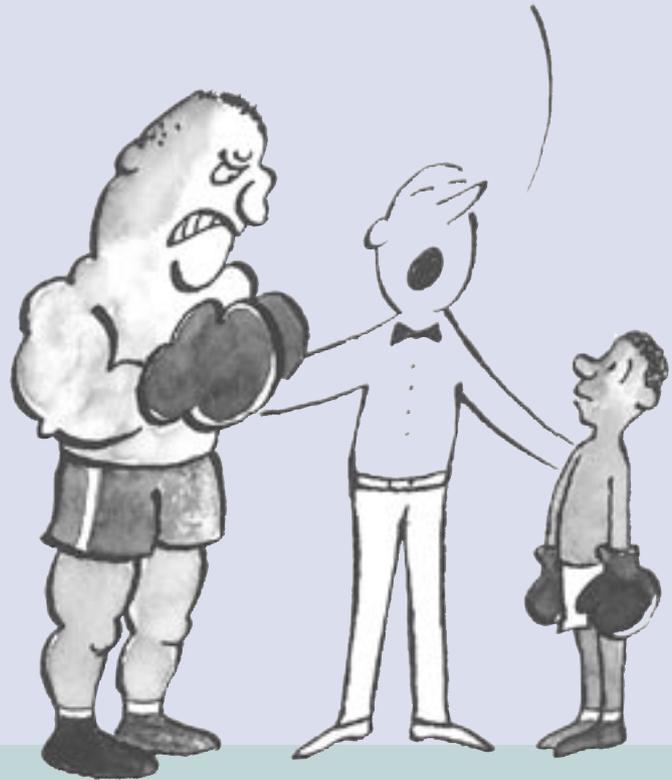


"These equally matched opponents will fight by the WTO Rules!"



Schlengerkurs am Zuckerhut

Brasiliens Handelspolitik
zwischen **Bilateralismus**
und **Multilateralismus**

Impressum

Schlingerkurs am Zuckerhut

Brasiliens Handelspolitik zwischen Multilateralismus und Bilateralismus

Autoren:

Stefan Schmalz, Peter Fuchs

Herausgeber:**Evangelischer Entwicklungsdienst - EED**

Ulrich-von-Hassell-Str. 76
D-53123 Bonn

Telefon: +49-(0)228-81 01-0
Fax: +49-(0)228-81 01-150
E-Mail: eed@eed.de
Internet: www.eed.de/welthandel

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung - WEED

Torstr. 154
D-10115 Berlin

Telefon: +49-(0)30-275-82 163
Fax: +49-(0)30-275-96 928
E-Mail: weed@weed-online.org
Internet: www.weed-online.org

Karikatur Titel:

Gordon Stowell, UK - Wir danken Christian Aid und der britischen Trade Justice Movement für die Karikatur.

Redaktion:

Michael Frein und Peter Fuchs

Layout:

Warenform, Berlin

Herstellung:

DruckVogt, Berlin
Pegasus Druck

Gedruckt auf Umweltpapier

ISBN: 3-937383-35-2

Bonn und Berlin, November 2005

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Sozioökonomische Grundlagen: Das Schwellenland Brasilien im internationalen Handel	4
3. Die Regierung Lula und die neue Handelspolitik Brasiliens	8
4. Brasilien in internationalen Handelsabkommen	12
4.1 Die WTO	12
4.2 Die panamerikanische Freihandelszone ALCA	17
4.3 Der Mercosur	22
4.4 Das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen	23
4.5 Der neue Bilateralismus im Süden	28
5. Fazit	30
Literatur	32
Endnoten	34

Verzeichnis der Kästen:

Kasten 1: Brasilien: Sozioökonomische Grunddaten	5
Kasten 2: Das Maggi Imperium und die Landlosenbewegung MST	7
Kasten 3: Die Handelspolitik Brasiliens im Spiegel von Wirtschaft und Zivilgesellschaft	11
Kasten 4: TRIPS gegen das Recht auf Gesundheit	13
Kasten 5: Mitglieder der G-20	14
Kasten 6: Aus der Erklärung „Das AoA-Paradigma ablehnen (...)“	16
Kasten 7: NAFTA	17
Kasten 8: Die Hemispheric Social Alliance	19
Kasten 9: Erklärung der brasilianischen Anti-ALCA-Kampagne	20
Kasten 10: Erklärung „Nutzen für wenige, Schaden für die Mehrheit“	26

1. Einleitung

Mit dem Scheitern der fünften WTO-Ministerkonferenz in Cancún vom 10. bis 14. September 2003 wurde noch einmal deutlich, dass die Welthandelsorganisation (WTO) nicht die einzige Bühne ist, auf der die zentralen Regeln des Welthandels ausgehandelt werden. Die Äußerungen führender Vertreter der EU-Bürokratie und der US-Regierung deuteten vielmehr darauf hin, dass diese nunmehr vermehrt bilaterale und interregionale Freihandelsabkommen abschließen wollen, die Themenkomplexe enthalten, die weit über den Verhandlungsstand in der WTO hinausgehen.

Diese Bewegung hin zu Freihandelsabkommen jenseits der WTO wirft für Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und soziale Bewegungen neue Fragen auf, da sie sich bisher meist nur mit der multilateralen Ebene der WTO beschäftigt haben. Daher haben der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) einen gemeinsamen Arbeitsprozess verabredet, um die terra incognita bilateraler und regionaler Handelspolitik jenseits der WTO zu erkunden und nach dem Verhältnis bilateraler Abkommen zur multilateralen Ebene in der WTO zu fragen. Der vorliegende Text ist Teil dieses Prozesses und untersucht mit Blick auf Brasilien die Auswirkungen internationaler Handelsabkommen auf arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen. In zwei weiteren Untersuchungen wird der Frage nachgegangen, wie sich das Zusammenspiel von Multilateralismus und Bilateralismus aus Sicht des Entwicklungslandes Ghana darstellt (Schilder/Schultheis 2005) und welche Rolle die EU mit ihrer handelspolitischen Mehrebenenstrategie in der Gestaltung der heutigen Weltwirtschaftsordnung übernimmt (Schilder et. al 2005).

Dabei stellen sich immer wieder die gleichen Fragen: Wie ist die Bilateralisierung und Interregionalisierung der globalen Handelsordnung zu bewerten? Handelt es sich um eine negative Entwicklung, da nunmehr nach dem Teile-und-Herrsche-Prinzip die Verhandlungsmacht des Südens gebrochen wird? Und wie wirken die multilaterale, bilaterale und interregionale Ebene zusammen? Besteht das Ergebnis in einer wechselseitigen Verstärkung oder handelt es sich um getrennte Prozesse?

Eine Antwort auf diese Fragen für Brasilien zu finden ist das Ziel der vorliegenden Untersuchung. Sie soll das Spannungsfeld skizzieren, das sich für ein Schwellenland ergibt, das sich handelspolitischen Forderungen der Industrieländer auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene gegenüber sieht. Dabei spielen neben der Rolle Brasiliens in den WTO-Verhandlungsprozessen die regionalen Abkommen des Landes mit den führenden Industrieländern eine herausragende Rolle: Die Verhandlungen zur panamerikanischen Freihandelszone ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) und zum EU-MERCOSUR - Assoziierungsabkommen. Sie sind Ausdruck des Versuchs der EU und der USA, neben der multilateralen WTO-Ebene Handelspolitik verstärkt bilateral zu organisieren. Darüber hinaus werden die Anstrengungen der Regierung Lula für eine stärkere Süd-Süd-Kooperation skizziert, die sich unter anderem in der Erweiterung und dem Umbau der südamerikanischen Freihandelszone MERCOSUR (Mercado Común del Sur), aber auch in Abkommen mit Südafrika, Indien und China sowie der Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von kleineren Dritte-Welt-Staaten niederschlägt.

Ein besonderes Augenmerk gilt den so genannten „WTO-plus“-Regelungen in den verschiedenen Verhandlungsprozessen, also jenen angestrebten Verpflichtungen, die über den WTO-Verhandlungsstand hinausgehen und in vielen Fällen historisch gewachsene Abhängigkeitsmuster zwischen dem industriellen Norden und Brasilien rechtlich festschreiben und vertiefen würden. Dabei geht es letztlich um die Frage, ob die verschiedenen Ebenen der Welthandelspolitik im Sinne einer gerechteren Welthandelsordnung ineinander greifen, oder ob sich der Anfangsverdacht bestätigt, dass bilaterale und regionale Verhandlungsprozesse die Ungerechtigkeiten im Welthandel, wie wir sie im multilateralen Rahmen der WTO beobachten, lediglich fortschreiben und sogar verschärfen. Das Entscheidungskriterium für die Beurteilung internationaler Handelsregeln – auf welcher Ebene auch immer – ist dabei, ob diese die Chancen für soziale Entwicklung, für Gesundheit, Bildung und ein menschenwürdiges Leben verbessern oder verschlechtern.

2. Sozioökonomische Grundlagen:

Das Schwellenland Brasilien im internationalen Handel

„Wichtig ist doch gerade, dass dieser Film die bisher so gerne versteckte Realität zeigt und sogar weltweit in den Kinos läuft. Daher wird sich die brasilianische Gesellschaft für diesen Film schämen – und die Regierung muss etwas unternehmen, denn die Gewalt im Lande ist eben nicht nur ein Fall für die Polizei. Hier geht es um Menschenrechte, um eine krass ungerechte Einkommensverteilung. Wie wollen wir die Gewalt beseitigen, wenn wir nicht die Misere, den Hunger abschaffen? Brasilien stirbt noch mal an dieser Indifferenz. Nach diesem Film wird man Brasilianer im Ausland fragen: Wusstest Du von diesen Zuständen? Und sie werden antworten müssen: nein, ich wusste nichts davon. Wenn einer im Ausland sagt, ich bin Brasilianer, wird er hören: Ich hab's gesehen, ein Scheißland.“

(Paulo Lins, Regisseur des Spielfilms „City of God“, zit. nach Hart 2004, 27)

Brasilien ist ein Land, das sich durch eine extrem hohe soziale Spaltung, grassierende Gewalt in den Großstädten und ein außenabhängiges Wirtschaftsmodell auszeichnet. Bis zum Übergang ins 20. Jahrhundert war Brasilien ein Primärgüterproduzent und von Importen verarbeiteter Produkte aus Europa und den USA abhängig. Auch nach der Unabhängigkeit von der portugiesischen Krone 1822 und der Abschaffung der Monarchie 1889 war das Land bis 1930 von einer niedrigen demokratischen Partizipation geprägt: Die wahlberechtigte Bevölkerung überschritt nie die 6%-Marke.

Brasilien: Ein Land mit extrem hoher sozialer Spaltung, grassierender Gewalt in den Städten und einem aussenabhängigen Wirtschaftsmodell.

Obwohl es nach der Weltwirtschaftskrise 1929 schrittweise gelang, ein auf hohen Außenzöllen und einem interventionistischen Staat basierendes Industrialisierungsprojekt durchzusetzen, kam es zu keiner wirksamen Demokratisierung der gesellschaftlichen Beziehungen oder zu einer gerechteren Einkommensverteilung. Bis 1964 die Militärs gegen die Linksregierung Goulart putschten, wechselten sich populistische Regime an der Macht ab. Die Militärdiktatur (1964-1985) setzte ein Wirtschaftsmodell um, das sich auf die Aufnahme billiger Auslandskredite, einen Investitionsboom ausländischer Unternehmen und eine dreigliedrige Wirtschaftsstruktur aus staatlichem, nationalem und transnationalem Kapital stützte. Mit verursacht durch die Hochzinspolitik der US-Notenbank geriet Brasilien ab 1981 in die Schuldenkrise. Die 80er Jahre zeichneten sich durch einen Kampf um die Demokratisierung des Landes aus, der schließlich in die ersten freien Wahlen 1989 mündete.

Der Wahlsieg des neoliberalen Populisten Collor de Mello (1990-92) führte zu einer Veränderung des brasilianischen Entwicklungsmodells: Es kam zu radikalen Zollsenkungen und zahlreichen Privatisierungen staatlicher Unternehmen. Mit der Regierung Cardoso (1995-2002) konsolidierte sich die neoliberale Entwicklungsstrategie. Durch die flexible Wechselkursanbindung der neuen Währung Real an den US-Dollar erreichte es die Regierung, die Inflationsrate auf monatlich unter 2% zu senken und ausländische Investitionen anzuziehen (Fritz 2000).¹ Gleichzeitig produzierte das Modell negative Folgen. Es kam zu einem chronischen Leistungsbilanzdefizit, die Auslandsschulden wuchsen an und angesichts unetlicher Kapitalzu- und -abflüsse wurden Leitzinserhöhungen auf bis zu 64,8% erlassen. Die Wachstumszyklen blieben kurz und als direkte Folge der Asienkrise geriet Brasilien 1998/99 in eine schwere Finanz- und Währungskrise. Die brasilianische Zentralbank wendete 102,6 Mrd. R\$ zur Verteidigung des Wechselkurses auf, bis die Dollarkoppelung im Januar 1999 zusammenbrach. Das Ergebnis des Crashes war ein Wachstum der Staatsschulden in nur zwei Monaten von 42% auf 53% des BIP und eine stagnative Wirtschaftsentwicklung von 0,1% im Jahr 1998 und 0,8% im Jahr 1999. Diese Probleme wurden von einer Privatisierungs- und Entnationalisierungswelle begleitet, in der 1200 Übernahmen durch ausländische Unternehmen durchgeführt und Tendenzen einer Deindustrialisierung bemerkbar wurden (Rocha 2002, 25). Insgesamt führte das neoliberale Entwicklungsmodell zu einer Vertiefung der Außenabhängigkeit durch das Wachstum der Auslandsschulden auf insgesamt 227,8 Mrd. Dollar im

Jahr 2002. Auf sozialpolitischer Ebene ließen sich lediglich punktuelle Erfolge in der Bildungspolitik und der Bekämpfung der Kindersterblichkeit verbuchen, während die Arbeitslosigkeit und Kriminalität massiv anstiegen (ebd., 27-31).

Die historisch gewachsene Abhängigkeit spiegelt sich in der heutigen gesellschaftlichen Situation Brasiliens wider. Denn Brasilien ist in Lateinamerika nicht nur im positiven Sinne ein Land der Superlative. Zwar ist es mit einer Größe von über 8,5 Mio. km² das größte Flächenland Lateinamerikas und hat mit über 182 Mio. auch am meisten Einwohner. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Brasiliens lag 2004 bei 604,7 Mrd. US-\$ beziehungsweise rund 3.331 US-\$ pro Kopf (Daten des Auswärtigen Amtes), was die höchste Wirtschaftsleistung in Südamerika dar-

stellt. Im Südosten des Landes existieren die bedeutendsten Industriesektoren Südamerikas, in denen die brasilianische Firma Embraer Kurzstreckenflugzeuge herstellt, transnationale Konzerne wie VW oder Ford Autos produzieren und eine weit aufgefächerte Konsumgüterindustrie existiert. Gleichzeitig verfügt das Land über eine hoch produktive Landwirtschaft, die nach US-Vorbild funktioniert, hohe Produktivitätssteigerungen vorweist und Brasilien erfolgreich als Weltmarktführer im Export von Kaffee, Soja(öl), Rindfleisch, Zucker und Orangensaft etabliert hat.

**Land der Gegensätze:
Bedeutende Industriesektoren, eine hoch produktive Landwirtschaft - und eine äußerst ungleiche Einkommensverteilung.**

Kasten 1: Brasilien: Sozioökonomische Grunddaten

Bevölkerung: 182,5 Mio.

Fläche: 8,456,510 km²

BIP: 604,70 Mrd. US\$ (2004)

BIP pro Kopf: 3.331 US\$ (2004)

Auslandsschulden: 201,4 Mrd. US\$ (2004)

Gini-Koeffizient: 60,7 (2003)

Offizielle Arbeitslosigkeit: 9,6%

Im Schatten dieser wirtschaftlichen Erfolge bietet sich für viele Menschen nur eine düstere Perspektive.

Brasilien ist dem Weltbankbericht 2003 zufolge mit einem Gini-Koeffizienten von 60,7 das Land mit der viertgrößten sozialen Spaltung der Welt und mit der ungleichsten Einkommensverteilung Lateinamerikas. Im Jahr 2001 litten 46 Mio. der damals 171,8 Mio. Brasilianer an Unterernährung. Im Jahr 1998 fristeten 9,9 % der Bevölkerung ihr Dasein von einem Einkommen von unter einem US\$ am Tag. Über 6,6 Mio. der Einwohner des Landes sind obdachlos. Die Arbeitslosenquote lag zu Beginn des Jahres 2005 bei 9,6%.² In den letzten zwei Dekaden starben beinahe zwei Mio. Brasilianer durch Gewalteinwirkung. Brasilien ist außerdem durch starke regionale Ungleichgewichte gekennzeichnet.

Der südöstliche Bundesstaat São Paulo produziert in den 90er Jahren über 36% des BIP Brasiliens bei einer Bevölkerung von knapp einem Fünftel des

Landes und stellt das ökonomische Zentrum der Nation dar. Der trockene Nordosten, das Armenhaus des Landes, kam 1999 mit einem Pro-Kopf-Einkommen von knapp 1776 R\$ auf ein Drittel des BIP pro Kopf des Südostens (Wogau 2003, 2). Doch in Brasilien existiert märchenhafter Reichtum. Das reichste Prozent der Bevölkerung verfügte 2002 über 13,42% des Volkseinkommens, das oberste Dezil sogar über 47,02%, während die Ärmsten 50% mit 12,98% auskommen müssen. Besonders offensichtlich wird die soziale Spaltung im Bereich der Landverteilung. Nur ein Prozent der Landbesitzer verfügt über 46% der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche, während knapp 4,5 Mio. Menschen als landlose Bauern gelten, obwohl Flächen von 166 Mio. Hektar brach liegen (Paasch 2004, 6; Schulz 2004).

Der Gegensatz von bettelarm und superreich spiegelt sich in einem paradoxen Nebeneinander von marginalisierten und entwickelten Sektoren wider. Dieses Muster lässt sich an der Einbindung des Lan-

des in den Weltmarkt und den daraus resultierenden sozialen und ökologischen Folgen erkennen. Denn Brasilien ist ein äußerst exportorientiertes Land, das im Jahr 2004 Waren im Wert von 96,5 Mrd. US\$ ausführte und im Gegenzug Güter von 62,8 Mrd. US\$ importierte. Die Produktpalette der brasilianischen

Exporte reicht dabei von Agrarprodukten über verarbeitete Konsumwaren bis zu Industrie- und Kapitalgütern. Im Jahr 2004 waren 29,6% der Exporte Primärgüter, 16,6% Halbfertigwaren und 56,9% verarbeitete Industrieprodukte.



Brasiliens Aussenminister Celso Amorin als G-20-Sprecher bei der WTO-Konferenz in Cancun 2003; Foto: Peter Fuchs

Das Agrobusiness flo-
riert, doch die Eigenver-
sorgung der Bevölkerung
ist nicht gesichert.

Neben den extrem niedrigen Löhnen, die oftmals das Niveau des Mindestlohns von 300 R\$ (105 €) nicht überschreiten, den katastrophalen ökologischen Standards, die im Großraum São Paulo zur Verschmutzung ganzer Flüsse, etwa dem Rio Tietê, führten, haben sich eine Fülle von Widersprüchen aufgebaut, die eng mit dem brasilianischen Exportregime verbunden sind. Das bezeichnendste Beispiel besteht in den gesellschaftlichen

Auswirkungen des brasilianischen Agrobusiness: Brasilien exportierte im Jahr 2004 Sojaprodukte im Wert von über 10 Mrd. US\$, Zucker im Wert von 2,6 Mrd. US\$, Kaffee im Wert von ca. 1,8 Mrd. US\$, Rindfleisch im Wert von beinahe 2 Mrd. US\$ und Fruchtsäfte im Wert von 1,1 Mrd. US\$. Doch diese Exportorientierung führt auch dazu, dass die Eigenversorgung der Bevölkerung nicht abgesichert ist und kleinbäuerliche Betriebe verdrängt werden (vgl. Kasten 2).

Kasten 2: Das Maggi Imperium und die Landlosenbewegung MST

Meile um Meile reichen die grünen Sojapflanzen, die im Buschland des Bundesstaat Mato Grosso angepflanzt sind und insgesamt mit rund 150.000 Hektar eine Fläche von Berlin und Hamburg bedecken (FAZ, 10.01.05). Sie sind Eigentum des größten Sojaproduzenten der Welt, Blairo Maggi, der seit zwei Jahren gleichzeitig der Gouverneur des Bundesstaates ist. Dieses „Mekka des Agrobusiness“ (Wahl 2004, 848) zeichnet sich durch neue Anbautechniken aus, die jährlich zweistellige Produktivitätssteigerungen mit sich bringen und so zu immer höheren Rekordernten führen. Im Jahr 2004 exportierte Brasilien 19,2 Mio. Tonnen Soja im Wert von 5,4 Mrd. US\$, 14,5 Mio. Tonnen Sojakleie im Wert von 3,3 Mrd. US\$ und 2,5 Mio. Tonnen Sojaöl im Wert von 1,3 Mrd. US\$. Doch auch wenn die Maggi-Familie als Teil der neuen Elite des Landes der Regierung Lula aufgeschlossen gegenübersteht und Sozialprogramme finanziert, ist es augenscheinlich, dass die Monokulturen in engem Zusammenhang mit der katastrophalen sozialen Lage auf dem Land stehen. Nicht nur, dass die Arbeitsbedingungen auf den Plantagen schlecht sind und oftmals nur der Mindestlohn von 300 R\$ (105 €) gezahlt wird. Die Nutzung der Areale für den Sojaanbau engt die Möglichkeiten für eine Landreform ein. Während die Sojaproduktion im Ausland oft als Futtermittel zur Schweinezucht benutzt wird, hungern viele Menschen im brasilianischen Hinterland. 46 Millionen Menschen in Brasilien galten 2001 als unterernährt. Die Ausbreitung der Anbauflächen in Richtung Amazonasgebiet lassen Schlimmes erahnen: Schon heute werden jährlich 20.000-25.000 km² Regenwald für die landwirtschaftliche Nutzung von Kleinbauern abgeholzt. Kein Wunder, dass die soziale Frage auf dem Land zu politischen Auseinandersetzungen führt. Die Landlosenbewegung MST organisiert nach eigenen Angaben mittlerweile 1,5 Mio. Menschen, forciert Landbesetzungen, verlangt eine tief greifende Agrarreform und fordert die soziale Revolution. Die 200 Landtitel, die Maggi an die Landlosen vergab, waren der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Denn auch im Bundesstaat Mato Grosso hat die Landlosenbewegung weiterhin über 5000 Familien in Zeltstädten versammelt, die auf die Zuteilung von Land warten.

Eng verknüpft mit der außenabhängigen Wirtschaftsstruktur Brasiliens ist die Problematik der Außenverschuldung. Denn die hohe Außenverschuldung von 235 Mrd. US\$ zwingt die brasilianische Volkswirtschaft dazu, Exporterlöse zu erwirt-

schaften, um die Schuldentilgungen durchführen zu können. Darüber hinaus nutzt der IWF seine Funktion als „lender of last resort“, um Strukturpassungsprogramme durchzusetzen, die eine neoliberale Sparpolitik festschreiben.³



3. Die Regierung Lula und die neue Handelspolitik Brasiliens

„Eine Alternative [...] wurde über den am wenigsten erwarteten Weg eingeschlagen: die Außenpolitik. Die Polarisierung zwischen der Priorität der ALCA und dem MERCOSUR angesichts des nordamerikanischen Drucks und der Lücke an US-Leadership in der Region bei gleichzeitiger Erschöpfung des neoliberalen Modells und der neuen bellizistischen und offen protektionistischen Politik der Regierung Bush hat eine Projektion von Souveränitätspolitik auf die internationale Ebene erlaubt.“

(Emir Sader, Professor für Soziologie an der Universidade de São Paulo, 2003)

Nach euphorischer Sambastimmung zur Amtsübernahme von Lula folgte ein verkaterter Morgen angesichts orthodoxer Finanz- und Wirtschaftspolitik.

Am 1.1.2003 kamen knapp 200.000 Menschen zum Regierungssitz, dem Palácio do Planalto in Brasilia, um die Amtsübernahme des neuen Präsidenten Luiz Inácio „Lula“ da Silva zu feiern. Der Kandidat der Arbeiterpartei PT (vgl. Kasten 3) hatte die Präsidentschaftswahlen mit überwältigenden 61,3 % gewonnen. Der Wahlerfolg des ehemaligen Gewerkschaftsführers war mit einer langen Geschichte sozialer Kämpfe verbunden.⁴ Die Bevölkerung setzte große Hoffnungen in den ersten brasilianischen Arbeiter an der Macht. Wahlversprechen wie die Schaffung 10 Millionen neuer Arbeitsplätze, die aktive Bekämpfung des Hungers und eine längst überfällige Landreform bildeten dafür die Basis.

Die neue Regierung rekrutiert sich aus einem breiten gesellschaftlichen Bündnis, das im Rahmen der Wahlkampagne geschmiedet wurde. Die Regierung Lula stützt sich auf eine breite, aber widersprüchliche Allianz und sieht sich gezwungen, in einem komplizierten politischen Kräfteverhältnis zu manövrieren (Boris/Schmalz 2005). Die PT-Linke übt eine harsche Kritik an dieser Bündnispolitik, ließ sich aber bisher auf keine offene Auseinandersetzung ein (Pont 2003).

Der euphorischen Sambastimmung zur Amtsübernahme sollte ein verkaterter Morgen folgen. Die Regierung Lula war bisher noch nicht imstande, ihre „soziale Schuld“ (Calcagnotto 2004) zurückzuzahlen. Die Wirtschaftspolitik des Landes wird weiterhin konservativ gestaltet. Die Inflationsbekämpfung steht im Mittelpunkt der brasilianischen Fiskalpolitik, und die Regierung Lula verpflichtete sich zu-

nächst in einem Abkommen mit dem IWF, einen Haushaltsüberschuss von 4,25% zu erwirtschaften, was eine Sparpolitik nach sich zog, die nur begrenzte sozialpolitische Umverteilungen möglich macht.⁵ Die höchst umstrittene Rentenreform, die lediglich graduellen Erfolge des Null-Hunger-Programms „Fome Zero“, die geringfügige Erhöhung des Mindestlohns und die träge Durchführung der versprochenen Landreform zeugen von dieser Problematik. Außerdem zogen die Struktururanpassungsmaßnahmen des IWF, die an einen 30 Mrd.-Dollar-Kredit für die Vorgängerregierung Cardoso (1995-2002) gekoppelt waren, die Autonomie der Zentralbank nach sich. Zum Entsetzen vieler Beobachter wurde als Präsident dieser Institution Henrique Meirelles ernannt, Ex-Präsident der Bank of Boston und ehemaliger Abgeordneter der früheren Regierungspartei PSDB. Auch die Leitzinsen blieben 2004 und 2005 auf einem hohen Niveau von 15 bis 20%. Nach mehreren Quartalen des mäßigen Wachstums und der Rezession ist jedoch ab dem Mai 2004 die Industrie des Landes wieder angesprungen, was zunächst zu einem BIP-Wachstum von 5,1% im Jahr 2004 führte, das aber bereits im Folgejahr 2005 auf knapp 3% abgeflaut ist.

Eine interessante Ausnahme von der weitgehend orthodoxen Finanz- und Wirtschaftspolitik ist die Außenpolitik. Seit der Regierung Collor de Mello (1990-1992) war die brasilianische Außenpolitik integraler Bestandteil einer neoliberalen Strategie, die sich durch Privatisierungen, Marktöffnungen und durch eine Ankoppelung der Währung an den Dollar auszeichnete. Die Außenpolitik hatte in dieser Epoche keine eindeutige strategische Orientierung, sondern wurde durch folgende widersprüchliche Merkmale und Teilstrategien gekennzeichnet:

- Um ausländische Investoren anzuziehen, setzten die Regierungen Collor de Mello, Franco und Cardoso eine sehr viel kooperativere Außenpolitik gegenüber den entwickelten Industrienationen um. Gerade die Beziehungen zur USA verbesserten sich erheblich, was nicht zuletzt auf den eingeschlagenen neoliberalen Entwicklungspfad zurückzuführen war. Die strategische Orientierung des „terceiro-mundismo“ (Dritte-Welt-Orientierung) der frühen 80er Jahre, die regelmäßige Konflikte mit den USA verursachte, wurde verlassen.
- Trotz der Kooperation mit den USA und der damit verbundenen Unterordnung unter ihre strategischen Ziele in der Lateinamerikapolitik verfolgte Brasilien – vor allem in der zweiten Amtsperiode Cardosos – eine relativ eigenständige Außen- und Integrationspolitik in Lateinamerika. Die Bildung der südamerikanischen Freihandelszone MERCOSUR 1991, von der allerdings hauptsächlich europäische Unternehmen profitierten, und das im Jahr 2000 auf dem ersten südamerikanischen Gipfel in Brasília beschlossene Infrastrukturprogramm zur stärkeren physischen Integration Südamerikas waren Merkmale dieser Politik. Dennoch ging die brasilianische Regierung nur selten auf Konfrontationskurs mit den Industriestaaten: Auseinandersetzungen wie 2001 um die Patentrechte von Präparaten zur AIDS-Bekämpfung in der WTO blieben Einzelfälle.
- Gleichzeitig war die brasilianische Politik in internationalen Organisationen und Foren von einer multilateralen, friedenspolitischen Orientierung geprägt, die jedoch kaum wirksame Ergebnisse nach sich zog. Es mangelte offensichtlich am Willen, das politische Gewicht Brasiliens in die Waagschale zu werfen, um mittels außenpolitischer Pressuren und politischer Bündnisse Veränderung in der internationalen Politik anzustoßen.

Mit der Regierung Lula änderte sich diese außenpolitische Ausrichtung. Dieser Wandel war vor allem auf drei Gründe zurückzuführen:

- Zunächst fand die Regierung Lula Verbündete im brasilianischen Außenministerium Itamaraty. In dem mit einer eigenen Diplomatschule aus-

gestatteten, professionalisierten Itamaraty existierte selbst zu Hochzeiten des Neoliberalismus eine Strömung von Diplomaten, die weiterhin ein Entwicklungsprojekt verteidigten. Die Ernennung des Diplomaten Celso Amorin, einem moderaten Kritiker der ehemaligen Außenpolitik, zum Außenminister und des ehemaligen Institutsleiters des am Itamaraty angegliederten IPRI (Forschungsinstitut für internationale Beziehungen) Samuel Pinheiro Guimarães zum Vizeminister sind Ausdruck eines Prozesses der Reorganisation des Itamaraty.⁶

- Gleichzeitig sind die Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, die an der Regierung beteiligt sind, so gelagert, dass eine Wende in der Außenpolitik möglich wurde. Sowohl die PT und die sozialen Bewegungen als auch Teile der Industrie sind Protagonisten einer unabhängigen Außenpolitik, die nationale Interessen verteidigt. Es herrscht ein weitgehender Konsens, dass ein Ausverkauf der brasilianischen Industrie gestoppt und ein hohes Wirtschaftswachstum zur Umverteilung erreicht werden soll. Damit dies gelingt, fördert die Regierung das Exportwachstum und geht somit auf die Interessen des Agrarsektors und der Industrie ein.
- Der Wandel in der Außenpolitik ist zuletzt mit einer simplen strategischen Überlegung verbunden. Während in der Finanzpolitik Kontinuität herrscht, versucht die Regierung durch die Außenpolitik das internationale Kräfteverhältnis zu verschieben, um soziale Veränderungen im eigenen Land zu ermöglichen. Dieser Tausch führt dazu, dass ein relativ großer Spielraum in der Außenpolitik vorherrscht.

Doch was hat sich in der Außenpolitik konkret verändert? Die neuen außenpolitischen Impulse lassen sich leicht ausmachen:

- Die Nähe zur USA und die umfangreiche Kooperation mit den entwickelten Industrienationen ist einer stärkeren Süd-Süd-Orientierung gewichen. In den ersten drei Jahren der Legislaturperiode sind neue Bündnisse mit China, Indien und Südafrika, dem Nahen Osten, dem

Kurswechsel in der brasilianischen Außenpolitik im Interesse gesellschaftlicher Gruppen - und Teilen der Industrie



sub-saharischen Afrika und innerhalb Lateinamerikas entstanden. Der Abbruch der ALCA-Verhandlungen und das bisherige Scheitern der Verhandlungen zu einem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR scheinen diese Tendenz zu bestätigen. Trotz zahlreicher Konfliktlinien versucht die Regierung Lula allerdings, keinen allzu offensichtlichen Konfrontationskurs mit den USA zu fahren und geregelte Beziehungen aufrecht zu erhalten.

**Neue außenpolitische
Impulse: Süd-Süd-Bündnisse,
Unabhängigkeit gegenüber USA und EU,
sozialere Gestaltung des
Mercosur.**

- In der Lateinamerikapolitik beginnt Brasilien zum einen, zunehmend eigene Positionen zu entwickeln, die den US-Interessen entgegenlaufen. Die Initiative, Kuba in die Rio-Gruppe aufzunehmen, das Engagement zur friedlichen Beilegung der Auseinandersetzungen zwischen dem linken venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez und der Opposition und die Weigerung, die kolumbianischen Guerillagruppen FARC-EP und ELN als Terroristen zu erklären, deuten hierauf hin. Zum anderen hat mit der Regierung Lula ein neuer Integrationsschub in Südamerika begonnen. Der Ausbau und die Vertiefung des MERCOSUR sowie die sozialere Gestaltung dieser Zone durch die neue argentinisch-brasilianische Achse sind ein strategisches Projekt der Regierung.
- Des Weiteren ist die brasilianische Diplomatie äußerst aktiv auf dem internationalen Parkett. Eine strikte multilaterale Orientierung, die beispielsweise zu einer deutlichen Verurteilung des Irak-Kriegs führte, und die Suche nach Bündnispartnern für gemeinsame Projekte kennzeichnen diese Politik. Sowohl auf der Ebene der UNO bzw. der UNCTAD als auch der WTO kam es zu diplomatischen Initiativen Brasiliens. Beispiele sind der Vorschlag zur Einführung eines weltweiten Fonds gegen den Hunger, die gemeinsame Initiative mit Indien, Japan und Deutschland für einen ständigen Sitz im Welt-sicherheitsrat oder die Bildung der handelspo-

litischen G-20-Gruppe in der WTO. Ziel dieser Bemühungen soll die Demokratisierung der internationalen Beziehungen sein.

Die Handelspolitik nimmt in den außenpolitischen Plänen der Regierung eine zentrale Stellung ein. Zur Amtsübernahme sah sich die neue Administration in einer schwierigen Position verortet. Brasilien und die MERCOSUR-Staaten befanden sich zum einem in den Verhandlungen zur gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA, gleichzeitig verhandelten sie mit der EU. Auf der Ebene der WTO war zudem die Doha-Runde im Gange. In sämtlichen dieser Runden sind unter anderem elementare Bestandteile der wirtschaftspolitischen Souveränität auf dem Verhandlungstisch und es ist zu befürchten, dass Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Nord und Süd vertieft werden (vgl. Abschnitt 4).

Die Regierung Lula hat sich in diesen Verhandlungen auf vielfache Weise neu positioniert und eine verstärkte Süd-Süd-Kooperation befürwortet. Die brasilianische Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, so Präsident da Silva, eine neue „Geografie des Welt-handels“ zu konstruieren. Eine Fülle von bilateralen Handelsabkommen mit Staaten des Trikont, die angestrebte Etablierung eines Präferentialzollsystems im Rahmen der UNCTAD XI und die Auseinandersetzungen in verschiedenen Verhandlungsprozessen, etwa zur ALCA, weisen in diese Richtung. Relativiert werden diese Entwicklungen durch Kompromisse, die die Regierung auf Druck des brasilianischen Agrobusiness und exportorientierter Industrie-sektoren eingegangen ist.

Einen Kernpunkt in sämtlichen Verhandlungen stellen die Exportinteressen der brasilianischen Wirtschaft dar. Die brasilianische Regierung versucht, protektionistische Schranken im Norden zu durchbrechen und gleichzeitig die Exportmärkte durch den Süd-Süd-Handel zu diversifizieren. Die Exporte stiegen von 60,4 Mrd. Dollar im Jahr 2002 auf 96,5 Mrd. Dollar im Jahr 2004 und führten so zu einem Handelsbilanzüberschuss von knapp 33,7 Mrd. Dollar. Die Exportindustrie wurde damit der Motor eines neuen Wirtschaftsaufschwungs in Brasilien. Inwiefern diese konjunkturelle Entwicklung von Dauer ist, bleibt abzuwarten.

Kasten 3: Die Handelspolitik Brasiliens im Spiegel von Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Die Bewertung der neuen Handelspolitik durch (zivil-)gesellschaftliche Akteure Brasiliens fällt unterschiedlich aus:

Der Industriellenverband FIESP/CIESP kritisiert, dass die Regierung Lula im Rahmen ihrer Süd-Süd-Kooperation wirtschaftliche mit politischen Interessen verwechsle: *„Wenn wir keine Botschaft in Sambia haben – machen wir eine Botschaft in Sambia auf! Das ist wichtig. Aber angenommen, Sie müssten Gläser verkaufen. An wen? Natürlich an die Amerikaner! Weil Sambia wird 10 Gläser kaufen. Die Amerikaner werden fünf Millionen kaufen“* (Interview mit Christian Lohbauer, Industriellenverbandes von Sao Paulo, FIESP/CHIESP).

Die Gewerkschaftszentrale CUT unterstreicht dagegen die Unterschiede der Handelspolitik zur Regierung Fernando Henrique Cardoso und bewertet die Veränderungen positiv: Die *„internationale Politik hat sich sehr von der Cardosos unterschieden. [...] Warum? Weil [die Regierung] Lula im Bereich der Handelsverhandlungen als eine sehr viel stärkere Opposition im Sinne der Autonomie der Interessen der unterentwickelten Länder erscheint“* (Interview mit Gonzalo Berrón, Sekretariat für Internationale Beziehungen der Gewerkschaft CUT)

Die Landlosenbewegung MST steht der Exportpolitik der Regierung Lula im Agrarsektor äußerst kritisch gegenüber: *„Die Positionen der Regierung Lula in der ALCA oder der WTO sind liberaler gewesen [...] als die Positionen in früheren Epochen“* (Interview mit Geraldo Fontes, Landlosenbewegung MST).

Das Netzwerk REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos – Brasilianisches Netzwerk für die Integration der Völker) besteht aus ca. 40 sozialen Bewegungen und NROs (u. a. wichtige, vom EED unterstützte Partnerorganisationen wie ABIA, FASE, IBASE, INESC oder SOF), die mit ihrer Expertise in der kritischen Begleitung regionaler Integrationsprozesse und Handelsbeziehungen zusammenarbeiten. Ziel ist es, zur Ausgestaltung einer demokratischen, sozial und ökologisch nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen. Die Arbeit von REBRIP ist in fünf thematische Arbeitsgruppen aufgeteilt: Landwirtschaft, Handel und Umwelt, Intellektuelles Eigentum, Dienstleistungen/Investitionen und Gender. Das Netzwerk hat sich zu einer der bedeutendsten Instanzen der brasilianischen Zivilgesellschaft sowohl in der fundierten Kritik der herrschenden Ungerechtigkeit in den Handelsbeziehungen als auch in der Formulierung von Alternativen etabliert. In Bezug auf die neue Außenhandelspolitik besitzt REBRIP eine differenzierte Analyse: Zum einen sieht es in der Außenpolitik das *„innovativste und demokratischste“* Politikfeld der Lula-Administration (Mello 2004, 52), zum anderen übt es scharfe Kritik an dem Verhalten der Regierung in verschiedenen Verhandlungsprozessen, etwa am EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen (REBRIP 2004).

4. Brasilien in internationalen Handelsabkommen

Brasilien im Spannungsfeld multilateraler, inter- und intraregionaler sowie bilateraler Handelspolitik

Brasilien befindet sich seit Mitte der 90er Jahren in einem Spannungsfeld handelspolitischer Initiativen auf multilateraler, interregionaler, intraregionaler und bilateraler Ebene, in denen Themenkomplexe enthalten sind, die die politische Souveränität des Landes berühren und zu negativen sozialen und ökologischen Begleiterscheinungen führen.

Zunächst gibt es mit der WTO eine multilaterale Organisation, die mittlerweile 148 Staaten umfasst. Die WTO-Abkommen regeln neben dem Handel mit

Industrie- und Agrargütern mit dem GATS-Abkommen auch den Handel mit Dienstleistungen (Fritz 2003) und schreiben im TRIPS-Abkommen allen WTO-Mitgliedern Mindeststandards für den Schutz von Rechten an geistigem Eigentum vor (Frein 2002). Darüber hinaus wurde bis Sommer 2004 im Rahmen der

WTO darüber gestritten, ob über neue Abkommen zu den so genannten Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelserleichterungen) verhandelt werden sollte (WEED/Seattle to Brussels Netzwerk

2003). Mit der Rahmenvereinbarung vom Sommer 2004, dem Juli-Paket, mussten die EU und andere Industrieländer auf drei der vier Singapur-Themen verzichten; Verhandlungen gibt es nun lediglich im Bereich technischer Handelserleichterungen (Frein/Reichert 2005)

Eine ähnliche Verhandlungsagenda herrscht auf interregionaler Ebene in den Verhandlungen zur panamerikanischen Freihandelszone ALCA (ab 1994) und dem EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen (ab 1999) vor. Auf intraregionaler Ebene existiert schließlich seit 1991 der Staatenverband MERCOSUR, der Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay umfasst.⁷ Der MERCOSUR hat eine widersprüchliche Funktion: Zum einen ermöglichte der Verband einen politischen Autonomiegewinn der südamerikanischen Länder gegenüber den Industrienationen, zum anderen bildete er ein Vehikel, um Liberalisierungen und Privatisierungen im Cono Sur durchzusetzen.

Gleichzeitig begann die Regierung Lula, vermehrt eigene Abkommen mit anderen Dritte-Welt-Staaten zu schließen.

4.1. Die WTO

„Natürlich gab es unterschiedliche Verhandlungspositionen. Aber der wichtigste Gegensatz bestand in Cancún zwischen den ‚can-do-‘ und den ‚won’t-do-‘ Ländern. Seit über zwei Jahren drängte die USA darauf Märkte zu öffnen - global, in unserer Hemisphäre sowie mit Subregionen und einzelnen Ländern. Während die WTO-Mitglieder über die Zukunft sinnieren, werden die USA nicht warten: Wir werden uns mit den ‚can-do-‘ Ländern Richtung Freihandel bewegen.“

(ehemaliger U.S. Trade Secretary Robert Zoellick, 22.9.2003, Financial Times)

Die Gründung der WTO hatte vier unmittelbare Auswirkungen auf die brasilianische Wirtschaft und Gesellschaft. Zunächst wurde die massive Senkung der Durchschnittszölle von 80% im Jahr 1985 auf 14,6% im Jahr 1997 teilweise rechtlich festgeschrieben. Brasilien hat seine maximalen Industriezölle bei 30,8% festgesetzt, die Agrarzölle wurden

bei niedrigen 55% gebunden. Darüber hinaus zog der Abschluss des TRIPS-Abkommens tief greifende Auswirkungen und schwere Konflikte in der WTO nach sich. Das TRIPS kann – mit eingesprenkeltem EU-Recht – „als Globalisierung des US-Patentgesetzes angesehen werden“ (Pichlmann 2003, 93). Neben der Gefahr von Biopiraterie an traditionellem Wissen

und genetischen Ressourcen vor allem in der Amazonasregion und der Absicherung von Investitionen für ausländische Unternehmen durch Patentschutz waren in Brasilien zwei Auswirkungen von besonderer Bedeutung: Zum einen zerstörte die Liberalisierungspolitik der Regierung Collor de Mello die einheimische Informatikindustrie, die zunächst durch eine

„reserva de mercado“ (Marktreservierung) geschützt war. Dies wurde nachträglich rechtlich abgesichert. Ebenfalls bedeutsam waren die durch das TRIPS verursachten Auseinandersetzungen um die Produktion von Generika in Brasilien, die für das brasilianische Anti-AIDS-Programm genutzt werden (Kasten 4).

Kasten 4: TRIPS gegen das Recht auf Gesundheit

Brasilien verfügt seit 1987 über ein einzigartiges staatliches AIDS-Programm, in dem aktive Prävention gewährleistet und seit 1995 auch kostenlose Generika an AIDS-Infizierte vergeben werden. Durch die Prävention gelang es, die Neuinfektionen stark zu reduzieren. Statt den von der UNO prognostizierten 1,2 Mio. Menschen waren 2002 erst rund 610.000 durch HIV infiziert. Außerdem führte die Vergabe kostenloser Generika zu beispiellosen Erfolgen in der AIDS-Bekämpfung. Die Sterblichkeitsrate der mittlerweile über 100.000 behandelten AIDS-Patienten sank von 1995 bis 1999 um die Hälfte. Die Regierung sparte in diesem Zeitraum 472 Mio. Dollar ein, da sie nicht auf teure Präparate aus dem Ausland angewiesen war. Doch die Implementierung des TRIPS-Abkommen zog einen ständigen Konflikt zwischen der brasilianischen Regierung auf der einen und transnationalen Pharmakonzernen, der US-amerikanischen Regierung, der EU und der Schweiz auf der anderen Seite nach sich. Denn das Recht der brasilianischen Regierung, sich auf die Notstandsklausel im TRIPS-Abkommen (TRIPS, Art. 31a) zu berufen, um die Patentrechte ausländischer Firmen zu brechen, wurde angezweifelt. Die USA verklagte infolgedessen die brasilianische Regierung im Januar 2001 vor dem WTO-Schiedsgericht, aber musste die Klage aufgrund des internationalen Protests und der Drohung Brasiliens, eine Gegenklage gegen US-Patentvorschriften einzureichen, bereits im Juni 2001 zurückziehen. Eine Durchsetzung der Klage hätte eine Katastrophe nach sich gezogen: Die brasilianische Regierung hätte infolge der Ausgabensteigerung für teure Präparate ihr erfolgreiches Programm einschränken müssen. Der Regierung Lula gelang im Patentstreit kürzlich ein neuer Coup. Mit der Androhung, als erstes Land ein Patent einer US-amerikanischen Firma auf das Aids-Präparat „Kaletra“ zu brechen, erreichte die Regierung im Juli 2005 eine Preissenkung, die in den kommenden sechs Jahren zusätzliche 259 Mio. US\$ in die Staatskasse spülen soll.

Auch dem GATS sind entwicklungsschädliche Implikationen zuzuordnen. Die Aufgabe des internationalen Dienstleistungsabkommens GATS besteht darin, die Liberalisierung im Bereich Handel und Investitionen im Dienstleistungssektor voranzutreiben. In Brasilien wurden zwar bereits in den 90er Jahren massive Privatisierungen im Dienstleistungssektor vorgenommen. Beispielsweise wurden im Telekommunikationssektor und im Transportwesen Privatisierungen durchgeführt, die meist mit Übernahmen durch ausländische Unternehmen einhergingen. Doch im Rahmen des GATS werden nun weitere „requests“, also Marktöffnungsforderungen an Brasilien

gestellt. So hat die EU in der jüngsten GATS-Runde Forderungen zur Liberalisierung des Postwesens, der Wasserversorgung und der Unterbindung jeglicher Beschränkung des Gewinntransfers ausländischer Unternehmen durch die Zentralbank Brasiliens angemeldet.

Eigene offensive handelspolitische Interessen formuliert Brasilien - basierend auf Forderungen des brasilianischen Agrobusiness - gegenüber der EU und den USA vor allem bezüglich der Streichung von Agrar-Exportsubventionen, der Kürzung interner

Privatisierungen in Brasilien und weiterer Liberalisierungsdruck in den GATS-Verhandlungen



Brasiliens Rolle in der G-20 ist von herausragender Bedeutung für den Widerstand von Süd-Regierungen gegen die EU-US-Agenda

Stützungen und der Durchführung massiver Zollsenkungen. Diese Forderungen schienen auf WTO-Ebene lange aussichtslos. Erst mit dem Juli-Paket 2004 und den weiteren Verhandlungen bewegten sich USA und EU, indem sie sich auf das Auslaufen von Exportsubventionen (ohne allerdings einen Zeitpunkt zu nennen) festlegten und bei Zollsenkungen Konzessionsbereitschaft signalisierten. Nichtsdestoweniger liegen die Positionen sowohl zwischen Brasilien und den USA und der EU als auch in der WTO insgesamt noch so weit auseinander, dass die Erwartungen an die WTO-Ministerkonferenz in Hongkong (Dez. 2005) heruntergeschraubt werden mussten. Am heftigsten umstritten ist nach wie vor der Agrarprotektionismus der Industrieländer – und deren weitreichende Forderungen zur Öffnung von Agrarmärkten im

Süden. Vor diesem Hintergrund beobachten viele Regierungen des Südens als auch viele Nichtregierungsorganisationen die Agrarverhandlungen mit Argwohn, da die Interessen der Kleinbauern nach Schutz vor billigen Importen bislang auch von der brasilianischen Regierung weitgehend unberücksichtigt blieben (Wiggerthale 2005).

Die brasilianische Position ist von herausragender Bedeutung, weil Brasilien eine Führungsrolle in der sogenannten G-20 einnimmt. Im ersten Amtsjahr der Regierung Lula bereitete sich die brasilianische Diplomatie intensiv auf die WTO-Ministerkonferenz in Cancún im September 2003 vor. Die vielen Reisen von Lula, Außenminister Celso Amorim und Vizepräsident José Alencar (Almeida 2004) mündeten unter anderem in die Gründung der G-20 am 20. August 2003, einer Gruppe von Entwicklungsländern, die mit ihrem Widerstand gegen die EU-US-Agenda einen erheblichen Anteil am Scheitern der Konferenz hatte.

Kasten 5: Mitglieder der G-20

Argentinien, Ägypten, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Guatemala, Kuba, Indien, Indonesien, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Tansania, Thailand, Venezuela, Uruguay und Zimbabwe

Website der G20-Gruppe: www.g-20.mre.gov.br

Allerdings konzentrierte sich die Zielsetzung der extrem heterogenen G-20, die vom wirtschaftsliberalen Chile bis zum sozialistischen Kuba reicht, auf Agrarthemen. Dies ist angesichts der wirtschaftspolitischen Rolle der G-20 nicht weiter verwunderlich: Sie exportiert 26,2% aller Agrargüter weltweit und produziert hohe Prozentsätze an verschiedenen „key agricultural commodities“, etwa 72% des weltweit geernteten Reis, 70% des Tabaks und 62% aller Sojabohnen. Diese Exportorientierung bringt auch die Gefahr mit sich, dass die Schutzinteressen der brasilianischen Kleinbauern den offensiven Interessen des Agrobusiness geopfert werden.

Die besondere Bedeutung der G-20 seit Cancún wurde auch in den folgenden Verhandlungen deutlich. Denn die Zugpferde der G-20, Indien und Brasilien, verhandelten im Sommer 2004 in einem direkten Dialog mit der EU, den USA und Australien.

Gleichzeitig wurden andere Interessen außerhalb der G-20, etwa im Falle Kenias, durch Drohungen und gezielte materielle Zugeständnisse gefügig gemacht. Das Ergebnis dieser „Divide-and-Rule Tactics“ (Bello/Kwa 2004) war ein in der Nacht vom 31. Juli zum 1. August 2004 verabschiedetes Kompromisspaket in der WTO: Dieses zeichnet sich im Agrarbereich durch einen Kompromiss zwischen Exportinteressen und dem Interesse an einem großen Spielraum für interne Subventionen aus. Es vernachlässigt allerdings die Bedürfnisse der Länder, die Zollschutz für ihre Kleinbauern zum Zwecke der Ernährungssicherung anstreben. Auch die brasilianischen Kleinbauern werden den Preis für diese Politik vermutlich zahlen müssen. (vgl. zur zivilgesellschaftlichen Kritik an der G-20 die Erklärung in Kasten 6)

Auch außerhalb des Agrarbereichs sind die Vereinbarungen des Juli-Pakets entwicklungspolitisch

bedenklich. In den so genannten NAMA-Verhandlungen über den Marktzugang bei nichtagrarisches Produkten sind massive Zollsenkungen beabsichtigt, die für einheimische, global nicht wettbewerbsfähige Betriebe in vielen Entwicklungsländern das sichere Aus bedeuten dürften. Viele Beobachter warnen gar vor einer Gefahr der Deindustrialisierung der Entwicklungsländer (Chang 2005). Auch für Schwellenländer wie Brasilien, deren Industrien dem Wettbewerb auf den Weltmärkten nur zum Teil gewachsen sind, treffen einige der NAMA-Befürchtungen zu. Insofern ist die Zustimmung Brasiliens zum Juli-Paket bei NAMA ein Ausdruck des innerbrasilianischen Kräfteingens und Kompromisses zwischen einem Nehmen beim Thema Landwirtschaft und einem Geben bei NAMA. Dieser Kompromiss sieht also den externen Tausch von Liberalisierungszugeständnissen in einem Bereich gegen ebensolche Zugeständnisse in anderen Bereichen vor; Schutzinteressen spielten demgegenüber keine oder bestenfalls eine untergeordnete Rolle.

Bei dem großen diplomatischen Erfolg des Südens - dem Ende der Verhandlungen zu drei der vier Singapur-Themen - war Brasilien dagegen kaum beteiligt. Die Lula-Regierung hatte sich seit Cancún fast vollständig auf das Agrarthema konzentriert und enttäuschte damit auch die Erwartungen vieler, die das Gewicht Brasiliens im Abwehrkampf gegen die Singa-

pur-Themen erhofft hatten. „Brasilien hat nicht einmal die Initiative von 70 Ländern (angeführt von Malaysia) gegen den Einbezug der ‚neuen Themen‘ unterstützt. Zum Ende der Ministerkonferenz stimmte Brasilien einer Aufteilung der vier Singapur-Themen zu und signalisierte seine Bereitschaft, zumindest eines davon zu verhandeln - Handelserleichterungen - sowie gegenüber Verhandlungen zum Thema Öffentliches Beschaffungswesen keinen Widerstand zu zeigen, solange diese auf Transparenzthemen beschränkt blieben.“ (Mello 2004, 49). Erst im späteren Verlauf der WTO-Verhandlungen unterstützte die G-20 die Staaten der G-90 bei ihrem Vorhaben, die Singapur-Themen Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen aus der Verhandlungsagenda auszuklammern, wobei die brasilianische Regierung eine Mittlerrolle zwischen beiden Gruppen übernahm (TWN Report, 04.06.04).

Und selbst beim Kernthema Landwirtschaft herrscht bei vielen zivilgesellschaftlichen und kleinbäuerlichen Organisationen weltweit eine große Skepsis gegenüber dem Kurs der G-20 vor. Dies illustriert die folgende Erklärung, die am Rande des G-20-Treffens im Frühjahr 2005 in Indien vorgestellt wurde:

Konzentration Brasiliens auf Agrarthemen - weniger aktive oder nur vermittelnde Rolle bei den Singapur-Themen und NAMA



Mitglieder der MST auf dem Weg nach Brasília; Foto: Valter Campanato/ABR.

Kasten 6: Aus der Erklärung „Das AoA-Paradigma ablehnen (...)“

„Das AoA-Paradigma ablehnen. Steht ein für die Bauern des Südens. Tretet dem Agrobusiness des Nordens entgegen“ - Erklärung indischer Gruppen und Organisationen zum Gipfel der G-20 in New Dehli am 18. März 2005

Wir glauben, dass das Agreement on Agriculture (AoA) der WTO die Erhaltung und Fortsetzung der Vorherrschaft des Agrobusiness des Nordens nach sich zieht. Es wurde im Interesse eines großflächigen, kapitalintensiven, handelsorientierten Agrobusiness ausgearbeitet und gestaltet, welches unter gemäßigten klimatischen Bedingungen angesiedelt ist und, den Unterhalt der ländlichen Bevölkerung gefährdet. In Indien sowie den meisten anderen G-20 Ländern ist Landwirtschaft die Hauptquelle des Unterhalts für die Mehrheit der Bevölkerung. Der Prozess, die Landwirtschaft von Entwicklungsländern in den Weltagrarmarkt zu integrieren, zeigt bereits katastrophale Folgen für die arme und ungeschützte Bauernschaft. Tausende Bauern, viele von ihnen unter den ärmsten Menschen der Welt, haben ihren Unterhalt als ein Ergebnis dieses Integrationsprozesses verloren. Das ländliche Elend hat ernsthafte Ausmaße erreicht und die Ernährungssicherheit von Milliarden Menschen gefährdet.

Das AoA-Paradigma veranschaulicht eine Art von „endgültiger Lösung“ für die Agrarfrage durch die faktische Auslöschung der 3 Milliarden starken Bauernschaft der Dritten Welt. Die Funktionsweise des AoA bislang und die Manöver in der Prä- und Post-Cancún-Periode lassen wenig Zweifel daran, dass die offensichtlichen Schritte der USA und der EU, Disziplinierungsmassnahmen gegen Exportsubventionen und interne Stützungszahlungen zu akzeptieren, lediglich ein Deckmantel sind, um das primäre Ziel der sogenannten globalen Disziplin im Agrarbereich zu verdecken, welches darin besteht, Märkte in der Dritten Welt zu erobern und die Dritte-Welt-Länder total abhängig vom Agrobusiness des Nordens zu machen. Dies wird durch das Inkrafttreten der globalen Disziplin zum Schutz geistiger Eigentumsrechte verursacht, deren Wirkungsbereich sich auf Saatgut, Pflanzenarten, Mikroorganismen, mikrobiologische und nicht-biologische Produktionsprozesse von Pflanzen und Tieren erstreckt. Noch schlimmer ist, dass der Deckmantel als ein Hebel genutzt wird, um Konzessionen bei NAMA und im Dienstleistungsbereich der Verhandlungen zu erhalten.

Dies ist inakzeptabel. Es ist an der Zeit, dass die Bauern der Dritten Welt sich zusammenschließen, um das schändliche Spiel aufzudecken. Es ist an der Zeit, dass sie das Paradigma des WTO-Agrarabkommens zurückweisen und ihre Regierungen nötigen, ein landwirtschaftliches Handelsabkommen umzusetzen, das durch das grundlegende Ziel geprägt ist, die Interessen der Bauern zu schützen und die Ernährungssicherheit ihrer Bevölkerung zu erhalten. Solch ein Abkommen sollte Teil eines breiteren Paradigmas der ökonomischen Kooperation zwischen Entwicklungsländern sein.

Wir fordern deshalb von der G-20:

- 1) Das „July Framework“ als Basis für die Agrarverhandlungen in der Vorbereitung zur Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 aus den bereits genannten Gründen abzulehnen*
- 2) Brasilien und Indien müssen die exklusive Gruppe der Five Interested Parties (FIPs) verlassen und auf eine Auflösung der FIPs hinarbeiten. Stattdessen sollten sie in Richtung einer Konsolidierung der G-20 und einer engen Kooperation mit der G-33 und der G-90 hinarbeiten, um eine strategische Solidarität des Südens als Ganzes in den WTO-Verhandlungen nicht nur im Agrarbereich, sondern auch bei den Verhandlungen über NAMA und Dienstleistungen zu erreichen.*
- 3) Auf das Recht der Entwicklungsländer zu bestehen, quantitative Restriktionen zu benutzen, um selektiv ihre landwirtschaftlichen Ökonomien von dem AoA-Paradigma des Nordens zu entkoppeln [...]*

4) Unverzüglich eine kollektive Anstrengung in Gang zu setzen, um ein Arrangement für den gegenseitigen Agrarhandel von Entwicklungsländern zu gestalten. [...] Es sollte von dem Hauptziel angeleitet werden, die Interessen der Bauern und die Ernährungssicherheit ihrer Bevölkerung zu schützen und zu fördern. [...]

5) Transparenz in den Verhandlungen und die Weitergabe von Informationen an gewählte Repräsentanten, Agrargemeinschaften, soziale Bewegungen und andere Gruppen der Zivilgesellschaft auf allen Ebenen der Diskussionen.

4.2. Die panamerikanische Freihandelszone ALCA

„Wir möchten mit der Panamerikanischen Freihandelszone (FTAA) das erste Partnerschaftsangebot an die lateinamerikanischen Länder machen, denn sie sind unsere engen Partner. Aber wenn sie entscheiden, dass sie in eine andere Richtung gehen wollen, wenn sie die südliche Route Richtung Antarktis nehmen möchten, dann werden wir nach Osten und Westen schauen.“

(ehemaliger U.S. Trade Secretary Robert Zoellick, 13.10.2002, Miami Herald)

Die panamerikanische Freihandelszone, deren Aushandlung die Verhandlungen auf der WTO-Ebene flankierte, wurde vielleicht zum umstrittensten politischen Projekt in Brasilien. Der im Dezember 1994 gestartete Verhandlungsprozess zur ALCA, die 34 Länder der amerikanischen Hemisphäre und insgesamt beinahe 900 Mio. Konsumenten

umschließen sollte, hätte eigentlich zum 1.1.2005 in Kraft treten sollen.⁸ Doch das Abkommen, das einer Erweiterung der NAFTA (Mexiko, Kanada, USA) gleich käme (Kasten 7), wurde ab Nov. 2003 infolge des Widerstands der argentinischen, brasilianischen und venezolanischen Regierung vorerst auf Eis gelegt.

Kasten 7: NAFTA

Die nordamerikanische Freihandelszone NAFTA zwischen den hochentwickelten Industrieländern USA und Kanada und dem Entwicklungsland Mexiko stellt die Blaupause für viele spätere bilaterale Handelsverträge dar. Denn die NAFTA umfasst neben Zolllenkungen auch weitere Regelungen wie einen umfassenden Investitionsschutz und Finanzmarktliberalisierungen. Das Abkommen, das zum 1.1.1994 in Kraft trat und unter anderem den zapatistischen Aufstand mitverursachte, zog im vergangenen Jahrzehnt schwere soziale Verwerfungen nach sich. Durch die massiven Zolllenkungen wurde Mexiko von US-amerikanischen Agrarprodukten überflutet, zwei Millionen Kleinbauern verloren die Existenz. Die Industrie des Landes verwandelte sich in eine verlängerte Werkbank für US-Konzerne, in der mittlerweile über 1,5 Mio. Menschen – meist junge Frauen – oftmals zum mexikanischen Mindestlohn von weniger als 150 US\$ unter katastrophalen Arbeitsbedingungen schufteten. Außerdem wurde Mexiko durch die Finanzmarktliberalisierungen im Rahmen der NAFTA 1994/95 von einer schweren Finanz- und Währungskrise getroffen, die das Land in eine Rezession mit einem Rückgang des BIP von 9% stürzte. Zusätzlich ermöglichte NAFTA den Unternehmen mehrfach, den Staat wegen Umwelt- und Sozialgesetzen zu verklagen, die ihre Profite schmälern. Die Gewinner des Abkommens waren hingegen transnationale Konzerne. Die EU wollte im wirtschaftlichen Wettkampf mit den USA nicht nachstehen: Sie zog im Jahr 2000 mit einem eigenen Abkommen nach, das eine ähnliche Agenda enthält.

Der auf Druck sozialer Bewegungen Brasiliens veröffentlichte vorläufige ALCA-Vertragstext enthielt eine Fülle von WTO-plus-Vorschriften

Dabei hatte die Regierung Cardoso sich zunächst in den Verhandlungen weitgehend kooperativ verhalten. Erst im Vorfeld des dritten Summit of the Americas in Quebec 2001 begannen sich Cardoso und der neu ernannte Außenminister Celso Lafer mehrfach kritisch zum Abkommen zu äußern und drohten sogar, dem Gipfel fernzubleiben, was jedoch vor allem der zunehmenden Politisierung des ALCA-Prozesses in Brasilien geschuldet war. Als das vorläufige Vertragswerk auf Druck der sozialen Bewegungen schließlich veröffentlicht wurde, wurde deutlich, dass der vorläufige ALCA-Vertrag 2001 eine Fülle von WTO-plus-Vorschriften enthielt. Sämtliche Singapur-

Themen sowie Regelungen zum geistigen Eigentum und zum Dienstleistungshandel waren aufgelistet (Negotiation-Groups of the FTAA 2001). Im Dienstleistungssektor waren sektorale Liberalisierungen vorgesehen, die Regeln zur Transparenz und eine Meistbegünstigungsklausel einschlossen und auch öffentliche Dienstleistungen wie das Bildungs-

Gesundheits- oder Rentensystem umfasst hätten (Barlow 2001, 11-54).

Ein eigenes von der US-Regierung durchgesetztes Kapitel zu geistigen Eigentumsrechten enthielt Vereinbarungen, die zwar nicht über die für Lateinamerika zum Jahr 2000 in Kraft getretenen TRIPS-Vereinbarungen hinausgingen, aber darauf zielten, „dass die Mercosur-Mitglieder in ihren nationalen Gesetzgebungen die sogenannten Durchsetzungsklauseln des TRIPS-Abkommens anwenden“ (Gontijo 2005, 95).

Dem WTO-plus-Thema Wettbewerb wurde ebenfalls ein Kapitel gewidmet, in dem unter anderem die Bekämpfung von Preismanipulationen, Marktaufteilungen und markt-dominanten Kartellen vorgesehen war (Negotiation-Groups of the FTAA 2001, Chapter on Competition Policy). Weiterhin finden sich dort Vereinbarungen zur Transparenz und marktförmigen Gestaltung von öffentlichen Ausschreibungen (ebd., Article 2). Im Kapitel zu Investitionen wird die Zielsetzung formuliert,

den panamerikanischen Kapitalverkehr vollkommen von Kontrollmechanismen zu befreien (Negotiation-Groups of the FTAA 2001, Chapter on Investment, Article 3,4) und – nach NAFTA-Vorbild – ein „investor to state“-Klageverfahren für Unternehmen einzuführen. Im Abschnitt zum Marktzugang sind mehrere Klauseln enthalten, die auf eine Harmonisierung und Modernisierung der Zollverfahren abzielen.

Hauptstreitpunkt in den Verhandlungen war die Agrarmarktliberalisierung. Nach langem Hin und Her legten die Vereinigten Staaten schließlich ein Angebot zum Marktzugang vor, in dem die Einfuhrzölle für Agrarprodukte aus der karibischen Freihandelszone Caricom um 85%, aus Zentralamerika um 65%, für die Andenländer um 68% und für den MERCOSUR um 50% gesenkt werden sollten. Im Gegenzug sollten die Zölle für Industrieprodukte in der Caricom um 91%, im zentralamerikanischen Raum um 66%, in der Andenregion um 61% und im MERCOSUR um 58% gesenkt werden. (Folha de São Paulo, 29.6.2003). Verpflichtende Sozial- und Umweltstandards enthielt das ALCA-Vertragswerk im übrigen nicht. (Negotiation-Groups of the FTAA 2001, Chapter on Investment, Article 18,19).

Die US-Regierung setzte das ALCA-Projekt aus verschiedenen Gründen auf die politische Tagesordnung. Zum einen sah sie eine starke wirtschaftliche



Elendsviertel (Favela) von Rio de Janeiro; Foto: Laughlin Elkind; Creative Commons Lizenz

Herausforderung durch die EU. In Brasilien wurden 2004 25,17% des brasilianischen Außenhandels mit der EU abgewickelt, während nur 19,7% des Handels an die USA gekoppelt waren. Im Rahmen der Privatisierungswelle der 90er Jahre konnten europäische

Investoren ihren Anteil an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen im Cono Sur auf 58,1% in der zweiten Hälfte der 90er Jahre steigern (Nunnenkamp 2003, 29). Zum anderen bestand mit dem Foro Empresarial de las Américas ein transnationales Elitenforum, das die Interessen der panamerikanischen multinationalen Unternehmen für eine stärkere Integration des Kontinents vertrat und direkt am Agenda-Setting beteiligt war.

Für die brasilianische Wirtschaft und Gesellschaft hätte das ALCA-Projekt höchst bedenkliche Folgen gehabt. Denn die weniger produktiven Sektoren der Wirtschaft, etwa im Chemie- und Maschinenbausektor, wären im Falle eines Vertragsschlusses nicht länger konkurrenzfähig gewesen. Außerdem hätten die Ergebnisse verheerende Folgen für die kleinbäuerliche Landwirtschaft nach sich gezogen.

Gewinner wären das Agrobusiness und einige exportorientierte Branchen, etwa im Bereich Stahl und Textil, gewesen.

Gegen den ALCA-Vertrag bildete sich eine soziale Bewegung, die unter anderem die Gewerkschaft CUT, verschiedene Netzwerke wie REBRIP und die Landlosenbewegung MST versammelte und Kritik an zentralen Elementen des Projektes artikulierte: Sie fürchteten den Ausverkauf der brasilianischen Industrie, sahen die Gefahr einer Privatisierung des Bildungssystems und des Gesundheitswesens, vermuteten die Einschränkung der staatlichen Handlungsfähigkeit durch die marktformige Ausschreibung von staatlichen Aufträgen und sorgten sich um die Auswirkungen der Festsetzung neuer Rechte an geistigem Eigentum.

Gegen ALCA bildete sich eine breite soziale Bewegung

Kasten 8: Die Hemispheric Social Alliance

Die Hemispheric Social Alliance ist der Hauptträger des Widerstands gegen die ALCA und beschreibt sich selbst wie folgt: „Die HSA ist ein Netzwerk von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Bündnissen, die mehr als 45 Mio. Menschen in ganz Amerika repräsentieren. Es wurde gegründet, um den Informationsaustausch sowie gemeinsame Strategien und Aktionen zum Aufbau eines alternativen demokratischen Entwicklungsmodells im Interesse unserer Völker zu ermöglichen. Die HSA ist ein offenes Forum für Organisationen und Bewegungen, die die Politik der Integration der Hemisphäre ändern und soziale Gerechtigkeit auf dem amerikanischen Kontinent unterstützen wollen.“ (Hemispheric Social Alliance 2002: 1). Die HSA koordinierte den Widerstand auf regelmäßigen „Encuentros Hemisféricos de Lucha Contra el ALCA“ in Havanna. Der Protest auf der Straße wurde in einzelnen nationalen Kampagnen organisiert. In Brasilien fand die wohl beeindruckendste Mobilisierung statt, die von einer Vielzahl von nationalen Organisationen unterstützt wurde (Campanha Nacional contra a ALCA 2002, 187-188) und in der 2002 beinahe 10 Mio. Unterschriften gegen das Freihandelsprojekt gesammelt wurden. Das Ergebnis war ein kontinentaler Widerstand, den viele Regierungen der Hemisphäre nicht ignorieren konnten.

Die Regierung Lula sah sich somit zwischen sehr widersprüchlichen offensiven und defensiven Interessen eingeklemmt. Sie versuchte, mittels einer „Drei-Fronten-Strategie“ (Gratius 2003, 19) im Jahr 2003 gegenüber den Freihandelsplänen Stellung zu beziehen:

Erstens bemühte man sich erfolgreich, den Stichtag für den ALCA-Abschluss am 1.1.2005 zu verschieben. Zweitens stärkte die Regierung durch eine neue Achse Buenos Aires-Brasília den MERCOSUR als Gegenblock in den Verhandlungen. Drittens ver-

suchte die Regierung Lula, einige Punkte aus dem Vertrag auszuklammern und in Gespräche zwischen dem MERCOSUR und den USA zu überführen:

„1.) Die Substanz der Themen des Marktzugangs von Waren, und in limitierter Form, von Dienstleistungen und Investitionen würden in 4+1 Verhandlungen zwischen dem Mercosur und der USA behandelt werden.

2) Der ALCA-Prozess [...] würde sich auf einige Basiselemente wie die Lösung von Konflikten, die unterschiedliche Behandlung von unterentwickelten



Ländern, Kompensationsfonds [...] und Themen der Handelserleichterung beschränken.

3) Die sensibelsten Themen, die eine Verpflichtung für Brasilien bedeuten, wie der normative Teil von intellektuellem Eigentum, Dienstleistungen, Investitionen und Regierungskäufe würden in die WTO transferiert werden“ (Folha de São Paulo, 8.7.2003).

