

WORKING PAPER 13

BI- UND MULTILATERALE STRATEGIEN DER EU-HANDELSPOLITIK UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF ENTWICKLUNGSPOLITISCHE ZIELSETZUNGEN

Clemens Six
Karin Küblböck

Mitarbeit von Verena Katscher

SEPTEMBER 2006

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	1
Abstract	2
1. Einleitung	3
2. Handel als entwicklungspolitische Strategie	5
2.1. <i>Erfahrungen der LDCs</i>	6
2.2. <i>Entwicklungspolitische Konsequenzen der Doha-Runde</i>	8
3. Die EU als handelspolitischer Akteur: Wer entscheidet was?	9
3.1. <i>Entscheidungsfindung in der Gemeinsamen Handelspolitik der EU</i>	9
3.2. <i>Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Entwicklungszusammenarbeit</i>	11
3.3. <i>Der Einfluss wirtschaftlicher Interessensverbände</i>	12
3.4. <i>Kohärenz als Zusammenführung von Handelsstrategien und entwicklungs- Politischen Zielsetzungen</i>	12
4. Die Position der EU in der WTO	14
4.1. <i>Dienstleistungen</i>	15
4.2. <i>Industriegüter</i>	16
4.3. <i>Agrarbereich</i>	16
4.4. <i>Aid for Trade</i>	17
4.5. <i>Wie weiter nach dem Abbruch der WTO-Verhandlungen?</i>	17
5. Die Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit den Afrika-Karibik- Pazifik-Staaten (AKP-Staaten)	18
5.1. <i>Das Cotonou-Abkommen</i>	18
5.2. <i>Die wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen - Kooperation ohne Eigen- Interesse?</i>	20
6. Das Beispiel Südafrika	24
Literatur	28

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung - ÖFSE
Wissenschaftsbereich
A-1090 Wien, Berggasse 7
Tel. ++43 / 1 / 317 40 10-200
Fax ++43 / 1 / 317 40 15
E-Mail: office@oefse.at
WEB: <http://www.oefse.at> und <http://www.eza.at>

Zusammenfassung

Das vorliegende Papier bietet einen Überblick über die Handelsstrategien der EU und ihre Auswirkungen auf entwicklungspolitische Zielsetzungen. Der einleitende Teil enthält grundsätzliche Anmerkungen über Zusammenhänge zwischen Handel, Wachstum und Entwicklung. Der zweite Teil erläutert die internen Entscheidungsprozesse der EU in Handelsfragen. Dabei wird einerseits der fragmentierte Charakter der Kompetenzen und Entscheidungsmechanismen sowie andererseits das Demokratie- und Transparenzdefizit veranschaulicht. Anhand dreier konkreter Beispiele – dem Verhalten der EU in der WTO, der Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu den AKP-Staaten und dem bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südafrika – werden schließlich die politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen der EU-Strategien erörtert. Aus diesen Betrachtungen können folgende zusammenfassende Schlussfolgerungen festgehalten werden:

- Die Grundlage einer Einschätzung wirtschaftspolitischer Strategien vor dem Hintergrund entwicklungspolitischer Zielsetzungen muss ein **Begriff von Entwicklung** bilden, der über streng ökonomische Indikatoren hinausgeht und auch soziale, politische und kulturelle Aspekte einbezieht. Dieser erweiterte Entwicklungsbegriff sollte auch Maßstab für die Beurteilung der ökonomischen Entwicklung und Maxime des entwicklungspolitischen Handelns sein.
- Die wirtschaftshistorischen Erfolgsbeispiele der 1960er-, 1970er- und 1980er-Jahre aus Asien, Afrika und Lateinamerika sowie die gegenwärtigen Erfahrungen der am wenigsten entwickelten Länder legen nahe, dass **Handelsliberalisierung und Einbindung in den Weltmarkt**, wie sie als zentrale entwicklungspolitische Strategie auch von der WTO durchgesetzt werden, eher als wohl dosierte **Begleiterscheinung bzw. Folge** von gelungenen Entwicklungsschüben interpretiert werden muss, denn als deren Voraussetzung. Der Zusammenhang zwischen Öffnung der Volkswirtschaften und Entwicklung muss daher komplexer gedacht werden als dies die derzeitigen Paradigmen der internationalen Handelspolitik nahe legen, die zweiteres als simple Folge des ersten Faktors annehmen.
- Ungeachtet dieser Erfahrungen sind Handelsliberalisierung und Weltmarktintegration für die EU nach wie vor die beiden zentralen Mittel zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung. Die **EU** stellt aufgrund ihrer allgemeinen weltwirtschaftlichen Bedeutung und ihrer Position als **herausragender Handelspartner für Entwicklungsländer bzw. LDCs** einen wesentlichen Einflussfaktor im ökonomischen Werdegang dieser Gesellschaften dar. Die internen strategischen und handelspolitischen Entscheidungen haben weit reichende Konsequenzen, die über das Programm expliziter Entwicklungspolitik hinausgehen.
- Die handelspolitischen **Entscheidungsprozesse innerhalb der EU** stoßen durch die fragmentierten Zuständigkeiten der EU-Institutionen, das Demokratiedefizit sowie intransparente Entscheidungsfindungen im Rat der EU in der Umsetzung entwicklungspolitischer Kohärenz an klare Grenzen. Die momentane Struktur der EU erlaubt keine konsequente Abstimmung der Handelspolitik mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen und eine tief greifende Reform ist diesbezüglich in naher Zukunft nicht zu erwarten.
- Die **EU verfolgt innerhalb der WTO sowohl offensive als auch defensive Interessen**: Das offensive Interesse der Exportsteigerung im Sinne einer neomerkantilistischen Handelspolitik mit gleichzeitigen Bestrebungen, die EU-Produzenten in sensiblen Bereichen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen führt zu immer mehr Spannungen zwischen Schutz- und Liberalisierungsmaßnahmen. Auch wenn die EU intendiert, in der Doha-Runde entwicklungspolitische Interessen zu berücksichtigen, kommen diese ob der gewichtigen wirtschaftlichen Eigeninteressen zumeist zu kurz. Insbesondere im Dienstleistungs- und Industriegüterbereich verfolgt die EU eine aggressive Marktöffnungspolitik.

Vor allem die größeren Entwicklungsländer wollten den EU-Forderungen jedoch ohne breitere Zugeständnisse im Agrarbereich nicht nachgeben, was schließlich zum Aussetzen der Verhandlungen auf unbestimmte Zeit beitrug.

- Die aktuelle Neugestaltung der **wirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten** stellt sich vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen als Paradigmenwechsel dar, der die einseitigen Handelspräferenzen beseitigt und ein WTO-konformes Regime einrichtet. Die wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (EPAs) setzen die AKP-Staaten bereits im Vorfeld der Umsetzung durch die regionale Organisation der Verhandlungen unter Anpassungsdruck, der die Formulierung der Eigeninteressen erschwert und damit die Verhandlungsposition schwächt. Durch die Aufhebung der Präferenzen sowie den Rückgang von Zolleinnahmen, der für die meisten AKP-Länder eine wichtige Einnahmequelle darstellt, müssen diese mit Einnahmeausfällen rechnen, die sie angesichts der Reichweite der Veränderungen und des wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraums nur schwer kompensieren können. Die im Cotonou-Vertrag vorgesehene Option, aus den EPA-Verhandlungen auszusteigen, ist vor dem Hintergrund der schwierigen Grenzkontrollen sowie realer wirtschaftlicher Abhängigkeiten eher theoretisch.
- Ein Hauptargument der EU für die EPAs sind die ökonomischen Vorteile regionaler Integration. Das **Freihandelsabkommen der EU mit Südafrika** stellt hingegen ein wesentliches Hindernis für autonome regionale Integration dar, da diese Sonderregelung mit dem stärksten wirtschaftlichen „Player“ Afrikas eine Dynamik auch auf die unmittelbar umliegenden Staaten sowie die in der Region SADC zusammengefassten südafrikanischen Staaten hat. Das Abkommen brachte große Exportsteigerungen für Südafrika und einen weiteren Ausbau des bereits zuvor vorhandenen Handelsbilanzüberschusses mit der EU. Für die Nachbarstaaten ergeben sich daraus ebenfalls zumindest theoretisch steigende Exporterträge nach Südafrika, die bisher zu beobachtenden Steigerungen sind aber eher Resultat der höheren Preise für die entsprechenden Primärgüter. Auch in Bezug auf Zolleinnahmen ist Südafrika durch seinen deutlichen wirtschaftlichen Vorsprung besser auf die Öffnung vorbereitet, wohingegen es für die in der Freihandelszone SACU mit Südafrika verbundenen Länder schwerer ist die Einnahmehausfälle zu korrigieren. Für die EPA-Verhandlungen wird aus dem Beispiel Südafrika zudem ersichtlich, wie entscheidend gute Vorbereitungen und klare Formulierungen der Eigeninteressen für den Ausgang sind. Beides sind hingegen Voraussetzungen, die von zahlreichen AKP-Staaten angesichts der strukturellen Schwierigkeiten nur graduell erbracht werden können.

Abstract

The European Union is the most important trading partner for developing countries in general and the Least Developed Countries in particular. Therefore, the internal strategic decisions of the European Union on trade policy have a large impact on the economic development of the south. This paper analyses the EU-trade policy in relation to development goals, starting with general remarks on the developmental potential of trade as such. In a next step, the internal decision making procedures of the Union are discussed helping to explain why the EU is currently unable to implement a coherent development policy, comprising various fields of policies. Finally, the paper selects three case studies, the EU as a major player in the multi-lateral trading regime of the WTO, the trading relations of the EU with the African-Caribbean-Pacific (ACP) countries and the bilateral free trade agreement between the EU and South-Africa (TDCA) to outline the conflicting interests and strategies applied by the Union in relation to developing countries. The results indicate that the relationship between trade and development is more complex than suggested by the assumptions of free-trade advocates.

1. Einleitung

Ende Juli 2006 musste der Generaldirektor der Welthandelsorganisation (WTO) Pascal Lamy die gänzliche Unterbrechung der Verhandlungen im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde bekannt geben, um, wie er sagte, Zeit zu gewinnen und mögliche Optionen für eine Fortsetzung zu erörtern. Dieses vorläufige Scheitern der Doha-Runde hatte sich bereits nach dem letzten Ministertreffen in Hongkong im Dezember 2005 abgezeichnet und ist der bisherige Höhepunkt einer tiefen Krise der WTO. Damals machte vor allem der EU-Kommissar für Handelsfragen Peter Mandelson kein Geheimnis aus seiner persönlichen Enttäuschung über die Bilanz des bislang Erreichten. Den im Dienstleistungsbereich schleppenden Verhandlungen über weiterführende globale Marktöffnungen, die im Interesse der europäischen Exportwirtschaft wären, stand damals bereits der zunehmende internationale Druck auf die EU zu einem weiteren Abbau der tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse im Agrarbereich gegenüber, dem die EU ihr Eigeninteresse an einem Schutz der europäischen Agrarproduzenten entgegenhielt.

Abgesehen von den europäischen Eigeninteressen fand zudem das deklarierte Kernanliegen der Doha-Runde, nämlich der Kampf gegen die weltweite Armut durch eine Wahrnehmung der Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer (vgl. WTO 2001, Punkt 2), bislang kaum Beachtung. Die Legitimität dieser Verhandlungsrunde als solche und damit indirekt auch der WTO war damit gefährdet (Cuello 2005). Die Grundmaxime der WTO-Verhandlungen, die zu einem Gutteil für die Blockade verantwortlich ist, sah Mandelson durch diese Defizite aber nicht in Frage gestellt: „Liberalisierung bringt neuen Wohlstand, erleichtert die Verbreitung von Wissen, fördert Innovation und schafft neue Arbeitsplätze, die an die Stelle jener treten, die im Zuge des Fortschritts abgebaut wurden. Die Liberalisierung des Handels ist allerdings kein Nullsummenspiel, in dem der Gewinn des einen zulasten eines anderen geht, sondern sie ist für beide Seiten von Vorteil und zum gegenseitigen Nutzen“ (Mandelson 2006, 1). Um den größten wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Nutzen im Handel zu sichern, sei es daher notwendig, „unliebsame, aber unvermeidbare Maßnahmen zur Öffnung und Anpassung der Märkte“ gemeinsam durchzusetzen und damit alle WTO-Mitgliedstaaten auf den gleichen wirtschaftspolitischen Kurs zu bringen (ebd. 3).

Aus der Sicht der EU existiert ein inhärenter Zusammenhang zwischen Entwicklung, Handel und Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, der auch die wichtigste Grundlage für das entwicklungspolitische Engagement der Union bildet (Kommission der EG 2002, 5). Handelsliberalisierungen und die stärkere Integration der Länder des Südens in die internationalen wirtschaftlichen Vorgänge werden als die beiden zentralen Instrumente für die Erreichung breiter gesellschaftlicher Entwicklung angesehen. Die Weltmarktintegration ist im Vertrag von Maastricht sogar als Strukturmerkmal der EU-EZA festgehalten und definiert damit ein ureigenstes Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, so wie sie die EU versteht (vgl. Artikel 177/1). Um den Entwicklungsökonomien eine bessere Nutzung der Vorteile des internationalen Handels und der Investitionen zu ermöglichen, geht die Union davon aus, dass

- „Handel das Wachstum fördert, die Armut mindert und ein wichtiger Katalysator für eine nachhaltige Entwicklung sein kann“;
- es aber einer makroökonomischen Politik bedarf, die wirksame „wirtschaftliche und soziale „Governance“ gewährleistet;
- handelsbezogene Hilfe und Kapazitätsaufbau zusammen mit ausgewogenen Handelsregeln und einem besseren Marktzugang wichtige Begleitmaßnahmen sind;
- die multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen der WTO-Entwicklungsagenda von Doha und weitere Maßnahmen zur Förderung regionaler Integration geeignet sind, den

Marktzugang und das Regelwerk des internationalen Handels zu verbessern (Kommission der EG 2002, 6)

- und Kohärenz und Synergieeffekte in allen Politikbereichen der EU notwendig sind, um einen entsprechenden armutsreduzierenden Effekt durch Handelsintensivierung zu erzielen (ebd. 7).

