

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXI, No. 4–2005

WTO AT THE CROSSROADS Stand und Perspektiven des Welthandelsregimes

Schwerpunktredaktion: Werner Raza

Mandelbaum Edition Südwind

Inhaltsverzeichnis

- 4 Editorial
- 6 KUNIBERT RAFFER
Reinforcing Divergence between North and South:
Unequal Exchange and the WTO Framework
- 25 ALEXANDRA STRICKNER
Die Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des
Agrarhandels – Reduktion unfairen Protektionismus’ oder ein
Schritt in Richtung Nahrungsmittelsouveränität?
- 44 PETER DRAHOS
An Alternative Framework for the Global Regulation of Intellectual
Property Rights
- 69 CHRISTINA DECKWIRTH, STEFAN SCHMALZ
Die EU im globalen Handelssystem –
zwischen Bi- und Multilateralismus?
- 93 WERNER RAZA
Fairer Handel und Global Governance oder De-Globalisierung:
Positionen der alter-mondialistischen Bewegung zur Zukunft des
globalen Handelsregimes
- 112 Rezension
- 116 Autorinnen und Autoren
- 120 Impressum

Staaten häufig aus dem Blickfeld. Die EU-Kommission stellt sich dabei selbst als die Hüterin des Multilateralismus innerhalb der WTO dar und behauptet, entwicklungspolitische Anliegen zu berücksichtigen und Umweltbelange in die WTO zu integrieren: „Hinsichtlich des Gleichgewichts zwischen multilateralen und bilateralen/regionalen Verhandlungen war das Ergebnis unserer Konsultationen eindeutig: Die multilateralen Verhandlungen sollten weiterhin die Priorität Europas darstellen.“ (Europäische Kommission 2003: 4) Auch die Top-Manager und Führungskräfte der größten europäischen transnationalen Konzerne, die in engem Kontakt zu den politischen Führungskräften in Brüssel stehen (vgl. Apeldoorn 2000), stellen die Positionen der EU und der USA als zwei unterschiedliche Pole dar: „If anyone had wondered about contrasting EU and US trade negotiating positions, this first ‘Transatlantic Rendez-Vous’ clearly highlighted the differences. The EU is multilateralist, and wears its concerns about development on its sleeve, while the US takes a more bullish approach in pushing its agenda“ (Friends of Europe et al. 2004). Im Anschluss an Hoffnungen, die mit der Rolle der EU als Modell für eine demokratischere und friedlichere Weltordnung und als Gegenmodell zur USA verknüpft sind (vgl. Habermas 2003; Rifkin 2004), mag auch diese Selbstdarstellung der EU auf fruchtbaren Boden fallen.

Zeigt sich am Beispiel der WTO, dass die EU als Vertreterin des Multilateralismus dem außenpolitischen Unilateralismus der USA ein Gegengewicht bieten kann? Genau solche Hoffnungen sollen mit diesem Artikel getrübt werden. Denn die Hauptthese dieses Beitrags lautet: Die WTO ist weder die multilaterale Alternative zu einem in regionale Blöcke zerfallenden Handelsregime, noch verfolgt die EU in der WTO eine Politik, die eine Alternative zum Unilateralismus der USA oder eine „gute Supermacht“ EU erwarten lässt. Vielmehr werden in diesem Artikel folgende Handlungsmuster und Strukturkonflikte dargestellt und untersucht, die diesen Ansprüchen diametral entgegenstehen: (a) Die EU ist auf der handelspolitischen Ebene selbst eine aggressive Globalisierungsakteurin, die offensive Interessen in einer Mehrebenenstrategie in der WTO, aber auch in regionalen und bilateralen Verhandlungen verfolgt (vgl. Mahnkopf 2005; Schilder et al. 2005). (b) Die EU-Handelspolitik und die WTO dienen keiner Stärkung eines Multilateralismus, der zu gleichberechtigten Verhandlungen und einem Interessensausgleich für sämtliche Staaten führt. Denn das Konzept des Multilateralismus, wie es in Debatten um die zukünftige Rolle der WTO vertreten wird, entspricht nicht dem normativen Anspruch und dient deswegen u.a. als Legitimationsinstrument einer offensiven Interessenspolitik der EU. (c) Der angebliche Multilateralismus der EU in der internationalen Handelspolitik ist vielmehr Teilmoment eines veränderten

globalen Wirtschaftsregimes, das der rechtlichen Absicherung von Interessen der „transnationalen Kapitalistenklasse“ dient (Sklair 1997: 514) und dabei die politischen Handlungsoptionen für Regierungen von Peripherieländern systematisch einschränkt. Die WTO und regionale Abkommen stehen dabei nicht in einem Widerspruch, sondern verstärken sich wechselseitig. (d) Demzufolge ist die WTO keineswegs primär durch eine Blockauseinandersetzung zwischen der EU und der USA geprägt, sondern es existieren scharfe Interessenskonflikte zwischen Zentrum und Peripherie. Diese artikulieren sich u.a. durch das Hervortreten neuer verhandlungspolitischer Südallianzen, etwa der G-20 oder der G-90, und spiegeln sich auch in neuen Süd-Süd-Kooperationsmustern wider, die eine genauere Analyse lohnenswert machen. Abschließend können anhand der beschriebenen Widerspruchskomplexe einige Schlussfolgerungen für eine veränderte Handelspolitik der EU gezogen werden.

2. Vom GATT- zum WTO-Regime

Die genannten Handlungsmuster und Strukturkonflikte sind jedoch analytisch nur zugänglich, wenn sie als Bestandteile eines umfassenderen globalen Handelsregimes verstanden werden, in dem die WTO eine zentrale Position besitzt. Denn die Umwandlung des GATT (1947-1994) in die WTO durch die Uruguay Runde (1986-1994) stellte den Eckpfeiler eines Umbruchs in den globalen Handels- und Produktionsbeziehungen dar. Das GATT-Regime beschränkte sich überwiegend auf regelmäßige Zollsenkungsrunden (vgl. Klein/Meng/Rode 1998: 7), die das internationale Zollniveau von knapp 40% gegen Ende des Zweiten Weltkriegs auf 4,7% im Jahr 1987 herunterdrückten. Die Institution war somit elementarer Bestandteil des *embedded liberalism* (Ruggie 1982) der fordistischen Epoche. Dieser zeichnete sich durch die Einbettung der Handelsliberalisierungen in die Finanzarchitektur von Bretton Woods und einem Setting von nationalen Regulierungsmechanismen wie z.B. Kapitalverkehrskontrollen aus, das die Steuerungsmöglichkeiten nationaler Regierungen erhöhte. Mit der Gründung der WTO kam es zu einem Funktionswechsel des Handelsregimes. Die zum 1.1.1995 in Kraft getretene WTO umfasst neben dem GATT mit dem GATS (*General Agreement on Trade in Services*) und mit dem TRIPs (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) zwei weitere Säulen. Hierbei weitet das GATS die Liberalisierungsagenda auf die Bereiche des Handels mit Dienstleistungen aus und integriert gleichzeitig auch die Liberalisierung der Investitionen in diesem Sektor. Die TRIPs-Gesetzgebung schließt Regelungen zum geistigen Eigentum ein, die es u.a. ermöglichen, Patente in fragwürdigen Bereichen wie der Herstellung von

Medikamenten abzusichern, aber auch die Aneignung von traditionellen Wissensressourcen und sogar von Leben zulassen. Darüber hinaus wurden nun auch die Agrarprodukte in den Verhandlungsprozess aufgenommen, was einen globalen Liberalisierungsschub im Agrarhandel zur Folge hatte. Die Zollsenkungen in der Peripherie um knapp 24% seit Gründung der WTO öffneten für das hochproduktive Agrobusiness der Zentrenstaaten neue Märkte. Dies führte oft zu zunehmender Verarmung und Hunger auf dem Land, da die Existenzgrundlage der Landbevölkerung mit den Absatzmöglichkeiten für ihre Produkte auf dem lokalen Markt zusammenhängt (FIAN 2005: 43). (Ein Beispiel für diesen Prozess bietet China: „Schätzungen der chinesischen Regierung zufolge werden die mit dem WTO-Beitritt des Landes verbundenen Verpflichtungen 13 Millionen BäuerInnen um die Existenz bringen, es könnten sogar bis 200 Millionen werden.“ [FIAN 2005: 43]) Gleichzeitig hat sich die WTO zu einer globalen Institution entwickelt. Waren es im GATT 1947 erst 23 Mitgliedsstaaten, hatten kurz vor der Gründung der WTO im Jahr 1993 bereits 117 Länder das Abkommen unterzeichnet. Im Rahmen der WTO erreichte die Mitgliederanzahl mittlerweile 148 Staaten.