Auf der Ministerkonferenz in Trinidad und Tobago im Oktober 2003 präsentierte die brasilianische Verhandlungsgruppe dieses Drei-Ebenen-Modell

Nach Brasiliens Widerstand gegen das ALCA-Projekt bildeten sich zwei Blöcke: 13 US-treue Staaten versus 17 Verbündete von Brasilien, Argentinien u. Venezuela

und öffnete damit eine Konfliktlinie zwischen verschiedenen Regierungen der Hemisphäre. Es bildeten sich zwei Blöcke: Einerseits gruppierte sich ein Block von 13 Nationen um die Vereinigten Staaten, um eine Verhandlung aller Themenbereiche auf der panamerikanischen Ebene durchzusetzen. Im Gegenzug unterstützten 17 Staaten die Positionen Brasiliens, Argentinien

und Venezuelas (Gentili 2004, 105f.).¹⁰ Auf dem Gipfel von Miami im November 2003 war das Ergebnis daher ein Kompromissabkommen, das eine ALCA mit verschiedenen Integrationsebenen vorsieht. Al-

erdings blieb der Gesamtrahmen derart undefiniert, dass das Abkommen als vorerst gescheitert gelten konnte. Das jüngste Treffen der amerikanischen Staats- und Regierungschefs im November 2005 im argentinischen Mar del Plata bestätigte diese Tendenz. Der Gipfel scheiterte und wurde von Demonstrationen mit über 40.000 Menschen begleitet.

Das Scheitern des ALCA-Abkommens führte jedoch dazu, dass die US-Regierung verstärkt auf bilaterale Abkommen mit Teilen Lateinamerikas setzt, die eine vergleichbare Politikagenda enthalten. Nachdem sie bereits ein Abkommen mit Chile geschlossen hatte, das zum 1.1.2004 rechtskräftig wurde, unterzeichnete die Bush-Administration einen Vertrag zur Bildung der zentralamerikanischen Freihandelszone CAFTA mit Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua und Costa Rica, der auch die Dominikanische Republik beitreten sollte. Gleichzeitig handelte die Regierung Bush mit der aus dem Amt scheidenden Regierung in Uruguay im Oktober 2004 ein bilaterales Investitionsabkommen aus. Zudem wurden ebenfalls 2004 Verhandlungen mit Ecuador, Kolumbien, Peru und Bolivien mit der Zielsetzung eines Abschlusses im November 2005 begonnen.

Kasten 9: Erklärung der brasilianischen Anti-ALCA-Kampagne

Erklärung „10 Gründe für meine Stimme gegen die ALCA, den Freihandel und die Auslandsschulden“ der brasilianischen Kampagne gegen die ALCA, Freihandel, Auslandsschulden und Militarisierung zum Anlass der Kommunalwahlen im Okt. 2004

Meine Stimme ist gegen

1. ... die ALCA und andere „Freihandels“-abkommen, wie das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen, weil sie mit einer Lüge einhergehen: Freihandel ist ein Trugschluss. Es gibt kein Gut und keine Dienstleistung, die in der heutigen Welt frei gehandelt werden. Subventionen, Steuerergünstigungen, Austausch zwischen Firmen desselben transnationalen Unternehmens und restriktive Wettbewerbsbedingungen beeinflussen und verzerren Märkte. Freihandel bedeutet Freiheit für die Unternehmen und Gefangenschaft für die Völker vor allem in der südlichen Hemisphäre.

2. ... die ALCA und Freihandel, weil, sollte es unterzeichnet werden, die Länder nicht mehr länger das Recht haben werden, ihre eigenen Entwicklungspläne zu definieren und umzusetzen. Sie werden verletzlich gegenüber Konzerninteressen, Bank- und Unternehmensplänen sein, die ihre Gewinne und ihre Präsenz auf dem Weltmarkt maximieren wollen. Die Interessen und Rechte Lateinamerikas und der Karibik würden dieser Priorität untergeordnet werden. Nicht einmal die Bevölkerung der reichsten Länder des Kontinents – die Vereinigten Staaten und Kanada – würden mit der ALCA gewinnen. Die Gewinner wären die großen private Konzerne [...].

3. ... die ALCA und Freihandel, weil, sollte die brasilianische Regierung eventuell die ALCA oder das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen unterzeichnen, würde dies die Schwächung des Staates gegenüber transnationalen Unternehmen und der Bundesverfassung gegenüber Konzerninteressen bedeuten [...].

4... die ALCA und Freihandel, weil Kommunalwahlen die Zukunft unsere Städte bestimmen und „Freihandel“abkommen die Fähigkeit lokaler Regierungen einschränken, Politiken in ihrem eigenen Territorium zu definieren. Die ALCA würde sie dazu zwingen, das öffentliche Beschaffungswesen für internationale Ausschreibungen zu öffnen. Das bedeutet, dass die Infrastruktur und Beschäftigung in unseren Städten zurückgehen würden. Es bedeutet außerdem, dass sie gezwungen würden, strategische Dienstleistungen zu öffnen – Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung, Sicherheit, Kommunikation – was niemals ausländischen Unternehmen gegeben werden sollte!

5. ... den Abfluss öffentlicher Haushaltsgelder, um Schulden zu zahlen. Dem Gesetz fiskalischer Verantwortlichkeit zufolge sind lokale Regierungen dazu gezwungen, ihre Haushaltsprioritäten anzupassen, um die Schulden zuerst zu zahlen, zu Lasten der Zahlung der sozialen Schuld von Arbeit, Wohnungswesen, Gesundheit, Bildung, Abwassersystem, gesunder Umgebung, etc. Dieses Gesetz ist Teil der IWF-Konditionen.

6. ... Abkommen, die durch eine Freihandelsideologie gekennzeichnet sind, weil sie die Unterzeichnerstaaten dazu zwingen, ihre Umweltpolitik zu verändern. [Denn diese Verträge] schaffen rechtskräftige Verpflichtungen, die lokale, bundesstaatliche oder nationale Gesetzgebung brechen. Dies passiert bereits in Mexiko seit der Unterzeichnung von NAFTA [...] Mehrere ausländische Unternehmen klagten [...] und gewannen Millionen von Dollar als Kompensation.

7. ... Abkommen, die durch eine Freihandelsideologie gekennzeichnet sind, da Wasserversorgung essentiell für Gesundheit und Lebensqualität ist. Diese Abkommen zielen darauf ab, die Wasserversorgung in ein weiteres Geschäft für transnationale Unternehmen zu verwandeln [...]

8. ... fiskale Sparpolitik, gegen die Priorität der Schuldenzahlung und gegen „Freihandels“abkommen, weil sie das Land daran hindern, eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik mit dem Ziel einer Einkommens- und Reichtumsverteilung umzusetzen [...]

9. ... die ALCA und Schulden, weil sie es erleichtern, dass das Wissen und die Ressourcen unseres Landes von großen ausländischen Unternehmen angeeignet werden. Aber wenn die ALCA unterzeichnet wird, wird Brasilien formal dazu verpflichtet sein, seine Souveränität über Biodiversität, traditionelles Wissen und indigene Produktions- und Konsummuster aufzugeben.

10. ... Freihandelsverträge und die ALCA, weil sie Konsumismus, Individualismus und eine materialistische Gesellschaft unterstützen, in der die Reichen noch reicher und die Armen noch ärmer werden. [...] Der Traum einer besseren Gesellschaft und einer partizipativen Demokratie wird auf den Gemeinden und Städten gebaut.

4.3. Der Mercosur

„Ich möchte die Wichtigkeit des Beitritts von Kolumbien, Ecuador und Venezuela als assoziierte Mitgliedsstaaten zum MERCOSUR herausstellen. Wir sind nun zehn Länder in der Gruppe. [Wir verfolgen] einen Integrationsprozess, der eine solidarische Einbindung in die Welt fördert, der die demokratischen Prozesse verstärkt und der als Gerippe für eine Entwicklung mit sozialer Inklusion funktioniert.“

(Luiz Inácio „Lula“ da Silva, Ouro Preto. 17.12.04)

MERCOSUR als strategisch bedeutsame Möglichkeit eines Gegenblocks zur ALCA

Das südamerikanische Freihandelsabkommen MERCOSUR besitzt eine zentrale Stellung in den außenpolitischen Zielsetzungen der brasilianischen Regierung, da es die Möglichkeit eines Gegenblocks zur ALCA bildet. Die Freihandelszone, die die Kernländer Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay umschließt, wurde am 26. März 1991 aus der Taufe gehoben.¹¹ Ihr Ziel bestand in der allgemeinen, nicht an einzelne Sektoren gebundenen Liberalisierung der Warenmärkte und der Bildung einer gemeinsamen Zollunion, die jedoch niedrige Außenzölle umfasste. Beim MERCOSUR handelte es sich somit gleichzeitig um ein Sprungbrett auf den Weltmarkt, durch das ausländisches Kapital angezogen und der südamerikanische Markt attraktiver gemacht werden sollte. Zu diesem Zweck wurden unter anderem die Währungen Argentiniens (1991), Brasiliens (1994) und Uruguays (1992) an den US-Dollar gekoppelt. Die Integrationspolitik hatte auf diese Weise zum Ziel, den „MERCOSUR als Plattform zu nutzen, um die internen Widerstände gegenüber dem Prozess der Marktöffnungen zu reduzieren, ohne ein institutionelles Gerippe oder gemeinsame Politiken anzubieten, die fähig gewesen wären, die aus einem Prozess der Intensivierung des Handelsaustauschs resultierenden Asymmetrien zu berücksichtigen“ (Stuart 2004, 1). Dieses neoliberale Integrationsmodell geriet jedoch spätestens mit der Finanz- und Währungskrise 1998/99 in Brasilien in eine schwere Krise. Der Intrahandel im Mercosur brach zusammen und schrumpfte von 25% im Jahr 1998 auf 11% im Jahr 2003. Das MERCOSUR-Projekt kam zudem nicht über eine unvollkommene Zollunion hinaus, in der 85% der Importe mit einem gemeinsamen Zollniveau von 0-23% belegt werden.

Die brasilianische Regierung Lula und die argentinische Regierung Kirchner bemühten sich jedoch seit ihrer Amtsübernahme 2003 um eine politische

Neukonstruktion und einen Ausbau des Projekts. Als ersten Schritt begann man, eine Struktur von supranationalen Organisationen über den Freihandelsverband zu spannen, die den politischen Charakter des Bündnisses stärken sollte. Schon am 16. Oktober 2002 wurde eine Geschäftsordnung für einen ständigen Revisionsgerichtshof verabschiedet, der in der paraguayischen Hauptstadt Asunción ansässig sein wird. Das Projekt wurde mehrere Jahre lang aufgrund brasilianischen Widerstands nicht umgesetzt. Die neue Kommission von permanenten Repräsentanten des MERCOSUR und das Amt eines MERCOSUR-Präsidenten führen die Grundzüge des EU-Integrationsmodells ein und stärken die politische Autonomie des Abkommens.¹²

Doch das Hauptziel der neuen Achse besteht in einem sozialeren MERCOSUR, mit Hilfe dessen eine ökonomische und politische Basis geschaffen werden soll, die auf nationaler Ebene einen höheren Handlungsspielraum ermöglicht. Diese Ausrichtung wurde am deutlichsten in den „Objetivos 2006“ formuliert, die im Juni 2003 auf dem Gipfel von Asunción verabschiedet wurden (Stuart 2003). Zwar werden Maßnahmen zur Schaffung eines Binnenmarkts durch die Integration der Kapital- und Dienstleistungsmärkte und die Liberalisierung der staatlichen Auftragsvergabe für Firmen in der gesamten Region ins Auge gefasst, die eigentlich auf eine neoliberale Projekt hindeuten könnten. Doch gleichzeitig wird für eine gemeinsame Zollunion ein aktiver Staat gefordert, um regionale Entwicklungsgefälle mittels Strukturfonds zu bekämpfen. Eine regionale Industriepolitik, der Ausbau der gemeinsamen Infrastruktur, eine Koordination der Bildungs- und Technologiepolitik, eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft am Integrationsprozess und der Ausbau der kulturellen Beziehungen sind ebenfalls Bestandteil der Objetivos 2006. Die Vereinbarung, dass die brasilianische Entwicklungsbank BNDES eine Mrd. US\$ in die regionale Infrastruktur investiert (Stuart 2004,

4) und die Einführung eines Fonds zur Förderung von strukturschwachen Regionen im Juni 2005, der bis 2008 auf 100 Mio. US\$ aufgestockt werden soll, ist als ein erster Schritt in diese Richtung zu bewerten. Doch der Integrationseuphorie wurden mittlerweile Grenzen gesetzt. Es ist augenscheinlich, dass eine veränderte Integrationspolitik nicht ausreicht, um eine sozialere Politik auf nationaler Ebene durchzusetzen. Denn andere Strukturen wie die hohe Auslandsverschuldung wirken dem entgegen.

Gleichzeitig wurde der MERCOSUR erweitert. Nachdem Peru bereits im August 2003 als assoziiertes Mitglied aufgenommen wurde, schloss der MERCOSUR Freihandelsverträge mit Mexiko (2003) und den Staaten des Andenpakts (Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela) im April 2004 ab. Auf dem MERCOSUR-Gipfel in Ouro-Preto wurden im Dezember 2004 Ecuador, Kolumbien und

Venezuela assoziiert. Venezuela wird im Dezember 2005 Vollmitglied werden.

Gerade das Abkommen mit dem Andenpakt besitzt eine hohe strategische Bedeutung: Es vereint über 350 Mio. Menschen und sieht schrittweise Zollsenkungen für 80% der Produkte in Einzestappen bis 2014 vor, enthält aber keines der Singapurthemen. Diesem historischen Brückenschlag folgte am 9.12.2004 die Gründung der Südamerikanischen Gemeinschaft der Nationen. Die Union soll den ersten Schritt für die politische Einigung des südamerikanischen Kontinents darstellen und den MERCOSUR-Raum mit dem Andenpakt politisch unter einem Dach zusammenfassen. Allerdings ist bisher kein Aufbau gemeinsamer supranationaler Institutionen geplant (Maihold 2004).

Schritte zur politischen Einigung des südamerikanischen Kontinents

4.4. Das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen

“Was wir bislang von Seiten des Mercosur angeboten bekommen haben, sorgt für eine unausgeglichene Situation - insbesondere aufgrund der Zurückhaltung Brasiliens bei den für uns zukünftig sehr wichtigen Themen wie Dienstleistungen, Investitionen und öffentliches Beschaffungswesen. Wir werden uns extrem hart darum bemühen müssen, diese Situation wieder auszubalancieren und das wird hoffentlich in dieser und der nächsten Woche passieren.”

(Pascal Lamy, ehemaliger EU-Handelskommissar, AFP, 8.6.2004)

Die Vereinigten Staaten waren nicht der einzige externe Akteur, der ein neoliberales Freihandelsprojekt mit Lateinamerika auf den Plan setzte. Nach dem Abschluss eines interinstitutionellen Kooperationsabkommens im Jahr 1992 und eines Rahmenvertrages über die Aufnahme von Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen 1995 initiierte man im Jahr 1999 einen Verhandlungsprozess zu einem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR. In diesem Abkommen setzte die EU eine ähnliche politische Agenda wie die USA um, obwohl der Vertrag sich in einigen Punkten vom ALCA-Abkommen unterscheidet. Das mag daran liegen, dass die Exporte des MERCOSUR nach Europa sich hauptsächlich aus Agrarprodukten und Rohstoffen zusammensetzen (Alemany 2003, 58). 57,8% der Exporte nach Europa im Jahr 2003 waren Agrarprodukte, wobei es sich bei knapp 71% der Exporte in die USA um verarbeitete Produkte handelt (ebd., Fritz 2004, 9). Dies führt dazu, dass die südamerikanischen Agrarlob-

byverbände ein äußerst hohes Interesse an einem besseren Marktzugang zur EU haben. Sodann stellt das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen nicht wie die ALCA die Existenz des MERCOSUR als eigenständigen politischen Block in Frage, sondern erkennt ihn an und wertet ihn politisch auf.

Die Inhalte der EU-MERCOSUR-Verhandlungen wurden erst ab dem Jahr 2004 von den sozialen Netzwerken Lateinamerikas auf die Tagesordnung gesetzt. Denn in Lateinamerika herrschte zunächst die Ansicht vor, dass die europäische Außenpolitik eine wesentlich sozialere Konnotation trägt. Dazu mag beigetragen haben, dass das Abkommen über eine reine Freihandelszone hinausgeht. Es sieht eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten beider Blöcke und einen zivilgesellschaftlichen Dialog vor. Außerdem will die EU-Kommission eine Hilfestellung bei den Integrationsbemühungen des MERCOSUR leisten und auf diese Weise das EU-Integrationsmodell auf Südamerika übertragen.

Weitreichende WTO-plus-Regelungen und ähnliche Motive in den Freihandelsprojekten von EU (EU-MERCOSUR-Abkommen) und USA (ALCA)

Dennoch sind die Triebkräfte zum Abschluss des EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommens und die Inhalte des Freihandelvertrags, dem Kern des Abkommens, mit der ALCA vergleichbar. Während die USA versuchen, ihren Einfluss im Cono Sur auszubauen, versucht die EU-Kommission, den MERCOSUR als Brückenkopf für ihre dominante Stellung zu nutzen. Denn die EU ist mit einem Handelsanteil von 23,4% und Direktinvestitionen von über 58% der bedeutendste externe wirtschaftliche Akteur 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.

Insbesondere auf Druck des Agrobusiness legte der MERCOSUR am 24.9.2004 ein Angebot vor, das klare Zugeständnisse gegenüber den EU-Forderungen enthält. Denn dieser Vorschlag enthält ein hohes Maß an WTO-plus-Verpflichtungen, er umfasst alle Singapurthemen (außer Vereinbarungen zum Wettbewerb) und enthält darüber hinaus Dienstleistungsliberalisierungen und Regeln zum geistigen Eigentum.¹³

Im Bereich Dienstleistungen bot die brasilianische Regierung Niederlassungsfreiheit und Inländerbehandlung für Investoren in großen Teilen des Telekommunikationsbereichs, einigen Finanzdienstleistungen, Teilen des Versicherungswesens, dem Schiffsverkehr, einigen Umweltdienstleistungen, in der Hotelbranche, Teilen des Postwesens, Bereichen der Bauwirtschaft und sogar graduelle Rechte im Infrastrukturbereich, etwa den freien Zugang für Pipelinebetreiber, an (o.A. 2004b). Auch wenn einzelne Bereiche wie der Telekommunikationssektor bereits de facto in europäischer Hand sind, besteht die Gefahr, dass durch diese Regelungen der Status Quo der Privatisierungen verfestigt wird. Im Bereich des Versicherungswesens und der Finanzdienstleistungen könnte es zu besonders verheerenden Folgen kommen – so würde laut MERCOSUR-Angebot das staatliche Monopol für Rückversicherungen fallen.

Im Bereich geistiger Eigentumsrechte offerierten die MERCOSUR-Länder WTO-plus-Regelungen für geografische Indikatoren und damit indirekte Ursprungsregelungen. Hier sind vor allem land-

wirtschaftliche Produkte betroffen, die Namen von europäischen Regionen tragen wie Parmesan-Käse, Parma-Schinken, Kölsch usw. (NGO-Workshop on EU-MERCOSUR negotiations 2004). Besondere Brisanz hat diese Regelung aufgrund sprachlicher Probleme: zum Beispiel werden sämtliche Schaumweine im Portugiesischen mit dem Wort „champanha“ bezeichnet. Zudem haben viele europäische Siedler Ende des 19. Jahrhunderts ihre Traditionen nach Südamerika importiert. So tragen einige Produkte, etwa die Biersorte „Bohemia“ (Böhmen), Namen europäischer Regionen. Diese Bezeichnungen würden bei Unterzeichnung des Abkommens verboten. Die deutsche Wirtschaft hofft über diese Regelung hinaus auf die Durchsetzung eines umfassenden Patentschutzes (Handelsblatt, 31.10.2003).

Auch im Bereich der Investitionen sieht das Abkommen eine breite Palette von WTO-plus-Liberalisierungsmaßnahmen vor. Direktinvestitionen in die Nahrungsmittelindustrie, die Tabakproduktion, Textilien, Holz- und Papierindustrie, Chemie-, Plastik- und Metallindustrie, die Maschinenherstellung und Bürowarenfabrikation, die Elektroindustrie, die Radio-, Fernseh- und Informationstechnologie, die optische Industrie, die Möbelherstellung, in die Recyclingbranche und die Automobilindustrie sollen für europäische Anleger vollkommen geöffnet werden, während in der Land- und Forstwirtschaft und der Rohstoffextraktion graduelle Liberalisierungen durchgeführt würden. Dennoch behält die brasilianische Regierung einige Steuerungsmechanismen bei: Die Vergabe von Subventionen, die regionale Entwicklungspolitik und die Technologiepolitik dürften nicht durch ausländische Investitionen beeinträchtigt werden. Und mögliche Vereinbarungen im Bereich von Investitionen in die Landwirtschaft, die eine Durchführung der Agrarreform blockieren könnten, sind aus dem Abkommen auszuklamern.¹⁴

Mit diesen investitionspolitischen Maßnahmen wird der neoliberale Status Quo im Cono Sur dennoch verfestigt. Es besteht die Gefahr, dass die industriepolitischen Handlungsmöglichkeiten massiv eingeschränkt werden: „Zwar hat Brasilien im Verlauf der neunziger Jahre (1994-1999) vierzehn bilaterale Investitionsabkommen (BIT) geschlossen, doch bislang wurde keines ratifiziert, so dass Brasilien bislang ohne die politik- und investitionsdeterminierende Zementierung international rechtskräftiger Verträge über seine Investitions- und Industriepolitik entscheiden kann.“ (Russau 2005, 71)¹⁵

Ferner wird der Bereich des staatlichen Beschaffungswesens durch das Abkommen abgedeckt. Bei Ausschreibungen des öffentlichen Sektors, die auf internationaler Ebene erfolgen, würden europäische Unternehmen eine „EU-preference“ gegenüber Bieter aus anderen Ländern genießen (o.A. 2004a, II, 1). Die EU-Angebote dürfen 3% höher liegen als die Offerten aus anderen Ländern. Zusätzlich hierzu wird ein Konsultationsmechanismus vorgesehen, durch den – falls nicht international ausgeschrieben wird – die EU-Staaten auf Nachfrage über die Gründe hierfür informiert werden müssen. Die brasilianische Regierung beharrt allerdings darauf, dass nur international ausgeschrieben wird, wenn diese Entscheidung den politischen Zielen Brasiliens entspricht und dass keine festen Streitschlichtungsverfahren zu diesem Mechanismus eingeführt werden.

Das geplante Abkommen sieht zudem Zollsenkungen für Importgüter in die MERCOSUR-Länder vor, die im Bereich NAMA (Non-Agricultural Market Access) auf Druck der EU über 90% der europäischen Industrieprodukte binnen 10 Jahren zollfrei auf die südamerikanischen Märkte gelangen lassen würden. Im Agrarsektor sind gestaffelte Zollsenkungen um bis zu 100% vorgesehen, die entweder sofort oder stufenweise in Zeiträumen von 2, 8, 10 oder in wenigen Fällen in 17 Jahren durchgesetzt werden. Beispielsweise soll der Zoll für europäische Firmen von derzeit 27% auf 0% sinken. Dies wird laut Via Campesina Brasil (2004, 3) verheerende Auswirkungen auf die familiären Landwirtschaftsbetriebe haben, die knapp 82% der 1,8 Millionen Milchproduzenten stellen und mehr als 80% der Gesamtproduktion erwirtschaften.

Die vorgeschlagenen 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, was jedoch aufgrund der niedrigen Handelsverflechtungen im Industriesektor und der harten Konkurrenz aus Osteuropa keine tiefgehenden Entwicklungsimpulse verursachen dürfte. Im Bereich des Agrarhandels werden in vielen Punkten keine allgemeinen Zollsenkungen vereinbart, sondern nur Extra-Agrarquoten für 939 sensible Produkte, unter anderem 500.000 Liter Bioethanol, 50.000 Tonnen Rindfleisch, 37.500 Tonnen Geflügel, 100.000 Tonnen Weizen, 400.000 Tonnen Mais für den MERCOSUR freigegeben (Fritz 2004, 16), an die niedrigere Zoll-

sätze gekoppelt sind als die mit oft über 90% extrem hohen Meistbegünstigungszollsätze.¹⁶

Der Verhandlungsablauf zum EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen war dem ALCA-Prozess in einigen Punkten äußerst ähnlich. Auch hier standen sich die offensiven Interessen der exportorientierten Unternehmen und die Schutzinteressen der Kleinbauern sowie kleinerer und mittelständischer Betriebe gegenüber. Das brasilianische Agrobusiness war aufgrund der strategischen Bedeutung der EU als Markt für Agrarprodukte besonders stark an dem Abkommen interessiert. Während die Regierung Cardoso dem EU-MERCOSUR-Abkommen aufgeschlossen gegenüberstand und sich die Verhandlungen zunächst kaum in der öffentlichen Debatte niederschlugen, lässt sich mit der Wahl der Regierung Lula eine Modifikation der Verhandlungspolitik festmachen.

Nach ersten Warnungen vor den Auswirkungen des Vertrags (Torrelli 2003) kam das Projekt stärker ins öffentliche Rampenlicht - bis im Jahr 2004 schließlich die HSA und brasilianische NGOs gegen das Abkommen zu mobilisieren begannen (REBRIP 2004). Als die EU-MERCOSUR-Verhandlungen im Jahr 2004 in die Endphase gingen, beschloss der MERCOSUR, das Abkommen nun in einen „two step approach“ zu untergliedern und zunächst ein Vorabkommen zu vereinbaren (Gazeta Mercantil, 6.4.2004). Allerdings geriet der Verhandlungsprozess in Guadalajara Ende Mai und im Juli in Brüssel ins Stocken und wurde im August vorerst abgebrochen. Auf Druck der Agrarlobby legte das Itamaraty Ende September das aktuelle Angebot vor, das am 20. Oktober 2004 in Lissabon erneut scheiterte. Allerdings bestätigten EU-Ratspräsident Barroso und Präsident Lula am Rande des Weltwirtschaftsforums im Januar 2005 ihre Absicht, noch im Jahr 2005 zu einem Abschluss zu kommen. Im September 2005 wurden schließlich die Gespräche offiziell wieder aufgenommen. Ein Zustandekommen des Abkommens bleibt aber gerade vor dem Hintergrund widersprüchlicher Äußerungen der brasilianischen Politik und der baldigen MERCOSUR-Vollmitgliedschaft von Venezuela, das durch die Linksadministration Chávez regiert wird, weiterhin äußerst fragwürdig.

Großes Interesse des brasilianischen Agrobusiness am Abkommen mit Europa - und große Sorgen bei Kleinbauern und kleineren Unternehmen

Freie Fahrt für freien Handel?

Die EU-Handelspolitik zwischen **Bilateralismus** und **Multilateralismus**

- Wie sieht die Freihandelsagenda der EU aus?
- Mit welchen Ländern und Regionen hat die EU bilaterale Handelsverträge?
- Wie verhalten sich diese zu den multilateralen Verhandlungen auf WTO-Ebene?



Eine Broschüre von EED und WEED zum Zusammenspiel der multilateralen mit der bilateralen Ebene in der EU-Handelspolitik. - **Bezug bei EED und WEED**

Ähnlich wie die Freihandelspläne der US-Regierung ist das Abkommen mit dem MERCOSUR für die EU nur ein Mosaikstein in einer größeren Freihandelsoffensive in Lateinamerika. 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 ebenfalls sehr ehr-

geizige EU-Chile-Abkommen, das sämtliche Singapurthemen enthält und 2003 rechtskräftig wurde (Schilder et al. 2005). Die EU beabsichtigt zudem, ab Mai 2006 ein Abkommen mit dem Andenpakt auszuhandeln, das zudem auch für die Weiterentwicklung des EU-MERCOSUR-Verhandlungsprozesses Folgen haben sein könnte.

Kasten 10: Erklärung „Nutzen für wenige, Schaden für die Mehrheit“

In der folgenden gemeinsamen Erklärung machen lateinamerische Gruppen ihre Kritik am EU-MERCOSUR-Abkommen deutlich:

„Die Verhandlungen zwischen der EU und dem MERCOSUR setzen unsere Souveränität, unsere Zukunft und unsere Möglichkeit auf eine wirklich nachhaltige Zusammenarbeit in unserer Region und mit den Menschen (Völkern) Europas aufs Spiel. Unsere Regierungen bieten im Tausch gegen mögliche Gewinne in der exportorientierten Landwirtschaft an, die Kernbereiche unserer Wirtschaft an dem ungleichen Wettbewerb mit europäischen transnationalen Konzernen auszuliefern. Das betrifft die Industrie, die Fischerei, den Seeverkehr, die Versicherungen, Umweltdienstleistungen, inklusive Wasser und sanitäre Dienste, Finanz- und Telekommunikationsdienstleistungen und das öffentliche Auftragswesen. Strenge Regeln zu geistigem Eigentum werden den Transfer von Technik und Wissen hemmen und die Biopiraterie wie die unrechtmäßige Aneignung von Wissen aus den Quellen der Biodiversität erleichtern.“

Die größte Hoffnung, die die Regierungen des MERCOSUR haben, besteht darin, für einige Agrarindustrieprodukte Zugang zu den europäischen Märkten zu bekommen. Aber damit das passiert, muss es gegenseitige Zugeständnisse geben. Das heißt, wir müssen unsere Märkte noch mehr als bisher für die subventionierten Agrarimporte aus Europa öffnen, was den Ruin für die überwältigende Mehrheit der Bauern und ihrer Familien in der Region bedeuten würde. Die Bevorzugung der Landwirtschaft für den Export schadet der Ernährungssicherheit unserer Bevölkerung (Völker), auch weil monokulturelle Landwirtschaft größtenteils ihrer Natur nach schädlich für die Böden, das Wasser und die Luft ist. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Frage der Subventionen. Es gibt kein angemessenes Mittel, um unsere kleinen Produzenten vor der Bedrohung zu schützen, die das Volumen der europäischen Agrarsubventionen für sie bedeutet. (...)

[Auch der Handel mit Industriegütern] ist ein ungleiches Geschäft. Wenn wir die Waren betrachten, die der MERCOSUR in die EU exportiert, finden wir vor allem Halbfabrikate, Rohstoffe und billige Produkte, während teure Industrieprodukte importiert werden. Mit der geforderten Marktöffnung für Industriewaren würde sich das entstandene Ungleichgewicht in unseren Zahlungsbilanzen verschlechtern.

In den Verhandlungen über öffentliche Beschaffung wird der EU eine Bevorzugung gegenüber anderen Ländern und Regionen angeboten. Das bedeutet, dass, nachdem der Vertrag in Kraft tritt, alle öffentlichen Ausschreibungen ab einem bestimmten Wert den Europäern das Recht auf international bevorzugte Behandlung gibt. In verschiedenen Bereichen haben ihre Anbieter bessere Voraussetzungen im Wettbewerb. So könnten sie öffentliche Aufträge für Infrastrukturprogramme bekommen, was den Verlust von einheimischen Arbeitsplätzen zur Folge hätte.

Die Konzessionen, die in diesem Abkommen gemacht werden könnten, bilden einen Präzedenzfall, der es schwer machen wird, ähnliche in anderen Verhandlungen abzuweisen. Das bedeutet, die Angebote, die der MERCOSUR gemacht hat, werden Schritt für Schritt zu einer Wiederaufnahme der Verhandlungen zur Gesamtamerikanischen Freihandelszone führen.

Daher fordern wir:

- Den Vertrag mit der EU nicht zu Stande kommen zu lassen
- Die Verhandlungen sofort abubrechen
- Volksabstimmungen und Abstimmungen in den betroffenen Wirtschaftssektoren vor einer Wiederaufnahme der Verhandlungen durchzuführen
- Die nationalen Parlamente beratend in alle Stufen des Verhandlungsprozesses einzubeziehen, und zwar vor dem Abschluss jedes Vertrages
- Die sozialen und ökonomischen Folgen der Liberalisierungen in den letzten Jahrzehnten unabhängig zu untersuchen.“

4.5. Der neue Bilateralismus im Süden

„Was passiert: Unser Handel mit den USA geht zurück. Wie kann man nur den Handel mit dem größten Markt der Welt vernachlässigen und den Handel mit São Tomé e Príncipe, Kamerun, Gabun, Libyen, Syrien und dem Libanon stärken?“

(Christian Lohbauer, Geschäftsführer für Internationale Beziehungen des Industriellenverbandes von São Paulo FIESP/CIESP, 26.8.04, São Paulo)

Brasiliens kooperiert mit bedeutenden Schwellen- und Entwicklungsländern wie China, Indien, Russland und Südafrika

Neben dem Ausbau und der Umgestaltung des MERCOSUR baute die brasilianische Regierung auch die (wirtschafts-)politische Kooperation mit anderen Entwicklungsländern aus. Hierfür boten die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen einen relativ günstigen Ausgangspunkt: Nach einem vorläufigen Tiefpunkt des Anteils der Entwicklungsländer am Welthandel in den 90er Jahren stieg ihr Anteil in der Zeitspanne von 2000 bis 2004 von 19% auf 23%, wobei jedoch drei Viertel des Zuwachses auf China zurückgeht (Huffschmid 2004, 1). Gerade die Kooperation Brasiliens mit bedeutenden Schwellen- und Entwicklungsländern wie China, Indien, Russland und Südafrika hat eine besondere Bedeutung.

Obwohl die Zusammenarbeit mit China bereits unter der Regierung Cardoso ausgebaut wurde und es zu einem Wachstum des Außenhandelsvolumens von 1,29 Mrd. US\$ auf 4,07 Mrd. US\$ kam, etablierte der Besuch des chinesischen Staatspräsidenten Hu Jintao bei Lula am 12.11.2004 eine neue strategische Partnerschaft. Die chinesische Regierung sagte knapp 8 Mrd. US\$ Direktinvestitionen im Bergbau und Eisenbahn-Bereich sowie den Kauf von mindestens 10 Embraer-Flugzeugen zu, machte Konzessionen im Tourismusbereich und bei Agrarimporten im Umfang von 800 Mio. US\$. Im Gegenzug erkannte Brasilien China als eine Marktwirtschaft an, was Anti-Dumpingzölle unmöglich macht und vom Industriellenverband CIESP/FIESP kritisiert wird. Der bilaterale Handel von mittlerweile 9,15 Mrd. US\$ soll so durch spartengebundene Freihandelsabkommen bis 2010 verdoppelt werden.

Mit Südafrika und Indien etablierte die Regierung Lula mit der Gründung des IBSA Dialogue Forum ebenfalls tiefere Beziehungen. Auf handelspolitischer Ebene schloss der MERCOSUR am 15.12.2004 schließlich ein Abkommen mit Indien und der SACU (Southern African Customs Union) ab, durch das die

Zölle für 890 Produkte um 20% gesenkt wurden (Valor Econômico, 15.12.2004), während im verkehrs-, verteidigungs- und technologiepolitischen Bereich verschiedene gemeinsame Projekte vereinbart wurden. Die Handelsbeziehungen zwischen Indien und Brasilien nahmen nach einer Phase des dynamischen Wachstums von 357 Mio. US\$ auf über 1,2 Mrd. US\$ im Zeitraum 1998 bis 2002 eine zähe Entwicklung, wobei der Handel zwischen Südafrika und Brasilien von 410 Mrd. US\$ 1999 auf mittlerweile 1,3 Mrd. US\$ ein recht ansehnliches Wachstum erfuhr.

Zwischen Russland und Brasilien begann erst ab Ende 2004 eine vertiefte diplomatische Zusammenarbeit, nachdem der gemeinsame Außenhandel von knapp einer Mrd. US\$ im Jahr 2000 auf 2,46 Mrd. US\$ im Jahr 2004 angestiegen war. Ein Besuch von Vizepräsident Alencar im Oktober 2004 in Moskau wurde durch einen Gegenbesuch des russischen Präsidenten Putin im November erwidert. Die beiden Länder kündigten eine intensivere Zusammenarbeit im Agrar-, Energie-, Militärtechnik- und Forschungsbereich sowie im Handels- und Wirtschaftsbereich an. Der Besuch von Lula im Oktober 2005 in Russland führte unter anderem zu ersten konkreten Vereinbarungen zur Kooperation im Raumfahrtbereich, der Biotechnologie und der Flugzeugindustrie.

Darüber hinaus schloss die brasilianische Regierung Abkommen mit Staaten wie Ägypten, dem Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Angola, Burkina Faso, Liberia, Mosambik und Namibia ab (Almeida 2004, 22f., PI, verschiedene Ausgaben). Der Handel mit dem subsaharischen Afrika stieg infolgedessen von 4,68% des Gesamthandels im Jahr 2002 auf 6,54% im Jahr 2004, während der Handelsaustausch mit der Arabischen Liga im gleichen Zeitraum von 4,56% auf 5,14% kletterte. Ein erstes (wenig erfolgreiches) interregionales Treffen zwischen südamerikanischen Staaten und Nationen der arabischen Welt und Pläne, zum Beginn 2006 ein Forum zwischen den Ländern Afrikas und Südamerikas zu etablieren, weisen auf einen politischen Willen zur Vertiefung der Zusammenarbeit hin.

Durch die intensivierte Süd-Süd-Kooperation gelang es, klassische Anbindungen an die Industriestaaten ein Stück weit aufzubrechen. Der Anteil am brasilianischen Gesamthandel mit der EU von 2002 bis 2004 ging von 26,84% auf 25,17%, mit der USA von 23,83% auf 19,7% und mit Japan von 4,13% auf 3,54% zurück. Dennoch könnten die wachsenden Außenhandelsverbindungen mit China von 3,79% auf 5,75% infolge des Austauschs von chinesischen Industrie- gegen brasilianische Agrarprodukte zu neuen Abhängigkeitsverhältnissen führen, während umgekehrt Brasilien zusehends die

Rolle eines Exporteurs von verarbeiteten Produkten gegenüber dem subsaharischen Afrika annimmt. Gleichzeitig zeichnen sich die Süd-Süd-Integrationsprojekte meist durch einen defensiveren Integrationsmodus aus. Statt auf allgemeine Zolllsenkungen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels oder der Aufnahme der Singapurthemen zu setzen, beschränken sich die Abkommen meist auf klassische Handelsfragen und zeichnen sich durch einzelne Positivgüterlisten aus.

**Süd-Süd-Kooperation
bricht klassische An-
bindungen an Industrie-
staaten zum Teil auf**

5. Fazit

„Im Hinblick auf den Kurs der Lula-Regierung sind neben all den intensiven Diskussionen zu den Themen der brasilianischen Innenpolitik vielleicht jene der Außenpolitik diejenigen, die noch am deutlichsten auf den Versuch eines Interessenausgleichs hinweisen. Und vielleicht ist dies deswegen der am meisten innovative und demokratische Bereich der Lula-Administration.“

(Fatima V. Mello, REBRIP, 2004, 52)

USA als auch EU verfolgen offensive Strategien, die in erster Linie den Investitions- und Exportinteressen der transnationalen Unternehmen der Industriestaaten dienen

Sowohl die Verhandlungen zu Freihandelsabkommen auf der multilateralen Ebene der WTO als auch auf der interregionalen Ebene, etwa das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen, schränken die Entwicklungsperspektive Brasiliens ein. Denn diese Abkommen sind kaum dazu geeignet, die Entwicklungspotentiale des Landes zu entfalten. Vielmehr verfolgen sowohl die USA als auch die EU offensive Strategien, die in erster Linie die Investitions- und Exportinteressen der transnationalen Unternehmen der Industriestaaten bedienen. Zollsenkungen öffnen neue Märkte für Exporte, Dienstleistungs- und Investitionsliberalisierungen fördern einen Ausverkauf der Unternehmen der Entwicklungsländer und markt-konforme Regelungen zur Vergabe von staatlichen Aufträgen rauben der öffentlichen Hand die Möglichkeit, eine entwicklungsfördernde Industriepolitik zu betreiben. Folgen dieser „corporate agenda“ in der Handelspolitik sind die Festschreibung der extrem hohen sozialen Spaltung, der ökologischen Zerstörung und die Vertiefung der Außenabhängigkeit Brasiliens.

Dabei stehen die Verhandlungen auf multilateraler Ebene einerseits und auf bilateraler Ebene andererseits für die großen Handelsblöcke keineswegs in einem Widerspruch zueinander. Vielmehr ergänzen sie sich gegenseitig. So ist ein Abschluss des EU-MERCOSUR-Abkommens sogar explizit an die Verhandlungsergebnisse auf WTO-Ebene gekoppelt. Die Zunahme von bilateralen und interregionalen Projekten sind allerdings kein Zeichen einer „Demontage der multilateralen Wirtschaftsordnung“ (Dieter 2003), sondern vielmehr Teil einer ehrgeizigen Mehrebenenstrategie der Industrieländer, die ihre Interessen auf unterschiedlichen Ebenen durchzusetzen suchen. Die Regierungen der Industrielän-

der stehen dabei zwar in einer Konkurrenz um die Kontrolle der Märkte in Lateinamerika, setzen allerdings eine vergleichbare politische Agenda auf die Tagesordnung.

Die EU beherrscht diese Mehrebenen-Strategie meisterhaft. Auch in Lateinamerika erinnert sie an die Fahrt auf einer mehrspurigen Autobahn, bei der die Fahrbahnen flexibel gewechselt werden, um möglichst schnell an das Fahrtziel Freihandel zu gelangen (Schilder et al. 2005). Denn selbst in dem oftmals als US-amerikanischen Hinterhof bezeichneten Lateinamerika gelingt es der EU geschickt, die WTO-Verhandlungen und die EU-MERCOSUR-Verhandlungen miteinander zu verknüpfen.

Das untersuchte brasilianische Beispiel zeugt hiervon. Die verhandelten Abkommen (ALCA und EU-MERCOSUR) gehen weit über den Status Quo der WTO-Regelungen und damit auch über bloße Handelsabkommen im eigentlichen Sinne hinaus. Auf interregionaler Ebene findet sich eine Themenpalette wieder, die Zollsenkungen für Industrie- und Agrargüter, die Liberalisierung des Dienstleistungshandels, Rechte an geistigem Eigentum und die Singapurthemen umfasst. Gleichzeitig haben die EU und die USA bereits neue bilaterale Verträge mit den Nachbarn Brasiliens (EU-Chile, USA-Uruguay, usw.) abgeschlossen oder verhandeln solche und setzen auf diese Weise natürlich auch Brasilien unter Druck.

Die brasilianische Regierung versucht, diesem Druck standzuhalten. Dafür steht ihre Rolle als führendes Mitglied der G-20, das sich den Forderungen der Industrieländer in der WTO hartnäckig und durchaus erfolgreich widersetzt. Dafür steht auch die bisher konsequente Haltung Brasiliens auf der interregionalen Ebene in den Verhandlungen zwischen EU und Mercosur, aber auch in den ALCA-Verhandlungen.

Allerdings ist die brasilianische Regierung nicht nur Opfer. In den Agrarverhandlungen der WTO

verfolgt sie die Interessen des heimischen Agrobusiness, das auf die Liberalisierung der Agrarmärkte zielt. Sie vernachlässigt dabei die Schutzinteressen von Millionen von Kleinbauern nicht nur in Brasilien. Zudem ist nicht auszuschließen, dass Brasilien in einem Tauschgeschäft auf WTO-Ebene zur Verbesserung des Marktzugangs bei Landwirtschaft seine Märkte für Industriegüter und Dienstleistungen unverhältnismäßig weit öffnen könnte – mit verheerenden Folgen für viele kleinere, global nicht wettbewerbsfähige Anbieter.

Neben den externen Zwängen sieht sich die brasilianische Regierung dabei einem widersprüchlichen Ringen interner sozialer Gruppen ausgesetzt. Gerade das brasilianische Agrobusiness und Teile der Industrie setzen offensive Exportinteressen auf die politische Agenda, während soziale Bewegungen, Gewerkschaften und einige Industriesektoren defensive Schutzinteressen vertreten. Die brasilianische Außenhandelspolitik der Mitte-Links-Regierung gleicht dabei einem Eiertanz um die Art und Weise der Weltmarkteinbindung. Auch wenn die Regierung Lula sowohl die Verhandlungen zum EU-MERCOSUR-Abkommen als auch die ALCA-Verhandlungen mehrfach zum Stillstand bringen konnte, so ist sie doch auch intern dem Druck der Zuckerbarone und anderer exportorientierter Interessengruppen ausgesetzt. Neben den außenpolitischen Zwängen gibt es daher auch innenpolitische Kräfte, die es aus Sicht der Lula-Regierung akzeptabel erscheinen lassen könnten, auf der Ebene der WTO den Köder der Agrarexportmöglichkeiten zu schlucken.

Vervollständigt wird das Bild durch Versuche der Lula-Regierung, als Gegengewicht zu den Interessen des Nordens die Süd-Süd-Kooperation zu stärken. Hiervon zeugen unter anderem der Aus- und Umbau des MERCOSUR zu einem Machtblock, der stärker soziale Belange berücksichtigen und ganz Südamerika umfassen könnte, der Ausbau der bilateralen Handelspolitik mit Ländern des Südens und auf WTO-

Ebene die Führungsrolle Brasiliens in der G-20.

Tatsächlich sind auch aus brasilianischer Perspektive die unterschiedlichen Verhandlungsebenen, von bilateral über regional bis multilateral, Puzzlestücke, die erst richtig ineinandergefügt ein vollständiges Bild ergeben. Die ökonomische und politische Stärke Brasiliens lässt jedoch keine den Industrieländern vergleichbare, nämlich in allen Bereichen offensive Rolle zu. Auf der anderen Seite jedoch ist Brasilien dem Druck der Industrieländer weniger hilflos ausgeliefert als beispielsweise viele andere, ärmere Staaten (vgl. Schilder/Schultheis 2005).

Damit ist der handelspolitische Schlingerkurs am Zuckerhut in seinen wesentlichen Zügen skizziert. Brasilien als Schwellenland und weltpolitische Mittelmacht, so kann abschließend festgestellt werden, hat durchaus einen gewissen Spielraum gegenüber den großen Wirtschaftsmächten EU und USA. Dieser Spielraum kann erweitert werden, wenn es gelingt, Süd-Süd-Kooperation zu stärken und zu stabilisieren. Andererseits stellen die innenpolitischen Macht- und Interessenkoalitionen und der Druck der großen Handelsmächte begrenzende Faktoren dar.

Einen Beitrag zur Erweiterung des handelspolitischen Spielraums Brasiliens könnten auch die Industriestaaten, etwa die EU, leisten. Dazu müssten sie den Druck aus den Verhandlungen nehmen und eine Agenda verfolgen, die die Handelspolitik an entwicklungspolitischen Interessen und Erfordernissen orientiert. Doch davon, das zeigt nicht nur diese Studie, sind die USA wie auch die EU meilenweit entfernt. Schlimmer noch: Die europäische und auch die deutsche Handelspolitik bewegen sich weiter in die falsche Richtung – mit Vollgas und unbeirrt.

Brasilien als weltpolitische Mittelmacht im handelspolitischen Schlingerkurs: Begrenzte Spielräume angesichts innenpolitischer Machtkonstellationen und dem Druck der großen Handelsmächte

Literatur

- Almeida, Paulo Roberto de** (2004): Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula, in: <http://www.pralmeida.org/>
- Auditoria Cidadã da Dívida** (2004): Boletim Auditoria Cidadã da Dívida, Nr. 10 vom 14.4.2004.
- Barlow, Maude** (2001): A ALCA e a Ameaça aos Programas Sociais, à Sustentabilidade Ambiental e à Justiça Social nas Américas, in: Sader, Emir (2001): ALCA – Integração soberana ou subordinada, São Paulo, 11-54.
- 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 (Hrsg.), 23-35
- Boris, Dieter/Schmalz, Stefan** (2005): Lula als Leitfigur?, Aspekte des gegenwärtigen Transformationsprozess in Brasilien, in: **Badziura, Alexander/Müller, Bea/Speckmann Guido/Weißbach, Conny**: Hegemonie – Krise – Krieg, Widersprüche der Globalisierung in verschiedenen Weltregionen, Hamburg, 111-125.
- Calcagnotto, Gilberto** (2004): Brasiliens soziale Schuld - Lulas Dilemma, Lulas Lösung, in: Brennpunkt Lateinamerika 9/2004.
- Campanha Nacional contra a ALCA** (2002) (Hrsg.): Soberania sim, ALCA não, Análises e documentos, São Paulo.
- Chang, Ha-Joon** (2005): NAMA gefährdet die wirtschaftliche Entwicklung des Südens, in: Forum Umwelt & Entwicklung/Greenpeace/EED/WEED: Das NAMA-Drama. Wie die WTO-Verhandlungen über Industriegüter Umwelt und Entwicklung bedrohen, Bonn 2005, S. 6-12
- Dieter, Heribert** (2003): Die Demontage der multilateralen Wirtschaftsordnung durch die Dritte Welle des Regionalismus, in: Prokla, Nr.133, 599-624.
- Frein, Michael** (2002): Die Globalisierung von Rechten an geistigem Eigentum und der Nord-Süd-Konflikt. in: Prokla, Nr. 126, 103-125.
- Frein, Michael/Reichert, Tobias** (2005): In Cancún gestrandet? Welthandelspolitik im Nord-Süd-Konflikt., 2. Aufl., Bonn
- Fritz, Barbara** (2000): Stabilisierung und De-Stabilisierung. Währungskrisen als Kehrseite des Modells wechselkursbasierter Entwicklung – der Fall Brasilien., in: Boris, Dieter u.a. (Hrsg.): Finanzkrisen im Übergang zum 21. Jahrhundert – Probleme der Peripherie oder globale Gefahr? Marburg, 253-288.
- Fritz, Thomas** (2003): Die letzte Grenze. GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. WEED: Berlin
- Fritz, Thomas** (2004): Feindliche Übernahme. Die geplante Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur, Blue 21 Arbeitspapier, Berlin.
- Gentili, Rafael** (2004): Sobre as negociações da ALCA e da Mercosul, in: Soares, Laura Tavares, u.a. (Hrsg.): Governo Lula. Decifrando o enigma, São Paulo, 105-118.
- Gontijo, Cicero** (2005): Die Veränderungen im Patensystem. Von der Pariser Verbandsübereinkunft zum TRIPs-Abkommen – Die Position Brasiliens, in: FDCL (Hrsg.): Produktion der Abhängigkeit. Wertschöpfungsketten, Investitionen, Patente, Berlin, 53-78.
- Gratius, Susanne** (2003): Sackgasse ALCA? Das amerikanische Freihandelsprojekt zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin, SWP Studie, Berlin
- Hart, Klaus** (2004): Wegschauen geht nicht mehr. Wie sich brasilianische Künstler mit der grassierenden Gewalt auseinandersetzen, in: ila. Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika, Nr. 274, April 2004, 27-30.
- Huffschnid, Jörg** (2004): Weltwirtschaft am Jahreswechsel: Rosige Aussichten oder wackliges Zwischenhoch?, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 12/2004,1-2.
- Maihold, Günther** (2004): Die südamerikanische Staatengemeinschaft. Ein neuer Partner für die EU in Lateinamerika?, SWP Aktuell Nr. 60, Dezember 2004.
- Mello, Fátima V.** (2004): Cancún Points the Direction of Lula's Foreign Policy, in: Heinrich-Böll-Foundation: Global Issue Papers, No.6, Februar 2004, 46-52.
- Negotiation-Groups of the FTAA** (2001): First Draft Agreement, in: http://www.ftaa-alca.org/ftaadrafts_e.asp
- Nunnenkamp, Peter** (2003): Ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika: Enttäuschte Hoffnungen trotz attraktiver Standortbedingungen?, in: Lateinamerika Analysen 5, Juni, 25-60.
- 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.
- Paasch, Armin** (2004): Agrarreform in Brasilien: Enttäuschende Zwischenbilanz, in: *Brasilicum* 125, 5-7.
- Pichlmann, Friedrich** (2003): TRIPS – Could you patent the sun?, in: *ATTAC Österreich* (2003) (Hrsg.): Die geheimen Spielregeln des Welthandels. WTO-GATS-TRIPS-M.A.I, Wien., 92-103.
- Pont, Raul** (2003): Lulas größter Erfolg war sein Wahlsieg, in: *ila* 265, Mai 2003, 4-5.
- Singer, André** (2001): O PT, São Paulo.
- REBRIP** (2004): MERCOSUL – União Europeia. Nos passos da ALCA, Rio de Janeiro.
- Rocha, Geisa Maria** (2002): Neo-Dependency in Brazil, in: *New Left Review* 16, Juli/August 2002, 5-33.
- Russau, Christian** (2005): Investitionsregime in den EU-Verhandlungen, in: *FDCL* (Hrsg.): Produktion der Abhängigkeit. Wertschöpfungsketten, Investitionen, Patente, Berlin, 53-78.
- Sader, Emir** (2004): As tensões internas do PT e os avanços na política externa, in: Soares, Laura Tavares, u.a. (2004) (Hrsg.): *Governo Lula. Decifrando o enigma*, São Paulo.
- Schilder, Klaus/Deckwirth, Christina/Fuchs, Peter/Frein, Michael** (2005): Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus, Hrsg. von EED/WEED, Bonn/Berlin.
- Schilder, Klaus/Schultheis, Antje** (2005): Mit dem Rücken zur Wand: Ghanas Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus, Hrsg. von EED/WEED, Bonn/Berlin.
- Schirm, Stefan A.** (1994): Macht und Wandel: Die Beziehungen der USA zu Mexiko und Brasilien: Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit 1979 bis 1992, Opladen.
- Schulz, Günther** (2003): Kein Ende in Sicht: Die Landkonflikte gehen weiter, in: *Brasilien Nachrichten* Nr. 129, Dezember 2003.
- Stuart, Ana Maria** (2003): O papel do Brasil na integração sul-americana, in: www.pt.org.br/, 10.10.2003.
- Stuart, Ana Maria** (2004): Negociando um novo Mercosul, in: www.pt.org.br/, 22.10.2004.
- Torrelli, Claudia** (2003): Mercosur for sale? The EU's FTAA and the need to oppose it, in: *Corporate Europe Observatory (CEO) & Transitional Institute (TNI) Info Brief*, August 2003
- Via Campesina Brasil** (2004): Alerta da Via Campesina Brasil. Negociadores brasileiros estão traindo interesses do povo brasileiro nas negociações Mercosur-União Europeia, 27.9.2004, o.O.
- Wahl, Joachim** (2004): Die Regierung Lula nach ihrem ersten Jahr, in: *Utopie kreativ*, Nr. 167, September 2004, 838-849.
- WEED/ Seattle to Brussels Netzwerk** (2003): Wettbewerbs- und Investitionsverhandlungen in der WTO. Kritik und Alternativen, Berlin.
- Wiggerthale, Marita** (2005): Indien und Brasilien, ein starkes Duo im WTO-Agrarpoker?, in: http://www.fairer-agrarhandel.de/pageID_1552577.html
- Wogau, Peter von** (2003): Lulas große Herausforderung. Regionale Disparitäten und Armutsbekämpfung in Brasilien., in: *Brasilien Nachrichten*, Nr. 129, Dezember 2003, 1-4.

Interviews:

- Berrón, Gonzalo**, Mitarbeiter des Sekretariats für Internationale Beziehungen der CUT, per Aufnahmegerät, 25.08.04, São Paulo.
- Fontes, Geraldo**, Beisitzer des Sekretariats für Internationale Beziehungen, Nationale Koordination der MST, per Aufnahmegerät, 27.8.04, São Paulo.
- Lohbauer, Christian**, Geschäftsführer für Internationale Beziehungen der FIESP/CIESP, per Aufnahmegerät, 26.8.04, São Paulo.

Weitere Quellen:

- AFP** - Agence France Presse
- PI** - Página International. Boletim da Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores, São Paulo, in: <http://www.pt.org.br/>
- TWNR** - Third World Network Report, in: <http://www.twinside.org.sg/>

Endnoten

- 1 Die neue wirtschaftspolitische Strategie begann schon in der Amtszeit der Vorgängerregierung Itamar Franco (1992-94), in der Cardoso als Finanzminister mit dem Plan Real 1994 die Währungskoppelung einführte. Die Senkung der Inflation auf ein historisch niedriges Niveau trug maßgeblich zum Wahlsieg Cardosos im gleichen Jahr bei.
- 2 Die Arbeitslosenrate ist jedoch aufgrund des informellen Sektors und der großen Anzahl an Unterbeschäftigten nicht mit dem Indikator in entwickelten Industrieländern vergleichbar.
- 3 Die brasilianische Bundesregierung wird zur Erwirtschaftung von primären Haushaltsüberschüssen verpflichtet, um die Schulden abzutragen.
- 4 Lula, der erst im vierten Anlauf erfolgreich war, wies in seiner Antrittsrede darauf hin: „Ich bin nicht Ergebnis einer Wahl. Ich bin Resultat einer Geschichte.“
- 5 Der Haushaltsüberschuss übertraf die Höhe von 3,75% der Vorgängerregierung Cardoso. Im Frühjahr 2005 verkündete die Regierung Lula schließlich, kein neues Abkommen mit dem IWF zu schließen. Der Sparkurs wurde jedoch beibehalten.
- 6 Samuel Pinheiro Guimarães wurde vom ehemaligen Außenminister Celso Lafer infolge seiner Kritik an dem Projekt der panamerikanischen Freihandelszone ALCA 2001 entlassen.
- 7 Venezuela wird ab Dezember 2005 ebenfalls Vollmitglied des MERCOSUR sein.
- 8 Kuba wurde als einziges Land der amerikanischen Hemisphäre aus dem ALCA-Verhandlungsprozess ausgeschlossen.
- 9 Der Vertrag wurde in neun Verhandlungsgruppen zu den Themengebieten Landwirtschaft, öffentliches Beschaffungswesen, Investitionen, Marktzugang, Subventionen und Ausgleichszölle, Schlichtungsverfahren von Konflikten, Dienstleistungen, geistiges Eigentum und Wettbewerbspolitik ausgehandelt.
- 10 Hierbei handelte es sich keineswegs um einen widerspruchsfreien Prozess. Vielmehr kam es zu harten Auseinandersetzungen zwischen dem Außenministerium Itamaraty und dem durch die Interessen des Agrobusiness geleiteten Agrarministerium, in denen Lula zu Gunsten des Itamaraty intervenierte.
- 11 Im Jahr 1996 traten zunächst Bolivien und Chile als assoziierte Mitglieder dem MERCOSUR bei.
- 12 Die Gründung des „Instituto Monetario del Mercosur“ zur Prüfung eines gemeinsamen „MERCOSUR-Euros“ mag zwar ein weiterer wichtiger Schritt zu einer vertieften Integration sein, allerdings sind sich die MERCOSUR-Regierungen darüber einig, dass noch Jahre bis zur monetären Einigung vergehen werden.
- 13 Der Punkt Handelserleichterung ist in dem Abkommen vorhanden, aber es sind, ähnlich wie über das Streitschlichtungsverfahren, keine stichhaltigen Informationen vorhanden.
- 14 Die Forderungen der EU gingen gerade in diesem Punkt über den Verhandlungsstand voraus. Die EU verlangte, dass die MERCOSUR-Staaten den Investitionsschutz im Agrarbereich fallen lassen sollten (Fritz 2004, 19).
- 15 Brasilien besitzt z.B. zur Zeit keine Kapitalverkehrskontrollen. Da bisher auch keine BITs in Kraft sind, könnte Brasilien deshalb perspektivisch Regulierungen in diesem Bereich durchsetzen. Die Rolle der offenen Finanzmärkte und der massiven Kapitalflucht aus Brasilien bei der Finanz- und Währungskrise 1998/99 veranschaulichen die wirtschaftspolitische Notwendigkeit von Kapitalverkehrskontrollen (Fritz 2000).
- 16 Eine besondere Spitzfindigkeit des EU-Agrarangebots liegt darin, dass viele der Quoten nach einem „single pocket approach“ zur Hälfte an die WTO-Verhandlungen und zur anderen Hälfte an das EU-MERCOSUR-Abkommen gekoppelt sind. Dies bedeutet, dass der MERCOSUR die vollen Quoten nur bei einem erfolgreichen Abschluss beider Verhandlungsprozesse erhalten kann.



Der Evangelische Entwicklungsdienst unterstützt Partnerorganisationen darin, Armut und Ungerechtigkeit zu überwinden. Dazu fördert er Entwicklungsaktivitäten in Afrika, Asien und Lateinamerika sowie in Mittel- und Osteuropa. In der entwicklungspolitischen Arbeit in Deutschland ist der EED sowohl durch eigene Aktivitäten als auch durch die Förderung Dritter aktiv.

Evangelischer Entwicklungsdienst - EED

Ulrich-von-Hassell-Str. 76
D-53123 Bonn

Telefon: +49-(0)228-81 01-0
Fax: +49-(0)228-81 01-150
E-Mail: eed@eed.de
Internet: www.eed.de



weed

WEED e.V. ist eine unabhängige entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisation, die sich in nationalen und internationalen Netzwerken engagiert und Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammenführt. WEED untersucht die sozialen und ökologischen Auswirkungen der Globalisierung und setzt sich dafür ein, mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armuts- und Umweltprobleme zu schaffen.

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung - WEED

Torstr. 154
D-10115 Berlin

Telefon: +49-(0)30-275-82 163
Fax: +49-(0)30-275-96 928
E-Mail: weed@weed-online.org
Internet: www.weed-online.org

Gerechtigkeit jetzt! – Die Welthandelskampagne

„Gerechtigkeit jetzt – Die Welthandelskampagne“ wächst stetig und wird derzeit von 36 Organisationen (darunter EED und WEED) aus den Bereichen Entwicklung, Kirche, Umwelt, Menschenrechte und Gewerkschaften getragen. Mit unserer Kampagne fordern wir Handelsregeln, die allen Menschen, insbesondere den Armen, und der Umwelt dienen. Die bestehende Welthandelsordnung muss grundlegend umgestaltet werden. Als Teil einer vielfältigen internationalen Bewegung laden wir alle Menschen ein, sich mit uns für eine andere deutsche und europäische Handelspolitik nach folgenden Grundsätzen einzusetzen:

- **Welthandel geht uns alle an:** Deshalb brauchen wir eine faire, transparente und demokratisch kontrollierte Handelspolitik.
- **Freihandel ist kein Wert an sich:** Deshalb muss Handelspolitik Menschenrechten, Armutsbekämpfung und Umweltschutz dienen.
- **Alle Länder haben das Recht, ihre Wirtschaft selbst zu steuern:** Deshalb dürfen die politisch und wirtschaftlich Starken die ärmeren Länder nicht länger zur Marktöffnung drängen.
- **Angemessene Ernährung, Bildung und Gesundheitsversorgung sind Menschenrechte:** Deshalb darf die staatliche Verpflichtung zur Realisierung dieser Rechte nicht durch die Welthandelspolitik ausgehöhlt werden.
- **Menschen und Umwelt müssen Vorrang vor Unternehmensprofitten haben:** Deshalb müssen Unternehmen und ihre Investitionen durch verbindliche soziale und ökologische Standards reguliert werden.

Die Welthandelskampagne richtet sich an alle Organisationen, Gruppen und Initiativen sowie Einzelpersonen, die sich für die Welthandelsproblematik interessieren und nicht mehr länger tatenlos zusehen wollen. Machen Sie mit! Setzen auch Sie sich für Gerechtigkeit jetzt! im Welthandel ein!

Gerechtigkeit jetzt! - Die Welthandelskampagne

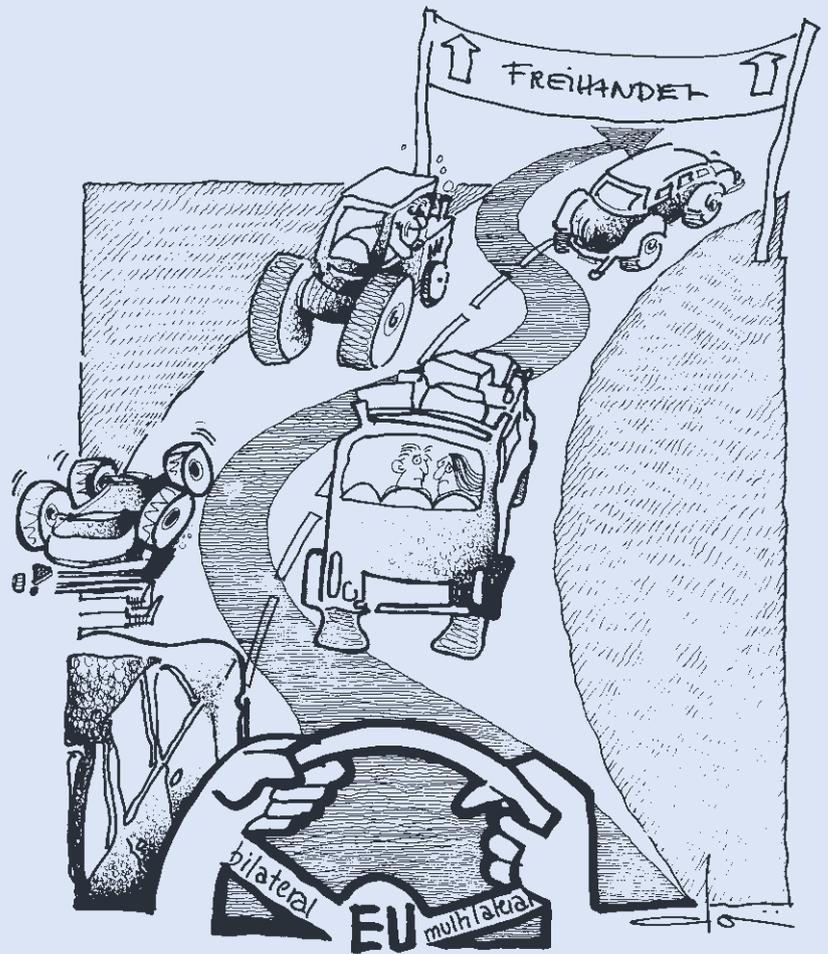
Am Michaelshof 8-10
D- 53177 Bonn
Telefon: 02 28-368 10 10
Fax: 02 28-92 39 93 56
E-Mail: info@gerechtigkeit-jetzt.de

Gerechtigkeit jetzt!
Die Welthandelskampagne



www.gerechtigkeit-jetzt.de

ISBN: 3-937383-35-2



Freie Fahrt für freien Handel?

Die EU-Handelspolitik
zwischen **Bilateralismus**
und **Multilateralismus**

Impressum

Freie Fahrt für freien Handel?

Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus

Autorinnen und Autoren:

Dr. Klaus Schilder, Christina Deckwirth und Peter Fuchs, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED)
Michael Frein, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)

Unter Mitwirkung von:

Sina Arnold, Sören Becker, Pia Eberhardt, Niko Fichtner und Stefan Schmalz.

Herausgeber:

Evangelischer Entwicklungsdienst - EED

Ulrich-von-Hassell-Str. 76
D-53123 Bonn

Telefon: +49-(0)228-81 01-0
Fax: +49-(0)228-81 01-150
E-Mail: eed@eed.de
Internet: www.eed.de

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung - WEED

Torstr. 154
D-10115 Berlin

Telefon: +49-(0)30-275-82 163
Fax: +49-(0)30-275-96 928
E-Mail: weed@weed-online.org
Internet: www.weed-online.org

Karikatur Titel:

Dorsi Germann

Redaktion:

Pia Eberhardt

Layout:

WARENFORM, Berlin

Herstellung:

DruckVogt, Berlin

Gedruckt auf 100% - Recycling-Papier

ISBN: 3-937383-18-2

Bonn und Berlin, April 2005

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Die EU als handelspolitische Macht	4
2.1	Handelsmacht Europäische Union	4
2.1.1	Handelspartner der Europäischen Union	4
2.1.2	Der Handelsraum Europäische Union – ein Abriss	5
2.1.3	Zentrale handelspolitische Interessen der EU	7
2.2	Akteure und Institutionen der europäischen Handelspolitik	8
2.3	Der handelspolitische Kurs der Europäischen Union	13
2.4	Die EU in bilateralen und regionalen Handelsabkommen – eine ehrgeizige Mehrebenenstrategie	16
2.4.1	Das EU-Mercosur Freihandelsabkommen	20
2.4.2	Das Abkommen von Cotonou	23
2.4.3	Die EU-Freihandelszone mit den Mittelmeeranrainern (Euro-Med)	25
2.4.4	Die EU-Wirtschaftskooperation mit den ASEAN-Staaten	27
2.4.5	Das EU-Südafrika-Kooperationsabkommen	28
2.4.6	Das EU-Mexiko-Abkommen	28
2.4.7	Das EU-Chile-Abkommen	29
3.	Die „WTO plus“-Agenda der EU	30
3.1	Dienstleistungen	31
3.2	Singapur-Themen	34
3.2.1	Investitionen	35
3.2.2	Öffentliches Beschaffungswesen	37
3.2.3	Wettbewerb	38
3.2.4	Handelserleichterung	41
3.3	Landwirtschaft	42
3.4	Rechte am geistigen Eigentum	46
3.5	Streitschlichtung	47
4.	EU-Handelspolitik zwischen Multi- und Bilateralismus	49
	Literatur	52
	Weiterführende Links zum Thema	54
	1. Internetseiten zum Thema „Bilaterale und Regionale Handelsabkommen“	54
	2. Allgemeine Informationen zum Thema	54
	Endnoten	55

Abkürzungsverzeichnis

ACFTA	ASEAN-China Free Trade Area
AFTA	Asian Free Trade Area
AKP-Staaten	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
ALCA	Área del Libre Comercio de las Américas
ASEAN	Association of South East Asian Nations
CAFTA	Central American Free Trade Agreement
CARIFORUM	Caribbean Forum
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
COPA-COGECA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne & Comité Général de la Coopération Agricole de l'Union Européenne
CRTA	Committee on Regional Trade Agreements
DDA	Doha Development Agenda
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EdF	Electricité de France
ERT	European Roundtable of Industrialists
ESA	Eastern and Southern Africa
ESF	European Services Forum
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IFSL	International Financial Services London
LDCs	Least Developed Countries
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MFTZ	Mediterranean Free Trade Zone
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NGO	Non-Governmental Organisation
NGR	Negotiating Group on Rules
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development
PACER	Pacific Agreement on Closer Economic Relations
RWE	Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke
SADC	Southern African Development Community
TABD	Transatlantic Business Dialogue
TDCA	Trade, Development and Co-operation Agreement
TNK(s)	Transnationale(r) Konzern(e)
TREATI	Trans-Regional EU-ASEAN Trade Initiative
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UNO	United Nations Organisation
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNICE	Union des Industries de la Communauté Européenne
UPOV	International Union for the Protection of New Varieties of Plants
WCO	World Customs Organisation
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
WTO	World Trade Organisation

1. Einleitung

Mit dem Scheitern der 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún, Mexiko, (10.-14. September 2003) setzte eine intensive Phase des Nachdenkens über die zukünftige Entwicklung der internationalen Handelspolitik ein. Dabei spielte in den Überlegungen der mächtigen Industrienationen durchaus die Frage eine Rolle, welches Gewicht die WTO in ihrer künftigen strategischen Orientierung haben sollte. Für einen möglichen Strategiewechsel hin zu bilateralen Verhandlungen sprachen unter anderem die Äußerungen führender Vertreter der USA und der EU im Umfeld von Cancún sowie die seitdem erkennbare neue Dynamik in handelspolitischen Prozessen außerhalb der WTO.

Dies wirft für Nichtregierungsorganisationen, die sich in ihrer Mehrheit bislang größtenteils mit der WTO und den Auswirkungen von WTO-Vereinbarungen auf Umwelt und Entwicklung beschäftigt haben, wichtige Fragen auf. Zunächst muss es darum gehen, bilaterale Abkommen und ihr Verhältnis zur WTO-Agenda genauer zu analysieren. Sind bilaterale Abkommen für Entwicklungsländer die bessere Alternative zur WTO? Oder ist der multilaterale Rahmen vorzuziehen, wo Koalitionen des Südens das Machtgefälle zwischen Reich und Arm wenn nicht aufheben, so doch mildern können? Und inwieweit sind die bilaterale und die multilaterale Ebene Konkurrenz oder Komplement? Diese Debatten für die handelspolitische Fachdiskussion unter Nichtregierungsorganisation zu befördern, ist der Zweck dieser Broschüre.

Sie ist Ergebnis eines gemeinsamen Arbeitsprozesses von Evangelischem Entwicklungsdienst (EED) und Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), der zentrale Entwicklungen der Handelspolitik auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene miteinander in Beziehung zu setzen versucht. Der vorliegende Text stellt die handelspolitische Mehrebenenstrategie der Europäischen Union in den Mittelpunkt und ist eine von insgesamt drei Untersuchungen. In weiteren Texten wird der Frage nachgegangen, wie sich das Spannungsfeld von Multilateralismus und Bilateralismus aus Sicht zweier Entwicklungsländer, Brasilien und Ghana, darstellt.