Der Zusammenhang zwischen Handelspolitik und entwicklungspolitischen Zielsetzungen ist aus der Sicht der EU demnach ein direkter und der Handel selbst ein primäres Instrument zur Bekämpfung von Armut.

Abgesehen von dieser programmatischen Festlegung der EU gibt es auch reale politische sowie wirtschaftliche Gründe, eine genauere Betrachtung der bi- und multilateralen Handelsstrategien der EU unter dem Gesichtspunkt entwicklungspolitischer Zielsetzungen zu unternehmen:

- Die WTO bildet seit ihrer Gründung 1995 die wichtigste Plattform der Verhandlung über die zukünftigen Regeln des globalen Handels. Mit einem Anteil von 18,4 % am weltweiten Handel von Waren und 25,8 % am Handel von Dienstleistungen ist die EU der wirtschaftlich wichtigste Akteur in diesen Prozessen, der entscheidenden Einfluss auf die Ergebnisse der WTO-Runden hat (DG Trade/EC 2005, 3). Die EU-internen strategischen Entscheidungen über die Gestaltung und die konkreten Zielsetzungen der Handelspolitik sind aus diesem Grund von herausragender Bedeutung, auch und vor allem für Entwicklungsländer. Zusätzlich kommt das politische und wirtschaftliche Gewicht der EU in den internationalen Finanzinstitutionen in Form von entsprechenden Konditionalitäten zum Tragen, die die Empfängerländer der finanziellen Zuwendungen akzeptieren müssen.
- Die Außenhandelsstruktur der EU unterstreicht diese Position, da die EU einer der wichtigsten Handelspartner für Entwicklungsländer ist. Rund 18 % aller Exporte aus Entwicklungsländern, sowie sogar 26 % aller Exporte aus LDCs gehen in die EU (DG Trade/EC 2006a, 2; 2006b, 2). Umgekehrt hat die EU einen Anteil von 17,61 % bzw. 20,63 % an den Importen dieser Länder. Die wechselseitige Abhängigkeit wird noch deutlicher, wenn man diese Werte aus der EU-Perspektive betrachtet. Die Entwicklungsländer inklusive China, Indien etc. haben mittlerweile einen Anteil von 48,31 % an den Gesamtimporten in die EU und 38,57 % bei den Exporten (DG Trade/EC 2006a, 1).¹ Dramatisch gering ist dieser Indikator jedoch bei den LDCs. Der ohnehin schon kleine Anteil von 1,5 % an den Importen in die EU aus dem Jahr 2002 hat sich seither auf 1,38 % (2005) weiter reduziert und auch die Exporte in diese Staaten erreichen nur 1,41 % aller EU-Exporte (DG Trade/EC 2006b, 1).
- Die EU stellt weltweit rund 55 % der Mittel aus öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit und rund zwei Drittel der nicht zurückzuzahlenden Kredite zur Verfügung (European Commission 2005, 3). Allein durch das finanzielle Gewicht sind die entwicklungspolitischen Strategien der Union für die Empfängerländer von hoher Bedeutung. Der Stellenwert, den die EU-EZA dem Thema Forcierung des Handels durch Liberalisierung, regionale Integration, makroökonomische Stabilisierung und Kapazitätsaufbau zur Unterstützung der Handelsaktivitäten einräumt (vgl. European Commission 2004, 19-22), erhält durch die zentrale Geberposition der EU großes politisches Gewicht. Mit anderen Worten nehmen die EU und ihre Mitgliedstaaten durch ihre herausragende Bedeutung als Geber Einfluss auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen in den Entwicklungsländern und versuchen auf diese Weise, den Entwicklungskurs im Süden aus ihrer Sicht positiv mitzubestimmen.

¹ Diese Zahlen beziehen sich auf den EU-Außenhandel. Ein Großteil des Handels findet innerhalb der EU statt. Nur 14 % der Gesamthandelsflüsse gehen in Länder außerhalb des EU-Raums.

2. Handel als entwicklungspolitische Strategie

Um eine realistische Einschätzung von Handel als entwicklungspolitische Strategie vornehmen zu können, ist ein adäquater Entwicklungsbegriff wichtig. Menschliche Entwicklung hat nach dem Verständnis des indischen Ökonomen Amartya Sen zum Ziel, einerseits Unfreiheiten im umfassenden Sinn zu beseitigen und andererseits durch unterschiedliche Maßnahmen wie Bildung, Umverteilung oder soziale Grundsicherung Freiheiten durchzusetzen, die es dem Menschen erlauben, seinen Entscheidungsspielraum zu erweitern und nach wohl überlegten Gründen zu handeln (Sen 2003, 10). Die Erlangung dieser Freiheiten, die im Wesentlichen über die Durchsetzung der Grundrechte des Menschen führt, bedarf neben sozialen, politischen oder kulturellen Prozessen auch ökonomischer Entwicklung, um die materiellen Grundlagen einer nachhaltig gesicherten menschlichen Existenz zu schaffen (Sen 2005, 3).

Für einen Fortschritt in der menschlichen Entwicklung ist nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum notwendig. Wachstum kann Arbeitsplätzen schaffen, auf diese Weise Einkommen generieren und damit die materielle Voraussetzung für die Wahrnehmung persönlicher Optionen herstellen. Die entscheidende Frage ist also, unter welchen Voraussetzungen kann internationaler Handel zu Wachstum beitragen und welche Politik übersetzt dieses Wachstum in menschliche Entwicklung.

Die Wirtschaftspolitik von Organisationen wie der WTO aber auch der EU basiert auf der Annahme, dass „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen“ der „wesentliche Abbau der Zölle und anderer Handelsschranken sowie die Beseitigung der Diskriminierung in den internationalen Handelsbeziehungen“ das zentrale Instrumentarium zu einer „Erhöhung des Lebensstandards“, der „Verwirklichung der Vollbeschäftigung“, eines „Zuwachs des Realeinkommens“ und der Sicherung der „Nachfrage auf hohem Niveau“ sei (WTO 1994, 1). Wechselseitige Handelsliberalisierungen zwischen Nord und Süd erscheinen auch vor dem Hintergrund der erfolgreichen europäischen Integration als Voraussetzung globaler menschlicher Entwicklung und werden daher an oberster Stelle als Strategie in die Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Süden eingebracht (European Commission 2004, 19f; Der Europäische Konsens 2005, Punkt 72-74). Auch der Umkehrschluss, wonach die Persistenz der Armut einem Defizit an Handelsliberalisierung und weltwirtschaftlicher Integration zuzurechnen ist, ist aus dieser Sicht gültig. In der Tat legen die wirtschaftsgeschichtlichen Erfolgsbeispiele der letzten Jahrzehnte einen derartigen Zusammenhang nahe. Sowohl für die südostasiatischen Tigerstaaten der ersten (Singapur, Hongkong, Südkorea und Taiwan) wie der zweiten Generation (u.a. Indonesien, Malaysia) als auch für die großen, aufstrebenden Volkswirtschaften Chinas und Indiens spielten und spielen Dynamiken der Integration eine entscheidende Rolle. Auch der Verlauf der osteuropäischen Erweiterung der EU lässt vordergründig vermuten, dass die Handelsliberalisierung die entscheidende Weichenstellung und damit Voraussetzung für den ökonomischen Take-off ist.

Dieselben historischen Beispiele illustrieren jedoch auch einen anderen, ebenso zentralen Aspekt erfolgreicher Wachstumsökonomien. Korea, Taiwan, China oder Indien in Asien, aber auch Brasilien, Chile, Argentinien in Lateinamerika bzw. Ghana, Nigeria und Zambia in Afrika haben zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlicher Intensität in den 50er, 60er und 70er-Jahren importsubstituierende Entwicklungsstrategien angewandt und ihre im Entstehen begriffenen Industrien hinter relativ hohen Zöllen geschützt und mit anderen aktiven Unterstützungen durch die Regierungen gefördert (vgl. Chang 2005, 12f; Stiglitz/Charlton 2005, 19). Die lateinamerikanischen Ökonomien wiesen in dieser Periode der Importsubstituierung ein relativ hohes Wachstum auf, ehe die Zahlungsbilanzkrise in den 1980er-Jahren dem ein jähes Ende setzte (Stiglitz/Charlton 2005, 19f). In den 60er und 70er-Jahren wuchs das Pro-Kopf-Einkommen in den Entwicklungsländern durchschnittlich um 3 % pro Jahr. In den 90ern, ein Jahrzehnt nach konsequenter Umsetzung weitgehender Handelslibe-

ralisierungen, schrumpfte dieser Durchschnitt auf die Hälfte (Chang 2005, 13). Die beiden aufgrund ihrer Größe wahrscheinlich wichtigsten Wachstumsmärkte China und Indien realisieren bis in die Gegenwart einen sehr restriktiven Liberalisierungskurs, durch den sich die Regierungen vorbehalten, massiv Einfluss auf die Gestaltung dieser Prozesse zu nehmen.

Was aus diesen historischen und gegenwärtigen Beispielen folgt, ist zweierlei: Erstens kann angenommen werden, dass erfolgreiche Liberalisierung bzw. Integration in den Weltmarkt und die erfolgreiche Nutzung der Möglichkeiten des Weltmarktes insbesondere für Entwicklungsstaaten wesentlich komplexer ist als der Washington Consensus annimmt (Stiglitz/Charlton 2005, 22). Öffnung als solche ist noch kein Garant für eine entsprechend gewinnbringende Ausnutzung der Handelsfreiräume im Sinne menschlicher Entwicklung. Zweitens fehlt weitgehend die gesicherte empirische Evidenz, um eine direkte positive Beziehung zwischen Wachstum und Liberalisierung anzunehmen. Ein systematischer Überblick über die unternommenen Analysen zu diesem Thema mahnt zur Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse, die ebenso wenig bedeuten, dass ein positiver Zusammenhang zwischen Restriktionen im Außenhandel und Wachstum existiert (ebd. 33). China, Indien oder die südostasiatischen Tigerstaaten legen eher nahe, den Erfolg in einer Kombination aus unterschiedlichen Aspekten zu vermuten. Entscheidend ist, welchen Effekt die wirtschaftliche Öffnung auf die interne Produktion hat, ob diese die Ressourcen auf wirtschaftliche Aktivitäten konzentriert, die langzeitliches Wachstum ermöglichen, oder aber im Hinblick auf kurzfristige Exportrenditen Ressourcen von diesen Produktionsformen abzieht (Malhotra 2003, 30). Der Schlüssel zu langfristiger menschlicher Entwicklung dürfte im Wechselspiel aus Expansionsmöglichkeiten auf dem internationalen Markt sowie in Strategien zur Förderung interner Investitionen und einem konstruktiven Aufbau bzw. einer Stärkung der eigenstaatlichen Institutionen bestehen (ebd. 30f). Die Erfolgsbeispiele aus den letzten Jahrzehnten lassen aber vermuten, dass die handelspolitische Liberalisierung in Form von Zollreduktionen und der Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse keine Voraussetzung oder Weichenstellung im Vorfeld, sondern eine Begleiterscheinung bzw. Folge von gelungenen Wachstumsschritten ist. Wie diese historischen Beispiele außerdem zeigen, braucht es zusätzlich zu diesen wirtschaftspolitischen Strategien eine entsprechende Sozial- und Verteilungspolitik, um Wachstum in menschliche Entwicklung zu übersetzen. All diesen südlichen Wachstumsökonomien nach 1945 ist gemeinsam, dass sie über gezielte politische Strategien massiv Einfluss auf den Entwicklungskurs der gesamten Gesellschaft nehmen konnten. Die Interventionen beschränkten sich nicht nur auf die Herstellung von günstigen Rahmenbedingungen für einzelne Sektoren, sondern förderten aktiv die Diversifizierung der Ökonomie in Kombination mit einer staatlichen Sicherung der Grundbedürfnisse.

2.1. Erfahrungen der LDCs

Um die Notwendigkeit der Einbettung von Handelsstrategien und insbesondere Handelsliberalisierungen in den größeren Kontext umfassender entwicklungspolitischer Strategien noch deutlicher zu machen, sollten zum einen die bisherigen Erfahrungen der am wenigsten entwickelten Länder mit den Handelsliberalisierungen der letzten Jahre berücksichtigt werden. Die Ländergruppe der LDCs ist im Hinblick auf die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) eine prioritäre Zielgruppe der internationalen Bestrebungen. Zum anderen gibt es bereits erste empirische Modelle über die Auswirkungen der Doha-Runde der WTO auf die Entwicklungsländer. Auch diese Ergebnisse erlauben Schlussfolgerungen.

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) hat für den Zeitraum 1990 bis 2000 eine detaillierte Untersuchung der wirtschaftlichen Bilanzen der LDCs im Hinblick auf Armutsbekämpfung und Handelsliberalisierungen als Entwicklungsstrategie unternommen (UNCTAD 2004). Diese Dekade war für die überwiegende Mehrheit der LDCs eine Phase der intensiven Handelsöffnungen und umfassenden Einbindung in den Weltmarkt. Am Ende dieses Zeitraums

(1999/2000) war der Anteil der Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt als Gradmesser für die wirtschaftliche Integration der LDCs im Durchschnitt signifikant höher als unter den OECD-Staaten (51 % im Vergleich zu 43 %) (ii-iii). Damit haben die meisten LDCs nicht nur einen wesentlich offeneren Markt als andere Entwicklungsländer und sehen sich bei der Weltmarktintegration sogar auf einer Stufe mit den reichen Staaten des Nordens.