Die Einbindung der neuen Bereiche wandelte die WTO so zu einem wichtigen Knotenpunkt eines Netzwerks internationaler Regulation um, das die Durchsetzung einer „globale[n] Enteignungsökonomie“ (Zeller 2004) beschleunigt. Ein wichtiges Merkmal dieses ökonomischen Regimes bildet das von David Harvey (2004) skizzierte Moment der „Akkumulation durch Enteignung“, das einerseits sämtliche in der von Marx (MEW 23: 742) beschriebenen so genannten ursprünglichen Akkumulation eingeschlossenen Prozesse umfasst wie „(1.) die Kommodifizierung und Privatisierung des Bodens und die gewaltsame Vertreibung der bäuerlichen Bevölkerung, (2.) die Umwandlung verschiedener Eigentumsrechte (öffentliche, kollektive etc.) in exklusive Privateigentumsrechte, (3.) die Unterdrückung alternativer und traditioneller Produktions- und Konsumtionsformen, (4.) koloniale, neokoloniale und imperialistische Prozesse der Aneignung von Vermögenswerten, (5.) die Monetarisierung des Tausches und der Besteuerung, (6.) der Sklavenhandel und (7.) Wucher, die Staatsverschuldung und schlussendlich das Kreditwesen“, aber sich auch durch neue Mechanismen wie der Patentierung von geistigem Eigentum und der Biopiraterie an genetischen Ressourcen auszeichnet (Harvey 2004: 46). Das Ergebnis des Regimewandels besteht deswegen in einem permanenten Kommodifizierungsdruck auf sämtliche Bereiche der Ökonomie und des gesellschaftlichen Lebens. Gleichzeitig wird der Druck durch die WTO rechtlich verbindlich festgeschrieben. Dieses juristisch-politische Rahmenwerk wird von Stephen Gill (2003: 13) als „Neuer Konstitutionalismus“ bezeichnet, des-

sen „strukturelle Merkmale vor allem darin bestehen, durch trans- oder supranationale vertragliche, institutionelle und regulative Arrangements einen Handlungsrahmen zu schaffen, der einerseits relativ rigide wirtschafts-, geld- und finanzpolitische Kriterien definiert und diese andererseits zugleich der demokratischen Kontrolle und Einflussnahme tendenziell entzieht. Die Regierungen und politischen Entscheidungsträger werden hierdurch einer Disziplin unterworfen, die in erster Linie durch den globalen Markt und transnationale Wirtschaftsakteure bestimmt ist und demokratische Verfahren substantziell beschneidet“ (Bieling 2004: 136).

Parallel zu dieser Transformation auf der globalen Ebene veränderten ebenfalls die regionalen und bilateralen Integrationsbestrebungen ihr Gesicht. Denn gerade die in den 1990er Jahren geschlossenen Abkommen der „neuen Generation“ umfassen eine Fülle von Themenbereichen, die nicht nur über ein bloßes Freihandelsabkommen hinausreichen, sondern sogar die Themenpalette der WTO überschreiten. Der bekannteste Fall bestand in der Mexiko, Kanada und die USA umfassenden nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA (1994), die als Blaupause für weitere Marktverfassungen dienen sollte. (Die EU hat mittlerweile ein nicht minder ehrgeiziges Abkommen mit Mexiko abgeschlossen, das im Oktober 2000 in Kraft trat. Es umfasst neben Regelungen zur Öffnung der Güter- und Warenmärkte weiterreichende Liberalisierungen vom Dienstleistungshandel, dem öffentlichen Auftragswesen, Auflagen zum Wettbewerb, zu geistigen Eigentumsrechten und Investitionen.) Zunächst werden durch diese Abkommen neben den neuen WTO-Themen (Dienstleistungs- und Agrarhandel, geistiges Eigentum) rechtliche Auflagen zur marktförmigen Gestaltung des Wettbewerbs und der staatlichen Auftragsvergabe festgesetzt, die die interne Wirtschaftspolitik der einzelnen (Peripherie)Länder mit einem neoliberalen Zwangskorsett versehen. Viele bilaterale Abkommen erhalten außerdem so genannte *Investor-to-State*-Klageverfahren, die es Unternehmen direkt ermöglichen, gegen „marktverzerrende“ Sozial- und Umweltgesetze zu klagen (vgl. Ceysens et al. 2005). Diese Verfahren erlangten u.a. durch die Umweltauswirkungen des Metalclad-Streitfalls, der im Rahmen des NAFTA-Artikels 11 geregelt wurde, traurige Berühmtheit. (Der Metalclad-Corporation gelang es, die mexikanische Regierung auf eine Entschädigung von 16,7 Millionen US\$ zu verklagen, weil dem Unternehmen die Lizenz zur Wiedereröffnung einer Müllhalde wegen der Gefahr der Trinkwasserverseuchung entzogen wurde. [vgl. IUF 2002: 22]) Die neuen Abkommen verankern demzufolge ähnlich wie die WTO nicht nur die strukturelle Vormacht der in den Zentren angesiedelten transnationalisierten Unternehmen, sondern verleihen deren Rechten „einen Quasi-Verfassungsrang“ (Barrow 2005: 44).

Die Themenpalette der neuen Freihandels- und Investitionsabkommen reicht demnach über den Stand der WTO hinaus. Kein Wunder, dass in der WTO wiederum gleichzeitig immer wieder über die Einführung von neuen (in bilateralen Abkommen bereits enthaltenen) Themenkomplexen verhandelt wird, die das globale Handelsregime weiter vertiefen würden. Insbesondere waren die Versuche von zentraler Bedeutung, die sogenannten Singapur-Themen (Investitionsschutz, Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen und administrative Handelserleichterungen) auf globaler Ebene zu verankern. Es scheint somit, als ob sich eine Matrixkonfiguration verschiedener Marktverfassungen herausgebildet hat, die auf multilateraler, (inter)regionaler und bilateraler Ebene wechselseitig interagieren und das neoliberale Disziplinarregime auf unterschiedlichen Ebenen festschreiben. Die Zahlen sprechen für sich: In den letzten zehn Jahren nahm die Zahl neuer Regionaler Handelsabkommen drastisch zu. Von insgesamt 312 beim GATT bzw. WTO notifizierten Regionalen Handelsabkommen (*Regional Trade Agreements*, RTAs) wurden 196 seit der Gründung der WTO im Januar 1995 angegeben (WTO 2005: 2f.). Die WTO geht davon aus, dass weitere 65 RTAs in Kraft sind, allerdings nicht bei der WTO notifiziert sind. Die Zahl bilateraler Investitionsabkommen ist vor allem in den 1980er und 1990er Jahren sprunghaft gestiegen, von weltweit 385 im Jahr 1989 auf 2.181 im Jahr 2002 (vgl. UNCTAD 2003). Deutschland führt bis heute die Statistiken mit 115 Abkommen an (BMW A 2004).

Das WTO-Regime in Wechselwirkung mit regionalen und bilateralen Abkommen traf die (Semi)Peripherie besonders hart und vertiefte das Nord-Süd-Gefälle. In vielen Entwicklungsländern ging die Umsetzung des neuen Regimes mit der Einschränkung nationaler wirtschaftlicher Souveränität, der beschleunigten Zerstörung tradierter ländlicher Strukturen und der Herausbildung von massiven sozialen Problemen einher. Teilweise gerieten Gesellschaften in der (Semi)Peripherie sogar in tiefgehende strukturelle, von den vertraglichen Regelungen des WTO-Regimes beschleunigte Transformationsprozesse, die sich durch eine weitere Öffnung der einheimischen Märkte für Agrar- und Industrieprodukte und eine Entnationalisierung der Produktion durch feindliche Übernahmen durch ausländische transnationale Unternehmen auszeichneten – oftmals eine direkte Folge der in bilateralen Verträgen festgeschriebenen Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Diese Veränderungen gingen mit gewichtigen Krisendynamiken einher: (a) Zum einen kam es zu einer Welle von Finanz- und Währungskrisen in verschiedenen Ländern der Semiperipherie, die durch einen massiven Kapitalabzug hervorgerufen wurden. Die Ursachen waren dabei meist in Finanzmarktliberalisierungen, einer anlegerfreundlichen Überbewertung der Landeswährung durch eine Dollar-Koppelung, einem Pri-

vatisierungsboom und einer Hochzinspolitik vorzufinden. Eine Welle von Finanz- und Währungskrisen fegte zunächst 1994/95 über Mexiko und andere lateinamerikanische Länder hinweg, um dann 1997/98 Südostasien in die Krise zu stürzen und schließlich 1998/99 Russland und Brasilien, 2001 die Türkei und 2001/2002 Argentinien und Uruguay in schwerwiegende wirtschaftliche Probleme zu bringen (vgl. Becker et al. 2003).