Dabei lautet die gemeinsame Fragestellung: Welche entwicklungspolitisch relevanten Verhandlungs-

prozesse und -ergebnisse lassen sich auf bilateraler und regionaler Ebene identifizieren – also außerhalb der WTO oder im Wechselspiel mit multilateralen WTO-Prozessen?

Die vorliegende Studie geht dieser Frage am Beispiel von bilateralen und regionalen Abkommen der EU nach. Sie versucht herauszufiltern, an welchen Punkten bilaterale und regionale Verträge über die WTO-Agenda hinausgehen. Eine zentrale Fragestellung in diesem Zusammenhang ist, ob und inwieweit die EU versucht, in bilateralen Prozessen die Interessen voranzubringen, die auf multilateraler Ebene an Koalitionen von Entwicklungsländern scheitern.

Dieser Fragestellung wird anhand zentraler Themen der aktuellen Welthandelsdebatte nachgegangen: Dienstleistungen, die sogenannten Singapur-Themen, Landwirtschaft, Rechte an geistigem Eigentum und Streitschlichtung. Grundlage dafür sind die wichtigsten bestehenden Abkommen beziehungsweise Verhandlungsprozesse der EU mit Ländern des Südens. Dazu gehören insbesondere die regionalen Verhandlungen mit den AKP-Staaten und dem Mercosur, aber auch bilaterale Abkommen mit Chile und Mexiko.

In einem ersten Schritt werden die handelspolitischen Interessen der EU und die Dynamik der EU-internen Entscheidungsstrukturen beleuchtet. Im Hinblick auf die (In-)Transparenz von Entscheidungsprozessen spielen der Einfluss von Lobbyisten und die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle und gesellschaftlicher Beteiligung eine besondere Rolle.

Die vorliegende Analyse und Diskussion wird von einem entwicklungspolitischen Interesse geleitet. Aus der Perspektive anderer Interessenslagen mögen andere Ergebnisse denkbar sein. Allerdings sehen der EED und WEED sich der Perspektive eines gerechten Welthandels verpflichtet, eines Welthandels, der dem Umweltschutz, der Armutsbekämpfung und der Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte dient.

Durchsetzung von EU-Interessen im Wechselspiel zwischen multilateralen und bilateralen/regionalen Prozessen

2. Die EU als handelspolitische Macht

*“Europäische Handelspolitik ist wie ein Öltanker: Sie ist schwer beladen, solide gebaut und nicht sonderlich flexibel. Ihre Richtung ist nicht leicht zu ändern, dafür aber äußerst konstant und vorhersehbar, so dass kein Risiko besteht, dass sich Positionen, welche von der amtierenden Kommission eingenommen werden, plötzlich ändern.
Die Faktoren, welche die europäische Handelspolitik bestimmen, sind relativ konstant. Hier und da mag es Abweichungen geben, aber die geopolitischen Linien ändern sich nicht.”*

Pascal Lamy in der Jakarta Post, 9. September 2004

2.1 Handelsmacht Europäische Union

Die EU ist neben den USA der führende Wirtschaftsraum der Welt¹. Auf die EU der 15 Mitgliedsstaaten entfällt etwa ein Viertel des internationalen Waren-austauschs. Nur der Anteil der USA ist höher. Beim Export steht die EU sogar vor den USA (21%) und auch weit vor den aufstrebenden asiatischen Tigerstaaten (Südkorea, Hongkong, Malaysia, Taiwan, Singapur und Thailand), Japan und China. Exportweltmeister ist die EU sowohl bei Waren (973 Mrd. Euro im Jahr 2001) als auch im Bereich Dienstleistungen. In letzterem hat sie mit einem Volumen von 291 Mrd. Euro fast einen Anteil von einem Viertel am Weltgesamtexport. Auch bei den ausländischen Direktinvestitionen

steht die EU weltweit an erster Stelle (362 Mrd. Euro im Jahr 2000). Sowohl der Außenhandel als auch ausländische Direktinvestitionen haben in der EU einen bedeutenden Anteil am Bruttoinlandsprodukt. Die EU gilt als ein relativ offener Wirtschaftsraum, da - bezogen auf das Jahr 2000 - ca. 14% des Bruttoinlandsprodukts aus dem Welthandel stammten (im Vergleich dazu: USA 12% und Japan 11%). Durch den Ausbau ihrer Handelsbeziehungen zum aufstrebenden Wirtschaftsriesen China, zu den Ländern des ehemaligen Ostblocks sowie den Mercosur-Staaten versuchte die EU in den letzten Jahren, ihre wirtschaftliche Stellung weiter auszubauen.

2.1.1 Handelspartner der Europäischen Union

Die EU ist für viele Entwicklungsländer der bedeutendste Handelspartner

Wichtigster Handelspartner der EU sind mit weitem Abstand die USA. Bei den Importen folgen ihnen die Schweiz und Japan, bei den Exporten China, Japan und die Schweiz. China ist erst in den letzten Jahren als zentraler Handelspartner rasant aufgestiegen. Seit den späten neunziger Jahren gewinnen auch die mittel- und osteuropäischen Länder an Bedeutung. Der Anteil des EU-Handels mit Entwicklungsländern ist im Vergleich zum Binnenhandel und zum Handel mit großen Wirtschaftsmächten wie den USA und Japan gering. Unter den acht wichtigsten Handelspartnern der EU finden sich mit Ausnahme von China keine Entwicklungsländer. Die gesamte Gruppe der AKP-Staaten, der 77 Länder Afrikas, des Pazifiks und der Karibik, mit denen die EU durch besondere Handelsbeziehungen verbunden ist, haben lediglich einen

Anteil von 4,4% am EU-Außenhandel (Europäische Kommission 2002b).

Aus Perspektive zahlreicher Entwicklungsländer ist die EU als Handelspartner hingegen ungleich bedeutender. Dies gilt insbesondere für die AKP-Staaten und den Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay). Im Jahr 2002 wurden 30% des gesamten AKP-Handels mit der EU abgewickelt. Die USA kommen im Vergleich hierzu nur auf 21%. Dennoch fielen die EU-Importe aus den AKP-Ländern zwischen 2002 und 2003 um 17%. Von diesem Rückgang waren insbesondere die LDCs, die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder, betroffen. Mit Lateinamerika hat die EU im letzten Jahrzehnt ihre Wirtschafts- und Handelsbeziehungen kontinuierlich ausgebaut, zwischen 1990 und 2002 hat sich das Handelsvolumen in etwa verdoppelt. Mittlerweile ist die EU der wichtigste Handelspartner des Mercosur. Argentinien, Brasilien, Paraguay

und Uruguay importieren 33% ihrer Einfuhren aus der EU, 39% aller Exporte gelangen nach Europa. Die EU importiert damit fünfmal so viel aus dem

Mercosur wie die USA. Auch bei den ausländischen Direktinvestitionen ist die EU der wichtigste Partner des Mercosur.

2.1.2 Der Handelsraum Europäische Union – ein Abriss

Handelsbilanz: mehr Export als Import

Die Handelsbilanz der EU schwankte in den letzten zehn Jahren. Seit 2002 gibt es einen Handelsbilanzüberschuss, insbesondere in den Ländern der Euro-Zone. Das bedeutet, dass die EU vom Kapitalzufluss aus dem Export profitieren kann. Dazu trägt vor allem der Exportweltmeister Deutschland bei. Im Vergleich: Die USA, der wichtigste Handelspartner der Union, hat seit den späten 1970er Jahren kontinuierlich wachsende und mittlerweile gigantische Handelsbilanzdefizite zu verzeichnen, die vor allem durch europäische und japanische Kapitalzuflüsse finanziert werden. Auch die Handelsbilanz der Entwicklungsländer ist negativ. In den letzten vier Jahrzehnten war sie nur während der Ölkrisen (1974 und 1979) positiv, sank in den 1980er und 1990er Jahren aber wieder kontinuierlich.

Verhältnis Binnenhandel und Außenhandel

Der Binnenhandel beziehungsweise Intrahandel, also der Handel zwischen den EU-Mitgliedsländern, ist für die EU von großer Bedeutung. Der Anteil des Intrahandels im Vergleich zum Extrahandel betrug im Jahr 2002 für den Export 161%, damit ist der Anteil des Intrahandels am gesamten Handel 1,6 mal so groß wie der des Extrahandels. Für den Import liegt dieser Anteil bei 151%. Durch die EU-Osterweiterung wird sich dieser Trend weiter verstärken, da die ost- und mitteleuropäischen Länder wichtige Handelspartner der EU-15 sind. Basierend auf den Daten von 2002 wird der Export innerhalb der EU-Länder doppelt so hoch sein wie der Export in Länder außerhalb des EU-25-Gebiets. Die EU ist demnach ein hochgradig regional integrierter Raum. Im Vergleich dazu wickeln sowohl die afrikanischen als

auch die südamerikanischen Staaten ihren Handel nur zu einem sehr geringen Teil innerhalb ihrer Region ab. Selbst in der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA (North American Free Trade Agreement) ist der Anteil des Binnenhandels geringer als der des Außenhandels der Region.

Transnationale Konzerne

Der internationale Handel spiegelt den Güter- und Dienstleistungsverkehr zwischen den einzelnen Ländern wider. Dabei kommt den Warenexporten multinationaler Unternehmen wachsende Bedeutung zu. Der Anteil ausländischer Töchter von transnationalen Konzernen (TNKs) am Weltexport hat 1999 45% erreicht (Le Monde Diplomatique 2003). Die Adressaten dieser Exporte sind oft wiederum Töchter anderer Konzerne. Ein wachsender Anteil der Handelsströme fließt zwischen verschiedenen Unternehmen derselben multinationalen Konzerne. Die Struktur des internationalen Handels wird somit maßgeblich durch die interne Arbeitsteilung weltweit operierender Unternehmen bestimmt.

Von den hundert größten multi- oder transnationalen Konzernen der Finanzbranche haben fast 90% ihren Sitz in der EU, Japan oder den USA. Auch hier ist die EU führend: Mehr als die Hälfte der hundert größten Konzerne der Welt haben ihren Sitz in der EU. Dagegen kommt nur gut ein Viertel aus den USA. Gerade einmal vier Konzerne kommen aus Entwicklungs- beziehungsweise Schwellenländern, und zwar aus Hongkong, Mexiko, Singapur und Südkorea (UNCTAD 2004b).

Ein wachsender Anteil weltweiter Handelsströme fließt zwischen verschiedenen Tochterunternehmen derselben multinationalen Konzerne.

EU-Wirtschaftsstruktur

Binnenwirtschaft

Der Dienstleistungssektor ist der boomende Bereich der Weltwirtschaft. Davon profitieren vor allem die Industrieländer, in denen der tertiäre Sektor den größten Teil ihrer Bruttowertschöpfung ausmacht: Bezogen auf das Jahr 2002 liegt in der EU-15 der Anteil der Dienstleistungen bei 71%, das produzierende Gewerbe nimmt 27% ein und die Landwirtschaft lediglich 2%. Die EU-Osterweiterung verschiebt diese Verteilung etwas zugunsten des Agrarsektors und zu Lasten des Dienstleistungssektors. Dies gilt vor allem für die Beschäftigungszahlen in diesem Bereich. Während im Durchschnitt der EU-15 nur 3,4% aller Erwerbstätigen im Landwirtschaftssektor tätig sind, liegt dieser Anteil in den neuen Ländern bei 10,8%. In Entwicklungsländern tragen Dienstleistungen durchschnittlich nur ca. 45-50% zum Bruttoinlandsprodukt bei, eine Ausnahme bildet Lateinamerika mit etwas über 60%. Dagegen liegt der Anteil des Agrarsektors am Bruttoinlandsprodukt mit durchschnittlich 11% wesentlich höher als in der EU. In einigen Ländern wie Äthiopien, Burundi und Sierra Leone liegt er bei mehr als 50%. Im Durchschnitt sind 56% der erwerbsfähigen Bevölkerung in Entwicklungsländern in der Landwirtschaft tätig (FAO 2001: 8), in Burkina Faso, Ruanda und Burundi sogar über 90% (European Research Office 2001).

Handel mit Dienstleistungen

Der weltweite Gesamtexport von Dienstleistungen vervierfachte sich zwischen den Jahren 1980 und 2002 von etwa 400 auf 1.600 Mrd. US-Dollar. Dem Dienstleistungshandel wird darüber hinaus ein großes Wachstumspotential zugeschrieben, da sein Anteil an allen Weltexporten im Vergleich zum Export von Gütern noch immer lediglich bei einem Fünftel liegt (WTO 2004).

Daraus können vor allem die großen Dienstleistungskonzerne aus der EU Nutzen ziehen. Die EU ist weltweit führend beim Export von Dienstleistungen: Finanzdienstleistungen, Medien, Transport und Telekommunikation gehören zu den wichtigsten Wachstumsbranchen. Durch zahlreiche Privatisierungsprozesse weltweit gewinnen die Versorgungsdienstleistungen Wasser und Energie zunehmend an Bedeutung. Auch in diesem Bereich ist die EU Marktführer: Die weltweit größten Versorgungskonzerne – E.ON, Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke (RWE), Electricité de France (EdF) und Suez - haben ihren Sitz in Deutschland und Frankreich (UNCTAD 2004b). Während die westeuropäischen Länder im Jahr 2002 für fast die Hälfte des gesamten Exports im Bereich Dienstleistungen aufkommen, liegt der Anteil am weltweiten Handel mit Dienstleistungen sämtlicher Entwicklungsländer, also einschließlich Chinas, bei lediglich 23%. Sub-Sahara-Afrika kommt gerade einmal auf ein Prozent.

Handel mit Agrargütern

Mit einem Anteil von 6% landwirtschaftlicher Produkte am gesamten Außenhandel liegt die EU im weltweiten Durchschnitt. Sie ist der zweitgrößte Exporteur von Agrarprodukten weltweit. Ihre wichtigsten Ausführprodukte sind Getreide, insbesondere Weizen, Viehfutter, Fleisch, Zucker, sowie Milch und Milchprodukte. Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zu zahlreichen Entwicklungsländern. In Thailand, China, Malaysia, Chile und Kolumbien etwa entfällt ein Anteil von bis zu 50% ihres gesamten Außenhandels auf den Agrarsektor. Die EU ist der weltgrößte Importeur für Agrarprodukte aus Entwicklungsländern und LDCs, der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder. Sie importiert mehr als die USA, Japan, Kanada, Australien und Neuseeland zusammen. 85% der afrikanischen und 45% der latein-

amerikanischen Agrarexporte importiert die EU. Damit exportiert Afrika zehnmal mehr Agrargüter in die EU als in die USA.

Ausländische Direktinvestitionen

Das Volumen ausländischer Direktinvestitionen wächst wesentlich schneller als der internationale Handel. Das erklärt sich zum einen aus einer zunehmenden Oligopolbildung durch Fusionen und Übernahmen und zum anderen durch einen weltweiten Rationalisierungsprozess, in dem transnationale Konzerne in wachsendem Maße auch Niedriglohnländer in die internationale Arbeitsteilung einbeziehen. Westeuropa, also die EU-15, Norwegen und die Schweiz, kommt für 62% aller ausländischen Direktinvestitionen auf, wenn man Empfänger- und Geberländer zusammenfasst. Der Teil der globalen Direktinvestitionen, der in Entwicklungsländer fließt, konzentriert sich auf bestimmte Regionen: 6% der Weltanteile gehen nach China, 7,5% nach Südostasien, 10% nach Lateinamerika und in die Karibik. Zentralasien und Afrika spielen praktisch keine Rolle (UNCTAD 2004b).

Patente und Urheberrecht

Nur Länder, die auch über geistiges Eigentum verfügen, können von dessen Schutz profitieren. Von den zwischen 1977 und 1996 in den USA erteilten Patenten gingen 95% an Schutzrechtsinhaber aus zehn Industriestaaten, weniger als 2% fielen auf Entwicklungsländer. Etwa 90% der Patente, die in den Ländern des Südens erteilt werden, gehören Firmen, die in den Industriestaaten ihren Hauptsitz haben. Weltweit gehören 97% aller Patente den Industrieländern (Frein 2002).



2.1.3 Zentrale handelspolitische Interessen der EU

Die Hauptinteressen der EU in den WTO-Verhandlungen liegen in den Bereichen Marktzugang für Dienstleistungen und Industriegüter sowie (bis Juli 2004) bei den Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen, administrative Handelserleichterungen). Insbesondere im Bereich Dienstleistungen betont die EU immer wieder, welch ungenutztes Potential durch den weiteren Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen im Rahmen des GATS-Abkommen noch erschlossen werden könne: „Dienstleistungen spielen eine zunehmend zentralere Rolle in der Weltwirtschaft, und in der EU machen sie die dynamischste Wirtschaftstätigkeit aus, die für mindestens 60% der Produktion und Beschäftigung aufkommt. Obwohl Dienstleistungen momentan für mehr als 60% der Produktion und Beschäftigung aufkommen, machen sie nicht mehr als 20% des gesamten Welthandels aus. Verschiedene Marktzugangsbeschränkungen behindern noch immer den Handel mit Dienstleistungen und fungieren als eine Bremse von Wirtschaftswachstum“ (Europäische Kommission 2004b: 8). Deswegen, so heißt es wei-

ter, könne die EU von Handelserleichterungen gerade in diesem Sektor stark profitieren. Der Dienstleistungssektor sei eine der „Schlüsselprioritäten in der Doha-Entwicklungsagenda“, in diesem Bereich müsse die EU eine „kontinuierliche Führungsrolle“ bewahren.

Die außenwirtschaftlichen Interessen der EU im Rahmen von Handelsabkommen gehen jedoch über den gängigen Bereich der Handelspolitik hinaus. Dies zeigt das EU-Engagement im Bereich des geplanten Investitionsabkommens, einem der vier Singapur-Themen. Auf der Ministerkonferenz in Cancún im September 2003 war die EU neben Japan und Südkorea Hauptbefürworterin der Aufnahme von Verhandlungen in allen vier Singapur-Themen, insbesondere im Bereich Investitionen. Nachdem die Konferenz auch am Widerstand zahlreicher Entwicklungsländer dagegen scheiterte, setzt die EU im Rahmen der Doha-Runde seit der Verabschiedung des Juli-Pakets vom Sommer 2004 nun nur noch auf den Bereich administrativer Handelserleichterungen. Dennoch bleibt ihr Interesse an Investitionsvereinbarungen auf multilateraler Ebene in der



WTO - eben außerhalb der Doha-Runde - und auf bilateraler Ebene bestehen.

Im Bereich Landwirtschaft hat die EU offensive wie auch defensive Interessen. Zwar geht es ihr auch hier um Marktzugang, das heißt vor allem um den Abbau von Zöllen und Einfuhrbeschränkungen in Entwicklungsländern. Allerdings verfolgt die EU auch das defensive Interesse, die eigene Agrarpolitik möglichst unangetastet zu lassen. So sorgt eine starke Lobby dafür, dass die hohen Agrarsubventionen der Union möglichst unangetastet bleiben. Die EU ist innerhalb der OECD-Länder noch immer

für etwa 90% aller Exportsubventionen im Agrarsektor verantwortlich (WTO 2002). Ihre Produktionsbeihilfen belaufen sich insgesamt auf etwa 51 Mrd. Dollar pro Jahr (Heinrich-Böll-Stiftung 2004). Während die Exportsubventionen im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik kontinuierlich abgebaut werden, und die EU auch im Rahmen der WTO-Agrarverhandlungen ein Auslaufen dieser Subventionen in Aussicht stellte, spielen interne Subventionen noch immer eine große Rolle in der europäischen Agrarpolitik.

2.2 Akteure und Institutionen der europäischen Handelspolitik

Europäische Handelspolitik geht schon seit langem weit über Zollpolitik hinaus. Mit Regelungen im Bereich öffentlicher Dienstleistungen oder Investitionsschutz greift sie tief in nationale Regelungskompetenzen ein. Gleichzeitig zeichnet sich die europäische Handelspolitik durch ein Defizit an Transparenz und Demokratie aus. Die neue EU-Verfassung verstärkt diese Tendenz; sie überträgt weitere Regelungskompetenzen von der nationalen auf die EU-Ebene.

Die „Gemeinsame Handelspolitik“

Die Handelspolitik in der EU wurde bereits mit dem Vertrag von Rom im Jahr 1957 „vergemeinschaftet“. Seither führt die EU-Kommission handelspolitische Verhandlungen im Auftrag der Mitgliedsstaaten. Diese erteilen dem zuständigen Kommissar ein entsprechendes 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 Ausschussmitglieder tagen hinter verschlossenen Türen: Es ist nicht bekannt, auf welche Weise die Besetzung des Ausschusses stattfand, Protokolle und andere Dokumente werden nicht veröffentlicht. Die

anschließende Abstimmung im Ministerrat über die Vorschläge aus dem 133er-Ausschuss ist meist nur noch eine formale Angelegenheit (WWF 2003).

Stetiger Demokratieabbau in der EU-Handelspolitik: Der Weg von Rom nach Nizza

Die Mandatierung der Kommission durch die Mitgliedsstaaten in den römischen Verträgen 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.

Dies warf die Frage der Zuständigkeit für die neuen Politikbereiche auf. Nach hartem Kompetenzgerangel zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedsstaaten klärte erst eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zum Abschluss der Uruguay-Runde, dass auch diese neuen Bereiche der Handelspolitik grundsätzlich in die gemischte Zuständigkeit fallen. Damit war Einstimmigkeit im Ministerrat sowie eine nationale Ratifizierung notwendig, der Einfluss der EU-Kommission wurde zunächst beschränkt. Die Ergebnisse der Uruguay-Runde, die die Gründung der WTO samt ihrer Verträge GATS und TRIPs beinhalteten, mussten so auch von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden.

Der EG-Vertrag von Nizza (2003) weitete die Kommissionskompetenzen wieder aus, just auf Dienstleistungen und geistiges Eigentum (Art.133: 5). Allerdings verblieben die Entscheidungskompetenzen über Abkommen im Bereich des Handels mit

Kaum Platz für Transparenz und Demokratie: Die EU-Kommission führt die Verhandlungen und die Mitgliedstaaten beraten im sogenannten 133er-Ausschuss

kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen in der gemischten Zuständigkeit, das heißt, sie unterliegen

auch weiterhin der Zustimmungspflicht der nationalen Parlamente (Art.133:6). Das betrifft beispielsweise auch die gegenwärtigen WTO-Verhandlungen über das Dienstleistungsabkommen GATS.

Handelspolitik in der neuen EU-Verfassung

Am 29. Oktober 2004 wurde die EU-Verfassung von den europäischen Staats- und Regierungschefs in Rom unterzeichnet. Die Wirtschaftslobbyverbände hatten wiederholt einen Ausbau der Kompetenzen der EU-Kommission gefordert. Für den Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik enthielt beispielsweise ein im Jahr 2003 vorgelegter Entwurfstext nicht nur die Abschaffung der Einstimmigkeit im Ministerrat, sondern auch die Abschaffung der nationalen Ratifizierung.

In der nun verabschiedeten EU-Verfassung werden der EU-Kommission tatsächlich zusätzliche Regelungskompetenzen in der Gemeinsamen Handelspolitik übertragen. Der weitreichendste Einschnitt ist die Abschaffung der Zustimmung durch die nationalen Parlamente. Die Einstimmigkeit im Ministerrat dagegen wurde – anders als in ersten Entwürfen zunächst vorgesehen – nach heftigem Ringen nicht vollständig abgeschafft. Doch auch hier gelten Ausnahmeregelungen, die ein Veto durch die EU-Minister zu keinem großen Hindernis für den Kurs der Kommission werden lassen.

Einstimmigkeit ist erforderlich für Liberalisierungsabkommen zu ausländischen Direktinvestitionen, zu Handelsaspekten von Rechten an geistigem Eigentum sowie zum Handel mit Dienstleistungen. Zuvor galt das Einstimmigkeitsprinzip nur bei Dienstleistungsabkommen, die den Grenzüberschritt von Personen beinhalten. Allerdings bleibt eine Hintertür offen: Die Einstimmigkeit gilt nur dann, wenn sie auch für eine entsprechende EU-interne Gesetzgebung nötig wäre.

Liberalisierungsabkommen zu Dienstleistungen in den Bereichen Soziales, Bildung und Gesundheit sollen nach dem Einstimmigkeitsprinzip verhandelt und angenommen werden, wenn sie die nationale Bereitstellung solcher Dienstleistungen ernstlich bedrohen. Diese Formulierung ist offen für Interpretationen. Im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen gilt die Einstimmigkeit nur dann, wenn Auswirkungen auf die sprachliche und kulturelle Vielfalt befürchtet werden. Damit hat sich Frankreich seinen „kulturellen Vorbehalt“ weitgehend erhalten.

Bei aller Kritik enthält die EU-Verfassung auch einen positiven Ansatz: Um den massiven Demokratieabbau in den Mitgliedsländern wenigstens ansatzweise auszubalancieren, wird das Europäische Parlament, das bislang keine diesbezüglichen Kompetenzen hat, ein Zustimmungsrecht in der Handelspolitik erhalten.

Mit der neuen EU-Verfassung bleibt das Demokratie-Defizit dennoch bestehen, mit Blick auf die nationale Ebene wird es gar noch verschärft. Zwar sieht die neue Verfassung vor, die Rolle des Europäischen

Parlaments aufzuwerten. Gleichzeitig jedoch wurde die formelle Einflussnahme nationaler Parlamente praktisch auf Null reduziert. Wirtschafts- und sozialpolitisch hochbrisante Abkommen zur Liberalisierung von sozialen Grunddiensten und ausländischen Direktinvestitionen drohen in Zukunft ohne tatsächliche Beteiligung der nationalen Öffentlichkeit in Brüssel durchgewunken zu werden. Die Verfassung treibt damit die Tendenz zur Entdemokratisierung und Zentralisierung in der EU-Handelspolitik weiter voran (Krajewski 2003).



Die EU-Kommission und die Lobbyarbeit der Konzerne

EU-Handelspolitik wird maßgeblich von großen Konzernen und ihren Lobbyorganisationen geprägt

Neben der institutionellen Ebene wird Handelspolitik in der Europäischen Union maßgeblich durch weitere Akteure geprägt. Die Brüsseler Szene zählt weit über 1.000 Lobbygruppen sowie hunderte PR-Agenturen und Anwaltskanzleien, die den europäischen Konzernen zu Diensten stehen. Daneben gibt es dutzende konzernfinanzierte Think Tanks sowie mehrere hundert EU-Außenstellen einzelner Konzerne (CEO 2004). Von den geschätzten über 15.000 professionellen Lobbyisten, die sich in Brüssel niedergelassen haben, vertreten laut einem Bericht des Europäischen Parlaments etwa 70% die Interessen der Wirtschaft (Europäisches Parlament 2003). Nur etwa 20% der Brüsseler Lobbyisten arbeiten für Umweltverbände, Gewerkschaften oder ähnliche Gruppen. Etwa 10% sind im Interesse einer bestimmten Region, einer Stadt oder einer internationalen Organisation tätig. Große PR-Firmen wie Hill & Knowlton oder Burson-Marsteller beschäftigen über 1.000 Angestellte und sind zahlenmäßig damit den Beschäftigten sämtlicher Umweltorganisationen zusammen genommen weit überlegen. Mit diesen Dimensionen konkurriert Brüssel weltweit nur noch mit Washington D.C. um den Titel der Hauptstadt des Lobbyings.

Der Saurier und intellektuelle Vordenker unter den europäischen Lobbyverbänden ist der European Roundtable of Industrialists (ERT). Mitglied sind die 45 einflussreichsten Konzerne Europas. Nachdem der ERT zunächst sein strategisches Interesse auf die Stärkung des europäischen Binnenmarktes legte, ist er seit den frühen neunziger Jahren und damit noch während der Uruguay-Runde verstärkt auf den Weltmarkt ausgerichtet (Apeldoorn 2000). Als strategischer Vordenker hält sich der ERT jedoch mit öffentlichen Erklärungen zurück und mischt sich auch nicht direkt in aktuelle Tagespolitik ein. Diese Aufgabe übernimmt vor allem der europäische Dachverband der Arbeitgeberverbände UNICE (Union des Industries de la Communauté Européenne), der sich selbst als „Stimme der Wirtschaft in Europa“ bezeichnet. Mit detaillierten Positionspapieren, zahlreichen Pressemitteilungen und Vorlagen für Verhandlungsdokumente versucht UNICE direkt zur Positionsbestimmung der EU-Kommission bei-

zutragen. Für den Bereich Dienstleistungen initiierte der ehemalige europäische Handelskommissar Leon Brittan zu Beginn der Neuverhandlungen des GATS einen eigenen Lobbyverband, das European Services Forum (ESF). Die europäische Agrarindustrie findet ihre Interessen bei COPA-COGECA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne & Comité Général de la Coopération Agricole de l'Union Européenne) vertreten.

Der Brüsseler Wirtschaftslobby fällt es nicht schwer, der EU-Kommission ihre Positionen näherzubringen (vgl. Balanyá et al. 2003). Denn diese legt bereits von sich aus großen Wert darauf, Wirtschaftsinteressen frühzeitig in Verhandlungen und Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen. Auf zahlreichen Veranstaltungen bietet die Kommission gemeinsame Absprachen an, nimmt Lobbyisten in ihre Delegationen auf, schreibt einzelne Lobbyverbände oder Konzernvertreter direkt an, bittet um Stellungnahmen und gibt Tipps, wie mit möglichen Widerständen gegen die Konzernagenda umzugehen sei.

Auf dem Seminar „Cancún: Multinationals In The Firing Line Again?“ im April 2003, das europäische Wirtschaftsvertreter im Umgang mit Kritikern schulen sollte, sprach Robert Madelin, verantwortlich für nachhaltige Entwicklung in der Generaldirektion Handel. Das Seminar bot Rat beim Umgang mit Fragen wie „Was werden die Protestler tun und sagen?“ und „Was sollten Sie tun und antworten?“². Die offizielle EU-Delegation für die 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún war mit vielen Vertretern des Agrobusiness, einschließlich zwei Vertretern der COPA, von UNICE und dem ESF besetzt. „Business“-Lobbyisten waren auch in einzelnen Länder-Delegationen vertreten und standen ständig in engem Kontakt zu Regierungsvertretern. Das enge Verhältnis zwischen Konzernlobbyisten und Regierungsvertretern belegt ein Vorkommnis während einer EU-Briefing-Session in Cancún: Ein Vertreter eines europäischen Konzernlobbyverbandes fragte dort, welche Aktionen in Angriff genommen würden, um die G-20, ein Bündnis von Entwicklungsländern, zu spalten und was die „Business-Community“ tun könne, um dabei zu helfen (Action Aid 2004: 22). Schließlich profitiert die Wirtschaft von engen personellen Kontakten zur EU-Kommission. Das Beispiel des früheren EU-Handelskommissars Leon Brittan verdeutlicht diese Politik der „Revolving Doors“: Der Brite wechselte nach seiner Amtszeit als EU-Handelskommissar gleich zu zwei Lobbyverbänden. Bei der Rechtsberatungsfirma Herbert Smith berät Brittan seine Kunden zu genau

denselben Themen wie zu seiner Amtszeit als EU-Handelskommissar. Zudem ist er Vorsitzender der High-Level LOTIS Group of International Financial

Services London (IFSL). Das IFSL war maßgeblich an der Vorbereitung der neuen GATS-Verhandlungsrunde in den späten neunziger Jahren beteiligt.

Auf gute Zusammenarbeit – wie die Kommission mit der Wirtschaftslobby kooperiert

European Services Forum und Wasserdienstleistungen: Wie hätten Sie's denn gern?

„Das GATS ist nicht einfach etwas, was zwischen den Regierungen existiert. Es ist vor allem ein Instrument zum Wohle der Unternehmen.“

Europäische Kommission 1998

Im Jahr 1999, also ein Jahr vor Beginn der neuen GATS-Verhandlungsrunde, wurde im Auftrag des damaligen EU-Handelskommissar Sir Leon Brittan das European Services Forum (ESF) gegründet. Das ESF ist ein Zusammenschluss verschiedener transnationaler Dienstleistungskonzerne, die ihren Sitz in Europa haben. Ziel des Forums sollte es sein, die EU in Fragen der Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes zu beraten und den Interessen der europäischen Dienstleistungskonzerne Nachdruck zu verleihen. Unter den Mitgliedern des ESF sind einige der größten Wasserkonzerne, darunter Suez und Veolia. Das ESF hat eine zentrale Funktion in der Koordination der Aktivitäten der europäischen Dienstleistungsindustrie und der EU-Kommission. Seit seiner Gründung erstellte das Forum zahlreiche Positionspapiere, in denen die Interessen der europäischen Dienstleistungsindustrie öffentlich vertreten werden. Darüber hinaus treffen sich die Mitglieder des ESF regelmäßig mit den Handelsbeauftragten der EU, um sich in gegenseitigen „Briefings“ über den aktuellen Stand der Verhandlungen beziehungsweise ihrer Expansionsinteressen auf dem Laufenden zu halten. Ein solch privilegierter Zugang zu Informationen wird Nichtregierungsorganisationen wie Gewerkschaften, umwelt- und entwicklungspolitischen Verbänden sowie Menschenrechtsgruppen verwehrt.

Zusätzlich steht die EU-Kommission auch ohne den Umweg über das ESF in direktem Kontakt zu den europäischen Wasserkonzernen. Dies belegt ein öffentlich gewordener E-mail-Wechsel zwischen der EU-Kommission und den Wasserkonzernen Thames Water, Veolia (damals Vivendi), Suez und dem deutschen Wasserkonzern Aqua Mundo. In einer E-mail der EU-Kommission fordert die EU-Kommission die Konzerne direkt auf, sich an der Formulierung der GATS-Verhandlungspapiere zu beteiligen: „Eines der Hauptziele der EU in der neuen Verhandlungsrunde ist es, wirklichen und bedeutsamen Marktzugang für Europäische Dienstleistungsunternehmen für ihre Exporte in Umweltdienstleistungen zu erreichen. Deswegen würden wir Ihre Eingaben sehr schätzen, um in unseren Anstrengungen in den Verhandlungen den Fokus in ausreichendem Maße auf das Feld der Umweltdienstleistungen zu richten“³. In einer anderen Email werden hinderliche staatliche Regulierungsmaßnahmen im Wassersektor detailliert abgefragt, wie zum Beispiel Beschränkungen bei der Rückführung der Profite in das Heimatland des Konzerns, technische Standards, öffentliche Auftragsvergabe, Begrenzung der Höhe ausländischen Besitzes oder die Auflage, Joint Ventures mit lokalen Unternehmen einzugehen. Die Konzerne werden gebeten, der EU-Kommission mitzuteilen, welche dieser Maßnahmen in welchen Ländern „relevante Hemmnisse für den Marktzugang“ sein könnten. In einer weiteren Mail bekundet die EU-Kommission Interesse an dem Bereich Zugang zu und sogar Besitz an Wasserressourcen. Thames Water wird aufgefordert, mitzuteilen, wie diese Fragen in ihren internationalen Verträgen geregelt sind.⁴

Lobby in Cancún: Durchhalteparolen bis kurz vor Schluss

Auffällig ist, dass die Agenda der europäischen Wirtschaftslobby sich zum Teil sehr viel aggressiver zeigt als die der US-amerikanischen Lobbyverbände. Dies wird am Beispiel der Singapur-Themen deutlich. Die Mehrzahl der US-Lobbygruppen bestand – vor allem aus taktischen Gründen – nicht auf der Aufnahme von Verhandlungen der vier Singapur-Themen in Cancún. Sie setzten stärker auf bilaterale Investitionsverhandlungen. Die europäischen Lobbygruppen bestanden jedoch bis zum Schluss auf allen vier Singapur-Themen. Selbst als sich abzeichnete, dass die Ministerkonferenz in Cancún vor dem Scheitern stand, erinnerte EU-Handelskommissar Lamy die Mitgliedsstaaten noch an ihre Verpflichtungen gegenüber der Business-Agenda. Als die britische Handelsministerin Patricia Hewitt am Vorabend des Scheiterns Lamy vorschlug, nicht länger auf das geplante Investitionsabkommen zu drängen, wurde sie darauf hingewiesen, dass sowohl UNICE als auch die Confederation of British Industry die Aufnahme der Verhandlungen über ein Investitionsabkommen gefordert hätten. Deshalb müsse dies auch die EU-Position bleiben (Action Aid 2004: 22). Erst am Morgen des Scheiterns gab der EU-Handelskommissar nach.

Zwischen Einbindung und scharfer Kritik – Die Rolle der Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliche Akteure wie entwicklungspolitische Gruppen, Umweltverbände und Gewerkschaften kritisieren diese engen Verbindungen der EU-Kommission zu Wirtschaftslobbyverbänden deutlich. „Lobbyverbände haben viel zu häufig Erfolg darin, den Fortschritt der EU

Kritik der Zivilgesellschaft – und folgenlose Dialogrunden der EU-Kommission

bei sozialen Angelegenheiten, Umwelt- und Verbraucherschutz zu verzögern, zu schwächen und zu blockieren.“⁵ Sie fordern strengere Regeln bezüglich Transparenz und ethischem Anspruch der Kommissare. Auch die Verpflichtung von Lobbygruppen zu Berichterstattung und amtlicher Eintragung müsse stärker überwacht werden, um den Einfluss der Wirtschaft auf die Politik der EU genauer untersuchen zu können. Die EU-Kommission wird außerdem aufgefordert, sich klar von der engen Beziehung mit dem Trans-Atlantic Business Dialogue (TABD) oder den Privilegien, die dem European Services Forum (ESF) eingeräumt

wurden, zu distanzieren. Dass öffentliche Kritik durchaus Wirkung zeigt, bestätigt auch der frühere Handelskommissar Pascal Lamy in einem Rückblick auf seine Amtszeit: „Die Skepsis der Zivilgesellschaft über das WTO-System hat noch immer Auswirkungen auf die öffentliche Meinung, die Medien und politische Institutionen.“ (Europäische Kommission 2004a).

Die EU-Kommission reagiert auf die Kritik mit Dialogangeboten. „Harnessing Globalisation“, also wörtlich „Globalisierung anschirren“ oder im übertragenen Sinne „sich die Globalisierung zu Nutze machen“, nennt sich das Internetforum der Generaldirektion Handel, in dem die Vorteile der EU-Handelspolitik öffentlichkeitswirksam und mit angenehmer Rhetorik aufbereitet werden⁶. Eine wichtige Säule, um kritische NGOs in die WTO-Verhandlungen der EU-Kommission einzubinden, sind zudem die regelmäßig stattfindenden Dialogveranstaltungen mit der Zivilgesellschaft. Die dort erhältlichen Informationen gehen jedoch kaum über das hinaus, was in handelspolitischen Informationsdiensten oder auf der Webseite der WTO ohnehin frei verfügbar ist.

2.3 Der handelspolitische Kurs der Europäischen Union

Die Verhandlungsführung der EU bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancún dürfte erheblich zu deren Scheitern beigetragen haben. Bereits der kurz zuvor von EU und USA vorgelegte Agrarvorschlag hatte bei Entwicklungsländern die Befürchtung geweckt, sie könnten vor vollendete Tatsachen gestellt werden.⁷ In Cancún selbst zeigte die EU wenig Kompromissbereitschaft. Der Widerstand des Südens gegen die Singapur-Themen wurde im Vertrauen auf die eigene Verhandlungsmacht als „taktisches Manöver“ abgetan.⁸

Nach Cancún ließ die EU-Kommission verlauten, ausführliche Konsultationen über die Zukunft des Welthandelssystems seien nötig, um eine europäische Post-Cancún-Position zu entwickeln. Die EU begab sich in einen mehrwöchigen Prozess des Nachdenkens. In einem Strategiepapier legte sie am 26. November 2003 die zentralen Resultate dieses innereuropäischen Reflektionsprozesses zur „Neubelebung“ der Doha-Runde vor (Europäische Kommission 2003). Danach stehen die Dienstleistungs-Verhandlungen (im Rahmen des GATS) weiterhin „ganz oben auf der Verhandlungsagenda“ (Europäische Kommission 2003). Die EU drängt darauf, dass die WTO-Mitglieder, die noch keine Marktöffnungsangebote unterbreitet haben, dies schleunigst nachholen, und die anderen ihre Angebote substantiell verbessern. Ein Abschluss der Doha-Runde sei sonst „undenkbar“⁹. Auch Entwicklungsländer müssten sich „uneingeschränkt an diesen Bemühungen beteiligen“ (Europäische Kommission 2003: 11). Ähnlich beim Marktzugang für Industriegüter: Hier pocht die Union auf weitreichende Zollsenkungen in Nord und Süd. Einen Ansatz, der es Entwicklungsländern erlauben würde, einzelne Sektoren von Liberalisierungs-

verpflichtungen auszunehmen, will sie nicht akzeptieren.

Bei den Singapur-Themen sah sich die EU zu einer leichten Modifikation ihrer Position gezwungen. Zwar gäbe es auch weiterhin „keinen Grund, von dem grundsätzlich langfristigen Ziel Abstand zu nehmen“, sie in der WTO zu verankern. Allerdings zeigte sich die EU notgedrungen flexibel bezüglich der Art und Weise, wie die entsprechenden Abkommen zustande kommen sollten: Jeder einzelne der vier Bereiche könne für sich verhandelt werden, wenn nötig außerhalb der laufenden WTO-Runde. Und auch plurilaterale Abkommen, die nur von einem Teil der Mitglieder verhandelt und unterzeichnet werden, wären denkbar. Damit ignorierte die EU, dass die Entwicklungsländer plurilaterale Abkommen bereits 2001 in Doha abgelehnt hatten.

In den Agrarverhandlungen hat sich die EU schließlich in der Frage der Exportsubventionen bewegt. In Cancún hatte sie bereits angeboten, Exportsubventionen auf diejenigen Produkte abzuschaffen, die für Entwicklungsländer von Interesse sind. Diese hatten den EU-Vorschlag mit Verweis auf ihre hochkomplexen Agrarstrukturen als unzureichend abgelehnt. Im Mai 2004 stellte die Kommission dann erstmals alle Exportsubventionen zur Disposition¹⁰. Damit griff sie eine langjährige Forderung der Entwicklungsländer auf, allerdings ohne einen Zeitpunkt für die Abschaffung der Subventionen zu nennen. Zudem wird das Zugeständnis an akzeptable Resultate in anderen Verhandlungsbereichen gekoppelt.

**Nach Cancún:
EU-Kommission
verspricht
Konsultationen
und gründliches
Nachdenken – aber
tatsächlich bewegt
sie sich kaum**

Die Haltung der Wirtschaft

UNICE machte noch während der Reflektionsphase der EU-Kommission seine Vorstellungen über den Fortgang der Verhandlungen deutlich. Für den einflussreichen Verband der europäischen Industrie sind dabei die folgenden Punkte zentral:¹¹

- Stärkung der Konkurrenzfähigkeit europäischer Unternehmen durch besseren Marktzugang für Waren, Dienstleistungen und Investitionen. Bestmöglicher Schutz und aktive Verteidigung der Interessen europäischer Investoren im Ausland.
- Pragmatische und kohärente Mehrebenenstrategie zur Liberalisierung auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene. Zu multilateralen Verhandlungslösungen sieht UNICE aber keine zufrieden stellende Alternative.
- Regionale und bilaterale Abkommen verstärken multilaterale Lösungen. Die EU sollte sich UNICE zufolge auf Verhandlungen mit wirtschaftlich bedeutenden Ländern konzentrieren, die einen signifikanten Zugewinn im Marktzugang europäischer Unternehmen erwarten lassen.
- Schnellstmögliche Wiederaufnahme der WTO-Verhandlungen. Um ein befriedigendes Ergebnis zu erzielen, sollten sich die Verhandlungen insbesondere auf den Abbau von Zolllschranken und nicht-tarifären Handelshemmnissen, die weitere Dienstleistungsliberalisierung und den Beginn der Verhandlungen über handelsleichternde Maßnahmen konzentrieren.

Schnellstmögliche Einigung über ein Rahmenabkommen im Agrarbereich

Auch der Bundesverband der deutschen Industrie sprach sich nach Cancún für eine handelspolitische Mehrebenenstrategie aus, um den Interessen der deutschen Wirtschaft global zum Durchbruch zu verhelfen. Insbesondere hat der BDI betont, dass regionale und bilaterale Handelsabkommen der deutschen Wirtschaft zusätzliche Wettbewerbsvorteile verschaffen können und daher offensiver als in der Vergangenheit genutzt werden sollten. BDI-Präsident Michael Rogowski sah das so:

„[...] Die EU hat aus Cancún gelernt. [...] Während EU-Handelskommissar Lamy bislang auf die breite Palette von Verhandlungsthemen gesetzt hat, konzentriert man sich nun weitgehend auf die traditionellen Marktzugangsfragen. Das ist gut so, weil machbarer und auch im Interesse der deutschen Industrie. Der BDI trägt diesen Schwenk mit, ja hat ihn gefordert. [...] Gerade die europäische Vergangenheit zeigt: Eine erfolgreiche Han-

delspolitik muss auf zwei Säulen stehen, auf der multilateralen und der regionalen. Wenngleich die multilaterale Lösung den Königsweg weist, bleibt die regionale eine wichtige treibende Kraft, deren integrative Wirkungen - so zeigt es die EU - weit über die Handelspolitik hinausgehen können. Wir sollten also an diesem sehr kritischen Punkt der WTO-Verhandlungen nicht dogmatisch reagieren. Stattdessen sollten wir uns noch einmal ein paar sorgfältig zu prüfende Fragen vorlegen. Zum Beispiel: Welche Themen und Herausforderungen sind auf welcher internationalen Ebene am besten zu regeln? Welche Möglichkeiten bietet die OECD? Mit welchen Handelspartnern sollten wir bilaterale Verhandlungen aufnehmen? Die WTO ist und bleibt das unverzichtbare Rückgrat des internationalen Handels. Doch ist sie kein handelspolitisches Allheilmittel. Anders gesagt: Es ist an der Zeit, dass Politik und Wirtschaft, Bundesregierung und Europäische Kommission mit der Wirtschaft in einen offenen Dialog treten über die verschiedenen handelspolitischen Optionen.“¹²

Die Verhandlungsstrategie der EU nach Cancún zielte darauf, die Süd-Koalitionen in den WTO-Verhandlungen durch Zugeständnisse an einzelne Ländergruppen zu spalten. So unterbreitete sie Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay im Rahmen der Verhandlungen über eine Freihandelszone mit dem Mercosur im Mai 2004 ein weitreichendes Angebot im Agrarbereich. Zölle für Agrarprodukte aus diesen Ländern sollten ganz abgeschafft oder halbiert sowie die Kontingente für zollfreie Importe massiv erhöht werden. Letzteres sollte u.a. für Rindfleisch, Geflügel und Zucker gelten - die Mercosur-Exportschlager (Fritz 2004). Das Angebot war nicht ohne Hintergedanken: Bis auf Uruguay sind alle Mercosur-Länder Mitglieder der G20 – der mächtigsten Süd-Koalition und dem wichtigsten Gegenspieler zu EU und USA in den WTO-Agrarverhandlungen. Nicht zufällig wurde ein Teil der Konzessionen an den erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde gebunden.

Neben der G20 war insbesondere die Gruppe der afrikanischen Länder, die G90, das Ziel der EU-Taktik. So stellten Lamy und Fischler den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) und „anderen schwachen Entwicklungsländern [...] – insbesondere der G90“ in Aussicht, ihre Märkte in den laufenden Verhandlungen nicht weiter für agrarische und nichtagrarische Güter öffnen zu müssen¹³. Abgesehen davon, dass dieses Zugeständnis mit weitreichenden Forderungen an die G90 verknüpft wäre¹⁴, zielte die versprochene Vorzugsbehandlung darauf, einheitliche Positionen der Länder des Südens zu unterminieren. Ihren Höhepunkt erlebte die Taktik von EU und USA während der Verhandlungen zum WTO-Rahmenabkommen im Juli 2004 („Juli-Paket“) in Genf (WTO 2004). Neben Australien, EU und den USA gehörten mit Indien und Brasilien die Wortführer der G20 zu dem Kreis, der im Agrarbereich die Verhandlungsweichen stellte. Die Einbeziehung der beiden zentralen Süd-Player bei gleichzeitiger Marginalisierung anderer Entwicklungsländergruppen wie der G33 (einer Gruppe von Entwicklungsländern, die ihre Agrarmärkte schützen möchte) und der G90 war nach Einschätzung einiger Beobachter der verhandlungstaktische Clou, der den Weg zu einer Einigung ebnete (Bello und Kwa 2004).

Das Juli-Paket entspricht mit einer Ausnahme exakt den europäischen Verhandlungsinteressen: Anders als von der EU gefordert, wird es im Kontext der Doha-Runde keine Verhandlungen über die drei kontroversesten Singapur-Themen – Investitionen, Wettbewerb,

Öffentliches Beschaffungswesen – geben. Verhandlungen zum vierten Bereich, den administrativen Handelserleichterungen, sollen umgehend beginnen.

Ansonsten konnte die EU, unberührt von dem formalen Anspruch einer Entwicklungsrunde, der Doha-Development Agenda (DDA), ihre Interessen durchsetzen. So stehen die Weichen auf weitreichende Marktöffnungen für Industriegüter, und beim GATS wird die von der Union angestrebte Beschleunigung des Verhandlungsprozesses vereinbart: Länder, die noch keine Angebote für die Liberalisierung ihrer Dienstleistungsmärkte unterbreitet haben, sollen dies schnellstmöglich nachholen, die anderen ihre Angebote bis Mai 2005 substantiell verbessern. Der europäische Industrielobbyverband UNICE erklärte zwar seine Unzufriedenheit mit dem erreichten Kompromiss, begrüßte die Juli-Entscheidung jedoch als wichtigen Schritt, den weiteren Liberalisierungsprozess voranzutreiben. „Das Juli-Paket ist genau die gute Nachricht aus Genf, auf die europäische Unternehmen seit dem Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún gewartet haben. Allerdings bedauern wir, dass das Paket weniger ambitioniert ist, als es im Rahmen der Doha-Runde möglich gewesen wäre und dass in der Frage des Marktzugangs für Industriegüter einige Unklarheiten bestehen bleiben. Wir sollten auch den langen und schwierigen Weg nicht unterschätzen, den wir noch vor uns haben. Die europäische Wirtschaft wird auch weiterhin für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen eintreten. Die WTO-Verhandlungen müssen bis Dezember 2005 weiter vorankommen, damit das Ziel der Doha-Runde – wirtschaftliches Wachstum in Europa und weltweit – Realität wird.“¹⁵

Landwirtschaft – Fortschreibung bestehender Ungerechtigkeiten

Die europäische Verhandlungsagenda im Agrarbereich gleicht dem Versuch einer Quadratur des Kreises: Einerseits soll die eigene Agrarpolitik möglichst unangetastet bleiben, andererseits gilt es, der europäischen Agroindustrie Absatzmärkte zu eröffnen. Außerdem möchte die Union ihre Interessen in anderen Verhandlungsbereichen (zum Beispiel bei Dienstleistungen) durchsetzen, Zugeständnisse dafür im Agrarbereich sollen möglichst begrenzt werden.

EU-Verhandlungsstrategie gegenüber den Süd-Koalitionen: Spalten und zügig weiterverhandeln

Die EU-Strategie im Agrarbereich als ungerechte Quadratur des Kreises

Nach jahrelangem Tauziehen wurde der Abbau aller Exportsubventionen im Juli-Paket erstmals festgehalten, wenn auch ohne Zeitrahmen. Allerdings kann die EU zukünftig auf Exportsubventionen verzichten: Langfristiges Ziel ist es, die Preise auf dem europäischen Markt unter Weltmarktniveau zu drücken und die eigene Landwirtschaft durch Subventionen zu entschädigen. Auch ohne Exportsubventionen können europäische Produkte dann zu Preisen unterhalb der Produktionskosten auf den Weltmarkt gedummt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die verbleibende Subventionsstruktur im Binnenmarkt erhalten bleibt. Das Rahmenabkommen vom Juli stellt hierfür die Weichen: Es lässt das interne EU-Subventionssystem weitgehend unangetastet.

Gleichzeitig gibt das Agrar-Rahmenabkommen auf die Frage, wie Zölle für Agrargüter weiter gesenkt und damit Märkte geöffnet werden sollen, eine EU-freundliche Antwort: Zollstrukturen der WTO-Mitglieder sollen harmonisiert, das heißt höhere Zölle sollen stärker gesenkt werden als niedrigere. Vor dem Hintergrund allgemein höherer Zölle in Entwicklungsländern bedeutet das stärkere Marktöffnungen im Süden. Das Ziel: Die Schaffung neuer Absatzmärkte für die europäische Landwirtschaft. Durch die Kategorie der „sensiblen Produkte“ könnten die eklatant hohen EU-Zölle auf einige Produkte zusätzlich von spürbaren Zollsenkungen ausgenommen werden. Damit bliebe die EU-Agrarpolitik weitgehend unangetastet. Die Quadratur des Kreises wäre vollbracht. Die bestehenden Ungerechtigkeiten des Agrarhandelsystems würden zementiert (Wiggerthale 2004).

2.4 Die EU in bilateralen und regionalen Handelsabkommen – eine ehrgeizige Mehrebenenstrategie

“Regionale Integration führt zu einer Ausweitung von Märkten, verstärkt den gesunden Wettbewerb zwischen benachbarten Ländern mit ähnlichem Entwicklungsstand, begünstigt Industrialisierungsprozesse, Entwicklung und regionale Stabilität. Regionale Integration ist daher keine Alternative zu multilateraler Liberalisierung sondern ein komplementärer Prozess. Vielfach kann die regionale Ebene als Testfeld für neue Politiken dienen, die – soweit sie erfolgreich sind – auf den multilateralen Kontext übertragen werden können.

Europäische Kommission, 19. November 2004¹⁶

In den letzten Jahren hat die Anzahl regionaler und bilateraler Handelsabkommen sprunghaft zugenommen. Bis Oktober 2003 waren rund 250 regionale Handelsabkommen in Kraft, von denen 189 bei der WTO notifiziert wurden¹⁷. Entwicklungsländer sind an 149 dieser Abkommen beteiligt, etwa die Hälfte sind Süd-Süd-Abkommen. Allein Deutschland hat derzeit 31 Freihandelsabkommen mit unterschiedlichem Integrationsgrad geschlossen, dazu kommen 130 bilaterale Investitionsabkommen (WEED 2004). Im Jahresbericht 2003 weist die WTO darauf hin, dass durch diese Entwicklung ein Wildwuchs an Regeln unterhalb der multilateralen Ebene entstehe, der für den Welthandel schädlich sei und eine zusätzliche Belastung für Unternehmen darstelle. Im Gegensatz dazu hat die EU schon früher klar gestellt, dass regionale Abkommen im wirtschaftlichen Interesse europäischer Unternehmen

liegen (EU Kommission 1995). Auch die Bundesregierung sieht in der Existenz regionaler Freihandelsabkommen keine Gefahr für den Welthandel, sondern eine im ökonomischen Interesse sinnvolle Ergänzung des multilateralen Handelssystems, um nach dem Scheitern von Cancún „nicht nur ein WTO-plus, sondern ein Doha-Plus-Ergebnis“ zu erzielen.¹⁸

WTO-plus per Definition – Die multilateralen Spielregeln des regionalen Freihandels

Zu den fundamentalen Grundsätzen der WTO gehört die Meistbegünstigungsklausel („Most Favoured Nation-Principle“ (MFN), GATT Art. I), derzufolge Handelspräferenzen, die einem WTO-Mitglied gewährt werden, auch allen andere Mitgliedern gewährt werden müssen. Schließen sich

mehrere Staaten zu einer regionalen Freihandelszone zusammen, um eine tiefere wirtschaftliche Integration ihrer Mitglieder zu erreichen, so weichen sie vom Prinzip der Gleichbehandlung aller Staaten ab. Soll ein solches regionales Handelsabkommen WTO-kompatibel, das heißt von der Meistbegünstigungsklausel ausgenommen sein, so muss es per Definition über die derzeitigen WTO-Verpflichtungen hinausreichende Liberalisierungszugeständnis-

se zwischen den Vertragspartnern umfassen. Bilaterale Handelsabkommen sind „WTO-kompatibel“, wenn sie im wesentlichen zwei Kriterien genügen: Erstens müssen diese Abkommen annähernd den gesamten Handel zwischen den Vertragspartnern umfassen – nach EU-Interpretation mindestens 90% (Europäische Kommission 2000) – und zweitens nach einer angemessenen Übergangszeit umgesetzt sein (Box 7).

WTO-Bestimmungen zu regionalen Handelsabkommen

1. Artikel XXIV des GATT, Absatz 4 bis 10, der die Regeln für die Einrichtung von Freihandelszonen und Zollunionen im Bereich Warenhandel beinhaltet

GATT Art. XXIV zufolge sind Freihandelszonen dann erlaubt,

- wenn Nicht-Mitglieder durch sie nicht schlechter gestellt werden (XXIV:5b)
- wenn sie innerhalb einer „angemessenen Zeitspanne“ komplett in Kraft tritt (XXIV:5c). Diese Zeitspanne (=Übergangsfrist) sollte 10 Jahre nur in „Ausnahmefällen“ überschreiten (Understanding on the Interpretation of Art. XXIV 1994: 3)
- wenn sie bei der WTO gemeldet (notifiziert) sind (XXIV:7)
- wenn ihre internen Zölle und Handelsbarrieren für „annähernd den gesamten Handel“ mit Produkten aus den Mitgliedsländern abgeschafft werden (XXIV:8b)

2. Die sogenannte **Enabling Clause**, eine GATT-Entscheidung vom 28.11.1979, die sich auf Handelsabkommen zwischen Entwicklungsländern im Bereich Warenhandel bezieht

Der Enabling Clause zufolge sind Handelsabkommen zwischen Entwicklungsländern als Ausnahme vom Prinzip der Nicht-Diskriminierung grundsätzlich erlaubt, wenn sie die gegenseitige Reduzierung oder Abschaffung von Zöllen und anderen Handelsbarrieren für den Warenhandel vorsehen. Diese Abkommen müssen zwar bei der WTO notifiziert werden, eine Überprüfung der WTO-Konformität findet jedoch nicht statt.

3. Artikel V des GATS, der den Abschluss von regionalen Handelsabkommen im Bereich von Dienstleistungen sowohl für Entwicklungs- als auch für Industrieländer regelt

GATS Art. V zufolge sind Abkommen zur Liberalisierung von Dienstleistungen dann erlaubt, wenn

- sie eine substantielle Anzahl von Sektoren, der Erbringungsarten und annähernd den gesamten Handel umfassen (V:1(a))
 - sie innerhalb einer „angemessenen Zeitspanne“ nahezu alle diskriminierenden Maßnahmen in den betreffenden Sektoren abschaffen (V:1(b))
- Entwicklungsländern soll dabei in Bezug auf Übergangszeiten und Anwendungsbereich je nach ihrem Entwicklungsstand „Flexibilität“ bei den gen. Konditionen eingeräumt werden. (V:3 (a))

Das Ringen um neue WTO-Regeln für regionale Handelsabkommen

Entwicklungsländer üben seit langem Kritik an dem strikten Liberalisierungskorsett, das ihnen die WTO auch in regionalen Handelsabkommen verordnet. Zu weitreichend in den Liberalisierungsforderungen und politisch zu wenig auf die Entwicklungsbedürfnisse der ärmeren Länder zugeschnitten ist der Art. XXIV, der bei Gründung des GATT im Jahre 1947 für Abkommen zwischen wirtschaftlich gleichgestellten Vertragsparteien konzipiert wurde und daher der besonderen wirtschaftlichen Verwundbarkeit vieler Entwicklungsländer keine Rechnung trägt (McQueen, Matthew 2002). Mit der Proliferation regionaler Handelsabkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in den letzten 20 Jahren werden die Forderungen lauter, die diesen Abkommen zugrunde liegenden WTO-Regeln entwicklungsverträglich umzugestalten.

Die Entscheidung darüber, ob ein der WTO gemeldetes („notifiziertes“) regionales Handelsabkommen den WTO-Kriterien genügt, fällen die Mitglieder des Ausschuss für regionale Handelsabkommen (Committee on Regional Trade Agreements - CRTA) einstimmig. Regionale Handelsabkommen werden derzeit in Form einer Zusammenfassung notifiziert, im CRTA erfolgt daraufhin eine Überprüfung, die mit einem Bericht des Sekretariats abgeschlossen werden soll¹⁹. Seit 1995, also seit Gründung der WTO, hat der CRTA aufgrund der fehlenden Verständigung über die genaue Interpretation der Bestimmungen des Art. XXIV keine einzige Entscheidung über die der WTO notifizierten regionalen Handelsabkommen getroffen²⁰. Da eine rasche Klärung im Zuge einer Verhandlungslösung derzeit nicht realistisch erscheint, ist davon auszugehen, dass die zukünftige Rechtssetzung bezüglich regionaler Handelsabkommen im Zuge von Streitschlichtungsverfahren erfolgen wird. Dabei erscheint wahrscheinlich, dass bei zukünftigen Streitfällen der Streitschlichtungsausschuss durch die notwendige Prüfung und anschließende Beurteilung den bestehenden Rechtsrahmen der WTO erweitern wird.²¹

Da die Zahl regionaler Handelsabkommen nach WTO-Schätzungen bis zum Jahr 2005 auf fast 300 anwachsen könnten, streben eine Reihe von Mitgliedern eine Klärung der Regeln für regionale Handelsabkommen an. In Absatz 29 der WTO-Ministererklärung von Doha heißt es dazu: „Wir vereinbaren außerdem Verhandlungen mit dem Ziel der Klä-

rung und Verbesserung von Disziplinen und Prozeduren bestehender WTO-Bestimmungen, die sich auf regionale Handelsabkommen beziehen. Die Verhandlungen sollen die developmentpolitischen Aspekte regionale Handelsabkommen berücksichtigen.“ (WTO 2001). Seitdem finden Verhandlungen über eine Neufassung der Bestimmungen und die Berücksichtigung der Entwicklungsaspekte regionaler Handelsabkommen in der sogenannten „Negotiating Group on Rules“ (NGR) statt.

So setzten sich die AKP-Staaten im April 2004 für die Aufnahme einer besonderen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern in Art. XXIV ein. Sie forderten zudem größere Flexibilität, etwa bei der Festlegung der Produktabdeckung, der Klärung der Modalitäten und den Übergangsfristen (AKP 2004). Diesen Vorstoß werteten die EU und andere WTO-Mitglieder als einen inakzeptablen Versuch, zukünftige EU-AKP-Abkommen WTO-kompatibel zu gestalten. Er steht zudem im direkten Widerspruch zum erklärten Interesse der EU, eine strikte Auslegung durchzusetzen, um eine Aufweichung des multilateralen Regelwerkes zu verhindern²². Ihr Vorschlag: Zusätzliche Flexibilität im Art. XXIV durch die Einführung einer stärkeren Differenzierung zwischen Entwicklungsländern, verbunden mit einer höheren Schwelle für die Anerkennung von Süd-Süd-Freihandelszonen im Rahmen der Enabling Clause²³. Während die AKP-Staaten diesem Vorschlag zufolge gegenüber der EU nur etwa 70% ihres Handelsvolumens liberalisieren müssten, würde für Südkorea, Mexiko und andere wirtschaftsstärkere Entwicklungsländer eine mindestens 90%-Verpflichtung gelten. Möglicherweise laufen die Verhandlungen in Genf auf eine abgestufte Lösung hinaus: Sehr hohe Liberalisierungsvorgaben für Nord-Nord-Abkommen und niedrigere Ziele für Abkommen mit Entwicklungsländern²⁴. Die EU stellt allerdings auch klar, dass sie von wirtschaftlich stärkeren Entwicklungsländern wie zum Beispiel den Mercosur-Mitgliedsstaaten umfangreichere Verpflichtungen erwartet als etwa von der AKP-Gruppe.

Handelspolitik als außenpolitisches Instrument

Die Europäische Union versteht ihre Handelspolitik traditionell als Teil außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Interessenwahrung. Bereits Mitte der neunziger Jahre machte die Kommission

deutlich, dass die bilaterale Verhandlungsoption im Laufe der Zeit zu Erfolgen auch auf der multilateralen Ebene führen kann und zudem europäischen Exporteuren direkte Vorteile sichert (Europäische

Kommission 1995:10). Bilaterale Verhandlungen stellen für die EU keine Alternative dar, sondern eine nützliche Ergänzungen zur Durchsetzung ihrer Ziele auf multilateraler Ebene²⁵.

Wasser in der europäischen Außenhandelspolitik

Die Wasserversorgung weltweit wird zunehmend nach den Prinzipien der Marktöffnung und Wettbewerbsfähigkeit gestaltet. Dies erlaubt einigen wenigen Global Players die immer weitere Übernahme lukrativer Teile der bislang noch überwiegend öffentlichen Wasserversorgung. Diese Politik der Privatisierung wird auch von der EU unterstützt. Denn Europa ist der Standort der größten Wasserkonzerne der Welt. Großbritannien und Frankreich beheimaten sechs der zehn größten Wasserkonsortien, auch Deutschland kann mit RWE, Berlinwasser International und Gelsenwasser im globalen Wassergeschäft mitmischen. Aufgrund dieser wirtschaftlichen Interessen nimmt die EU eine führende Position in der Liberalisierung des Wassersektors durch das Dienstleistungsabkommen GATS ein. Die EU-Kommission stellt für die GATS-Verhandlungen eine gemeinsame Liste der Verpflichtungen der EU-Staaten und der Forderungen an andere Staaten zusammen. In diesen sogenannten „Requests“ fordert die EU von 72 Ländern die Liberalisierung ihres Wassersektors. Unter den Ländern, die Aufforderungen zur Liberalisierung ihrer Wasserversorgung erhielten, befinden sich die ärmsten Entwicklungsländer wie zum Beispiel Bolivien, Bangladesh oder Tansania, jedoch auch viele Länder mit anerkannt guten staatlichen Wasserunternehmen wie Honduras oder Tunesien (vgl. WEED, EED und Brot für die Welt 2003).

Übersicht: Länder, an die die EU Forderungen im Wassersektor stellte

Nordamerika: Kanada, USA

Europa: Schweiz

Asien: Bangladesch, China, Hong Kong, Indien, Indonesien, Japan, Korea, Macao/China, Malaysia, Malediven, Mongolei, Pakistan, Philippinen, Singapur, Sri Lanka, Taiwan, Thailand

Australien/Pazifik: Australien, Neuseeland

Lateinamerika: Antigua, Argentinien, Barbados, Belize, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Jamaika, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent, Trinidad und Tobago, Uruguay, Venezuela

Afrika: Ägypten, Botswana, Kenia, Lesotho, Madagaskar, Mauritius, Mosambik, Namibia, Nigeria, Oman, Senegal, Simbabwe, Südafrika, Tansania, Tunesien

Naher Osten: Bahrein, Brunei, Israel, Jordanien, Katar, Kuwait, Vereinigte Arabische Emirate

2.4.1 Das EU-Mercosur Freihandelsabkommen

„Als Ergänzung des multilateralen Handelssystems streben wir ein WTO-plus Abkommen an, das durch ambitionierte Marktöffnungen und Regeln, zum Beispiel bei Dienstleistungen, Investitionen und geistigem Eigentum sowie durch eine interregionale Dimension gekennzeichnet ist.“

Pascal Lamy, Berlin, Juni 2004²⁶

EU: Bedeutendster Handelspartner der südamerikanischen Länder und wichtige Herkunftsregion privater Investoren

Im November 1999 startete der offizielle Verhandlungsprozess zu einem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den Staaten des 1991 gegründeten südamerikanischen Freihandelsblocks Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay). Nach den Vorstellungen der Verhandlungsparteien sollte das Vertragswerk im Oktober 2004 unterzeichnet und zum Jahresanfang 2005 in Kraft treten. Die Initiative zu einem Abkommen war von einem Hauptgrund motiviert: Die Vereinigten Staaten verhandelten bereits seit Dezember 1994 mit 33 Ländern der amerikanischen Hemisphäre – allen außer dem sozialistischen Kuba – über eine gesamtamerikanische Freihandelszone ALCA (Área del

Libre Comercio de las Américas), die die Europäer in ihrer dominanten ökonomischen Stellung im Cono Sur herausfordert.

Denn die EU ist trotz eines Rückgangs ihres Einflusses in den neunziger Jahren immer noch der bedeutendste Handelspartner der südamerikanischen Länder (Abbildung 1): Im Jahr 1991 wickelte der Mercosur 28,3% (32,3% der Exporte und 23,1% der Importe) seines Außenhandels mit der EU ab, 1997 waren es nur noch 25,0% (23,7% Exporte, 26,1% Importe) und 2000 erreichte der Austausch das Niveau von 22,1% (Alemany 2003: 57). Der sinkende Anteil am Außenhandel stabilisierte sich schließlich und pendelte sich 2002 auf einem Niveau von knapp 23% der Exporte und 26% Importe ein (Fritz 2004: 7). Der Rückgang des Handels zwischen beiden Regionen lässt sich auf Handelsverschiebungen zurückführen, die der Weltmarkteinbindung Osteuropas geschuldet sind. Der Außenhandel der USA und Kanada mit dem südamerikanischen Staatenverbund blieb in dieser Epoche hingegen weitgehend stabil: 20,3% des Mercosur-Außenhandels wurden im Jahr 1991 mit den Vereinigten Staaten und Kanada abgewickelt, 1997 waren es 19,7% und 2000 wieder knapp 22,7%. Umgekehrt sieht das Bild jedoch

anders aus: 1991 wurden gerade einmal 2,5% des außereuropäischen Handels mit den südamerikanischen Staaten umgesetzt (1,6 Exporte, 3,2% Importe). Der Wert blieb stabil bei 2,8% (3,2% Exporte, 2,5% Importe) im Jahr 1997 und 2,4% (2,5 Exporte und 2,3 Importe) im Jahr 2000. Die Exporte in den Mercosur erreichten im Jahr 2002 eine Höhe von 1,85%, die Importe von 2,96%.

Auch im Investitionsverkehr kann die Europäische Union den Vereinigten Staaten ohne Probleme das Wasser reichen (Rösler 2003). Der Anteil US-amerikanischer Direktinvestitionen am brasilianischen Gesamtbestand lag im Jahr 2001 bei knapp 21,9%, kanadische Investitionen machten 1,9% aus. Die wichtigsten EU-Investorenländer kamen insgesamt auf die extrem hohe Summe von knapp 44%. In Argentinien sieht das Bild ähnlich aus: 37,7% des Gesamtbestands an Investitionen sind US-amerikanisch, 3,7% sind kanadisch und mindestens 44,7% sind europäischer Herkunft. Gerade spanische Investoren nahmen mit einem Anteil von 13,5% in Brasilien und 23,1% in Argentinien eine Spitzenposition ein. Die europäische Dominanz ist aus einem weiteren Grund interessant: In den neunziger Jahren handelte es sich bei ausländischen Kapitalzufuhren größtenteils um Kapitalströme zur Privatisierung und zum Kauf nationaler Unternehmen: Europäische Firmen waren somit an der Privatisierungswelle und am Ausverkauf der nationalen Industrie aktiv beteiligt. Gerade aus Portugal und Spanien kamen bedeutende Finanzmittel, mit denen beispielsweise im Zeitraum von 1991 bis 2002 20,6% aller Privatisierungen in Brasilien finanziert wurden (ebd: 179).

Das Mercosur-EU-Assoziierungsabkommen hat somit zwei wichtige politische und geostrategische Implikationen. Anders als im übrigen Lateinamerika, das durch „konzentrische Kreise“ (Boris/Malcher 2005: 144) US-amerikanischer Investitionen und Handelsverknüpfungen gekennzeichnet ist, besitzt die EU in ihren Wirtschaftsbeziehungen zu Südamerika einen Vorsprung zu den

USA. Diese durch die beabsichtigte Gründung der gesamtamerikanischen Freihandelszone bedrohte Position könnte durch ein EU-Abkommen mit dem Mercosur gefestigt werden. Während der Mercosur derzeit einer der Hauptgegner der panamerikanischen Freihandelspläne der USA ist, sieht die EU im Regionalverbund einen Brückenkopf für ein engeres Assoziierungsabkommen. Die Ziele der EU scheinen mit den Absichten zum politischen Ausbau des Abkommens der neuen Mitte-Links-Regierungen von Luiz Inácio „Lula“ da Silva in Brasilien, Néstor Kirchner in Argentinien und Tabaré

Vázquez in Uruguay eher vereinbar. Außerdem geht das Abkommen über eine rein ökonomische Kooperation hinaus. Die EU bietet technische Unterstützung bei der Vertiefung des Mercosur-Integrationsprozesses an und versucht auf diese Weise, das EU-Integrationsmodell zu exportieren, eine Zusammenarbeit der Parlamente der beiden Blöcke zu fördern und somit die kulturelle und politische Anbindung des Cono Sur an Europa zu vertiefen.