Der Grad der Offenheit dieser Volkswirtschaften ist hingegen kein an sich positiver oder negativer Wert. Entscheidend ist die Auswirkung dieser Tatsache auf die Bilanz dieser Länder in der Armutsbeseitigung. Um diesen Zusammenhang sichtbar zu machen, bezog sich die UNCTAD auf den privaten Pro-Kopf-Konsum, der in Entwicklungsländern insbesondere in Asien und Afrika als langzeitlicher Gradmesser für die Verbesserung der Einkommenslage der Bevölkerung herangezogen wird. 2001 lebten rund 93 % aller in extremer Armut lebenden Menschen, die mit einem täglichen Einkommen von unter einem US-Dollar auskommen müssen, in diesen Regionen, genauer in Ost- und Südasien sowie in Subsahara-Afrika (vgl. Sachs 2005, 20f). Pro-Kopf-Konsum und verfügbares Einkommen pro Tag stehen in unmittelbarem Zusammenhang, sodass die Erreichung des ersten Millenniumszieles, die Halbierung der Anzahl der Menschen, die von weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen, durch diesen Indikator des Konsums gemessen werden kann.

UNCTAD unterschied in ihrer Auswertung der Handelsstrategien dreierlei Effekte. Im ersten Fall stellte sich zeitgleich mit dem Anstieg der Exporte ein „virtuoser Handelseffekt“ ein, d. h. der durchschnittliche Privatkonsum stieg mit den Exporten. Zweitens konstatierte die UNCTAD Fälle, in denen sich der umgekehrte Zusammenhang zeigt, also der Konsum mit der Zunahme der Exporte fiel („immiserizing effect“). Schließlich mussten noch jene Länder benannt werden, in denen sich keinerlei Zusammenhang zwischen diesen beiden Faktoren nachweisen ließ und die Liberalisierung als Entwicklungsstrategie sich daher als „mehrdeutig“ erwies. Grundsätzlich erbrachten die Ergebnisse, dass zwischen 1990 und 2000 in 51 von 66 LDCs die Exporte gestiegen waren, aber in 18 von 51 Fällen der zweite Effekt eingetreten war, also das Wachstum der Exporte mit einem negativen Wachstum des Privatkonsums einhergegangen war. 22 Länder zeigten entweder in der ersten oder in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts einen „virtuosen Handelseffekt“, bewirkten also zumindest zeitweise einen Anstieg des Konsums (UNCTAD 2004, v). Damit gab es erstens wesentlich mehr Länder (29 im Vergleich zu 22), die entweder einen negativen oder einen nicht als positiv identifizierbaren Effekt auswiesen als tatsächliche Erfolgsgeschichten im Sinne der MDGs. Über den gesamten Zeitraum der Dekade gesehen gab es zweitens unter den 51 LDCs, die eine Steigerung der Exporte verzeichnen konnten, überhaupt nur drei, nämlich Bangladesch, Guinea und Uganda, die einen geschlossenen „virtuosen Handelseffekt“ aufweisen konnten und somit im Hinblick auf die Armutsbekämpfung von den Handelsliberalisierungen profitierten.

Abgesehen von den sehr vielschichtigen Gründen für diesen Effekt, welche von niedrigen Investitionsniveaus oder Bevölkerungswachstum bis zu schwachen Verbindungen der Exportsektoren mit der Restökonomie und zivilen Konflikten reichen, resümiert die UNCTAD, dass es an der Zeit ist, einen entwicklungsorientierten Handelsansatz anzustreben und vom derzeitigen handelsorientierten Entwicklungsansatz abzugehen (UNCTAD 2005, Chapter 6). Den Ländern im Süden muss Zeit und Möglichkeit gegeben werden, die interne wirtschaftliche Integration zu verbessern, nicht-agrarische Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und über erhöhte und verbesserte Entwicklungshilfe den Ausbau der eigenen produktiven Kapazitäten zu unternehmen.

2.2. Entwicklungspolitische Konsequenzen der Doha-Runde

Die weiteren multilateralen Liberalisierungen im Rahmen der Doha-Runde der WTO können aus dieser Sicht nur genutzt werden, wenn für eine Binnenentwicklung im obigen Sinn die entsprechenden Mittel vorhanden sind und die Zeit zur Verfügung steht. Um die Auswirkungen der Doha-Runde auf die wirtschaftlich sehr heterogenen Entwicklungsländer etwas genauer zu fassen, hat die Carnegie-Stiftung für Internationalen Frieden ein empirisches Modell entwickelt, das ein großes Defizit der meisten ökonomischen Theorien aufhebt, nämlich die Annahme, dass sämtliche Arbeitskraft vollständig beschäftigt wird (Polaski 2006, vii). Empirische Studien der Columbia-Universität legen nahe, dass die Effekte von Handelsliberalisierungen auf Volkswirtschaften mit hoher Arbeitslosigkeit wesentlich negativer sind als auf solche mit eher geringer Arbeitslosigkeit (vgl. Stiglitz/Charlton 2005, 35). Beschäftigungsraten sind also ein entscheidender Faktor in der Einschätzung der Konsequenzen von Weltmarktintegration. Die Heterogenität der Entwicklungsländer macht ein einheitliches Urteil über die Auswirkungen der Doha-Runde nahezu unmöglich. Ein Grundmuster aller hypothetisch angenommenen Szenarien ist aber, dass der Anstieg im gesamten Welteinkommen durch weitere Liberalisierungen eher moderat sein wird (Polaski 2006, viii). Unter den Nettogewinnern ist vor allem China, das davon profitiert, dass für Entwicklungsländer rund 90 % der Gewinne aus den Handelsliberalisierungen mit verarbeiteten Produkten kommen werden. Die Gewinne im Agrarhandel werden laut Polaski (2006) insbesondere den reichen Ländern zugute kommen und bei den wenigen Gewinnern unter den Entwicklungsländern wie Brasilien, Argentinien oder Thailand intern sehr ungleich verteilt sein.. Auf dem Arbeitsmarkt in den südlichen Ländern werden sich die Öffnungen insofern auswirken, als die billigen Agrarimporte die Arbeitslosigkeit eher noch verschärfen werden und der Mangel an Beschäftigungsalternativen die Binnenmigration in die Städte und die Informalisierung der Wirtschaft weiter ankurbeln wird. Bei den verarbeiteten Produkten eröffnen die Liberalisierungen Chancen zur Produktionssteigerung wettbewerbsfähiger Produzenten, und setzen nicht wettbewerbsfähige Standorte unter Druck. Wiederum wäre hier China der Gewinner; Bangladesch und zahlreiche Länder in Subsahara-Afrika, die in diesen Sektoren einen großen Teil ihrer Erwerbstätigen beschäftigen, wären klare Verlierer (ebd. 70).

Handel als entwicklungspolitische Strategie ist in ihrem Potenzial unbestritten und muss auch in Zukunft der wichtigste Baustein armutsorientierter menschlicher Entwicklung bleiben. Dieses Potenzial sollte jedoch nicht mit internationaler Handelsliberalisierung gleichgesetzt werden, sondern muss im Kontext der steigenden Bedeutung des Süd-Süd-Handels (vgl. UNCTAD 2005, 132ff) und der Binnenentwicklung beurteilt werden.

3. Die EU als handelspolitischer Akteur: Wer entscheidet was?

Die Handelspolitik der EU nach außen muss in drei unterschiedliche Bereiche unterteilt werden, da die Kompetenzen der EU-Institutionen und die Entscheidungsmechanismen in diesen Bereichen sehr unterschiedlich ausfallen. Der Ursprung der gemeinsamen europäischen Handelspolitik liegt in den gemeinsamen Außenzöllen, die die Europäische Gemeinschaft 1957 in den Verträgen von Rom festgeschrieben hat. Damit waren die Grundlagen einer gemeinsamen Handelsaußenpolitik gelegt und die weiteren wirtschaftspolitischen Integrationschritte ermöglicht. Zweitens bestehen zwischen der EU und anderen Handelsakteuren bi- und multilaterale Handelsabkommen, die in einem sehr komplexen Arrangement von Zuständigkeiten der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten ausverhandelt werden. Drittens sind davon der Handel, die Hilfe und Kooperation mit Entwicklungsländern zu unterscheiden, die einen vertraglich getrennt geregelten Bereich darstellten (vgl. ausführlicher dazu Hix 1999, 334). Historisch hat sich die EU-Handelspolitik damit aus zweierlei Prozessen herausgebildet: Die Delegation von Kompetenzen von den Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft, weshalb der Ausdruck „Vergemeinschaftung“ für manche Bereiche des Handels zutrifft; und zum anderen die EU-interne Kompetenzübertragung vom Rat der EU, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind, an die Kommission und in Zukunft auch an das Europaparlament, das in seinen Entscheidungskompetenzen durch eine eventuelle Verfassung gestärkt werden soll.

3.1. Entscheidungsfindung in der Gemeinsamen Handelspolitik der EU

Die rechtlichen Grundlagen einer gemeinsamen EU-Handelspolitik nach außen haben in den letzten Jahren entscheidende Veränderungen durchlaufen, die eng mit den Entwicklungen innerhalb der WTO und den der multilateralen Handelsregime verbunden sind. Durch eine sukzessive Ausweitung der Agenda durch die Gründung der WTO über den Bereich des Warenhandels hinaus in die Bereiche Dienstleistungen und geistiges Eigentum war die EU vor die Aufgabe gestellt, sich durch entsprechende institutionelle und rechtliche Anpassungen auf die neuen Rahmenbedingungen einzustellen, um weiterhin eine im Sinne der eigenen Handelsinteressen effiziente Verhandlungsstrategie praktizieren zu können (Griller 2002, 131f). Die Änderungen in der Handelspolitik durch die Verträge von Nizza und Amsterdam sind die Reaktionen der EU auf diese Entwicklung, die vor allem durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes 1994 notwendig wurden, das eine gemischte Kompetenz zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in diesen neuen Handelsbereichen festgestellt und somit das Handlungsmonopol der EU aufgekündigt hatte (vgl. Meunier 2005, 26). Der „Handel mit Dienstleistungen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums“ fallen seit Nizza nicht mehr unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, sondern eben unter die Gemeinsame Handelspolitik der EU (vgl. Art. 133, Abs. 5).

Die Entscheidungsfindung in der Gemeinsamen Handelspolitik der EU ist im institutionellen Dreieck zwischen der Kommission, dem Rat als Vertretung der Mitgliedstaaten und dem Europaparlament angesiedelt, wobei die konkreten Kompetenzfelder je nach Gegenstand der Handelsfragen unterschiedlich verlaufen. Der Normalfall bi- und multilateraler Handelsabkommen zwischen der EU und anderen Akteuren erfordert einen Vorschlag für ein derartiges Abkommen von Seiten der EU-Kommission, deren Beamte in der Generaldirektion Handel für die Ausarbeitung zuständig sind. Die Kommission hat über das Initiativrecht hinausgehend noch die Aufgabe, grundsätzlich unabhängig von den Mitgliedstaaten für die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen zu sorgen und somit auch die Umsetzung der Handelsabkommen zu überwachen. Die eigentlich entscheidende politische Konsultation geschieht aber in einem Unterkomitee des Rates, das nach dem Artikel 133 des EG-Vertrages, der die Handelspolitik regelt, benannt ist. Das „Komitee 133“ tagt an drei Freitagen jeden Monat auf der Ebene der Stellvertreter, die manchmal von den ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten in Brüssel kommen, manchmal von den zuständigen nationalen Ministerien oder/und es nehmen Experten und Beamte der Generaldirektion Handel daran teil. Einmal im Monat

tagen die Vollmitglieder, ebenfalls bestehend aus den Vertretungen, den nationalen Ministerien und der EU-Kommission. Die nicht gewählten, sondern von den Mitgliedstaaten ernannten Mitglieder folgen einer von der Kommission und der jeweiligen Ratspräsidentschaft vorgegebenen Agenda; das realpolitische Gewicht liegt aber beim Komitee, an dessen Beschlüsse sich die Kommission in der Regel hält (Meunier 2005, 35), da der Ministerrat, also das dem Komitee übergeordnete Organ des Rates, die Möglichkeit hat, die von der Kommission vorgeschlagenen Handelsabkommen abzulehnen.

Die genauen Aufgaben des „Komitees 133“ sind vage und reichen von einer beratenden Tätigkeit gegenüber dem Rat bis zur Assistenz bei den konkreten Verhandlungen durch die Kommission (vgl. WWF 2003, 11f). Sobald das Komitee jedoch den Entwurf der Kommission gebilligt hat, geht dieser an den Rat der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER), der den Entwurf an den Ministerrat weiterleitet. Dort formulieren die zuständigen nationalen Minister, in diesem Fall Handel bzw. Wirtschaft, ein „Verhandlungsmandat“ für die Kommission, im Rahmen dessen diese in die Verhandlungen mit dem Handelspartner treten kann. Das eigentlich aus „Handlungsdirektiven“ bestehende Verhandlungsmandat ist rechtlich nicht bindend (Meunier 2005, 35). Die Kommission ist aber insofern daran gebunden als die Mitgliedstaaten nach Beendigung der Verhandlungen die Möglichkeit haben, das Ergebnis abzulehnen. Die Kommission tut somit in den meisten Fällen gut daran, sich möglichst genau an die Direktiven zu halten.

Die Kommission verhandelt also die Details eines Handelsabkommens innerhalb der vom Rat gesetzten Direktiven. Normalerweise sind die Generaldirektionen Handel und Auswärtige Beziehungen federführend in diesem Prozess, aber auch andere Generaldirektionen wie Agrikultur oder Wettbewerb können involviert sein, wenn es sich um Verhandlungsgegenstände ihres Interesses handelt (Nugent 1999, 444). Liegt ein Verhandlungsergebnis vor, so hat der Rat mit qualifizierter Mehrheit, also unter Gewichtung der Stimmen der einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Einwohnerzahl, über den Entwurf zu entscheiden.