(b) Zum anderen hat vor dem Hintergrund des hohen Anteils der Landbevölkerung in verschiedenen (semi)peripheren Ländern die Gefahr sozialer Verwerfungen durch eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte durch das WTO-Regime zugenommen: „In China it is nearly half the labor force, and even more in Pakistan and Bangladesh. The United States took a whole century, from 1870 to 1970, to reduce the percentage of its population in agriculture from 53 percent to 4.6 percent – and still there was considerable social unrest that accompanied this long transition. Yet the agricultural liberalization according to WTO rules would compress this transition into 10 or 15 years, or perhaps even less. The economic and social costs of displacing ten millions of small farmers would be enormous” (Tucker/Weisbrot 2004: 13). Diese Entwicklungsgänge haben mittlerweile Gegenbewegungen hervorgerufen, die sich auch in der internationalen Politik artikulieren. Doch hierzu später.

3. Die EU-Handelspolitik:

Ein zentrales Standbein gemeinsamer Politik

Betrachten wir zunächst die Rolle der EU im WTO-Regime. Bei der Herausbildung des Netzwerks von Marktverfassungen ist die EU eine zentrale Akteurin. Die europäische Handelspolitik besitzt eine klar konturierte, eigenständige strategische Ausrichtung. Dies steht somit Interpretationen entgegen, dass die EU lediglich als bedingt einflussreiche „Juniorpartnerin“ der USA wahrgenommen werden sollte, die weitgehend in ein US-zentriertes Imperium eingebunden ist (vgl. Panitch/Gindin 2003). Vielmehr hat sich die EU gerade im Handelsbereich – neben ihrem weitaus geringeren Gestaltungsspielraum in der Finanz- und Währungspolitik und der internationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – als eigenständige Globalisierungsakteurin etabliert (vgl. Bieling 2005: 173f.). Die zentrale Rolle der EU im Mehrebenenhandelsregime erklärt sich aus unterschiedlichen Faktoren:

Zunächst zeigt sich auf institutioneller Ebene, dass die Handelspolitik schon seit langem ein zentrales Standbein einer gemeinsamen europäischen Politik ist. Denn die Handelspolitik der EU ist schon seit 1957 vergemeinschaftet, so dass sich in diesem Politikfeld früh feste Strukturen mit dem zentra-

len Machtblock der heutigen Generaldirektion Handel herausbilden konnten. Schon seit langem führt die EU-Kommission handelspolitische Verhandlungen, etwa im GATT und später in der WTO, im Auftrag der Mitgliedsstaaten. Diese erteilen dem zuständigen Kommissar ein Mandat, innerhalb dessen die Kommission Verträge und Vereinbarungen aushandelt. Die Abstimmung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten erfolgt im so genannten 133er-Ausschuss, benannt nach Artikel 133 des EG-Vertrags über die gemeinsame Handelspolitik. Der 133er-Ausschuss ist de facto eine Schnittstelle zwischen Ministerrat und Kommission, in dem die Absprache und auch weitgehend die Abstimmung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten erfolgt. Die anschließende Abstimmung im Ministerrat über die Vorschläge aus dem 133er-Ausschuss ist meist nur eine formale Angelegenheit (vgl. WWF 2003; Schilder et al. 2005).

Die Mandatierung der Kommission durch die Mitgliedsstaaten in den römischen Verträgen¹ galt nur für Handelsabkommen im engeren Sinne, also für den Handel mit Waren. Eine solch enge Definition von Handel wurde hinfällig, als sich zu Beginn der Uruguay-Runde der Regelungsbereich der internationalen Handelspolitik auf Dienstleistungen (GATS) und handelsbezogene Aspekte von Rechten an geistigem Eigentum (TRIPs) ausdehnte. Nachdem diese zunächst in die gemischte Zustimmung fielen und damit die Macht der EU-Kommission durch das Erfordernis der Einstimmigkeit im Ministerrat und der nationalen Ratifizierung zurückgedrängt wurde, konnte die EU-Kommission ihre Kompetenzen auch auf die Themen GATS und TRIPs erweitern. Lediglich die Entscheidungskompetenzen über kulturelle Dienstleistungen, im Bereich Bildung, Soziales und Gesundheitswesen, bleiben in der gemischten Zuständigkeit. Das heißt, dass ein Abschluss über diese Bereiche noch immer der nationalen Zustimmungspflicht unterliegt. Schließlich sollten durch die geplante EU-Verfassung die Entscheidungskompetenzen der EU-Kommission erweitert werden. Ein im Jahr 2003 vorgelegter Entwurf sah für die gemeinsame Handelspolitik nicht nur die Abschaffung der Einstimmigkeit im Ministerrat, sondern auch die Abschaffung der nationalen Ratifizierung vor (vgl. Krajewski 2003). Eine solche Erweiterung der Kompetenzen der EU-Kommission hätte das Machtzentrum EU-Kommission erweitert und die EU noch weiter zu einer homogenen Akteurin im Handelsbereich werden lassen. Der Vorschlag wurde schließlich in der endgültigen Fassung des EU-Verfassungsvertrages wieder abgeschwächt und die Verfassung durch die Ablehnung in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden auf Eis gelegt. Dennoch zeigen diese Initiativen, in welche Richtung die EU-Kommission auch institutionell steuert.

Zweitens zeigt die wirtschaftliche Entwicklung der EU, dass die WTO zunehmend von Interesse für das Wachstum einer europäischen Wirtschaft wer-

den kann. War noch in den 1980er Jahren die Wirtschaftspolitik der EU zunehmend auf den Binnenmarkt ausgerichtet, setzte gegen Anfang der 1990er Jahre eine fortschreitende Transnationalisierung der europäischen Unternehmen ein. Bastiaan van Apeldoorn (2000: 203ff.) weist nach, wie dieser Prozess ideologisch durch den *European Roundtable of Industrialists*, einem *Think Tank* der einflussreichsten europäischen Wirtschaftsunternehmen, vorbereitet und begleitet wurde. Detailliert belegt er, wie sich die neoliberale bzw. „globalistische Fraktion“ gegenüber der europäischen bzw. „neo-merkantilistischen“ Fraktion innerhalb der europäischen transnationalen Eliten durchsetzen konnte. Neben einer zunehmenden Außenöffnung der EU-Märkte ging dadurch ebenfalls die Umgestaltung der Europäischen Union zu einer Globalisierungsakteurin mit einer offensiven Liberalisierungsagenda nach außen einher. Auch die Intensivierung eines transatlantischen Dialogs zwischen Wirtschafts- und Regierungsvertretern z.B. im Rahmen des *Transatlantic Business Dialogue* (TABD) seit 1995 zeigt, dass die EU sich stärker über die Grenzen ihres Binnenmarkts hinaus orientierte (vgl. Corporate Europe Observatory 2003). Dies ließ auch die Bedeutung der Welthandelsorganisation für die Europäische Union wachsen, konnte die EU doch diese Institution benutzen, um weltweit Märkte zu öffnen. Das bisher vorherrschende Bild über die Rolle der EU als defensive Akteurin in der WTO, die einzig auf den Schutz des eigenen Agrarsektors bedacht sei, muss deswegen heute um die offensiven Export- und Investitionsinteressen der EU korrigiert werden.