Export des EU-Intergrationsmodells als Gegenstrategie zu den Plänen der USA

Handel zwischen Mercosur und EU
Die wichtigsten Export- und Importprodukte 2001

Produkte	EU-Importe		EU-Exporte	
	Wert (in Mio. Euro)	Anteil (%)	Wert (in Mio. Euro)	Anteil (%)
Landw. Produkte	13.275	67	845	4
Transport. Material	2.246	11	4.965	25
Maschinen	1.014	5	8.292	41
Chemische Produkte	845	4	4.443	22
Energie	280	2	181	1
Textilien und Kleidung	203	1	351	2
Rest	1.631	8	1.079	5
Gesamt	19.494		20.156	

EU-MERCOSUR Handel (Mercosur-info.com)

Allerdings ist der Güteraustausch zwischen den Blöcken ist höchst asymmetrisch. Neben den bereits erwähnten Unterschieden in der Stellung der Blöcke als Außenhandelspartner – die Verknüpfungen zur EU machten 2002 über 24% des Mercosur-Außenhandels aus, die Verbindungen zum Mercosur machten im selben Jahr allerdings nur knapp 2,4% des EU-Außenhandels aus – kann vor allem ein Ungleichgewicht in der Struktur der Exportpaletten festgestellt werden. Knapp 60% der Mercosur-Exporte in die EU sind Nahrungsmittel, kaum 30% der Exporte Industriegüter. Umgekehrt sind beinahe

neun Zehntel der Exporte der EU in den Mercosur Industriegüter mit einem hohen Kapital- und Technologieanteil (Fritz 2004: 9f.).

Der Verhandlungsprozess trat im Jahr 2004 in seine heiße Phase. Im Mai schien zunächst ein Deal zwischen der EU und den infolge der Wahl der neuen Mitte-Links-Regierungen in Argentinien und Brasilien wesentlicher härter verhandelnden Mercosur-Ländern möglich. Das Abkommen sollte in einen zweistufigen Ansatz münden: Im Oktober 2004 sollte ein Vorabkommen abgeschlossen werden, das lediglich einige Kernbereiche umfassen und keine

vitalen Interessen der Vertragspartner berühren sollte. Die Mercosur-Länder wollten den Telekommunikationssektor und den Zugang für ausländische Banken auf den Inlandsmarkt liberalisieren, worauf im Gegenzug ein Zugeständnis der EU auf höhere Quoten für Agrarexporte aus dem Mercosur erfolgen sollte. Die EU drängte jedoch auf die Aufnahme zusätzlicher Themen. Einem weiteren Austausch von Vorschlägen und dem zwischenzeitlichen Abbruch der Verhandlungen im August 2004 folgte der Vorschlag der Mercosur-Staaten, nunmehr die Liberalisierung von Teilen der Vergabe von Regierungsaufträgen in die Verhandlungsagenda aufzunehmen. Dennoch scheiterte das Abkommen vorerst bei ei-

nem Treffen in Lissabon am 20. Oktober 2004 an der Weigerung der Europäer, Zugeständnisse im Bereich Landwirtschaft zu machen und der Ablehnung der Mercosur-Länder, weitere Marktliberalisierungen vorzunehmen. Eine Wiederaufnahme der Verhandlungen ist für 2005 geplant, der weitere Verlauf aufgrund der EU-Ostererweiterung und dem Wechsel der EU-Kommission jedoch ungewiss. In jedem Fall ist eine noch schärfere Bilateralisierung der Freihandelspolitik der EU in Lateinamerika zu befürchten, wie die Abkommen zwischen der EU und Mexiko 2002 und der EU und Chile 2003 bereits anschaulich dokumentieren.

Aus der Erklärung „Nutzen für wenige, Schaden für die Mehrheit“ verschiedener südamerikanischer Gruppen und Organisationen²⁷

„Die Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur setzen unsere Souveränität, unsere Zukunft und unsere Möglichkeit auf eine wirklich nachhaltige Zusammenarbeit in unserer Region und mit den Menschen (Völkern) Europas aufs Spiel. Unsere Regierungen bieten im Tausch gegen mögliche Gewinne in der exportorientierten Landwirtschaft an, die Kernbereiche unserer Wirtschaft an den ungleichen Wettbewerb mit europäischen transnationalen Konzernen auszuliefern. Das betrifft die Industrie, die Fischerei, den Seeverkehr, die Versicherungen, Umweltdienstleistungen, inklusive Wasser und sanitäre Dienste, Finanz- und Telekommunikationsdienstleistungen und das öffentliche Auftragswesen. Strengere Regeln zu geistigem Eigentum werden den Transfer von Technik und Wissen hemmen und die Biopiraterie wie die unrechtmäßige Aneignung von Wissen aus den Quellen der Biodiversität erleichtern.

Die größte Hoffnung, welche die Regierungen des Mercosur haben, besteht darin, für einige Agrarindustrieprodukte Zugang auf den europäischen Markt zu bekommen. Aber damit das passiert, muss es gegenseitige Zugeständnisse geben. Das heißt, wir müssen unsere Märkte noch mehr als bisher für die subventionierten Agrarimporte aus Europa öffnen, was den Ruin für die überwältigende Mehrheit der Bauern und ihrer Familien in der Region bedeuten würde. Die Bevorzugung der Landwirtschaft für den Export schadet der Ernährungssicherheit unserer Bevölkerung (Völker), auch weil monokulturelle Landwirtschaft größtenteils ihrer Natur nach schädlich für die Böden, das Wasser und die Luft ist. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Frage der Subventionen. Es gibt kein angemessenes Mittel, um unsere kleinen Produzenten vor der Bedrohung zu schützen, die das Volumen der europäischen Agrarsubventionen für sie bedeutet. (...) [Auch der Handel mit Industriegütern] ist ein ungleiches Geschäft. Wenn wir die Waren betrachten, die der Mercosur in die EU exportiert, finden wir vor allem Halbfabrikate, Rohstoffe und billige Produkte, während teure Industrieprodukte importiert werden. Mit der geforderten Marktöffnung für Industriewaren würde sich das entstandene Ungleichgewicht in unseren Zahlungsbilanzen verschlechtern. In den Verhandlungen über öffentliche Beschaffung wird der EU eine Bevorzugung gegenüber anderen Ländern und Regionen angeboten. Das bedeutet, dass, nachdem der Vertrag in

Kraft tritt, alle öffentlichen Ausschreibungen ab einem bestimmten Wert den Europäern das Recht auf international bevorzugte Behandlung gibt. In verschiedenen Bereichen haben ihre Anbieter bessere Voraussetzungen im Wettbewerb. So könnten sie öffentliche Aufträge für Infrastrukturprogramme bekommen, was den Verlust von einheimischen Arbeitsplätzen zur Folge hätte.

Die Konzessionen, die in diesem Abkommen gemacht werden könnten, bilden einen Präzedenzfall, der es schwer machen wird, ähnliche in anderen Verhandlungen abzuweisen. Das bedeutet, die Angebote, die der Mercosur gemacht hat, werden Schritt für Schritt zu einer Wiederaufnahme der Verhandlungen zur Gesamtamerikanischen Freihandelszone führen.

Daher fordern wir:

- Den Vertrag mit der EU nicht zu Stande kommen zu lassen
- Die Verhandlungen sofort abubrechen
- Volksabstimmungen und Abstimmungen in den betroffenen Wirtschaftssektoren vor einer Wiederaufnahme der Verhandlungen durchzuführen
- Die nationalen Parlamente beratend in alle Stufen des Verhandlungsprozesses einzubeziehen, und zwar vor dem Abschluss jedes Vertrages
- Die sozialen und ökonomischen Folgen der Liberalisierungen in den letzten Jahrzehnten von einer unabhängigen Instanz untersuchen zu lassen.“

2.4.2 Das Abkommen von Cotonou – Freihandelsabkommen mit den AKP-Staaten

„Es ist richtig, dass wir Verhandlungen über eine Reihe von sogenannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, eine Bezeichnung für Freihandelsabkommen, begonnen haben. [...] Wir haben entschieden [...], dass wir das System einseitiger Handelspräferenzen [...] in klassische normale Freihandelsabkommen überführen werden.“

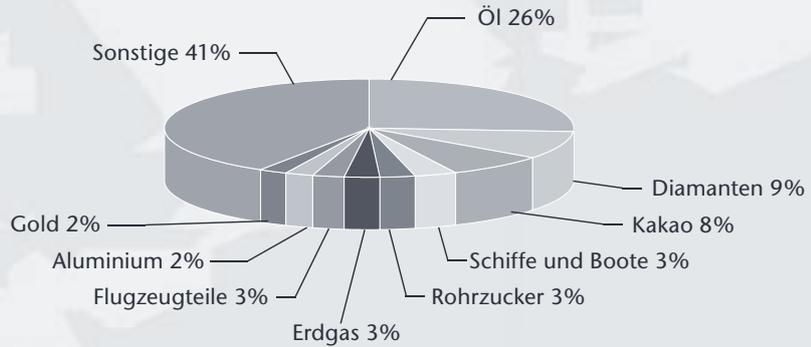
Pascal Lamy, Juni 2004, Amsterdam²⁸

Am 2. Oktober 2003 fiel in Brüssel der Startschuss für die zweite Runde der Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Staaten über den Abschluss von neuen Handels- und Investitionsabkommen, den sogenannten „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ (WPAs). Nur wenige Wochen nach der gescheiterten WTO-Ministerkonferenz in Cancún begann die EU ehrgeizige Verhandlungen über neue Freihandelsabkommen mit einigen der ärmsten Ländern der AKP-Gruppe, die Ende 2007 abgeschlossen sein sollen. Für die meisten AKP-Staaten, darunter 39 LDCs, ist die EU mit etwa

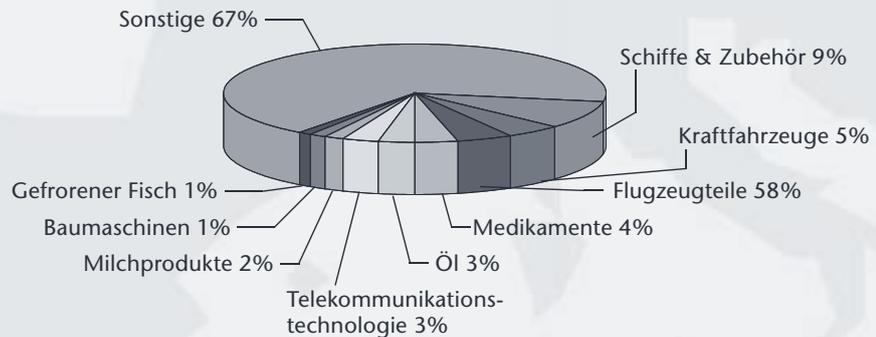
30% Außenhandelsanteil der wichtigste Handelspartner. Im Jahr 2003 entsprach das Handelsvolumen einem Wert von über 55 Mrd. Euro, davon entfielen 28,5 Mrd. Euro auf EU-Importe und 26,8 Mrd. Euro auf EU-Exporte. Der Handel der afrikanischen AKP-Staaten machte 2002 mit einem Anteil von 86% das Gros der Wirtschaftsbeziehungen zwischen EU und AKP-Staaten aus, während auf Karibik und Pazifik nur 13% beziehungsweise 1% entfielen. Die AKP-Staaten führten 2003 vor allem Öl, daneben Erdgas, Diamanten, Kakao, Aluminium und Gold aus.

Die wichtigsten Ein- und Ausfuhren zwischen EU und AKP-Staaten

EU-Importe aus den AKP-Staaten (2003)



EU-Exporte in die AKP-Staaten (2003)



Europäische Kommission 2003

Viele AKP-Länder sind von rückläufigen Exporten in die EU betroffen. Besonders stark traf dies 2003 die LDCs – ihre Exporte sanken um 17% gegenüber dem Vorjahr auf 7,7 Mrd. Euro. Exportrückgänge bei Textilien verzeichneten Mauritius, Simbabwe und Madagaskar, bei Holz die Elfenbeinküste, Liberia und Ghana.

Die Investitionsflüsse in die AKP-Staaten sind gering: In der Zeit von 1996 bis 2002 stiegen die europäischen Direktinvestitionen von 1,92 Mrd. Euro auf 4,32 Mrd. Euro. Der Anteil der Investitionen in Afrika verdoppelte sich im gleichen Zeitraum nahezu, blieb aber mit 2,80 Mrd Euro insgesamt auf einem äußerst niedrigen Niveau.

Die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten wird bereits seit den 60er Jahren durch eine Reihe von Verträgen geregelt. 1963 wurde die Yaoundé-Konvention mit 18 ehemaligen Kolonien unterzeichnet, sechs Jahre später folgte Yaoundé II. Nach

dem EU-Beitritt Großbritanniens folgten die Lomé-Konventionen: Lomé I 1975 mit 46 AKP-Staaten, Lomé II 1979 (58 AKP-Staaten), Lomé III 1984 (65 AKP-Staaten) und 1989 Lomé IV (zunächst 68, seit 1995 70 Staaten). Im Jahr 2000 wurden die alten Lomé-Verträge dann durch das Cotonou-Abkommen ersetzt, das bis zum Jahr 2020 die Beziehungen der EU zu der mittlerweile auf 78 Mitglieder angewachsenen AKP-Gruppe definiert. Obwohl ein stark auf Entwicklungszusammenarbeit ausgerichtetes Abkommen, sieht es die Stärkung der handelspolitischen Kooperation durch den Abschluss umfangreicher Freihandelsabkommen (WPAs) bis Ende 2007 vor²⁹. Die EU fordert von den sechs regionalen AKP-Verhandlungsgruppen, 90% des gemeinsamen Handels innerhalb einer Zeitspanne von 10 bis 15 Jahren zu liberalisieren. Inzwischen hat die EU WPA-Verhandlungen mit allen AKP-Regionen aufgenommen: Am 4. Oktober 2003 mit der Wirtschafts-

und Währungsgemeinschaft Zentralafrikanischer Staaten (CEMAC)³⁰, am 6. Oktober 2003 mit der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS)³¹, am 7. Februar 2004 mit einigen Ost- und Südafrikanischen Staaten (ESA)³², am 16. April 2004 mit den karibischen AKP-Staaten (CARIFORUM)³³, am 8. Juli 2004 mit der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC)³⁴ und schließlich am 10. September 2004 mit den pazifischen AKP-Staaten.³⁵

Bislang ist der Fortschritt in substantiellen Fragen gering. Zwar erklärten beide Parteien, dass ein hoher Grad an Übereinstimmung erzielt sei, bei genauerer Analyse überwiegen die Konflikte und offenen Fragen jedoch bei weitem die Gemeinsamkeiten.³⁶ Die EU stellte vor allem allgemeine Verfahrensfragen und die Klärung institutioneller Aspekte in den Vordergrund, verschob aber Gespräche über substantielle Fragen auf die zweiten Verhandlungsphase auf regionaler Ebene. Aus Sicht der EU boten die Gespräche mit der gesamten AKP-Gruppe nur eine erste Orientierung für die eigentlichen Verhandlungen auf regionaler Ebene und stellten keinesfalls eine rechtsverbindliche Verhandlungsrunde dar. Damit trat die EU der Forderung der AKP-Staaten nach einem verbindlichen Rahmenabkommen über grundlegende Aspekte der Entwicklungsverträglichkeit neuer Wirtschaftsabkommen als Ergebnis des ersten Verhandlungsjahrs entgegen. Zu groß ist die Sorge der AKP-Staaten, Opfer einer europäischen ‚Teile und Herrsche‘-Strategie zu werden und so die eigene Identität und den Gruppenzusammenhalt zu verlieren, um schließlich politisch gegeneinander ausgespielt zu werden.

Die AKP-Staaten benannten zu Beginn der Verhandlungen sechs zentrale Themenbereiche: Ne-

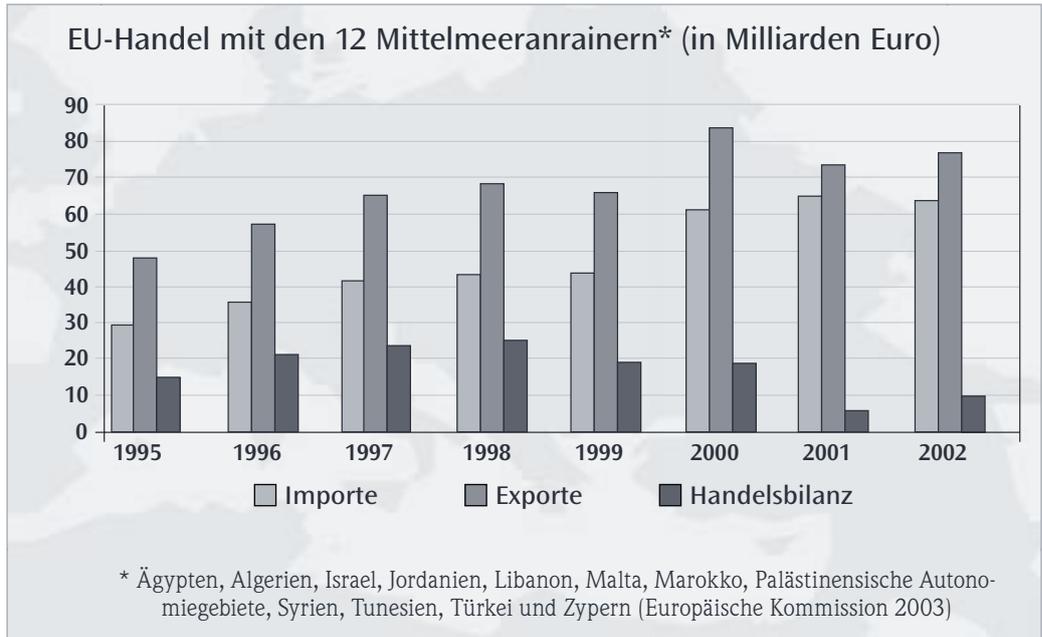
ben der Frage des Marktzugangs gehören dazu Landwirtschaft und Fischerei, Fragen der Entwicklungskooperation, der Handel mit Dienstleistungen, handelsverwandte Bereiche und rechtliche Fragen. Detailliert listeten sie zudem ein Bündel weiterer Themen von der Finanzierung der Anpassungskosten über Investitions- und Umweltschutz bis hin zu Technologietransfer und Weiterbildung auf, die sie vor Beginn der regionalen Verhandlungen klären wollten. Einigkeit herrscht nach gut einem Jahr vor allem darüber, dass neue Handelsabkommen Instrumente zur Förderung nachhaltiger Entwicklung darstellen müssen, die den Kampf gegen die Armut in den AKP-Staaten unterstützen sollen. Beide Parteien sind über die Notwendigkeit einig, die jeweiligen ökonomischen, sozialen, ökologischen und strukturellen Engpässe der AKP-Staaten und -Regionen umfassend zu berücksichtigen. Neben der verbalen Bestärkung der Entwicklungsverträglichkeit zukünftiger Handelsabkommen gibt es jedoch kaum Verständigung darüber, wie diese Ziele in der Praxis erreicht werden sollen. Konkret entzündet sich der Streit an der Finanzierung der Anpassungskosten. Die AKP-Staaten haben wiederholt klargestellt, dass zusätzliche Mittel nötig sind, um die Herausforderungen einer weiteren Handelsliberalisierung zu bewältigen. Besonders im Bereich der Restrukturierung nationaler Fiskalpolitiken sehen die AKP-Staaten sofortigen und zusätzlichen Handlungsbedarf, wird der Wegfall von Zolleinnahmen im Zuge einer weiteren Wirtschaftsliberalisierung doch unmittelbar negative Auswirkungen für den Staatshaushalt der meisten Länder bedeuten.

Die AKP-Staaten fürchten, Opfer einer europäischen „Teile und herrsche“-Strategie zu werden

2.4.3 Die EU-Freihandelszone mit den Mittelmeeranrainern (Euro-Med)

Die Strategie, die hinter der bis 2010 im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaftsbeziehungen beabsichtigten Schaffung einer Freihandelszone mit den Mittelmeeranrainern („Mediterranean Free Trade Zone“, kurz MFTZ) steht, ist ursprünglich 1995 in der Ministererklärung von Barcelona³⁷ benannt und im Jahr 2000 in einer Gemeinsamen Strategie des Europäischen Rates³⁸ bekräftigt worden. Der Barcelona-Prozess zielt auf die Schaffung einer gemeinsamen Region des Friedens und der Stabilität durch die Stärkung des politischen Di-

alogs und der Sicherheitskooperation, die Annäherung der Gesellschaften durch Bildung einer kulturellen, sozialen und menschlichen Partnerschaft sowie die Etablierung einer „Zone geteilten Wohlstands“ durch die Gründung einer Freihandelszone bis zum Jahr 2010. Es liegt besonders im politischen und wirtschaftlichen Interesse der EU, Frieden und Stabilität in der Region zu sichern und das für den europäischen Wirtschaftsraum drängende Problem illegaler Immigration aus den nordafrikanischen Anrainerstaaten zu lösen.



Dem Barcelona-Prozess zugrunde liegt ein starkes außenpolitisches Interesse der EU, ihren Einfluss auf die südlichen und östlichen Nachbarn durch wirtschaftliche Annäherung auszuweiten. Obwohl der derzeitige Handel mit dem Mittelmeerraum relativ gering ist, macht die geographische Nähe und die hohe Anzahl potentieller Konsumenten die Gründung einer Freihandelszone wirtschaftlich attraktiv (Abbildung 3). Die Schaffung einer gemeinsamen Freihandelszone ist demnach, neben reinen Marktzugangsüberlegungen, auch im Kontext der Erreichung der politischen Zielvorgaben zu sehen; sie würde zur sozialen und politischen Stabilisierung der Region beitragen und zudem der EU die bevölkerungsreichste Freihandelszone der Welt erschließen.

Die EU hat ihren Anspruch auf enge Anbindung der Mittelmeeranrainer an das europäische Wirtschafts- und Wertesystem zuletzt durch die Verabschiedung der Europäischen Nachbarschaftspolitik ‚Größeres Europa‘ im März 2003 nachdrücklich bekräftigt.³⁹ Welche Motivation besitzen jedoch die mediterranen Nachbarn, mit der EU Freihandel zu treiben? Zwar ist die EU für die Mehrzahl der Mittelmeeranrainer der wichtigste Handelspartner, doch profitieren viele von ihnen bereits von im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems gewährten Handelspräferenzen für verarbeitete Güter. Der wirtschaftlich für viele Länder der Region überaus bedeutsame Handel mit Textilien

und landwirtschaftlichen Produkten ist bislang von weiteren Liberalisierungsverpflichtungen ausgenommen, um die einheimischen Industrien zu schützen. Die primäre Motivation zur Öffnung der Märkte scheint darin zu liegen, über eine enge wirtschaftliche Bindung an die EU ausländische Direktinvestitionen, und damit verbunden zusätzliche Arbeitsplätze, Infrastrukturentwicklung sowie Technologien anzuziehen.

Die derzeitigen Verhandlungen umfassen zwei Phasen: In einer ersten schließt die EU im Rahmen von sogenannten Assoziierungsabkommen bilaterale Verträge mit den Mittelmeeranrainern sowie eine Zollunion mit der Türkei ab. Diese Phase ist weitgehend abgeschlossen, da Assoziierungsabkommen mit acht Ländern vereinbart sind: Tunesien (1995), Israel (1995), Marokko (1996), Jordanien (1997), palästinensische Autonomiegebiete (1997), Ägypten (2001), Libanon (2002), Algerien (2002) und Syrien (2004). Die EU hat seit der zweiten Jahreshälfte 2003 den Verhandlungsdruck auf die Mittelmeeranrainer spürbar erhöht, um einerseits die Themen, die auf multilateraler Ebene zum Scheitern der WTO-Ministerkonferenz beitrugen, auf die regionale Agenda zu setzen, und um andererseits noch vor der EU-Osterweiterung im Mai 2004 weitere bilaterale Verträge zu ratifizieren.

In einer zweiten Phase sollen die Mittelmeerstaaten dann ein intra-regionales Freihandelsab-

kommen aushandeln, um schließlich eine euro-mediterrane Freihandelszone auf der Basis der von der EU vorgegebenen Ursprungsregeln zu schaffen. Im Februar 2004 wurde in Amman das sogenannte Agadir-Abkommen beschlossen, dessen Kern aus einer Freihandelszone zwischen Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien besteht. Solche Abkommen bilden die Grundlage für eine rasche weitere Öffnung der nordafrikanischen Märkte für europäischen Waren und Dienstleistungen. Das Agadir-Abkommen verpflichtet die vier Staaten zur Zollliberalisierung für annähernd

den gesamten Handel bis Januar 2006 sowie zur intensiveren Zusammenarbeit bei der Harmonisierung des rechtlichen Rahmens für Standards und Zollverfahren. Sowohl die Assoziierungsabkommen und regionalen Freihandelszonen als auch die Schaffung einer Mittelmeer-Freihandelszone dienen der EU daher nicht nur zur Umsetzung der Barcelona-Prinzipien, sondern auch zur politischen Durchsetzung ihrer regionalen Hegemonie (McQueen 2002).

Nicht nur Marktzugangsinteressen: Die euro-mediterrane Freihandelszone als politisches Projekt

2.4.4 Die EU-Wirtschaftskooperation mit den ASEAN-Staaten

“Alle sogenannten ‘Singapur Themen’ standen bisher auf unserer bilateralen Handelsagenda, sind also auch Teil unserer Verhandlungsagenda mit ASEAN. Daran besteht kein Zweifel. Und auch wenn wir noch nicht so weit sind – unser Festhalten an den Singapur Themen ist älter als die entsprechenden Diskussionen auf multilateraler Ebene. Es wird nicht zum Erliegen kommen, nur weil man sich dort nur auf das Thema Handelserleichterung einigen konnte.”

Pascal Lamy in der Jakarta Post, 9. September 2004

Die EU ist mit einem Handelsvolumen von 85,83 Mill. Euro im Jahr 2001 nach den USA und Japan der drittgrößte Handelspartner der ASEAN-Staaten, zu denen Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam gehören. Zudem ist die EU für ASEAN nach den USA der bedeutendste Exportmarkt, im Jahr 2002 lag das Exportvolumen bei etwa 30 Mrd. Euro. Die ASEAN-Staaten sind für die EU der viertgrößte Handelspartner, der Wert der EU-Exporte in die Region stieg von 7 Mrd. Euro 1980 über 18 Mrd. Euro 1990 auf 39 Mrd. Euro im Jahr 2002 an. Mit einer Bevölkerungszahl von über 500 Millionen und einem langfristigen Wirtschaftspotenzial stellt die Region einen für die europäische Wirtschaft bedeutenden Wachstumsmarkt dar.

Nicht erst seit dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún versucht die EU daher, ihren politischen und wirtschaftlichen Einfluss in der Region auszubauen. Bereits seit dem Jahr 1980 besteht ein Kooperationsabkommen zwischen der EU und den ASEAN-Staaten, das nach den Vorstellungen der Kommission nun schrittweise in ein umfassendes Freihandelsabkommen umgewandelt werden soll. Auch die USA und Japan wollen bilaterale Abkom-

men mit ASEAN abschließen.⁴⁰ China, ein weiterer bedeutender Handelskonkurrent, konkretisiert Pläne für den Abschluss der weltgrößten Freihandelszone mit den ASEAN-Staaten (ASEAN-China Free Trade Area - ACFTA) im Jahr 2010.⁴¹

Vor diesem Hintergrund und einem drohenden Verlust wirtschaftlicher Bedeutung in der Region hat die EU im Juli 2003 eine Initiative zur Stärkung der Handels- und Investitionsbeziehungen mit der ASEAN-Gruppe, die sogenannte ‚transregionale Handelsinitiative EU-ASEAN‘ (TREATI), ins Leben gerufen. TREATI umfasst neben Handelsfragen im engeren Sinne auch die Erleichterung gegenseitiger Investitionen, Dienstleistungen, Fragen der administrativen Handelserleichterung, der Kooperation in Zollfragen sowie technischer Handelshemmnisse einschließlich phytosanitärer und gesundheitlicher Standards im Agrar- und Fischereisektor. Die Initiative wird in der EU als Maßnahmenplan für die Vorbereitung des Abschlusses eines späteren WTO-plus Freihandelsabkommen mit der Region gesehen⁴². TREATI läuft damit parallel zur 1992 beschlossenen regionalen ASEAN-Freihandelszone (AFTA), die 2008 implementiert sein und primär dem Abbau gegenseitiger Zollschränken innerhalb der ASEAN-Staaten dienen soll.

Das EU-Ziel gegenüber ASEAN: Nicht Entwicklungspolitik, sondern eine ehrgeizige Liberalisierungsagenda

Interessant ist, dass TREATI den Ländern zwar einen flexiblen Rahmen bieten soll, der es jedem Land entsprechend seiner handelspolitischen Prioritäten ermöglichen soll, aus einem Maßnahmenbündel einige Sektoren gezielt auszuwählen, die Kommission aber ausdrücklich darauf hinweist, dass sie den Themenumfang nicht auf derzeit in der WTO diskutierte Themen begrenzen will. Besonders in den Bereichen Investitionen und Dienstleistungen scheint schon in den bisher vorliegenden Dokumenten eine ehrgeizige EU-Liberalisierungsagenda durch, die die EU unabhängig von und vor Abschluss der gegenwärtigen Doha-Runde vorantreiben möchte. Zudem ist es Ziel der EU, ein Freihandelsabkommen zu entwickeln, das alle ASEAN-Länder auf gleicher ökonomischer Augenhöhe,

damit mit gleichen Rechten und Pflichten einbindet, und somit präferentielle Wirtschaftsbeziehungen von vornherein ausschließt. Die Verhandlungen sollen sich an den bereits bestehenden Abkommen mit Mexiko, Kanada und den Verhandlungen mit dem Mercosur orientieren. Ein stärker auf entwicklungspolitische Erfordernissen und Zielsetzungen gerichtetes Modell, wie es zum Beispiel im Rahmen des Cotonou-Abkommens verfolgt wird, bleibt dagegen unerwähnt.

Obwohl es zu früh ist, die handelspolitische Initiative der EU gegenüber den ASEAN-Staaten zu bewerten, wird deutlich, dass die EU ebenso wie in anderen regionalen Verhandlungen versucht, ihre politischen und ökonomischen Interessen durchzusetzen. Dabei verfolgt sie auf bilateraler Ebene einen umfassenden, über die multilateralen Verhandlungen hinausreichenden Liberalisierungsansatz.

2.4.5 Das EU-Südafrika-Kooperationsabkommen

Südafrikas Handelsbeziehungen mit der EU werden durch das im Oktober 1999 unterzeichnete Trade, Development and Co-operation Agreement (TDCA) bestimmt, das die Schaffung einer Freihandelszone innerhalb von 12 Jahren vorsieht. Es handelt sich um das erste Freihandelsabkommen zwischen einer Industrienation und einem Entwicklungsland, das asymmetrische Liberalisierungsverpflichtungen für beide Parteien enthält. Während die EU ihre Türen für mehr als 95% der Importe öff-

net, hat sich Südafrika verpflichtet, ca. 86% seines Handels zu liberalisieren (Wellmer 2000). Südafrika ist der bedeutendste Handelspartner der EU in Subsahara-Afrika. Im Jahr 2002 führte das Land Waren im Wert von 12,4 Mrd. Euro aus der EU ein und exportierte Waren im Wert von 15,6 Mrd. Euro. Nach Verabschiedung des TDCA im Januar 2000 stiegen die Exporte um insgesamt 46%. Europäische Exporte nach Südafrika wuchsen im Jahr 2000 um 20%, stagnierten aber in den folgenden Jahren.

2.4.6 Das EU-Mexiko-Abkommen

Die EU ist nach den USA der zweitgrößte Handelspartner Mexikos. Im Jahr 2003 umfasste der gegenseitige Handel insgesamt 20,2 Mrd. Euro, davon entfielen auf europäische Exporte 14,1 Mrd. Euro und auf mexikanische Exporte 6,1 Mrd. Euro. Nach der Unterzeichnung des NAFTA-Abkommens zwischen den USA, Mexiko und Kanada lag es im direkten wirtschaftlichen Interesse der EU, ihren Markt und die Interessen der europäischen Investoren in Mexiko zu verteidigen. Mexiko auf der anderen Seite war daran interessiert, seinen Außenhandel zu diversifizieren und nicht einseitig auf die Wirtschaftsmacht USA auszurichten.

Das wirtschaftliche Partnerschafts-, politische Koordinations- und Kooperationsabkommen zwi-

schen der EU und Mexiko trat im Oktober 2000 in Kraft. Die Verhandlungen nahmen einen zentralen Platz in der Strategie der EU ein, da es das erste transatlantische Freihandelsabkommen der EU war und zugleich ein ehrgeiziges Spektrum von Sektoren abdeckt: Es zielt neben der Öffnung der Güter- und Warenmärkte auf weiterreichende Liberalisierungen bei Dienstleistungen, dem öffentlichen Auftragswesen, Wettbewerb, geistigen Eigentumsrechten und Investitionen. Seit dem Inkrafttreten des EU-Mexiko-Abkommens stieg der gegenseitige Handelsfluss um etwa 25,5%. Die Handelsbilanz ist stark zugunsten der EU verschoben, das Handelsdefizit Mexikos gegenüber der EU belief sich im Jahre 2003 auf 8 Mrd. Euro.

2.4.7 Das EU-Chile-Abkommen

Die EU ist mit einem Anteil von 20,9% der Exporte der bedeutendste Handelspartner Chiles. Umgekehrt steht Chile für die EU mit einem jährlichen Anteil von 0,4% des Außenhandels nur auf Platz 41 der EU-Exportliste. Im Zeitraum zwischen 1980 und 2002 stiegen die Exporte europäischer Unternehmen nach Chile von 0,7 Mrd. Euro auf 3,1 Mrd. Euro. Einer der lukrativsten Bereiche für europäische Firmen ist der Dienstleistungssektor, der im Jahr 2001 Exporte in Höhe von 900 Mill. Euro ausmachte.

Die Verhandlungen mit Chile begannen parallel zu den Verhandlungen der EU mit dem Mercosur im April 2000 und endeten nach überraschend kurzer Zeit am 26. April 2002. Das Abkommen trat im Fe-

bruar 2003 in Kraft und ist das weitreichendste der bilateralen EU-Abkommen. Es reicht weit über den WTO-Rahmen hinaus. Neben einem ambitionierten Streitschlichtungsverfahren umfasst es den progressiven und gegenseitigen Abbau von Handelsschranken im Handel mit Waren und Dienstleistungen, im Bereich der Singapur-Themen, des Schutzes geistiger Eigentumsrechte, und des Wettbewerbsrechts. Zudem enthält es Bestimmungen zum Abbau sanitärer und phytosanitärer Handelshemmnisse und sieht zu diesem Zweck die Stärkung der Zusammenarbeit auf technischer, administrativer und finanzieller Ebene vor.

Mit Chile gelang der EU das bislang weitreichendste bilaterale Abkommen

3. Die „WTO plus“-Agenda der EU

Chance und Gefahren aus entwicklungspolitischer Sicht

“Wir nutzen bilaterale Freihandelsabkommen, um über WTO-Standards hinauszukommen. Ein bilaterales Handelsabkommen ist per Definition ein ‘WTO-plus’-Abkommen. Ob in Bezug auf Investitionen, geistige Eigentumsrechte, Zollstrukturen oder andere handelspolitische Instrumente – in jedem bilateralen Freihandelsabkommen gibt es ‘WTO-plus’-Vorkehrungen.

Investitionen, öffentliche Auftragsvergabe und Wettbewerb sind Themen, die wir in unseren bilateralen Freihandelsabkommen immer auf die Agenda setzen. Nehmen wir z.B. Südafrika, Mexiko oder Chile – im Freihandelsabkommen mit Chile finden sich all diese Punkte. Oder die MERCOSUR-Verhandlungen [...] bzw. die sechs regionalen Abkommen, die wir gerade mit den AKP-Staaten aushandeln. Ein bilaterales Freihandelsabkommen hat per Definition einen ‘WTO-plus’ bzw. ‘plus plus’-Charakter, einschließlich dieser Themen.”

Pascal Lamy in der Jakarta Post, 9. September 2004

„Es kann davon ausgegangen werden, dass die wirtschaftliche Stärkung der AKP-Staaten [...] auch zu einer intensiveren Nachfrage dieser Staaten nach deutschen Exportgütern und -dienstleistungen führen wird“*

Robert Zoellick, US-Handelsbeauftragter, fand nach dem Ende der WTO-Ministertagung scharfe Worte: „Amerika wird nicht auf die ‚Can’t-do‘-Länder warten (...) Während die WTO-Mitglieder über die Zukunft sinnieren, werden die USA nicht warten: Wir werden mit den ‚Can-do‘-Ländern Richtung Freihandel voranschreiten“⁴³. Seither schlossen die USA unter anderem mit den zentralamerikanischen Staaten (Central American Free Trade Agreement, CAFTA) sowie mit Australien und Marokko jeweils neue Freihandelsverträge, ringen weiter um ein möglichst weitgehendes panamerikanisches Abkommen (ALCA) und begannen eine Reihe weiterer bilateraler Verhandlungen.

Die EU formuliert ihre Strategie zumeist etwas weniger aggressiv als die USA, steht den USA in der Praxis jedoch nicht nach. Die USA und die Europäische Union verfolgen ihre handelspolitischen Ziele der Liberalisierung und Deregulierung auf unterschiedlichen Ebenen: Multilateral in der WTO, regional mit verschiedenen Entwicklungsländergruppen und bilateral mit einzelnen Staaten. Gleich der Fahrt auf einer mehrspurigen verstopften Autobahn wechseln sie dabei geschickt die Fahrbahnen, um möglichst schnell an das Fahrtziel Freihandel zu gelangen.

Verhandlungen über regionale Freihandelsabkommen sind zudem aufgrund der ungleichen

Verteilung der Verhandlungsstärke zwischen der EU und Entwicklungsländern und des Fehlens eines einheitlichen Verhandlungsrahmens weniger demokratisch und transparent als multilaterale Verhandlungen. Die EU kann ihre politische und ökonomische Überlegenheit leichter nutzen, um Verhandlungsthemen und -ergebnisse zu beeinflussen (Seattle to Brussels Network 2004). So hat die AKP-Gruppe, und insbesondere die Gruppe der ärmsten Staaten, in den Verhandlungen mit der EU wenig zu gewinnen und viel zu verlieren. In ihrem Verhandlungsmandat verfolgt die EU gegenüber den AKP-Staaten eine ehrgeizige und auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit (Reziprozität) beruhende Liberalisierungsagenda. Die möglichen Auswirkungen des Wegfalls nicht-reziproker, das heißt bisher einseitig von der EU im Rahmen des Cotonou-Abkommens gewährter Handelspräferenzen ab 2008 sowie die Ausweitung der Verhandlungen auf die sogenannten Singapur-Themen auf die Ökonomien und Gesellschaften der AKP-Staaten sind bislang nicht näher untersucht (European Research Office 2003). Europäische Parlamentarier und ihre Kollegen aus den AKP-Staaten haben die Notwendigkeit des Schutzes einheimischer Produktionszweige wiederholt hervorgehoben: „Wir betonen die Notwendigkeit, die möglichen negativen Auswirkungen der Gegenseitigkeit auf die AKP-Staaten zu berücksichtigen und zu entschädigen sowie Nicht-Reziprozität dort zu erlauben, wo sie sinnvoll und für das Wachstum der Industrien in AKP-Staaten, den Schutz der Kleinbauern, strukturelle Entwicklung und die Unterstüt-

*Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Erich G. Fritz, Dr. Christian Ruck, Arnold Vaatz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, Drucksache 15/4895 vom 4. März 2005

zung nachhaltiger Entwicklung und die Umsetzung der Armutsreduktionsziele der AKP-Regierungen notwendig ist.“⁴⁴.

Die AKP-Staaten befinden sich in einer besonders schwierigen Verhandlungsposition: Sie können ihren gegenwärtigen Marktzugang in die EU nur bewahren, wenn sie zusätzliche Konzession eingehen. Sie verhandeln also im Grunde darüber, wie viel sie geben können, ohne weiter gegenüber einem so wichtigen Handelspartner wie der EU zu verlieren. Für einen weiter verbesserten Marktzugang wären

darüber hinaus weitere Zugeständnisse erforderlich. Besonders für die ärmsten Länder in Afrika stellen sich immense Herausforderungen. Sie haben im Rahmen der „Alles-außer-Waffen“-Initiative bereits einen zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Markt, so dass von einem Freihandelsabkommen mit der EU keine weiteren Vorteile zu erwarten wären. Darüber hinaus drohen ihre Wettbewerbsvorteile, die sich aus dem freien Marktzugang ergeben, zu erodieren, wenn andere Länder im Rahmen von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ähnliche Konditionen erhalten.

3.1 Dienstleistungen

Der Dienstleistungssektor hat in den Industrieländern einen Anteil von ca. 60-70% am Bruttoinlandsprodukt, und auch der Handel mit Dienstleistungen ist in den vergangenen Jahren sprunghaft gewachsen (vgl. Kapitel 1). Hauptziel des im Jahr 1995 in Kraft getretenen WTO-Dienstleistungsabkommens GATS ist die „fortschreitende Liberalisierung“ sämtlicher Dienstleistungsmärkte. Nahezu alle bilateralen Handelsabkommen der EU umfassen - ebenso wie die laufenden Verhandlungen - Bestimmungen zur Liberalisierung von Dienstleistungen (Ulrich 2004). Ein Vergleich zeigt, dass praktisch alle Abkommen den Bestimmungen des GATS-Abkommens Art. V(1) folgen, die für bilaterale Integrationsabkommen weitergehende Reduktionsverpflichtungen verlangen. GATS Art. V(1) fordert zudem von regionalen Freihandelsabkommen, die Dienstleistungen beinhalten, eine umfassende Sektordeckung sowie die Abschaffung aller wesentlich diskriminierenden Maßnahmen zwischen den Vertragspartnern. Das GATS selbst hat an dieser Stelle die „WTO-plus“-Verpflichtung quasi eingebaut.

Dies hat in einzelnen Abkommen unterschiedliche Folgen. Das TDCA-Freihandelsabkommen mit Südafrika enthält kaum über das GATS hinausreichende Liberalisierungsverpflichtungen, betont aber die Bedeutung einer stärkeren wirtschaftlichen Kooperation in so bedeutenden Dienstleistungssektoren wie der Informations- und Kommunikationstechnologie, dem Transport, Bergbau, Tourismus und der Telekommunikationsindustrie. Die Assoziierungsabkommen mit den Mittelmeeranrainerstaaten sind durch eine ähnlich begrenzte Regelungstiefe im Dienstleistungssektor ausgezeichnet. Sie enthalten als allgemeine politische

Zielvorgabe einen weitgehend freien und ungehinderten Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, aber in der Regel nur geringe Liberalisierungsverpflichtungen in den genannten Sektoren⁴⁵.

Das Cotonou-Abkommen sieht die graduelle Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes gemäß den Bestimmungen des GATS vor und bestätigt zudem den Anspruch der AKP-Länder auf Sonder- und Vorzugsbehandlung (Art. 41-2). Zudem kann eine weitere Öffnung der Dienstleistungsmärkte sowohl hinsichtlich des Zeitplans als auch bezüglich der Sub-Sektoren für die AKP-Staaten asymmetrisch erfolgen. In den WPA-Verhandlungen legte die EU dann nach: In ihrem Verhandlungsmandat fordert sie, spätestens im Jahr 2006 (also nach dem voraussichtlichen Abschluss der GATS-Verhandlungen innerhalb der WTO) mit Verhandlungen in *allen* Dienstleistungssektoren zu beginnen⁴⁶. Damit wird nicht nur das im Cotonou-Abkommen festgelegte Prinzip der Asymmetrie gefährdet, die Forderung der EU steht auch im Widerspruch zum GATS-Ansatz, der Verhandlungen über zuvor definierte Sub-Sektoren nach einem Austausch von Liberalisierungsforderungen und Angeboten umfasst. Die AKP-Staaten können so regional zu Liberalisierungszusagen in sensiblen öffentlichen Diensten wie dem Gesundheitswesen oder der Bildung gezwungen werden, die weit über ihre GATS-Verpflichtungen hinausreichen und zudem im direkten Widerspruch zu den Prinzipien des Cotonou-Abkommens stehen. Bislang haben nur die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrikas (SADC) und die Verhandlungsgruppe des östli-

AKP-Staaten im ungleichen Liberalisierungswettlauf mit europäischen Dienstleistungsanbietern



chen und südlichen Afrikas (ESA) den Dienstleistungshandel als mögliche Verhandlungspriorität benannt.⁴⁷

Noch stärker stellen die umfangreichen Liberalisierungsvorgaben in den Abkommen mit Mexiko und Chile eine neue Qualität dar. So zielt der Vertrag mit Mexiko auf die Schaffung eines bilateralen Rahmenabkommens für die „präferentielle, schrittweise und reziproke Liberalisierung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen“ (Art. 4), im Falle Chiles steht „die Entwicklung und Diversifizierung der Produktivität und der Konkurrenzfähigkeit des chilenischen Dienstleistungssektors“ (Art. 20) durch intensivierte wirtschaftliche Zusammenarbeit in praktisch allen Sektoren im Mittelpunkt. Obwohl sich beide Verträge am GATS orientieren, sieht das Mexiko-Abkommen einen zweistufigen Ansatz vor. Bis zum Ende der GATS-Verhandlungen erlaubt ein Moratorium der mexikanischen Regierung den Fortbestand existierender Ausnahmen, zum Beispiel im Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen oder dem Flug- und Seeverkehr. Spätestens ein Jahr nach Abschluss der Dienstleistungsverhandlungen in der WTO müssen aber Verhandlungen über den Wegfall eines wesentlichen Teils dieser Ausnahmen beginnen.

Das Abkommen mit Chile, das jüngste bilaterale Abkommen der EU, kann aus der Sicht offensiver europäischer Interessen an der Liberalisierung von Dienstleistungen als ‚State-of-the-Art‘ betrachtet werden. Dieser Sektor nimmt breiten Raum ein und erfährt thematische Erweiterungen, etwa um maritime Dienstleistungen.

Bislang einzigartig ist die Verpflichtung des chilenischen Assoziierungskomitees (das sich aus Vertretern des Europäischen Rates und der Kommission sowie der Regierung zusammensetzt), alle drei Jahre den Fortschritt der Umsetzung der Dienstleistungsliberalisierungen zu prüfen und den Ministern des Assoziierungsrates entsprechende politische Empfehlungen zu unterbreiten (Art. 100). Ebenso einzigartig im Kreis der ‚Bilateralen‘ ist die Verpflichtung, bis Februar 2005 in der, entsprechend der GATS-Klassifizierung benannten, Erbringungsart („mode“) 4 weiterreichende Marktöffnungen umzusetzen (Art. 101). GATS Mode 4 umfasst die zeitweise Arbeitsmigration zum Beispiel von Angestellten transnationaler Unterneh-

men oder Entsendefirmen sowie die Migration von hoch- und weniger qualifizierten Arbeitskräften aus Entwicklungsländern.⁴⁸ Die EU ist, wie andere Industrienationen auch, vorrangig an Erleichterungen für Arbeitsaufenthalte für Beschäftigte europäischer Firmen im Ausland interessiert. Das Abkommen mit Chile sieht zudem die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsnachweisen und -lizenzen, den Abbau von Restriktionen für europäische und chilenische Unternehmen sowie den möglichen Verzicht auf verbleibende permanente Aufenthaltsanforderungen für Dienstleistungsanbieter vor (Art. 102-103). Auch im Telekommunikationssektor reicht der Text über frühere EU-Abkommen weit hinaus. Neben der Sicherstellung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden von Telekommunikationsdienstleistern und transparenten Verfahrensprozessen sollen „geeignete Maßnahmen“ ergriffen werden, um Absprachen zwischen den großen Anbietern und Quersubventionierung zu verhindern (Art. 110-112).

Eines der zentralen strategischen Ziele der EU ist die weitere Öffnung der Märkte für Finanzdienstleistungen. Sie verfolgt eine Institutionalisierung des „WTO-plus“-Prinzips durch die Verpflichtung der Vertragspartner zu Marktöffnungen jenseits des GATS. So verlangen die Euro-Med-Abkommen eine Überprüfung des Liberalisierungsfortschritts nach drei beziehungsweise fünf Jahren. Auch das TDCA verpflichtet Südafrika, umfassendere Liberalisierungszugeständnisse mit dem Ziel der Abschaffung gegenseitiger Diskriminierungen bis Anfang 2005 zu prüfen (Art. 30.4). Dies schafft Raum für weiterreichende Verpflichtungen bei Finanz- und anderen attraktiven Dienstleistungen.

In den Freihandelsabkommen mit Mexiko und Chile finden sich in Bezug auf Finanzdienstleistungen hinsichtlich des Umfangs, der Definition, der Marktzugangsregeln, der Inländerbehandlung und der Transparenzverpflichtungen ähnlich weitreichende Bestimmungen (Art. III-11ff beziehungsweise 116ff). Im Falle Mexikos ist eine Regulierung einschließlich des Schutzes inländischer Investoren und Anbietern nur dann erlaubt, wenn diese EU-Anbieter nicht diskriminiert und „nicht strenger als nötig“ ausfällt (Art. 19). Spezifische Ausnahmen gelten für öffentliche Dienstleistungsanbieter bezüglich der exklusiven Bereitstellung nationaler Altersvorsorgepläne und sozialer Sicherungssysteme, vorausgesetzt,

Südamerikanische
Finanzdienstleistungen
im strategischen Visier
der Kommission

dass es keine konkurrierenden privaten Anbieter gibt (Art. 26). Institutioneller Ausdruck der Bedeutung der Finanzdienstleistungen in beiden Abkommen ist die Bildung eines speziellen Ausschusses des Assoziierungsrates. Im chilenischen Fall hat dieses Gremium jedoch Kompetenzen, die in ihrer Reichweite für bilaterale Abkommen der EU bislang einzigartig sind: Es ist dem Ziel verpflichtet, den gegenseitigen Handel mit Finanzdienstleistungen zu erleichtern und auszudehnen. Das EU-Chile-Abkommen erhält damit einen eingebauten Liberalisierungsbeschleuniger, der

die eingegangenen Verpflichtungen stufenweise vertiefen, sprich verschärfen, kann. Auch in den gegenwärtigen Verhandlungen mit dem Mercosur drängt die EU zu Zugeständnissen im Finanzsektor. Neben der Beseitigung staatlicher Auflagen für Banken und Versicherungen fordert die EU von Uruguay die Abschaffung der Deckelung für Banklizenzen und von Brasilien den Wegfall des Monopols für Rückversicherungen (Fritz 2004).

Einzigartiger Liberalisierungsbeschleuniger im Chile-Abkommen

Dienstleistungen: Europäische Forderungen in der WTO und in verschiedenen Regionalabkommen

WTO	Mercosur	AKP-Staaten	Euro-Med	ASEAN	Südafrika	Mexiko	Chile
GATS-Abkommen mit Positiv-Liste und progressiver Marktöffnungsverpflichtung - sensible Dienstleistungssektoren können von weiterer Liberalisierung ausgenommen werden	WTO-plus: Druck zur Aufnahme von Verhandlungen in zusätzlichen Sektoren (Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Schiffsverkehr und Umweltdienstleistungen)	WTO-plus: Verhandlungen über Dienstleistungen in allen Sektoren spätestens 2006 - Druck zu über GATS hinausreichenden Verpflichtungen	WTO-plus: Generell geringe Liberalisierungstiefe – aber: Potential zu über GATS hinausreichenden Verpflichtungen durch Überprüfung des Liberalisierungsumfangs nach 3-5 Jahren (zum Beispiel Israel, Jordanien, Marokko)	Aufnahme von Verhandlungen im Dienstleistungssektor – Umfang bislang unklar	WTO-plus: Bestätigung der GATS-Verpflichtungen – Aber: Potential zu darüber hinausreichenden Verpflichtungen durch Überprüfung des Liberalisierungsumfangs im Januar 2005. Ziel: Abschaffung aller diskriminierender Maßnahmen	WTO-plus: Verpflichtung zur Aufnahme weiterer Liberalisierungs-Verhandlungen nach Abschluss der WTO-Runde	WTO-plus: Verpflichtung zur kontinuierlichen Überprüfung weiterer Liberalisierungs-Verhandlungen (vor allem bei Finanzdienstleistungen) – Umsetzung der GATS-Sektorabkommen



3.2 Singapur-Themen

“Für den Fall, dass unsere Ziele [bezüglich der Singapur-Themen] in der WTO durch andere Mitglieder blockiert werden, sollten wir nicht dazu bereit sein, die Vor- und Nachteile alternativer Ansätze abzuwägen, plurilateraler wie bilateraler? Alle bilateralen und regionalen Initiativen sollten erneut überdacht werden, um zu ermitteln, ob ihre Vertiefung und/oder Beschleunigung im Interesse der EU ist.“

Peter Carl, Direktor der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission, 25. September 2003

„Wir sollten die Singapur-Themen in Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU ablehnen“*

Die sogenannten Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen und administrative Handelserleichterungen) sind, einzeln oder gemeinsam, wesentlicher Bestandteil aller bilateralen Abkommen der EU. Ebenso wie die USA hat die EU nie ihren Verzicht auf die Singapur-Themen in bilateralen und regionalen Abkommen erklärt. Auch nach der Ablehnung der Aufnahme von Verhandlungen auf WTO-Ebene durch eine breite Koalition von Entwicklungsländern versucht die EU, diese Themen nun in bilateralen Verhandlungen durchzusetzen. Da die europäische Investitionspolitik bislang in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten liegt, finden sich in den bilateralen Verträgen fast immer Verweise auf bilaterale Investitionsabkommen der Mitgliedsstaaten.

Die EU-Assoziierungsabkommen mit den Mittelmeeranrainern orientieren sich mehrheitlich an einer ‚Blaupause‘, deren Grundzüge in allen bisher geschlossenen Verträgen erkennbar sind. Neben Bestimmungen zur Liberalisierung des Warenhandels umfassen die Assoziierungsabkommen das gesamte Spektrum der Singapur-Themen. Damit reichen auch die sie weit über die derzeit laufenden WTO-Verhandlungen hinaus. Der Blick in die verfügbaren Abkommen macht die generelle Absicht der EU deutlich, umfassende und über WTO-Regeln hinausreichende Liberalisierungspolitiken in einer zukünftigen Euro-Mediterranen Freihandelszone zu verankern.

Die AKP-Staaten lehnen die Aufnahme von Verhandlungen zu den Singapur-Themen mehrheitlich ab. Angesichts beschränkter Verhandlungskapazitäten sowie ungenügender rechtlicher und institutioneller Voraussetzungen auf nationaler Ebene sind sie für detaillierte Gespräche nicht aus-

reichend vorbereitet. Aus diesem Grunde haben sie sich schon vor der WTO-Ministerkonferenz in Cancún gegen die Aufnahme von Verhandlungen über Wettbewerbspolitik und öffentliches Auftragswesen ausgesprochen. Das Cotonou-Abkommen enthält Verweise auf verstärkte Kooperation und Kapazitätsbildung in den Bereichen Investitionen und Wettbewerb. Darüber hinaus bestehen aber grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten weiter: Die AKP-Staaten haben wiederholt und vorbehaltlich der Klärung der Modalitäten in der WTO ihre Ablehnung gegenüber der Aufnahme von Verhandlungen über die Singapur-Themen in WPAs bekräftigt⁴⁹. Dennoch agieren die AKP-Regionen in den laufenden Regionalverhandlungen bezüglich der inhaltlichen Schwerpunktsetzung nicht immer synchron. So werden die pazifischen AKP-Mitglieder als einzige Regionalgruppe sofort mit Verhandlungen über die Singapur-Themen sowie über Liberalisierungen im Dienstleistungssektor, im Bereich geistiger Eigentumsrechte und bei der Datenerfassung beginnen, während Gespräche über den Zollabbau im Güter- und Warensektor auf die Zeit nach 2006 vertagt wurden⁵⁰. Die pazifischen Inselstaaten sahen sich zu diesem Schritt gezwungen, da sie laut einer Klausel im 2001 geschlossenen Wirtschaftskooperationsabkommen PACER bei Aufnahme von Verhandlungen über eine Freihandelszone gemäß GATT Art. XXIV mit der EU zugleich auch mit den beiden verbleibenden Mitgliedern des Pacific Island Forum, Australien und Neuseeland (in drei Fällen zusätzlich auch mit den USA), Verhandlungen über den Abschluss einer Freihandelszone aufnehmen müssen⁵¹. Die Lösung ist eine Flucht nach vorne: Um eine Dreifachbelastung durch zeitgleiche Verhandlungen innerhalb der WTO, mit der EU und mit Australien und Neuseeland zu vermeiden, beginnen sie im WPA-Rahmen Li-

**Dr. Mukhisa Kituyi, kenianischer Minister für Handel und Industrie, am 19. Januar 2005 in Dar-es Salam*

beralisierungsgespräche im Dienstleistungssektor und zu den kontroversen Singapur-Themen. Die EU dürfte diese Entscheidung mit Genugtuung verfolgen, bricht sie doch die vor Cancún ge-

schmiedete Solidargemeinschaft der AKP-Staaten zur Ablehnung der Verhandlungen über die Singapur-Themen.

3.2.1 Investitionen

Die Forderung der EU und anderer Industrienationen nach Aufnahme von Verhandlungen zur Liberalisierung von Investitionen hat wie kaum ein anderes Thema den Widerstand der Entwicklungsländer innerhalb der WTO-Verhandlungen ausgelöst, sind doch die von ausländischen Direktinvestitionen ausgehenden Entwicklungsimpulse in vielen Fällen unklar und zudem heftig umstritten (WEED 2003a, EED 2004). Dennoch ist die Investitionsliberalisierung Bestandteil vieler bilateraler Handelsabkommen: Neben Bestimmungen zur Förderung ausländischer Direktinvestitionen steht der Investitionsschutz, der Marktzugang für ausländische Investoren und die Regulierung bereits ansässiger ausländischer Investoren auf der bilateralen Verhandlungsagenda. Mit der Ausnahme von Investitionsförderung haben alle diese Bereiche innerhalb der WTO zu einer heftigen Kontroverse geführt, da die Entwicklungsländer eine Erosion ihrer souveränen Entscheidungsspielräume zur Investitionslenkung befürchten. Durch das Fehlen multilateraler Investitionsregeln kann die EU den Umfang der investitionspolitischen Agenda in regionalen Verhandlungen frei bestimmen. Hinzu kommt, dass mehr als 70% der ausländischen Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor getätigt werden und damit unter die Bestimmungen des GATS-Abkommens fallen.

Die bisherige Erfahrung zeigt, dass die Investitionsliberalisierung eine Folge wirtschaftlicher Entwicklung ist, sobald ein Land eine gewisse Konkurrenzfähigkeit erreicht hat (vgl. zum Beispiel Chang 2003). Zu den staatlichen Aufgaben gehört, statt ungehemmt zu liberalisieren, durch positive Diskriminierung einheimische Unternehmen und den Ausbau der nationalen Industrie zu stützen. Solche investitionspolitischen Alternativen sind allerdings bislang wenig untersucht, hier besteht zusätzlicher Forschungsbedarf.

Umfassende Investitionsagenda setzt auf Vorteile für europäische Anbieter

Die Zielvorgaben zur Investitionsliberalisierung in bilateralen Abkommen der EU sind im allgemeinen weniger ehrgeizig als in vielen bilateralen Investitionsabkommen (BITS) der EU-Mitgliedsstaaten (Szepesi 2004a). In der Mehrzahl der Abkommen (darunter die Verträge mit Algerien, Jordanien und Tunesien) finden sich aber explizit Verweise auf weiterreichende Vereinbarungen mit einzelnen EU-Mitgliedsstaaten. Das TCDA-Abkommen mit Südafrika enthält ebenso wie die Euro-Med-Abkommen Investitionsklauseln, die neben allgemein gehaltenen Absichtsbekundungen zur progressiven Liberalisierung der Kapitalmärkte die Bestätigung gemeinsamer Verpflichtungen in internationalen Abkommen

Investitionen: Europäische Forderungen in der WTO und in verschiedenen Regionalabkommen

WTO	Mercosur	AKP-Staaten	Euro-Med	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), zum Beispiel bei Direktinvestitionen	WTO-plus: Druck zur Ausarbeitung 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



sowie die gegenseitige Unterstützung und Kooperation im Investitionsbereich umfassen⁵². Die gegenseitige Investitionstätigkeit soll zudem durch Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas angeregt werden. Dieser Zielvorgabe wird durch Abschnitte zur Stimulierung reziproker Investitionsflüsse durch administrative Harmonisierung und Vereinfachung, der Gründung von Joint Ventures, der Schaffung gemeinsamer Investitionsfonds sowie zur technischen Unterstützung Rechnung getragen. Einige der Abkommen benennen zudem spezifische Zielsektoren wie Tourismus oder Bergbau (zum Beispiel die Ab-

**Verhandlungsziel:
Wettbewerbsvorteile für
europäische Investoren**

kommen mit Algerien, dem Libanon und Südafrika).

Investitionsschutzklauseln finden sich in den Assoziierungsabkommen nur in Bezug auf den Fluss ausländischer Direktinvestitionen sowie im Falle von ernsthaften Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Die Abkommen mit Algerien, Marokko, Südafrika und Tunesien sehen, allerdings wenig verbindlich formuliert und ohne die Angabe eines klaren Zeitrahmens, Bestimmungen zum freien Kapitalverkehr vor, sowohl hinsichtlich ausländischer Direktinvestitionen als auch der Rückführung von Gewinnen. Die Abkommen mit Israel, Jordanien und dem Libanon verbieten Einschränkungen des Kapitalverkehrs, versehen mit zahlreichen Ausnahmen hinsichtlich bereits bestehender Beschränkungen, die von Direktinvestitionen, Establishment, der Bereitstellung von Finanzdienstleistungen bis zum Zugang zu Kapitalmärkten reichen (Szepesi 2004). Das EU-Mexiko-Abkommen enthält ähnlich wie das TCDA und die Euro-Med-Abkommen Investitionsförderung durch Informationsweitergabe, Harmonisierung und Simplifizierung sowie die besondere Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen. Diese Abkommen sind daher im Investitionsbereich wenig ehrgeizig. Einzig in Bezug auf eine weitere Liberalisierung investitionsverwandter Zahlungen und von Kapitalbewegungen sind „WTO-plus“-Elemente zu erkennen.

Im EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen hingegen sind eindeutige WTO-plus-Elemente auszumachen. Die Vereinbarungen über Investitionen umfassen eine breite Palette von Liberalisierungsmaßnahmen. Im Bereich der Direktinvestitionen sind Liberalisierungen verschiedener Teilbereiche beabsichtigt: Die Nahrungsmittelindustrie, Holz und Papier, Textilien, Metallindustrie, Automo-

bilherstellung, Radio-, Fernsehen- und Informationstechnologie sowie Maschinenbau und Elektronik stehen auf der Liste der EU (Fritz 2004: 18). Eine besondere Gefahr besteht in der Liberalisierung landwirtschaftlicher Investitionen, da die brasilianische Regierung durch eine Unterzeichnung in diesem Bereich die Versuche zur Landreform blockieren könnte (Via Campesina 2004: 4). Das EU-Chile-Assoziierungsabkommen trägt ebenfalls deutlich WTO-plus-Charakter. Das Investitionskapitel behandelt das Niederlassungsrecht für ausländische Investoren (Art. III). Es enthält darüber hinaus detaillierte Öffnungsverpflichtungen bei Währungszahlungen, der Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Durchsetzung ausländischer Investorenrechte. Zudem ist es das erste bilaterale EU-Abkommen, welches das Prinzip der Inländerbehandlung auf alle Nicht-Dienstleistungssektoren ausweitet. Gleiches Recht für europäische Firmen gilt demnach auch für die Niederlassung von EU-Investoren in der Landwirtschaft oder dem verarbeitenden Gewerbe. Zahlreiche Ausnahmen, darunter beim Landbesitz, der Beteiligung an staatlichen Einrichtungen, den Rechten indigener Völker, innerhalb der Fischerei, des Bergbaus sowie der Strom- und Wasserversorgung ebenso wie beim maritimen Transport, der Telekommunikation und der öffentlichen Auftragsvergabe schränken die Durchsetzung der Inländerbehandlung allerdings teilweise wieder ein. Und auch im Bereich der Kapitalmarktliberalisierung bleiben nationale Lenkungsspielräume eingeschränkt erhalten, so zum Beispiel durch die Knüpfung an die Verweildauer europäischer Investitionen in Chile. Dennoch zeichnet sich hier eine starke Einschränkung der wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielräume ab. Auch in den laufenden Mercosur-Verhandlungen finden sich Forderungen bezüglich Niederlassungsfreiheit und Inländerbehandlung sowie die Liberalisierung von Direktinvestitionen in fast allen Sektoren als die Prioritäten der EU (FDCL 2004).

Das Cotonou-Abkommen ist im Investitionsbereich auf eine stärkere Zusammenarbeit mit dem Ziel der „Schaffung eines günstigen Umfelds für private Investitionen“ (Art. 21.1) sowie von „Maßnahmen und Vorkehrungen zur Schaffung und Erhaltung eines berechenbaren und sicheren Investitionsklimas und (...) Abkommen mit dem Ziel (...), dieses Klima zu verbessern“ (Art. 75) beschränkt. Allerdings wurde vereinbart, in den kommenden Verhandlungen den Abschluss bilateraler Investitionsschutzabkommen voranzutreiben (Art. 78).

Offenbar ist dies für die offensiven Investitionsinteressen der EU noch nicht ausreichend. Im Verhandlungsmandat fordert diese von den AKP-Regionen eine weitgehende Liberalisierung durch den Abschluss regionaler Investitions-Rahmenabkommen, die sich auf die Prinzipien der Nichtdiskriminierung, Offenheit, Transparenz sowie allgemeine Bestimmungen zum Investitionsschutz stützen (Europäische Kommission 2002a). Solche umfassenden WTO-plus Investitionsrahmenabkommen

sind im Kontext bilateraler Freihandelsabkommen bislang einzigartig. Sie reichen weit über den Rahmen multilateraler Verhandlungen hinaus und werden von den AKP-Staaten daher abgelehnt. Einzelne Regionen kündigten bereits an, Gespräche im Investitionsbereich auf die Schaffung transparenter und vorhersagbarer Rahmenbedingungen zu beschränken (vgl. ECOWAS 2004).

EU setzt auf einzigartiges Investitionsabkommen mit den AKP-Staaten

3.2.2 Öffentliches Beschaffungswesen

Die staatliche Auftragsvergabe gehört in vielen Entwicklungsländern zu einem bedeutsamen Lenkungsinstrument der nationalen Wirtschaftspolitik. Eine weitere Öffnung der staatlichen Beschaffungsmärkte für europäische Anbieter würde viele Entwicklungsländer eines ihrer wirksamsten wirtschaftspolitischen Förderinstrumente berauben. Trotz des erbitterten Widerstands der Entwicklungsländer in der WTO findet sich die europäische Forderung nach einer weiterreichenden Öffnung der Beschaffungsmärkte des Südens in vielen regionalen und bilateralen Abkommen. Auch wenn die Forderungen auf Transparenz zielen, kann dies als erster Schritt einer umfassenden Marktöffnungsstrategie der EU gesehen werden. (Khor 2004).

Verpflichtungen zur weiterreichenden Liberalisierung der öffentlichen Beschaffungsmärkte sind Teil vieler Euro-Med-Abkommen. Die EU hat ein starkes Interesse, in die bislang hoch geschützten und durch staatliche Interventionen gekennzeich-

neten Beschaffungsmärkte der Mittelmeerranrainer einzudringen (Dell'Aquila und Kuiper 2003). Dennoch bleiben die Abkommen in der Regel vage und verpflichten die Parteien nur zu weiteren Konsultationen in diesem Sektor. Während das Beschaffungswesen in den Abkommen mit Algerien, Jordanien und Syrien keine Erwähnung findet, enthält das Abkommen mit Israel dagegen als einziges umfassendere Klauseln. Die Parteien verpflichten sich zur Liberalisierung der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Telekommunikationsbereich und im öffentlichen Nahverkehr sowie dem Verzicht auf Einführung diskriminierender Maßnahmen gegen Anbieter von elektrischer und medizinischer Ausrüstung⁵³.

Das Südafrika-Abkommen verpflichtet die Vertragsparteien dagegen zu offenen Ausschreibungsverfahren sowie zur periodischen Fortschrittsüberprüfung (Art. 45). Die Abkommen mit Mexiko und Chile enthalten umfangreichere Marktöffnungsverpflichtungen, die auf der Inlän-

Öffentliches Auftragswesen: Europäische Forderungen in der WTO und in verschiedenen Regionalabkommen

WTO	Mercosur	AKP-Staaten	Euro-Med	ASEAN	Südafrika	Mexiko	Chile
Nach heftigem Widerstand der Entwicklungsländer gegen ein Abkommen über öffentliche Beschaffung verzichtete die WTO auf die Aufnahme von Verhandlungen	WTO-plus: Teilweise Liberalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe - Vorzugsbehandlung für EU-Anbieter	WTO-plus: Neben Transparenz im öffentlichen Auftragswesen Druck zur progressiven Liberalisierung auf der Basis von Nicht-Diskriminierung	WTO-plus: zum Teil Verhandlungen über gegenseitige Liberalisierung der Beschaffungsmärkte	WTO-plus: Verhandlungen über gegenseitige, offene, nicht-diskriminierende und transparente Beschaffungsverfahren	WTO-plus: Offenes Ausschreibungsverfahren mit periodischer Fortschrittsüberprüfung	WTO-plus: Verhandlungen über gegenseitige Liberalisierung der Beschaffungsmärkte auf der Basis von Nicht-diskriminierung und Inländerbehandlung	WTO-plus: Verhandlungen über gegenseitige Liberalisierung der Beschaffungsmärkte auf der Basis von Nicht-diskriminierung und Inländerbehandlung



Vorzugsbehandlung für europäische Anbieter auf dem Markt des Mercosur im Widerspruch zu regionaler Wirtschaftsentwicklung

derbehandlung und dem Prinzip der Meistbegünstigung aufbauen (Art. III 25-38 beziehungsweise Art. IV 136-142). Beide Parteien verpflichten sich, gegenüber Drittstaaten gewährte Vorzugsbehandlungen auch gegenseitig zu gewähren (Art. 37 beziehungsweise 160). Im Falle Mexikos gilt dies explizit auch für die den NAFTA-Partnern USA und Kanada gewährte Präferenzbehandlung (Art. 29:2). Chile ist zudem verpflichtet, in Abständen von zwei Jahren die Liberalisierungsfortschritte zu überprüfen (Art. 162). Beide Abkommen zeichnen sich damit durch eine konsequente WTO-plus-Orientierung aus.

Die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens bildet einen Hauptkonfliktpunkt im Verhandlungsprozess zum EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen. Die südamerikanischen Regierungen wehrten sich lange Zeit, den Punkt überhaupt aufzunehmen. Schließlich unterbreiteten die MERCOSUR-Mercosur-Staaten der EU jedoch ein relativ weitgehendes Angebot, das eindeutig WTO-plus Charakter trägt (Fritz 2004: 18). Der Vorschlag der Mercosur-Länder sieht vor, dass die EU bei Ausschreibungen, die nicht auf internationaler Ebene erfolgen, eine Konsultation verlangen kann. Bei internationalen Ausschreibungen sollen EU-Bieter ein Vorzugsrecht gegenüber Firmen aus anderen

Ländern genießen. Die Angebote dürfen 3% über Offerten aus anderen Ländern liegen, die keine Präferentialabkommen mit dem Mercosur abgeschlossen haben. Das Abkommen zielt somit nicht auf eine Ausschreibungspflicht, aber der Konsultationsmechanismus deutet auf die Möglichkeit hin, Druck auszuüben. Darüber hinaus war im Rahmen der Verhandlungen mehrfach die Öffnung von einzelnen Zweigen der staatlichen Güterversorgung – wie die Abwasserwirtschaft – für ausländische Unternehmen im Gespräch.