Neu geregelt durch den Vertrag von Nizza wurden die Fälle von Einstimmigkeit im Rat, die immer dann erforderlich ist, wenn entweder Bestimmungen betroffen sind, „bei denen für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erforderlich ist“ oder es sich um Abkommen „horizontaler Art“ handelt, also „materienübergreifende Abkommen wie etwa das WTO-Abkommen“ (Griller 2002, 180). Damit sind zwei im Rahmen der WTO entscheidende Bereiche, nämlich Dienstleistungen und geistiges Eigentum, von der qualifizierten Mehrheit ausgenommen und die Mitgliedstaaten müssen in ihrer Gesamtheit im Rat zustimmen. Einen weiteren Sonderstatus haben Abkommen „im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen“, für die nicht Artikel 133 EG-Vertrag zur Anwendung kommt wie bei allen anderen Handelsabkommen, sondern Artikel 300, der den Abschluss von Abkommen jeglicher Art außer Handelsabkommen zwischen der EU und anderen Akteuren, die der Gemeinsamen Handelspolitik zuzuordnen sind, regelt. Dieser Artikel sieht eine „gemischte Kompetenz“ zwischen der EU und den Mitgliedstaaten als Nationalstaaten (und nicht in der Ratsformation) vor. Die Einzelstaaten müssen sich also in diesen Handelsfragen mit der EU koordinieren, der Abschluss entsprechender Abkommen ist beiderseitige Angelegenheit und involviert die nationalen Parlamente im Zuge der Ratifikation.

Hinsichtlich der Rolle des Europäischen Parlaments ist der Unterschied zwischen Handelsabkommen (Artikel 133 EG-V) und allen anderen Formen von Abkommen (Artikel 300) ebenfalls signifikant. Während der EG-Vertrag für alle Abkommen zumindest eine Anhörung des Parlaments verpflichtend vorsieht und in jenen Fällen, in denen die Abkommen einen „besonderen institutionellen Rahmen schaffen“ – wie etwa die Gründung der WTO 1995 - bzw. „erhebliche finanzielle Folgen für die Gemeinschaft“ haben und dann sogar die Zustimmung des Parlaments einfordern (Artikel 300, Absatz 3), fällt im Fall der Handelsabkommen nach

Artikel 133 selbst die konsultative Rolle des Parlaments weg. Historisch interessant ist, dass bei den zahlreichen Reformen des Entscheidungsprozesses in Handelsfragen wie etwa bei der Einheitlichen Europäischen Akte 1987, dem Vertrag von Maastricht 1992 bzw. den Vertragserweiterungen 1997 in Amsterdam und 2000 in Nizza dieser Sachverhalt nicht abgeändert wurde (vgl. Meunier 2005, 37). Man erkennt demnach zwar, dass die europäische Handelspolitik angesichts der sich rasch ändernden internationalen Rahmenbedingungen ständig zu reformieren sei, eine stärkere Demokratisierung der EU durch eine Kompetenzerweiterung des Parlamentes war darin aber nicht inkludiert. Die stetige Kompetenzerweiterung der EU-Institutionen, insbesondere des Rates und der Kommission, in Handelsfragen ging nicht mit einer Vertiefung der direkten demokratischen Kontrolle ebenfalls auf Ebene der EU einher. Das Parlament ist zudem als einzige EU-Institution vom Komitee 133 ausgeschlossen, in das es keine Abgeordneten oder andere Repräsentanten entsenden kann. 2001 nahm das Parlament diese Nicht-Beachtung in Handelsfragen zum Anlass, um einen Bericht zu veröffentlichen, der als eine deutliche politische Unmutsäußerung gelesen werden muss. Es stellt darin fest, „dass es in der Europäischen Union im Bereich der Handelspolitik gemäß Artikel 133 EG-Vertrag immer noch ein Demokratiedefizit gibt, weshalb das Europäische Parlament von der Festlegung und einer echten Kontrolle der gemeinsamen Handelspolitik ausgeschlossen bleibt“ (Europäisches Parlament 2001, Punkt 35). Daher fordert das Parlament, „die Bestimmungen des EG-Vertrages über die gemeinsame Handelspolitik so abzuändern, dass die umfassende Beteiligung des Europäischen Parlamentes in diesem Bereich gewährleistet wird, indem vorgesehen wird, dass es zu Verhandlungsmandaten, die der Kommission erteilt werden, konsultiert wird, dass der Ausschuss 133 seinen Vertretern offen steht und die Zustimmung des EP zu allen Handelsabkommen erforderlich ist“ (ebd. 36).

Der von einzelnen Mitgliedstaaten bereits abgelehnte Verfassungsentwurf sah diesbezüglich vor, dass die Mitbestimmung des Parlaments, also die Möglichkeit eines aufhebenden Vetos, auf sämtliche Bereiche der Gemeinsamen Handelspolitik ausgedehnt wird, wohingegen die Mitentscheidung der nationalen Parlamente für die in Artikel 300 benannten Sonderbereiche wegfallen würde. Im Sinne der demokratischen Kontrolle wäre also abzuwägen, ob der Kompetenzzuwachs des Europaparlaments den völligen Wegfall der nationalen Parlamente kompensieren könnte (Krajewski 2003, 4). Die Grundstruktur der Verhandlungen für Handelsabkommen bliebe aber auch unter der Verfassung gleich, lediglich eine ständige Berichtspflicht seitens der Kommission gegenüber dem Parlament über den Verlauf der Verhandlungen ist vorgesehen (ebd. 3).

3.2. Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Entwicklungszusammenarbeit

Zwei weitere Fälle sind vom Entscheidungsmechanismus der Gemeinsamen Handelspolitik der EU zu unterscheiden. Die EU unterscheidet von handelspolitischen Maßnahmen „wirtschaftliche, technische und finanzielle Zusammenarbeit“ mit Drittländern, die nicht Entwicklungsländer sind und unterwirft diese Kooperationen einem eigenen Regelwerk. Sie versteht darunter eine Form der Zusammenarbeit, die „inhaltlich und instrumentell allgemeinen Charakter hat und allenfalls mittelbar handelspolitische Austauschvorgänge stimulieren soll“ (Vedder 2002, 199). Diese Maßnahmen zur Schaffung eines günstigen Investitionsklimas, für den Austausch von Informationen, für Umweltschutz, Landwirtschaftsabkommen usw. unterliegen der Anhörung des Parlaments; Entscheidungskompetenz hat jedoch der Rat, der seit Nizza nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entscheidet (EG-V Artikel 181a).

Schließlich kennt die EU alle Maßnahmen, die der Entwicklungszusammenarbeit zuzuordnen sind und damit primär den Zielsetzungen der EU-EZA dienen (EG-V Artikel 177), aber auch handelspolitische Implikationen haben können, die etwa durch präferenzielle Abkommen entstehen. Das Parlament genießt hier grundsätzlich volle Mitentscheidung und ist daher ein bestimmender Faktor in der Gestaltung der vergemeinschafteten Entwicklungszusammenar-

beit. Eine Ausnahme ist jene EZA der EU, die aus den Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert wird. Da es sich dabei um Gelder der Mitgliedstaaten handelt, unterliegt die Mittelzuteilung nicht dem Mitentscheidungsverfahren, sondern wird von der Kommission bzw. den Geberstaaten selbst gestaltet.

3.3. Der Einfluss wirtschaftlicher Interessensverbände

Entsprechend der Kompetenzverteilung im Entscheidungsprozess über Handelsfragen sind vor allem der Rat der EU und seine Institutionen wie die Ratsarbeitsgruppen oder COREPER das primäre Ziel der Lobbying-Bemühungen wirtschaftlicher oder anderer Interessensgruppen bzw. Einzelunternehmen, die damit versuchen, ihre Interessen gegenüber den politischen Entscheidungsträgern zu definieren (Deckwirth 2005, 15). Die unterschiedlichen Akteure des Lobbying, die von Unternehmensverbänden über unternehmenseigene Lobbyisten bis zu kommerziellen Lobbyisten wie politische Berater oder Anwaltskanzleien reichen, versuchen vor allem durch folgende Angebote Einfluss auf den politischen Kurs der EU zu nehmen: Die Bereitstellung von Informationen und technischer Expertise; wirtschaftlicher Druck bedeutender Unternehmen oder deren Dachverbände; Prestige und Status vor allem bei großen Industrieunternehmen oder über die Zusage von Hilfe bei der Umsetzung gewisser EU-Politiken (vgl. Aggarwal/Fogarty 2004, 33). Neben den klassischen und historisch ältesten Formen von Interessensvertretungen von Arbeitgebern und -nehmern in Brüssel, die auch als Lobbyisten ihrer Klientel auftreten, brachte die zunehmende Transnationalisierung der wirtschaftlichen Akteure eine markante Veränderung in der Landschaft der Lobbyisten (Deckwirth 2005, 20). Die multinationalen Unternehmen organisieren seither ihre Interessensvertretungen eigenständig und haben damit zu einer wesentlichen Steigerung der Anzahl an Lobbyisten beigetragen. Auch innerhalb der etablierten Unternehmensverbände wuchs der Einfluss der multinationalen Konzerne, sodass diese mittlerweile eine dominante Stellung in der Lobbyingszene in Brüssel einnehmen.

Die politische Wirksamkeit des Lobbying und damit der Grad der Einflussnahme auf den realpolitischen Kurs der EU ist signifikant. In Kombination mit der relativ intransparenten Entscheidungsfindung zu Handelsfragen in der EU und der Offenheit der EU-Institutionen für externe Einflüsse stellt die schiere Anzahl von über 15000 professionellen Lobbyisten einen massiven Einflussfaktor dar, den vor allem große Unternehmen und Konzerne durch einen hohen Ressourcenaufwand erfolgreich nutzen (Schilder/Deckwirth/Fuchs 2005, 10; Deckwirth 2005, 30). Empirische Analysen haben ergeben, dass die deutlich nachweisbare Wirkungsebene des Lobbying nicht auf der obersten politischen Ebene liegt. Die effizienteste Einflussnahme gelingt demnach auf einer niedrigeren Ebene; dort, wo es um die Details eines Rechtsaktes geht, die durchaus im Sinn der Interessensvertreter abgeändert werden können (vgl. Michalowitz 2004, 25f). Dieser Befund liegt aber weniger am tatsächlichen politischen Freiraum der EU gegenüber den starken wirtschaftlichen Interessensvertretungen als vielmehr an der relativ schwierigen empirischen Nachweisbarkeit des Zusammenhangs von Lobbying und dem herrschenden politischen Willen auf höchster Ebene. Verfolgt man die Positionen der EU etwa in den WTO-Verhandlungen, wird deutlich, dass es weitreichende Überschneidungen vor allem zwischen den in Europa ansässigen multinationalen Konzernen sowie anderen Großproduzenten und den offiziellen Positionen der EU gibt.

3.4. Kohärenz als Zusammenführung von Handelsstrategien und entwicklungspolitischen Zielsetzungen

Kohärenz, also die Vermeidung von Handlungen und Aktivitäten in sämtlichen Politikfeldern, die den Zielsetzungen der Entwicklungspolitik der EU zuwiderlaufen oder diese unterminieren könnten (Hoebink 2004, 8), ist eine wesentliche Voraussetzung für die effiziente Umsetzung der entwicklungspolitischen Agenda der EU, die mit den internationalen Prioritäten der Millenniumsentwicklungsziele und nachhaltiger Entwicklung im Süden abgestimmt ist (Der

Europäische Konsens 2005, Punkt 5). Die expliziten Entwicklungshilfeleistungen der Geber müssen mit kohärenten Politiken in den anderen Bereichen ergänzt werden, um Erfolg versprechend zu sein. Insbesondere die EU-Kommission als primär zuständige Institution unternimmt seit etwa zwei Jahren verstärkt Versuche, die Abstimmung der Praxis der EU-Handelsstrategien mit den entwicklungspolitischen Zielen zu verbessern (Lawo/Scheidhauer 2005, 7). Die auch im Vertrag von Maastricht verankerte Pflicht zur Kohärenz (vgl. EG-V Artikel 178) wird vor allem durch Interessenskonflikte zwischen unterschiedlichen Politikbereichen, Informationsmängel und strukturell fragmentierte Zuständigkeiten auf nationaler und EU-Ebene unterlaufen (vgl. Ashoff 2002, 3).

Neben den EU-internen Faktoren wie Informationsmangel oder strukturelle Fragmentierung ist die Gestaltung der Außenhandelsbeziehungen in zweifacher Hinsicht entscheidend. Im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde der WTO setzt die EU auf bereits bekannte Positionen wie den Abbau der Ausfuhrsubventionen oder die Beseitigung der Eigenzölle auf „für Entwicklungsländer interessante Waren“ (Kommission der EG 2005, 7). Daneben anerkennt die EU die dringende Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Differenzierung in Bezug auf die sehr heterogenen Entwicklungsländer mit ihren spezifischen Problemstellungen und Bedürfnissen. „Neue Verpflichtungen und Regeln“ in der WTO „sollen gegenüber Entwicklungsländern und insbesondere den LDC und den kleinen und anfälligen Volkswirtschaften für die nötige Flexibilität sorgen“ und Nachhaltigkeitsprüfungen „die differenzierten Auswirkungen der Handelsliberalisierungen auf die Entwicklungsländer bewerten“ (ebd.). Die bisher erzielten realpolitischen Ergebnisse bleiben jedoch hinter diesen Selbstverpflichtungen der EU zurück und auch das Verhandlungsverhalten der EU innerhalb der WTO lässt, wie unten noch zu zeigen sein wird, schwerwiegende Defizite der Umsetzung erkennen.

Der jüngste Versuch der Effizienzsteigerung der EZA durch mehr Kohärenz ist das im entwicklungspolitischen Konsens vom Dezember 2005 angekündigte Arbeitsprogramm für „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ (Rat der EU 2006), das unter Einbindung der Mitgliedstaaten im Detail ausgearbeitet wird und derzeit als Kommissionsentwurf und Ratsbeschluss existiert. Neben ratsinternen Kommunikationsverbesserungen durch laufende Fortschrittsüberwachung und einem besseren Informationsfluss zwischen den Präsidenschaften (ebd., 4) versteht die Kommission für den Bereich Handel unter Kohärenzverbesserung vor allem den raschen Abschluss der „Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen“ (Economic Partnership Agreements, EPAs) mit den AKP-Staaten, die „flexibel“ und „asymmetrisch“ zugunsten der Länder im Süden angewandt werden sollen. Zu den zentralen politischen Inhalten der EPAs zählen der Kapazitätsaufbau für mehr Handel vor allem für die LDCs, die Weiterführung der schrittweisen Marktöffnung vor allem für Produkte, die zur Außenhandelsstruktur der Entwicklungsländer passen und die Auseinandersetzung mit dem Problem der Erosion der Handelspräferenzen, die die WTO-Integration in den kommenden Jahren mit sich bringen wird (Commission of the EC 2006, 7f).