Schließlich war auch die Aufnahme des Dienstleistungssektors mit der Gründung der WTO im Jahr 1995 für die EU von besonderer Bedeutung. Obwohl der Dienstleistungshandel schon in den letzten Jahrzehnten stark angewachsen ist, wird ihm noch immer ein großes Wachstumspotential zugeschrieben, da sein Anteil an allen Weltexporten im Vergleich zum Export mit Gütern lediglich bei einem Fünftel liegt (Europäische Kommission 2004: 8). Daraus können vor allem die transnationalen Dienstleistungskonzerne aus der EU Nutzen ziehen. Denn die EU ist weltweit führend beim Export von Dienstleistungen: Finanzdienstleistungen, Medien, Transport und Telekommunikation gehören zu den wichtigsten Wachstumsbranchen. Die Europäische Kommission schreibt selbst: „Services play an increasingly central role in the global economy and in the EU it constitutes the single most dynamic economic activity accounting for at least two thirds of GDP and employment. Moreover, although services currently account for over 60 percent of production and employment worldwide, they still represent no more than 20 per cent of total global trade. Various entry barriers still hamper trade in services and act as a brake on economic growth. The EU therefore has much to gain from further opening of trade in services and it is

consequently one of its key priorities in the Doha Development Agenda.“ (Europäische Kommission 2004: 8) Mit ihrer weltweit führenden Rolle im Dienstleistungssektor gewann auch die Rolle der EU im Welthandelsregime nach Gründung der WTO und des Abschlusses des GATS-Vertrags an Bedeutung.

4. Die EU als Mehrebenen-Akteurin im globalen Handelsregime und ihre WTO-plus-Agenda

Das handelspolitische Gewicht der EU und der Strukturwandel in der europäischen Handelspolitik erklären auch das Engagement der EU, die Singapur-Themen aggressiv immer wieder auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene in Verhandlungsprozesse einbringen zu wollen und das WTO-Regime damit zu verfestigen. Denn neben den vielfältigen Manövern der EU, diese Agenda auf der Ebene der WTO zu verankern, ist auch eine immer stärkere Tendenz der EU zu beobachten, regionale Abkommen der neuen Generation abzuschließen, die z.B. die Singapur-Themen umfassen. Heribert Dieter (2003: 609) ordnet diesen Freihandelsvereinbarungen einen hohen strategischen Stellenwert zu: „Dass Ende der 1990er Jahre gerade die EU so sehr bemüht war, immer neue Freihandelsvereinbarungen abzuschließen, ist kein Zufall. Diese hatten sich zum vielleicht wichtigsten Instrument der EU-Außenpolitik entwickelt. Die EU versuchte, Partner durch Freihandelsabkommen ökonomisch und politisch an die EU zu binden.“²

In der Bearbeitung und Vertiefung der Konstitutionalisierungsmatrix spielt die EU eine bedeutende Rolle. Sie beherrscht die Mehrebenen-Verhandlungsstrategie meisterhaft. Sie wechselt regelmäßig die Verhandlungsarenen, um ihre Ziele Freihandel und Investitionssicherheit durchzusetzen (vgl. Schilder et al. 2005). Hierfür existiert eine Summe von Indizien: Zum einen war die EU zusammen mit Japan auf der Ebene der WTO meist die aktivste Akteurin, wenn es um die Ausweitung der Verhandlungsagenda um neue (Singapur-)Themen ging. Die Europäische Union weigerte sich auf der WTO-Ministerkonferenz in Cancún 2003 bis zum letzten Moment, diese aus dem Verhandlungsprozess zu entfernen und war damit die aggressivste Akteurin, die auf die Aufnahme der Verhandlungen aller vier Themen drängte. Zum anderen ist die EU auf der bilateralen und interregionalen Ebene äußerst aktiv. Sie unterhält bereits 22 Freihandelsabkommen mit unterschiedlichen Staaten und regionalen Blöcken in der ganzen Welt und verhandelt derzeit über weitere acht Abkommen, wovon fünf interregional sind. Diese neuen regionalen und bilateralen Verträge der EU zeichnen sich durch eine WTO-plus-Agenda aus und stellen keineswegs eine Alternative zum globalen Handelsregime dar, sondern

eine Ergänzung und ein Instrument, um ihre Interessen in der WTO durchzusetzen. Die raffinierte Mehrebenenpolitik der EU kann an verschiedenen Beispielen von Querschnittsthemen und Einzelverträgen verdeutlicht werden. Im Folgenden werden zunächst das Themenfeld der Investitionen und das (vorerst gescheiterte) EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen untersucht.

4.1 Investitionen

Internationale Regelungen, die Einfluss auf Investitionen haben, bestehen sowohl im Rahmen von bi- und multilateralen Investitionsabkommen als auch in regionalen Abkommen und in der WTO. Kernelemente sind die Liberalisierung und der Schutz von Investitionen. Damit wird vorrangig der Schutz der Interessen von Investoren bzw. transnationalen Konzernen in internationalen Verträgen verankert. Dies erhöht die Rechtssicherheit für private Investoren, denn eine Regulierung auf internationaler Ebene macht sie von der potentiell weniger beständigen nationalen Gesetzgebung unabhängig. Gleichzeitig schränken die Verträge staatliche und zivilgesellschaftliche Gestaltungsspielräume dauerhaft ein (vgl. Chang 2002; Correa et al. 2003). Mit der zunehmenden Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in den globalen Wirtschaftsbeziehungen gewann die Aufnahme von Investitionsvereinbarungen an Bedeutung und wurde zu einem zentralen Thema innerhalb der Verhandlung zahlreicher Handelsverträge. (Trotz einiger Abweichungen wuchsen die ADI in den letzten Jahrzehnten wesentlich schneller als der Handel [vgl. Cohn 2003: 319f.]) Innerhalb der WTO sind investitionspolitische Regelungen in zwei Verträgen enthalten: Im GATS-Abkommen umfasst die so genannte Erbringungsart bzw. mode 3 „kommerzielle Präsenz“ ausländischer Direktinvestitionen und unterliegt damit der im GATS verankerten fortschreitenden Liberalisierung. Auch das weniger bekannte Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs) enthält investitionsbezogene Regelungen. Diese Abkommen gehen in ihrem Umfang nicht so weit wie z.B. das NAFTA mit seinem *Investor-to-State*-Klageverfahren.

Der Versuch der Aufnahme weit reichender Investitionsregelungen in das multilaterale Handelsregime hat einen gewundenen Weg hinter sich. Zunächst scheiterten die Verhandlungen über ein geplantes Investitionsabkommen noch in der Uruguay-Runde im Rahmen des GATT, weswegen diese im Rahmen der OECD weiter verfolgt werden sollten. Als 1998 in Frankreich die Inhalte des geplanten multilateralen Investitionsabkommens (MAI) an die Öffentlichkeit gerieten, führte dies zu massivem öffentlichen Protest. Die Verhandlungen der OECD mussten schließlich aufgrund dieses Protests der Zivilgesellschaft und folglich des Rückzugs der französischen Regierung aus dem Abkommen

eingestellt werden und konnten erst 2001 wieder in die Verhandlungsagenda der WTO aufgenommen werden. Auf der fünften WTO-Ministerkonferenz in Cancún scheiterte eine Aufnahme der Verhandlungen allerdings erneut und im August 2004 wurden sie endgültig zumindest von der aktuellen Doha-Runde verbannt.

Auf bilateraler und regionaler Ebene dagegen bestehen schon seit langem weit reichende investitionspolitische Regelungen. In den 1960er Jahren begannen europäische und nordamerikanische Regierungen, bilaterale Investitionsabkommen (*Bilateral Investment Treaties*, BITs) mit Entwicklungsländern zu schließen. Zudem wurden die bilateralen Abkommen in den 1990er Jahren um ähnlich gestaltete regionale Abkommen ergänzt. Das bekannteste ist das bereits erwähnte NAFTA-Abkommen, das in Kapitel 11 umfassende Regelungen zu Investitionen umfasst. Auch die EU hat in zahlreichen regionalen Abkommen investitionsrelevante Maßnahmen verankert bzw. stellt Forderungen in laufenden regionalen Verhandlungen. Da die europäische Investitionspolitik bis zum Vertrag von Nizza 2003 in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten lag, existieren in den regionalen Verträgen fast immer explizite Verweise auf bilaterale Investitionsabkommen (BITs) der Mitgliedsstaaten (vgl. Tabelle 1). Das EU-Assoziierungsabkommen mit den Mittelmeeranrainern wird beispielsweise durch verschiedene BITs mit Staaten wie Algerien oder Jordanien ergänzt. Auch bilaterale EU-Abkommen, etwa das Assoziierungsabkommen mit Chile, enthalten problematische Investitionsklauseln, die u.a. eine weit gehende Liberalisierung des Kapitalverkehrs und Niederlassungsrechte für ausländische Investoren beinhalten. Die Forderungen der EU an die AKP-Staaten, ein Investitionsrahmenabkommen zu unterschreiben, das die Prinzipien wie Nichtdiskriminierung, Offenheit, Transparenz und weit reichende Bestimmungen zum Investitionsschutz umfasst, sind bisher einzigartig und wurden von den AKP-Staaten zunächst abgelehnt (Schilder et al. 2005). In Bezug auf die Integration des Bereichs Investitionen in das globale Handelsregime zeigt sich deutlich, dass die EU zum einen aktive Akteurin ist und zum anderen ihre Agenda in verschiedenen Foren durchzusetzen versucht.