Das Cotonou-Abkommen fasst eine Reihe von Verhandlungsthemen zum sogenannten handelsrelevanten Bereich zusammen. Dazu gehören die Wettbewerbspolitik, geistige Eigentumsrechte, Fragen der Standardisierung und Zertifizierung, sanitäre und phytosanitäre Standards, Umweltaspekte, Arbeitsnormen sowie die Verbraucherpolitik. Unerwähnt bleibt im Cotonou-Abkommen dagegen das öffentliche Auftragswesen. Erst ein Blick in das EU-Verhandlungsmandat verschafft Klarheit über die europäischen Vorstellungen: Die EU fordert im Rahmen neuer WPAs von den AKP-Regionen nicht nur, wie vor dem Scheitern in Cancún auch innerhalb der WTO, Verhandlungen über Transparenz im öffentlichen Auftragswesen aufzunehmen, sondern darüber hinaus die progressive Liberalisierung der Beschaffungsmärkte auf der Basis der Nicht-Diskriminierung europäischer Anbieter (Europäische Kommission 2002a).

3.2.3 Wettbewerb

Wettbewerbspolitik umfasst Gesetze und Regeln, mit dem Ziel, wettbewerbsbeschränkende Aktivitäten von Unternehmen zu vermeiden. Zwar propagieren transnationale Konzerne gerne eine freie und uneingeschränkte Marktwirtschaft, bedienen sich aber insgeheim einer Vielzahl wettbewerbsfeindlicher Praktiken, darunter Preisabsprachen, Produktionsbeschränkungen, Monopole und Kartelle (WEED 2003a). Nicht nur innerhalb der WTO hat sich die EU für die Aufnahme von Verhandlungen über ein multilaterales Wettbewerbsabkommen eingesetzt, der Widerstand vieler Entwicklungsländer gegen die Singapur-Themen hat sie veranlasst, das Thema Wettbewerbsregeln auch auf die bilaterale Agenda zu setzen. Die EU hat dabei, wie auch die USA, deutlich gemacht, dass das Ziel der Verhandlungen aus ihrer Sicht ein besserer Marktzugang für

europäische Konzerne in den Entwicklungsländern ist. Sie verfolgt die Marktzugangsinteressen europäischer Konzerne, indem sie primär die Rechtswidrigkeit wettbewerbsverzerrender Absprachen in den Partnerländern in den Vordergrund stellt.

Alle bilateralen Abkommen der EU enthalten Wettbewerbs-Bestimmungen, sie unterscheiden sich jedoch in Formulierung und Ausführung (Szepesi 2004b). Grundsätzlich zielen die Wettbewerbsbestimmungen in regionalen Abkommen, ähnlich wie auf der multilateralen Ebene, auf die Verhinderung wettbewerbsbeschränkender Unternehmenspraktiken, die den gegenseitigen Handel beeinflussen. Der Inhalt der Wettbewerbsbestimmungen in bilateralen Abkommen mit den Mittelmeeranrainern ist in der Regel abhängig von der Ausgestaltung der nationalen Wettbewerbspolitik der Vertragsparteien.

Je jünger die Abkommen der EU, umso größer das Vertrauen in nationale Wettbewerbsbestimmungen. Einige der älteren Euro-Med-Abkommen enthalten dagegen die Quasi-Verpflichtung zur Umsetzung europäischen Wettbewerbsrechts. Während die Abkommen mit Chile und Mexiko die Zuständigkeiten der nationalen Wettbewerbsbehörden weitgehend anerkennen, verpflichtet das Südafrika-Abkommen die Vertragspartner im Streitfall zu Konsultationen auf Ministerebene, bevor die jeweiligen nationalen Wettbewerbsbehörden hinzugezogen werden. Ähnlich wie der Vertrag mit Südafrika enthält auch das Cotonou-Abkommen weitreichende Wettbewerbsbestimmungen. Einzig in den EU-Mercosur-Verhandlungen ist der Bereich Wettbewerb aufgrund des starken politischen Widerstands der Mercosur-Staaten ausgeklammert.

Obwohl in den handelspolitischen Teilen ähnlich, unterscheiden sich die acht bislang geschlossenen Euro-Mediterranen Assoziierungsabkommen hinsichtlich ihrer Wettbewerbsbestimmungen in Abhängigkeit des Zeitpunktes ihrer Unterzeichnung. Die späten Abkommen mit Ägypten (2001), Libanon (2002) und Algerien (2002) enthalten nur kurze, allgemein gehaltene wettbewerbspolitische Verweise. Nur im Abkommen mit Israel (1995) finden

Zeitpunkt der Unterzeichnung entweder keine nationale Wettbewerbsgesetzgebung erlassen oder diese nicht vollständig implementiert hatten, dagegen zur Reform ihrer Wettbewerbsgesetzgebung nach EU-Vorbild. So ähneln die Verträge mit Tunesien (1995), Marokko (1996), Jordanien (1997) und den palästinensischen Autonomiegebieten (1997) zwar dem Abkommen mit Israel in weiten Teilen, unterscheiden sich jedoch von diesem in ihrem Bezug auf die Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik der EU. Im Falle der zuletzt genannten Länder hat ein Verstoß gegen die Wettbewerbs- und Beihilfenbestimmungen im Handel mit der EU die Anwendung der Rechtsprechung des EU-Vertrages von Nizza zur Folge⁵⁴. De facto haben Tunesien, Marokko, Jordanien und die palästinensischen Autonomiegebiete also EU-Rechtsprechung ‚adoptiert‘ und müssen diese innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Abkommen in nationales Recht umsetzen. Innerhalb dieser Übergangsperiode haben die vier Länder allerdings das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen staatliche Beihilfen beizubehalten (Art. 36:4).⁵⁵ So gilt für die palästinensischen Autonomiegebiete, dass öffentliche Mittel eingesetzt werden können, um die spezifischen Ent-

Europäisches Wettbewerbsrecht für Mittelmeer-Anrainer

Wettbewerb: Europäische Forderungen in der WTO und in verschiedenen Regionalabkommen

WTO	Mercosur	AKP-Staaten	Euro-Med	ASEAN	Südafrika	Mexiko	Chile
Nach heftigem Widerstand der Entwicklungsländer gegen ein Wettbewerbsabkommen verzichtete die WTO auf die Aufnahme von Verhandlungen	Regelungen zu Wettbewerb blieben auf Druck der Mercosur-Staaten ausgeklammert	WTO-plus: Weitreichende Vereinbarungen zur Wettbewerbsliberalisierung	WTO-plus: zum Teil Verpflichtung zur Umsetzung europäischer Wettbewerbsgesetze	WTO-plus: Rahmenabkommen zur Einschränkung wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens	WTO-plus: Vereinbarungen zur Einschränkung wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens	WTO-plus: Vereinbarungen zur Einschränkung wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens	WTO-plus: Vereinbarungen zur Einschränkung wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens

sich umfangreiche Bestimmungen zu staatlichen Beihilfen. Diese Assoziierungsabkommen der zweiten Generation verweisen im Streitfall unter Auslassung schwächerer nationaler Wettbewerbsorgane zur politischen Lösung an den gemeinsamen Assoziierungsrat. Einige der Mitte der neunziger Jahre geschlossenen frühen Euro-Med-Assoziierungsabkommen verpflichten die Signatarstaaten, die zum

wicklungsprobleme des Landes zu lösen (Art. 30:4). Die Gewährung von Beihilfen kann unter Berücksichtigung der ökonomischen Lage des jeweiligen Landes vom Assoziierungsrat jeweils um fünf Jahre verlängert werden und so entwicklungspolitische Spielräumen schaffen helfen. Da sie turnusmäßig neu verhandelt werden muss, bietet diese Sonderbehandlung aber keine längerfristige Planungssicher-



Reform des Wettbewerbsrecht nach europäischem Vorbild

heit für die betroffenen Länder. Prinzipiell haben sie sich damit auf die Umsetzung von geltendem EU-Wettbewerbsrecht festgelegt.

Im Vergleich zu den Euro-Med-Abkommen enthält das TDCA mit Südafrika umfassendere Wettbewerbsbestimmungen, die in enger Abstimmung mit der im Jahre 1999 verabschiedeten südafrikanischen Wettbewerbspolitik formuliert wurden⁵⁶. Das Abkommen regelt unter anderem die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung durch einheimische Unternehmen im Interesse des Zugangs europäischer Unternehmen zum südafrikanischen Markt. Wettbewerbsbeschränkende Unternehmenspraktiken werden allerdings entsprechend der jeweiligen nationalen Rechtslage beurteilt⁵⁷.

Auch staatliche Beihilfen sind dort verboten, wo sie direkte oder indirekte Auswirkungen auf den freien Wettbewerb haben können. Ausgenommen davon sind allerdings Beihilfen, die zur Unterstützung einer öffentlichen Politikvorgabe oder im wirtschaftlichen Interesse öffentlicher Aktivitäten geleistet werden (Anhang IX). Da eine genaue Verständigung über die Interpretation dieses Artikels fehlt, erscheint der ordnungspolitische Spielraum für die Verwendung öffentlicher Beihilfen relativ groß. Demnach würde die Gewährung öffentlicher Beihilfen in den Bereichen Beschäftigung, Umweltschutz, Forschung und Entwicklung, regionale Entwicklung, Infrastrukturreformen, zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie zur Gleichstellung benachteiligter Gesellschaftsgruppen nicht als wettbewerbsverzerrende Maßnahmen eingestuft werden (Szepesi 2004a).

Das Cotonou-Abkommen enthält mit Südafrika vergleichbar weitreichende Vorgaben zur Wettbewerbsliberalisierung. Dazu zählen eine effektive Wettbewerbspolitik mit der Zielsetzung der Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas, ein nachhaltiger Industrialisierungsprozess sowie Transparenz beim Marktzugang für Unternehmen (Art. 45). Die Vertragspartner verpflichten sich, durch einen geeigneten rechtlichen Rahmen die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherr-

schenden Stellung durch Unternehmen und andere wettbewerbsverzerrende Absprachen zu verhindern. Die Kooperation erstreckt sich ferner auf die Formulierung der nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts in den AKP-Staaten durch die EU. Zudem sind Wettbewerbsklauseln im Kontext von aus dem Europäischen Entwicklungsfonds finanzierten Aktivitäten (Annex 4 Art. 23) enthalten. Schließlich sieht das Abkommen die gegenseitige Gleichstellung von Unternehmen bei der Niederlassung und Durchführung von Geschäftsaktivitäten vor (Anhang 2 Art. 13). Als erste der regionalen Verhandlungsgruppen streben die westafrikanischen Staaten den Abschluss eines regionalen Rahmenabkommens zur Vermeidung wettbewerbsverzerrender Maßnahmen an, das als Vorstufe zu einer Vereinbarung mit der EU gesehen werden kann (ECOWAS 2004).

Die Abkommen mit Mexiko und Chile enthalten detaillierte Verpflichtungen zum Beispiel bezüglich der Konsultation und des Informationsaustausches (darunter Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden durch frühe Notifizierung, Konsultationen, Informationsaustausch, technische Hilfen sowie die Anerkennung der nationalen Wettbewerbsgesetzgebungen). Im Falle Mexikos sind andere Bereiche dagegen weniger differenziert geregelt (darunter öffentliche Beihilfen und Transparenzregeln) (Art. 3). Dies verschafft Mexiko besonders im Bereich der Vergabe öffentlicher Beihilfen zusätzliche Handlungsspielräume. Während für die EU besonders wettbewerbswidrige Absprachen und der Missbrauch dominanter Marktstellungen im Vordergrund stehen, betrachtet Mexiko Monopolabsprachen und Firmenfusionen europäischer Unternehmen besonders kritisch. Das Abkommen mit Chile enthält im Unterschied zu dem mit Mexiko Klauseln, die (staatliche) Unternehmen und Monopole vom Geltungsbereich des Wettbewerbsrechts ausnehmen (Art. 179:1). Einzigartig ist zudem, dass alle Wettbewerbsbestimmungen von der Geltung der bilateralen Streitschlichtungsregeln ausgenommen sind und so Chile eine flexible Auslegung des Wettbewerbskapitels im Interesse der eigenen Industriepolitik erlauben.

3.2.4 Handelserleichterung

Administrative Handelserleichterungen umfassen in der Regel solche Maßnahmen, die die Komplexität und die Kosten von Handelstransaktionen reduzieren können. Dazu zählt neben der Vereinfachung von Zoll- und Einfuhrbestimmungen vor allem die Verringerung der bürokratischen Anforderungen im Außenhandel. Schätzungen der UNCTAD zufolge könnten die jährlichen Transaktionskosten von 7 bis 10% des gesamten Welthandels durch handelserleichternde Maßnahmen um ein Viertel gesenkt werden⁵⁸.

Auch wenn das Kapitel Handelserleichterungen als einziges der Singapur-Themen auf der Tagesordnung multilateraler Verhandlungen verbleibt, so birgt es eine Reihe potentieller Nachteile für Entwicklungsländer. Handelserleichternde Regeln und Bestimmungen können regional zwar handelsfördernde Wirkungen haben, bilaterale Abkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern soll-

Zollbestimmungen, die für einige der Mittelmeeranrainer bereits mit erheblichen Anpassungskosten verbunden sein können. Die Abkommen mit Mexiko und Chile dagegen verpflichten die Vertragsparteien zu weitreichenden Zugeständnissen. Es erscheint daher, dass der Umfang europäischer Forderungen in diesem Bereich von dem Niveau der bereits eingegangenen Marktöffnungsverpflichtungen abhängig ist (Fasan 2004). Bereits im Abkommen mit Mexiko zeichnet sich ab, dass verschiedene Maßnahmen bezüglich einer verstärkten Zollkooperation, darunter die Gründung eines gemeinsamen Ausschusses, ein Spiegel der starken politischen Verpflichtung zur weiteren Zusammenarbeit darstellen. Die Gründung eines ähnlichen Zoll-Ausschusses zur innerbehördlichen

Hohe Anpassungskosten für die Harmonisierung von Zollbestimmungen und behördlichen Verfahren belasten besonders ärmere Länder

Dienstleistungen: Europäische Forderungen in der WTO und in verschiedenen Regionalabkommen

WTO	Mercosur	AKP-Staaten	Euro-Med	ASEAN	Südafrika	Mexiko	Chile
Verhandlungen über ein Abkommen zu handelserleichternden Maßnahmen innerhalb der Doha-Runde beschlossen	Wegen des intransparenten Verhandlungsprozesses unbekannt	WTO-plus: Verhandlungen zur Vereinfachung und Harmonisierung auf höchstem Niveau	Vereinfachung des Zollverkehrs	Aufnahme von Verhandlungen über Handelserleichterung geplant - Umfang bislang unklar	Vereinfachung des Zollverkehrs	WTO-plus: Vereinfachung der Zollvorschriften - möglicherweise Verhandlungen über Zusatzprotokoll	WTO-plus: Weitreichende Verpflichtungen zur Vereinfachung der Kooperation im Zollwesen - Abstimmung in internationalen Foren

ten aber die beträchtlichen Unterschiede hinsichtlich der für die Umsetzung dieser Maßnahmen nötigen administrativen, finanziellen und menschlichen Ressourcen sowie den sozioökonomischen Kontext berücksichtigen und den jeweiligen Nutzen gegen die voraussichtlichen Kosten einzelner Maßnahmen abwägen (Khor 2004).

Handelserleichternde Maßnahmen gehören nicht zum Schwerpunkt aller bilateraler Abkommen der EU. Wie im Falle der Euro-Med-Abkommen und des Freihandelsabkommens mit Südafrika beschränken sie sich vielfach auf die Vereinfachung und Harmonisierung der gegenseitigen

Kooperation sieht auch das Cotonou-Abkommen vor (Art. 37).

Chile gehört entsprechend seiner gegenüber der EU eingegangenen Marktöffnungsverpflichtungen zu den starken Befürwortern eines umfassenden Ansatzes bezüglich weiterer Handelserleichterungen, die das Land zu erheblichen Reformen und Modernisierungen mit den damit verbundenen Anpassungskosten zwingen werden. Viele der im Chile-Abkommen formulierten Vorgaben sind direkt aus den jeweiligen WTO-Forderungen der EU übernommen, so zum Beispiel hinsichtlich der Zusammenarbeit der Zoll- und anderer Aufsichts-

Bilaterale Verhandlungen über Handels- erleichterung greifen einer Einigung in der WTO vor und beschränken nationale Handlungsspielräume

behörden oder der Gründung einer einheitlichen Exportaufsicht (Art. 79). Auch mit den Bestimmungen zum Einsatz von elektronischer Datenverarbeitung (Art. 79:2e) und anderer moderner Zollverfahren (Art. 79:3c) sowie der Verpflichtung zu koordiniertem Vorgehen in den relevanten internationalen Foren (WTO, Welt-Zollorganisation (WCO) und UN) (Art. 79:2g), reicht das Abkommen weit über andere bilaterale Verträge der EU hinaus. Besonders die Verpflichtung zu koordiniertem Handeln beschränkt dabei die autonomen nationalen Handlungsspiel-

räume der chilenischen Regierung auf dem internationalen Parkett in bislang einzigartiger Weise. Ähnlich fordert die EU von den AKP-Staaten die Aufnahme von Verhandlungen zur Vereinfachung und Harmonisierung aller Ein- und Ausfuhrbestimmungen, Zollabläufe, Importlizenzen, Zollwertermittlung sowie Zollinspektionen und Transitbestimmungen auf höchstem internationalen Niveau (Europäische Kommission 2002a). Während sich einzelne Regionen für die Harmonisierung und Vereinfachung regionaler Zollbestimmungen ausgesprochen haben (ECOWAS 2004), reichen die europäischen Forderungen potentiell weit über die Verhandlungen im Rahmen der laufenden WTO-Runde hinaus.

3.3 Landwirtschaft

Die Landwirtschaft gehört durch ihre Bedeutung für die nationale Ernährungssicherung und die ländliche Entwicklung traditionell zu den sensibelsten Bereichen internationaler Handelsabkommen. Eine schnelle Öffnung der Agrarmärkte in Entwicklungsländern kann durch die damit verbundene Zunahme landwirtschaftlicher Importe schwerwiegende Folgen für die Existenzsicherung besonders der ländlichen Bevölkerung und marginalisierter Gruppen haben. So stellt die UNCTAD fest, dass der Nutzen weiterer Liberalisierungen landwirtschaftlicher Produkte für die ländliche Bevölkerung wahrscheinlich sehr gering ist⁶⁰.

Wie in der WTO ist die Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten in vielen bilateralen Abkommen im Vergleich zum Güterhandel beschränkt. Für einige Produkte gewährt die EU in regionalen Abkommen allerdings in beschränktem Umfang Handelskonzessionen durch präferenzielle Zölle und Zollquoten, spezielle Schutzklauseln, Ursprungsregeln, flexible Bestimmungen zum Beispiel zur Überprüfung des Geltungsbereiches und weitere Maßnahmen (Rudloff und Simons 2004). Gleichzeitig wird ein möglichst umfassender Marktzugang für europäische Agrarexporte angestrebt, dessen Auswirkungen schon jetzt in vielen Ländern des Südens zu spüren sind (vgl. Schilder 2002).

Die Euro-Med-Abkommen zielen auf eine schrittweise Liberalisierung des Agrarhandels. Das Interesse der Mittelmeeranrainer an der Öffnung des EU-Marktes liegt auf der Hand: Die Mehrheit kann auf komparative Kostenvorteile bei mindestens ei-

nem landwirtschaftlichen Produkt verweisen – in der Regel Gemüse und Obst, Reis, Tabak, Gewürze oder Baumwolle (Dell' Aquila und Kuiper 2003). Der Export ist jedoch durch den Protektionismus der EU beschränkt. So gelangen nur 0,5 – 1,0% der jordanischen Ausfuhren bei Obst und Gemüse in die EU (Musa 2000). Dabei ist die Union mit 48% der Gesamtexporte der wichtigste Handelspartner der Region (Dell' Aquila und Kuiper 2003).

An dieser Schieflage werden die Euro-Med-Abkommen wenig ändern. Denn „paradoxiere Weise gelingt es der EU mit den Verträgen, die Märkte für Industriegüter in den Mittelmeerländern zu öffnen und gleichzeitig deren Agrarprodukte vom eigenen Markt fernzuhalten“ (ebd.). So werden die Konzessionen in puncto Zollreduktion und Ausweitung von Importquoten dadurch aufgewogen, dass sie nur für wenige Produkte und Zeiträume gelten. Bestimmte Produkte wie Feigen oder Granatäpfel, in denen die Mittelmeeranrainer konkurrenzfähig wären, sind gänzlich von Zugeständnissen ausgeschlossen (Awad 2003).

Dagegen hat das Prinzip der „Reziprozität“ in den Verhandlungen dazu geführt, dass die Mittelmeerländer der EU Marktöffnungen für die Produkte zugesagt haben, die sie traditionell importieren, insbesondere Getreide und Milchprodukte. Für die EU, die bei diesen Produkten als Exporteur mit anderen OECD-Ländern, insbesondere den USA, konkurriert, winken damit größere Marktanteile.

Verglichen mit den Euro-Med-Abkommen leiten die Handelsabkommen mit Südafrika, Mexiko und

Chile weitreichendere Liberalisierungsschritte ein (vgl. Rudloff und Simons 2004). Sie sehen zudem einen Überprüfung-Prozess mit der Zielvorgabe zusätzlicher Liberalisierungen vor.

Eine weitere Gemeinsamkeit sind die Vorkehrungen zur Verwendung geographischer Indikatoren – die Diskussion um Bezeichnungen wie *Chateau* oder *Grappa* führte in allen drei Verhandlungskontexten zu heftigen Konflikten. Schlussendlich setzte sich die EU in diesen Fragen durch: Produkte, deren Bezeichnung in der Union geschützt werden, sind entweder von der Liberalisierung ausgeschlossen oder die Vertragspartner willigten ein, auf bestimmte Produktnamen zu verzichten. So dürfen die Bezeichnungen *Sherry* und *Portwein* für südafrikanische Exportprodukte längstens fünf Jahre verwendet werden, innerhalb Südafrikas maximal 12 Jahre. In der EU geschützte Namen für Spirituosen wie *Grappa*, *Ouzo* oder *Korn* dürfen nur weitere fünf Jahre verwendet werden (ebd.). Chile willigte ein, bei Weinexporten in die Union die Bezeichnungen *Reserva* und *Chateau* durch *New World Wines* zu ersetzen (Garcia 2004).

Auch andere sensible EU-Importprodukte sind von Zollreduktionen weitestgehend ausgenommen: Für fast 40% der südafrikanischen Exporte gilt der freie Marktzugang nicht; bei Früchten, dem Exportschlager Südafrikas, gelten die Marktöffnungen nur für die europäische Nebensaison (Gay 2004). Zwar hat sich auch Südafrika vorbehalten, einige Produkte von Liberalisierungen auszunehmen. Dennoch kommt Paul Goodison (1999) zu dem Schluss, dass das Land seinen Markt verhältnismäßig stärker geöffnet habe als die Union und letztere drei Mal mehr Produkte von Zollsenkungen ausgenommen habe als Südafrika. Gleichzeitig befinden sich die Produkte, die nach Inkrafttreten der Freihandelsabkommen mit der EU einen stärkeren Absatz in Europa gefunden haben, oft in Händen großer europäischer Konzerne. Im Falle des Abkommens mit Mexiko gilt das für den Avocado-Markt, der von französischen Unternehmen dominiert wird und für Schnittblumen, bei denen niederländische Unternehmen den Ton angeben (CIEPAC 2003).

Während die EU ihre Prioritäten in den Mercosur-Verhandlungen vor allem bei Dienstleistungen, Industriegütern, Investitionen und Staatsaufträgen sieht, geht es dem südamerikanischen Handelsblock wesentlich um verbesserte Absatzchancen für Agrarexporte in Europa. Denn anders als bei Mercosur-Exporten in den Rest der Welt, bei denen

mittlerweile Industriegüter hoch im Kurs stehen, sind beinahe 60% der Exporte in die EU Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Rohstoffe. Darauf gründet sich der Überschuss, den der Mercosur im Handel mit der EU erzielt, zuletzt 13,5 Mrd. Euro. Brasilien liefert dabei den Löwenanteil. Fleisch, Mais und Futtermittel gelten als Exportschlager (vgl. Fritz 2004). Für diese Produkte fordert der Mercosur die Ausweitung der EU-Importquoten.

So sollen 350.000 Tonnen mehr Rindfleisch und 4 Millionen Tonnen mehr Mais zu günstigen Zollsätzen in die EU geliefert werden können. Diese Mengen sollen mit Inkrafttreten des Freihandelsabkommens sofort voll ausgeschöpft werden. Das Angebot der EU sieht bisher jedoch viel niedrigere Quoten vor, deren Umsetzung zum Teil an den erfolgreichen Abschluss der WTO-Verhandlungen gekoppelt ist. Auch von den angebotenen Zollsenkungen würden nur wenige mit Vertragsschluss in Kraft treten. Und aufgrund der verschiedenen Bemessungsgrundlagen der EU-Zölle würden dem Mercosur bei einigen Produkten nach dem aktuellen EU-Angebot Zollsenkungen verwehrt (vgl. Fritz 2004). Die sensible Frage der Subventionierung von Agrarexporten und heimischer Produktion hat die EU entgegen der Wünsche des Mercosur gleich ganz aus den Verhandlungen ausgeschlossen. Die Begründung: Schließlich werde darüber ja bereits in der WTO verhandelt. Deutlich wird hier mit zweierlei Maß gemessen, denn das gleiche Argument ließe sich natürlich auch auf die Singapur-Themen und andere, von Entwicklungsländerseite unerwünschte Verhandlungspunkte anwenden. Die vier südamerikanischen Länder haben dagegen bereits weitreichende Zollsenkungen im Agrarbereich zugesagt. In manchen Fällen stellen sie gar eine sofortige 100%ige Reduktion in Aussicht. Das kommt der EU-Agenda weitgehend entgegen. Denn auch wenn ihre Prioritäten in anderen Bereichen liegen, so wittert die Union in der Abschaffung der vergleichsweise hohen Agrarzölle des Mercosur die Chance, Absatzmärkte für europäische Agrarkonzerne zu erschließen. Damit könnte sie dem Handelsdefizit bei Agrargütern begegnen.

Die Landwirtschaft gehört zu den kontroversen Themen der bisherigen Verhandlungen mit den AKP-Staaten. Im Zentrum der WPA-Verhandlungen steht der Marktzugang, vor allem für landwirt-

Marktöffnung im Interesse der europäischen Agro-industrie und die Forderung des Mercosur nach Ausweitung der EU-Importquoten



Entwicklungsschädliche Agrarsubventionen bleiben in bilateralen Verhandlungen mit der EU ausgeklammert

schaftliche Produkte. Die AKP-Staaten verfolgen das Ziel, den bevorzugten Zugang zum EU-Markt, den ihnen die Lomé-Abkommen einräumen, zu erhalten und auszubauen. Streit gibt es darüber, wie hoch der Schaden durch die auch nach der Brüsseler Agrarreform fortbestehende Subventionspolitik im europäischen Agrarmarkt für die AKP-Staaten wirklich ist. Am liebsten wäre es der EU, über die Auswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik auf die AKP-Landwirtschaft, und dort insbesondere auf arme Produzenten und Kleinbetriebe, gar nicht zu sprechen. Die AKP-Staaten fordern dagegen vehement eine umfassende Analyse der Kosten europäischer Agrarsubventionen als Grundlage für die Bereitstellung umfangreicher Hilfspakete für die ländliche Entwicklung, bevor weitere Liberalisierungsgespräche in diesem Sektor aufgenommen werden können. Die EU hat bislang vorsichtige Bereitschaft zu weiteren Gesprächen erkennen lassen, besteht jedoch auf der Einschätzung, dass der begonnene Reformprozess zu einer Reduzierung der handelsverzerrenden europäischen Subventionen beiträgt. Es ist zu erwarten, dass die EU allen AKP-Staaten im Laufe der Verhandlungen als weiteres Zugeständnis den zoll- und quotenfreien Zugang für AKP-Exportprodukte zum europäischen

Markt im Gegenzug zu weiteren Zugeständnissen bei den Singapur-Themen anbieten wird. Flexibel zeigt sich die EU dabei allein in der Frage der Zeitspanne, in der AKP-Märkte liberalisiert werden sollen. Ausnahmen für bestimmte Agrar-Produkte lehnt sie dagegen ab⁶¹.

Dass sich hinter dieser Hardliner-Position aggressive Marktöffnungsinteressen verbergen, zeigen Zahlen des US-Landwirtschaftsministeriums: Während demzufolge die EU-Geflügel-Exporte zwischen 1996 und 2002 um 83% gestiegen sind, verzeichneten die Exporte nach Afrika im gleichen Zeitraum einen explosionsartigen Anstieg um 485%. Mit 79.030 Tonnen stieg damit der Anteil der Geflügel-Exporte nach Afrika von 5% auf 14,9%.⁶² Ähnliche Entwicklungen gibt es auch bei Milch- und Getreideprodukten sowie Zucker (Verwer 2004). Die offensiven Interessen der EU beschränken sich also nicht auf die Bereiche Dienstleistungen, geistiges Eigentum und die Singapur-Themen. Dagegen ist die EU-Agenda in der Frage ihrer Agrarsubventionen eine defensive. Aufgrund der Erfahrungen in den Mercosur-Verhandlungen ist zu erwarten, dass sie sich weigern wird, ihr internes Subventionssystem zu thematisieren. Forderungen wie die nach der Abschaffung von Subventionen auf Exportprodukte in die AKP-Staaten haben bislang wenig Aussicht auf Erfolg.

Landwirtschaft: Europäische Forderungen in der WTO und in verschiedenen Regionalabkommen

WTO	MERCOSUR	AKP-Staaten	Euromed	ASEAN	Südafrika	Mexiko	Chile
Klärung der Flexibilität in Hinblick auf das TRIPS-Abkommen und das öffentliche Gesundheitswesen	WTO-plus Zusätzlicher Schutz von geistigem Eigentumsrechten, die an geografische Indikatoren gekoppelt sind	WTO-plus Weitreichende Auslegung des TRIPS-Abkommen möglich, zum Beispiel hinsichtlich der Patentierungsbestimmungen	WTO-plus z.T. Verpflichtung zum Schutz geistigen Eigentums auf höchstem internationalen Niveau	Aufnahme von Verhandlungen über intellektuelle und gewerbliche Schutzrechte – Umfang bislang unklar	WTO-plus Verpflichtung zum Schutz geistigen Eigentums auf höchstem internationalen Niveau, weitere TRIPS-plus Verpflichtungen	WTO-plus Verpflichtung zum Schutz geistigen Eigentums auf höchstem internationalen Niveau, weitere TRIPS-plus Verpflichtungen	WTO-plus Verpflichtung zum Schutz geistigen Eigentums auf höchstem internationalen Niveau, weitere TRIPS-plus Verpflichtungen

Das Beispiel „Geflügel-Dumping“ – Auswirkungen der EU-Agrarpolitik in Westafrika

In Ghana, einem der von IWF und Weltbank in die Liste der hochverschuldeten ärmsten Länder (HIPC) aufgenommenen Staaten, leben ca. 40% der 20 Millionen EinwohnerInnen unter der Armutsgrenze und sind von Unterernährung betroffen. Ghanas Wirtschaft ist stark von der Landwirtschaft abhängig – sie macht 35% aller Exporteinnahmen und 40% des Bruttoinlandprodukts aus und stellt mehr als die Hälfte aller Arbeitsplätze. Exportiert werden vor allem Rohmaterialien wie Kakao, Mineralien und Holzprodukte. Während die Exportmengen in den letzten Jahren stiegen, blieben die Exporteinnahmen jedoch bei stagnierenden Preisen niedrig. Die EU ist mit 50% der Exporte und 32% der Importe im Jahr 2001 der wichtigste Handelspartner Ghanas. Beim Export in die EU sieht sich Ghana – wie auch andere Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) – jedoch Handelsbarrieren und Zöllen durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ausgesetzt. Zusätzlich erschweren Gesundheits- und Pflanzenschutzstandards sowie technische Einschränkungen die Einfuhr von ghanaischen Waren auf den europäischen Markt. Gleichzeitig werden stark subventionierte europäische Produkte auf dem afrikanischen Markt vielfach unter dem Preis für einheimische Produkte angeboten.

Die möglichen Auswirkungen weiterer Handelsliberalisierungen auf Ernährungssicherheit und Arbeitsplätze im ländlichen Raum werden besonders am Beispiel der ghanaischen Geflügelindustrie deutlich. Seit den 1950er Jahren beständig gewachsen, ist die Geflügelproduktion in den 1990er Jahren durch die Auswirkungen der vom IWF auferlegten Struktur Anpassungsmaßnahmen in eine Krise geraten. Aufgrund der etwa zeitgleich liberalisierten Importregelungen kam es neben den erhöhten Kosten auch zu einer vermehrten Einfuhr von billigem gefrorenem Geflügel aus der EU und den USA. Allein im Jahr 2002 wurden über 23.000 Tonnen importiert. Die EU hat dabei durch Subventionen einen ungleichen Wettbewerbsvorteil: Der Geflügelsektor wird zwar nicht direkt subventioniert, Produzenten erhalten jedoch Ausfuhrerstattungen, um den Preisunterschied zwischen Welt- und Binnenmarkt auszugleichen. Im Jahre 2004 sollten diese noch einmal um 16% erhöht werden. Außerdem profitieren die Geflügelproduzenten stark von den Subventionen an Getreidehersteller, die die Geflügelfutterpreise zwischen 1990 und 2002 um 28% verbilligten.

Eine der Folgen dieses unfairen Wettbewerbs und des daraus resultierenden „Geflügel-Dumpings“ in Ghana ist die mangelnde Auslastung ghanaischer Geflügelbetriebe und der damit verbundene teilweise Zusammenbruch der einheimischen Produktion. Von den 400.000 Farmern sind derzeit nur diejenigen auf dem Markt überlebensfähig, die ihre Produktion steigern können. Diese Entwicklungen führen zu verstärkter Arbeitslosigkeit, von der besonders Frauen betroffen sind: Nicht nur stellen sie 70% aller Nahrungserzeugenden dar, der von ihnen angebaute Mais ist auch die wichtigste Futterpflanze für die Geflügelproduktion.

Notwendig für eine inländische Produktionssteigerung wären jedoch angemessen hohe Importzölle. Für Ghanas Staatseinkünfte sind Einfuhrzölle von großer Bedeutung, sie machen im Schnitt 10,5% aller Staatseinnahmen aus. Ein regionales Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) würde die öffentlichen Einnahmen um voraussichtlich 4 – 7% oder rund 60 Millionen Euro verringern. Nach Prognosen des ghanaischen Handels- und Industrieministeriums (MOTI) wären infolge einer stärkeren Liberalisierung gegenüber der EU durch den Wegfall der Importzölle nur etwa ein Viertel aller Industrien überlebensfähig. Dies hätte dramatische Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und würde die Arbeitslosigkeit gerade in jenen Sektoren verstärken, die den ärmsten Bevölkerungsteilen Beschäftigung bieten.

Das Beispiel des europäischen Geflügel-Dumping in Ghana verdeutlicht, dass die AKP-Staaten kaum wirtschaftliche Vorteile von der weiteren Marktöffnung gegenüber der EU zu erwarten

haben. Eine zunehmende Liberalisierung des Handels zwischen der EU und Westafrika erscheint vielmehr unvereinbar mit dem Ziel der Armutsbekämpfung und einer eigenständigen regionalen Entwicklung in der Region. Weitere Marktöffnung wird vielmehr zu steigender Arbeitslosigkeit, stärkerer sozialer Ungerechtigkeit, der Gefährdung der Ernährungssicherheit und dem Verlust der Lebensgrundlage vieler Kleinbauern führen.

**Aus: Kingsley Ofei-Nkansah,
General Agricultural Workers Union, Ghana (Eurostep 2004: 69-86)**

3.4 Rechte am geistigen Eigentum

Mit der Betonung der wachsenden Bedeutung einer „nachdrücklichen und wirksamen Umsetzung der geltenden Rechtsprechung“ im Rahmen des TRIPS-Abkommen bestätigt die Europäische Union die Befürchtungen vieler Entwicklungsländer, regionale Abkommen könnten zur Durchsetzung eines weitreichenderen Schutzes geistigen Eigentums im

veau, bleiben aber vage hinsichtlich Umfangs und zeitlichen Rahmens (Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, die palästinensischen Autonomiegebiete und Tunesien). WTO-plus-Verpflichtungen finden sich insbesondere hinsichtlich der Verpflichtungen zur sofortigen Unterzeichnung des Internationalen Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüch-

Geistige Eigentumsrechte: Europäische Forderungen in der WTO und in verschiedenen Regionalabkommen

WTO	MERCOSUR	AKP-Staaten	Euromed	ASEAN	Südafrika	Mexiko	Chile
Klärung der Flexibilität in Hinblick auf das TRIPS-Abkommen und das öffentliche Gesundheitswesen	WTO-plus Zusätzlicher Schutz von geistigem Eigentumsrechten, die an geografische Indikatoren gekoppelt sind	WTO-plus Weitreichende Auslegung des TRIPS-Abkommen möglich, zum Beispiel hinsichtlich der Patentierungsbestimmungen	WTO-plus z.T. Verpflichtung zum Schutz geistigen Eigentums auf höchstem internationalen Niveau	Aufnahme von Verhandlungen über intellektuelle und gewerbliche Schutzrechte – Umfang bislang unklar	WTO-plus Verpflichtung zum Schutz geistigen Eigentums auf höchstem internationalen Niveau, weitere TRIPS-plus Verpflichtungen	WTO-plus Verpflichtung zum Schutz geistigen Eigentums auf höchstem internationalen Niveau, weitere TRIPS-plus Verpflichtungen	WTO-plus Verpflichtung zum Schutz geistigen Eigentums auf höchstem internationalen Niveau, weitere TRIPS-plus Verpflichtungen

Interesse der europäischen Agrar- und Pharmakonzerne missbraucht werden⁶³. Dabei sind neben bilateralen Verträgen über geistiges Eigentum insbesondere bilaterale Handelsabkommen geeignet, Entwicklungsländern über das TRIPS-Abkommen hinausreichende Zugeständnisse abzuverlangen (GRAIN 2001).

Die Euro-Med-Abkommen folgen in der Regel einer allgemeinen Blaupause, die die Vertragsparteien auf die Umsetzung internationaler Verpflichtungen im Rahmen der WTO festlegt. Einige der Abkommen verpflichten die Mittelmeeranrainer über das TRIPS-Abkommen hinaus zum Schutz geistiger Eigentumsrechte auf höchstem internationalen Ni-

veau (UPOV) ohne nationalen Konsultationsprozess (Marokko und Tunesien), der Umsetzung des Budapester Vertrags über die internationale Anerkennung der Hinterlegung von Mikroorganismen für patentrechtliche Zwecke (Marokko, Tunesien, Jordanien) sowie dem fehlenden Schutz von Pflanzen und Tieren vor einer Patentierung (Jordanien). Darüber hinaus verpflichten sich Marokko und Tunesien, weitere internationale Verträge zum Schutz geistigen Eigentums umzusetzen⁶⁴.

Ähnlich den Assoziierungsabkommen bergen auch die Freihandelsabkommen mit Mexiko, Chile und Südafrika WTO-plus Bestimmungen. So wird neben der gemeinsamen Verpflichtungen zum

Schutz geistigen Eigentums auf höchstem internationalen Niveau zusätzlich der Schutz biotechnologischer Erfindungen (Südafrika), der Beitritt zum Budapester Vertrag (Mexiko und Chile), die UPOV-Unterzeichnung (Chile), die Unterzeichnung verschiedener WIPO-Abkommen (Mexiko und Chile) und die Verpflichtung zu weiterreichenden Patentierungsschritten (Südafrika) verlangt. Das Freihandelsabkommen mit Chile weitet den Regelungsumfang zudem auf die effiziente Umsetzung, den Schutz vor Missbrauch, den Kampf gegen Fälschung und Piraterie und den Ausbau internationaler Kontrollorgane zum Schutz geistiger Eigentumsrechte aus (OECD 2002). Auch Mexiko und Chile verpflichten sich, weitere internationale Verträge zum Schutz geistigen Eigentums umzusetzen⁶⁵.

Die AKP-Staaten erkennen durch den im Cotonou-Abkommen festgehaltenen Zwang zur Paten-

tierung biotechnologischer Erfindungen WTO-plus Verpflichtungen an. Fragen geistiger Eigentumsrechte sind zudem Teil der Verhandlungen über die neuen regionalen Freihandelsabkommen (WPAs) mit der EU. Ebenso sind Regelungen zu geistigen Eigentumsrechten, die an geografische Indikatoren gekoppelt sind, ein Element der EU-Mercosur Verhandlungen. Durch die Regelungen sind vor allem landwirtschaftliche Produkte wie Weine (zum Beispiel Champagner) und Käsesorten (zum Beispiel Parmesan) betroffen.⁶⁶ Bisherige Angebote des Mercosur an die EU zum Schutz dieser Rechte blieben allerdings weit hinter die Erwartungen der deutschen Wirtschaft zurück, die einen umfassenderen Schutz fordert (vgl. Fritz 2004).

Entwicklungsländer in bilateralen Verträgen zu weiterreichendem Schutz geistigen Eigentums verpflichtet

3.5 Streitschlichtung

Streitschlichtungsverfahren in Handelsabkommen tragen dazu bei, die Ansprüche der Vertragsparteien durchzusetzen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der Streitschlichtung im Rahmen der WTO zeigen, dass diese Verfahren oftmals von Industrieländern angestrengt werden, die ihre Interessen effektiv wahrnehmen können. Entwicklungsländer dagegen gehören selten zu den Initiatoren dieser Verfahren, da ein Handelsstreit vor dem WTO-Schiedsgericht nicht nur teuer und langwierig ist, sondern auch umfangreiche rechtliche Expertise erfordert⁶⁷. Und, sollten Entwicklungsländer in einem Verfahren wegen unfairer Handelspraktiken eines Industrielandes schließlich Recht bekommen, so fehlen häufig die Mittel, Handelssanktionen und andere Strafmaßnahmen wirksam umzusetzen (vgl. Roessler 2003, Schmitz 2005).

In bilateralen Abkommen erfüllen Streitschlichtungsregeln im Wesentlichen zwei Aufgaben: Zum ersten sollen sie die Vertragspartner *a priori* von Vertragsverletzungen abschrecken und zweitens die Staaten davon abhalten, sofort mit protektionistischer Vergeltung zu antworten. Der Konflikt sollte stattdessen in der Regel durch Konsultation und Schlichtung beigelegt werden, während Sanktionen nur als das letzte Mittel verstanden werden.

Die bilateralen und regionalen Abkommen der EU sind bis heute durch eine Vielzahl von Streitschlichtungsverfahren gekennzeichnet, die sich

erheblich hinsichtlich ihres Umfangs und Inhalts erheblich differieren und sich zudem deutlich vom WTO-Schiedsgerichtsverfahren unterscheiden (Szepesti 2004c). Es existiert jedoch ein Trend, wonach jüngere bilaterale Verträge zwischen EU und Entwicklungsländern zunehmend komplexe Streitschlichtungsbestimmungen enthalten. Aufgrund der fehlenden Umsetzungsbestimmungen hängt die Wirksamkeit der Streitschlichtung in allen Abkommen vom politischen Willen – und dem politischen Druck – der Parteien ab.

Alle sieben bislang geschlossenen Assoziierungsabkommen mit den Mittelmeeranrainern enthalten ähnliche Streitschlichtungsparagrafen, die Konsultationen im paritätisch besetzten Assoziierungsrat und eine Schlichterentscheidung vorsehen.⁶⁸ Die vage Formulierung lässt beiden Parteien bedeutende politische Handlungsspielräume bei der Beeinflussung des Ausgangs des Verfahrens sowie bei der Umsetzung eines Schiedsspruches. Einzig im Falle der Abkommen mit Mexiko und Chile gibt es die Möglichkeit zur Forderung von Kompensationsansprüchen.

Das TDCA mit Südafrika sieht die Streitschlichtung in zwei Kategorien vor: Bei Konflikten über grundsätzliche Kooperationsfragen in wirtschaft-

Wirksamkeit der Streitschlichtungsregeln vom politischen Willen der Vertragsparteien abhängig.



lichen, finanziellen, entwicklungspolitischen und anderen Bereichen der Zusammenarbeit und spezifischer bei Handelskonflikten und verwandten Bereichen (Art. 104). Während die Bestimmungen für Streitfälle in der ersten Kategorie mit den Euro-Med-Abkommen vergleichbar sind, sind die Bestimmungen für den Schlichtungsverlauf im Fall von Handelskonflikten detaillierter. Das im Cotonou-Abkommen verankerte Verfahren ist dem im Abkommen mit Südafrika sehr ähnlich: Es verweist im Konfliktfall auf die Zuständigkeit des gemeinsamen Ministerrates beziehungsweise des Botschafter-Komitees. Ist der Ministerrat nicht zur Klärung des Konfliktes in der Lage, kann eine Streitschlichtung durch Schlichter erfolgen. Die Umsetzung ist – analog zu den Euro-Med Abkommen – nicht näher spezifiziert (Art. 98). Die EU beabsichtigt aber

sationsmaßnahmen anordnen. Ist eine Einigung auch hier nicht möglich, so kann das Abkommen zeitweilig außer Kraft gesetzt werden. Ausgenommen von der bilateralen Streitschlichtung sind aus dem WTO-Vertrag erwachsende Rechte und Pflichten (Art. 47:3), Antidumping-Verfahren (Art. 14), Zahlungsbilanzschwierigkeiten (Art. 21), Handelsabkommen mit Drittstaaten (Art. 23) und geistige Eigentumsfragen (Art. 40).

Die Streitschlichtungsbestimmungen im EU-Chile Abkommen gehören zu den umfangreichsten in bilateralen Verträgen der EU (Art. 181-188). Sie ähneln denen des Mexiko-Abkommens, sind allerdings detaillierter und zeitlich knapper gefasst. So müssen die Vertragsparteien jeweils 15 Mitglieder des Streitschlichtungsausschusses benennen, 5 weitere dürfen keinem der beiden Staaten angehören.

Streitschlichtung: Europäische Forderungen in der WTO und in verschiedenen Regionalabkommen

WTO	MERCOSUR	AKP-Staaten	Euro-Med	ASEAN	Südafrika	Mexiko	Chile
WTO-Streitschlichtungsausschuss - Schiedssprüche sind rechts verbindlich und können umfangreiche wirtschaftliche Sanktionen nachziehen	Wegen des intransparenten Verhandlungsprozesses unbekannt	Konsultationen im Ministerrat, Schlichtung, mögl. Aussetzung des Kooperationsabkommens	Konsultationen im Assoziierungsrat	Keine bekannt	Konsultationen im Ministerrat, Schlichtung	Streitschlichtungsausschuss, Schlichtung, Kompensation und Außer-Kraftsetzung des Abkommens möglich	Streitschlichtungsausschuss, Schlichtung, Kompensation und Außer-Kraftsetzung des Abkommens möglich

die Einführung einer entsprechender Streitschlichtungsbestimmungen sowie einer Nichterfüllungsklausel in zukünftige WPAs (Europäische Kommission 2002a:9).

Mexiko und Chile droht im Streitfall die Außerkraftsetzung des Abkommens

Das Freihandelsabkommen mit Mexiko unterscheidet sich von den vorhergehenden vor allem durch ausführliche Verfahrensvorschriften sowie einen Code of Conduct für die Umsetzung der Streitschlichtungsbestimmungen (Art. 42-47 sowie Anhang XVI). Sollte ein gemeinsamer, dem Kooperationsrat unterstellter Ausschuss nicht zu einer Einigung in der Lage sein, wird ein unparteiischer Schlichtungsausschuss berufen. Der Streitschlichtungsausschuss kann bei Nicht-Umsetzung des Schiedsspruches Verhandlungen über Kompen-

Der Ausschuss tritt im Streitfall innerhalb von 3 Tagen zusammen (Art. 185). Der vom Ausschuss nach drei (spätestens fünf) Monaten vorgelegte Schiedsspruch ist verbindlich. Die Parteien haben während des Verfahrens die Möglichkeit zu Eingaben, ebenso ist dies durch Dritte möglich (sogenannte *Amicus-curiae*-Eingaben). Im Gegensatz zu den anderen Abkommen muss der Schiedsspruch veröffentlicht werden. Ähnlich wie im Falle Mexikos kann der Streitschlichtungsausschuss bei Nicht-Umsetzung des Schiedsspruches Verhandlungen über Kompensationsmaßnahmen anordnen sowie, sollte eine Einigung nicht möglich sein, das Abkommen zeitweilig außer Kraft setzen. Bei einer Verletzung von aus dem WTO-Vertrag erwachsenden Rechten und Pflichten räumt auch das Chile-Abkommen der WTO-Streitschlichtung Vorrang ein.

4. EU-Handelspolitik zwischen Multi- und Bilateralismus

Eine entwicklungspolitische Bewertung

„Freihandelszonen sind wirtschaftlich nützlich, besonders wenn sie der EU helfen, ihre Präsenz in den schnellwachsenden Ökonomien der Welt zu unterstützen, was zu unserem Hauptinteresse zählt [...] In jüngerer Zeit wurde diese direkte wirtschaftliche Begründung [der Bildung „natürlicher regionaler Handelsblöcke“] auch durch strategische Überlegungen hinsichtlich der Notwendigkeit, unsere Präsenz in einigen Märkten zu verstärken und die potentielle Gefahr der Etablierung präferentieller Beziehungen Anderer mit Staaten, die für uns von wirtschaftlichem Interesse sind, unterstützt.“

Mitteilung der EU Kommission im März 1995

Die Analyse bilateraler und regionaler Abkommen der EU zeigt, dass es für zivilgesellschaftliche Bemühungen um eine entwicklungs- und gerechtigkeitsorientierte Handelspolitik in Deutschland und Europa von zentraler Bedeutung ist, den Blick über den Tellerrand der WTO zu erweitern und den Zusammenhang der verschiedenen handelspolitischen Ebenen – multilateral, regional und bilateral - besser zu erfassen. Denn das Etikett „Multilateralismus“ alleine macht die WTO nicht zu einer entwicklungsfreundlichen und demokratischeren Organisation. Und der Verweis der EU auf den ‚aggressiven Uni- und Bilateralismus‘ der USA ist in seiner Absicht allzu durchsichtig und ganz offensichtlich eifriges Steinewerfen im Glashaus.

Gleichfalls wird deutlich, dass die Agenden bilateraler und multilateraler Verhandlungsprozesse eng aufeinander bezogen sind. Wenn, wie in Folge der gescheiterten Ministerkonferenz in Cancún, die WTO sich aus Sicht der EU als schlaglochgepflasterter Feldweg entpuppt, wechselt sie die Spur und misst der bilateralen Ebene größeres Gewicht bei. Es spricht viel für die Vermutung, dass dies auch umgekehrt der Fall ist. Das Stocken der Verhandlungen mit dem Mercosur und der Druck auf Brasilien innerhalb der WTO sind entsprechende Anzeichen. Am Ende der Reise stehen jedenfalls immer Handelsliberalisierungen, die im Interesse der EU und der großen europäischen Unternehmen liegen. Nicht zufällig kommt die OECD in einer Ende 2002 erschienenen Studie über das Verhältnis von regionalen Handelsverträgen und dem multilateralen WTO-Regelwerk zu dem Schluss, dass Synergien für OECD-Mitgliedsstaaten besonders dort entstehen können, wo, wie im Falle von Investitionsregeln, Handelserleichterung, der Harmonisierung von

Standards oder Implementierungsflexibilität, Regionalabkommen sich einerseits auf die Doha-Erklärung berufen können, andererseits aber weit über die WTO hinausgehen (OECD 2002). Was sich aus Sicht der EU als Komplementarität darstellen kann, mag aus Sicht des Südens durchaus als Zangenbewegung erscheinen.

Denn die Interessen des Südens drohen auch bei bilateralen Verhandlungen auf der Strecke zu bleiben. Beispiel Singapur-Themen: Es gibt keinen Hinweis für die Annahme, dass etwa die afrikanischen Staaten im WTO-Kontext ihre Zustimmung zu den Singapur-Themen verweigerten, weil sie diese lieber bilateral mit der EU im Rahmen von WPAs aushandeln würden. Die Argumente des Südens gegen die Singapur-Themen waren andere: ihre unzureichenden Verhandlungskapazitäten und die Einschränkung ihrer wirtschaftspolitischen Spielräume als Ergebnis solcher Verhandlungen. Diese Argumente werden nicht dadurch aufgehoben, dass die Verhandlungsarena nun regional (WPA) statt multilateral (WTO) ist. Eine solche Sichtweise spielt für die EU jedoch offenbar keine Rolle – sie besteht weiter auf Verhandlungen über die Singapur-Themen mit den AKP-Regionen. Umgekehrt verweist sie allerdings auf laufende WTO-Prozesse, wenn es ihren Interessen dienlich ist; so etwa im Rahmen der Mercosur-Verhandlungen in der sensiblen Frage der Subventionierung von Agrarexporten und heimischer Produktion. Damit legt die EU unterschiedliche Messlatten an. Wenn es in ihr Konzept passt, verweist sie auf die WTO, im anderen Falle spielen Entscheidungen in

In der internationalen Handelspolitik wechselt die EU geschickt zwischen multilateraler und bilateraler Spur, das Fahrtziel Freihandel fest vor Augen

der WTO keine Rolle. Ein WTO-plus im Sinne der Entwicklungsländer, das seinen Ausdruck zum Beispiel im gemeinsamen Bemühen um eine entwicklungspolitisch verträgliche Reform des bestehenden multilateralen Regelwerks finden könnte, scheint nicht vorgesehen. Dabei ist das Argument der EU, bilaterale und regionale Abkommen machten nur dann einen Sinn, wenn sie WTO-plus enthielten, in sich durchaus schlüssig, wenn sie anführt, Abkommen unterhalb der WTO-Schwelle

„Wir benötigen nicht weniger als eine radikale Überprüfung des gesamten Systems der Handelsliberalisierung sowie eine kritische Betrachtung seiner Verantwortung für eine wirklich gerechte und auf gemeinsamen Vorteilsausgleich bedachtes Verhältnis zwischen reichen und armen Ländern gleichermaßen“

wären nicht WTO-konform und geltendes WTO-Recht noch einmal zu beschließen wäre offensichtlich unsinnig. Inwieweit eine solche Linie allerdings einen Beitrag zu einem gerechten Welthandel und der Entwicklung des Südens leisten kann, bleibt unklar.

Die Orientierung regionaler und bilateraler Abkommen an geltenden WTO-Regeln oder laufenden WTO-Verhandlungsprozessen ist vor allem für Nicht-WTO-Mitglieder höchst problematisch⁶⁹. Im Mittelmeerraum gilt dies für vier Länder, die Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet haben (Algerien, Libanon, die palästinensischen Autonomiegebiete und Syrien). Und auch in der Gruppe der AKP-Staaten gibt es 21 Länder, die zwar nicht Mitglied der WTO sind, aber derzeit mit der EU in Verhandlungen über WTO-konforme Freihandelsabkommen stehen. Diese Länder mögen durchaus gute Gründe dafür haben, der WTO bislang nicht beigetreten zu sein. Nun finden sie sich allerdings in einer Verhandlungssituation wieder, in der das Verpflichtungsniveau der WTO (an dessen Aushandlung sie auch formal nicht beteiligt waren) mehr oder weniger explizit die (untere) Messlatte für die Abkommen mit der EU bildet. WTO-gleiche Verpflichtungen werden über den Umweg bilateraler Verträge so auch für die Nicht-WTO-Mitglieder bindend⁷⁰. Dies wird den Interessen der EU kaum zuwiderlaufen.

Es gibt durchaus Gründe, die das Verhalten der EU aus der Sicht europäischer Interessen rational erscheinen lassen können. Die Politik der EU mag auch nicht weiter erstaunen, sondern durchaus als vernünftiges strategisches und taktisches Vorgehen zur Durchsetzung europäischer Interessen erscheinen.

Allerdings muss sich eine solche Politik den Vorwurf gefallen lassen, dass für sie das Schicksal der Armen im Süden eine untergeordnete Rolle spielt. Über diesen Umstand vermag auch eine angenehme entwicklungspolitische Rhetorik nicht hinwegzutäuschen⁷¹. Tatsächlich vertraut die EU auf die Wirksamkeit einer neoliberalen Freihandelsdoktrin, nach der Handelsliberalisierung zu Wirtschaftswachstum und damit quasi automatisch zu einer Verringerung der Armut im Süden führt. Sie setzt dabei verstärkt auf eine breite politische „Speisekarte“, die mit den Singapur-Themen, Rechten an geistigem Eigentum und auch Dienstleistungen weit über klassische Handelsabkommen hinausreicht. Unter der Maxime der „schrittweisen Integration in die Weltwirtschaft“ drängt die EU die Entwicklungsländer bilateral zu Zugeständnissen in der Handels- und Investitionspolitik, wo sie auf multilateraler Ebene bislang am Widerstand der Mehrzahl der Entwicklungsländer scheiterte. Dabei versucht sie auch gegenüber armen Ländern wie den AKP-Staaten, ihre Interessen durchzusetzen, die wesentlich auf Marktöffnungen des Südens für europäische Produkte zielen. Aus Sicht der EU stellt eine solche Integrationen in die Weltwirtschaft durch Liberalisierung keinen Widerspruch, sondern nachgerade einen Beitrag zur Armutsbekämpfung im Süden dar.

Allerdings kamen bereits 1999 Untersuchungen zu dem Schluss, dass die EU im Rahmen ihrer Assoziationsabkommen mit Lateinamerika den möglichen negativen Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die menschliche Entwicklung zu wenig Beachtung schenkt (Oxfam, Novib und Intermon 1999). Auch in den AKP-Staaten, so ist zu befürchten, werden auf Freihandel und weitere Deregulierung ausgerichtete Handelsabkommen nicht zur Armutsreduzierung beitragen, sondern die Ziele nationaler Armutsbekämpfungsstrategien und die Vorgaben des Cotonou-Abkommens selbst unterlaufen (Eurostep 2004). Die Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte der UN-Menschenrechtskommission forderte bereits vor der 4. WTO-Ministerkonferenz in Doha: *„Wir benötigen nicht weniger als eine radikale Überprüfung des gesamten Systems der Handelsliberalisierung sowie eine kritische Betrachtung seiner Verantwortung für eine wirklich gerechte und auf gemeinsamen Vorteilsausgleich bedachtes Verhältnis zwischen reichen und armen Ländern gleichermaßen.“* (UN CHR 2000: 10).

Damit ist ein entscheidender Punkt benannt. Bilaterale, regionale und multilaterale Handelsverträge müssen als ein Gesamtsystem verstanden und neu ausgerichtet werden, so dass sie tatsächlich den Armen und der Entwicklung in den Ländern des Südens dienen. Die grundsätzliche Frage nach der größeren Bedeutung der einen oder der anderen Ebene ist hingegen von nachgeordneter Bedeutung. Ob multilateral in der WTO oder bilateral mit den AKP- oder den Mercosur-Staaten – alle Verhandlungen weisen das gleiche Muster auf.

Die Frage, wie dieses Muster zustande kommt, lenkt den Blick auf die Interessen der europäischen Wirtschaft, oder genauer, der einflussreichen europäischen Unternehmen und Verbände, deren Lobbyarbeit in Brüssel offenbar reiche Früchte trägt. Allerdings gibt es auch reichlich Indizien für die Annahme, dass die EU-Kommission ihnen ihre Arbeit nicht unnötig erschwert. Dass die großen europäischen Konzerne, dem einschlägigen Diskurs um die soziale Verantwortung der Unternehmen zum Trotz, die Bekämpfung der Armut im Süden nicht

weit oben auf ihrer Prioritätenskala führen, mag man ihnen nur bedingt vorwerfen wollen. Dass die EU-Kommission der Wirtschaftslobby jedoch maßgeblichen Einfluss einräumt, wobei sie auf der anderen Seite Vertreter der Zivilgesellschaft am Katzentisch verhungern lässt, ist der eigentliche Skandal. Der eklatante Mangel an Demokratie und Transparenz in der europäischen Handelspolitik leistet dabei einer einseitigen Interessenorientierung zusätzlich Vorschub. Von daher scheint genau an dieser Stelle der Schlüssel für eine neue, auf Gerechtigkeit und die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ausgerichtete Handelspolitik zu liegen. Der Mangel an Transparenz und gesellschaftlicher Beteiligung sind die eigentlichen Defizite, die es sowohl mit Blick auf multilaterale als auch auf bilaterale und regionale Abkommen und Verhandlungsprozesse zu beheben gilt.

Mangel an Transparenz und gesellschaftlicher Beteiligung

Literatur

- Action Aid (2004) The EU and US response to developing country alliances at the WTO. Erhältlich über: www.jhilary.connectfree.co.uk/divide.pdf [17.12.2004]
- Aleman, Cecilia (Hrsg.) (2003) La sociedad civil del Mercosur y Chile ante la asociación con la Unión Europea, Montevideo
- Apeldoorn, Bastian van (2000) Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Roundtable of Industrialists. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber; Jochen (Hrsg.). Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot. S. 189-221.
- Awwad, Hanan (2003) Euro-Mediterranean agricultural trade policies: Are they sustainable?, Options Méditerranéennes, Sér. A / n°52, 2003 – Libre-échange, agriculture et environnement.
- Balanyá, Belén; Doherty, Ann; Hoedeman, Olivier; Ma'anit, Adam und Wesseliuss, Eric (2003) Europe Inc. - Regional & Global Restructuring and the Rise of Corporate Power. Pluto Press & Corporate Europe Observatory (CEO), London, 2. überarb. Auflage
- Bello, Walden und Kwa, Aileen (2004) G20 Leaders Succumb to Divide-and-Rule Tactics: The Story behind Washington's Triumph in Geneva, host84.ipowerweb.com/~focusweb/trade/html/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=249.
- BMWi (2002) WTO-Dienstleistungsverhandlungen - Forderungen an die EU. Erhältlich über: www.attac.de/gats/summary-gats-forderungen-an-eu.rtf [Stand: 18.11.2004]
- Boris Dieter / Malcher, Ingo (2005): Die Konkurrenz zwischen den USA und der Europäischen Union (EU) in Lateinamerika, in: Euroimperialismus? Studie Nr. 20 der Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI) Marburg, 143-158.
- CEO (2004): Lobby Planet. Brussels EU quarter. 2. Ausgabe. Amsterdam. Erhältlich über: www.corporateeurope.org/lobbycracy.html [17.12.2004]
- Chang, Ha-Joon (2002) Kicking away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective. Anthem Press
- CIEPAC (2003) Mexiko und die Europäische Union, online unter www.ciepac.org/analysis/mxeuroalem.htm (gelesen am 3.1.2005)
- Deckwirth, Christina (2004) Sprudelnde Gewinne? Transnationale Konzerne im Wassersektor und die Rolle des GATS. WEED-Arbeitspapier. Bonn und Berlin.
- Dell'Aquila, Crescenzo und Kuiper, Marijke (2003) Which Road to Liberalisation? A First Assessment of the Euro-Med Association Agreements, European Network of Agricultural and Rural Policy Research Institutes, Working Paper No. 2, October 2003.
- EED (2003a) Pharmapatente und der Kampf gegen AIDS. Die Rolle der WTO und die Verantwortung der Industrieländer. von Michael Frein & Jürgen Reichel, Bonn Mai 2003, (mit Nachtrag vom September 2003)
- EED (2004) Foreign Direct Investment. High Risk, Low Reward for Development. An Accompanying Civil Society Report of the World Development Report 2005 A Better Investment Climate for everyone. Bonn
- EED (2005) Verraten und Verkauft? Entwicklungsländer in der WTO, Bonn
- EED/Forum Umwelt & Entwicklung (2005) In Cancún gestrandet? Welthandelspolitik im Nord-Süd-Konflikt, 2. akt. Auflage, Bonn
- ECOWAS (2004) Road Map for Economic Partnership Agreement Negotiations between West Africa and the European Community. Accra, 4. August 2004
- Europäische Kommission (1995) Free Trade Areas: An Appraisal. Mitteilung der Kommission an den Rat (SEC(95) 322 final), Brüssel, 8. März 1995
- 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 (2002a) Draft Recommendations Authorizing the Commission to Negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP Countries and Regions. Brüssel, 17. Juni 2002
- Europäische Kommission (2002b): Globalisierung als Chance für alle. Die Europäische Union und der Welthandel. Generaldirektion Presse und Kommunikation. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003) Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss - Neubelebung der DDA-Verhandlungen aus Sicht der EU. Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 26.11.2003, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004a) Trade policy in the Prodi Commission 1999-2004. An assessment. November 2004. Brüssel. Erhältlich über: trade-info.cec.eu.int/doclib/html/120087.htm [10.01.2005]
- Europäische Kommission (2004b) Letter by Franz Fischler and Pascal Lamy, 9. Mai, Brüssel.
- Europäisches Parlament (2003) Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. Directorate General for Research. Working Paper April 2003. AFCO 104 EN. Erhältlich über: www4.europarl.eu.int/estudies/internet/workingpapers/afco/pdf/104_en.pdf
- European Research Office (2001) Impact of the CAP on the development of value added food processing industries in Southern Africa. Brüssel
- European Research Office (2003) The Outcome of Phase 1 ACP-EU Negotiations. Brüssel, October 2003
- Eurostep (2004) New ACP-EU Trade Arrangements: New Barriers to Eradicating Poverty? European Solidarity Towards Equal Participation of People, Brüssel, März 2004
- Fasan, Olu (2004) Comparing EU Free Trade Agreements: Trade Facilitation. ECDPM InBrief 6F, Maastricht, September 2004
- FDCL (2004) Durchsetzung internationaler Handelsregime zwischen Europäischer Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (Mercosur)? Ausländische Direktinvestitionen als Gegenstand der Freihandelsverhandlungen im Spannungsfeld von Investorenrechten, Entwicklung und Menschenrechten, EU - MERCOSUR Bulletin N°1, Januar 2004.
- Frein, Michael (2002) Die Globalisierung von Rechten an geistigem Eigentum und der Nord-Süd-Konflikt. In: Prokla, Nr. 126
- Fritz, Thomas (2004) Feindliche Übernahme - Die geplante Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR, BLUE 21 Arbeitspapier, 9. Oktober, Berlin

- Garcia, Maria J. (2004) Trade in EU Foreign Relations: The EU-Chile Free Trade Agreement, Paper presented at Post-Graduate Student Conference on European Foreign Policy, LSE, July 2-3
- GATS (1994) General Agreement on Trade in Services. In: GATT 1994, Final act embodying the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations, Marrakesch (deutsche Übersetzung in: Welthandelsorganisation. Beck-Texte im dtv 2000)
- Goodison, Paul (1999) Marginalisation or Integration? Implications for South Africa's Customs Union partners of the South Africa-European Union trade deal, IGD Occasional Paper No 22, Institute for Global Dialogue, October 1999
- Gould, Ellen (2003) Water in the Current Round of WTO Negotiations on Services. Canadian Centre for Policy Alternatives. Briefing Paper Series: Trade and Investment. Volume 4, Number 1
- GRAIN (2001) "TRIPS-plus" through the back door – How bilateral treaties impose much stronger rules for IPRs on life than the WTO, Juli 2001.
- Heinrich-Böll-Stiftung (2004): Nach Cancún. Perspektiven für die Europäische Union. Charly Poppe, Europabüro der Heinrich-Böll-Stiftung.
- Intermon, NOVID und Oxfam (1999): EU Association Agreements with Latin America. Good News for Those in Poverty?, London. Erhältlich über: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/trade_eu_latam.rtf [7.2.2005].
- Khor, Martin (2004) WTO - The New Threats to Developing Countries and Sustainability. Third World Network.
- Krajewski, Markus (2003) The Common Commercial Policy according to the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Background Note, 18.10.2003 (www.weed-online.org)
- Kwa, Aileen (2004) Agriculture Negotiations. More Trouble Ahead for the Third World, 23.3.2004
- McQueen, Matthew (2002) The EU's Free Trade Agreements with Developing Countries: A Case of Wishful Thinking?
- Musa, Abdul-Hamid (2000) Implications of the Euro-Mediterranean Free Trade Zone on Agriculture & Environment in the Southeastern Mediterranean, in: Friends of the Earth Middle East (Hrsg.), Euro-Mediterranean Free Trade Zone. Implications for Sustainability. Case Studies, Assessments and Recommendations, July 2000.
- OECD (2002) Regional Trading Agreements and the Multilateral Trading System. Paris, November 2002, im Internet unter <http://www.oesd.org/trade>.
- Rösler, Peter (2002) Deutsche Direktinvestitionen in Lateinamerika, Brennpunkt Lateinamerika Nummer 18/2002, Hamburg
- Roessler, Frieder (2003) Special and Differential Treatment of Developing Countries under the WTO Dispute Settlement System. ICTSD Occasional Paper, Februar 2003.
- Rudlof, Bettina und Simons, Johannes (2004) Comparing EU Free Trade Agreements: Agriculture, European Centre for Development Policy Management, In Brief No. 6A, Juli 2004
- Schmitz, Elke (2005) Schieflage mit System: Das Streitschlichtungsverfahren der WTO. Studie von Greenpeace und dem Forum Umwelt und Entwicklung.
- Seattle to Brussels Network (2004) From Cancún to Hong Kong: Challenging the Corporate led Trade Liberalisation. Brüssel und Berlin, Oktober 2004.
- Szepesi, Stefan (2004a) Comparing EU Free Trade Agreements: Investment. ECDPM InBrief 6D, Maastricht, September 2004.
- Szepesi, Stefan (2004b) Comparing EU Free Trade Agreements: Competition Policy and State Aid. ECDPM InBrief 6E, Maastricht, September 2004
- Szepesi, Stefan (2004c) Comparing EU Free Trade Agreements: Dispute Settlement. ECDPM InBrief 6G, Maastricht, September 2004
- Ullrich, Heidi (2004) Comparing EU Free Trade Agreements: Services. London Scholl of Economics and Political Science, ECDPM InBrief 6C, Maastricht, September 2004
- UN CHR (UN Commission on Human Rights) (2000) Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights, E/CN.4/Sub.2/2000/13, Geneva
- UNCTAD (2004b) World Investment Report 2004. The Shift Towards Services. New York/Genf
- Verwer, Stefan (2004) Follow-up of the EPA Resolution. Redebeitrag zur Sitzung des Standing Committees on Trade der AKP-EU Paritätischen Parlamentarischen Versammlung, 22.-23. September, Brüssel, verfügbar unter www.epawatch.net/general/text.php?itemID=230&menuID=26.
- Via Campesina Brasil (2004) Alerta da Via Campesina Brasil. Necoadores brasileiros estão traindo interesses do povo brasileiro nas negociações MERCOSUR-União Europeia, 27.9.2004, o.O.
- Vivas-Eugui, David (2003) Regional and bilateral agreements and a TRIPS-plus world: the Free Trade Area of the Americas (FTAA), TRIPS-Issue Papers No. 1, published by Quaker UN Office/Quaker Intl. Aff. Programme u. ICTSD, Geneva.
- WEED (2003a) Wettbewerbs- und Investitionsverhandlungen in der WTO – Kritik und Alternativen. Berlin, September 2003.
- WEED (2003b) Die letzte Grenze - GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO – Sachstand, Probleme, Alternativen.
- WEED, EED & Brot für die Welt (2003) Wessen Entwicklungsagenda? Eine Analyse der GATS-Forderungen der Europäischen Union an die Entwicklungsländer. Stuttgart, Bonn und Berlin.
- WEED (2004) Bilaterale Investitionsabkommen und Investitions Garantien – Konzept, Kritik und Perspektiven. Heike Drillich und Nikola Sekler, Berlin, Juni 2004.
- WEED und terre des hommes (2002) Lessons Learned? The Impact of Trade Liberalisation Policies on Countries and Regions in the South - A Collection of Evidence. Berlin/Bonn
- Wellmer, Gottfried (2000) SADC zwischen regionaler Integration und reziprokem Freihandel mit der Europäischen Union. Dritte Welt Haus und Koordination Südliches Afrika (Hrsg.), Bielefeld Januar 2000
- Wiggerthale, Marita (2004) Entwicklung statt Freihandel: Zeit für eine Kehrtwende! Eine Zwischenbilanz der WTO-Agrarverhandlungen, www.fairer-agrarhandel.de
- WTO (2001) Doha Ministerial Declaration. WT/MIN(01)/DEC/1. 20. November 2001
- WTO (2002) Overview of developments in the international trading environment. Annual report by the Director-General. WT/TPR/OV/8. S.20
- WTO (2004) Doha Work Programme. Decision Adopted by the General Council on 1. August 2004, 2 August, WT/L/579, Geneva
- WWF (2003) A League of Gentleman. Who really runs EU Trade Decision-Making? WWF-UK. Erhältlich unter: www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/leagueofgentlemen.pdf

Weiterführende Links zum Thema

1. Internetseiten zum Thema „Bilaterale und Regionale Handelsabkommen“

WTO – www.wto.org

Unter www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm gibt es Informationen zu regionalen Handelsabkommen und den entsprechenden WTO-Regeln. Zu den aktuellen Verhandlungen über eine Neufassung dieser WTO-Regeln siehe www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_negoti_e.htm

EU-DG-Handel – www.europa.eu.int/comm/trade

Die Internetseite der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission bietet eine Fülle von Informationen und Dokumenten zu multilateralen und regionalen Handelsabkommen und –verhandlungen.