Angesichts der vielen zum Teil stark variierenden Handelsinteressen aus den unterschiedlichen Handelsbereichen, den aus historischen Gründen unterschiedlichen Positionen von Entwicklungsländern zur EU und ihre Behandlung durch die EU sowie der internen strukturellen Fragmentierung der Entscheidungsprozesse in der EU sind die Gründe mangelnder Kohärenz komplex und vielschichtig (vgl. Stevens 2005). Erst der Blick auf die konkrete Ausgestaltung der bi- und multilateralen Handelsbeziehungen der EU mit Entwicklungsländern bringt etwas Klarheit in die Konsequenzen dieser Strategien für entwicklungspolitische Zielsetzungen.

4. Die Position der EU in der WTO

Die Welthandelsorganisation (WTO) ist für die EU das wichtigste multilaterale Verhandlungsforum für Handelspolitik. Umgekehrt ist die EU neben den USA der einflussreichste Akteur bei den WTO-Verhandlungen. Wie eingangs erwähnt stellt Weltmarktintegration für die EU die zentrale entwicklungspolitische Strategie für Entwicklung und Armutsminderung dar. In diesem Zusammenhang verfolgt die EU auch im Rahmen ihrer Handelspolitik diese Zielsetzung. Die EU-Kommission führt die Verhandlungen im Auftrag und unter Anleitung der Mitgliedstaaten (DG Trade 2006). Die Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission definierte den Fortschritt der WTO-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde als Hauptpriorität in ihrem Jahresprogramm 2006. Der Abbruch der Verhandlungen auf unbestimmte Zeit im Juli 2006 wurde demnach von EU-Seite mit großer Enttäuschung aufgenommen und als Verlust für alle beteiligten Länder bezeichnet. EU-Handelskommissar Mandelson nannte die Wiederaufnahme der Verhandlungen als zentrales Ziel der Europäischen Union (Mandelson 2006).

Die Ziele der EU-Außenhandelspolitik im Rahmen der WTO sind

- die Erweiterung des Marktzugangs für europäische Güter und Dienstleistungen,
- strengere WTO-Regeln zur Sicherstellung von Marktzugang, der Schaffung eines „level playing fields“ für Handel, d.h. faire Ausgangsbedingungen für alle beteiligten Staaten, sowie ein verbessertes Management der Globalisierung,
- die Förderung von Entwicklung durch zusätzliche Maßnahmen für die schwächeren Mitglieder der WTO² und
- die Förderung von nachhaltiger Entwicklung durch die Berücksichtigung der Beziehungen mit anderen Politikbereichen, insbesondere Umwelt (DG Trade 2006).

Im Bereich des Marktzugangs verfolgt die EU sowohl offensive als auch defensive Interessen: Das offensive Interesse der Exportsteigerung mit gleichzeitigen Bestrebungen, die EU-Produzenten in sensiblen Bereichen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, führt zu immer mehr Spannungen zwischen Schutz- und Liberalisierungsmaßnahmen. So drängte die EU im Rahmen der Doha-Runde einerseits auf Freihandelsvereinbarungen bei Industriegütern und Dienstleistungen, schob aber die Öffnung in sensiblen Sektoren wie z.B. Landwirtschaft immer wieder hinaus.

Mittlerweile ist jedoch auch im Landwirtschaftssektor die Interessenslage nicht immer eindeutig. Immer mehr europäische Nahrungsmittelkonzerne, die Teile ihrer Produktion im Ausland herstellen, haben ein Interesse an niedrigen Importzöllen in die EU. Doux – einer der großen französischen Geflügelproduzenten – lagert z.B. seine Produktion zunehmend nach Brasilien aus und importiert das billiger produzierte Hühnerfleisch in die EU. Zölle, die die europäische Hühnerproduktion schützen, stellen für Doux deshalb ein Handelshemmnis dar (Küblböck/Strickner 2005). Der Einfluss der europäischen Unternehmen auf die Verhandlungspositionen ist dabei nicht zu unterschätzen. Mehr als die Hälfte der hundert größten Konzerne der Welt haben ihren Sitz in Europa. Sie haben großes Interesse an neuen Absatzmärkten und üben starken Druck auf die EU-Kommission aus, sich für die Aufhebung von Marktzugangsbeschränkungen einzusetzen.

² Der Terminus Entwicklungsländer wird hier bewusst nicht verwendet, da die EU nicht alle Entwicklungsländer als schutzbedürftig erachtet.

4.1. Dienstleistungen

Der Dienstleistungssektor – vor allem Finanzdienstleistungen, Medien, Telekommunikation und Transport – zählt zu den wichtigsten Wachstumsbranchen in der EU. Durch weltweit stattfindende Privatisierungen gewinnen auch die Versorgungsdienstleistungen Wasser und Energie an Bedeutung. Der Dienstleistungssektor macht heute fast 70 % der Produktion und Beschäftigung in der EU aus. Auch in der Weltwirtschaft spielen Dienstleistungen eine zunehmend zentrale Rolle. Im Vergleich dazu ist der Handel mit Dienstleistungen mit einem Anteil von 20 % am Welthandel noch vergleichsweise gering – auch wenn er sich in den letzten 20 Jahren vervierfacht hat.

Aus diesen Gründen ist der Dienstleistungssektor für die EU von zentralem Interesse bei internationalen Handelsverhandlungen. Die EU zählt zu den vehementesten VerfechterInnen einer radikalen Liberalisierung im Rahmen des Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services).

Entwicklungsländer waren von Anfang an skeptisch oder ganz gegen das GATS – sie akzeptierten es im Jahr 1995 nur im Gegenzug zu Zugeständnissen bei anderen Abkommen und mit der Bedingung, dass es sich beim GATS um einen „bottom-up“ und um einen flexiblen Ansatz handelt, also dass es jedem Land freisteht, ob und welche Dienstleistungssektoren sowie auch welche Erbringungsarten derselben es bereit ist, zu liberalisieren.

Ein wesentlicher Bereich des GATS ist nicht nur der Handel mit Dienstleistungen, sondern auch die Niederlassung von Unternehmen im Ausland. Diese steht zunehmend im Zentrum des Interesses der großen europäischen Dienstleistungsunternehmen. Zu den Kernforderungen der EU im Bereich des GATS gehört die Abschaffung von Regulierungen, die den Kauf oder die Etablierung von Unternehmen im Ausland behindern oder mit bestimmten Auflagen versehen.

Der Modus der GATS-Verhandlungen bestand aus mehreren Schritten: Als Grundlage für die Verhandlungen wurden im Jahr 2002 von den WTO-Mitgliedsländern nicht öffentliche Forderungslisten erstellt, im Gegenzug sollten bis März 2003 Angebotslisten präsentiert werden. Der Forderungskatalog der EU gelangte entgegen ihren Intentionen an die Öffentlichkeit. Besondere öffentliche Aufmerksamkeit erlangten die EU-Forderungen im Wasserbereich – die EU forderte von 72 Ländern, darunter 14 der ärmsten Entwicklungsländer, mehr Marktzugang in der Trinkwasserversorgung. Zahlreiche Organisationen kritisierten diese Forderungen als entwicklungspolitisch bedenklich als in Widerspruch mit den offiziellen Zielsetzungen der EU stehend.

Bis zum Juli-Abkommen 2004 hatten erst 92 der 147 WTO-Mitglieder Liberalisierungsangebote gelegt, die allerdings den Vorsitzenden der Dienstleistungsverhandlungen (DL) nicht weit genug gingen. Die EU legte ein so genanntes „Non Paper“ vor, in dem eine neue Verhandlungsformel vorgeschlagen wurde, die zur Beschleunigung der Verhandlungen dienen sollte: Die EU forderte, dass jedes WTO-Mitglied, um überhaupt in die Verhandlungen einzusteigen, eine bestimmte Zahl an Branchen und Erbringungsarten liberalisieren muss. Dieser Verhandlungsvorschlag widersprach der Logik des „bottom-up“ und flexiblen Ansatzes. Das EU-Papier schlug weiters die Möglichkeit von weitergehenden plurilateralen Verhandlungen vor, d.h. Verhandlungen, die innerhalb einer bestimmten Gruppe von Mitgliedern stattfinden können (Hachfeld 2005). Im Oktober 2005 legte der Vorsitzende der DL-Verhandlungen einen Entwurf vor, der sich trotz des Widerstandes vieler Entwicklungsländer an den Vorschlägen der EU orientierte. In der Hongkonger Ministerdeklaration wurde der ursprüngliche Verhandlungsvorschlag zwar abgeschwächt, dennoch handelte es sich bei dem Ergebnis um eine Weichenstellung in Richtung fortgesetzte Marktöffnungsdynamik. Die Entwicklungsländer bei Verhandlungsbeginn versprochene „bottom-up“-Ansatz wird durch diese Änderungen im Verhandlungsmodus untergraben.

4.2. Industriegüter

Neben dem Dienstleistungssektor vertritt die EU-Kommission auch im Bereich Industriegüter eine offensive Marktöffnungspolitik. Ziel ihrer Verhandlungen ist es, die verhältnismäßig hohen Zölle auf Industriegüter in Entwicklungsländern abzubauen. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) bietet die Grundlage für die Industriegüterverhandlungen. Das GATT wurde 1947 als Abkommen zwischen wirtschaftlich gleichgestellten Vertragsparteien konzipiert. Es trägt der besonderen wirtschaftlichen Verwundbarkeit vieler Entwicklungsländer nur ungenügend Rechnung (Küblböck/Strickner 2005)

Zölle sind vor allem für die ärmsten Entwicklungsländer eine wesentliche Einnahmequelle. Laut Internationalem Währungsfonds machten diese von 1999 bis 2001 34 % der staatlichen Einnahmen der ärmsten Länder in Afrika aus (Eberhart 2004). Zölle sind außerdem ein wichtiges Instrument, um sensible Wirtschaftssektoren wettbewerbsfähig zu machen und vor Deindustrialisierungsprozessen zu schützen. Im Gegensatz zu den Industrieländern fehlen Entwicklungsländern für Subventionen zumeist die nötigen Finanzmittel.

Die EU forderte bei Verhandlungen über Industriegüter nicht nur eine lineare Zollreduktion, also z.B. um jeweils 2 %, sondern eine proportional größere Reduktion von höheren Zöllen. Entwicklungsländer wären somit zu radikaleren Marktöffnungen gezwungen als Industrieländer. Darüber hinaus sollen Zölle auf bestimmte Produkte ganz abgeschafft werden. Entwicklungsländer haben mehrfach betont, dass sie nicht bereit sind, gleich hohe oder gar höhere Zollsenkungen als die Industrieländer zu akzeptieren. Nach Prognosen des ghanaischen Handels- und Industrieministeriums wären infolge einer stärkeren Liberalisierung gegenüber der EU durch den Wegfall der Importzölle nur etwa ein Viertel aller Industrien überlebensfähig.

4.3. Agrarbereich

Die Verhandlungen im Agrarbereich stellten den Knackpunkt für die Fortführung oder das Scheitern der Verhandlungen dar. Aus Sicht der Europäischen Union wollte man im Austausch für möglichst umfassende Zugeständnisse für den Bereich der Dienstleistungen und Industriegüter, die Beseitigung der Exportförderungen in der Landwirtschaft anbieten, ein Zugeständnis, das die EU bereits seit mehreren Jahren umzusetzen verspricht (Europäische Kommission 2002) und die daher vom Süden kaum als ein Entgegenkommen neuer Qualität interpretiert werden konnte.

Auch wenn Agrarprodukte nur 6 % am EU-Außenhandel einnehmen, ist die EU der größte Importeur und der zweitgrößte Exporteur von landwirtschaftlichen Produkten weltweit. 85 % der afrikanischen und 45 % der lateinamerikanischen Agrarexporte gehen in die EU. Im Bereich der Agrarpolitik verfolgt die EU sowohl offensive als auch defensive Interessen – einerseits geht es ihr auch in diesem Bereich wie weiter oben angesprochen um Marktzugang für die europäische Agroindustrie – andererseits möchte sie die europäische Agrarproduktion weitgehend vor ausländischer Konkurrenz schützen (Schilder/Deckwirth/Fuchs 2005).

Der Einfluss der Union auf die Hongkonger Abschlusserklärung zeigte sich für den Agrarsektor vor allem in der Festlegung der Frist 2013 bei der Abschaffung der Exportsubventionen, ein Termin, der mit dem Ende der nächsten Finanzperiode der Union akkordiert ist und in der Vereinbarung neuer Bestimmungen zur Verhinderung des Missbrauches von Nahrungsmittelhilfe, die die EU vor allem gegen die USA durchsetzte, die mit diesen Hilfeleistungen verdeckte Ausfuhrstützungen aufrecht erhält.

4.4. Aid for Trade

Nach allgemeiner Einsicht gehören wirtschaftlich schwächere Staaten zu den Verlierern der multilateralen Handelsliberalisierung. Um die Entwicklungsländer bei den WTO-Verhandlungen „im Boot“ zu behalten, wurde im Vorfeld zugesichert, dass die Interessen der Entwicklungsländer besondere Berücksichtigung finden würden. Als wesentlicher Mechanismus dafür wird von der EU „Aid for Trade“ gesehen. Darunter versteht man begleitende Maßnahmen und Förderungen für Entwicklungsländer, die ihre Weltmarktintegration erleichtern und negative Auswirkungen der Liberalisierung abfedern sollen. Die Maßnahmen bestehen unter anderem in Verbesserungen von Infrastruktur (Häfen, Straßen, Wasserversorgung etc.), Programme zur Kapazitätenförderung bei Handelspartnern, um die Erreichung der Gesundheits- und Hygienestandards zu ermöglichen, Marktanalysen, Korruptionsbekämpfung bis hin zur Assistenz bei WTO-Verhandlungen. Die EU finanzierte diese Projekte seit 2001 mit einem jährlichen Aufwand von mehr als 700 Mio Euro, Infrastrukturprojekte ausgenommen, die mit dem Beginn der neuen Budgetperiode 2007 auf 1 Mrd Euro pro Jahr angehoben werden sollen. In Hongkong wurden von der EU, USA und Japan Zusagen für eine signifikante Erhöhung der Mittel für Aid for Trade gemacht, wobei unklar blieb, ob es sich dabei tatsächlich um neue Finanzierungsmittel handelt, und wofür diese genau verwendet werden sollen.