Investitionen: Europäische Forderungen in der WTO und in verschiedenen Regionalabkommen

WTO	MERCOSUR	AKP-Staaten	Euromed	ASEAN	Südafrika	Mexiko	Chile
Nach heftigem Widerstand der Entwicklungsländer gegen ein Investitionsabkommen verzichtete die WTO auf die Aufnahme von Verhandlungen.	WTO-plus weitreichende Investitionsliberalisierung (Inländerbehandlung, Niederlassungsfreiheit), z.B. bei Direktinvestitionen	WTO-plus Druck zur Aushandlung eines Investitionsschutz-Rahmenabkommens auf der Basis von Nicht-Diskriminierung	WTO-plus Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie Verweise auf BITS mit EU-Mitgliedsstaaten	WTO-plus Verhandlungen über stabile, offene, nicht-diskriminierende und transparente Investitionsregeln	WTO-plus Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie Verweise auf BITS mit EU-Mitgliedsstaaten	WTO-plus Liberalisierung investitionsverwandter Zahlungen und Kapitalbewegungen sowie Verweise auf BITS mit EU-Mitgliedsstaaten	WTO-plus Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Schutz ausländischer Investoren, Ausweitung der Inländerbehandlung über Dienstleistungen hinaus

Übersicht aus: Schilder et al. 2005: 35

4.2 Das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen

Als exemplarischer Vertragsentwurf für die rücksichtlose WTO-plus-Agenda der EU kann das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen gelten (vgl. Fritz 2004). Im Jahr 1999 initiierten die EU und der MERCOSUR einen intransparenten Verhandlungsprozess zu einem Assoziierungsabkommen, dessen Kern ein Freihandelsvertrag bildet. Die Triebkräfte hierfür waren eindeutig: Die EU wollte die zentrale Stellung der europäischen Unternehmen im Cono Sur verteidigen. So war sie im Jahr 2000 mit Handelsverknüpfungen von 23,4% und Direktinvestitionen von über 58% die wichtigste externe wirtschaftliche Akteurin im MERCOSUR-Raum. Gleichzeitig besitzt der MERCOSUR eine verhältnismäßig unbedeutende Stellung für die EU: 2002 gingen nur 1,85% der Exporte aus der EU in den MERCOSUR und nur 2,96% der Importe kamen aus dem südamerikanischen Handelsblock. Nach einem zähen Verhandlungsprozess lag am 24. 9. 2004 ein inhaltliches Angebot des MERCOSUR vor, das auf die aggressiven EU-Forderungen einging. Dieses WTO-plus-Abkommen umfasst alle Singapur-Themen außer Vereinbarungen zum Wettbewerb, enthält Dienstleistungsliberalisierungen und Regeln zum geistigen Eigentum. Im Bereich Dienstleistungen bot die brasilianische Regierung Niederlassungsfreiheit und Inländerbehandlung für Investoren in großen Teilen des Telekommunikationsbereichs, einigen Finanzdienstleistungen, dem Schiffsverkehr, Teilen des Versicherungswesens, einigen Umweltdienstleistungen, in der Hotelbranche, Teilen des Postwesens, in Bereichen der Bauwirtschaft und sogar graduelle Rechte im Infrastrukturbereich, etwa den freien Zugang für Pipelinebetreiber, an (o.A. 2004b). Zur Gewährleistung geistiger Eigentumsrechte machten die MERCOSUR-Länder das Angebot, WTO-plus-Regelungen für geografische Indikatoren und damit indirekte Ursprungsregelungen zu schaffen. Hier sind vor allem landwirtschaftliche Produkte betroffen, die Namen von europäischen Regionen tragen, wie Parmesan-Käse, Parma-Schinken, usw. (NGO-Workshop on EU-Mercosur negotiations 2004). Die deutsche Wirtschaft hofft über diese Regelung hinaus auf die Durchsetzung eines umfassenden Patentschutzes (Falkenberg 2003).

Auch im Bereich der Investitionen sieht das Abkommen eine breite Palette von Liberalisierungsmaßnahmen vor. Direktinvestitionen in verschiedene Bereiche, etwa die Nahrungsmittelindustrie, die Textilien-, Chemie-, Plastik- und Metallindustrie, die Maschinenherstellung, die Elektroindustrie, die Radio-, Fernsehen- und Informationstechnologie, die optische Industrie, werden für europäische AnlegerInnen komplett geöffnet, während in der Land- und Forstwirtschaft und der Rohstoffextraktion graduelle Liberalisierungen vorgesehen sind. Ferner wird der Bereich des staatlichen Beschaffungswesens durch

das Abkommen abgedeckt. Bei Ausschreibungen des öffentlichen Sektors, die auf internationaler Ebene erfolgen, genießen europäische Unternehmen eine *EU-preference* gegenüber Bietern aus anderen Ländern (o.A. 2004a: II: 1). Die EU-Angebote dürfen 3% höher liegen als die „Offerte“ aus anderen Ländern. Zusätzlich wird ein Konsultationsmechanismus implementiert, durch den – falls nicht international ausgeschrieben wird – die EU-Staaten auf Nachfrage über die Gründe hierfür informiert werden müssen.

Die Zugeständnisse an die MERCOSUR-Länder durch die EU wiegen die Nachteile keinesfalls auf. Freilich bieten die EU-Staaten eine weitgehende Öffnung der europäischen Warenmärkte für MERCOSUR-Industrieprodukte an. Im Bereich des Agrarhandels werden jedoch in vielen Punkten keine allgemeinen Zollsenkungen vereinbart, sondern nur Extra-Agrarquoten für 939 sensible Produkte – u.a. 500.000 Liter Bioethanol, 400.000 Tonnen Mais, 50.000 Tonnen Rindfleisch, 100.000 Tonnen Weizen, 37.500 Tonnen Geflügel, 30.000 Tonnen Bananen – für den MERCOSUR freigegeben (vgl. Fritz 2004: 16), an die niedrigere Zollsätze gekoppelt sind. Das Zusammenspiel zwischen WTO-Verhandlungen und regionalen Abkommen kann an einer besonderen Spitzfindigkeit des EU-MERCOSUR-Abkommens verdeutlicht werden: Das EU-Agrarangebot schließt ein, dass viele der Quoten nach einem *single pocket approach* zur Hälfte an die WTO-Verhandlungen und zur anderen Hälfte an das EU-MERCOSUR-Abkommen gebunden sind. Dies bedeutet, dass der MERCOSUR die vollen Anteile nur bei einem erfolgreichen Abschluss beider Verhandlungsprozesse nutzen kann.

Das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen sollte jedoch am Widerstand der MERCOSUR-Staaten am 20. Oktober in Lissabon vorerst scheitern. Auch wenn der EU-Ratspräsident Barroso und der brasilianische Präsident Luiz Inácio „Lula“ da Silva am Rande des *World Economic Forums* im Januar 2005 ihre Absicht bestätigten, noch im Jahr 2005 zu einem Abschluss zu kommen, scheiterte ebenfalls ein weiteres Verhandlungstreffen im März 2005 in Brüssel. Das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen ist jedoch nur ein wichtiger Mosaikstein in einer größeren Freihandelsoffensive der EU in Lateinamerika, die auf dem Gipfeltreffen der lateinamerikanischen und der EU-Staaten im mexikanischen Guadalajara im Mai 2004 erstmals in eine kohärente Gesamtstrategie gefasst wurde. Bereits im Jahr 2000 trat ein Abkommen mit Mexiko in Kraft, das ein breites Spektrum von Themenbereichen wie Warenhandel, Dienstleistungen und die Singapur-Themen umfasst. Es folgte das sehr ehrgeizige EU-Chile-Abkommen, das sämtliche Singapur-Themen enthält und 2003 rechtskräftig wurde (vgl. Schilder et al. 2005: 28f.). Die EU bestätigte zudem ihre Absicht, noch im Jahr 2005 einen Verhandlungsprozess über ein Abkom-

men mit der Andengemeinschaft (Bolivien, Ekuador, Kolumbien, Peru und Venezuela) zu initiieren, das auch für die Weiterentwicklung des EU-MERCO-SUR-Verhandlungsprozesses und für die Doha-Runde wichtig sein wird (vgl. Council of the European Union/EN 2005).