EU-AKP-Abkommen

Eine unabhängige und aktuelle Informationsquelle ist www.epawatch.net. EPAWatch ist eine Initiative von Nichtregierungsorganisationen, die die EU-AKP Verhandlungen begleitet und zu deren Transparenz beitragen will. Die Internetseite bietet viele Hintergrundinformationen sowie aktuelle Dokumente und Nachrichten.

Das European Centre for Development Policy Management ECDPM www.ecdpm.org begleitet die EU-AKP-Verhandlungen und bietet erklärende Dokumente an, insbesondere auf der Seite www.acp-eu-trade.org

Eine kritische Sicht auf die EU-Handelspolitik gegenüber den AKP äußert die Entwicklungsorganisation WEED auf ihren Seiten zur EU Nord-Süd-Politik www2.weed-online.org/eu/index.htm.

Eine umfangreiche und informative Selbstdarstellung der EU findet sich unter europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/index_en.htm.

Das Sekretariat der AKP-Staaten in Brüssel veröffentlicht Dokumente unter www.acpsec.org.

Das "Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU" ist ein Gemeinschaftsprojekt der EU und der AKP-

Staaten und begleitet die EPA-Verhandlungen mit Analysen und Nachrichten unter www.cta.nl.

EU-Mercosur-Abkommen

Eine umfangreiche Sammlung an Dokumenten und Nachrichten und teilweise eigenen Analysen zu den EU-Mercosur-Verhandlungen bieten die Seiten des Forschungs- und Dokumentationszentrums Chile und Lateinamerika (FDCL) www.handel-entwicklung-menschenrechte.org. Der Fokus liegt dabei auf entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Implikationen.

Der Mercosur-Lehrstuhl der Universität Science-Po in Paris verfolgt und analysiert die Verhandlungen aus eher wirtschaftsliberaler Perspektive: chairemercotur.science-po.fr/negotiations/negotiations.htm

Kritischere Kommentare zu wichtigen Ereignissen gibt es auch unter www.weed-online.org/themen/wto/index.html

Die EU stellt ihre Informationen und Dokumente ins Internet unter www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/Mercosur/index_en.htm

Euro-Med-Abkommen:

Die unabhängige Begleitung des Euro-Med-Prozesses wird vor allem von der Umweltbewegung getragen. Friends of the Earth Middle East hat dem Thema eine eigene Internetseite gewidmet: www.foeme.org/mftz

Das Mittelmeer-Netzwerk von Friends of the Earth Europe veröffentlicht seine Informationen unter www.foeeurope.org/mednet/about.htm

Schließlich die Seiten der Europäischen Kommission, aufgeteilt in die Generaldirektion Handel www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/euromed/index_en.htm und die Generaldirektion auswärtige Beziehungen www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/index.htm

2. Allgemeine Informationen zum Thema

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) – www.ictsd.org

Trade Negotiations Insight, eine regelmäßig aktualisierte Internetseite zur Handelspolitik, mit einem eigenen Bereich zur Situation der AKP-Staaten.

Third World Network – www.twinside.org.sg

Handels- und investitionspolitische politische Analysen und mehr aus Sicht einer der wichtigsten Nichtregierungsorganisation im Südens

Southcentre – www.southcentre.org

Das South Centre ist eine von Entwicklungsländern 1995 gegründete internationale Organisationen, die der Förderung von Süd-Süd-Kooperation und Solidarität dient und die koordinierte Teilnahme von Entwicklungsländern in den internationalen Foren unterstützt. Es veröffentlicht Informationen, Analysen und Empfehlungen zu Themen, die für Länder des Südens bedeutsam sind.

Seattle to Brussels Network – www.s2bnetwork.org

Pan-europäisches Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen, die sich für eine nachhaltige, transparente und demokratisch legitimierte EU-Handelspolitik einsetzen.

Offenes Forum – www.bilaterals.org

Dieses Gemeinschaftsprojekt von Nichtregierungsorganisationen weltweit sammelt Nachrichten und Hintergrundanalysen zu bilateralen Handelsabkommen und bietet Zugang zu den Vertragstexten selbst.

European Centre for Development Policy Management (ECDPM) – www.ecdpm.org

Umfangreiche vergleichende Analyse regionaler Freihandelsabkommen der EU mit Entwicklungsländern.

Trade Agreements Database and Archives – Tuck School of Business at Dartmouth

Umfangreiche Datenbank über regionale Handelsabkommen weltweit unter cib.tuck.dartmouth.edu/cibresearch/database_home.html

Endnoten

- 1 Die Daten in Zahlen im Kapitel 2.1 beruhen – soweit nicht gesondertso weit nicht anders angeben – auf den Statistiken der UNCTAD, der Generaldirektion Handel der EU-Kommission und des Statistischen Bundesamtes.
- 2 Zitiert nach: Corporate Conquistadors in Cancún - The EU offensive for WTO-Investment negotiations. Investment Watch Info Brief, July 2003 (www.corporateeurope.org/mai/conquistadors.html)
- 3 Email-Wechsel zwischen EU-Kommission und mehreren europäischen Wasserkonzernen, veröffentlicht in Gould 2003: 7ff.
- 4 Ebd.
- 5 European Commission Must Act to Curb Excessive Corporate Lobbying Power. Offener Brief an den EU Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso, Amsterdam, 25.10.2004 (www.corporateeurope.org)
- 6 www.eu.int/comm/trade/issues/global/index_en.htm
- 7 Die USA und die EU präsentierten den Delegationen am Abend des 13. August 2003 ein gemeinsamen Vorschlag zu den Modalitäten im Bereich Landwirtschaft (Dokument JOB(03)/157)
- 8 Renate Künast bei einem Briefing für die deutsche Zivilgesellschaft am 13.09.2003
- 9 Brief von Franz Fischler und Pascal Lamy an die WTO-Mitglieder, 9. Mai, Brüssel.
- 10 Ebd.
- 11 Zitiert nach: Zusammenfassung der UNICE post-Cancún Handels- und Investitionsstrategie vom 5. Dezember 2003 (www.unice.org)
- 12 BDI-Präsident Michael Rogowski in der Eröffnungsrede zur Konferenz „Exportkreditgarantien des Bundes im Dialog mit der Wirtschaft“ am 18. Mai 2004 in Berlin (www.expordialog.de/berlin/pdf/rede_rogowski.pdf)
- 13 Zitiert nach: Zusammenfassung der UNICE post-Cancún Handels- und Investitionsstrategie vom 5. Dezember 2003 (www.unice.org)
- 14 So sollen die ärmsten Länder ihre tatsächlich erhobenen Zölle („angewandte Zölle“) in allen Wirtschaftssektoren bei der WTO notifizieren. Die angewandten Zölle im Süden sind oft wesentlich niedriger als die Zölle, welche die Länder bei der WTO angegeben haben („gebundene Zölle“) und damit laut WTO-Vertrag nicht überschreiten dürfen. Mit der Bindung ihrer angewandten Zölle würden sie die Möglichkeit verlieren, ihre Wirtschaft durch die temporäre Anhebung von Zöllen zu schützen und damit die Fähigkeit zur nationalen Regulierung weiter eingeschränkt.
- 15 UNICE Generalsekretär Philippe de Buck in einer Presseerklärung vom 2. August 2004 (www.unice.org)
- 16 Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004 - An Assessment. Europäische Kommission (2004)
- 17 WTO-Sekretariat, Regional Trade Agreements Section: The Changing Landscape of RTAs, Hintergrundpapier für ein Seminar über regionale Handelsabkommen und die WTO, 14. November 2003
- 18 Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Bundestag vom 14.10.2003 zum Thema „Regionale Freihandelsabkommen als mögliche Gefahr für den Welthandel“ (Drucksache 15/1681)
- 19 Ebd.
- 20 So sieht das WTO-Sekretariat zum Beispiel sowohl die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA als auch die europäischen EU-Verträge als nicht in Einklang mit Art. XXIV (pers. Kommunikation, September 2004)
- 21 Gespräch mit Joakim Reiter, Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission, am 3. September 2004
- 22 Reviving the DDA Negotiations - the EU Perspective. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 26. November 2003, Seite 15. Neben den nordischen Staaten zählt auch Deutschland innerhalb der EU zu den Befürwortern dieses Vorschlags.
- 23 Gespräch mit Joakim Reiter, Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission, am 3. September 2004.
- 24 Rules Group looks at Criteria for FTAs, Artikel in BRIDGES Weekly Trade News Digest - Vol. 9, Number 8-9. März 2005
- 25 Reviving the DDA Negotiations - the EU Perspective (s.o.).
- 26 Pascal Lamy in einer Rede vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 11. Juni 2004 in Berlin über die europäischen Ambitionen in den Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit dem Mercosur.
- 27 „Ganancias para pocos, amenaza para la mayoría“ Stellungnahme eines Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen aus den MERCOSUR-Staaten, Oktober 2004
- 28 EU-Handelskommissar am 1. Juni 2004 während einer NGO-Konsultation in Amsterdam
- 29 Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten, Titel II, Art. 34-54: Wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit, 23. Juni 2000
- 30 Die Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft Zentralafrikanischer Staaten (CEMAC) bildet eine Zollunion der folgenden Mitgliedsstaaten: Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Tschad, Republik Kongo, Gabun und Äquatorial Guinea. Sao Tome und Principe sind der CEMAC durch ein Freihandelsabkommen verbunden und nehmen ebenfalls an den Verhandlungen teil.
- 31 Der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) gehören die acht Mitglieder der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA), Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal und Togo sowie Gambia, Ghana, Guinea, Kapverden, Liberia, Mauretanien, Nigeria und Sierra Leone an.
- 32 Der ESA-Gruppe gehören Burundi, die Demokratische Republik Kongo, die Komoren, Djibouti, Eritrea, Äthiopien, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Ruanda, die Seychellen, Sudan, Uganda, Zambia und Zimbabwe an.
- 33 Dem CARIFROUM gehören die 15 Mitgliedstaaten der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM), Antigua und Barbados, Bahamas, Barbados, Belize, Dominika, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaika, Montserrat, Saint Lucia, St. Kitts und Nevis, St. Vincent und die Grenadinen, Surinam, Trinidad und Tobago sowie als Beobachter die Dominikanische Republik an.
- 34 Der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrikas (SADC) gehören Angola, Botswana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Swaziland und Tansania an, Südafrika nimmt als Beobachter an den Verhandlungen teil.
- 35 Verhandlungspartner der EU im Pazifik sind 14 Mitgliedsstaaten des Pacific Island Forum (PIF), Cook Inseln, Fiji, Mikronesien, Kiribati, Nauru, Niue, Palau, Papua Neuguinea, Marshall Inseln, Salomonen, Samoa, Tonga, Tuvalu und Vanuatu. Australien und Neuseeland sind zwar Mitglieder des PIF, nehmen aber nicht an den WPA-Verhandlungen teil.

- 36 Negotiations of Economic Partnership Agreements - Joint Declaration of the Second ACP-EC Meeting at Ministerial Level. Brüssel, 2. Oktober 2003.
- 37 Barcelona Erklärung, angenommen auf der Euro-Mediterranen Konferenz vom 27.-28. November 1995
- 38 Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für den Mittelmeer-Raum, beschlossen vom Europäischen Rat am 19./20. Juni 2000 in Feira / Portugal
- 39 Europäische Kommission (2003) Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn. Brüssel, 11. März 2003 und: Europäische Kommission (2004) Europäische Nachbarschaftspolitik - Strategiepapier. Brüssel 12. Mai 2004.
- 40 Enterprise for ASEAN Initiative. Weißes Haus, 26. Oktober 2002, Washington, DC; Framework for Comprehensive Economic Partnership between Japan and the Association of South East Asian Nations. Japanisches Außenministerium, Bali, 8. Oktober 2003.
- 41 Third ASEAN Economic Ministers and the Minister of Commerce of the People's Republic of China Consultation - Joint Media Statement. Jakarta, 4 September 2004.
- 42 Eine neue Partnerschaft mit Südostasien. Mitteilung der Kommission., Luxemburg. Für weitere Informationen zu TREATI siehe auch www.delmys.cec.eu.int/en/eu-asean-asean-asia/sea/treati_qna.pdf
- 43 Financial Times, 22. September 2003
- 44 Resolution über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA): Probleme und Aussichten. AKP-EU Gemeinsame parlamentarische Versammlung vom 19. Februar 2004 (AACP-EU 3643/04/fin), Addis Abeba
- 45 Europäische Kommission (2004) Europäische Nachbarschaftspolitik - Strategiepapier. Brüssel 12. Mai 2004.
- 46 Recommendations Authorizing the Commission to Negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP Countries, Brüssel, 17. Juni 2002.
- 47 SADC – EC Joint Road Map for the Economic Partnership Agreement Negotiations. Brüssel, 15. Juli 2004; Negotiations of an Economic Partnership Agreement with East and Southern Africa: Joint Roadmap. Brüssel, 7. Februar 2004
- 48 Aus entwicklungspolitischer Sicht ist die Bewertung der Arbeitsmigration ambivalent, stehen dem Verlust zum Teil hochqualifizierter Arbeitskräfte durch Migration in den Norden doch teilweise beträchtliche Rücküberweisungen in die Heimatländer gegenüber (WEED 2003b).
- 49 AKP-Pressemittteilung anlässlich des Abschlussberichts der 1. Verhandlungsphase zwischen der EU und den AKP, Brüssel Oktober 2003.
- 50 Zitiert nach: Fijilive, 11. September 2004 (www.fijilive.com).
- 51 Pacific Agreement on Closer Economic Relations, Nauru, 18. August 2001
- 52 Für die Euro-Med-Abkommen siehe zum Beispiel Europäische Kommission (2004) Europäische Nachbarschaftspolitik - Strategiepapier. Brüssel 12. Mai 2004
- 53 Art. 35 sowie die gemeinsame Erklärung über das öffentliche Beschaffungswesen, Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Israel, 21. Juni 2000
- 54 Bis zur Ratifizierung der neuen EU-Verfassung voraussichtlich im Jahr 2005 behält der Vertrag von Nizza aus dem Jahre 2001 seine Gültigkeit. Die EU-Wettbewerbspolitik ist in den Titel VI Art. 81-97 des EG-Vertrags („Vertrag von Nizza“) geregelt. In dem zukünftigen Verfassungsvertrag sind dies die Art. III: 161-169.
- 55 „Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht“ Wortlaut des Art. VI 87:3 EG-Vertrag von Nizza zu Staatlichen Beihilfen der EU (1. Februar 2003)
- 56 Der südafrikanische Competition Act No. 89 trat am 1. September 1999 in Kraft und wurde im Jahr 2000 nochmals überarbeitet
- 57 Anhang VIII TDCA verweist für die EU auf Art. 81 und 82 EG-Vertrag, vor allem bzgl. Handelsbeeinträchtigender Vereinbarungen zwischen Unternehmen und der missbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Marktposition und für Südafrika auf die Maßgabe der nationalen Wettbewerbsgesetzgebung (s.o.).
- 58 UNCTAD Statistical Pocket Book, 1994 (TD/STAT/PB.1)
- 59 Trade Facilitation – Impact and Potential Benefits. Studie des schwedischen Trade Procedures Council (SWEPRO), August 2002
- 60 Woodward, D. (1996) Globalisation and Liberalisation - The Effects of International Economic Relations on Poverty. Studie im Auftrag der UNCTAD.
- 61 vgl. „EPA Negotiations Update“, 2004, in: Trade Negotiations Insights 3:5, S.6-7, verfügbar unter www.ictsd.org/tni.
- 62 Zitiert nach agritrade.cta.int/postcotonou/index.htm [Stand: 18.11.2004]
- 63 Strategy for the Enforcement of Intellectual Property Rights in Third Countries. Europäische Kommission, Generaldirektion Handel, Brüssel, 23. Juni 2004
- 64 Darunter die Bestimmungen des Patentszusammenarbeitsvertrages (Washington 1970, in der Modifizierung von 1984) und des Nice Agreement Concerning the International Classification of Goods and Services for the Purposes of the Registration of Marks“ (1957, in Überarbeitung Genf 1979).
- 65 Ebd.
- 66 Dieses Anliegen wurde von der EU im Vorfeld von Cancún verstärkt in die Debatte gebracht, allerdings im Kontext der Agrarverhandlungen. Nichtsdestoweniger handelt es sich hier jedoch grundsätzlich um Fragen des Schutzes von Rechten an geistigem Eigentum. Offenkundig wollte die EU jedoch vermeiden, das TRIPs-Abkommen zu öffnen. Der Grund liegt vermutlich darin, dass sie Forderungen des Südens zur Veränderung des TRIPs-Abkommens (etwa der Forderung der Afrikanischen Gruppe nach dem Verbot von Patenten auf Leben) dadurch abwehrt, dass sie Veränderungen des TRIPs-Abkommens grundsätzlich ablehnt. Die EU wich also auf das Agrarabkommen aus, um ihre eigene Position in der TRIPs-Debatte nicht zu unterminieren.
- 67 Von 323 bis zum Dezember 2004 geführten Streitfällen wurden 258 von nur 10 Ländern angestrengt, darunter die Schwellenländer Indien, Argentinien, Mexiko, Brasilien und Chile. Entwicklungsländer klagten in 114 Fällen, davon in 66 Fällen gegen Industrie- und in 48 Fällen gegen andere Entwicklungsländer (www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm).
- 68 zum Beispiel Art. 82 des Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Ägypten (Juni 2004)
- 69 Euromed Report No. 64, 9. Juli 2003
- 70 Die WTO zählt derzeit 148 Mitglieder (Stand: 13. Oktober 2004)
- 71 vgl. „Economic Partnership Agreements: putting a rigorous priority on development“, Rede des EU-Handelskommissars Peter Mandelson, Brüssel, 20.01.2005; „Putting development first: EU-ACP relations, EPAs and the Doha Round“ Peter Mandelson während einer Pressekonferenz in Georgetown, Guyana, 06.01.2005 (europa.eu.int/comm/commission_barroso/mandelson/index_en.htm)



Der Evangelische Entwicklungsdienst unterstützt Partnerorganisationen darin, Armut und Ungerechtigkeit zu überwinden. Dazu fördert er Entwicklungsaktivitäten in Afrika, Asien und Lateinamerika sowie in Mittel- und Osteuropa. In der entwicklungspolitischen Arbeit in Deutschland ist der EED sowohl durch eigene Aktivitäten als auch durch die Förderung Dritter aktiv.

Evangelischer Entwicklungsdienst - EED

Ulrich-von-Hassell-Str. 76
D-53123 Bonn

Telefon: +49-(0)228-81 01-0
Fax: +49-(0)228-81 01-150
E-Mail: eed@eed.de
Internet: www.eed.de



weed

WEED e.V. ist eine unabhängige entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisation, die sich in nationalen und internationalen Netzwerken engagiert und Organisationen und Initiativen

in Nord und Süd zusammenführt. WEED untersucht die sozialen und ökologischen Auswirkungen der Globalisierung und setzt sich dafür ein, mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armuts- und Umweltprobleme zu schaffen.

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung - WEED

Torstr. 154
D-10115 Berlin

Telefon: +49-(0)30-275-82 163
Fax: +49-(0)30-275-96 928
E-Mail: weed@weed-online.org
Internet: www.weed-online.org

Gerechtigkeit jetzt! – Die Welthandelskampagne

„Gerechtigkeit jetzt – Die Welthandelskampagne“ wächst stetig und wird derzeit von 36 Organisationen (darunter EED und WEED) aus den Bereichen Entwicklung, Kirche, Umwelt, Menschenrechte und Gewerkschaften getragen. Mit unserer Kampagne fordern wir Handelsregeln, die allen Menschen, insbesondere den Armen, und der Umwelt dienen. Die bestehende Welthandelsordnung muss grundlegend umgestaltet werden. Als Teil einer vielfältigen internationalen Bewegung laden wir alle Menschen ein, sich mit uns für eine andere deutsche und europäische Handelspolitik nach folgenden Grundsätzen einzusetzen:

- **Welthandel geht uns alle an:** Deshalb brauchen wir eine faire, transparente und demokratisch kontrollierte Handelspolitik.
- **Freihandel ist kein Wert an sich:** Deshalb muss Handelspolitik Menschenrechten, Armutsbekämpfung und Umweltschutz dienen.
- **Alle Länder haben das Recht, ihre Wirtschaft selbst zu steuern:** Deshalb dürfen die politisch und wirtschaftlich Starken die ärmeren Länder nicht länger zur Marktöffnung drängen.
- **Angemessene Ernährung, Bildung und Gesundheitsversorgung sind Menschenrechte:** Deshalb darf die staatliche Verpflichtung zur Realisierung dieser Rechte nicht durch die Welthandelspolitik ausgehöhlt werden.
- **Menschen und Umwelt müssen Vorrang vor Unternehmensprofitten haben:** Deshalb müssen Unternehmen und ihre Investitionen durch verbindliche soziale und ökologische Standards reguliert werden.

Die Welthandelskampagne richtet sich an alle Organisationen, Gruppen und Initiativen sowie Einzelpersonen, die sich für die Welthandelsproblematik interessieren und nicht mehr länger tatenlos zusehen wollen. Machen Sie mit! Setzen auch Sie sich für Gerechtigkeit jetzt! im Welthandel ein!

Gerechtigkeit jetzt! - Die Welthandelskampagne

Am Michaelshof 8-10
D- 53177 Bonn
Telefon: 02 28-368 10 10
Fax: 02 28-92 39 93 56
E-Mail: info@gerechtigkeit-jetzt.de

Gerechtigkeit jetzt!
Die Welthandelskampagne

www.gerechtigkeit-jetzt.de





ISBN: 3-937383-18-2



Mit dem Rücken zur Wand

Ghanas Handelspolitik
zwischen **Bilateralismus**
und **Multilateralismus**

Impressum

Mit dem Rücken zur Wand

Ghanas Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus

Autorinnen und Autoren:

Dr. Klaus Schilder und Antje Schultheis, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED)

Herausgeber:

Evangelischer Entwicklungsdienst - EED

Ulrich-von-Hassel-Str. 76
D-53123 Bonn

Telefon: +49-(0)228-81 01-0
Fax: +49-(0)228-81 01-150
E-Mail: eed@eed.de
Internet: www.eed.de/welthandel

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung - WEED

Torstr. 154
D-10115 Berlin

Telefon: +49-(0)30-275-82 163
Fax: +49-(0)30-275-96 928
E-Mail: weed@weed-online.org
Internet: www.weed-online.org

Karikatur Titel:

Gordon Stowell, UK - Wir danken dem Zeichner und Christian Aid für die kostenlose Überlassung der Grafik.

Redaktion:

Michael Frein und Dr. Klaus Schilder

Layout:

Warenform, Berlin

Herstellung:

DruckVogt, Berlin
Pegasus, Berlin

Gedruckt auf Umweltpapier

ISBN: 3-937383-26-3

Bonn und Berlin, November 2005

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	5
2. Die sozioökonomische Struktur Ghanas	6
2.1 Eine entwicklungsökonomische Einordnung	6
2.2. Soziale und ökologische Dimensionen des Handels	11
3. Ghana zwischen regionaler Integration und wirtschaftlicher Öffnung	16
3.1. Die nationale Handelspolitik	16
3.2. Kritik an ghanaischen Handelspolitik	18
4. Ghana in internationalen Handels- und Investitionsabkommen	21
4.1. Ghanas multilaterale Handelsstrategie	21
4.2. Ghanas Position in der ECOWAS	22
4.3. Bilaterale und interregionale Handelsabkommen	22
4.3.1. African Growth and Opportunity Act (AGOA)	22
4.3.2 Das Abkommen von Cotonou	24
5. Ghana zwischen Multi- und Bilateralismus	41
Literatur	46
Weiterführende Links zum Thema	48
1. Internetseiten zum Thema „Bilaterale und Regionale Handelsabkommen	48
2. Allgemeine Informationen zum Thema	48
Endnoten	49

Abkürzungsverzeichnis

ACFTA	ASEAN-China Freihandelszone
AFTA	ASEAN Freihandelszone
AKP-Staaten	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
ALCA	Área del Libre Comercio de las Américas
ASEAN	Association of South East Asian Nations
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAFTA	Central American Free Trade Agreement
CARIFORUM	Caribbean Forum
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CET	Common External Tariff
CRTA	Committee on Regional Trade Agreements der WTO
DDA	Doha Development Agenda
ECOWAS	Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten
EDF	Electricité de France
EPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
ERT	European Roundtable of Industrialists
ESA	Eastern and Southern Africa
ESF	European Services Forum
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IFSL	International Financial Services London
IWF	Internationaler Währungsfond
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millennium Development Goals
NGO	Non-Governmental Organisation
NGR	Negotiating Group on Rules
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development
SADC	Southern African Development Community
TABD	Transatlantic Business Dialogue
TDCA	Trade, Development and Co-operation Agreement
TNK	Transnationaler Konzern
TREATI	Trans-Regional EU-ASEAN Trade Initiative
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UNO	United Nations Organisation
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
WAEMU	Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft westafrikanischer Staaten
WTO	Welthandelsorganisation

1. Einleitung

Mit dem Scheitern der 5. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Cancún, Mexiko (10.-14. September 2003), setzte eine intensive Phase des Nachdenkens über die zukünftige Entwicklung der internationalen Handelspolitik ein. Dabei spielte in den Überlegungen der mächtigen Industrienationen durchaus die Frage eine Rolle, welches Gewicht die WTO in ihrer künftigen strategischen Orientierung haben sollte. Für einen möglichen Strategiewechsel hin zu bilateralen Verhandlungen sprachen unter anderem die Äußerungen führender Vertreter der USA und der EU im Umfeld von Cancún sowie die seitdem erkennbare neue Dynamik in handelspolitischen Prozessen außerhalb der WTO.

Dies wirft für Nichtregierungsorganisationen, die sich in ihrer Mehrheit bislang vor allem mit der WTO und den Auswirkungen von WTO-Vereinbarungen auf Umwelt und Entwicklung beschäftigt haben, wichtige Fragen auf. Welche entwicklungspolitisch relevanten Verhandlungsprozesse und -ergebnisse lassen sich auf bilateraler und regionaler Ebene identifizieren – also außerhalb der WTO oder im Wechselspiel mit multilateralen WTO-Prozessen? Welches verhandlungspolitische Gewicht können Entwicklungsländer den großen Industrienationen in bilateralen Verhandlungen entgegensetzen, laufen diese Prozesse doch weitgehend unbeachtet von einer kritischen Öffentlichkeit in Süd und Nord ab? Und wie sind bilaterale und regionale Handelsabkommen vor dem Hintergrund der Armutssituation in Entwicklungsländern und Forderungen nach globaler Gerechtigkeit zu bewerten?

Die vorliegende Studie geht dieser Frage am Beispiel der Handelspolitik Ghanas zwischen bilateralen und regionalen Abkommen nach. Sie ist Ergebnis eines gemeinsamen Arbeitsprozesses von Evangelischem Entwicklungsdienst (EED) und Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), der zentrale Entwicklungen der Handelspolitik auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene miteinander in Beziehung zu setzen versucht und dabei der Frage nachgeht, wie sich das Mehrebenenspiel der internationalen Handelspolitik auf arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen auswirkt. In einem zweiten Text wird dieser Frage mit Blick auf das Schwellenland Brasilien beleuchtet (Schmalz/Fuchs, 2005). Eine dritte Studie schließlich untersucht die handelspolitische Mehrebenenstrategie der Europäischen Union (Schilder et al., 2005).

Entwicklungsländer sind auf vielfältige Weise in internationale Handelsverpflichtungen eingebunden. Die vorliegende Studie fragt am Beispiel Ghanas nach, an welchen Punkten bilaterale und regionale Verträge Verpflichtungen enthalten, die über die WTO-Agenda hinausgehen. Aufgrund der politischen Aktualität liegt der Schwerpunkt dabei auf den laufenden Verhandlungen der westafrikanischen Staatengruppe ECOWAS mit der EU über den Abschluss neuer, regionaler Freihandelsabkommen (EPAs). Eine zentrale Fragestellung in diesem Zusammenhang ist, ob und inwieweit die EU versucht, in bilateralen Prozessen gegenüber Ghana und anderen Staaten Afrikas die Interessen voranzubringen, die auf multilateraler Ebene an Koalitionen von Entwicklungsländern scheitern, und welche Konsequenzen dieser Politik für Ghana zu erwarten sind.

2. Die sozioökonomische Struktur Ghanas

2.1 Eine entwicklungsökonomische Einordnung

Die ehemals britische Kolonie Ghana wurde 1957 als erstes Land in Subsahara-Afrika unabhängig. Seit 1992 besteht in Ghana eine relativ stabile konstitutionelle Demokratie mit dem Ende 2004 wiedergewählten Präsidenten John Agyekum Kufuor der National Patriotic Party an der Spitze. Das 20,4 Millionen Einwohner zählende Küstenland sticht nicht nur wegen seiner anglophonen Prägung innerhalb

der überwiegend frankophonen westafrikanischen Gemeinschaft hervor: Innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) gilt es auch als das wirtschaftlich und politisch stabilste Land. Ghana ist neben Nigeria zudem eines der wenigen (west-) afrikanischen Entwicklungsländer, das nicht zur Gruppe der ärmsten Länder (Least Developed Country - LDCs) gehört.

Karte zur Geographie Ghanas



Wirtschaftspolitisch hat sich Ghana mit der Grundsatzstrategie „Ghana Vision 2020“ das Ziel gesteckt, bis 2020 in die Länder-Gruppe mit mittlerem Einkommen aufzusteigen (Ghana, 2001). Jüngsten Zahlen¹ der Weltbank zufolge liegt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen bei 320 US\$, es ist damit niedriger als in den 70er Jahren und auch im westafrikanischen Vergleich nicht überdurchschnittlich hoch (Ghana, 2004a). Das Bruttoin-

landsprodukt (BIP) lag 2003 bei 7,7 Milliarden US\$, und das Wirtschaftswachstum verzeichnete in den letzten zehn Jahren einen durchschnittlichen Wert von 4,3% (Weltbank, 2004). Obwohl die Regierung das derzeitige Wirtschaftswachstum als zufriedenstellend und über die letzte Dekade hinweg als stabil bezeichnet, bilden eine hohe Inflation und exorbitante Zinsraten Hindernisse für die Tätigkeit einheimischer Investoren (Ghana, 2003).

Über die letzten 30 Jahre hat das Land, gemessen am Human Development Index (HDI), eine stetige Verbesserung der menschlichen Entwicklungssituation verzeichnet². Der HDI von Ghana liegt insgesamt etwas über dem westafrikanischen Durchschnitt, im UN-Vergleich aber nur auf Platz 138 (UNDP, 2005). Die Lebenserwartung der ghanaischen Bevölkerung lag 2002 mit durchschnittlich 55 Jahren deutlich über dem westafrikanischen Durchschnitt und ist im Vergleich zu 1960 um zehn Jahre angestiegen. Die Alphabetisierungsrate ist von 31% im Jahr 1970 auf 54,1% im Jahr 2003 gestiegen und gehört zu den höchsten in Westafrika (Siebold, 1993; UNDP, 2005).

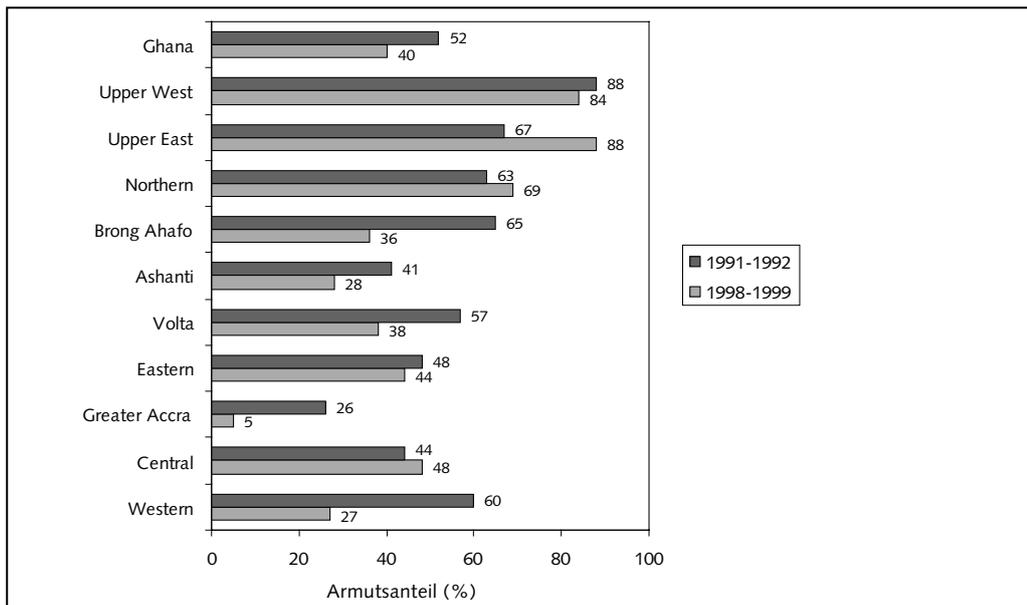
Der Anteil der in Armut lebenden Bevölkerung lag 1992 bei 52% und ist bis zum Jahr 1999 auf 40% gesunken (Ghana, 2003). Jüngste Zahlen der

Vereinten Nationen belegen jedoch einen erneuten Anstieg des Anteils der armen Bevölkerung von 39,5% im Jahr 2001 auf 44,5% im Jahr 2003 (UNDP, 2005). Die Armutsgrenze liegt laut offiziellen Zahlen bei 77,9 US-Dollar pro Kopf und Jahr.

Die Armutssituation im Land stagniert damit, zudem besteht das Problem regionaler Ungleichheiten weiter fort. In fünf der zehn Regionen in Ghana leben bis zu 80% der ghanaischen Bevölkerung in Armut. Am stärksten betroffen sind die drei nördlichen Savannen Regionen (Upper West, Upper East und Northern Region). Hier gelten acht von zehn Personen als arm (Ghana, 2003)³.

Ein Großteil der Bevölkerung Ghanas lebt von der Subsistenz-Landwirtschaft. Armut ist besonders auf dem Land weit verbreitet.

Armutsentwicklung in verschiedenen Regionen Ghanas



Ghana, 2003. Ghana Poverty Reduction Strategy 2003-2005. An Agenda for Growth and prosperity.

Ghanas Außenwirtschaftsstruktur

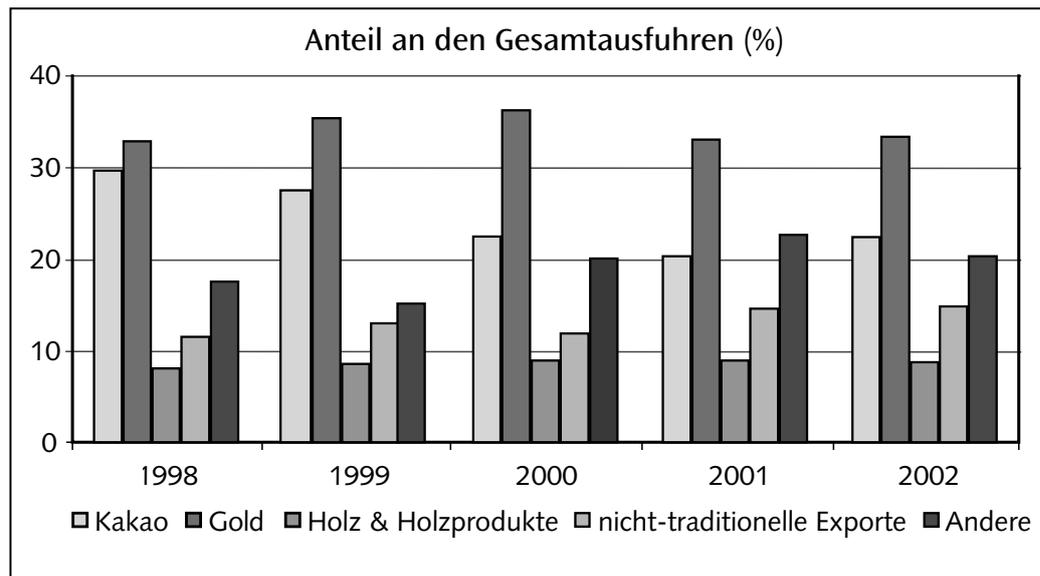
Ghanas Wirtschaft ist wie die der meisten Entwicklungsländer stark agrarisch geprägt. Zwei Drittel der Bevölkerung lebt von der Landwirtschaft, die in Ghana hauptsächlich als Subsistenzwirtschaft betrieben wird. Zusätzlich erwirtschaften viele Bauern ein geringes Einkommen durch den Verkauf von Feldfrüchten auf lokalen Märkten.

Die Landwirtschaft hat mit 36,1% den größten Anteil am BIP und erwirtschaftet 46% der Exporteinnahmen (ISSER, 2004). Spitzenreiter unter den landwirtschaftlichen Exporten – wie auch unter den Exporten überhaupt – ist mit Abstand der Kakao, der rund die Hälfte aller landwirtschaftlich nutzbaren Flächen beansprucht (Siebold, 1993). Weitere wichtige agrarische Produkte sind Mais, Reis, Yams, Sorghum, Maniok und Kochbananen

sowie Gemüse wie Tomaten, Auberginen und Chilisoten. Seit kurzem setzt Ghana zudem auf den Export von nichttraditionellen Agrarprodukten wie die auf großen Plantagen angebaute Ananas (Thierry Apoteker Consultant, 2004). Auch die Zucht und Vermarktung von Schlachtvieh (v.a. Rinder, Ziegen und Geflügel) gewinnt an Bedeutung. Während die Schweineproduktion von 430.000 auf

310.000 Tieren zwischen 1994 und 2003 zurückging, stiegen die Zahlen von Aufzucht und Verkauf von Geflügel im Durchschnitt weiter an: von 11.25 Millionen jährlich auf 23.17 Millionen Hühnern in derselben Dekade (ISSER, 2004). Der unverändert großflächige Einschlag von Tropenholz macht dies zum drittgrößten Exportprodukt.

Ghana Exporte nach Sektoren



Centre für Economic Policy Analysis (2003)

Gegenüber der exportorientierten und zum Teil industrialisierten landwirtschaftlichen Produktion sieht sich die auf den einheimischen Markt gerichtete kleinbäuerliche Landwirtschaft bedroht. Durch Defizite und sinkende Produktion sind Engpässe in der Nahrungsmittelversorgung entstanden, die die Ernährungssicherheit der ländlichen Bevölkerung gefährden (Christian Aid / SEND, 2003). Oftmals reichen Ernteertrag und Einkommen nicht zur Deckung des täglich benötigten Kalorienbedarfs aus. Besonders Kleinbauern und Kleinbäuerinnen sind betroffen: Noch immer leben über die Hälfte in Armut. Die Gründe sind in den niedrigen Erträgen und einer geringen Produktivität, Verlusten nach der Ernte, ungünstigen Marktbedingungen und niedrigen Ertragspreisen zu sehen (Centre for Policy Analysis, 2003).

Die industrielle Produktion trägt 24,9% zum BIP bei, wobei allein auf den Mineralienabbau in

den letzten Jahren Anteile von 21 bis 22% entfallen. Neben der Goldgewinnung kommt der Abbau von Bauxit, Mangan und Diamanten hinzu. Elektrizitätsgewinnung durch Wasserkraft spielt ebenfalls eine große Rolle. Eine wachsende Baubranche macht ein Drittel des Industriesektors aus (ISSER, 2004). Dennoch sieht sich die industrielle Produktion des Landes mit einer Vielzahl von Problemen und Herausforderungen konfrontiert. So erschwert ein schwerfälliges Kreditvergabesystem mit exorbitanten Zinsen die Neugründung von Firmen. Komplexe und undurchsichtige Markt Zugangsregeln auf den Märkten der Industrienationen erschweren vielfach den Export verarbeiteter Industriegüter⁴. Ein Großteil der einheimischen Firmen produziert für den Binnenmarkt, der Anteil der für den Export produzierten Waren pendelt um 35% (Ghana, 2003). Der Industriesektor gilt als der Bereich, in dem eine Mehrwertschöpfung und stärkere Importsubstituie-

rung ausgebaut werden könnte. Mit einem durchschnittlichen Anstieg von 4,3 % blieb das Wachstum allerdings bislang hinter den auf 12% gesteckten Erwartungen der Regierung zurück (ISSER, 2004).

Im Bereich industrielles Gewerbe gibt es die größten Unzufriedenheiten. Mangelnde oder schwer erschweringliche Kreditmöglichkeiten erschweren Firmenneugründungen. Die Produktion für den Exportmarkt ist für viele eine große Hürde, da es unzureichende Informationen über die Zugangsbedingungen gibt⁵. Der Großteil der Firmen exportiert nicht, und wenn doch, dann übersteigt der Anteil ihrer produzierten Waren für den Export selten mehr als 35% (Ghana, 2003).

Der Dienstleistungssektor verzeichnet einen Anteil von 29,8% am BIP und weist mit 4,7% in den letzten Jahren ein relativ konstantes Wachstum auf. Wachstumspotential in den städtischen Ballungsräumen besitzen vor allem Finanzdienstleistungen und Telekommunikationsdienstleister (sog. Call Center), aber auch die Tourismusbranche (ISSER, 2004). Arbeitsplätze im formellen Sektor sind trotz des stetigen Wirtschaftswachstums seit 1984 rar. Derzeit sind hier lediglich 15% der Bevölkerung beschäftigt. Die meisten Arbeitsplätze bietet mit über 55% die Landwirtschaft. Von den formell Beschäftigten sind 27% selbständig, 7,5% arbeiten in staatlichen Betrieben und weitere 7,5% im privaten Sektor (Ghana, 2004a). Demgegenüber steht ein wachsender Anteil informeller Aktivitäten, insbesondere in städtischen Gebieten (Social Watch 2005). Da gut die Hälfte der Ghanaer unter 18 Jahre alt ist, sind insbesondere Jugendliche von der hohen Arbeitslosigkeit betroffen (ISSER 2004).

Ghanas wirtschaftliche Entwicklung

Nach der politischen Unabhängigkeit betrieb Ghana unter dem sozialistisch geprägten Kwame Nkrumah (von 1957 bis 1966) eine aktive Industrialisierungspolitik. Teil dieser Wirtschaftsstrategie war es, sensible Sektoren oder Produkte durch Quotierung oder Einfuhrzöllen mit Zollspitzen bis 150% vor ausländischer Konkurrenz schützen zu können (Ayine, 2003). Nkrumah forcierte eine importsubstituierende Industrialisierung durch den Auf- und Ausbau von Staatsbetrieben. Der Einbruch des Weltmarktpreises und damit fallende Exporterlöse für das landwirtschaftliche Exportprodukt Kakao, das einen großen Teil der Staatseinnahmen ausmachte, sowie die mangelnde Qualität der staatlichen Inves-

titionsprojekte trieben Ghana jedoch in eine Wirtschafts- und Verschuldungskrise (Siebold, 1993).

In den 80er und frühen 90er Jahren hat Ghana auf Druck des IWF einen wirtschaftlichen Paradigmenwechsel vollzogen und sich zu einer weltmarktorientierten Wachstumspolitik bekannt, deren Kernelemente die weitreichende Liberalisierung der Märkte und Deregulierung der Marktpreise sowie die Integration in den Weltmarkt sind. Treibende Kraft der neoliberalen Neuausrichtung war Hauptmann John Rawlings, der 1979 einen Militärputsch anführte und drei Jahre später an die Spitze des Staates trat.

Als Musterschüler des IWF hat Ghana den Erwartungen entsprechend zwischen 1983 und 1991 das *Economic Recovery Programme* und dann ein *Structural Adjustment Programme* durchgeführt. Im Zuge makroökonomischer Struktur Anpassungen wurden quantitative Handelsauflagen wie Mengenbeschränkungen abgeschafft und die Zölle drastisch gesenkt. Eine Preiskontrolle auf Konsumprodukte - von Ausnahmen bei Textilien und Wasser abgesehen - wurde aufgehoben. Die infolge der extensiven Liberalisierungsprogramme ansteigenden Importe von Konsumgütern zwangen geschätzte 10% der Betriebe zur Aufgabe, darunter besonders die Textilverarbeitung sowie die Elektronik- und Arzneimittelproduktion (Action Aid, 2005a). Die marktwirtschaftliche Öffnung führte dagegen nicht dazu, dass das Land seinen Exportanteil verarbeiteter Güter nennenswert steigern konnte. Im Gegenteil: 17 Jahre nach Beginn der Liberalisierungsmaßnahmen bestehen mit Ausnahme von Aluminium, Holzprodukten, Plastikwaren und Baumwollstoffen die Exporte zumeist aus Primärprodukten (Action Aid, 2005a). Und das, obwohl Ghana im Zeitraum 1995 bis 1999 ein wachsendes Außenhandelsvolumen mit durchschnittlichen Exportraten von 11,3% verzeichnete. Im Jahr 2003 entsprach dies einem Ausfuhrerlös von 2,3 Milliarden US\$.

Ghana hat im Zuge makroökonomischer Anpassungen 1994 ein vereinfachtes Importzollsystem mit vergleichsweise niedrigen Zöllen eingeführt. Die derzeitigen Zollsätze liegen zwischen null, fünf, zehn und 20%. (Ghana, 2001) Nur für ein Prozent der Industriegüter gibt es ausnahmsweise höhere Importzölle (Ghana, 2004a) wie im Falle bestimmter Ölprodukte (UNCTAD, 2005). 2001 formulierte

Ghana gilt als neoliberaler Musterschüler der internationalen Finanzinstitutionen. Der wirtschaftspolitische Spielraum des Landes ist begrenzt.



**Die EU ist der wichtigste
Wirtschaftspartner
Ghanas - der Handel
bleibt auf wenige
Produkte beschränkt.**

die Regierung gegenüber der WTO sogar, die Zölle bis 2004 schrittweise auf weniger als 10% abzusenken (WTO, 2001). Als Folge der Zolllsenkungen sind die Einfuhren deutlich gestiegen: das jährliche durchschnittliche Wachstum der Importe lag zwischen 1995 und 1999 bei 18,1% (Ghana, 2001). Im Jahr 2003 wurden 3 Milliarden US-\$ für die Einfuhren aufgebracht. Abzüglich der Exporteinnahmen verblieb somit ein durchschnittliches Handelsbilanzdefizit von rund 700 Millionen US-\$ (ISSER, 2004).

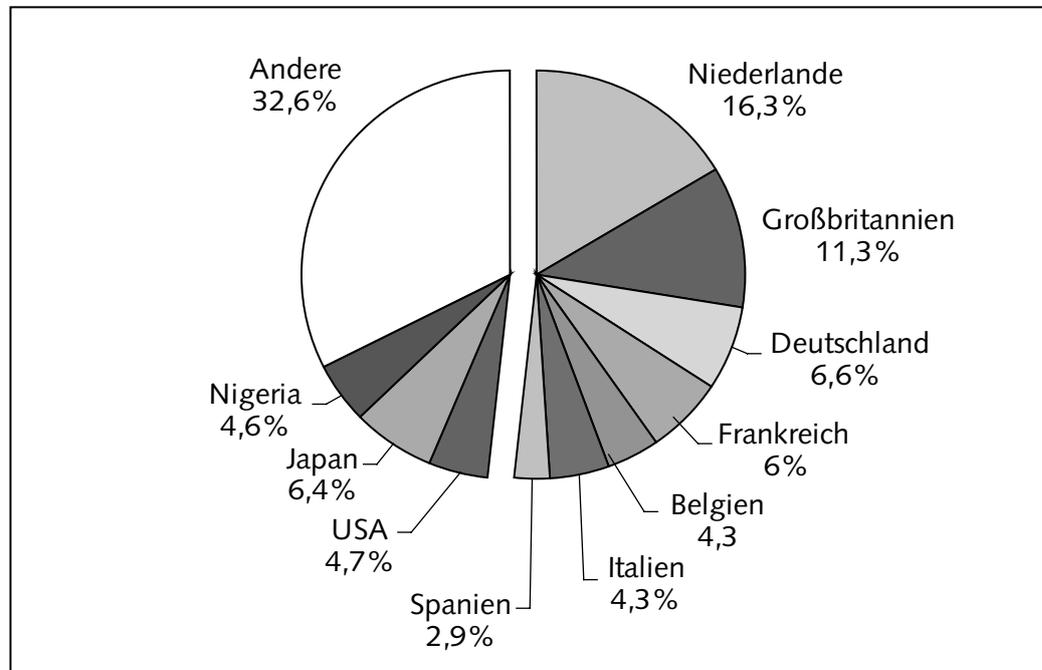
Handel mit der EU

Die EU ist der wichtigste Außenhandelspartner für die Exportproduktion Ghanas. Im Jahr 2003 waren mit 51,7% über die Hälfte der ghanaischen Exporte für EU-Länder bestimmt, was knapp 981 Millionen Euro ausmachte⁶. In den Vorjahren gingen bis zu 80% der ghanaischen Exporte in die Gemeinschaft. Innerhalb der EU lagen die Niederlande mit 16,3% vor

Großbritannien mit 11% gefolgt von Deutschland mit 6,6% auf den drei vordersten Plätzen. Weitere Exportziele Ghanas sind die USA mit 4,7% und Japan mit 6,4% (ISSER, 2004). Die Ausfuhren Ghanas in die benachbarten ECOWAS-Staaten machten im Jahr 2001 dagegen lediglich insgesamt 5,3% aus. Dies ist nach den Vorjahren ein rückläufiger Trend: Im Jahr 1999 bzw. 2000 waren es noch 7,9% bzw. 8,3%⁷.

So wie Ghana insgesamt nur wenige Produkte erfolgreich und in größeren Mengen exportiert, sind auch die Ausfuhren in die EU kaum diversifiziert: Es ist vor allem Kakao, der als eines der Hauptexportprodukte einen signifikanten Anteil der Exporte in die EU ausmacht, alle anderen Produkte besitzen nur marginale Anteile. Zudem weisen die ECOWAS-Nachbarstaaten sehr ähnliche Exportproduktpaletten auf: Die Elfenbeinküste beispielsweise führt ganz ähnliche Exportprodukte in die EU aus und ist bei Kakao Ghanas größter Konkurrent. Auch Kamerun und Togo besitzen eine ähnliche Exportstruktur (Thierry Apoteker Consultant, 2004).

Exporte in die EU und andere Länder

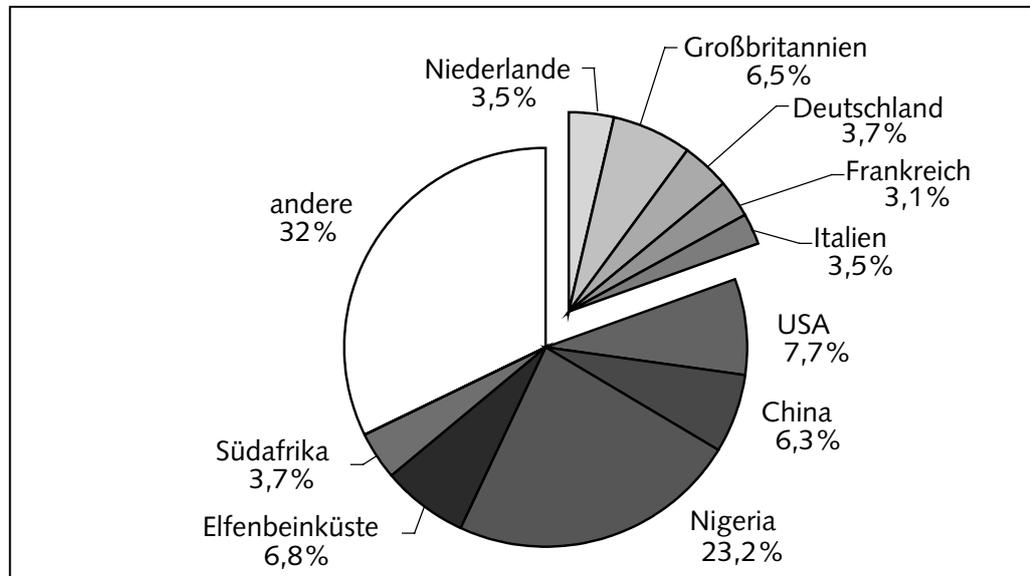


ISSER (2004)

Der Anteil der Importe aus den ECOWAS-Staaten insgesamt ist ansteigend: von 5% im Jahr 1996 auf 17,8% im Jahr 2001⁸. Nigeria und die Elfenbeinküste sind die wichtigsten Lieferanten für Ghanas Importe (ISSER,

2004). 7,7% der Importe kommen im Jahr 2003 aus den USA, aus China weitere 6,3%. Die Einfuhren aus den Mitgliedsstaaten der EU machen jedoch insgesamt den größten Anteil von 20,3% aus (ISSER, 2004).

Importe aus der EU und anderen Ländern



ISSER (2004))

Zu den wichtigsten Importen aus der EU gehören Maschinen, Autos, Motoren, Ersatzteile, sowie Rohstoffe wie Öl und Produkte mittlerer Verarbeitungsstufen⁹. Während die EU insgesamt über 40 Industriegüter hoher Verarbeitungsstufen auf den ghanaischen Markt bringt, fällt Ghana nach wie vor die Rolle des Kolonialwarenexporteurs zu: Rohstoffe

und Agrarprodukte niedriger Fertigungsstufen, die zwar arbeitsintensiv sind und im Falle von mineralischen Rohstoffen und Tropenholz die natürlichen Ressourcen des Landes belasten, aber nur eine geringe Wertschöpfung ermöglichen. Im Jahr 2003 entfielen 84% der Exporte auf Primärprodukte (UNDP, 2005).

2.2. Soziale und ökologische Dimensionen des Handels

Soziale und regionale Gerechtigkeit

Obgleich der GINI-Index, also der Index, der den Grad der Abweichung von einer absoluten Verteilungsgerechtigkeit bestimmt, für Ghana überraschenderweise mit 30 einen ähnlich moderaten Wert wie in Deutschland (28,3) aufweist, stellt sich die Realität für die Kleinbauern und Kleinbäuerinnen vor allem in strukturschwachen Gebieten anders dar: 59% der in Armut lebenden Bevölkerung arbeitet in der Landwirtschaft und leben vom Anbau von Grundnahrungsmitteln (Christian Aid / SEND, 2003).

Während der staatlich festgelegte Mindestlohn bei 13.000 Cedi pro Tag liegt, was ungefähr 1,10 Euro entspricht, verzeichnet die Northern Region weit aus geringere Tageslöhne. So lag im Jahr 2003 der durchschnittliche Tageslohn der Kleinbauern und Kleinbäuerinnen im West Gonja District bei 5.000 Cedi pro Tag (Centre for Policy Analysis, 2004). Auffällig ist, dass die Hälfte der landwirtschaftlich Beschäftigten Frauen sind, die besonders unter einer auf Exporte ausgerichteten Landwirtschaft leiden. In afrikanischen Ländern wie Ghana, in denen die Frau maßgeblich zum Familieneinkommen beiträgt, und

**20% der Tomaten-
exporte aus der EU
gelangen nach
Westafrika - und zer-
stören dort Existenzen.**

meist die Hauptverantwortung für die Nahrungsversorgung trägt, werden 70% der Nahrungsmittel von Frauen produziert¹⁰. Diese Nahrungsmittel sind vornehmlich für die Ernährungssicherung der eigenen Familie und nicht den Export bestimmt. Es ist kaum vorstellbar, wie Kleinbauern – weder männliche noch weibliche – die unter einer strukturell defizitären Infrastruktur, darunter schlechte Anbindung an die Märkte, unzureichende Elektrizitätsversorgung, erschwerten Kommunikations- und Informationsbedingungen und dem eingeschränkten Zugang zu Wasser arbeiten, von der Subsistenzwirtschaft auf die Exportproduktion umstellen können. Vor allem die auf den Export nach Europa und den USA orientierten Großunternehmen und ausländische Firmen in strukturell prosperierenden Gebieten können von einer exportorientierten Wachstumsstrategie profitieren.

Vor dem Aus: Tomaten, Reis, Mais und Soja

Im Rahmen der neoliberalen Liberalisierungspolitik Ghanas hat die weiterverarbeitende Tomatenindustrie ihr wirtschaftliches Aus erlitten. Die ghanaischen Tomatenfabriken konnten mit dem plötzlichen

Wegfall der schützenden Außenzölle der wachsenden Konkurrenz durch europäische Dumpingprodukte nicht standhalten. Verbilligte europäische Tomatenfertigprodukte, darunter Tomatenmark aus Italien, überschwemten den ghanaischen Markt (Action Aid, 2005b). Die EU bezuschusst Tomaten-Exporte nach Ghana jährlich durchschnittlich mit 372 Millionen Euro. Durch diesen Konkurrenzdruck und das Wegfallen der staatlichen Förderung für einheimische Tomatenfabriken auf Druck des IWF ist die ghanaische Tomatenindustrie zusammengebrochen. Tomatenpaste und Tomatenpüree ist nur noch unter dem Herkunftssiegel „Made in European Union“ erhältlich, während die einheimische Tomatenernte tonnenweise in dem heißen Klima verrottet (Christian Aid, 2002). Soja, Mais und Reis haben ähnliche Geschichten. So sind die Versuche, im Norden des Landes Soja für die Futtermittelproduktion anzubauen, bislang zwar gut angelaufen. Nachdem die Regierung aber tonnenweise billigeres Soja aus den USA importiert hat, haben sich die Sojapreise in Ghana fast halbiert. Einheimische Sojabauern müssen ihre Produktion nun zu einem Preis unterhalb der Herstellungskosten verkaufen, so dass viele hohe Verluste zu verzeichnen haben und sie zukünftig nicht wissen, ob der Anbau von Soja zukünftig rentabel ist.



Plakatwand am Strassenrand in Ghana (Photo: Monika Hoegen))

Auch im Falle von Mais konnte die einheimische Produktion nicht mit dem subventionierten US-Import-Mais, der bis zu einem Drittel billiger ist, mit-

halten (Christian Aid / SEND, 2003). Das Beispiel Reis zeigt ebenfalls die ökonomische Verwundbarkeit durch Einfuhr von billigeren Konkurrenzpro-

dukten. Eine Erhöhung des Importzolls von 20% auf 25% zum Schutz vor der weiteren Einfuhr von subventioniertem Reis scheiterte nach Intervention des IWF. Im Jahr 2002 wurden 58% des Reisbedarfs importiert (ISSER, 2004). Nicht nur die Reisproduzenten leiden darunter, sondern auch die weiterverarbeitenden Industriebetriebe zur Reinigung von Reis sind wirtschaftlich ruiniert, weshalb der einheimische Reis ungereinigt bleibt und einen Qualitätsnachteil hat. Hinzu kommt, dass die überall sichtbare Werbung für US-amerikanischen Importreis die Konsumpräferenzen der Menschen so sehr beeinflusst, dass der Absatz des ghanaischen Reises eingebrochen ist.

Diese Beispiele stehen für die entwicklungsfeindliche Logik des Freihandels, der den Norden da unterstützt, wo er es benötigt und den Süden dort schwächt, wo er sich als wettbewerbsfähig erweisen könnte. So kritisiert Immanuel Abelwine von der ghanaischen NGO MAPRONET¹¹: *„Unsere Märkte werden von billigen Importwaren überschwemmt, die z.T. von zweifelhafter Qualität sind. Dies erschwert die Lebensbedingungen für die lokalen Produzenten schwer. Nehmen wir zum Beispiel Reis: Der hochsubventionierte amerikanische Reis hat den Reismarkt in Ghana ‚buchstäblich‘ übernommen und den einheimischen Reis aus dem Markt verdrängt.“*

Ökologische Folgekosten

Gewinnbringende Exportgüter aus landwirtschaftlicher Produktion sind vor allem diejenigen, die in großen Monokulturen hergestellt werden, wie beispielsweise Kakao. Monokulturen haben in vielen Entwicklungsländern gravierende ökologische Folgekosten verursacht. Die industrielle Agroproduktion und -vermarktung führt vielfach zur rücksichtslosen Übernutzung der Böden und anderer natürlicher Ressourcen. So war Ende des 19. Jahrhunderts noch die Hälfte Ghanas mit Wald bedeckt. Als drittgrößter Kakaoproduzent der Welt fielen große Teile des Regenwaldes neuen Plantagen zum Opfer. Jedes Jahr verliert Ghana weitere 1,3% seiner Waldfläche¹². Der intensive Einschlag von Tropenholz für den Export hat zudem dazu beigetragen, dass heute nur noch ein Drittel des Landes mit Regenwald bedeckt ist. Ein großer Teil des Tropenholzes wird illegal geschlagen und exportiert. Nach Angaben der englischen Umweltgruppe EIA importiert die EU die Hälfte im Wert von 1,2 Milliarden Euro ihrer Tro-

penholzimporte illegal. Der Großteil dieser Hölzer kommt aus Ländern wie Indonesien, Malaysia, Kamerun, Ghana und Brasilien¹³.

Auch der großräumige Abbau von Gold und anderen Mineralien zur Erzielung schneller Exportgewinne hat schwerwiegende ökologische und soziale Folgen. So werden beim Abbau von einer Tonne Gold 500.000 Tonnen natürlicher Ressourcen verbraucht. Zudem entstehen dabei schädliche Toxine (Wuppertal Institut, 2005). Die Profite der Goldexporteure fließen vornehmlich ins Ausland, da Produktion und Vermarktung weitgehend unter ausländischen Investoren aufgeteilt sind. Privatisierungen und ausländische Mehrheitsbeteiligungen an ghanaischen Firmen wie beispielsweise Ashanti Gold verstärken vielfach den Abfluss der Gewinne. Die großräumige Zerstörung von Landschaften geht mit einer unzureichenden Entschädigungspolitik für das Land einher. Bei der Erschließung neuer Abbaukonzessionen werden Naturschutzbestimmungen übergangen, und der Lebensraum für die einheimische Bevölkerung wird zerstört (FIAN, 2004).

Wie Ghana Federn lassen muss, wenn die EU ausrangierte Chickschickt

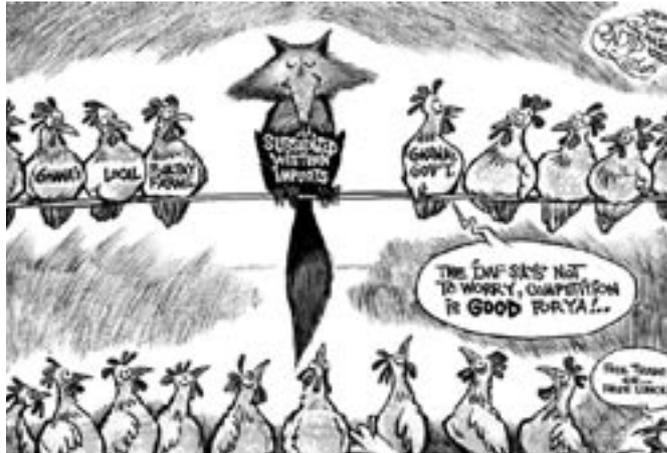
„Negative Effekte für Entwicklungsländer sind der Reflex auf die Folgen der Überproduktion in der EU“

Martin Nissen
Bundesministerium für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft

Geflügelfleisch bildet einen wesentlichen Bestandteil der sonst überwiegend eiweißarmen Ernährung in Ghana. Aufgrund des wachsenden Bedarfs ist in den letzten zehn Jahren die Produktion an Hühnerfleisch stetig angestiegen: Von 11,3 Millionen in den frühen Neunzigern hin zu 25,7 Millionen Hühnern im Jahr 2003 (ISSER, 2004). Dennoch lohnen sich für die ghanaischen GeflügelproduzentInnen die Aufzucht und der Handel mit dem Federvieh oft nicht: Im Jahr 2002 wurden lediglich 11% des nationalen Geflügelbedarfs von einheimischen Farmern gedeckt¹⁴.

Der Import von gefrorenen Hühnerteilen aus der EU zu unschlagbaren Billigpreisen nach Ghana hat dazu geführt, dass die Aufzucht von qualitativ

Die exportorientierte Wirtschaft führt zur großflächigen Zerstörung der natürlichen Ressourcen Ghanas.



Hühner in Westafrika (Zeichnung: Khalib Bendib / CorpWatch, 2005)

Perverse Folge der EU-Überschußproduktion: Gefrorene Hühnerteile überschwemmen den westafrikanischen Markt.

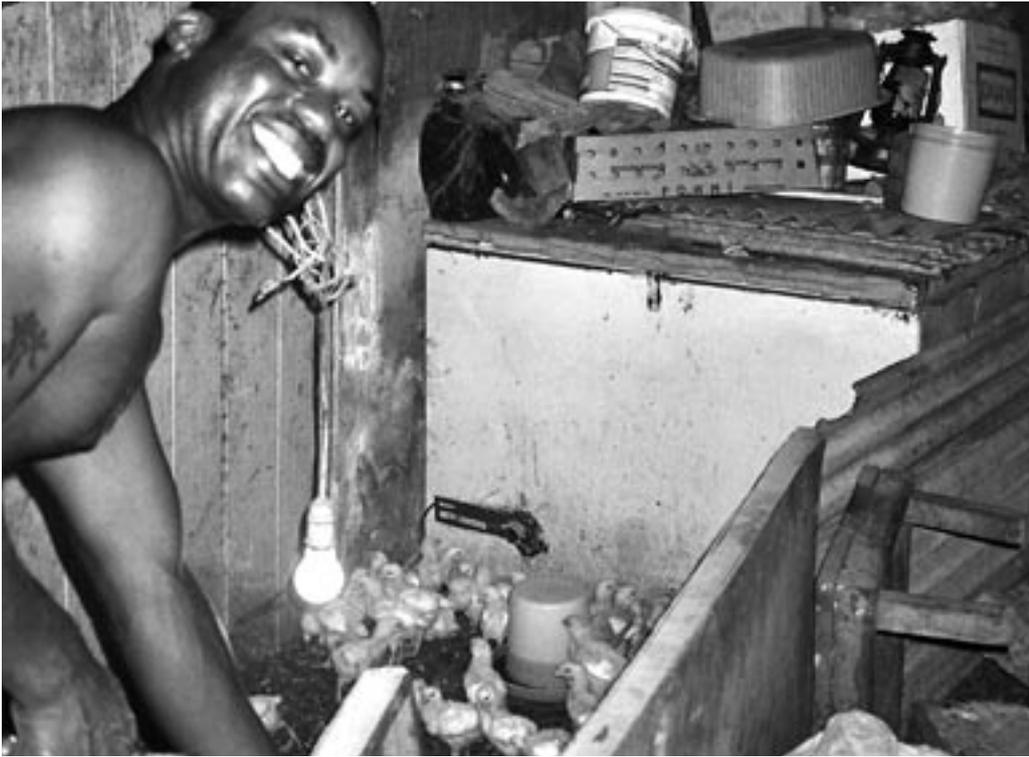
hochwertigem Geflügel für einheimische ProduzentInnen oft ein Verlustgeschäft ist. Bei den EU-Exporten handelt es sich dabei in zunehmendem Maße nicht um ganze Schlachthühner, sondern um die Schlacht-Überreste, die auf dem europäischen Markt nicht mehr zu verkaufen sind: Während die Keulen und Bruststücke den europäischen Gaumen erfreuen, gehen die Restposten nach Westafrika. Die Überschussware aus der EU hat einen Verkaufspreis, der weit unter dem Weltmarktpreis liegt. Früher war der Überschuss für die Weiterverwertung in Tiermehl bestimmt, doch seit der europäischen BSE-Krise dürfen tierische Reste nur noch zur Düngemittelproduktion verwendet werden. Bislang ist es wirtschaftlich attraktiver, die Schlacht-Überreste zu exportieren statt hierzulande zu verwerten. Selbst wenn die Geflügelteile zu einem Spottpreis auf den ghanaischen Markt eingeführt werden, sind die europäischen Geflügelproduzenten ihren „Ausschuss“ gewinnbringend losgeworden. Die Exporte sind zudem indirekt von der EU subventioniert, denn bei der Futtermittelproduktion zahlt die EU die Differenz zwischen tatsächlichem Produktions- und Weltmarktpreis. Auch unter hygienischen Gesichtspunkten sind die Exporte extrem bedenklich, da eine lückenhafte Kühlkette das Risiko von Infektionen und Erkrankungen durch verdorbenes Fleisch in Westafrika erhöht. Angesichts der europäischen Billigkonkurrenz können sich viele der 400.000 Geflügelbetriebe in Ghana kaum mehr halten. Lediglich ein Viertel aller Brutplätze wird genutzt, und die Futtermühlen sind nur noch zu 42% ausgelastet (Eurostep, 2004). Die vorgelagerte Fut-

termittelproduktion ist gefährdet, da viele der Soja und Mais anbauenden Farmen mittlerweile bankrott sind. Die Produktionsbedingungen in Ghana sind so angespannt, dass selbst ausländische Direktinvestoren, zum Beispiel aus Israel, die sich im Geflügelsektor versuchten, zur Aufgabe gezwungen waren.

Um Ghanas Geflügelproduktion zu retten, muss die Absurdität der selektiven Überschussproduktion im Norden gestoppt werden. Diese Kritik richtet sich auch an die europäischen Konsumenten, die durch ihre Bevorzugung der

qualitativ hochwertigen Geflügelteile unwissentlich dazu beitragen, dass die Lebensgrundlagen westafrikanischer Geflügelproduzenten zerstört werden. Kurzfristig muss Ghana handelspolitische Spielräume nutzen, um den Geflügelsektor gezielt schützen können, entweder durch eine Quotierung der Einfuhren, wie auch Kamerun es derzeit versucht, oder durch eine vorübergehende Anhebung der Importzölle. Genau diesen Weg wählte Ghana im Jahr 2002. Die ohnehin äußerst niedrigen Zölle von 20% sollten auf 40% angehoben werden. Eine entsprechende Gesetzesvorlage wurde im April 2003 vom Parlament angenommen, das Gesetz sollte im Mai in Kraft treten¹⁵. Auf Intervention des IWF sah sich die ghanaische Regierung jedoch gezwungen, diese Gesetzesänderung noch vor Inkrafttreten zurückzunehmen¹⁶. Als Begründung wurde angeführt, dass die geplante Zollerhöhung nicht im Einklang mit internationalen Konventionen und der WTO-Verpflichtungen Ghanas stünde. Die Wahrheit aber ist, dass ein staatlicher Markteingriff mittels Zollerhöhung dem Liberalisierungsparadigma des IWF widerspricht. Für Ghana bedeutet dies zudem einen Ausfall von Zolleinnahmen in Höhe von rund 6 Millionen US\$¹⁷.

Das Beispiel ist von besonderer entwicklungspolitischer Bedeutung, geht es doch um ein Produkt, für das es einen wachsenden regionalen Absatzmarkt gibt. Eines der zentralen Probleme unter Ghanas armen Bevölkerungsgruppen ist die Fehlernährung, die sich vor allem am Eiweißmangel zeigt. Geflügel stellt mit seinem hohen Eiweiß- und Mineralgehalt einen wichtigen Baustein für eine gesündere Ernährung dar. Aufgrund der kurzen Produktionszyklen von nur 4-6 Wochen bietet die Geflügelzucht zudem eine plan-



Hühnerzüchter in Accra (Photo: Antje Schultheis)

bare und zuverlässige Einnahmequelle. Aufgrund des geringen Startkapitals ist die Aufzucht von Schlachthühnern eine attraktive Möglichkeit für Frauen, ein eigenes ökonomisches Standbein zu schaffen. Die vorgelagerte Produktion von Futtermitteln ist zudem vielversprechend und könnte intensiviert werden. Die Stärkung der regionalen Produktion kann aber nur erfolgreich sein, wenn sie nicht unter dem Dumping der EU-Überschüsse leidet. Es zeugt von eklatanter Inkohärenz der EU-Außenpolitiken, wenn die Gemeinschaft einerseits Mikrofinanzierungsmodelle für die kleinbäuerliche Landwirtschaft schafft, aber andererseits die Überflutung des ghanaischen Marktes mit der europäischen Ausschussware unterstützt.