4.5. Wie weiter nach dem Abbruch der WTO-Verhandlungen?

Das Aussetzen der WTO-Verhandlungen auf unbestimmte Zeit kann auf mehrere Fakten zurückgeführt werden: Den unmittelbaren Ausschlag gab die Weigerung der US-Verhandlungsführer – auf Druck des Kongresses – weiteren Reduktionen der Landwirtschaftssubventionen zuzustimmen. Aber auch die Verhandlungspositionen der EU u.a. bzgl. des Zeitplans zum Auslaufen der Exportsubventionen, der Landwirtschaftszölle, sowie die aggressiven Forderungen im Industriegüterbereich trugen zu einer Verhärtung der Positionen bei (Smaller/Constantin 2006, Oxfam 2006). Der Verhandlungsstopp ist auch ein Zeichen für eine graduelle Änderung der Machtverhältnisse innerhalb der WTO hin zu den größeren Entwicklungsländern, wie z.B. Brasilien, Indien³, Südafrika oder Indonesien. Diese waren – auch auf Druck der jeweiligen Zivilgesellschaft – nicht bereit, den Forderungen der EU und USA im Industriegüterbereich sowie auch z.B. dem Drängen der USA, den Handlungsspielraum bei der Anwendung von speziellen Schutzmechanismen einzuschränken, nachzugeben, ohne substantielle Gegenleistungen im Landwirtschaftsbereich zu erhalten (Smaller/Constantin 2006). Ob und wie die Verhandlungen weitergehen werden, wird sich wahrscheinlich nach den Kongresswahlen in den USA im November 2006 entscheiden.

Auch wenn das Aussetzen der Verhandlungen für viele Länder eine Atempause vom anhaltenden Liberalisierungsdruck darstellt, wurde dieses von vielen Entwicklungsländern nicht unbedingt begrüßt, da erwartet wird, dass der Liberalisierungsdruck im Rahmen von bilateralen und regionalen Handelsverhandlungen steigen wird. Erfahrungen in Lateinamerika, wie zum Beispiel die stockenden Verhandlungen über eine gesamtamerikanische Freihandelszone zeugen jedoch von einem neuen Selbstbewusstsein der Regierungen gegenüber den Interessen der Industrieländer.

Abzuwarten bleiben die Auswirkungen des Verhandlungsstopps auf afrikanische Länder, die aufgrund der starken Abhängigkeit von externen Finanzmitteln politischem Druck wenig entgegensetzen können. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang der Verhandlungsverlauf im Rahmen der wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Ländern, der in der Folge genauer dargestellt wird.

³ Diese beiden Länder waren Teil der Kernverhandlungsgruppe G 6

5. Die Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit den Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten (AKP-Staaten)

Die Gestaltung der Handelsbeziehungen der EU zu externen Handelspartnern kann insgesamt in drei Kategorien eingeteilt werden. Mit den meisten Industriestaaten im Norden unterhält die EU nach den Grundprinzipien der WTO Handelsbeziehungen, die auf Wechselseitigkeit und Nichtdiskriminierung aufgebaut sind und einen kontinuierlichen Abbau von Handelshemmnissen tarifärer wie nicht-tarifärer Natur zum Ziel haben. Die Importe aus diesen Ländern werden nicht bevorzugt, sondern lediglich nach dem allgemeinen Regelwerk der WTO behandelt. Eine zweite Kategorie von Ländern im Außenhandelsregime der EU sind jene Entwicklungsländer, die Teil des Allgemeinen Präferenzsystems sind, aber keinem anderen zusätzlichen Handelsabkommen angehören. Diese Länder, vor allem in Süd- und Ostasien, im Mittleren Osten und in Teilen Lateinamerikas profitieren von einem niedrigen Importzoll für Einfuhren in die EU und anderen Handelserleichterungen, bilden aber - gemessen an Anteilen an den EU-Importen - die kleinste Gruppe (vgl. Graphik in Stevens 2005a, 48). Zur dritten und an Importanteilen wichtigsten Gruppe der am meisten bevorzugten Länder zählen zum einen die LDCs, die durch die „Alles-außer-Waffen-Initiative“ der EU von einem zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt profitieren; zum anderen die AKP-Staaten, jene Ländergruppe ehemaliger Kolonien, die seit den 1970er-Jahren einen Sonderstatus in den Handelsaußenbeziehungen der EU genießt. Auch einzelne Regionen und Staaten wie der mediterrane Raum, Chile oder Südafrika gehören zu dieser Kategorie, da sie durch separate Handelsabkommen im Vergleich zum Allgemeinen Präferenzsystem besser gestellt sind (vgl. Stevens 2005b, 4).

5.1. Das Cotonou-Abkommen

Seit dem Abschluss des ersten Lomé-Abkommens 1975, dem Beginn der außerordentlichen Handelsbeziehungen zwischen der EU bzw. EG und den AKP-Staaten, hat sich nicht nur die Gruppe der darunter zusammengefassten Länder von 46 auf 71 erweitert, sondern zudem ein institutioneller Unterbau gebildet, der die bilateralen Beziehungen über Handelsfragen hinaus regelt und gestaltet (vgl. dazu Ravenhill 2004, 120f). Die wesentlichen inhaltlichen Eckpunkte der Lomé-Abkommen waren:

- **Nicht-reziproke Handelspräferenzen**, die es den AKP-Staaten ermöglichten, über 90% ihrer Importe in die EU, darunter vor allem Primärgüter, zollfrei einzuführen.
- **Wirtschaftliche Assistenz** im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds, die hauptsächlich nach dem Kriterium des Pro-Kopf-Einkommens verteilt wurde und strukturelle Hilfe zur Ausweitung des Handels beinhaltete.
- **Stabilisierung der Exporterlöse** durch Fonds (STABEX & SYSMIN), die die Preise für Primärgüter stützten und daher für stabile Devisenrückflüsse in die Exportregionen sorgten.
- Schließlich implementierten das Centre for Industrial Development (CID) und das Industrial Cooperation Board (CIB) **technische und industrielle Zusammenarbeit**, die die Kapazitäten der AKP-Staaten in diesen Bereichen stetig ausbauen sollten (vgl. Babarinde/Faber 2005, 4).

Die politischen Motivationen zur Ablösung der Lomé-Abkommen durch ein neues, inhaltlich anders konzipiertes Abkommen waren vielfältig. Die wirtschaftliche Performance der AKP-Staaten blieb über den Zeitraum von 25 Jahren trotz umfassender Maßnahmen moderat; die Handelspräferenzen und Preisstützungen verhinderten durch ihre Fixierung auf Primärgüter eher eine Diversifizierung der Exporte als deren Förderung; von Anfang an kämpfte das Lomé-Abkommen mit Vorwürfen der unkontrollierten Mittelzuweisungen; Nichtregierungsorga-

nisationen rügten wiederholt technische Mängel, starke Bürokratisierung sowie die Fortsetzung der Zusammenarbeit mit autoritären Regimen innerhalb der AKP-Gruppe (Schmidt 2002, 30f). Letztlich setzte die Institutionalisierung der WTO seit 1993 und die fortschreitende Weltmarktintegration unter ihrer Leitung das Handelsregime zunehmend unter Druck, mehr auf die Kompatibilität mit den WTO-Regeln zu achten. Das Cotonou-Abkommen von 2000 kann als Versuch verstanden werden, auf diese Kritikpunkte und Mängel zu reagieren und eine entsprechende politische Alternative zu bieten. Die entwicklungspolitische Ausrichtung des neuen Abkommens mit den AKP-Staaten unterscheidet sich daher auch grundsätzlich von seinen Vorgängern:

- Bereits einige Jahre vor Cotonou begann die EU, politische Aspekte der Zusammenarbeit entsprechend den Grundsätzen der europäischen Integration in den Beziehungen zu den AKP-Staaten zunehmend zu betonen und Kooperationen bei schweren Verstößen gegen Menschenrechte und Demokratie auch aufzukündigen. Ursprünglich waren diese politischen Klauseln aber von den AKP-Staaten im dritten Lomé-Abkommen eingefordert worden, um das Apartheid-Regime in Südafrika zu isolieren (vgl. Raffer 2002, 179). Das Cotonou-Abkommen enthält einen ausführlichen Teil zum „politischen Dialog“, der die wechselseitige Information und Bewertung der rechtsstaatlichen demokratischen Prinzipien sowie der friedens- und sicherheitspolitischen Lage vorsieht (AKP-EG 2000, Artikel 8-13; vgl. auch Artikel 96). Die vertraglich festgelegte Revision des Abkommens (Artikel 95) fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten brachte einen weiteren Ausbau dieses „Dialogs“ und sieht nun die Formulierung „spezifischer Vorgaben oder Ziele in Bezug auf die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip im Rahmen der Parameter international anerkannter Standards und Normen“ vor (AKP-EG-Ministerrat 2005, 81). Die „politische Dimension“ der EU-AKP-Beziehungen wird daher in Zukunft detaillierter ausgebaut werden und an Bedeutung eher noch gewinnen.
- Die Armutsminderung bzw. deren Beseitigung wird zum expliziten Ziel der bilateralen Beziehungen (Artikel 1), die auch durch prozedurale Reformen wie Länder-Strategie-Papiere, regionale Entwicklungsprogramme oder regelmäßige Evaluierungen unterstützt werden soll (vgl. Schmidt 2002, 34). Neben diesen explizit entwicklungspolitischen Motiven finden sich aber auch in dem Abkommen sicherheitspolitische Interessen, die im Zuge der Revision 2005 noch erheblich erweitert wurden. Dazu zählt neben der aktiven Kooperation mit dem Internationalen Gerichtshof vor allem die Bekämpfung des Terrorismus und der Verbreitung der Massenvernichtungswaffen - alles zentrale außenpolitische Anliegen Brüssels (vgl. AKP-EG-Ministerrat 2005, 3; 32; 36f).
- Schließlich bekennen sich die Vertragsparteien wechselseitig zur Implementierung der Wirtschafts- und Handelsabkommen, die „in vollem Einklang mit den WTO-Bestimmungen, einschließlich der besonderen und differenzierten Behandlung, unter Berücksichtigung der beiderseitigen Interessen der Vertragsparteien und ihres jeweiligen Entwicklungsstandes“ durchgeführt wird (Artikel 34/4). Daher sollen neue, WTO-kompatible „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ verhandelt werden (Artikel 37/1), die mit Jahresbeginn 2008 in Kraft treten sollen. Für den Vorbereitungszeitraum, also die Zeit zwischen dem Beginn der Verhandlungen 2002 und dem Inkrafttreten, legt das Cotonou-Abkommen fest, dass der „Ausbau der Kapazitäten im öffentlichen und im privaten Sektor der AKP-Staaten, einschließlich Maßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, für die Stärkung der regionalen Organisationen und für die Unterstützung der Initiativen zur Integration des Regionalhandels, gegebenenfalls verbunden mit einer Hilfe für die Haushaltsanpassung und die Steuerreform, sowie für die Verbesserung und Entwicklung der Infrastruktur und für die Investitionsförderung“ zu unternehmen sind. Da sich unter den 71 AKP-Staaten sehr heterogenen Volkswirtschaften befinden, unter anderem auch 39 LDCs und 16 Staaten, die keine WTO-Mitglieder sind (vgl. Ravenhill 2005, Table 5.1), fügt das Abkommen einige Klauseln an, die das Tempo und Mitspra-

cherecht der AKP-Staaten betreffen. Demnach prüfen die Vertragsparteien „regelmäßig die bei den Vorbereitungen und Verhandlungen erzielten Fortschritte und führen im Jahre 2006 eine förmliche und umfassende Überprüfung der für sämtliche Länder geplanten Regelungen durch, um sich zu vergewissern, dass für die Vorbereitungen und Verhandlungen keine zusätzliche Zeit benötigt wird“ (Artikel 37/4). Den AKP-Staaten wird zudem volle Kontrolle über den Verhandlungsverlauf zugesichert: „Verhandlungen über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen werden unter Berücksichtigung des Prozesses der regionalen Integration der AKP-Staaten mit denjenigen AKP-Staaten geführt, die sich dazu in der Lage sehen, auf der von ihnen für geeignet erachteten Ebene und nach den von der AKP-Gruppe vereinbarten Verfahren“ (Artikel 37/5). Für die LDCs wird noch extra geregelt, dass 2004 eine Zwischenevaluierung gemacht werden soll. Falls die betroffenen Länder zu dem Schluss kommen sollten, keine Wirtschaftspartnerschaftsabkommen abschließen zu können, sollen andere Formen der WTO-kompatiblen Handelsbeziehungen ins Auge gefasst werden (Artikel 37/6).

Damit war ein handelspolitisches Programm vorgegeben, das die EU-AKP-Beziehungen völlig neu regeln sollte. Wegen der Reichweite der Veränderungen wurde jedoch mit gravierenden wirtschaftlichen Konsequenzen gerechnet, die die Autoren des Abkommens durch unterschiedliche Klauseln abzufedern gedachten. Der bisherige Stand der Verhandlungen und mögliche Szenarien für deren Umsetzung legen nahe, dass es sehr auf die Art der Detailgestaltung ankommen wird, ob die Partnerschaftsabkommen mit den Maximen der menschlichen Entwicklung kohärent sein werden oder nicht.

