
- Drache, Daniel/Froese, Marc (2008): Omens and Threats in the Doha Round: The Decline of Multilateralism? Papier präsentiert auf der ISA Annual Convention, 26.–29. März 2008, San Francisco, CA.

- Dürr, Andreas (2008): Bringing Economic Interests Back into the Study of EU Trade Policy-Making. In: *British Journal of Politics & International Relations* 10 (1), 27-45.
- Dürr, Andreas/De Bièvre, Dirk (2007): Inclusion without influence? NGOs in European trade policy. In: *Journal of Public Policy* 27 (1), 79-101.
- EU-Commission (o.J.): Trade. Bilateral Relations. http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/index_en.htm, 24.7.2009.
- EU-Commission (2006a): Global Europe, competing in the world, A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy. Brüssel: European Commission.
- EU-Commission (2006b): Global Europe : competing in the world. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy. Executive Summary. Brüssel: European Commission.
- EU-Kommission (2011): Lebensmittelindustrie. Überblick über den EU-Lebensmittelmarkt. http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/eu-market/index_de.htm, 20.11.2011.
- Falke, Andreas (2005): EU-USA Trade Relations in the Doha Development Round: Market Access versus a Post-modern Trade Policy Agenda. In: *European Foreign Affairs Review* 10 (3), 339-357.
- Fergusson, Ian F. (2006): Trade Negotiations during the 109th Congress, CRS Report for Congress, Nr. RL33463. Washington: CRS.
- Fiorentino, Roberto V./Verdeja, Luis/Toqueboeuf, Christelle (2006): The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update. Discussion Paper Nr. 12. Genf: World Trade Organization.
- FoodDrink Europe (2010): EU-Korea Free Trade Agreement – Statement of Support. <http://www.fooddrinkeurope.eu/news/position/eu-korea-free-trade-agreement-ciaa-statement-of-support/>, 22.11.2011.
- Franck, Susan D. (2009): Development and Outcomes of Investment Treaty Arbitration. In: *Harvard International Law Journal* 50 (2), 435-449.
- Fröhlich, Stefan (2007): Die Europäische Union als globaler Akteur. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (2007): Die Zerfaserung von Staatlichkeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 20-21, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Bundeszentrale für Politische Bildung: Bonn, 14. Mai, 10-16.
- Glassman, Jim (1999): State power beyond the „territorial trap“: the internationalization of the state. In: *Political Geography* 18 (6), 669-696.
- Granger, Clotilde/Siroën, Jean-Marc (2006): Core Labour Standards in Trade Agreements: From Multilateralism to Bilateralism. In: *Journal of World Trade* 40 (5), 813-836.
- Haass, Richard N. (2008): The Age of Nonpolarity. In: *Foreign Affairs* 87 (3), 44-56.
- Haftel, Yoram Z. (2010): Ratification counts: US investment treaties and FDI flows into developing countries. In: *Review of International Political Economy* 17 (2), 348-377.

- Hauschild, Helmut (2010): EU-Kommission treibt Freihandelsgespräche voran. In: Handelsblatt, 8.3.2010.
- Hirsch, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin/Amsterdam: Edition ID-Archiv.
- Hirsch, Joachim (1998): Vom Sicherheits- zum nationalen Wettbewerbsstaat. Berlin: Edition ID-Verlag.
- Hirsch, Joachim/Kannankulam, John (2011): The Spaces of Capital: The Political Form of Capitalism and the Internationalization of the State. In: Antipode 43 (1), 12-37.
- ICSID (o.J.a): Database of Bilateral Investment Treaties. <http://icsid.worldbank.org/> ICSID, 24.11.2011.
- ICSID (o.J.b): Search Online Decisions and Awards. <http://icsid.worldbank.org/> ICSID, 24.11.2011.
- Jessop, Bob (2008): Theorizing sociospatial relations. In: Environment & Planning D, 26 (3), 389-401.
- Kaushal, Asha (2009): Revisiting History: How the Past Matters for the Present Backlash Against the Foreign Investment Regime. In: Harvard International Law Journal 50 (2), 491-534.
- Mahnkopf, Birgit (2005): Investition als Intervention: Wie interregionale und bilaterale Investitionsabkommen die Souveränität von Entwicklungsländern beschneiden. In: Internationale Politik und Gesellschaft 1, 121-141.
- McGuire, Steven M./Lindeque, Johan P. (2010): The Diminishing Returns to Trade Policy in the European Union. In: Journal of Common Market Studies 48 (5), 1329-1349.
- Molony, Thomas/Smith, James (2010): Biofuels, Food Security, and Africa. In: African Affairs 109 (436), 489-498.
- Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. In: International Organization 51 (4), 513-553.
- Poulantzas, Nicos (2002): Staatstheorie. Hamburg: VSA.
- Ribeiro-Hoffmann, Andrea/Kfuri, Regina (2007): The role of external actors upon regional integration: the US, the EU and Mercosur. Paper präsentiert auf den ECPR Joint Workshop, 7.-12. Mai 2007, Helsinki.
- UNCTAD (2011): World Investment Report 2011. Non-equity Modes of International Production and Development. New York/Genf: United Nations.
- UNCTAD (o.J.): FDI/TNC database. <http://www.unctad.org/fdistatistics>, 24.22.2011.
- USTR (2007): 2007 Trade Policy Agenda and 2006 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. Washington: United States Trade Representative.
- USTR (o.J.a): Southeast Asia & Pacific. <http://www.ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific>, 8.6.2010.
- USTR (o.J.b): Trans-Pacific Partnership. <http://www.ustr.gov/tpp>, 28.11.2011.
- USTR (o.J.c): Statement By U.S. Trade Representative Ron Kirk On Congressional Passage Of Trade Agreements, Trade Adjustment Assistance And Key Prefer-

ence Programs, USTR Press release, 12.10.2011. <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/october/statement-us-trade-representative-ron-kirk-congres>, 28.11.2011.