Seit März 2005 gibt es eine neue Diskussion um den sensitiven Bereich der Geflügelproduktion, und abermals wird eine Zollerhöhung kontrovers diskutiert. So verklagte der ghanaische Geflügelzüchterverband die Regierung auf Entschädigung der durch die Importe entstandenen Umsatzeinbußen. In der Klage wird die Rücknahme des Gesetzes im Mai 2003 zudem als Verletzung der Verfassung benannt. Die Klage wurde im Mai 2005 vom Generalstaatsanwalt abgelehnt¹⁸. Mittlerweile gibt es aber selbst aus den Reihen der Parlamentarier Proteste, die zum Schutz

des einheimischen Geflügelmarktes kürzlich durch Deutschland reisten. Der Abgeordnete Dan Abodakpi, ehemaliger Handels- und Industrieminister Ghanas, konstatierte: *„Wir unterstützen die Forderungen der Geflügelzüchter an die ghanaische Regierung. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um den zunehmenden Import von gefrorenen Geflügelteilen [aus der EU] zu stoppen. Wenn das nicht durch Erhöhung von Zöllen geschieht, dann eben durch andere Maßnahmen, die es den Kleinzüchtern wieder ermöglichen, ihre besseren und schmackhafteren Hühner auf den lokalen Märkten zu verkaufen.“*¹⁹

Ein weiterer Zollabbau im Rahmen der derzeit laufenden Verhandlungen um ein regionales Freihandelsabkommen zwischen der EU und Westafrika könnte im Geflügelsektor das endgültige Aus für eine Vielzahl von Klein- und Kleinstbetrieben bedeuten, die dem Import von subventioniertem Geflügel aus Europa nicht die Stirn bieten können. Damit stände ein wichtiger landwirtschaftlicher Zukunftssektor zur Importsubstitution und Stärkung der Ernährungssicherheit vor dem Zusammenbruch.

Ghana darf sich nicht wehren: IWF verhindert Importbeschränkungen für EU-Geflügel.



3. Ghana zwischen regionaler Integration und wirtschaftlicher Öffnung

3.1. Die nationale Handelspolitik

Im Jahr 2003 begann die Regierung die Ausarbeitung einer nationalen Handelspolitik (National Trade Policy, kurz NTP). In sechs Arbeits-Phasen, in denen mehrere Runde Tische mit der ghanaischen Zivilgesellschaft und Vertretern des Privatsektors abgehalten wurden, konnten Vorschläge von Nichtregierungsorganisationen sowie WirtschaftsvertreterInnen und ExpertInnenmeinungen in den Prozess einbezogen werden. Die konkrete Umsetzung der handelspolitischen Richtlinien soll mit Hilfe eines sog. ‚Trade Support Strategy Programm‘ (TSSP) erfolgen, welches für den Herbst 2005 angekündigt ist.

Die Ergebnisse der Überprüfung der bisherigen Handelspolitik im Rahmen des ‚Trade Policy Review‘ Prozesses wurden im Februar 2005 in einem abschließenden Entwurf zusammengetragen (Ghana, 2005). Er skizziert die Richtung des politischen Handelns der Regierung und soll gleichzeitig Raum für weitere Konsultationen bieten. Die Regierung entwirft eine Vision von Ghana als der führenden agro-industriellen Volkswirtschaft innerhalb Afrikas. Durch die Veredelung von landwirtschaftlichen Produkten sollen die Exportgüterpalette erweitert und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Bis zum Jahr 2012 will Ghana in die Gruppe der Middle-Income-Countries aufsteigen. Aufgrund des relativ kleinen Binnenmarktes müsse das wirtschaftliche Wachstum vor allem durch die konsequente Ausrichtung auf den internationalen Handel angekurbelt werden. Gleichzeitig müsse die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Produktion verbessert werden, was durch eine verstärkte Industrialisierung und Konkurrenz von Importprodukten erreicht werden soll.

Zur Erreichung dieser Vorgaben schlägt die Regierung zwei parallele Strategien vor:

1) eine exportorientierte Industrialisierungsstrategie sowie

2) eine Industrialisierungsstrategie für den einheimischen Markt, die auf dem verstärkten Wettbewerb mit Importen basiert.

Die ghanaische Regierung will diese Zielvorgaben erreichen, indem sie erstens die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Produzenten im nationalen und internationalen Markt stärken und die Produktivität im Landwirtschafts- und Industriesektor erhöhen will (Ghana, 2005). Zweitens soll ein Import- und Handelsregime eingeführt werden, das die Interessen von KonsumentInnen schützt und fördert. Dies soll die industrielle und landwirtschaftliche Produktion stärken und mit einer höheren Beschäftigungsquote und Wohlstand für alle Ghanaer einhergehen. Faire Preise, eine bessere Qualität und ein größeres Angebot an Produkten für alle ghanaischen KonsumentInnen sollen daraus folgen. Diese Strategie zielt also vornehmlich auf die Bedürfnisse der KonsumentInnen ab, vernachlässigt aber die Situation der KleinproduzentInnen. Motor des Wachstums soll der Privatsektor sein (Ghana, 2001). Die Regierung plant hier stimulierende Investitionsinitiativen.

Zwischen den Zeilen gelesen wirkt das Regierungsdokument im Stil wohlklingender entwicklungspolitischer Prosa wie die Kopie eines – um wenige eigene Akzente bereichertes – Empfehlungsschreiben an den IWF. An vielen Stellen schimmert die Philosophie der neoliberalen Anpassungsprogramme des IWF durch, die für die nationale Handelspolitik weitergezeichnet werden und sich nahtlos mit den Konzepten der internationalen Gebergemeinschaft ergänzen. Selbst der Beauftragte für Handels- und WTO-Angelegenheiten in der ghanaischen Vertretung in Genf räumt ein, dass das geistig-politische Klima, in dem die Nationale Handelspolitik formuliert wurde, vom IWF geprägt ist²⁰.

Zölle und Subventionen

Entsprechend der Ankündigung, dass Exporte noch weiter erleichtert werden sollen, wird vorge-

Politische Abhängigkeit:
Ghanas Handelspolitik
liest sich wie ein
Empfehlungsschreiben
des IWF.

schlagen, das ohnehin bereits niedrige Zollsystem dahingehend zu prüfen, dass in der höchsten Zollstufe der veredelten industriellen Fertigprodukte weniger unfertige Zwischenprodukte eingestuft werden. Insgesamt müsse die Schutzwirkung von Zöllen darauf hin geprüft werden, dass eine Erhöhung der lokalen Marktpreise weder Warenschmuggel noch informellen Handel anregt (Ghana, 2004a).

In der Landwirtschaft will die ghanaische Regierung entsprechend der WTO-Vorgaben weitere Zollsenkungen durchführen. Zum Thema Marktzugang heißt es, dass Außenzölle weiter gesenkt werden sollen, wenn auch die Höhe noch bestimmt werden muss. Einheimische Subventionen sollen nicht ausgebaut werden, obwohl das Land hier ohnehin weit unter den in der WTO vereinbarten Höchstgrenzen liegt. Vorsichtig äußert sich die Strategie dort, wo einheimische Stützungszahlungen bei Produkten wegfallen sollen, für die Ghana Netto-Importeur ist – etwa bei Reis.

ECOWAS und die regionale Integration

1975 haben sich alle 16 Staaten Westafrikas zur Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) zusammengeschlossen. Ziel war es, eine regionale Wirtschaftsintegration durch Gründung einer Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzoll und einem zollfreien Warenverkehr zwischen den Mitgliedern zu schaffen sowie eine engere sicherheitspolitische Zusammenarbeit anzustreben. Trotz erster Schritte zur internen Handelsliberalisierung wurde dies ursprünglich für 1990 anvisierte Ziel bislang noch nicht erreicht. Der intraregionale Warenaustausch zwischen einzelnen ECOWAS-Staaten spielt bislang kaum eine Rolle. Er stagnierte von 1996 bis 2001 auf einem relativ niedrigen Niveau beziehungsweise war, bezogen auf die Gesamtexportzahlen, in diesen Jahren von 10,86% auf 9,25% sogar rückläufig. Importe aus den ECOWAS-Nachbarländern stiegen im selben Zeitraum leicht von 11,25% auf 13,61%, was gemessen an dem Anspruch der Schaffung eines regionalen Marktes relativ gering ist²¹. Nach Nigeria, Ghanas wichtigstem regionalen Handelspartner, fließen nur 5% der Exporte.

Das erklärte Ziel des ghanaischen Handelsministeriums ist es, den Handel zwischen Ghana und den anderen ECOWAS-Staaten zu steigern. Ghanaische Produkte sollen sich innerhalb des regionalen Marktes dem Wettbewerb stellen, so dass die Produktion für den Export in die Region angekurbelt wird.

Auch im subregionalen Bereich sollen Industrialisierung und Investitionen gefördert werden. Von dem verstärkten Wettbewerb erhofft sich Ghana schließlich eine Senkung der Konsumentenpreise (Ghana, 2005).

Konkrete handelspolitische Ziele sind im 1990 vereinbarten ECOWAS-Trade Liberalisation Scheme (ETLS) festgehalten. Der Vertrag benennt drei Kategorien von Gütern, deren regionaler Handel weiter liberalisiert werden soll:

1. unverarbeitete Waren, wie Fleisch, Fisch, Pflanzen oder Mineralprodukte
2. traditionelles Kunsthandwerk sowie
3. Industriegüter

Für Güter der ersten und zweiten Kategorie sollen Zölle und nicht-tariffäre Handelshemmnisse mit sofortiger Wirkung abgeschafft werden. Zollreduktionen für Industriegüter sind über einen Zeitraum von 15 Jahren bis 2005 vorgesehen. Ghana hat bereits im Jahr 2000 Zölle auf nicht veredelte Produkte (mit einer Ausnahmeliste für Kunsthandwerk) abgebaut und im Jahr 2004 den Abbau der Industriegüterzölle für zugelassene Handwerksbetriebe umgesetzt. Im Gegensatz zu den meisten anderen ECOWAS-Staaten liegt Ghana bei der Umsetzung gemeinsamer ECOWAS-Liberalisierungsverpflichtungen weit vorne. Ghana drängt zur Einsparung von Transaktionskosten und der Verringerung des administrativen Aufwands darauf, ein gemeinsames Außenzollsystem unverzüglich umzusetzen²². Bereits jetzt liegen die Importzölle Ghanas in der für die ECOWAS vorgeschlagenen Höhe. Im Gegensatz zu einigen Nachbarstaaten mit einem höheren Zollniveau hätte Ghana somit kaum Nachteile von einer regionalen Harmonisierung zu erwarten. Denn Ghana hat bis auf wenige Ausnahmen wie bei einzelnen Ölprodukten, die Importzölle von 233% aufweisen (UNCTAD, 2005), einen der niedrigsten Zollsätze Westafrikas²³ (Ghana, 2004b). Die hohen Zölle auf Ölprodukte haben nicht in erster Linie Schutzfunktion, sondern stellen eine zuverlässige Einnahmequelle für die Regierung dar. Das Wegfallen dieser Spitzenzölle würde also keine Bedrohung der kaum vorhandenen einheimischen Ölproduktion Ghanas bedeuten, sondern massive Einbußen der Zolleinnahmen.

Grenzen des regionalen Marktes: Der Handel innerhalb Westafrikas stagniert auf niedrigem Niveau.



3.2. Kritik der ghanaischen Handelspolitik

Statt Ernährungssouveränität und ländlicher Entwicklung: Ghanas Landwirtschaftspolitik setzt einzig auf Exporte.

Insgesamt kann man die derzeitigen Bemühungen um eine Neuformulierung der ghanaischen Handelspolitik als ungebrochene Fortsetzung des neoliberalen Kurses werten. Das Vertrauen in die Funktion der internationalen Märkte und die damit verbundene Wachstumsgläubigkeit scheint

- trotz der Einbrüche in bedeutsamen Agrarbereichen (wie bei Reis, Tomaten und Geflügel) und der massiven Preisstürze bei Kakao sowie den ausbleibenden Wohlfahrtseffekten für breite Bevölkerungsteile – dennoch ungebremst. Die ghanaische Zivilgesellschaft begrüßt zwar die Regierungsanstrengungen, eine nationale Handelspolitik zu erarbeiten. Gleichzeitig wird aber auch kritisiert, dass die verstärkte Konzentration auf den Exportsektor die einheimischen und regionalen Märkte vernachlässige. In ihrer Kritik plädiert sie daher für eine Mischung aus einem importsubsituierenden und einem export gelenkten Modell (Kachingwe, 2004).

Die Nichtregierungsorganisation Social Enterprise Development Foundation of West Africa (SEND) beschäftigt sich im Rahmen eines umfassenden Livelihood-Security-Ansatzes mit der gegenwärtigen Handelspolitik des Landes. Obgleich auch SEND die Initiative der Regierung grundsätzlich begrüßt, eine nationale Handelsstrategie auszuarbeiten, sieht sie in der konkreten Ausgestaltung keine positiven Signale für die Kleinbauern und Kleinbäuerinnen. Das Hauptziel der Regierung sei vielmehr eine exportorientierte Industrialisierung und ein durch Importwettbewerb angekurbelter einheimischer Binnenmarkt. Die Stützung einheimischer Märkte sei nur positiv, wenn faire Preise für KonsumentInnen und ProduzentInnen dabei herauskommen. Die derzeitige Strategie der Stärkung einheimischer Märkte durch mehr Importkonkurrenz lasse jedoch die Bedürfnisse der marginalisierten Kleinbauern und -bäuerinnen unberücksichtigt (SEND, 2004).

Steigerung der Agrarexporte als Königsweg?

Interessanterweise wird selbst in Regierungsstudien auf das Problem hingewiesen, dass es zwar wünschenswert wäre, für den Export verstärkt

weiterverarbeitete und industrielle Produkte zu produzieren, jedoch die Marktzugangsbedingungen so hoch seien, dass erhebliche Investitionen in die weiterverarbeitende Industrie erforderlich wären, um zusätzliche Exportgewinne zu erzielen (Thierry Apoteker Consultant, 2004). Die Lösung des Widerspruchs wird daher vorerst im Ausbau der landwirtschaftlichen Produktion gesehen. Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen lassen den Erfolg dieser Strategie jedoch zweifelhaft erscheinen. In den letzten 20 Jahren sind die Preise für achtzehn der wichtigsten Agrargüter durchschnittlich um 25% gesunken, bei Kakao liegen die Gewinneinbußen bei bis zu 71%. Während die EU veredelte Produkte exportiert, die einen durchschnittlichen Wert von 2,2 Euro pro Kilo haben, kommen die zu einem geringeren Grad verarbeiteten Exporte aus Entwicklungsländern im Durchschnitt nur auf 70 Cent pro Kilo. Ein weiteres Beispiel ist der Maniok-Anbau: Die ghanaische Regierung unterstützt seit Sommer 2001 den Anbau und die Verarbeitung von Maniokstärke durch ein besonderes Regierungsprogramm (Presidential Special Initiative). Die Bauern bleiben auf ihren Maniokknollen allerdings sitzen, da Thailand Maniokstärke viel billiger anbieten kann. Allgemein betrachtet hat sich die Handelsbilanz derjenigen Länder, die vornehmlich Rohstoffe und Landwirtschaftsprodukte exportieren, in den letzten Jahrzehnten zunehmend verschlechtert (Wuppertal Institut, 2005).

Kritik wird zudem daran geübt, dass es innerhalb der nationalen Handelsstrategie keine eigenständige Landwirtschaftspolitik gibt. Die Landwirtschaft als der bedeutendste Wirtschaftssektor werde stattdessen lediglich für die Ankurbelung der Exportproduktion ausgenutzt. Auch multilateral gehe es Ghana vorrangig um die Öffnung der Märkte für alle landwirtschaftlichen Produkte und einen Ausbau der Exportproduktion. Dass es im Hinblick auf den internationalen Handel mit Agrarprodukten strukturelle Ungerechtigkeiten gibt – also ein Gefecht auf einem unebenen Spielfeld mit ungleichen Spielregeln stattfindet -, wird ausgeblendet. Wenn der Agrarsektor von allen Importzöllen entledigt werde, so sei dies das Aus für die kleinbäuerliche Landwirtschaft und damit ein wesentlicher Rückschritt im Kampf gegen die Armut (Third World Network, 2004).



Frauen auf dem Weg zum Markt (Photo: Antje Schultheis)

SEND kritisiert an der Strategie der Stärkung der Agrarexportproduktion, dass die Kleinbauern und Kleinbäuerinnen am wenigsten Nutzen davon haben. Profitieren würde vor allem das Agrobusiness beziehungsweise die ohnehin relativ starken ProduzentInnen von Kakao. Regional gesehen bedeutet das eine weitere Vernachlässigung der strukturell benachteiligten Gebiete im Norden. Derzeit produzieren die Klein- und Kleinstbetriebe eher für den einheimischen, insbesondere für den lokalen Markt und den Eigenbedarf. Dies ist für die Ernährungssicherung in diesen struktur- und einkommensschwachen Gebieten zentral. Wenn Ghana Handelspolitik als Mittel zur Armutssenkung betreiben will, dann sollten Produkte gefördert und geschützt werden, die von den Armen hergestellt oder konsumiert werden. Dazu zählen Tomaten, Reis, Yams, Schweinefleisch und Geflügel. Wenn die Regierung jedoch mit ihrer Politik weiter in einen freien Markt investiert, geht dies an den Kleinbauern und Kleinbäuerinnen vorbei. Statt diese dem harschen Wettbewerb und Konkurrenzdruck auszusetzen, sollten vielmehr Basisprodukte der Ernährungssicherheit von der Mehrwertsteuer ausgenommen werden, so dass Endverbraucherpreise tatsächlich niedrig gehalten werden und somit gegenüber den Dumpingimporten bestehen können. (SEND, 2004).

Regionaler Handel in der ECOWAS

Der regionale Handel innerhalb der ECOWAS soll nach dem Willen der ghanaischen Regierung ausgebaut werden. Aber auch hier fehlt es an Ana-

lysen und Prognosen, welche regionalen Produkte zukünftig Exportpotential besitzen. Die ECOWAS-Staaten stehen vor der Herausforderung, ihre Produktpalette so zu erhöhen, dass sie sich auf ihrem regionalen Markt sinnvoll ergänzen können. Tomaten gegen Zwiebeln gegen Reis. Statt sich durch ein preisliches Unterbieten mit gleichen und oft leicht verderblichen Produkten zu schaden, sollten Wege der Veredlung durch Weiterverarbeitung gefunden werden. Wenn Ghana durch geeignete Industrieförderung die eigene Konservenindustrie wieder auf- und ausbauen könnte, dann wäre dies eine wirtschaftliche Zukunftsperspektive, in der regionaler Handel zur stimulierenden Konkurrenz durch regionale Differenzierung und Spezialisierung beitragen würde. Den ECOWAS-Staaten muss es deshalb möglich sein, ihren regionalen Markt und die sich im Aufbau befindlichen Industrien vor den Dumpingimporten aus der EU und anderen Industrienationen zu schützen. Marktöffnung sollte schrittweise nur in den Sektoren und für die Produkte erfolgen, die bereits auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig sind (Chang, 2002).

Ein weiteres Hemmnis für den regionalen Handel ist das historische Erbe. Die bislang praktizierte wirtschaftliche Ausrichtung auf den EU-Markt geht eng einher mit dem gewachsenen Vertrauen in den gegenseitigen Güteraustausch, ein Vertrauen, das für den einheimischen regionalen Markt erst lang-

Unilever, Nestlé und Co.:
 Transnationale Konzerne gehören zu den Profiteuren einer weiteren Öffnung der Agrarmärkte.

sam aufgebaut werden muss, wie der ghanaische Handelsdelegierte Clement Nyaaba hervorhebt²⁴. Zudem ist entscheidend, dass die Infrastruktur gerade in den peripheren und Grenzregionen erheblich verbessert wird, um einen Ausbau des interregionalen Handels zu erleichtern und substantiell zu stärken.

Von Gewinnern und Verlierern

Dass das Anwachsen des Außenhandelsvolumens zugleich das durchschnittliche Einkommen steigert und Ghana laut den neuesten ehrgeizigen Zielvorgaben in weniger als 10 Jahren zu einem Middle-Income-Country machen soll, scheint für die Regierung eine logische Kausalität zu sein. Sie blendet dabei aus, dass die Mehrheit der Bevölkerung im exportmarktfernen informellen Sektor oder der subsistenzorientierten kleinbäuerlichen Landwirtschaft arbeitet. Der informelle Sektor ist zwar durch regen Handel mit Gütern und Dienstleistungen geprägt, nicht aber durch eine industrielle mehrwertschöpfende Export-Produktion.

Gegenstände des informellen Handels sind zum großen Teil Produkte der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und importierte Kurzwaren des täglichen Gebrauchs. Hier findet zwar auch grenzüberschreitender Handel (vielfach durch illegale Formen) statt. Die Importe von Fertigprodukten wie Haushalts- und Plastikwaren sowie Elektro-Artikel aus Asien oder massenweise Secondhandkleidung aus Europa finden aber in den Ländern Westafrikas ihre Endverbraucher und eignen sich nicht zu einer mehrwertschöpfenden Weiterverarbeitung und Exportierung.

Auch das Argument der Produktivitätssteigerung und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch den Konkurrenzdruck steigender Importe birgt wesentliche Gefahren für die einheimische Wirtschaft: Während die KonsumentInnen kurzfristig sicherlich von sinkenden Preisen profitieren können, werden die kleinbäuerlichen ProduzentInnen dem Druck nicht standhalten können. Diejenigen, die nicht derart kostengünstig produzieren können, werden es kaum schaffen, ad hoc billiger und qualitativ hochwertiger zu produzieren. Günstige Importe bedeuten also keinen Anreiz, sondern Überforderung und Bedrohung. Diejenigen, die in den nördlichen Regionen jenseits von ausgebauten

Straßen, zuverlässiger Wasser- und Stromversorgung um den Erhalt ihrer Lebensgrundlagen kämpfen, sehen nicht im Zugang zu internationalen Märkten ihre Zukunft. Bei der Frage nach Gewinnern und Verlierern sieht es nicht so aus, als ob das Ziel einer breit angelegten Verbesserung der Einkommenssituation und damit Lebensgrundlage der marginalisierten Bevölkerungsgruppen durch eine exportbasierte Wachstumsstrategie erreicht würde.



Maggi-Werbung am Straßenrand in Accra
(Photo: Antje Schultheis)

Profiteure der von der Regierung skizzierten exportorientierten Agrarpolitik werden vor allem agroindustrielle Konzerne sein, die mit entsprechendem Startkapital und den relevanten Informationen über Marktzugangsbedingungen, einem hohem Technologieaufwand und der Produktionssteigerung durch den Einsatz von Agro-Chemikalien sowie niedrigen Löhnen wettbewerbsfähig produzieren können. Dazu gehört auch die einheimische Kakaovermarktungsgesellschaft COCOBOD, die extrem niedrige Produzentenpreise zahlt. Auch der Abbau der Bodenschätze liegt weiter in der Hand von überwiegend ausländischen Großunternehmen. Es ist also die ökonomische Elite, und in gewissem Maße Teile einer neuen und gebildeten Mittelklasse, die den Zugang zu Kapital und Informationen besitzen und die Marktzugangsregeln überseeischer Exportmärkte erfüllen können, die von der neuen Handelspolitik Ghanas profitieren werden. Und es werden die ausländischen Investoren sein, die wissen, wie man mit Rohstoff- und Agrarexporten schnelle Gewinne abschöpft. Die handelspolitische Stoßrichtung Ghanas, die einem neoklassischen Wirtschaftsmodell der nachholenden Entwicklung folgt, vernachlässigt dagegen die Grundprobleme regionaler Ungleichheiten sowie der ungleichen Verteilung von Wissen und Kapital.

Vorfahrt für Regionale Integration: Keine weitere Marktöffnung, die Westafrika der unfairen Konkurrenz durch die EU aussetzt.

4. Ghana in internationalen Handels- und Investitionsabkommen

„Entwicklung findet nur statt, wenn es ein Element des Drucks gibt. Reziprozität ist eine notwendige Medizin für unsere Partner in Entwicklungsregionen.“

**Karl F. Falkenberg, Direktor der Generaldirektion Handel der EU-Kommission
28. Juni 2005 in Brüssel**

Ghana ist, wie viele andere Staaten in Afrika auch, in seiner Außenhandelspolitik in eine komplexe Mehrebenen-Strategie gegenüber den Industrienationen eingebunden. Neben den laufenden Verhandlungen innerhalb der WTO und der regionalen Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (Economic Community of West African States, kurz ECOWAS) unterhält Ghana bilaterale Wirtschaftsbeziehungen mit den USA im Rahmen des sogenannten African Growth and Opportunity Acts (AGOA) und steht in Verhandlungen mit der EU über den Abschluss neuer Freihandelsabkommen, der sogenannten „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ (Economic Partnership Agreements, kurz EPAs). Dazu kommen 21 mehr oder minder umfassende

bilaterale Investitionsverträge. Dieses Panoptikum verschiedener Handels- und Investitionsabkommen beruft sich einerseits auf das WTO-Regelwerk, geht aber andererseits auch weit über die Themen der jetzigen WTO-Runde hinaus (*WTO plus*). Das Verpflichtungsniveau der WTO bildet vielfach nur die untere Messlatte, an der neue Zugeständnisse Ghanas oder der Region gemessen werden. Ghana befindet sich damit auf einem Schlingerkurs zwischen multilateralen und bilateralen Handelsprojekten, die das Land vor vielfältige und widersprüchliche Herausforderungen stellen und quasi in eine politische Zangenbewegung zwischen Multilateralismus und Bilateralismus internationaler Handelspolitik ein-klemmen.

4.1. Ghanas multilaterale Handelsstrategie

In den laufenden WTO-Verhandlungen ist Ghana Teil der AKP-Gruppe, die ihre Interessen gemeinsam vertreten. Diese hat sich vor der letzten Ministerkonferenz in Cancún 2003 zusammen mit weiteren Mitgliedern der Gruppe der ärmsten Länder (LDCs) und den Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Union zur so genannten G90 zusammengeschlossen. Die G90 forderte insbesondere, nicht zu weiteren Marktöffnungszugeständnissen verpflichtet zu werden, freien Zugang für ihre Exportprodukte zu den Märkten der entwickelten Länder zu erhalten, auf Verhandlungen über die umstrittenen Singapur-Themen zu verzichten und finanzielle Entschädigung für die wirtschaftlichen Verluste, die den Inhabern bestehender Handelspräferenzen durch die kontinuierliche Präferenzerosion entstehen. Die AKP-Gruppe will zudem für eine entwicklungsfreundliche Ausgestaltung der multilateralen Bestimmungen für regionale Handelsabkommen erreichen, insbeson-

dere für eine entwicklungsverträgliche Reform des GATT Art. XXIV (AKP 2004).

Ghana setzt sich in den WTO-Verhandlungen über Marktzugang bei landwirtschaftlichen und industriellen Gütern dafür ein, seinen Marktzugang für strategische Exportprodukte zu verbessern und gleichzeitig Flexibilität in der Ausgestaltung seiner Zolltarife zu behalten, um den Aufbau einer konkurrenzfähigen einheimischen Industrie zu ermöglichen.

Im Dienstleistungssektor drängt die Regierung auf Marktöffnungszugeständnisse in den Sektoren, in denen das Land Exportchancen sieht, darunter insbesondere der Tourismussektor und elektronische Datenverarbeitung (Thierry Apoteker Consultant, 2004). Eine weitere Marktöffnung für ausländische Dienstleister soll dagegen nicht zu Lasten einheimi-

**Zwischen WTO und EPA:
Ghanas Schlingerkurs
zwischen multilateralen
und bilateralen Frei-
handelsverhandlungen.**



scher Anbieter und der Verbraucher gehen (Ghana 2004a). Auf Druck der Industrieländer hat Ghana bereits Zugeständnisse in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Tourismus, Seeverkehr, der Baubranche und dem Bildungswesen gemacht. Im multilateralen Kontext setzt sich Ghana zudem für eine Prüfung des potentiellen Nutzens gegenüber den möglichen Kosten der

Liberalisierung in neuen Sektoren ein, darunter neben den vier Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen und technische Handelserleichterungen) zusätzlich auch Umwelt und Arbeitsstandards, um eine weitere Einschränkung nationaler Handlungsspielräume und weitere Liberalisierungszugeständnisse zu verhindern (Ghana 2004a).

4.2. Ghanas Position in der ECOWAS

Vorfahrt für regionale Integration: Auch die Marktöffnung gegenüber Nachbarstaaten hat ihren Preis.

Auch auf der regionalen Ebene spielt Ghana eine herausragende Rolle. Innerhalb der ECOWAS gehört Ghana zu den politisch aktivsten Mitgliedern. Das Land drängt auf die Schaffung einer Zollunion mit allen Mitgliedern und die Überwindung der einer weiteren politischen Integration im Weg stehenden Konflikte. Langfristig erhofft sich das Land aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke den Ausbau regionaler Marktanteile in einem ECOWAS-Binnenmarkt. Ghana unterstützt daher die Absicht der ECOWAS, das innerhalb der WAEMU-Währungsunion bestehende gemeinsame Außenzollsystem mit vier Außenzollbändern zu übernehmen (vgl. S. 10). Der durchschnittliche ECOWAS-Außenzoll in Höhe von

10,35% ist mit dem durchschnittlichen ghanaischen Außenzoll von 10,37% praktisch identisch. Die ghanaische Regierung geht davon aus, dass ein gemeinsamer Außenzoll die Schaffung einer regionalen Freihandelszone unterstützt. Allerdings werden Anpassungsprobleme hinsichtlich eines Ausfalls von Zolleinnahmen in Höhe von 1,9% sowie bei bestehenden Exportanreizen eingeräumt. Zudem könnten einheimische Agrarbetriebe in den Bereichen Hortikultur, Fischerei und der weiterverarbeitenden Lebensmittelindustrie durch eine regionale Harmonisierung leiden. Die Regierung plant daher eine Ausnahmeliste für diese Bereiche zu erstellen, um eine längerfristige Anpassung zu ermöglichen, sowie auf regionaler Ebene die Schaffung eines Kompensationsfonds durchzusetzen, der Einnahmeverluste auffangen soll (Ghana 2004b).

4.3. Bilaterale und interregionale Handelsabkommen

„Theoretiker des internationalen Handels sagen Ihnen, dass das Bilaterale eine Sünde ist. Politiker sagen Ihnen: ‚Wenn ich einen bilateralen Vertrag mit einem Freund unterschreibe, komme ich ins Fernsehen. Wenn ich zu einem WTO-Ministertreffen gehe, wo ich der 148. am Tisch bin, komme ich nicht ins Fernsehen.‘ Daher haben Politiker eine deutliche Vorliebe für bilaterale Abkommen, da diese sie besser verkaufen.“

WTO-Generalsekretär Pascal Lamy, Le Figaro , 22.09.2005

4.3.1. African Growth and Opportunity Act (AGOA)

Der Handel zwischen den USA und den Staaten südlich der Sahara ist mit einem Anteil von knapp 2% am gesamten US-Außenhandel verschwindend gering. Im Jahr 2004 belief sich der Wert der US-Importe aus diesen Ländern auf 35,9 Milliarden US-\$, davon entfielen allerdings allein 87% auf Erdöl²⁵. Vor dem Hintergrund der zukünftig steigenden strate-

gischen Bedeutung Afrikas als Lieferant dringend benötigter Rohstoffe und einer wachsenden Bedeutung als erdölexportierender Kontinent versucht die US-Regierung nun, ihren Zugang zu den Märkten des Kontinents auszubauen und die afrikanischen Staaten enger an sich zu binden. Die US-Regierung räumt Ghana, wie vielen anderen afrikanischen

Staaten auch, im Rahmen des African Growth and Opportunity Acts (AGOA) aus dem Jahr 2000, bis Ende 2008 zollfreien Marktzugang für fast 2.000 weitere Zolllinien ein²⁶. Darunter befinden sich Textilien und Bekleidung, Geflügelfleisch, Aluminiumprodukte, Getränke, chemische Produkte und Getreideprodukte sowie Farben. AGOA ist ein einseitiges Angebot an afrikanische Staaten, ihre Waren zollfrei in die USA auszuführen, und steht in direkter Konkurrenz zu entsprechenden europäische Präferenzregeln.

Im Jahr 2004 belief sich der Wert der ghanaischen Exporte unter dem AGOA-Präferenzabkommen auf 145,5 Millionen US-\$, ein Anstieg von 77% gegenüber dem Vorjahr²⁷. Ghana ist damit der siebtgrößte Handelspartner der USA in Afrika, das Land exportiert vor allem Rohstoffe wie Holz, Aluminium, Öl und Kakao. Soviel scheinbare Großzügigkeit hat ihren Preis.

AGOA macht den afrikanischen Staaten umfangreiche makroökonomische Auflagen, zudem stehen die in Aussicht gestellten Präferenzen unter dem Vorbehalt strenger Ursprungsregeln. Ähnlich wie bei der EU besteht das Grundinteresse der USA darin, durch bilaterale Handelsabkommen die Privatisierung staatlicher Betriebe in afrikanischen Ländern voranzutreiben, die danach von US-amerikanischen Investoren zu Vorzugskonditionen aufgekauft werden können. Telekommunikationsdienste, Energieversorger und andere vormals staatliche Dienstleistungen werden nach der Privatisierung vielfach zu einem weit höheren Preis angeboten als zuvor. Es erstaunt daher nicht, dass AGOA von den größten US-amerikanischen Ölfirmen, der Bank of America, dem Bekleidungsunternehmen GAP, der Citicorp-Gruppe sowie K-Mart und Coca Cola unterstützt wird, wirkt es doch im Interesse der US-Konzerne. In Ghana flossen US-amerikanische Investitionen in

die Erweiterung einer Thunfischkonservenfabrik, die Modernisierung einer Textilfertigung sowie zwei Niederlassungen einer Franchise-Warenhauskette, die in Zukunft auch Getränke und Haushaltswaren für den Export produzieren wird.

Vor allem Bekleidungshersteller profitieren derzeit von den gestiegenen Exportchancen in die USA, sie werden zudem von der Regierung subventioniert. Ob nach dem Auslaufen des Multifaserabkommen Anfang 2005 Ghana gegen chinesische und andere asiatische Billiganbieter konkurrieren können wird, ist allerdings zweifelhaft.

Auch AGOA muss vor dem Hintergrund der Suche nach Unterstützung US-amerikanischer Forderungen in den laufenden multilateralen Verhandlungen gesehen werden. AGOA fordert die afrikanischen Partnerländer explizit dazu auf, ihr Handelsrecht an geltende WTO-Bestimmungen anzupassen. Die US-Forderungen in Bereichen wie Investitionen, Dienstleistungen und Arbeitsnormen, reichen weit über bestehende WTO-Verpflichtungen hinaus. So verlangen die USA von teilnahmeberechtigten Staaten, WTO-Bestimmungen und Strukturanpassungsvorgaben umzusetzen, die nationale Gesetzgebung mit multilateralen Standards zu harmonisieren, Barrieren für US-amerikanische Investoren abzubauen und einen strikten Enteignungsschutz umzusetzen. Zusätzlich dürfen diese Länder keine Maßnahmen unternehmen, die den außen- und sicherheitspolitischen Interessen der USA schaden. Damit zwingt AGOA afrikanische Staaten, makroökonomische Reformen umzusetzen, die dem Entwicklungsstand afrikanischer Staaten nicht angemessen sind, und darüber hinaus zur Aufgabe außenpolitischer Spielräume²⁸.

Freihandel auf US-Amerikanisch: AGOA zwingt zu politischen Konditionalitäten und wirtschaftlicher Anpassung.



4.3.2 Das Abkommen von Cotonou

„Es ist richtig, dass wir Verhandlungen über eine Reihe von sogenannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, eine Bezeichnung für Freihandelsabkommen, begonnen haben. [...] Wir haben entschieden [...], dass wir das System einseitiger Handelspräferenzen [...] in klassische normale Freihandelsabkommen überführen werden.“

EU-Handelskommissar Pascal Lamy, Juni 2004, Amsterdam²⁹

Am 2. Oktober 2003 fiel in Brüssel der Startschuss für die zweite Runde der Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Staaten über den Abschluss von neuen Handels- und Investitionsabkommen, den sogenannten „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ (EPAs). Nur wenige Wochen nach der gescheiterten WTO-Ministerkonferenz in Cancún begann die EU ehrgeizige Verhandlungen über neue Freihandelsabkommen mit einigen der ärmsten Ländern der AKP-Gruppe, die Ende 2007 abgeschlossen sein sollen.

Für die meisten AKP-Staaten, darunter 39 LDCs, ist die EU mit etwa 30% Außenhandelsanteil der wichtigste Handelspartner. Im Jahr 2004 entsprach das Handelsvolumen einem Wert von knapp 55 Milliarden Euro, davon entfielen 28,3 Milliarden Euro auf EU-Importe und 26,5 Milliarden Euro auf EU-Exporte. Der Handel der afrikanischen AKP-Staaten machte 2002 mit einem Anteil von 86% das Gros der Wirtschaftsbeziehungen zwischen EU und AKP-Staaten aus. Die AKP-Staaten führten 2004 vor allem Öl, daneben Erdgas, Diamanten, Kakao, Aluminium und Gold in die EU aus³⁰.

Viele AKP-Länder sind von rückläufigen Exporten in die EU betroffen. Besonders stark traf dies 2003 die LDCs – ihre Exporte sanken um 17% gegenüber dem Vorjahr auf 7,7 Milliarden Euro. Exportrückgänge bei Textilien verzeichneten Mauritius, Simbabwe und Madagaskar, bei Holz die Elfenbeinküste, Liberia und Ghana. Auch die Investitionsflüsse in die AKP-Staaten sind gering: In der Zeit von 1996 bis 2002 stiegen die europäischen Direktinvestitionen von 1,92 Milliarden Euro auf 4,32 Milliarden Euro. Der Anteil der Investitionen in Afrika verdoppelte sich im gleichen Zeitraum nahezu, blieb aber mit 2,80 Milliarden Euro insgesamt auf einem äußerst niedrigen Niveau.

Die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten wird bereits seit den 60er Jahren durch eine Reihe von Verträgen geregelt. 1963 wurde die Yaoundé-Konvention mit 18 ehemaligen Kolonien unterzeichnet, sechs Jahre später folgte Yaoundé II. Nach dem EU-Beitritt Großbritanniens folgten die Lomé-Konventionen: Lomé I 1975 mit 46 AKP-Staaten, Lomé II 1979 (58 AKP-Staaten), Lomé III 1984 (65 AKP-Staaten) und 1989 Lomé IV (zunächst 68, seit 1995 70 Staaten). Im Jahr 2000 wurden die alten Lomé-Verträge dann durch das Cotonou-Abkommen ersetzt, das bis zum Jahr 2020 die Beziehungen der EU zu der mittlerweile auf 79 Mitglieder angewachsenen AKP-Gruppe definiert.

Obwohl ein stark auf Entwicklungszusammenarbeit ausgerichtetes Abkommen, sieht es die Stärkung der handelspolitischen Kooperation durch den Abschluss umfangreicher Freihandelsabkommen (EPAs) bis Ende 2007 vor. Die EU fordert von den sechs regionalen AKP-Verhandlungsgruppen, 90% des gemeinsamen Handels innerhalb einer Zeitspanne von 10 bis 15 Jahren zu liberalisieren. Inzwischen hat die EU EPA-Verhandlungen mit allen AKP-Regionen aufgenommen, darunter am 6. Oktober 2003 mit der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS)³¹.

Bislang ist der Fortschritt in substantiellen Fragen in allen sechs Verhandlungsgruppen gering (Europäische Kommission, 2005). Zwar erklärten beide Parteien, dass ein hoher Grad an Übereinstimmung erzielt sei, bei genauerer Analyse überwiegen die Konflikte und offenen Fragen jedoch bei weitem die Gemeinsamkeiten³². Die EU stellte vor allem allgemeine Verfahrensfragen und die Klärung institutioneller Aspekte in den Vordergrund, verschob aber Gespräche über substantielle Fragen auf die zweite Verhandlungsphase auf regionaler Ebene. Aus Sicht der EU boten die Gespräche mit der gesamten AKP-Gruppe nur eine erste Orientierung für die eigentlichen Verhandlungen auf regionaler Ebene und stellten keinesfalls eine rechtsverbindliche Verhandlungsrunde dar.

Damit trat die EU der Forderung der AKP-Staaten nach einem verbindlichen Rahmenabkommen über

Das Abkommen von Cotonou: Entwicklungspartnerschaft und Freihandelsabkommen unter einem Dach?

grundlegende Aspekte der Entwicklungsverträglichkeit neuer Wirtschaftsabkommen als Ergebnis des ersten Verhandlungsjahrs entgegen. Zu groß ist die Sorge der AKP-Staaten, Opfer einer europäischen ‚Teile und Herrsche‘-Strategie zu werden und so die eigene Identität und den Gruppenzusammenhalt zu verlieren, um schließlich politisch gegeneinander ausgespielt zu werden. Geht es nach der EU, soll die zweite Verhandlungsphase Ende 2005 mit Minister tagungen aller sechs Verhandlungsgruppen abgeschlossen werden. In einer dritten Phase will die EU ab 2006 in die Formulierung der Vertragstexte einsteigen. Viel zu früh für viele der AKP-Staaten, die mit der Analyse und Bewertung der Implikationen neuer Freihandelsabkommen mit der EU gerade erst begonnen haben.

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Westafrika

„Es gibt keine versteckte Agenda innerhalb der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. Wir versuchen lediglich, in Entwicklungsländern ein Klima für Investoren zu schaffen, das im Interesse der Regionen ist.“

Karl F. Falkenberg, Direktor der Generaldirektion Handel, am 28. Juni 2005 in Brüssel

Der politische, ökonomische und soziale Hintergrund der laufenden Verhandlungen über ein EPA zwischen der EU und Westafrika ist komplex. 13 der 16 Staaten gehören zur Gruppe der ärmsten Länder der Welt, kurz LDCs. Viele Staaten sind durch politische Instabilität und gewaltsame Konflikte gezeichnet, die die Wirtschaft in der gesamten Region nachhaltig beeinflussen. Zwei Jahrzehnte struktureller Anpassung an die makroökonomischen Vorgaben der internationalen Finanzinstitutionen haben vielfach zu massenhafter Arbeitslosigkeit, einer drückenden Schuldenlast und sozialer Ausgrenzung beigetragen. Trotz einer betont exportorientierten Wirtschaft spielt die Region mit wenigen Ausnahmen (wie beispielsweise Nigeria als bedeutender Ölexporteur) praktisch

keine Rolle im Welthandel. EPAs versprechen in ihrer Konzeption nichts weniger als einen Beitrag zum Ausweg aus der wirtschaftlichen Krise zu leisten, nachhaltige Entwicklung zu fördern und die Armut zu reduzieren.

Die Verhandlungen zwischen der ECOWAS-Region und der EU über den Abschluss eines regionalen Freihandelsabkommens sind bislang zwar nicht besonders weit fortgeschritten, haben aber bereits mehrere institutionelle Hürden genommen. Nach über einem Jahr Verhandlungen unterzeichnete ECOWAS als letzte der afrikanischen Verhandlungsgruppen am 4. August 2004 den EPA-Verhandlungsfahrplan, die sog. ‚Roadmap‘ (ECOWAS / EU 2004). Ehrgeiziges Verhandlungsziel ist der Abschluss eines regionalen Freihandelsabkommens bis Dezember 2007. Der Verhandlungsfahrplan lässt damit nur drei Jahre für die Konsolidierung regionaler Integrationsprozesse und der Schaffung einer interregionalen Freihandelszone.

Der Unterzeichnung vorausgegangen war ein AKP-interner Streit über die Erklärung der ECOWAS-Minister, EPA-Verhandlungen mit der EU ungeachtet der ungelösten Verfahrensfragen der ersten Verhandlungsrunde mit allen AKP-Staaten bereits im September 2003 beginnen zu wollen³³. Die AKP-Gruppe hatte sich bis dahin vehement dafür eingesetzt, als Gruppe den Beginn regionaler Verhandlungen von einer Zusage der EU abhängig zu machen, als formellen Abschluss der ersten Verhandlungsphase gemeinsam mit den AKP-Staaten verbindliche Prinzipien und Ziel der weiteren EPA-Verhandlungen festzulegen. Auf Protest der AKP-Gruppe zog die ECOWAS im Mai 2003 ihre formale Verhandlungszusage zurück, begann aber dessen ungeachtet Gespräche über die Roadmap im Herbst des gleichen Jahres. Gespräche mit der EU finden seitdem auf der Minister- sowie auf der Arbeitsebene statt.

„EPAs haben neue Regionalgruppen geschaffen, die bestehende wirtschaftliche und politische Blöcke in Afrika unterlaufen. Die Beschränkung regionaler Integration auf Handelsliberalisierung unterläuft die umfassenderen sozioökonomischen und politischen Planungen bestehender Regionalorganisationen.“

Action Aid 2005

Übersicht über die Grundelemente der EU-ECOWAS Verhandlungen

1. Regionaler Referenzrahmen zur Integration Westafrikas

- * Westafrikanische Freihandelszone, gemeinsamer Außenzoll (CET) und Zollunion
- * Strategie zur Handelserleichterung und Harmonisierung
- * Qualitätsstandards und -kontrolle
- * Sanitäre und phytosanitäre Vorschriften
- * Investitionsförderung
- * Wettbewerbs-Rahmenabkommen
- * Strategie zu geistigen Eigentumsrechten

2. Verbesserung und Ausbau der Konkurrenzfähigkeit in Westafrika

- * EPA-Nachhaltigkeitsverträglichkeitsstudien
- * Programme zur gezielten Unterstützung des produktiven Sektors
- * Verbesserung des makroökonomischen Rahmens
- * Infrastrukturentwicklung
- * Diversifizierung und Ausbau des Finanzsektors
- * Technische und finanzielle Hilfen für Unternehmen
- * Untersuchung sensibler Sektoren
- * Finanzierung unterstützender Maßnahmen aus dem Europäischen Entwicklungsfond

3. Vorbereitung und Durchführung der EPA-Verhandlungen mit der EU

- * Referenzrahmen für technische Handelshemmnisse, Standards, Zollvorschriften und handelserleichternden Maßnahmen
- * Harmonisierung der Bestimmungen zu Produktstandards und Zertifizierungen
- * Referenzrahmen für Zollbestimmungen
- * Ziele und Verfahren hinsichtlich Investitionen, Wettbewerb und geistigem Eigentum
- * Themen eines EPA-Rahmenabkommen
- * Prüfung verschiedener Liberalisierungsoptionen (Alternativen)
- * Zeitrahmen für Liberalisierung und Abschluss eines EPAs

aus: Gemeinsamer Verhandlungsfahrplan der EU und ECOWAS (ECOWAS / EU 2004)

Die Verhandlungen sind in drei Phasen geplant: Von September 2004 bis September 2005 wollten die Parteien die Schwerpunkte der wirtschaftlichen Integration Westafrikas identifizieren, einen EPA-Referenzrahmen formulieren sowie unterstützende Programme zum Ausbau der Konkurrenzfähigkeit der Region entwerfen. In einer zweiten Phase bis September 2006 sollen Expertenarbeitsgruppen erste Textentwürfe formulieren. Schließlich sollen bis Dezember 2007 detaillierte Verhandlungen über die Ausgestaltung des Marktzugangs für Waren und

Dienstleistungen folgen (ECOWAS / EU 2004).

Der Fortschritt in substantiellen Fragen ist allerdings bislang gering, zudem blieben zentrale entwicklungspolitische Fragen aus der ersten gemeinsamen Verhandlungsrunde mit allen AKP-Staaten weiterhin ungeklärt³⁴. Dessen ungeachtet wurde auf Drängen der EU am 27. Oktober 2005 die entscheidende Phase der Vertragsformulierung eingeleitet (Europäischen Kommission, 2005).

Aus Sicht der ECOWAS stehen entwicklungspolitische Ziele, darunter die Konsolidierung der regio-

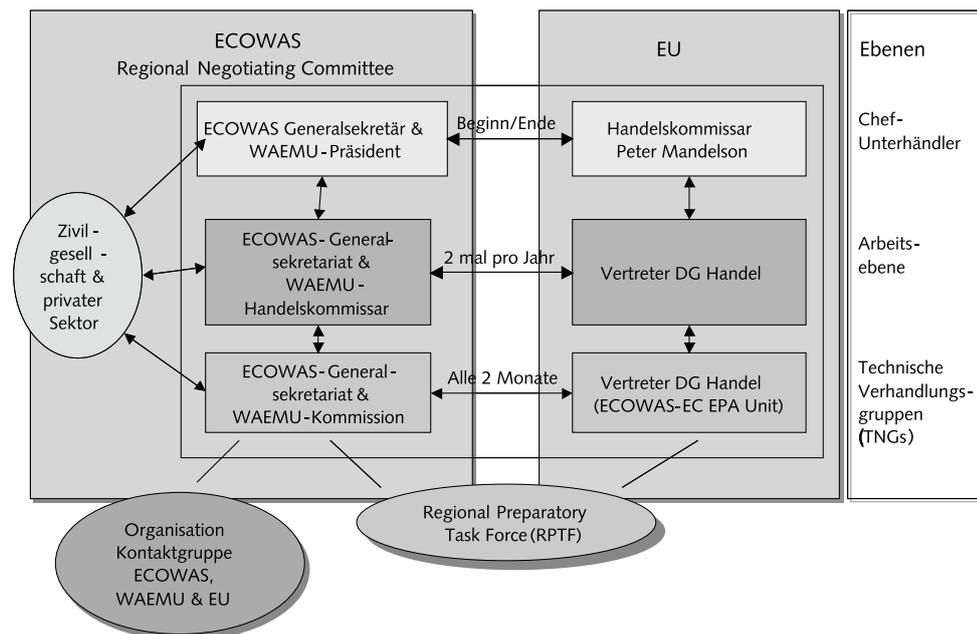
nalen Integration im westlichen Afrika, die Förderung nachhaltiger Entwicklung und die nachhaltige Integration in die Weltwirtschaft im Vordergrund eines künftigen Handelsabkommen. Seit Beginn der Verhandlungen hat die ECOWAS daher gefordert, zunächst ihren regionalen Integrationsprozess zu konsolidieren und den regionalen Markt auszubauen, bevor mit der EU ein regionales Freihandelsabkommens abgeschlossen wird. Westafrika hat sich in der Roadmap dabei inhaltlich stärker als andere AKP-Regionen festgelegt: in fünf thematischen Gruppen wurden Probleme bei der Schaffung einer regionalen Freihandelszone und eines gemeinsamen Außenzolls, Fragen der technischen und gesundheitlichen Standards, weitere Marktöffnung bei Dienstleistungen und Investitionen, weitere handelsrelevante Bereiche wie öffentliche Beschaffung und geistiges Eigentum sowie eine Analyse der produktiven Sektoren in Westafrika erörtert³⁵. In wenigstens drei der fünf technischen Verhandlungsgruppen konnte sich die EU damit mit ihrer Forderung nach Aufnahme von Verhandlungen über die sogenannten Singapur-Themen, wenn zunächst auch nur im Kontext regionaler Integration, durchsetzen (Third World Network, 2005). Zumindest das WAEMU-Se-

retariat scheint derzeit einer weiteren Liberalisierung in diesen umstrittenen Bereichen aufgeschlossen gegenüber zu stehen. Zudem ist ungewiss, ob die westafrikanischen Staaten die Singapur-Themen aus einem zukünftigen EPA werden ausklammern können, wenn diese in der regionalen Entwicklungsstrategie bereits enthalten sind. Da die EU zudem darauf besteht, über die regionale Integration und die Öffnung des westafrikanischen Marktes gleichzeitig zu verhandeln, erscheint es zunehmend unwahrscheinlich, dass die ECOWAS die Implementierung zukünftiger Freihandelsabkommen von einem substantiellen Fortschritt bei der Bewältigung regionaler Entwicklungsaufgaben abhängig machen kann. Aufgrund der gegenwärtigen mangelnden Bereitschaft der EU, Fortschritte bei der Klärung der entwicklungspolitischen Komponenten künftiger EPAs zu erzielen, drohten einige Staaten bereits damit, die Verhandlungen abubrechen³⁶.

„Verhandlungen mit der EU sind für die AKP-Staaten ein wenig so, als ob sie mit Mike Tyson in den Boxing steigen würden. Beide betreten als gleichwertige Partner den Ring, aber ich glaube, es wird ein K.O. in der ersten Runde geben“

Glenys Kinnock, Vorsitzende der EU-AKP paritätischen parlamentarischen Versammlung

Struktur der EU-ECOWAS Verhandlungen



Das regionale Verhandlungskomitee (RNC) koordiniert die Verhandlungen für die westafrikanischen Staaten. Auf Ministerebene führen der ECOWAS Generalsekretär und der Präsident der WAEMU die Verhandlungen, auf der Arbeitsebene unterstützt vom für die politische Harmonisierung zuständigen stellvertretenden ECOWAS-Generalsekretär und dem WAEMU-Kommissar für Handel, Zölle und Steuern. In den bilateral besetzten technischen Verhandlungsgruppen (TNGs) werden die einzelnen Sektoren verhandelt, hier werden auch konkrete Textvorschläge für ein zukünftiges Abkommen erarbeitet. Derzeit existieren TNGs in den Bereichen Freihandelszone, Investitionen und Dienstleistungen, Zollunion und handelsleichternde Maßnahmen, nicht-tarifäre Handelshemmnisse und Standards, geistige Eigentumsrechte (inkl. Wettbewerbspolitik), sowie zu Fragen der Konkurrenzfähigkeit des produzierenden Gewerbes. Besonders auf dieser Ebene versucht die EU derzeit die Gespräche durch Vorlage detaillierter Verhandlungspositionen, zum Beispiel für Investitions- und Wettbewerbsregeln zukünftiger EPAS, sowie durch informelle Treffen mit europäischen Handelsexperten voranzutreiben. Eine gemeinsame Kontaktgruppe dient der administrativen Koordination der Verhandlungen.

Der Verhandlungsverlauf wird auf westafrikanischer Seite von einem Überprüfungs-komitee auf Ministerebene überwacht. Dieses hat wiederholt die mangelnde Anbindung der Freihandelsverhandlungen an die im Rahmen des Cotonou-Abkommens bestehenden Entwicklungsprogramme kritisiert und im Juli 2005 in Dakar mit dem Ausstieg aus den Verhandlungen gedroht. Eine weitere von beiden Seiten besetzte Gruppe, die sogenannte Regional Preparatory Task Force (RPTF), soll als Teil eines von EU-Entwicklungskommissar Louis Michel angekündigten Überprüfungsmechanismus der Verhandlungen die entwicklungspolitische Kohärenz künftiger Liberalisierungsverpflichtungen unter EPA sicherstellen. In ihr sind Vertreter des ECOWAS-Sekretariats, der WAEMU sowie der für die Implementierung des EEF verantwortliche National Authorising Officer vertreten. In der RPTF beraten beide Verhandlungsparteien über die aus EEF-Mitteln finanzierten flankierenden Maßnahmen, die EPA-Anpassungskosten abfedern und die Konkurrenzfähigkeit westafrikanischer Staaten stärken sollen. Die RPTF führt zudem im Auftrag der TNGs Studien über die Auswirkungen sektoraler Liberalisierungen durch.

Die Verhandlungen finden auf allen Ebenen nicht-öffentlich statt, entsprechend sind Informationen über Verhandlungsforderungen und strittige Punkte nur schwer zu erhalten. Vertreter der Zivilgesellschaft nutzen informelle Kontakte, um die Verhandlungspositionen zu beeinflussen. Zudem haben NRO-Koalitionen unter der regionalen Koordination von ENDA Tiers Monde, Senegal, in Benin, Ghana, Guinea-Konakry, Niger, Nigeria, Senegal und Togo öffentlichkeitswirksame Kampagnen begonnen, um eine umfassende Teilhabe der Zivilgesellschaft einzufordern (Mbaye Gahamanyi, 2005).

Auch bei der Frage der Finanzierung der zu erwartenden Anpassungskosten sowie zur Unterstützung und Förderung der Konkurrenzfähigkeit der regionalen Wirtschaft liegen die Auffassungen der EU und der ECOWAS-Verhandlungsführer bislang weit auseinander. Auf Druck der EU wurde der Verweis auf die Notwendigkeit zusätzlicher finanzieller Ressourcen, die die Anpassungskosten senken sollen, die bei der Implementierung einer interregionalen Freihandelszone zu erwarten sind und die der Entwicklung der Konkurrenzfähigkeit dienen sollen, aus dem Verhandlungsplan gestrichen. Zur Begründung ver-

weist die EU darauf, dass diese Entwicklungsthemen bereits im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit durch das Cotonou-Abkommen aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds abgedeckt wären. Die Finanzierung der durch Freihandelsabkommen zusätzlich entstehenden Kosten ist nun vor allem Aufgabe der Region selbst, die EU ist nur bereit, komplementäre Finanzierungswege – innerhalb der EU-26 als auch international - zu prüfen (Mbaye Gahamanyi, 2005).

Nach Aussagen des ghanaischen Handelsministeriums ist die Aussicht auf zusätzliche finanzielle

Mittel im Rahmen der EPAs dennoch Antrieb genug zur fortgesetzten Verhandlungsbereitschaft³⁷. ECOWAS hat dazu einen eigenen Vorschlag eines Kompensationsfonds zum Ausgleich der Verluste aus reduzierten Zolleinnahmen vorgelegt. Ein Jahr nach der Verabschiedung der Roadmap hat die EU so letztlich ihre Interessen in allen wesentlichen Bereichen durchsetzen können, ohne zusätzliche Zugeständnisse machen zu müssen.

Der Freihandel und die Folgen

„EPAs sollten vor allem der Vertiefung des intra-afrikanischen Handels dienen, [...] ausreichend Zeit für die Schaffung der notwendigen Konkurrenzfähigkeit einräumen, sowie [...] umfangreiche Entwicklungsprogramme für die Schaffung größerer regionaler Märkte und der notwendigen Angebotskapazitäten begleitend vorsehen“.

UN-Wirtschaftskommission für Afrika, März 2005

EPAs markieren eine Zäsur in den bisherigen Beziehungen zwischen der EU und ihren ehemaligen Kolonien. Statt wie bisher durch Handelspräferenzen der EU an die wirtschaftlich schwächeren AKP-Staaten wird das Verhältnis in Zukunft von gegenseitiger Marktöffnung in allen wichtigen Bereichen der Wirtschaft geprägt sein. Die Auswirkungen dieser regionalen Freihandelsabkommen auf die Volkswirtschaften der AKP-Staaten werden zunehmend kritisch gesehen. Insbesondere der Druck zum Abschluss umfassender, weit über den Rahmen multilateraler Verhandlungen hinausreichender WTO-plus Abkommen, ruft heftige Kritik in den AKP-Staaten und der EU hervor (vgl. Schilder et al. 2005). Vor allem der Druck der EU zur Aufnahme der in der WTO gescheiterten Themen Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen quasi „durch die Hintertür“, aber auch WTO-plus-Forderungen im Dienstleistungssektor sowie beim Schutz geistiger Eigentumsrechte zeugen von der aggressiven Verhandlungsstrategie der EU. EPAs werden reziproke Handelsbeziehungen zwischen wirtschaftlich ungleichen Partnern einführen und den Staaten damit die Möglichkeit zum Schutz einheimischer Industrien nehmen.

WTO-plus in EPAs

Wiederholt hat die EU gegen den erklärten Willen der afrikanischen Staaten darauf bestanden, Investitionen, Handelserleichterung und Wettbewerbspolitik in die Verhandlungen aufzunehmen. Dabei könnte die Ablehnung der sogenannte Singapur-Themen nicht deutlicher ausfallen. Die AKP-Gruppe hatte wiederholt und vorbehaltlich einer Klärung der Modalitäten in der WTO ihre Ablehnung gegenüber den Singapur-Themen in EPAs bekräftigt. Bei einem Treffen der Handelsminister der Afrikanischen Union am 16. Juli 2005 in Kairo hatten diese sich explizit gegen Verhandlungen über diese Themen in EPAs ausgesprochen (Afrikanische Union 2005). Während die westafrikanischen Handelsminister jüngst ihre Position bestätigten, nur innerhalb der ECOWAS-Region über eine Harmonisierung von Investitions- und Wettbewerbsregeln sowie weitere handelserleichternde Maßnahmen zu verhandeln³⁸, erscheint es der EU, als ob dies auch für eine zukünftige Freihandelszone zwischen der EU und Westafrika gelte. Auch die britische Regierung hat den Wunsch der AKP-Staaten bekräftigt, Verhandlungen über die drei Themen nur dann zu beginnen, wenn es von der jeweiligen Region ausdrücklich gewünscht wird.

Kaum ein Interesse besteht seitens der EU dagegen bei einer weiteren Öffnung der staatlichen Beschaffungsmärkte, auch wenn dieser Sektor bei der Stärkung der intraregionalen Integration innerhalb der ECOWAS eine bedeutende Rolle spielt. Schon jetzt besitzen ausländische Anbieter, die im öffentlichen Auftrag Waren und Güter einführen, im Gegensatz zu einheimischen Importeuren vielfach zollfreien Zugang, insbesondere wenn die Beschaffungsaufträge Teil der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sind. Falls es zu Verhandlungen kommen sollte, so sollten diese auf Fragen der Transparenz im staatlichen Auftragswesen beschränkt bleiben, anstatt den AKP-Staaten komplexe und teure Verpflichtungen aufzuzwingen (DFID / DTI, 2005).

„Wir kritisieren diese Hintertür-Strategie. Wo ist die Kohärenz zwischen der WTO-Ebene und den EPA-Verhandlungen der EU?“

Dipak Patel, sambischer Minister für Wirtschaft, Handel und Industrie.

„Nicht nur, dass die EU bisher kein einziges Zugeständnis für ein entwicklungsfreundliches Abkommen gemacht hat, sie benutzt EPAs dafür, das zu erreichen, was sie in der WTO nicht bekommen hat.“

Bibiane Mbaye Gahamanyi, ENDA tiers monde, Senegal



Verluste für den Staatshaushalt

Europäische Exporte nach Westafrika könnten um bis zu 1,87 Mrd. US-Dollar ansteigen. Gewinnen würden v.a. Frankreich (495 Mill.), Großbritannien (318 Mill.) und Deutschland (291 Mill.).

UN-Wirtschaftskommission für Afrika, September 2005¹

272 Milliarden US-Dollar hat die Handelsliberalisierung die Volkswirtschaften im sub-saharischen Afrika in den vergangenen 20 Jahren gekostet (Christian Aid, 2005b). Danach hat die Region in diesem Zeitraum durch Handelsliberalisierung ungefähr so viel verloren, wie sie an öffentlicher Hilfe erhalten hat. Besserung ist nicht in Sicht. Im Gegenteil: Nimmt man nur das Jahr 2000, so stehen 20 US\$ pro Kopf an Entwicklungshilfe Verluste durch Handelsliberalisierung in Höhe von 45 US\$ gegenüber. Auch für Ghana ergibt sich ein düsteres Bild. Die Liberalisierung setzte dort 1986 ein, in den 15 Jahren bis 2001 ergibt sich ein Verlust von 510 US\$ pro Kopf – eine gewaltige Summe angesichts eines Bruttonationaleinkommens von 330 US\$. Das sei, so kommentiert Christian Aid, als ob jeder Bürger in Ghana für an-

derthalb Jahre aufgehört habe zu arbeiten (Christian Aid, 2005b).

Die schrittweise Reduzierung und völlige Eliminierung aller Zölle auf Einfuhren aus der EU führt zu einem dramatischen Einbrechen der daraus resultierenden Staatseinnahmen in vielen der betroffenen AKP-Staaten. Das Ausmaß der Einnahmeverluste aufgrund einer weiteren Liberalisierung im Rahmen von EPA-Freihandelsabkommen wird je nach Land unterschiedlich hoch ausfallen. Fest steht allerdings, dass vor allem die großen und offenen Volkswirtschaften besonders betroffen sein werden. Nach einer Marktöffnung Ghanas werden alleine die Ausfuhrerlöse aus dem Export von Kakao – mit 37% Anteil am Handel mit der EU das wichtigste Exportprodukt des Landes – um etwa 20% zurückgehen (Eurostep 2004). In Nigeria werden die Einnahmeausfälle auf 427 Millionen US\$ geschätzt, in Ghana werden sich die Verluste voraussichtlich auf 194 Millionen US-Dollar belaufen, etwa 20% der Steuereinkünfte (Karingi et al., 2005), Schätzungen der ghanaischen Regierung gehen sogar von 326 Millionen US\$ bis 2019 aus (CTA Economic and Export Analyst, 2004).

Geschätzte Folgen eines EPA zwischen der EU und ECOWAS für die Staatseinnahmen

Land	Geschätztes Steuerausfälle (in Mill. US\$)
Nigeria	426,9
Ghana	193,7
Cote d'Ivoire	112,2
Senegal	80,2
Benin	39,5
Togo	35,5
Mali	33,1
Burkina Faso	22,0
Niger	20,5
Mauretanien	14,5
Guinea-Bissau	2,0

verändert nach Karingi et al. (2005)

¹ Economic and Welfare Impacts of the Economic Partnership Agreement on ECOWAS. Regional Meeting on Economic Partnership Agreements by UNECA, UNDP, Kenya, AU and UNCTAD. 22.-24.09.2005, Mombasa.

Diese Verluste könnten teilweise durch Mehrwertsteuer-Mehreinnahmen ausgeglichen werden, die auf die steigende Importmenge aus der EU erhoben werden. Solange also die Importe und der Wert der eingeführten Waren ansteigen, wird auch der Erlös der Mehrwertsteuer wachsen, der zum Teil auf den eingeführten Waren basiert. Dies setzt allerdings voraus, dass es im betreffenden Land ein effizientes Steuersystem gibt, das die Realisierung eines Großteils dieser indirekten Steuern erlaubt. Allein in Kenia schätzt die dortige Steuerbehörde die ausstehende Steuerschuld des Landes auf 1,32 Milliarden US\$, einer Summe, die einem Fünftel der Auslandsverschuldung des Landes entspricht (Christian Aid, 2005a). Da die Elastizität einer Mehrwertsteuer und anderer indirekter Steuern kaum höher als die der Einfuhrzölle ist, werden diese positiven Effekte kaum dazu beitragen, die immensen Verluste kurzfristig aufzufangen.

Die Folgen einer weiteren Liberalisierung werden dramatische Auswirkungen auf die im Staatshaushalt für soziale Grunddienste wie Bildung und Gesundheit zur Verfügung stehenden Mittel sein. *„Die Staatseinnahmen in Nigeria werden um geschätzte 4,7%, die der Kapverden um 20% und die Gambias um 34% sinken. Dies führt dazu, dass der Regierung weniger Mittel zur Finanzierung der MDGs zur Verfügung stehen“*, so Ken Ukaoha, Präsident von NANTS, der Organisation nigerianischer Einzelhändler. Auch UN-Generalsekretär Kofi Annan warnte eindringlich, dass sinkende Zolleinnahmen in Verbindung mit niedrigen Weltmarktpreisen für die meisten Exportprodukte und die extreme Staatsverschuldung die zur Umsetzung der MDGs nötige Finanzierungsbasis in vielen AKP-Staaten in Gefahr bringen. *„EPAs würden eine zu schwere Last auf die Schultern armer AKP-Staaten laden“*³⁹.

Damit könnten die auf dem Weg zur Erreichung der MDGs bereits gemachten Fortschritte Westafrikas akut gefährdet werden, die von staatlichen Ausgaben abhängig sind. So hat Ghana zwischen 1990 und 2003 seine Abwasserversorgung von 43% auf 58% anheben, die Unterernährungsrate von 37% auf 13% senken und den Anteil der Ausgaben für das Gesundheitswesen am BIP von 1,3% auf 2,8% steigern können (Social Watch, 2005).

Die Ausfälle bei den Zolleinnahmen werden insbesondere im Bereich der Steuergesetzgebung und der für eine Effizienzsteigerung in den Verwal-

tungen notwendigen administrativen Reformen zu erheblichen Anpassungskosten führen. Und selbst wenn aufgrund kostengünstigerer Importe Verbraucherpreise sinken sollten, werden diese positiven Effekte mit großer Wahrscheinlichkeit durch Wohlfahrtsverluste und steigende Armutszahlen mehr als kompensiert werden. Die westafrikanischen Staaten haben daher einen Vorschlag zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments zur Kompensation der Einnahmeverluste durch Ausfall wesentlicher Zolleinnahmen infolge einer weiteren Liberalisierung unter einem EPA in die Verhandlungen eingebracht⁴⁰.

Druck auf die Landwirtschaft

Im Januar 2005 haben die ECOWAS-Staaten nach jahrelangem Ringen eine gemeinsame Westafrikanische Landwirtschaftspolitik (ECOWAP) verabschiedet⁴¹. Das Ziel der ECOWAP ist es, die Ernährungssouveränität im westlichen Afrika sicherzustellen, die Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten zu verringern, faire Wirtschaftsbedingungen für westafrikanische Bauern auf den internationalen Märkten zu schaffen, das Ausbildungsniveau anzuheben, eine nachhaltige Steigerung der Produktivität zu erzielen sowie die wirtschaftliche Anfälligkeit zu reduzieren. ECOWAP sieht vor, sensible Agrarprodukte von dem gemeinsamen Außenzoll auszunehmen, und im Falle von Einfuhrschwemmen Importbeschränkungen zu erlassen oder Importzölle anzuheben, um die eigene Produktion zu schützen und den Bauern ein ausreichendes Einkommen zu garantieren. Damit hat die Region ein wirksames Instrument geschaffen, um einem weiteren Dumping von subventionierten Exporten aus der EU und anderen industrialisierten Ländern entgegenzutreten. Zusätzlich könnten Quotenregelungen sowie das Herauszögern des Zollabbaus bis nach der Einführung sektoraler Umstrukturierungsprogramme sensible Produkte vor ausländischer Konkurrenz schützen (ERO, 2005).

Doch der von der EU erzeugte politische Druck auf schnelle Gründung einer westafrikanischen Zollunion auf der Basis des einheitlichen Außenzolls

„Es muss befürchtet werden, dass die durch die EPAs festgelegten Handelsliberalisierungen negative Auswirkungen auf die Staatseinkünfte haben können. Die Aussicht auf fallende Staatseinnahmen[...] gefährdet die Möglichkeit, bei der Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele voranzuschreiten.“

UN-Generalsekretär
Kofi Annan

In Anbetracht unserer schwachen Exportposition halte ich den Ausbau von Produktions- und Exportkapazitäten zur Überwindung von Angebotsengpässen für eine unbedingt notwendige Voraussetzung, um von einem künftigen EPA zu profitieren.“

Ghana's Vizepräsident Aliu Mahama ^[11]

der WAEMU in Höhe von 20% schränkt die Schutzmöglichkeiten für sensible Agrarprodukte drastisch ein. Selbst eine von der EU in Auftrag gegebene Nachhaltigkeits-Verträglichkeitsstudie kommt zum Schluss, dass die steigende Konkurrenz durch europäische Produzenten zu den größten Herausforderungen für die lokale Produktion zählt. Viele der westafrikanischen Staaten sind kaum auf diese Konkurrenz vorbereitet. So könnte die Überflutung lokaler Märkte mit Geflügelfleisch, Getreide, Dosentomaten, Kartoffeln und Zwiebeln europäischer Herkunft zu einer Bedrohung für die lokale Produktion werden (Busse et al., 2004). Die EU-Studie empfiehlt daher, sensible Produkte wie

Tomaten, Zwiebeln, Geflügel vom künftigen ECOWAS-Außenzoll auszunehmen und protektionistische EU-Zölle für weiterverarbeitete Lebensmittel aus Westafrika, darunter zum Beispiel Mangosäfte und -konserven, umgehend abzubauen (PricewaterhouseCoopers, 2005).