5.2. Die wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen – Kooperation ohne Eigeninteresse?

Die seit September 2002 zwischen der EU und den AKP-Staaten verhandelten wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs) haben nicht nur das Ziel, im Sinne der Armutsbekämpfung den bilateralen Handel weiter zu entwickeln, sondern vor allem die regionale Integration zwischen den AKP-Staaten zu erhöhen und weiterführend ihre Einbindung in den Weltmarkt zu forcieren (vgl. dazu die offizielle Position der EU in Karl 2002, 21f sowie European Communities 2006, 8; zum globalen Kontext der EPAs vgl. Wright 2005). Dazu sollen Freihandelszonen eingerichtet werden, die WTO-verträglich sind und einen armutsreduzierenden Effekt entwickeln. Um diese Zielsetzungen zu realisieren, vereinbarten die beiden Verhandlungsseiten in einer ersten Gesprächsrunde, die allgemeinen Interessen und Bedürfnisse aller AKP-Staaten zu eruieren. Formale Übereinstimmung gab es beim Abschluss im Oktober 2003 – aus welchen politischen Gründen auch immer – über die grundsätzlichen Ziele wie die Weltmarktintegration; Differenzen unter den AKP-Staaten zeigten sich aber in Bezug auf die Gestaltung der begleitenden Maßnahmen wie Kapazitätsentwicklungen oder Zuteilungen von zusätzlichen Finanzmitteln aus dem Entwicklungsfonds, die für eine erfolgreiche Umsetzung der EPAs entscheidend sind (vgl. ACP-EC 2003). In der zweiten im Moment laufenden Verhandlungsrunde ist nicht die Gesamtheit der AKP-Staaten Gesprächspartner der EU, sondern es sind die sechs Regionen, in die die AKP-Staaten für den EPAs-Verhandlungsprozess organisiert sind.⁴ Bis Ende 2007 müssen die Detailverhandlungen mit allen Regionen abgeschlossen sein, weshalb die EU auf mehreren Ebenen wie Minister-, Botschafter und Arbeitsebenen gleichzeitig verhandelt. Begleitend sind so genannte *regional preparatory task forces* (RPTF) eingerichtet worden, die die notwendigen und aus der Sicht der AKP-Staaten ganz zentralen Unterstützungsmaßnahmen identifizieren sollen, welche die Anpassungskosten im Zuge der Umsetzung der EPAs für die Partnerländer gering halten sollen (vgl. Valqui 2005, 8f). Gleichzeitig mit den EPAs-Verhandlungen sind die AKP-Staaten und die EU auch im Gespräch über die Programmie-

⁴ Die sechs Regionen, die sich teilweise mit bereits zuvor existierenden regionalen Wirtschaftsorganisationen überschneiden, sind: SADC (Southern African Development Community), ECOWAS (Economic Community of West African States), ESA (eine Gruppe von Staaten in Ost- und Südafrika), CEMAC (Monetary and Economic Community of Central Africa) und die pazifischen AKP-Staaten.

zung der Entwicklungszusammenarbeit für den Zeitraum 2008-2013, im Rahmen dessen die EU ihre neuen im entwicklungspolitischen Konsens vom Dezember 2005 festgeschriebenen Prioritäten umsetzen will. Dazu sollen ebenfalls 2007 neue Länder- und Regionenstrategie-papiere für alle AKP-Staaten formuliert werden (Concord Cotonou Working Group 2006). Die Weichenstellungen, die im Moment verhandelt werden, werden also die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten auf lange Sicht grundlegend verändern.

Die EU sieht in mehrfacher Hinsicht einen Zusammenhang zwischen den in den EPAs enthaltenen Handelskonzepten, die - wie erwähnt - vor allem aus regionaler und Weltmarktintegration sowie aus einer Forcierung der bilateralen Handelsbeziehungen mit der EU bestehen und entwicklungspolitische Zielsetzungen beinhalten. Die Schaffung größerer regionaler Märkte und tiefgehender regionaler Integration will Investoren anziehen und auf diese Weise wirtschaftliches Wachstum als zentrale Voraussetzung von Entwicklung zur Folge haben (Commission of the EC 2005, Punkt 2.14). In diesem Sinn sollen die EPAs zur Schaffung von wirtschaftlich attraktiven Räumen beitragen, die sich vor allem durch gute wirtschaftspolitische Regierungsführung auszeichnen („economic governance frameworks“) und nach transparenten, stabilen und vorhersehbaren Regeln funktionieren. Die ökonomische Annahme, die den EPAs zugrunde liegt, ist, dass durch die Öffnung des Außenhandels komparative Vorteile zur Geltung kommen, die eine Effizienzsteigerung und damit eine Ankurbelung des Außenhandels als solchen zur Folge haben. Freihandelszonen als eine Form von Handelspräferenz sollen zudem zu einer Umleitung des Handels und daher zu einer Intensivierung der Handelsbeziehungen zwischen den in der Freihandelszone verbundenen Regionen beitragen. Berücksichtigt werden müssen aber auch andere Nebeneffekte wie etwa der Ausfall von Zolleinnahmen, Auswirkungen auf die Preise der Exportgüter durch Neugestaltung des Außenhandels oder die heterogenen wirtschaftlichen Strukturen der Länder des Südens, die nicht per se auf Exportpotenziale ausgerichtet sind (vgl. Borrmann/Busse/Neuhaus 2005, 171). Daher sollen im Fall der EPAs „begleitende Maßnahmen“ der Implementierung wie Übergangsfristen, Kapazitätsaufbau, Maßnahmen zum koordinierten Zollabbau usw. die Agenda der Verhandlungen nicht nur auf Fragen des Marktzugangs beschränken, sondern eine möglichst umfassende Entwicklungsstrategie durch Handelsintensivierung realisieren (Commission of the EC 2005, Punkt 2.13).

Bei einer Umlegung dieser Vorgangsweise auf die einzelnen Regionen bzw. Einzelstaaten der AKP-Gruppe zeigt sich, dass hinsichtlich der Auswirkungen der EPAs von unterschiedlichen Szenarien ausgegangen werden muss. Allgemein kann man aber festhalten, dass die Konsequenzen ohne entsprechende Vorbereitung auf die Umstellungen weitreichend und sehr negativ sein können. Umso dringlicher ist daher die Beschäftigung mit „Was-wäre-wenn“-Modellen und die Analyse möglicher Implikationen bestimmter politischer Szenarien.

Die wesentliche Voraussetzung der EPAs ist das GATT-Abkommen und die darin vorgesehenen Rahmenbedingungen für Freihandelsabkommen. Das GATT-Abkommen versteht unter Freihandelszonen „a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce ... are eliminated on *substantially all the trade* between the constituent territories in products originating in such territories“ (GATT Article XXIV/8; Hervorhebungen C.S.). Die Formulierung „substantially all“ lässt einen gewissen Raum für Interpretation - und auch die EPAs sehen vor, bestimmte von den Verhandlungspartnern zu identifizierende Produkte von den Zolleliminierungen auszunehmen (vgl. Stevens/Kennan 2005a).

Für den Verlauf der EPAs-Verhandlungen sind aus wirtschaftlicher Sicht der südlichen Länder daher zweierlei Dinge von entscheidender Bedeutung. Die Partnerländer in den AKP-Regionen müssen zunächst ihre nationalen ökonomischen Prioritäten formulieren, d. h. definieren, welche Exportprodukte aus nationaler Sicht bedeutsam sind und in welchen Sektoren Liberalisierungen den größtmöglichen volkswirtschaftlichen Nutzen bzw. die geringsten sozi-

alen Konsequenzen haben. Um die genaue Gestaltung der Handelsliberalisierung entsprechend den nationalen wirtschaftlichen Erfordernissen und Möglichkeiten zu beeinflussen, müssen die einzelnen AKP-Staaten die politische Entscheidung treffen, welche Produkte vom Zollabbau ausgenommen werden sollen und welche Konsequenzen aus dieser Entscheidung resultieren. Wie groß der tatsächliche Spielraum für diese Reservierungen gegenüber der grundsätzlichen substanziellen Liberalisierung ist, hängt zunächst vom Verhandlungsverlauf mit der EU ab, langfristig aber auch von der Regelauslegung durch die WTO, die bislang keine klare Interpretation des „substantially all“ entwickelt hat (vgl. dazu Borrmann/Großmann/Koopmann 2005). Nimmt man das bestehende Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südafrika⁵ als Maßstab, kann man davon ausgehen, dass etwa 80% der AKP-Importe, die für rund 90 % des Handelsvolumens zwischen den Regionen verantwortlich sind, liberalisiert werden (Stevens/Kennan 2005b). Die WTO selbst veranschlagt diesen Wert etwa zwischen 80 % und 95 % (WTO 2002). Für den verbleibenden Rest, für den weiterhin Zölle aufrecht bleiben, wird im Allgemeinen angenommen, dass es sich vor allem um Produkte handelt, die gegenwärtig mit hohen tarifären Handelsbarrieren belegt sind, daher effektiv geschützt werden und den Regierungen Einkünfte durch Zölle sichern. Man wird von AKP-Seite her auf eine Fortsetzung dieser Zölle auch aus Gründen der Zolleinnahmen plädieren.

In einem zweiten Schritt müssen die AKP-Staaten entsprechend ihrer regionalen Einteilung regionale Handelspolitiken formulieren, da die EU ja nicht mit Einzelstaaten, sondern nur mit den Regionen Freihandelsabkommen in Form von EPAs abschließen wird. Es ist damit zu rechnen, dass dieser Schritt wesentlich mehr Probleme zu überwinden haben wird, da die AKP-Staaten auch innerhalb ihrer Regionen wirtschaftlich sehr heterogen sind und daher unterschiedliche Produktprioritäten für die Ausnahmen von den Liberalisierungen haben. Es wird mit Sicherheit zu Diskrepanzen kommen, die gravierende Anpassungskosten für die Zeit nach dem Inkrafttreten der EPAs zur Folge haben werden. Erste empirische Analysen der Handelsstrukturen der AKP-Staaten im Hinblick auf die EPAs-Verhandlungen haben ergeben, dass die „natürlichen Überschneidungen“ zwischen den Ländern in den vier Regionen Subsahara-Afrikas sehr gering sind und daher ein Anpassungsdruck durch die Liberalisierungen entstehen wird, der wichtige wirtschaftliche Konsequenzen hat (vgl. Stevens 2005, Table 1). Die Folge ist, dass die Möglichkeit der Fortsetzungen des Schutzes bestimmter Produktionsbereiche, wie sie vom GATT-Abkommen mit Einschränkungen vorgesehen wären, durch den regionalen Zusammenschluss sehr unterschiedlicher Ökonomien nicht realisiert werden kann. Dem handelsfördernden Effekt regionaler Integration, der bereits in den letzten Jahren als Anstieg des Süd-Süd-Handels immer deutlicher wurde und auch in Zukunft an Bedeutung für die Entwicklungsländer zunehmen wird (vgl. UNCTAD 2005, 154f), stehen die weitreichenden Konsequenzen verschärfter Konkurrenz aus der EU gegenüber, die sich durch den Abbau der Zölle einstellt.

Ein weiterer Effekt der EPAs als Freihandelsabkommen sind die durch den Wegfall der Zolleinnahmen möglichen Einkommensausfälle für die Regierung. Zahlreiche AKP-Staaten beziehen einen relativ hohen Anteil ihrer Staatseinnahmen aus Zöllen. Angesichts der Schwierigkeiten effizienter Steuereinhebung als eine strukturelle Schwäche zahlreicher Staaten im Süden sind Zölle ein relativ einfaches Mittel um Einnahmen zu sichern, auf die nur schwer verzichtet werden kann. Das britische *Institute for Development Studies* (IDS) hat die Importe der AKP-Staaten von Gütern aus der EU näher beleuchtet und den generell schwer zu bestimmenden Einkommensausfall berechnet. Obwohl die Angaben einen gewissen Unsicherheitsfaktor haben, da der genaue Ausgang der EPAs-Verhandlungen noch nicht klar ist, zeigt sich doch ein relativ deutliches Bild des Problems: In Bezug auf die Importe von der EU würden bei einer Liberalisierung von 80% der Güter drei Viertel der AKP-Staaten 40% oder mehr von ihren Zolleinkünften verlieren (vgl. Stevens/Kennan 2005, Table 3). Umgelegt auf das

⁵ EU-South Africa Trade, Development und Co-operation Agreement (TDCA)

Bruttoinlandsprodukt (BIP) dieser Staaten zeigt sich ein analoges Bild. Bei einer ähnlichen Annahme, nämlich einer Liberalisierung zwischen 80 und 95%, wie sie die WTO als realistisch angibt (WTO 2002), schwanken die Ausfälle etwa in der westafrikanischen Region (E-COWAS) stark. Staaten wie Kap Verde oder Gambia könnten bis zu 20% ihrer Staatseinnahmen oder an die 4% ihres BIP verlieren. Für den Senegal oder Ghana sind 10% Verlust an Staatseinnahmen oder rund 2% des BIP wahrscheinlich. Andere wie Nigeria, Mali oder die Elfenbeinküste wären weniger betroffen, müssten aber immer noch auf zwischen zwei und vier Prozent der Einnahmen verzichten (Busse/Großmann 2004, Table 6). Der Grund für diese Differenzen liegt in der unterschiedlichen Bedeutung der EU-Importe als Einnahmequelle für diese Staaten, also in der vorhandenen Struktur des Außenhandels, die jeweils spezifische Voraussetzungen für die EPAs schafft. Der tatsächliche Effekt der Liberalisierungen auf die Staatseinnahmen wird daher auch von der zeitlichen Gestaltung der Umsetzung der EPAs abhängen und von den Übergangsfristen, die den Partnerländern der AKP-Gruppe zugestanden werden. Je größer die Abhängigkeit von Zolleinnahmen auf EU-Importe ist, desto längere Übergangsfristen werden notwendig sein, um diesen Ländern eine Umstellung zu ermöglichen.