- US-Congress, House Committee on Ways and Means (2007): Baucus, Rangel Comment on Trade Promotion Authority. <http://waysandmeans.house.gov/news.asp?FormMode=release&id=472&keywords=Baucus+Rangel+Trade+Promotion+Authority>, 16.7.2007.
- Walter, Andrew (2001): NGOs, Business, and International Investment: The Multilateral Agreement on Investment, Seattle, and Beyond. In: *Global Governance* 7 (1), 51-73.
- Willem, Assies (2003): David versus Goliath in Cochabamba: Water Rights, Neoliberalism, and the Revival of Social Protest in Bolivia. In: *Latin American Perspectives* 30 (3), 14-36.
- Wissel, Jens (2007): Die transnationale Regulierung des Freihandels. In: *PROKLA*, 37 (2), 235-250.
- Wissen, Markus (2009): Rescaling und territoriale Fragmentierung: Zu den räumlichen Dimensionen der Transformation kapitalistischer Gesellschaften. Paper präsentiert auf der Konferenz „Kapitalismustheorien“, ÖGPW/DVPW Sektion Politik und Ökonomie, 24./25. April 2009, Wien.
- Young, Alasdair R. (2007): Trade Politics ain't what it used to be: The European Union in the Doha Round. In: *Journal of Common Market Studies* 45 (4), 789-811.
- Zürn, Michael (2005): Global Governance. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos, 121-146.

Liste der Interviews

- Baker, Juan Carlos, Generaldirektor für Evaluation und Folgeverhandlungen, Unterstaatssekretariat für Außenhandel, Wirtschaftsministerium (Secretaría de Economía, SE), Mexiko, 4.8.2009.
- González, Jorge Anaya, Leiter der Verhandlungen über Umwelt, Arbeit und öffentliches Auftragswesen, Untersekretariat für Außenhandel, SE, Mexiko, 4.8.2009.
- Lazo, Pablo, Leiter der Arbeitsgruppe für Arbeitsstandards, Wirtschaftsministerium, Abteilung für Internationale Wirtschaftsbeziehungen (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON), Santiago de Chile, 31.7.2009.
- Leiva, Patricio, ehemaliger Leiter des Europareferats der DIRECON, Santiago de Chile, 28.7.2009.
- Muñoz, Carlos, Leiter der Abteilung für internationale Beziehungen, Umweltministerium (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT), Mexiko, 4.8.2009.

- Novik, Ana, Mitarbeiterin der Arbeitsgruppe für Investment, DIRECON, Santiago de Chile, 31.7.2009.
- Robledo, Andrés, Leiter für bilaterale Beziehungen, DIRECON, Santiago de Chile, 31.7.2009.
- Rossi, Edda, Leiterin der Arbeitsgruppe für Umweltstandards, DIRECON, Santiago de Chile, 31.7.2009.
- Torres, Miguel, EU-Delegation für Chile: ehemaliges Mitglied der Delegation von DIRECON in den EU-Verhandlungen, Santiago de Chile, 30.7.2009.

Abstracts

Anfang der 1990er Jahre ist der Abschluss bilateraler Investitionsabkommen (BITs) stark angestiegen, die ab Mitte der 1990er Jahre durch umfassendere bilaterale Freihandelsabkommen (FTAs) weitgehend abgelöst wurden. Bilaterale Abkommen werden zumeist unter der Bedingung asymmetrischer Interdependenz von wirtschaftlich stärkeren mit wirtschaftlich schwächeren Staaten verhandelt. Es handelt sich dabei um institutionalisierte Räume des Regierens, die spezifische Kräfteverhältnisse und Formen der Verrechtlichung aufweisen und mit dem Begriff des transnationalen Wettbewerbsstaates begrifflich gefasst werden sollen. Im Beitrag wird unter Rückgriff auf das Konzept der Internationalisierung des Staates sowie sozial-räumliche Ansätze der kritischen Geographie der Begriff des transnationalen Wettbewerbsstaates konkretisiert. Anhand von bilateralen Abkommen wird nach einer Darstellung ihrer Merkmale anschließend untersucht, welche Auswirkungen diese institutionalisierten Räume auf die in ihr vertretenen unterschiedlichen Interessen haben.

Since the beginning of the 1990s, the number of Bilateral Investment Treaties (BITs) has significantly increased, being more or less replaced in the middle of the 1990s by bilateral Free Trade Agreements (FTAs). Under the condition of asymmetric interdependence, bilateral treaties are mostly negotiated between economically powerful and weaker states. Referring to the concept of internationalisation of the state and to social-spatial approaches discussed in political geography, these treaties can be interpreted as institutionalised spaces of governance, characterised by a specific constellation of forces and forms of juridification. In these governance spaces, the previous

dividing line between politics and economy is becoming more difficult to identify and the legal distinction between the international private/public gets blurred. To grasp this development, we speak of the emergence of a transnational competition state. After a description of the characteristics of bilateral treaties, we analyse the power shifts within these governance spaces. We show that bilateral governance spaces are decoupled from national state territory and therefore pose the risk of hollowing out formal democratic institutions.

Maria Behrens, Holger Janusch
Fachbereich A, Politikwissenschaft II
Gaußstraße 20, D-42119 Wuppertal
mbehrens@uni-wuppertal.de, janusch@uni-wuppertal.de