Aber auch die unverändert hohen Subventionen für europäische Baumwolle, etwa 580 Millionen Euro im Jahr 2001/2002, tragen zur Überproduktion und damit zum Absinken des Weltmarktpreises bei. Baumwollpflanzer in West- und Zentralafrika konkurrieren direkt gegen europäische Produzenten, vor allem in Spanien und Griechenland. Afrikanische Produzenten verlieren aufgrund der Exporte subventionierter EU-Baumwolle jährlich 38% ihrer Exporteinnahmen⁴². Die folgenschweren Auswirkungen der europäischen Subventionspraxis im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik für AKP-Produzenten sind dennoch bislang kein Bestandteil der laufenden EPA-Verhandlungen.



Tomaten-Händlerinnen auf einem Markt in Accra (Photo: Adam TT.W / IMS Publishing)

Regionale Integration und Marktöffnung im Widerspruch

Verhandlungen mit der EU über einen weiteren Zollabbau für landwirtschaftliche Produkte haben noch nicht begonnen. Aber bereits jetzt ist klar, dass eine EU-ECOWAS-Freihandelszone, die auf reziproker Liberalisierung aufbaut, auch hier in

direktem Widerspruch zu den unilateralen Schutzklauseln der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik der ECOWAS-Staaten steht. Eine Marktöffnung gegenüber der EU steht der Philosophie der ECOWAP, Ernährungssouveränität für den ländlichen Raum zu garantieren, diametral entgegen. Ein möglicher Ausweg aus dem Dilemma besteht in der Schaffung weiterer Zollkategorien mit einem Zollsatz von 50%

¹¹ Speed up partnership agreement with EU - Aliu tells ECOWAS Ministers. Ghana News Agency, 4.8.2004.

oder sogar 100%. Zudem sollten die ECOWAS-Staaten in Übereinstimmung mit den WTO-Verhandlungen eine Liste der „speziellen Produkte“ erstellen, für die ECOWAS-Mitglieder je nach Handelsbilanz variable Schutzzölle oder Ausnahmeklauseln festlegen dürfen. Dazu zählen insbesondere Reis, Weizenmehlprodukte, Milch und Milchprodukte, Kartoffeln, Tomaten, Pflanzenöle, Honig und Rind- sowie Geflügelfleisch.

Es gibt Anzeichen dafür, dass die westafrikanischen Staaten angesichts ihrer eigenen wirtschaftlichen Heterogenität auf die einfache Übernahme des Außenzolls der Wirtschafts- und Währungs-gemeinschaft westafrikanischer Staaten (WAEMU) verzichten müssen, um stattdessen über zusätzliche und höhere Zollbänder innerhalb eines zukünftigen ECOWAS-Außenzolls zu verhandeln. Da die WAEMU nicht durch die WTO anerkannt ist, sind die individuellen Zölle der WAEMU-Mitgliedsstaaten gebunden, die deutlich über dem gemeinsamen Außenzoll liegen. Innerhalb einer zweijährigen Übergangsperiode soll nun bis Ende 2007 ein Außenzoll-System implementiert werden, das kohärent zur gemeinsamen Agrarpolitik ist (Plunkett, 2004). Da es Spielräume zu den in der WTO gebundenen Zöllen gibt, erscheint eine Anhebung des gemeinsamen Außenzollsatzes unproblematisch. Allerdings brauchen diese Prozesse Zeit, zur nationalen Strategieformulierung und zur regionalen Konsolidierung. Zeit, die die EU den AKP-Staaten mit Blick auf das Verhandlungsende im Jahr 2007 zu geben nicht bereit ist.

Der Streit ums Geld

Erheblicher Streit ist zwischen der EU und den AKP-Regionen über die Höhe der zu erwartenden Anpassungs- und Liberalisierungskosten entstanden. Während die AKP-Seite darauf besteht, dass zusätzliche Mittel in erheblichem Umfang zur finanziellen Unterstützung der Anpassungsprozesse in den AKP-Regionen zur Verfügung gestellt werden sollten, verweist die EU-Kommission auf bereits verfügbare Mittel und lehnt weitere Zusagen ab. Die EU-Verhandlungsführer für das westliche Afrika erklärten unmissverständlich, dass EPAs nur auf die kommerziellen Aspekte fokussieren sollten, Fragen der Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit und der Kapazitätsentwicklung dagegen durch die unter dem Cotonou-Abkommen zur Verfügung stehenden

Instrumente abgedeckt werden sollten. Fragen der Produktionsförderung gehören nicht in EPAs, sondern fallen unter die nationalen Entwicklungsstrategien (Third World Network, 2005). Westafrikanische Staaten befürchten aufgrund erster Analysen, dass die Anpassungskosten ein Vielfaches der von der EU-Kommission zur Verfügung gestellten Mittel umfassen könnten. Zusätzlicher Druck auf die AKP-Seite entsteht durch die kürzlich abgeschlossene Überarbeitung des Cotonou-Abkommens, an dessen Ratifizierung die Auszahlung der Mittel aus dem 10. Europäischen Entwicklungsfond (EEF) gebunden ist⁴³. Sollte das Abkommen von den AKP-Staaten nicht bis zum 31. Dezember 2007 unterzeichnet sein, kann sich die Mittelbereitstellung gerade dann verzögern, wenn die EPAs Inkrafttreten sollen. Die EU hätte damit ein weiteres politisches Druckmittel in der Hand.

Entwicklung regionaler Märkte

Eines der zentralen Argumente der EU in der Diskussion um das Für und Wider von Freihandelsabkommen mit den AKP-Regionen ist die zu erwartende Stimulierung des regionalen Handels und, damit verbunden, auf einen Anstieg der Staatseinnahmen zurückzuführende positive Wohlfahrtseffekte. Intuitiv erscheint dies einsichtig, da Konsumenten wahrscheinlich unter billigeren und qualitativ hochwertigeren Produkten wählen können. In vielen der afrikanischen Regionen ist der interregionale Handel jedoch nur schwach ausgeprägt, ein Großteil der Exporte geht nach Europa oder nach Übersee. Eine Untersuchung der UN-Wirtschaftskommission für Afrika kommt zum Schluss, dass vor allem die EU auf Kosten des intraregionalen ECOWAS-Handels si-

„Wir müssen zunächst unsere lokalen Märkte entwickeln. Unsere Unternehmen müssen lernen, Standards einzuhalten und gleich bleibende Qualität zu liefern. Dann erst können wir Exportmärkte erschließen. Dabei sollten wir uns zunächst auf Westafrika konzentrieren.“

Augustine A. Otoo, Ghana Investment Promotion Centre (GIPC)⁴⁴

Druckmittel in

„Das ist idiotisch. Wir können uns nicht darauf verlassen, dass unser Verhandlungspartner uns das für handelspolitische Studien nötige Geld gibt, um die Ergebnisse dieser Studien in den dann folgenden Verhandlungen gegen ihn zu verwenden.“

Tetteh Hormeku, Third World Network, am 27. Juli 2005 in Genf

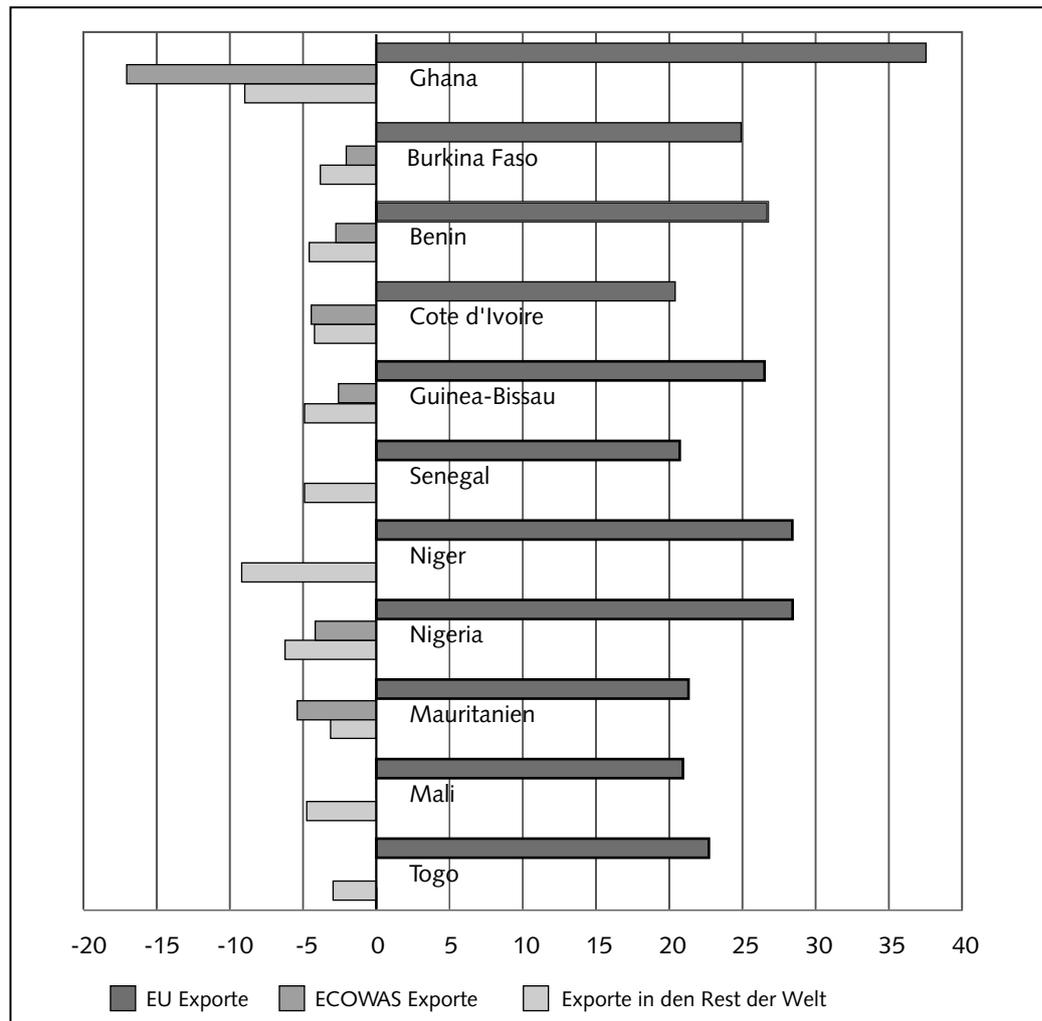
⁴³ zitiert nach: Ghanaische Misswirtschaft, Entwicklung & Zusammenarbeit, Vol. 46, Nr. 5, 2005: 195.

gnifkante Handelsvorteile aus einem künftigen Freihandelsabkommen wird ziehen können⁴⁴. Dies liegt vor allem daran, dass im Vergleich zum östlichen und südlichen Afrika das intraregionale Handelsvolumen äußerst gering ist, und durch eine reziproke Marktöffnung die Handelsbilanz zusätzlich unter Druck geraten könnte.

Aufgrund der ausgeprägten Handelsbeziehungen zur EU sowie Überlegenheit europäischer Produ-

zenten werden die EU-Staaten ohne Zweifel zu den Hauptprofiteuren einer künftigen Freihandelszone mit dem westlichen Afrika gehören. Europäische Exporte in die ECOWAS-Staaten werden Untersuchungen zufolge um durchschnittlich mehr als 20% steigen, insbesondere in die Länder Nigeria, Ghana, die Elfenbeinküste und Senegal. Alleine für Ghana rechnen Experten mit einem Anstieg von 37,5% gegenüber dem Ausgangswert.

Auswirkungen von EPAs auf die Exporte in ECOWAS-Staaten



nach Karingi et al. (2005)

Wenn aufgrund eines künftigen Freihandelsabkommens mit der EU innerhalb der ECOWAS effizientere Importeure aus dem Rest der Welt durch weniger effiziente Produzenten aus der EU verdrängt

werden, spricht man von Handelsumlenkung (Busse et al., 2004). Für einige westafrikanische Staaten kann dies dramatische Folgen haben. Handelsumlenkung, das heißt der Ersatz von Importen aus

ECOWAS-Nachbarländern durch Waren und Dienstleistungen aus der EU, wird je nach Land zwischen 5,2% für Guinea-Bissau und 20,8% für Nigeria geschätzt. So wird damit gerechnet, dass regionale Importe in allen ECOWAS-Staaten auf europäische Exporteure umgelenkt werden. Alleine für Nigeria wird der Wert auf fast 173 Millionen US\$ geschätzt (siehe S. 36). Aufgrund nur schwach ausgeprägten intraregionalen Handels zwischen ECOWAS-Mitgliedern ist dieser von den Folgen einer Handelsumlenkung in Staaten wie Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal oder Togo – aber auch in Nigeria – allerdings kaum betroffen. Im Fall von Ghana, das im Jahr 2001 nur 17,8% seiner Einfuhren aus der Region importiert, stammen 23% des umgelenkten Handels ursprünglich aus Nachbarstaaten, darunter beispielsweise Petroleum-Importe aus Nigeria (Karingi et al., 2005).

Zwar gehen viele Modellrechnungen über die Auswirkungen von EPA-Freihandelsabkommen davon aus, dass die aus einem Anstieg des Außenhandels resultierenden zusätzlichen Staatseinnahmen die aus der Umlenkung des bestehenden Handels entstehenden Verluste innerhalb der ECOWAS mehr als kompensiert werden (vgl. Busse et al., 2004). Dabei werden aber weder die negativen Folgen für die lokale Produktion, der Verlust an Arbeitsplätzen noch die zum Teil erheblichen Einbußen für die

Staatshaushalte in die Bewertung aufgenommen (Karingi et al., 2005). Exporte von ECOWAS-Produzenten in die Region werden, wie im Falle von Ghana, Benin, Burkina Faso und der Elfenbeinküste, aller Voraussicht nach durch europäische Importe ersetzt werden. Und Ländern wie Guinea-Bissau, Mali, Niger, Nigeria, Senegal oder Togo, die bislang kaum innerhalb der Region handeln, wird die Chance zur Entwicklung regionaler Handelsbeziehungen durch europäische Importe von Anfang an verbaut. Es wird deutlich, dass die von der EU-Kommission geäußerte Erwartung, infolge von EPAs zusätzliche Einnahmequellen durch die Belebung des regionalen Handels zu schaffen, sich wahrscheinlich nicht erfüllen wird. Im Gegenteil, durch das Prinzip der Gegenseitigkeit in zukünftigen EPAs mit der EU wird der - ohnehin beschränkte – intraregionale Handel durch die zunehmende Konkurrenz des europäischen Warenhandels einen zusätzlichen Schock erleiden. Dessen ungeachtet erweckt die EU weiterhin den Eindruck, sie verhandelte mit einer Ländergruppe, die gleichgerichtete Wirtschaftsinteressen verfolgen.

EPA-Marktöffnung: EU-Exporte könnten bis zu 17% der ghanaischen Importe aus ECOWAS-Nachbarstaaten verdrängen, der regionale Handel würde um 6,7% oder 35 Millionen US\$ zurückgehen.

UN-Wirtschaftskommission für Afrika, September 2005 ^{IV}

^{IV} Economic and Welfare Impacts of the Economic Partnership Agreement on ECOWAS. Regional Meeting on Economic Partnership Agreements by UNECA, UNDP, Kenya, AU and UNCTAD. 22.-24.09.2005, Mombasa.

Handelsschaffungs und –umlenkungseffekte in ECOWAS-Staaten in Millionen US\$

Land	Handelsschaffung	Handelsumlenkung (netto)	Handelsumlenkung in der ECOWAS- Region	Handelszuwachs für EU
Ghana	267,8	-101,9	-23,5	369,7
Burkina Faso	40,5	-9,2	-2,9	49,7
Benin	61,0	-14,1	-2,7	75,2
Cote d'Ivoire	188,8	-26,4	-1,8	215,3
Guinea-Bissau	2,8	-0,3	0	3,1
Senegal	144,6	-16,3	0	160,9
Niger	39,5	-4,3	0	43,8
Nigeria	617,7	-172,9	0	790,6
Mauretanien	28,5	-5,3	-0,2	33,8
Mali	54,7	-4,5	0	59,2
Togo	58,3	-6,5	0	64,8

nach Karingi et al. (2005)

Aufgrund der Vielzahl potentieller Gefahren und ungeklärter Probleme mehren sich die Stimmen, die sich für eine Verlängerung der Verhandlungen aussprechen⁴⁵. So hat sich der nigerianische Gewerkschaftsrat zusammen mit der Zivilgesellschaft aufgrund der mangelhaften Vorbereitung der ECOWAS, dem geringen öffentlichen Informationsstand sowie der unzureichende Beteiligung nichtstaatlicher Akteure für eine deutliche Verlängerung der Verhandlungsphase eingesetzt. EU-Mitgliedsstaaten sprechen von einer umfassenden Zeitspanne zur Implementierung von EPAs – wenn nötig, mehr als 20 Jahre – und schließen auch eine Verlängerung der Verhandlungen nicht aus (DFID / DTI, 2005).

Ghana hat den EPA-Verhandlungen trotz der damit verbundenen Problematik wohl vor allem aus drei Gründen zugestimmt. Erstens, weil die Abhängigkeit von den Entwicklungshilfeleistungen der EU das Land unter einen enormen politischen Druck ge-

setzt hat. Im Jahr 2003 kamen 60% des ghanaischen Haushalts aus Entwicklungshilfetransfers, der überwiegende Teil aus der EU⁴⁶. Auch wenn die Verhandlungen nicht direkt mit der Verwendung der Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfond gekoppelt sind, entsteht aufgrund der wirtschaftlichen Abhängigkeiten Druck auf die Verhandlungen, den die EU zur Durchsetzung ihrer Interessen zu nutzen weiß. So wurde der Bereich der handelserleichternden Maßnahmen erst nach einer Intervention der EU in den Themenkatalog der ECOWAS-Verhandlungen aufgenommen. Zweitens hat sich der Prozess nationaler Politikgestaltung aufgrund des fortgesetzten Einflusses vor allem des IWF auf den Kopf verkehrt. Vielfältige Abhängigkeiten und Konditionalitäten zwingen Ghana, makroökonomische Vorgaben des IWF zu akzeptieren (vgl. Seite 14). Dabei geht der politische Handlungsspielraum, eine eigenständige Wirtschafts- und Investitionspolitik durchzusetzen,

zunehmend verloren. Die Regierung des Landes hat daher drittens ihre Fähigkeit, eine unabhängig von äußeren Einflüssen gestaltete Handelspolitik zu konzipieren, weitgehend verloren⁴⁷. Auch die nationale Handelspolitik zeichnet über weite Teile internationale Vorgaben nach, anstatt eigenständige Strategien zu entwickeln. Viertens ist das Handeln der Regierungsführer in einem engen Zusammenhang mit den Interessen der (transnationalen) ökonomischen Elite zu diskutieren.

Die dem Freihandelsdiskurs verpflichteten Institutionen wie das Ghana Investment Promotion Centre

(GIPC) beeinflussen maßgeblich die Positionierung der Regierung hin zu einer weiteren Marktöffnung und der Verhandlung von Maßnahmen zur weiteren Erleichterung von Auslandsinvestitionen. Dabei unterstützt das GIPC vor allem die neoliberalen Interessen ausländischer Investoren, von denen die Ankurbelung der ghanaischen Wirtschaft erwartet wird⁴⁸. Die ghanaische Regierung ist dabei nicht nur in der Stellung des ohnmächtigen „Opfers“, sondern Interessen der Unternehmen sind bis zu einem gewissen Grad integrativer Bestandteil der Regierungsposition.

Freihandel zwischen der EU und Westafrika aus Sicht der Zivilgesellschaft

Wir, die VertreterInnen der ghanaischen Zivilgesellschaft, wiederholen anlässlich eines zweitägigen nationalen Seminars über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) zwischen der EU und den AKP-Staaten unsere Unterstützung für jedes Programm, das die regionale Integration der AKP-Staaten stärkt und das aufbauend auf dem Prozess regionaler Integration nachhaltige Entwicklung fördert und zur Bekämpfung der Armut in den AKP-Staaten beiträgt.

Obwohl das EPA-Verhandlungsmandat diese als Ziele ausdrücklich benennt, zeigt die Realität angesichts des derzeitigen Verlaufs und der Struktur der Verhandlungen, dass die Verhandlungsergebnisse diesen Zielen diametral entgegengesetzt sein werden. EPAs gefährden die regionalen Integrationsbestrebungen der AKP-Staaten, setzen ihre Produzenten auf den heimischen und regionalen Märkten der unfairen Konkurrenz durch europäische Anbieter aus und führen so zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, Verlust der Lebensgrundlage, Gefährdung der Nahrungssicherheit, Anstieg sozialer Ungleichheit, durch den Wegfall von Zolleinnahmen zu umfassenden Einschnitten in den öffentlichen Haushalten, einer Beschränkung der wirtschaftspolitischen Spielräume einzelner Länder sowie zu einer steigenden Abwanderung besonders von ausgebildeten Arbeitskräften ins Ausland.

Wir sehen uns in unserer Position insbesondere dadurch bekräftigt, dass

1. Die AKP-Staaten bereits in der Vergangenheit ihre Volkswirtschaften gegenüber dem Rest der Welt, insbesondere der EU, ausreichend geöffnet haben, ohne die gewünschte positive Wirkung zu erzielen. Eine weitere Liberalisierung würde die fragile Wirtschaftsstruktur vieler AKP-Staaten aus der Bahn werfen und die Armutssituation wesentlich verschärfen.
2. Viele der AKP-Staaten nicht über die notwendigen Strukturen verfügen, um sich gegen die Konkurrenz durch die EU wirksam zu schützen. Strukturen, die dazu beitragen würden, Vorteile aus einer weiteren Liberalisierung zu ziehen, fehlen praktisch völlig. Einfuhrzölle, die bisher einen wesentlichen Teil der Staatseinnahmen ausmachen und unter anderem zur strukturellen Erneuerung nötig sind, werden verloren gehen, bevor notwendige institutionelle Reformen vollendet sind.

Angesichts dieser Einschränkungen sprechen wir, die Plattform der ghanaischen Zivilgesellschaft, die folgenden Empfehlungen aus:

Empfehlungen an die ghanaische Regierung

1. Die Regierung muss ihren Dialog mit der Zivilgesellschaft (NGOs) und allen anderen Betroffenen intensivieren, um den vollen Umfang der Auswirkungen künftiger EPAs einschätzen zu können. Ein voreiliger Abschluss von EPAs ohne die nötigen Studien über mögliche Folgen würde die Konsequenzen für die verschiedenen Wirtschaftszweige der AKP-Staaten verschleiern. Eine wohlüberlegte EPA-Verhandlungsposition kann nur auf der Basis umfassender Verträglichkeitsstudien bezogen werden. Diese Studien sollten durch die AKP-Staaten selbst finanziert und ausgeführt werden.
2. In der Zwischenzeit sollte die Regierung den Ausbau und die Vertiefung der industriellen Produktion fördern, um die Wirtschaft auf eine solide Grundlage zu stellen, bevor diese mit den etablierten Anbietern aus der EU konkurrieren muss. Dazu müssen umgehend wirtschaftliche Förderprogramme wie die Schaffung eines Risikokapital-Fonds oder Finanzierungslinien für klein- und mittelständische Betriebe geschaffen, sowie Wachstumsbarrieren für verarbeitende Industrien abgebaut werden.
3. Die Regierung sollte die Schaffung und Wiedereinführung von Subventionen und anderen unterstützenden Maßnahmen für die wirtschaftlich bedeutenden Bereiche der Landwirtschaft vorantreiben. Wir sind der Meinung, dass die Geflügelindustrie für die Proteinversorgung und damit für die Ernährungssicherheit der Ghanaer überlebenswichtig ist. Die Regierung muss daher den völligen Zusammenbruch dieses Sektors durch die Wiedereinführung von Subventionen für die Produktion von Futtermitteln und die Unterstützung des Imports von Futtergetreide, Sojabohnen und Mais verhindern, um die Produktionskosten soweit zu senken, dass an das Wachstum in den 70er und 80er Jahren angeknüpft werden kann.
4. Die ghanaische Regierung muss mit höchster Dringlichkeit eine nationale Wirtschaftspolitik formulieren, die die Ansichten aller Akteure und Beteiligten widerspiegelt, und an der sich unsere Außenwirtschaftsbeziehungen konsequent ausrichten. Nur so kann sichergestellt werden, dass alle Verhandlungen über neue Handelsabkommen mit den Zielen unserer nationalen und regionalen Entwicklungsstrategien in Einklang stehen.

Empfehlungen an die Regierungen der AKP-Staaten

1. Die Regierungen der AKP-Staaten dürfen sich nicht unter Druck der EU auf Zeitpläne festlegen, die nicht unseren spezifischen wirtschaftlichen und politischen Bedürfnissen entsprechen. Nur dadurch kann genügend Zeit für die Durchführung umfassender Folgenabschätzungen, zum Beispiel für die institutionellen Kapazitäten der AKP-Staaten, gewonnen werden.
2. Die afrikanischen Regierungen sollten ihre Anstrengungen hinsichtlich einer politischen Integration verstärken, die die für die Verwirklichung afrikanischer Entwicklungsstrategien nötigen wirtschaftspolitischen Spielräume schafft und sich für vorteilhaftere Beziehungen zum Welthandelssystem einsetzt. Die im Kontext von EPAs verfolgte afrikanische Integrationspolitik (basierend auf der Unterteilung der AKP-Staaten in sechs Untergruppen, die eine weitergehende regionale Integration in den Subregionen verfolgen) wird die positiven Fortschritte auf dem Weg zur afrikanischen Einheit unterlaufen, zur Verschärfung der Spannungen in der AKP-Gruppe beitragen und die in der WTO gezeigte Solidarität der AKP-Gruppe gefährden.

3. Wir erkennen ausdrücklich die Unterschiede im Entwicklungsstand einzelner AKP-Staaten an. Zur Konsolidierung und zum Ausbau der Einheit und Solidarität, die die AKP-Staaten als „Gewinner“ aus der WTO-Ministerkonferenz in Cancun hervorgehen ließ, sollten die AKP-Staaten ihre Zusammenarbeit auf technischer Ebene stärken, Forschungsergebnisse teilen und sich gegenseitig beim Aufbau des für die EPA-Verhandlungen nötigen Know-Hows unterstützen.

Empfehlungen an die Europäische Union

1. Die EU sollte den AKP-Staaten die für die Umsetzung ihrer eigenen entwicklungsorientierten und umfassenden Integrationspolitik nötige Zeit und politischen Spielraum gewähren, um die AKP-Volkswirtschaften vor Beginn der EPA-Verhandlungen auf eine solide Basis zu stellen.
2. Zukünftige EPAs sollten sich, wie im Allgemeinen Präferenzsystem und den WTO-Regeln zu Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern vorgesehen, auf das bewährte Prinzip der Nicht-Gegenseitigkeit (Nicht-Reziprozität) stützen.
3. In der Zwischenzeit sollte sich die EU darauf konzentrieren, Subventionen und andere Stützungen ihrer eigenen Landwirtschaft ebenso abzuschaffen wie andere nicht-zollgebundene Handelshemmnisse, die die AKP-Staaten in der Vergangenheit davon abgehalten haben, Vorteile aus bestehenden Handelspräferenzen zu ziehen.
4. Wenn sich die EU wirklich der Entwicklung in den AKP-Staaten verpflichtet fühlt, dann sollte sie die Anstrengungen der AKP-Staaten innerhalb der WTO unterstützen, faire und auf gerechten Ausgleich bedachte Regeln für den Welthandel zu verwirklichen.

Abschlussklärung und Empfehlungen der Plattform der ghanaischen Zivilgesellschaft 28. - 29. Juli 2005, Accra

Die Kritik an dem von der EU-Kommission vertretenen EPA-Konzept wird nicht nur bei Parlamentariern aus den AKP-Staaten und der EU, innerhalb der kritischen Wissenschaft und der Zivilgesellschaft in Süd und Nord immer lauter. Auch in den EU-Mitgliedsstaaten wächst der Widerstand gegen das Kommissionskonzept. In einer – nicht zuletzt durch eigene Profilierungsinteressen geleiteten – Initiative für eine neue Partnerschaft mit dem afrikanischen Kontinent hat die britische Regierung im Frühjahr 2005 im Vorfeld des G8-Gipfels in Schottland in überraschend kritischer Weise zu möglichen negativen Folgen von EU-AKP-Freihandelsabkommen Stellung bezogen. Der Abschlussbericht der von Tony Blair initiierten Afrika-Kommission geht ungewohnt deutlich zur bisherigen Linie der EU-Kommission auf Distanz, indem er feststellt, dass EPAs wirtschaftlich schwache Staaten nicht zur Liberalisierung zwingen sollten (Commission for Africa, 2005). Als Reaktion auf die Empfehlungen der Afri-

ka-Kommission hat die britische Regierung im März 2005 in einem EPA-Positionspapier gefordert, dass EPAs einen nicht-merkantilen Charakter tragen sollten, anstatt vorschnell afrikanische Staaten zur Öffnung ihrer Märkte für Produkte europäischer Unternehmen zu zwingen (DFID / DTI, 2005). Die britische Regierung setzte sich zudem dafür ein, dass die EU-Kommission ihren entwicklungspolitischen Versprechen Taten folgen lassen sollte, anstatt als Unterhändler die AKP-Seite zu weiteren Konzessionen zu bewegen. Als Vertrauensbeweis für die Ehrlichkeit der EU-Kommission schlägt die britische Regierung vor, den AKP-Staaten ohne Vorbedingungen den bereits in einem Entwurf des Verhandlungsmandats in Aussicht gestellten zoll- und quotenfreien Zugang für ihre Exporte zum europäischen Markt zu gewähren.

**EU-AKP-Freihandel:
Der Kurs der EU-Kommission gerät
zunehmend unter Druck.**



Vereinigung der Händlerinnen (Rural Commercial Women) am Weltfrauentag in Kpandai (Photo: Antje Schultheis)

„Um die Armut Geschichte werden zu lassen, müssen wir auch die EPAs zu Geschichte machen.“

Mukhisa Kituyi,
kenianischer Handelsminister

Ungewöhnlich heftig – und als Lehrstück in Sachen politischer Einflussnahme inszeniert – erfolgte die Reaktion der EU-Kommission im April 2005. In einem vertraulichen Brief aus der Tiefe der Brüsseler Handelsbürokratie, gerichtet an die EU-Delegationen in den AKP-Staaten, wurde scharfe Kritik an der „wenig hilfreichen Position der britischen Regierung bezüglich EPAs“ geübt⁴⁹. EU-Handelskommissar Peter Mandelson versuchte so, hinter den Kulissen auf die seiner Meinung nach zu entwicklungsfreundliche Position der Blair-Regierung Einfluss zu nehmen. Doch die britische EPA-Kritik findet Unterstützung im eigenen Land. Mehr als 180 ParlamentarierInnen des britischen Unterhauses haben eine EPA-kritische Resolution

verabschiedet und der Ausschuss für internationale Entwicklung hat seine Besorgnis über die Vorschläge der EU-Kommission ausgedrückt. Vermehrt wird auch Kritik der AKP-Seite laut geäußert. So erklärte der kenianische Handelsminister Mukhisa Kituyi unlängst, „Um die Armut Geschichte werden zu lassen, müssen wir auch die EPAs zu Geschichte machen“⁵⁰. Und Botswana's Präsident Festus Mogae ergänzte: „Wir sind gegenüber EPAs trotz der Beteuerungen der EU zurückhaltend. Wir befürchten, dass unsere Volkswirtschaften dem mit einer weiteren Liberalisierung verbundenen Druck nicht werden standhalten können. Eine alte Redewendung sagt, dass die Zitronen immer zuerst reifen, und erst danach die Pflaumen. Die negativen Folgen struktureller Anpassung sind sofort zu spüren, die Vorteile kommen erst später.“

5. Ghana zwischen Multi- und Bilateralismus

Ghana befindet sich, wie andere westafrikanische Staaten auch, gegenwärtig auf einem handelspolitischen Zickzack-Kurs zwischen Verhandlungen auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene. Dabei steht Ghana meist mit dem Rücken an der Wand. Die Handlungsspielräume der Regierung sind gering - und werden zudem oftmals nicht genutzt. Die außenhandelspolitischen Optionen Ghanas auf den unterschiedlichen Ebenen sind eng miteinander verflochten und beeinflussen sich wechselseitig. Die EU tritt dabei - entgegen anderslautender Stellungnahmen der EU-Kommission - ebenso wie die USA als aggressiver handelspolitischer Akteur auf, die ihre wirtschaftlichen Interessen gegenüber Entwicklungsländern wie Ghana multilateral wie bilateral einfordert.

Ghana hat der EU und den USA in internationalen Handelsverhandlungen, wie auch den internationalen Währungsinstitutionen IWF und Weltbank, wenig politisches Gewicht entgegenzusetzen. Das Land gilt vielmehr seit Jahrzehnten als neoliberaler Musterschüler, der bereitwillig und zur Sicherung der kontinuierlichen Finanztransfers aus dem Norden auf ein eigenes politisches Profil - im Sinne einer eigenständigen Entwicklungs- und Industriepolitik - verzichten muss. Trotzdem gerät das Land immer wieder in politische Interessenskonflikte zwischen den Anforderungen einer an ländlicher Grundversorgung, Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung orientierten nationalen Handelspolitik einerseits und der makroökonomischen Konditionalitätsschraube der internationalen Gebergemeinschaft andererseits. Das Beziehungsgeflecht internationaler Handelspolitik wird zudem kompliziert durch die intensiven Anstrengungen der ECOWAS-Staaten, die eigene wirtschaftliche und politische Integration auf regionaler Ebene voranzutreiben und die Vorgaben der internationalen Armutsbekämpfungsziele zu erfüllen. Multilateral und regional eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen setzen den Erfolg regionaler Integrationsbemühungen vielfach aufs Spiel.

Ghana und andere westafrikanische Staaten laufen Gefahr, durch Zugeständnisse auf bilateraler Ebene ihre Verhandlungsposition im Rahmen der laufenden WTO-Verhandlungsrunde zu schwächen.

Umgekehrt gilt das ebenso. Genau darum geht es aber der EU: Durch den Druck zur Aufnahme von WTO-plus Verhandlungen zu neuen Verhandlungsthemen wie Investitionen, Wettbewerb und Handelserleichterungen sowie durch den Versuch, in den bisherigen WTO-Verhandlungsfeldern über die WTO hinausweisende Zugeständnisse von den ECOWAS-Staaten, wie der AKP-Gruppe insgesamt zu erhalten, werden diese in künftigen multilateralen Verhandlungsrunden den Forderungen der EU und anderer Industrieländer weniger Widerstand entgegenzusetzen können.

Die Auswirkungen eines zukünftigen Freihandelsabkommen mit der EU für Westafrika erscheinen klar: Deindustrialisierungsprozesse werden sich aller Voraussicht nach verstärken, eine autonome regionale Integration zugunsten von Weltmarktintegration und des freien Wettbewerbs mit der EU weiter zurückgedrängt. Mit dem Festhalten an einer ehrgeizigen Liberalisierungsagenda setzt sich die EU dem Vorwurf aus, dass für sie das Schicksal der Armen in Westafrika gegenüber den eigenen Wirtschaftsinteressen allen rhetorischen Versicherungen des Gegenteils zum Trotz nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die Klärung der Frage, ob die breite politische Speisekarte, die von den Singapur-Themen, Rechten an geistigem Eigentum und dem Handel mit Dienstleistungen reicht, wirklich der Verringerung der Armut in Westafrika dient und damit entwicklungspolitisch sinnvoll ist, erscheint dabei als zweitrangig. Selbst der von der EU-Kommission finanzierte und in Auftrag gegebene Zwischenbericht der Nachhaltigkeitsverträglichkeitsprüfung (Sustainability Impact Assessments - SIAs) eines EPA mit der ECOWAS warnt davor, dass ein solches EPA „den Zusammenbruch des modernen verarbeitenden Sektors in Westafrika beschleunigen“ sowie „die Entwicklung der Prozess- und Manufakturkapazitäten in den AKP-Ländern in exportorientierten und anderen Industrien behindern könnte“⁴⁵¹. Zu den in fast allen ECOWAS-Staaten sensiblen Produkten gehö-

Mit dem Rücken zur Wand: Der neoliberale Musterschüler Ghana hat dem Druck durch EU und USA zu weitreichenden Marktöffnungen auf multi- und bilateraler Spur wenig politisches Gewicht entgegenzusetzen.

ren Textilien und Bekleidung, Schuhe, Zucker und zuckerhaltige Lebensmittel sowie Getreide und Getreideprodukte (Busse et al., 2004).

Ähnlich verhält es sich übrigens auch im ghanaischen Außenhandel gegenüber den USA: AGOA, das handelspolitische Gegenstück zu den europäischen EPAs, hat sich durch seine strikten Ursprungsregeln für Ghana und andere afrikanische Staaten zu einer wirtschafts- und außenpolitischen Daumenschraube entwickelt anstatt den Exportmarkt wesentlich zu beleben. Es ist das offensichtliche US-amerikanische Konkurrenzmodell zu EPAs statt des Versuchs einer autonomen wirtschaftlichen Entwicklung afrikanischer Staaten.

Dennoch scheint das ECOWAS-Sekretariat die Mitgliedsstaaten derzeit dahin zu drängen, die

Es ist das perfide Ziel der EU, durch interregionale Freihandelsabkommen und die finanzielle Abfederung entstehender Anpassungskosten die politische Kontrolle über den westafrikanischen Integrationsprozess zu gewinnen.

vermeintlichen Chancen, die sich im Zuge der EPA-Verhandlungen für einen Ausbau der regionalen Wirtschaftsintegration bieten, zu nutzen, ohne dem Liberalisierungsdruck der EU nachzugeben. ECOWAS setzt ganz offensichtlich darauf, die Quadratur des Kreises erfolgreich vorzuführen. So soll die finanzielle und administrative Unterstützung der EU für neue

sektorale Initiativen wie die jüngst beschlossene gemeinsame Agrarpolitik ECOWAP gesucht werden, um den regionalen Markt zu stärken, bevor Verhandlungen über eine weitere Öffnung gegenüber der EU aufgenommen werden. Die Strategie, in den Verhandlungen nur die Rosinen der entwicklungspolitischen Kooperation unter Cotonou zu picken, ohne in den sauren Apfel Handelsliberalisierung beißen zu müssen, erscheint sinnvoll. So ist zum Beispiel ein durch gezielten und nachhaltigen Ausbau von Produktionskapazitäten wachsender Export von Agrarprodukten in die EU für Ghana wirtschaftlich überaus wichtig (Thierry Apoteker Consultant, 2004).

Ob ECOWAS allerdings dem politischen Druck der EU auf Dauer standhalten können, ist zu bezweifeln. Auf der gemeinsamen Ministertagung im Oktober will die EU jedenfalls die nächste Verhandlungsphase beginnen, ohne Rücksicht darauf, ob die Region in ihren Vorbereitungen Schritt hält. Aber selbst wenn am Ende der Verhandlungen ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und der ECOWAS steht, muss es nicht von den ECOWAS-Mitgliedern ratifiziert werden.

Im nächsten Jahr muss die EU-Kommission denjenigen AKP-Staaten, die kein EPA unterzeichnen wollen, zudem den bisherigen Handelsregeln ebenbürtige Alternativen anbieten. Art. 37(6) des Cotonou-Abkommens verpflichtet die EU, „die Lage der nicht zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehörenden AKP-Staaten [zu bewerten], die nach Konsultationen mit der Gemeinschaft zu dem Schluss kommen, dass sie nicht in der Lage sind, sich an einem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zu beteiligen, und [...] alle anderen Möglichkeiten [zu prüfen], diesen Ländern einen neuen Rahmen für den Handel zu bieten, der ihrer Lage entspricht und mit den WTO-Regeln vereinbar ist“. Als Elemente alternativer Handels- und Entwicklungsabkommen sind das Prinzip der Nichtreziprozität, der Schutz für einheimische und regionale Märkte, die Umkehr des Liberalisierungsdrucks sowie die Wahrung des für das Verfolgen eigener Entwicklungsstrategien notwendigen politischen Entscheidungsspielraums in der Diskussion. Bisherige Bereitschaft der EU-Kommission, Alternativen zu formulieren: Fehlanzeige.

Regionale Integration – „Plug and Play“

Trotz einer gegenteiligen entwicklungspolitisch gefärbten Schönwetter-Rhetorik der Brüsseler Bürokratie geht es der EU in den Verhandlungen mit der ECOWAS vorrangig um den Zugang zu einem Wachstumsmarkt auf dem afrikanischen Kontinent. Die EU verfolgt dabei neben der Schaffung eines für europäische Investoren möglichst vorteilhaften Klimas klassisch merkantilistische Ziele. Mit der Schaffung einer interregionalen Freihandelszone wird der europäische Export in die ECOWAS-Länder spürbar ansteigen. Die westafrikanische Freihandelszone, und voraussichtlich ab 2008 auch die westafrikanische Zollunion, bieten einen lukrativen und wachsenden Absatzmarkt für europäische Waren und Dienstleistungen. Die Strategie der EU zielt darauf ab, regionale Märkte in Westafrika durch das gesamte Spektrum technischer, administrativer und finanzieller Unterstützung für regionalpolitisch so bedeutende Themen wie Investitionsliberalisierung, Erweiterung des Dienstleistungsmarktes und Schaffung handels erleichternder Maßnahmen gezielt aufzubauen. Unter dem Schirm interregionaler Verhandlungen und der Notwendigkeit, die ECOWAS-Staaten auf reziproke Handelsbeziehungen mit der EU vorzubereiten, hat die EU die Steuerung des re-

gionalen Integrationsprozesses in Westafrika unter ihre Kontrolle gebracht. Die EU sitzt gewissermaßen im Fahrersitz des regionalen Integrationsprozesses und gestaltet dessen Regeln aktiv mit. Daher wird eine weitere Liberalisierung und Öffnung der Märkte nicht erst in einem künftigen EPA verhandelt, sie wird gewissermaßen bereits in die regionale Struktur eingebaut.

Ghana selbst hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2012 eine exportorientierte und an neoliberalen Vorgaben orientierte Industrialisierung einzuleiten, aber gleichzeitig den Aufbau einer eigenen binnenorientierten Industrie, die den wachsenden Importen entgegentreten kann, voranzutreiben. Die Konzentration auf den Export führt aber zwangsläufig zur Vernachlässigung einheimischer und regionaler Märkte, das Werben um ausländische Investoren opfert eine auf Entwicklung heimischer Märkte und Importsubstitution bedachte Wirtschaft.

Zudem wird gerade die arme Landbevölkerung, in der überwiegenden Mehrzahl zudem Frauen, zu den Verlierern einer solch einseitigen Politik gehören. Die ghanaische Regierung scheint dabei auszublenken, dass die Bevölkerungsmehrheit im exportfernen informellen Sektor oder der subsistenzorientierten kleinbäuerlichen Landwirtschaft arbeitet. Dies weist auf den unmittelbar bestehenden Widerspruch einer auch von den Eliten des Landes befürworteten neoliberalen Deregulierung und Liberalisierung im Rahmen von regionalen Freihandelsabkommen und den Zielen einer an der Verwirklichung umfassender menschlicher Grundrechte orientierten nationalen Armutsbekämpfungsstrategie hin.

Zu den Gewinnern wirtschaftlicher Deregulierungsprojekte auf multilateraler und bilateraler Ebene gehören in Ghana denn auch die ökonomischen Eliten einer wachsenden und gebildeten Mittelklasse sowie vielfach ausländische Investoren, die unter geeigneten Investitionsbedingungen schnelle Profite aus dem Export von Agrarprodukten und Rohstoffen ziehen können.

Angesichts des von der EU ausgeübten Drucks und der sich abzeichnenden Konsequenzen eines Freihandelsabkommens klassischer Prägung formiert sich sowohl in den AKP-Staaten als auch in der EU zivilgesellschaftlicher Widerstand gegen ein einseitig auf Wirtschaftsliberalisierung und Marktöffnung setzendes Handelskonzept. Wenn die Regeln der Reichen einige wenige immer reicher, den Großteil der Bevölkerung im Süden aber immer ärmer werden lassen, ist es Zeit zum Handeln. Im Rahmen einer

gemeinsamen Kampagne rufen daher weltweit über 160 Organisationen zum Stopp der EPA-Verhandlungen in ihrer bisherigen Form auf und setzen sich für entwicklungsverträglichere Alternativen ein⁵².

Auf allen Ebenen internationaler Handelspolitik, gleichsam den Fahrbahnen neoliberaler Globalisierung – multilateral, regional und bilateral – ist Ghana mit ähnlichen Herausforderungen und Zwängen konfrontiert. Entwicklungspolitische Spielräume existieren – sowohl für Regierungen als auch für eine emanzipatorische Zivilgesellschaft – dabei kaum. Der eklatante Mangel an Demokratie und Transparenz vieler Verhandlungen auf multilateraler und bilateraler Ebene sowie die mangelnde Kontrolle und Teilhabe zivilgesellschaftlicher Gruppen sind die eigentlichen Defizite, unter denen Entwicklungsländer wie Ghana im Geflecht internationaler Handelspolitik zwischen Multi- und Bilateralismus derzeit leiden.

Nimmt die europäische Union ihre internationalen Verpflichtungen zur Umsetzung einer armutsorientierten und nachhaltigen Entwicklung ernst, so darf ihre Handels- und Investitionspolitik gegenüber Entwicklungsländern deren Aussichten für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele nicht torpedieren. Fragt man, inwieweit das Handelssystem zur Erreichung der MDGs beiträgt, zeigt sich, dass sich die Handelsregeln in vielen Bereichen als kontraproduktiv erweisen (vgl. Frein 2005). Ein unabhängiger Überprüfungsmechanismus für die Entwicklungsverträglichkeit regionaler Freihandelsabkommen ist dringend nötig. Er wird für den EPA-Prozess selbst von der EU-Kommission gefordert.

Die schnelle Formulierung von Entwicklungsprüfsteinen, sogenannte Benchmarks, könnte helfen, sicherzustellen, dass der EPA-Prozess und die Implementierung der Abkommen selbst die Ziele des Cotonou-Abkommens und der internationalen Entwicklungsziele respektiert. Weitere Liberalisierungsschritte innerhalb eines EPAs würden nach Zeit und Umfang vom Erreichen bestimmter und zuvor partnerschaftlich definierter Entwicklungsindikatoren in den beteiligten Staaten abhängig gemacht (ICTSD / Aprodev, 2005).

Unter den diskutierten Umständen ist allerdings zu befürchten, dass die auf Freihandel und weite-

Die multilaterale und regionale Handelsagenda Ghanas muss als ein Gesamtsystem wirtschaftlicher Abhängigkeiten und Zwänge gegenüber den wesentlich potenteren Handelspartnern verstanden und interpretiert werden.

re Deregulierung aufbauenden zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen der EU mit Westafrika nicht zur Armutsreduzierung beitragen, sondern die Ziele nationaler Armutsbekämpfungsstrategien und die Vorgaben des Cotonou-Abkommens selbst unterlaufen (Eurostep, 2004).

Das Beispiel Ghana legt nahe, dass eine Neuorientierung der europäischen Handelspolitik insgesamt nötig ist, um das eklatante Missverhältnis zwischen den entwicklungspolitischen Anstrengungen der EU einerseits und ihrer Handels- und Investitionspolitik

„Jeder Aspekt der EPA-Prinzipien, der sich nicht mit den MDGs deckt, sollte weder von Nigeria noch von der ECOWAS akzeptiert werden“.

John Odah, Generalsekretär des nigerianischen Gewerkschaftsrates.

andererseits zu ändern. Zukünftige regionale Handelsabkommen mit der EU, an denen Ghana beteiligt ist, sollten einer entwicklungspolitischen Partnerschaft dienen, die an den Interessen der armen Bevölkerungsteile, einer nachhaltigen regionalen Entwicklung, dem Schutz der einheimischen Produzenten und der Wahrung nationaler Politikspielräume orientiert ist. Entscheidend ist, dass die multilaterale und regionale Handelsagenda

Ghanas als Gesamtsystem wirtschaftlicher Abhängigkeiten und Zwänge gegenüber wesentlich potenteren Handelspartnern verstanden und interpretiert werden muss.

Die Rezepte, um regionale Handelspolitik auf die Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer

auszurichten, sind hinlänglich bekannt. Bezogen auf ein zukünftiges EPA zwischen der EU und Westafrika gehört dazu eine sofortige und vollständige Marktöffnung der EU für alle westafrikanischen Produkte ohne die Forderung von Gegenleistungen sowie die sofortige oder zumindest mit einem klaren zeitlichen Rahmen versehene Abschaffung aller Exportsubventionen, direkte wie indirekter. Zudem sollte sich die EU, statt die westafrikanischen Staaten in den EPA-Verhandlungen mit immer neuen Verhandlungsthemen zu konfrontieren, innerhalb des multilateralen Regelwerkes für eine positive Diskriminierung (Sonder- und Vorzugsbehandlung) der Entwicklungsländer einsetzen. Gleichbehandlung- und Nichtdiskriminierung klingt zwar positiv, zwingt aber vielen armen Staaten kaum zu bewältigende Anpassungskosten auf und führt letztlich zu unfairen Ergebnissen zwischen wirtschaftlich ungleichen Verhandlungsparteien (Frein und Schilder 2005). Ein regelgestütztes, faires Welthandelsystem alleine nützt auch dem Schwächeren nicht, wenn die Regeln an die fortgeschrittenen Rahmenbedingungen der Stärkeren ausgerichtet sind und zudem in bilateralen und regionalen Verträgen unterlaufen werden. Gemäß der Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung sind spezifische Sonderregelungen für Entwicklungsländer auf allen Ebenen internationaler Handelspolitik vonnöten, die weit über geringere Reduktionsverpflichtungen und längere Umsetzungsfristen hinausgehen.

Literatur

- Action Aid** (2005a) Bound and Tied – The development impacts of industrial trade liberalisation negotiations at the World Trade Organisation.
- Action Aid** (2005b) Trade Traps – Why EU-ACP Economic Partnership Agreements pose a threat to Africa's development.
- Afrikanische Union** (2005) Ministerial Declaration on EPA Negotiations, Kairo.
- Ayine, Dominic** (2003) External Trade as an Instrument of Social and Economic Development in Ghana - an Assessment of Key Issues of Regulatory Policy (unveröffentlichtes Manuskript).
- Busse, Matthias; Borrmann, Axel und Grossmann, Harald** (2004) The Impact of ACP / EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries. Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung und des HWWA, Juli 2004.
- Centre for Policy Analysis** (2003) Ghana Macroeconomic Review, Accra.
- Centre for Policy Analysis** (2004) Ghana - Selected Economic Issues. Overview: The State of Ghanaian Economy 2004-2005, 8.
- Chang, Ha-Joon** (2002) Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective. London.
- Christian Aid** (2002) A Rotten Trade - Ghana's Tomato Framers face unfair EU Competition. www.christianaid.org.uk/campaign/trade/stories/ghana2.pdf
- Christian Aid** (2005a) The Shirts off their backs – How tax policies fleece the poor. [www.christianaid.org.uk/indepth/509tax/Tax%20Briefing%20Report%20\(2\).pdf](http://www.christianaid.org.uk/indepth/509tax/Tax%20Briefing%20Report%20(2).pdf)
- Christian Aid** (2005b): The economics of failure. The real cost of 'free' trade for poor countries. A Christian Aid briefing paper.
- Christian Aid und SEND**, 2003, Talking Trade. Communities making trade policy in Ghana.
- Commission for Africa** (2005) Our Common Future. Report of the Commission for Africa. www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf
- CorpWatch** (2005) Playing Chicken: Ghana vs. the IMF. CorpWatch Spezial von Linus Atarah, 14. Juni 2005.
- CTA Economic and Export Analyst** (2004) Implications of Trade Aspects of EPA Negotiations for Ghana, DFID Ghana Trade Policy Project.
- DFID und DTI** (2005) Economic Partnership Agreements: Making EPAs deliver for development, März 2005. www.dti.gov.uk/ewt/epas.pdf
- ECOWAS und EU** (2004) Road Map for Economic Partnership Agreement Negotiations between West Africa and the European Community, Accra 4. August 2004.
- ERO** (2005) Agricultural Dimension of Reciprocity. Briefing paper des European Research Office, November 2004.
- Europäische Kommission** (2005) EPA Negotiations with ACP – West and Central Africa, Caribbean. Brüssel, 8. April 2005.
- Europäische Kommission** (2005) The Trade and Development Aspects of EPA Negotiations. Commission Staff Paper, October 2005.
- Eurostep** (2004) New ACP-EU Trade Arrangements: New Barriers to Eradicating Poverty?
- FIAN** (2004) Widerstand gegen geplante Newmont-Mine in Ghana, Food First. Nein zu schmutzigem Gold., Nr. 4/04, 7.
- Frein, Michael** (2005) Nur bedingt geeignet - Einen gerade Weg zu einem gerechten Welthandel weisen die Millenniumsziele nicht, teilweise zeigen sie sogar in die falsche Richtung. In: INKOTA-Brief 2, Juni 2005.
- Frein, Michael und Schilder, Klaus** (2005) Menschenrechte und Entwicklung: Ohne Chance bei der Welthandelsorganisation? In: Handeln statt Versprechen - Soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung. Social Watch Report 2005, zu beziehen über www.eed.de
- Ghana** (2001) Trade Policy Review: Ghana Report by the Government.
- Ghana** (2003) Ghana Poverty Reduction Strategy 2003-2005. An Agenda for growth and prosperity
- Ghana** (2004a) Ghana Trade Policy. Background Paper des Ministry for Trade and Industry (MOTI).
- Ghana** (2004b) The Implications to Ghana of the Adoption of a Common ECOWAS External Tariff. Ghana Trade Policy Project, Juli 2004.
- Ghana** (2005) Final draft of Trade Policy Februar 2005.

- Ghana und Europäische Gemeinschaft** (2002) Country Strategy Paper and Indicative Programme for the period 2002–2007.
- ICTSD und Aprodev** (2005) The EPAs and Sustainable Development: Benchmarks for pro-development monitoring of the negotiations. Gemeinsamer APRODEV - ICTSD report - Mai 2005
- ISSER** (2004) The State of the Ghanaian Economy in 2003, Accra.
- Kachingwe, Nancy** (2004) Ghana national trade policy and Economic Partnership Agreements. www.bilaterals.org/article.php3?id_article=1156 (abgerufen am 20.05.2005)
- Karingi, Stefan; Lang, Rémi; Oulmane, Nassim; Perez, Romain; Sadni, Mustapha und Ben Hammouda, Hakim** (2005) Economic and Welfare Impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements. Economic Commission for Africa, African Trade Policy Centre, März 2005.
- Mbaye Gahamanyi, Bibiane** (2004) West Africa in the EPA Negotiations with the European Union. ACP-EU Civil Society Information Network Newsletter, Maastricht.
- Mbaye Gahamanyi, Bibiane** (2005) Economic Partnership Agreements or Broken Partnerships? The Case of West Africa. Pambazuka News, Juli 2005. pambazuka.org/index.php?id=28902
- Plunkett, Daniel** (2004) Common External Tariff System – For ECOWAS near Completion, Daily Graphic, 10. März 2004.
- PricewaterhouseCoopers** (2005) Sustainability Impact Assessment (SIA) of the EU-ACP Economic Partnership Agreement: Phase II – Final report (revised). Paris, 27. Juli 2005.
- Schilder, Klaus; Deckwirth, Christina; Fuchs, Peter und Frein, Michael** (2005) Freie Fahrt für Freien Handel. Hrsg. EED und WEED, Mai 2005.
- Schmalz, Stefan und Fuchs, Peter** (2005) Schlingerkurs am Zuckerhut. Brasiliens Handelspolitik zwischen Multilateralismus und Bilateralismus. Hrsg. EED und WEED, Oktober 2005.
- SEND** (2004) The National Trade Policy: How different? Unveröffentlichtes Manuskript, Accra.
- Siebold, Thomas** (1993) Ghana. In: Nohlen, Dieter/ Nuscheler, Franz (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt. Westafrika und Zentralafrika. Hamburg.
- Social Watch** (2005) Roars and whispers: Gender and poverty – promises vs. action. Social Watch Report 2005, Montevideo.
- Stryker, Dirck** (2005) ECOWAS Common External Tariff (ECOTrade) – Recommendations regarding changes in tariff rates. April 2005.
- Thierry Apoteker Consultant** (2004) EU market access opportunities for Ghana and position for EPA negotiations, Final Report, April 2004.
- Third World Network** (2005) State of the EPA negotiations between West Africa and the European Community, März 2005.
- UNCTAD** (2005) 'Trade Analysis and Information System' (TRAINS). März 2005.
- UNDP** (2005) International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world. Human Development Report 2005, New York.
- Weltbank** (2004) Weltentwicklungsbericht 2005. Ein besseres Investitionsklima für Jeden, Washington und Düsseldorf.
- Wuppertal Institut** (2005) Fair Future. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit, München.

Weiterführende Links zum Thema

1. Internetseiten zum Thema „Bilaterale und Regionale Handelsabkommen

WTO - www.wto.org

Unter www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm gibt es Informationen zu regionalen Handelsabkommen und den entsprechenden WTO-Regeln. Zu den aktuellen Verhandlungen über eine Neufassung dieser WTO-Regeln siehe www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_negoti_e.htm

EU DG Handel - www.europa.eu.int/comm/trade
Die Internetseite der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission bietet eine Fülle von Informationen und Dokumenten zu multilateralen und regionalen Handelsabkommen und –verhandlungen.

Ministerium für Handel und Industrie, Republik

Ghana - www.moti-ghana.com/indexmoti.cfm

Das Ministerium für Handel und Industrie der Republik Ghana (MOTI) hat die Verantwortung für die Formulierung, Implementierung und die Überwachung des Binnen- und Außenhandels Ghanas. Neben Import- und Exportstatistiken bietet das MOTI Dokumente zur neuen nationalen Handelsstrategie.

ECOWAS - www.ecowas.int

Die offizielle Internet-Seite der Economic Community of West African States bietet umfangreichen Informationen über den Stand der politischen und wirtschaftlichen Integration der derzeit 15 Mitgliedsstaaten Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo.

EU-AKP Freihandelsabkommen

1. Eine unabhängige und aktuelle Informationsquelle ist **EPAWatch** (www.epawatch.net). EPAWatch ist eine Initiative von Nichtregierungsorganisationen, die die EU-AKP Verhandlungen begleitet und zu deren Transparenz beitragen will. Die Internetseite bietet viele Hintergrundinformationen sowie aktuelle Dokumente und Nachrichten.
2. Das **European Centre for Development Policy Management (ECDPM)** www.ecdpm.org begleitet die EU-AKP-Verhandlungen und bietet erklärende Dokumente an, insbesondere auf der Seite www.acp-eu-trade.org
3. Das **Third World Network Afrika** bietet unter www.twnafrica.org handels- und investitionspolitische politische Analysen und mehr aus Sicht einer der wichtigsten Nichtregierungsorganisation in Westafrika
4. Eine kritische Sicht auf die EU-Handelspolitik gegenüber den AKP äußert die Entwicklungsorganisation **WEED** auf ihren Seiten zur EU Nord-Süd-Politik www2.weed-online.org/eu/index.htm.
5. Eine umfangreiche und informative Darstellung der **EU DG Handel** zum EU-AKP-Handel findet sich unter europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/index_en.htm.
6. Das **Sekretariat der AKP-Staaten** in Brüssel veröffentlicht Dokumente unter www.acpsec.org.
7. Das **Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation ACP-EU** ist ein Gemeinschaftsprojekt der EU und der AKP-Staaten und begleitet die EPA-Verhandlungen mit Analysen und Nachrichten unter www.cta.nl.

2. Allgemeine Informationen zum Thema

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) - www.ictsd.org

Trade Negotiations Insight, eine regelmäßig aktualisierte Internetseite zur Handelspolitik, mit einem eigenen Bereich zur Situation der AKP-Staaten.

Southcentre – www.southcentre.org

Das South Centre ist eine von Entwicklungsländern 1995 gegründete internationale Organisation, die der Förderung von Süd-Süd-Kooperation und Solidarität dient und die koordinierte Teilnahme von Entwicklungsländern in den internationalen Foren unterstützt. Es veröffentlicht Informationen, Analysen und Empfehlungen zu Themen, die für Länder des Südens bedeutsam sind.

Seattle to Brussels Network – www.s2bnetwork.org

Pan-europäisches Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen, die sich für eine nachhaltige, transparente und demokratisch legitimierte EU-Handelspolitik einsetzen.

Offenes Forum – www.bilaterals.org

Dieses Gemeinschaftsprojekt von Nichtregierungsorganisationen weltweit sammelt Nachrichten und Hintergrundanalysen zu bilateralen Handelsabkommen und bietet Zugang zu den Vertragstexten selbst.

European Centre for Development Policy

Management (ECDPM) - www.ecdpm.org

Umfangreiche vergleichende Analyse regionaler Freihandelsabkommen der EU mit Entwicklungsländern.

Endnoten

- 1 Wenn nicht extra angegeben, beziehen sich alle statistischen Angaben auf das Jahr 2003.
- 2 Der UNDP Human Development Index berücksichtigt die Lebenserwartung, die Alphabetisierungsrate und das Bildungsniveau zusätzlich zum Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Der HDI bietet damit einen umfassenden Indikator für menschliche Entwicklung.
- 3 Diese Zahlen von 1999 bilden die Grundlage für die Armutsbekämpfungsstrategie (PRSP) für 2003-2005.
- 4 Aus: Interview mit dem PPS-Office (Promotion of the Private Sector) in Accra, geführt am 10.03.2005.
- 5 ebd.
- 6 trade-info.cec.eu.int
- 7 ECOWAS Handbook of International Trade (www.ecowas.int), abgerufen am 30.07.2005.
- 8 ebd.
- 9 trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/april/tradoc_116845.pdf#zoom=100&page=30
- 10 www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/ae501e/ae501e00.htm
- 11 Aus: Interview mit Emmanuel Abelwine, Geschäftsführer von MAPRONET, geführt am 18.2.2005 in Tamale.
- 12 www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/geography/nature.php, abgerufen am 25.5.2005.
- 13 www.pro-regenwald.de/new_ille.php=, abgerufen am 22.07.2005.
- 14 Daily Graphic vom 29.03.2005.
- 15 www.isodec.org.gh/tradews.htm, abgerufen am 25.05.2005.
- 16 www.christianaid.org.uk/campaign/trade/stories/ghana_index.htm
- 17 Daily Graphic vom 29.03.2005.
- 18 General News of Tuesday vom 24.05.2005.
- 19 Herr Abodakpi in einem Gespräch mit Francisco Mari vom EED am 17.04.2005 in Berlin im Rahmen eines Informationsbesuches von ghanaischen Parlamentariern anlässlich der Kampagne westafrikanischer Bauern gegen den Import von EU-Geflügelfleisch.
- 20 Aus: Interview mit Clement Nyaaba, Commercial Minister, ghanaischer Beauftragter für Handels- und WTO-Angelegenheiten in Genf; geführt am 28.07.2005.
- 21 vgl. www.ecowas.int
- 22 Im Februar 2005 haben sich die ECOWAS-Staaten auf die Einführung eines gemeinsamen Außenzollsystems im Agrarbereich geeinigt.
- 23 UNCTAD, Trade Analysis and Information System⁴ (TRAINS). Daten für das zuletzt verfügbare Jahr, heruntergeladen im März 2005.
- 24 Aus: Interview mit Clement Nyaaba, Commercial Minister, ghanaischer Beauftragter für Handels- und WTO-Angelegenheiten in Genf; geführt am 28.07.2005.
- 25 U.S. Department of Commerce, U.S. - Africa Trade Profile 2001-2004, März 2005.
- 26 Eine Liste mit den Produkten, die Ghana unter dem AGOA-Abkommen zu Vorzugsbedingungen in die USA ausführen kann, findet sich unter www.agoa.info/index.php?view=download&story=legal
- 27 U.S. Department of Commerce, U.S. Trade with Sub-Saharan Africa, März 2005.
- 28 „Four types of „Partnerships” and Regionalism”. SEATINI, Januar 2005. www.seatini.org/publications/epas/typesOfPartnerships.htm
- 29 EU-Handelskommissar am 1.6.2004 während einer NGO-Konsultation in Amsterdam.
- 30 Alle statistische Angaben von der Generaldirektion Handel der EU-Kommission, 13. April 2005, europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/stats.htm
- 31 Der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) gehören die acht Mitglieder der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (WAEMU), Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal und Togo sowie Gambia, Ghana, Guinea, Kapverden, Liberia, Mauretanien, Nigeria und Sierra Leone an. Zusätzlich ist Mauretanien in der EPA-Verhandlungsgruppe vertreten.
- 32 Negotiations of Economic Partnership Agreements - Joint Declaration of the Second ACP-EC Meeting at Ministerial Level. Brüssel, 2.10.2003.
- 33 Joint Declaration Ministerial Meeting ECOWAS-EC. Accra, 24.04.2003, europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/jdecowas_en.htm, gelesen am 18.9.2005.
- 34 Stellvertretend für die AKP-Gruppe erklärte der Vorsitzende des AKP-Handelskomitees, der namibianische Botschafter Katjavivi, anlässlich einer Anhörung des Außenhandelsausschusses des Europäischen Parlaments zum ersten Mal öffentlich seine Unzufriedenheit mit dem mangelnden Fortschritt bei der Umsetzung der Entwicklungsdimension und der Priorität regionaler Integrationsfragen in den bisherigen Verhandlungen.

- 35 Europäische Kommission, Generaldirektion Handel auf ihrer Internet-Seite (europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/regneg_en.htm), gelesen am 20.09.2005.
- 36 Äußerungen westafrikanischer Minister während des Ministerkomitees zur Überprüfung des Fortschritts der EPA-Verhandlungen am 16. Juli 2005 in Dakar, Senegal.
- 37 Gespräch im MoTI, geführt am 15.3.2005.
- 38 Summary of conclusions and recommendations - Meeting of the Ministerial Monitoring Committee on the Economic Partnership Agreement between West Africa and the European Community, Dakar, 16.07.2005.
- 39 UN-Generalsekretär Kofi Annan in einer Ansprache anlässlich des 4. Gipfeltreffens der AKP-Staats- und Regierungschefs vom 21.-24.06.2004 in Maputo.
- 40 EPA Negotiations Update, in: ECDPM Trade Negotiations Insight Vol. 4 Nr. 4, Juli-August 2005.
- 41 Decision adopting an agricultural policy for the Economic Community Of West African States (ECO-WAP), ECOWAS, 11.1.2005.
- 42 „Understanding the impact of cotton subsidies on developing countries“, Arbeitspapier des Overseas Development Institute, von Ian Gillson, Colin Poulton, Kelvin Balcombe und Sheila Page, Mai 2004.
- 43 Der bereits 1957 eingerichtete Europäische Entwicklungsfond ist das wichtigste EU-Finanzierungsinstrument für den Bereich Entwicklungspolitik. Der derzeit laufende 9. EEF hat ein Volumen von 13,5 Mrd. Euro, aus seinem Mitteln werden v.a. Programme zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in den AKP-Staaten und den europäischen Überseegebieten gefördert.
- 44 Economic and Welfare Impacts of EPAs on African Countries. Vortrag von Mustapha Sadni-Jallab, Economic Commission for Africa, auf der Konferenz des Global Development Network, 26.01.2005, Dakar, Senegal.
- 45 NLC, Others Want Economic Partnership Date Shifted. This Day vom 22. Juli 2005, Abuja.
- 46 Leo Atakpu (2004) West Africa. Donor conditions aid increasing poverty. In: The Reality of Aid 2004 (www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2004&id=1)
- 47 Tetteh Hormeku vom Third World Network in Accra am Rande des WTO-Ratstreffens am 27.07.2005 in Genf.
- 48 „Aus: Interview mit Edward Ashong-Lartey; Executive Assistant to the CEO des Ghana Investment Promotion Centre (GIPC) geführt am 25.02.2005. Accra.“
- 49 Der vollständige Wortlaut des Briefes von Peter Carl an die EU-Delegationen in den AKP-Staaten sowie eine Dokumentation der Presseberichte findet sich unter www.epawatch.net/general/text.php?itemID=287&menuID=24
- 50 Dr. Mukhisa Kituyi auf einer von Traidcraft organisierten Veranstaltung am 27.06.2005 in London.
- 51 Nachhaltigkeitsverträglichkeitsprüfungen (SIA) der Verhandlungen über den Austausch von Gütern und Dienstleistungen der EU-AKP-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, Zwischenbericht und Arbeitspapier, 1.10.2003, www.sia-gcc.org/acp/download/summarized_mid-term_report_final_doc_light.pdf.
- 52 Mehr Informationen zur deutschen StopEPA-Kampagne sowie das Grundsatz-Statement „6 Gründe, EU-AKP-Freihandelsabkommen (EPAs) in ihrer jetzigen Form abzulehnen“ finden sich unter www.stopepa.de.



Der Evangelische Entwicklungsdienst unterstützt Partnerorganisationen darin, Armut und Ungerechtigkeit zu überwinden. Dazu fördert er Entwicklungsaktivitäten in Afrika, Asien und Lateinamerika sowie in Mittel- und Osteuropa. In der entwicklungspolitischen Arbeit in Deutschland ist der EED sowohl durch eigene Aktivitäten als auch durch die Förderung Dritter aktiv.

Evangelischer Entwicklungsdienst - EED

Ulrich-von-Hassell-Str. 76
D-53123 Bonn

Telefon: +49-(0)228-81 01-0
Fax: +49-(0)228-81 01-150
E-Mail: eed@eed.de
Internet: www.eed.de



weed

WEED e.V. ist eine unabhängige entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisation, die sich in nationalen und internationalen Netzwerken engagiert und Organisationen und Initiativen

in Nord und Süd zusammenführt. WEED untersucht die sozialen und ökologischen Auswirkungen der Globalisierung und setzt sich dafür ein, mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armuts- und Umweltprobleme zu schaffen.

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung - WEED

Torstr. 154
D-10115 Berlin

Telefon: +49-(0)30-275-82 163
Fax: +49-(0)30-275-96 928
E-Mail: weed@weed-online.org
Internet: www.weed-online.org

Gerechtigkeit jetzt! – Die Welthandelskampagne

„Gerechtigkeit jetzt – Die Welthandelskampagne“ wächst stetig und wird derzeit von 36 Organisationen (darunter EED und WEED) aus den Bereichen Entwicklung, Kirche, Umwelt, Menschenrechte und Gewerkschaften getragen. Mit unserer Kampagne fordern wir Handelsregeln, die allen Menschen, insbesondere den Armen, und der Umwelt dienen. Die bestehende Welthandelsordnung muss grundlegend umgestaltet werden. Als Teil einer vielfältigen internationalen Bewegung laden wir alle Menschen ein, sich mit uns für eine andere deutsche und europäische Handelspolitik nach folgenden Grundsätzen einzusetzen:

- **Welthandel geht uns alle an:** Deshalb brauchen wir eine faire, transparente und demokratisch kontrollierte Handelspolitik.
- **Freihandel ist kein Wert an sich:** Deshalb muss Handelspolitik Menschenrechten, Armutsbekämpfung und Umweltschutz dienen.
- **Alle Länder haben das Recht, ihre Wirtschaft selbst zu steuern:** Deshalb dürfen die politisch und wirtschaftlich Starken die ärmeren Länder nicht länger zur Marktöffnung drängen.
- **Angemessene Ernährung, Bildung und Gesundheitsversorgung sind Menschenrechte:** Deshalb darf die staatliche Verpflichtung zur Realisierung dieser Rechte nicht durch die Welthandelspolitik ausgehöhlt werden.
- **Menschen und Umwelt müssen Vorrang vor Unternehmensprofitten haben:** Deshalb müssen Unternehmen und ihre Investitionen durch verbindliche soziale und ökologische Standards reguliert werden.

Die Welthandelskampagne richtet sich an alle Organisationen, Gruppen und Initiativen sowie Einzelpersonen, die sich für die Welthandelsproblematik interessieren und nicht mehr länger tatenlos zusehen wollen. Machen Sie mit! Setzen auch Sie sich für Gerechtigkeit jetzt! im Welthandel ein!

Gerechtigkeit jetzt! - Die Welthandelskampagne

Am Michaelshof 8-10
D- 53177 Bonn
Telefon: 02 28-368 10 10
Fax: 02 28-92 39 93 56
E-Mail: info@gerechtigkeit-jetzt.de

Gerechtigkeit jetzt!
Die Welthandelskampagne



www.gerechtigkeit-jetzt.de

ISBN: 3-937383-26-3