5. Gegentendenzen: Neue Süd-Süd-Kooperation als politische Alternative?

Die ausführlich beschriebenen, umfangreichen Pläne der EU (und anderer Zentrenstaaten), das WTO-Regime auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene zu vertiefen, zogen als Reaktion eine Herausbildung von fragilen Süd-Süd-Kooperationsmustern im Handelsbereich nach sich. Diese stellen eine Neuheit auf der weltpolitischen Bühne dar, nachdem nach einer Hochphase der Kooperation von Entwicklungsländern in den 1970er Jahren die meisten Versuche ab den frühen 1980er Jahren in diese Richtung als gescheitert galten oder nunmehr durch neoliberale, den kapitalistischen Metropolen dienliche Marktverfassungen ersetzt wurden (vgl. Schmalz 2004: 18-20). Können die Kooperationen den disziplinierenden Neoliberalismus des globalen Handelssystems abschwächen und so zu einem Vehikel eines Welthandelssystems werden, das die Chancen der Peripherie auf eine demokratische, ökonomische und sozial-ökologische Entwicklung erhöht? Bei einer genaueren Betrachtung lassen sich drei Ebenen erkennen, auf denen sich neue Formen der Süd-Süd-Zusammenarbeit etabliert haben:

(a) Auf der Ebene der WTO formierten sich im Vorfeld der Ministerkonferenz in Cancún Allianzen zwischen (südost)asiatischen und lateinamerikanischen Schwellenländern, AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik) und einigen LDCs (*Least Developed Countries*). Diese waren der vielleicht wichtigste Grund für das Scheitern des Gipfels. Gerade der G-20 und G-90 kam dabei eine hohe Bedeutung zu: Neben den zwei bevölkerungsreichsten Ländern der Welt, Indien und China, nehmen wichtige Regionalmächte wie Südafrika, Brasilien, Mexiko, Indonesien, Nigeria und Ägypten in der G-20 teil. Das äußerst heterogene Bündnis fokussierte die Bemühungen dabei auf verbesserte Agrarexportmöglichkeiten auf die Märkte der Zentren. Die G-20 verlor aber spätestens seit der Bildung der FIP (*Five Interested Parties*) aus Brasilien, Indien, Australien, USA und der EU im Jahr 2004 an Bedeutung und hat bisher keine entscheidenden Impulse für eine veränderte Welthandelspolitik geben können, bleibt aber ein wichtiger Referenzpunkt für die Aktivitäten der sozialen Bewegungen im Süden.³

Die G-90 stellte hingegen eine entschiedeneren Opposition dar und umfasst Staaten der AKP, der Afrikanischen Union und der LDCs. Die Hauptmotivation zur Bildung der Gruppe, die sich erst nach dem Gipfel von Cancún dauerhaft formierte, war der Widerstand gegen die Singapur-Themen. Die G-90 erreichte es zunächst, sich in zwei Treffen in Georgetown im Sommer 2004 inhaltlich anzunähern und eine gemeinsame Plattform zu verabschieden (TWNR: 14.7.2004), wurde dann aber zum Opfer einer globalen Medienhetzkampagne, die soweit ging, dass die *Financial Times* die Gruppe als die „mit Abstand größte Bedrohung für die Welthandelsrunde“ (zit. nach Eberhardt 2004: 2) bezeichnete. Sie ließ sich schließlich im Rahmen der Verhandlungen zum WTO-Juli-Paket 2004 u.a. durch gezielte Erpressung einzelner Mitgliedsstaaten (etwa von Kenia) von der EU spalten (vgl. Bello/Kwa 2004) und versank im Jahr 2005 in der Bedeutungslosigkeit. Dennoch gelang es, mit Unterstützung der G-20-Staaten drei von vier Singapur-Themen aus der Doha-Runde zu entfernen.

(b) Darüber hinaus kam es zu Versuchen in der Peripherie, eher defensive, keynesianische Regionalismuskonzeptionen zu rehabilitieren. Als interessantes Beispiel für eine solche Umorientierung kann der Entwicklungsgang des MERCOSUR seit dem Jahr 2002 angesehen werden (vgl. Schmalz i.E.). Das ursprünglich 1991 als außenorientiertes, neoliberales Disziplinarregime konzipierte Abkommen wurde nach der Machtübernahme der Mitte-Links-Regierungen Lula in Brasilien (2003), Kirchner in Argentinien (2003) und Vasquéz in Uruguay (2005) partiell umgebaut. Neben der Erweiterung des MERCOSUR um supranationale Institutionen, etwa um einen festen Gerichtshof, eine Kommission von permanenten RepräsentantInnen nach EU-Vorbild und um das Amt eines MERCOSUR-Präsidenten, das der ehemalige argentinische Präsident Eduardo Duhalde bekleidet, formulierte man bereits 2003 mit den *Objetivos 2006* die Absicht, den Integrationsmodus zu rekonfigurieren. Mittlerweile wurde eine Trendwende in der regionalen Infrastruktur- und Industriepolitik erreicht, etwa durch die Umwandlung der eher keynesianisch orientierten brasilianischen Entwicklungsbank BNDES in eine regionale Institution. Gleichzeitig setzte die Mitte-Links-Allianz länderübergreifende sozialpolitische Maßnahmen um, wie die Einführung eines Regionalfonds zur wirtschaftlichen Stärkung strukturschwacher Regionen (FOCEM) oder die gegenseitige Anerkennung der Rentenansprüche.

(c) Begleitet wurde dieser Prozess von einer Revitalisierung der Süd-Süd-Handelsströme, die mittlerweile von verschiedenen Schwellenländern – vor allem von Brasilien – gezielt gefördert wird. Nach einem Tief des Anteils der Entwicklungsländer am Welthandel in den 1990er Jahren erhöhten diese ih-

ren Anteil in der Zeitspanne von 2000 bis 2004 von 19% auf 23% (vgl. Hufschmid 2004: 1). Hiervon gehen allerdings drei Viertel des Zuwachses auf das rasante wirtschaftliche Wachstum Chinas und den WTO-Beitritt des Landes im Jahr 2001 zurück. Doch im Windschatten des Aufstiegs des Reichs der Mitte konnten andere Staaten durch eine geschickte Außenhandelspolitik die Handelsverknüpfungen mit den traditionellen Zentren verringern. So startete beispielsweise Chile mit China im Januar 2005 erste Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen. Die brasilianische Mitte-Links-Regierung schloss eine Fülle von Verträgen mit verschiedenen Peripherieländern im Rahmen des *India Brazil South Africa Dialogue Forum* oder mit dem subsaharischen Afrika und dem Nahen Osten ab, worauf der Anteil am brasilianischen Gesamthandel mit den Zentren zurückging: Der Anteil der EU sank von 2002 bis 2004 von 26,84% auf 25,17%, der Anteil der USA von 23,83% auf 19,7% und der von Japan von 4,13% auf 3,54%, während der Außenhandel mit China von 3,79% auf 5,75%, mit dem subsaharischen Afrika von 4,68% auf 6,54% und mit den anderen MERCOSUR-Ländern von 8,29% auf 9,61% kletterte.

Trotz dieser interessanten, bisher noch relativ fragilen Dynamiken im Welthandelssystem, die die berechtigte Hoffnung wecken, dass ein mögliches Zurückdrängen der handelspolitischen Agenda der Zentrenstaaten zu einem partiellen Aufweichen des WTO-Regimes führen könnte, erscheint die Frage nach den Grenzen und Problemen dieser Entwicklung als elementar.

Zunächst besteht die Gefahr, dass sich das Zentrum-Peripherie-Gefälle auf einer neuen Stufenleiter reproduziert. Gerade der Aufstieg der chinesischen Volkswirtschaft scheint diese Problematik nahe zu legen: Zum einen konnten verschiedene lateinamerikanische Länder, etwa Argentinien, Brasilien oder Venezuela, neue Handels- und Investitionsverträge mit China abschließen, die unter Umständen eine günstigere Alternative zur Anbindung an die USA oder die EU darstellen. Zum anderen stehen chinesische Investitionen und der Export von einer Produktpalette, die Primär- und Industrieprodukte wie Steinkohle, Elektrogeräte und Erzeugnisse der optischen Industrie umfasst, lateinamerikanischen Lieferungen von Agrarerzeugnissen wie Sojaprodukten, Rindfleisch und Rohstoffen wie Eisen, Stahl und Erdöl gegenüber, was auf asymmetrische Handelsbeziehungen hindeutet. Ähnliche Momente lassen sich wiederum im Handel zwischen lateinamerikanischen Staaten, die Industrieprodukte exportieren und einen Handelsüberschuss erwirtschaften, und den afrikanischen Ländern feststellen, die lediglich geringe Mengen an Agrarprodukten nach Lateinamerika ausführen.

Außerdem werden in der Debatte um diese neue Geografie des Welthandels in vielen Fällen Klassengegensätze und interne Machtverhältnisse ausge-

blendet. Denn eine bloße, bisher sehr geringfügige Umorientierung von Handelsströmen in den Süden kann zwar ein materielles Gerüst für eine veränderte Politik darbieten, ist aber keineswegs ein Garant für eine soziale Umorientierung. So wird auch ein erweiterter Süd-Süd-Handel durchaus neoliberal überformt sein, so lange dieser die Grundmomente des WTO-Regimes nicht antastet. Eine veränderte Handelspolitik im Süden sollte deswegen nicht allein anhand der zwischenstaatlichen Konfliktlinien gemessen werden, wie sie sich auf dem Gipfel in Cancún 2003 auftraten, sondern muss auch Fragen nach Klassen und sozialen Kämpfen einbeziehen.

6. Schlussfolgerung

Mit Blick auf die EU zeigt die vorangegangene Analyse, dass die Annahme, diese würde vorrangig den Multilateralismus im globalen Handelsregime vorantreiben, nicht stimmt. Vielmehr wurde nachgezeichnet, dass die EU als Mehrebenenakteurin in verschiedenen Foren und Arenen ihre Liberalisierungsagenda durchsetzt und damit das WTO-Regime weiter vertieft. Die jüngste Entwicklung in der EU-Außenhandelspolitik zeugt von einer klaren Tendenz zur Kontinuität in diesem Politikbereich: Es sollen weitere Themenkomplexe für Marktliberalisierungen auf die WTO-Ebene gebracht und eine Fülle bilateraler „WTO-plus-Abkommen“ mit anderen Staaten unterzeichnet werden. Außerdem existieren Versuche, mittels eines institutionellen Umbaus, etwa durch den gescheiterten EU-Verfassungsvertrag, die internen Widerstände gegen die aggressive Außenhandelspolitik auszuschalten.

Die politischen Gegenkonzepte für eine Veränderung dieser Orientierung liegen jedoch auf der Hand. Die EU müsste ihre offensiven handelspolitischen Forderungen im Warenhandel, im Dienstleistungs-, Investitions- und Agrarbereich abmildern bzw. einstellen. Die Singapur-Themen sollten beispielsweise weder Teil von bilateralen Abkommen sein noch auf der WTO-Ebene verhandelt werden. Auch müssten direkte und indirekte Agrarsubventionen, die zur Forcierung von Billigexporten in Dritte-Welt-Länder genutzt werden, umgebaut werden. Eine solche Umorientierung kann jedoch nur durch zwei maßgebliche, wechselseitig miteinander verknüpfte Veränderungen erreicht werden. Zum einen müsste das institutionelle Gefüge der EU im Bereich der Handelspolitik grundlegend verändert werden. Zivilgesellschaftliche AkteurInnen sollten beispielsweise besseren Zugang zu Informationen, etwa durch die Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen der zuständigen Ausschüsse oder von den Entwürfen für Verhandlungsdokumente, erhalten. Die EU-Handelspolitik müsste zudem demokratischen Prozessen unterzogen werden. Zum an-

deren kann ein solcher Wechsel nur durch ein Zurückdrängen der einseitigen Ausrichtung der EU-Handelspolitik auf Konzerninteressen und deren Lobbyverbände durchgesetzt werden. Als Referenzpunkt hierfür könnte u.a. die globalisierungskritische Bewegung dienen, die sich in Europa mittlerweile in großen Organisationen wie ATTAC und NGO-Netzwerken wie dem *Seattle to Brussels Network* organisiert. Gemeinsam mit den Gewerkschaften gelang es, zu Großdemonstrationen gegen die neoliberale europäische Politik wie zum Europäischen Aktionstag im Vorfeld des EU-Gipfels in Brüssel im März 2005 mit über 60.000 Menschen zu mobilisieren. Doch eine rasche Veränderung der EU-Außenhandelspolitik scheint zunächst ungewiss. Denn eine solche Transformation müsste mit einer Umwandlung des Welthandelsregimes einhergehen, die die grundlegenden institutionellen Tragpfeiler und Funktionsimperative des WTO-Regimes in Frage stellt.

- 1 Am 25. März 1957 unterzeichneten Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg die Römischen Verträge (auch als EG-Vertrag bezeichnet) zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG), die zum Jahresbeginn 1958 in Kraft traten.
- 2 Dieter (2003: 609f.) ergänzt zudem zur Rolle der USA bei der Bilateralisierung des Freihandelsregimes: „Die USA haben das schlechte Beispiel der EU kopiert und sind zum aktivsten Protagonisten bilateraler Freihandelsabkommen geworden.“ Beide Staaten(gebilde) vertreten im Handelsbereich jedoch interessanterweise eine gemeinsame Liberalisierungssagenda, die den Konflikten um die Kontrolle von Märkten und sektoralen Eigeninteressen, etwa im Agrarbereich, übergeordnet ist und vor allem die Interessen der transnationalisierten Kapitalfraktionen bedient.
- 3 Die FIP (Brasilien, Indien, Australien, USA und die EU) wurde im Vorfeld der Verhandlungen zum Juli-Paket in Genf 2004 als Forum für Agrarverhandlungen gegründet und kann als Versuch der EU und USA gesehen werden, mit Brasilien und Indien zwei der wichtigsten Zugpferde der G-20 politisch aufzuwerten und somit selektiv einzubinden (vgl. Bello/Kwa 2004). Mittlerweile hat sich aus der FIP-Gruppe eine neue Quad herausgebildet, die nicht mehr Kanada und Japan umfasst, sondern die USA und EU ergänzt durch Indien und Brasilien.

Literatur

Apeldoorn, Bastiaan van (2000): Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 189-221.

- Barrow, Clyde W. (2005): Die Rückkehr des Staates. Globalisierung, Staatstheorie und der neue Imperialismus. In: Sozialismus Heft 7-8/2005, 40-50.
- BDI (2005): Anforderungen an die EU Handelspolitik im Spannungsfeld von Multilateralismus und Regionalismus. Positionspapier Mai 2005. Berlin.
- Becker, Joachim/Heinz, Ronald/Imhof, Karen/Küblböck, Karin/Manzenreiter, Wolfram (Hg., 2003): Geld Macht Krise. Finanzmärkte und neoliberale Herrschaft. Wien: Promedia Verlag.
- Bello, Walden/Kwa, Aileen (2004): G20 Leaders Succumb to Divide-and-Rule Tactics: The Story behind Washington's and Europe's Triumph in Geneva. In: The Seattle to Brussels Network (eds.): From Cancún to Hong Kong. Challenging corporate led trade liberalisation. Brüssel/Berlin, 23-35.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der Europäischen Integration. In: dies.: Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 102-130.
- Bieling, Hans-Jürgen (2004): Europäische Integration: Determinanten und Handlungsmöglichkeiten. In: Beerhorst, Joachim/Demirovic, Alex/Guggemos, Michael (Hg.): Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 129-152.
- Bieling, Hans-Jürgen (2005): Europäische Union und Globalisierung. Vom Handelsblock zur Supermacht mit imperialen Ambitionen? In: Badziura, Alexander/Müller, Bea/Speckmann, Guido/Weißbach, Conny (Hg.): Hegemonie – Krise – Krieg. Widersprüche der Globalisierung in verschiedenen Weltregionen. Hamburg: VSA-Verlag, 126-140.
- BMWA (2004): Übersicht über die bilateralen Investitionsförderungs- und -schutzverträge (IFV) der Bundesrepublik Deutschland. <http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/bilaterale-investitionsfoerederungs-und-schutzvertraege.pdf>, 24.8.3005.
- Ceyssens, Jan/Feldt, Heidi/Hörrtreiter, Isabel (2005): Zwischenstaatliche Instrumente zur Stärkung der Unternehmensverantwortlichkeit. WEED-Arbeitspapier. Berlin.
- Chang, Ha-Joon (2002): Kicking away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective. London: Anthem Press.
- Corporate Europe Observatory (2003): The European Commission's Hall of Shame – Transatlantic Travesty. <http://www.corporateeurope.org/hallofshame/pdfs/tabd.pdf>, 24.8.3005.
- Cohn, Theodore H. (2003): Multinational Corporations and Global Production. In: ders.: Global Political Economy. Theory and Practice. New York: Longman, 319-369.
- Council of the European Union/EN (2005): Andean Community-EU Ministerial meeting, Luxembourg, 26. May 2005, JOINT COMMUNIQUE. http://www.comunidadandina.org/ingles/document/CAN_UEmayo2005.pdf, 24.8.3005.
- Correa, Carlos/Kumar, Nagesh (2003): Protecting Foreign Investment: Implications of a WTO Regime and Policy Options. London: Zed Press.

- Dieter, Heribert (2003): Die Demontage der multilateralen Wirtschaftsordnung durch die Dritte Welle des Regionalismus. In: Prokla. Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft (Nr.133), 599-624.
- Eberhardt, Pia (2004): Die WTO: Ein „Vulkan vor dem Ausbruch“? WEED-Dossier zum Stand der WTO-Verhandlungen und zur angestrebten Rahmenvereinbarung vom Juli 2004. Bonn/Berlin.
- Europäische Kommission (2000): Regional Trade Agreements: Clarification of GATT Article XXIV. Generaldirektion Handel, Mitteilung an den Art. 133 Ausschuss vom 14. Januar 2000. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003): Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Neubelebung der DDA-Verhandlungen aus der Sicht der EU. 26.11.2003. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): Trade policy in the Prodi-Commission 1999-2004. An assessment. November 2004. Brüssel.
- Falkenberg, Karl (2003): „Zugeständnisse fehlen“. Interview mit Alexander Busch. In: Handelsblatt, 31.10.2003.
- FIAN (2005): Wirtschaft global – Hunger egal? Für das Menschenrecht auf Nahrung. Hamburg: VSA-Verlag.
- Friends of Europe/The Heritage Foundation/Konrad-Adenauer-Stiftung/The German Marshall Fund of the United States (2004): Atlantic Rendez-Vous. „Do Europe and the U.S. have the political will to re-launch Doha?“ 17 May 2004.
- Fritz, Thomas (2004): Feindliche Übernahme – Die geplante Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR. BLUE 21 Arbeitspapier. 9. Oktober 2004. Berlin.
- Gill, Stephen (2003): Power and Resistance in the World Order. New York: Palgrave Macmillan.
- Habermas, Jürgen (2003): Europäische Identität und postnationales Handeln. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2003, 801-806.
- Harvey, David (2004): Von der Globalisierung zum Neuen Imperialismus. In: Supplement der Zeitschrift Sozialismus 3/2004, 34-51.
- Huffschmid, Jörg (2004): Weltwirtschaft am Jahreswechsel: Rosige Aussichten oder wackliges Zwischenhoch? In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 12/2004,1-2.
- IUF (2002): The WTO and the World Food System. A trade union approach. Genf.
- Klein, Martin/Meng, Werner/Rode, Reinhard (Hg., 1998): Die Neue Welthandelsordnung der WTO. Band 1. Amsterdam: Gordon & Breach .
- Krajewski, Markus (2003): The Common Commercial Policy according to the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Background Note. 18.10.2003. <http://www.weed-online.org>.
- Le Monde Diplomatique (2003): Atlas der Globalisierung. Berlin: taz Verlags- und Vertriebs GmbH.
- Mahnkopf, Birgit (2005): Investition als Intervention: Wie interregionale und bilaterale Investitionsabkommen die Souveränität von Entwicklungsländern beschneiden. In: Internationale Politik und Gesellschaft Heft 1/2005, 121-141.

- MEW = Marx, Karl/Engels, Friedrich(1962ff.): Werke. 39 Bände, plus 2 Ergänzungsbände. Berlin.
- NGO workshop on EU-Mercosur negotiations (2004): minutes of the NGO workshop on EU-Mercosur negotiations on 20.7.2004. Brüssel.
- Panitch, Leo/Gindin, Sam (2003): Global Capitalism and American Empire. In: The New Imperial Challenge. Socialist Register 2004, 1-42.
- o.A. (2004a): Mercosur-European Union, Government Procurement, Brazilian Offer. unveröffentlichtes Dokument.
- o.A. (2004b): Mercosur-European Union, Mercosur's Completed Offer on Services. unveröffentlichtes Dokument.
- Rifkin, Jeremy (2004): Der europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Ruggie, John Gerrard (1982): International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the postwar economic order. In: International Organization vol. 36/2, 379-415.
- Schilder, Klaus/Deckwirth, Christina/Fuchs, Peter/Frein, Michael (2005): Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Außenhandelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus. Studie von EED/WEED. Berlin.
- Schmalz, Stefan (2004): Neue politische Allianzen auf der Südhalbkugel. Von der neoliberalen Konterrevolution zum Wiedererwachen der Peripherie? In: Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung Nr.59, September 2004, 17-34.
- Schmalz, Stefan (i.E.): Südamerika zwischen regionaler Integration und imperialer Einflussnahme: Der Mercosur als Keimzelle eines neuen politischen Regionalblocks? In: Boris, Dieter et al. (i.E.): Verfall neoliberaler Hegemonie in Lateinamerika? Hamburg: VSA Verlag.
- Sklair, Leslie (1997): Social Movements for global capitalism: the transnational capitalist class in action. In: Review of International Political Economy, Autumn 1997, 514-538.
- Tucker, Todd/Weisbrot, Mark (2004): The Cancún Ministerial and the U.S.: Public Perception, Reality, and Implications. In: Global Issue Papers (No. 6), 8-17.
- TWNR = Third World Network Report
- UNCTAD (2003): World Investment Report. 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives. Genf.
- Via Campesina Brasil (2004): Alerta da Via Campesina Brasil. Negociadores brasileiros estão traíndo interesses do povo brasileiro nas negociações MERCOSUR-União Europeia. 27.9.2004. o.O.
- WWF (2003): A League of Gentleman. Who really runs EU Trade Decision-Making? WWF-UK. <http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/leagueofgentlemen.pdf>, 24.8.3005.
- WTO (2005): The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. Discussion Paper No. 8. Genf.
- Zeller, Christian (Hg., 2004): Die globale Enteignungsökonomie. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Zoellick, Robert B. (2003): America will not wait. In: Financial Times, 22.9.2003.

Abstracts

In diesem Artikel wird die Rolle der EU im globalen Handelssystem analysiert. Es wird nachgewiesen, dass die EU keineswegs eine Vertreterin eines entwicklungsfördernden, handelspolitischen Multilateralismus darstellt. Vielmehr wird eine klare strategische Orientierung der EU herausgearbeitet: Die EU wechselt geschickt zwischen bilateralen und multilateralen Arenen, um ihre Export- und Investitionsinteressen durchzusetzen. Diese Politik wird im Rahmen eines globalen ökonomischen Regimes implementiert, in dem verschiedene Marktverfassungen wie die WTO und bilaterale Abkommen ein neoliberales Disziplinarregime festschreiben, das die politischen Handlungsmöglichkeiten (semi)peripherer Staaten einengt. Die EU steht dabei mit ihrer Außenhandelspolitik keineswegs in einem diametralen Interessensgegensatz zur USA. Es existieren vielmehr scharfe Interessenskonflikte zwischen Zentrum und Peripherie, die zur Herausbildung neuer heterogener Süd-Süd-Allianzen geführt haben. Abschließend werden einige Implikationen für eine veränderte EU-Außenhandelspolitik festgehalten.

This article analyzes the role of the European Union in the global trading system. It is shown that the EU with its trade policy is not a proponent of development-fostering multilateralism. As will be shown, by way of advancing its clear strategic orientation, the EU changes cleverly between bilateral and multilateral arenas in order to push its interests regarding exports and investments. This policy is being implemented within the framework of a global economic regime, where different market-friendly institutional arrangements like the WTO and bilateral agreements determine a neoliberal disciplinary regime which narrows the political room of manoeuvre for (semi)peripheral countries. Thereby the trade policy of the EU is not diametrically opposed to the interests of the USA. Instead, sharp conflicts of interest exist between the centre and the periphery, which in turn have led to the evolution of new heterogeneous south-south alliances. As a conclusion, some implications for a modified EU-trade policy will be drawn.

Christina Deckwirth
Torstr. 154, 10115 Berlin
christina.deckwirth@weed-online.org

Stefan Schmalz
Friedrichstraße 9, 35057 Marburg
stefan.schmalz@gmx.net