Ein letzter zu bedenkender Aspekt sind die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Regionalintegration. Dazu gehört zunächst der gegenwärtige Status der unterschiedlichen AKP-Länder gegenüber der EU und die möglichen Auswirkungen der EPAs darauf. Wie bereits erwähnt, gibt es seitens der EU unterschiedliche Niveaus der handelspolitischen Präferenzen, die den Ländern im Süden auch aus entwicklungspolitischen Motivationen gewährt werden. Am meisten Zugeständnisse erhalten die LDCs durch die „Alles-außer-Waffen-Initiative“, die diesen Ökonomien einen quoten- und zollfreien Zugang zum EU-Markt gewährt. Unter den AKP-Staaten befinden sich innerhalb der sechs Regionen sowohl LDCs als auch Nicht-LDCs, häufig in unmittelbarer geographischer Nachbarschaft. Viele AKP-LDCs stehen daher vor der Option, entweder EPAs auszuverhandeln oder aber der alten Initiative treu zu bleiben, die ihnen Exportprivilegien sichert, ohne reziproke Zugeständnisse gegenüber der EU machen zu müssen, wie sie die EPAs verlangen. Diese Tatsache fördert die autonome Regionalintegration im Süden nicht, sondern behindert diese eher (vgl. Arndt/Schilder/Kneifel 2005, 6; Wellmer 2005, 41).

Zweitens gibt es zwischen den sechs Regionen, mit denen die EU EPAs-Verhandlungen führt, Überschneidungen, insbesondere in Afrika. Viele Staaten behalten eine solche Doppelposition bei, um – je nach Verhandlungsergebnis - auf die aus ihrer Sicht attraktivere Seite zu wechseln (Faber 2005, 94). Ein solches Verhalten schwächt die Legitimation der Regionen als Verhandlungspartner der EU.

Drittens schließlich beeinflusst der Charakter regionaler Integration vor allem in Subsahara-Afrika auch die Möglichkeit einzelner Staaten gegen die Verhandlung von EPAs zu votieren. Wie im Cotonou-Abkommen festgehalten, besteht theoretisch die Option, aus den EPAs-Regelungen auszusteigen. Die Durchlässigkeit der Staatsgrenzen in diesen Regionen macht es jedoch schwierig, sich von den forcierten Importen aus der EU in die Nachbarländer abzusichern. Die Folge ist eine de facto-Teilnahme an den EPAs, selbst wenn politisch dagegen entschieden wurde. Der Spielraum nationaler Gestaltung ist also in Bezug auf die EPAs eingeschränkt und die Möglichkeit des grundsätzlichen Ausstieges eher theoretisch.

Die wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen sind zunächst ein Paradigmenwechsel in den Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten. Entgegen der Tradition von einseitig zugestandenen Handelspräferenzen unterschiedlicher Reichweite und Tiefe streben die EPAs die grundsätzliche Gegenseitigkeit im Abbau von Handelshemmnissen an; eine Weichenstellung, die für die anfälligen Volkswirtschaften vieler AKP-Staaten und die ohnehin eingeschränkte politische Gestaltbarkeit ihrer Regierungen durch begrenzte Steuereinnahmen sehr gravierende Folgen haben kann (vgl. Europäisches Parlament 2006, 14). In entwick-

lungspolitischer Hinsicht sind die EPAs daher sehr kritisch einzuschätzen. Die wichtigsten Variablen, die das Ergebnis vor allem im Hinblick auf Armutsbekämpfung beeinflussen werden, sind

- die Bereitschaft der EU, auf wirtschaftliche Eigenheiten und den Bedarf entsprechend langer Übergangsfristen einzugehen und damit die notwendige Flexibilität an den Tag zu legen, die auch bei einem langsamen Abbau der bisherigen Präferenzen für viele AKP-Staaten zum Tragen kommen muss;
- die Größenordnung der Begleitmaßnahmen wie Kapazitätsentwicklung und andere strukturelle Maßnahmen zur Vorbereitung der Öffnung; die Gestaltung der Ausnahme bestimmter Sektoren und Produkte von der Liberalisierung, wobei die Bandbreite mit 5-20 % allgemein relativ eingeschränkt und durch die lokale Heterogenität zwischen den AKP-Staaten eine politische Einigung innerhalb der sechs Regionen erschwert wird
- und die begleitende Innenpolitik der EU in sensiblen Bereichen (etwa der Landwirtschaft), wo Exportsubventionen noch sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der EPAs 2008 wirksam sein werden und somit direkte Effekte auf die lokalen Märkte im Süden haben werden.

6. Das Beispiel Südafrika

Auf Wunsch der EU trat Südafrika Mitte der 1990er-Jahre in direkte Verhandlungen mit der EU ein. Ziel war es, ein Freihandelsabkommen abzuschließen und damit die Handelsbeziehungen wechselseitig zu intensivieren. Der unmittelbare Anlass für ein derartiges Abkommen ergab sich aus der Weigerung der EU, Südafrika in die Gruppe der AKP-Staaten einzugliedern und diesem Land damit jene einseitigen Handelspräferenzen zukommen zu lassen wie sie von allen AKP-Staaten noch bis 2008 in Anspruch genommen werden können. Die Erfahrungen seit dem Inkrafttreten des „Trade, Development and Cooperation Agreement“ (TDCA) im Januar 2000 sind nicht nur in Bezug auf Freihandel als Entwicklungsstrategie von Belang, sondern zeigen zudem die ambivalente Haltung der EU gegenüber regionaler Integration im Süden und mögliche Auswirkungen dieser „Sonderregelung“ für das südliche Afrika sowie auf die EPAs-Verhandlungen und deren Ergebnisse.

Das TDCA kann zunächst als „Modellprojekt eines Paradigmenwechsels der europäischen Handels- und Entwicklungspolitik“ (Meyn 2003, 3) angesehen werden, der sich auch durch die Abkehr von den einseitigen Handelspräferenzen für AKP-Staaten und durch die EPAs manifestiert. Die EU inkludierte im Rahmen des TDCA zum ersten Mal ihren Agrarsektor *a priori* in ein Handelsabkommen und erprobt zudem erstmals ein reziprokes, also auf Wechselseitigkeit aufbauendes Freihandelsabkommen als entwicklungspolitisches Instrument (ebd., 4). Die unmittelbare Motivation, sich zum damaligen Zeitpunkt auf einen derartigen Kurswechsel einzulassen, war jedoch seitens der EU relativ pragmatisch. Die EU erkannte, dass südafrikanische Produkte vor allem aus dem Agrarbereich durchaus konkurrenzfähig mit den eigenen Erzeugnissen aus Südeuropa waren und eine einseitige Handelsliberalisierung nach dem Muster der AKP-Staaten hätte für diese erhebliche Mehrkonkurrenz aus Südafrika bedeutet (Eurostep 2000). Aus diesem Grund drängte die EU auf ein Freihandelsabkommen, das in seinen Details auf die Schutzbedürfnisse der eigenen europäischen Agrarproduzenten eingehen konnte.

Nach heutigem Stand deckt das Freihandelsabkommen rund 90 % des bilateralen Handels zwischen der EU und Südafrika ab, wobei die EU rein nominell den größeren Anteil der Liberalisierung umzusetzen hatte. Den Detailregelungen des TDCA zufolge liberalisiert die EU

bis 2010 rund 95 % ihrer Einfuhren aus Südafrika, wohingegen Südafrika in 12 Jahren, also bis 2012, lediglich 86 % erreichen wird (Rat der EU 1999). Bezieht man jedoch das Protektionsniveau vor dem Abkommen mit ein, dann zeigt sich, dass Südafrika wesentlich größere Anstrengungen und damit auch Konsequenzen der Liberalisierung auf sich nehmen musste. Die EU hat seit 2000 ihr durchschnittliches Zollniveau für südafrikanische Güter von 2,7 auf 1,5 % gesenkt, Südafrika hingegen für europäische Importe von 10 auf 4,3 %. Zusätzlich ist Südafrika in Bezug auf die gesamte Handelsbilanz von den Liberalisierungen stärker betroffen, weil dieses Land rund 30 % des Export- und 40 % des Importvolumens mit der EU abwickelt, umgekehrt die EU aber nur 1,4 % ihres Handels mit Südafrika (Meyn 2003, 8). Die Veränderungen in der Handelsbilanz weisen aber eindeutige Trendveränderungen auf. Die Exporte Südafrikas in die EU sind seit 2000 um 46 % gestiegen und die europäischen Exporte nach Südafrika wuchsen im Jahr 2000 um 20 %, stagnieren aber seither (Schilder/Deckwirth/Fuchs 2005, 28). Das bedeutet, dass Südafrika das TDCA zu einem weiteren Ausbau seines bereits vor dem Abkommen existierenden Handelsbilanzüberschusses mit der EU nutzen konnte.

In Bezug auf die EPAs und ihre entwicklungspolitischen Zielsetzungen hat das Freihandelsabkommen mit Südafrika aber weitere ernst zu nehmende Konsequenzen und deutet durch die bisher gesammelten Erfahrungswerte Schwierigkeiten an, die auch für die Verhandlung und Umsetzung der EPAs von Bedeutung sind:

- Für die Bemühung der **Regionalintegration durch ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen** mit der Region Südliches Afrika ergibt sich aus der Existenz des TDCA das Problem der überlappenden Zugehörigkeiten der Staaten in dieser Region zu unterschiedlichen regionalen Wirtschaftsorganisationen mit unterschiedlichem Integrationsgrad. Südafrika selbst ist Mitglied der Zollunion SACU (South African Customs Union) und teilt daher mit den Ländern Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland freien Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie gemeinsame Außenzölle. Südafrika dominiert als weitaus stärkste Handelsmacht in dieser Region auch die Zollunion SACU und ist der wichtigste Handelspartner für die übrigen SACU-Mitgliedstaaten (vgl. McDonald/Walmsley 2001, Table 1). De facto sind diese Staaten durch die bereits vor dem Freihandelsabkommen mit der EU existierende regionale Integration zur Teilnahme am TDCA gezwungen, auch wenn seitens der EU betont wird, dass im Verhandlungsprozess über das Abkommen mit Südafrika auf die Außenhandelsstruktur der SACU-Mitgliedstaaten insofern Rücksicht genommen wurde, als die Ausnahmen von den Liberalisierungen auch sensible Produkte dieser Volkswirtschaften mit einbeziehen (Rat der EU 1999). Die bislang sichtbaren Auswirkungen des Freihandelsabkommens Südafrikas mit der EU auf die übrigen SACU-Mitglieder sind ambivalent. Die verzeichneten Exportsteigerungen sind weniger auf das TDCA zurückzuführen als auf einen Preisanstieg der von den SACU-Ländern exportierten Primärgüter (Meyn 2003, 25). Unmittelbare Konsequenz des TDCA ist hingegen, dass Lesotho die Handelspräferenzen des quoten- und tariffreien Marktzugangs zur EU („Alles-außer-Waffen-Initiative“ für LDCs) als Privileg gegenüber Südafrika verloren hat, das nun ebenfalls zu ähnlichen Konditionen in die EU exportiert. Südafrika ist gegenüber Lesotho aber durch stärkere Diversifizierung seines Handels wirtschaftlich deutlich besser auf die Öffnung vorbereitet. Der für die EPAs-Verhandlungen relevante regionale Zusammenschluss ist jedoch die SADC (South African Development Community), die über SACU hinausgeht. Die SADC-Mitglieder, die nicht der SACU und damit de facto auch nicht dem südafrikanischen Freihandelsabkommen mit der EU angehören, zögern, ein EPA mit den SACU-Staaten auszuverhandeln, da sie durch die Schwierigkeit der Grenzkontrollen indirekte Konsequenzen des Freihandelsabkommens befürchten (Stevens/Kennan 2004, 1), die die Vereinbarungen eines gemeinsamen EPA für die Region südliches Afrika einschließlich der Ausnahmen von den Liberalisierungen unterminieren könnten. Außerdem befinden sich mit Angola, Tanzania und Mozambique auch LDCs unter den SADC-Mitgliedern, die ohnehin bereits

zoll- und quotenfrei in die EU importieren und dieses Privileg durch ein gemeinsames EPA der südafrikanischen Region, das wechselseitige Handelsliberalisierungen vorsieht, nicht aufgeben wollen. Durch die separate Regelung des Freihandels mit Südafrika zu einem Zeitpunkt als politisch bereits klar war, dass für die AKP-Staaten neue Modalitäten der Handelsbeziehungen geschaffen würden und die Weigerung seitens der EU, Südafrika in die Gruppe der AKP-Staaten aufzunehmen, wurde die autonome Regionalintegration im südlichen Afrika, die nun im Zuge der EPAs-Verhandlungen stets als scheinbar zentrales Anliegen der EU zitiert wird, gerade verhindert. Als Reaktion auf diesen Widerspruch wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern Namibias, Angolas und eben Südafrikas gegründet, die Südafrika nicht nur in die EPAs-Verhandlungen einbinden soll, sondern auch nach Konvergenzstrategien sucht, die helfen sollen, das TDCA und das SADC-EPA zu vereinbaren (vgl. dazu Grant 2006, 6f).

- Die Problematik des **Verlustes der Zolleinnahmen** durch Freihandel stellt sich im Fall des TDCA ambivalent dar. Für Südafrika halten sich diese Verluste insofern in Grenzen als die enormen Exportsteigerungen und das daraus resultierende höhere Steueraufkommen diese Ausfälle mehr als kompensieren konnte. Zudem ist die Wirtschaft Südafrikas vergleichsweise stark diversifiziert, sodass die Einnahmequellen des Staates breiter sind als nur Zolleinnahmen (vgl. Meyn 2003, 27). Die übrigen SACU-Länder Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland erreichen die EU-Importe seit 2005 zollfrei, sodass die gemeinsamen Außenzölle, die einen hohen Anteil ihrer Staatseinnahmen ausmachen, zu einem Großteil nicht mehr greifen. Die Kompensation dieses Einnahmenverlustes ist also für diese Länder wesentlich schwieriger.
- Eine noch weitgehend ungeklärte Frage ist die Rolle der **Agrarexporte der EU** in diese Region. Das TDCA sieht vor, dass Südafrika seinen Markt für rund 81 % der EU-Agrarexporte öffnet, wobei die Ausnahmen vor allem Rindfleisch, Milchprodukte und Stärke betreffen. Ungeachtet dieser Reservierungen seitens Südafrika wurde zu Beginn des Freihandelsabkommens mit einem starken Anstieg der europäischen Agrar- und Lebensmittelexporte in die übrigen SACU-Mitgliedstaaten gerechnet, die dort zu einer Verschärfung der Konkurrenzsituation auf den lokalen Märkten führen (vgl. die Modellberechnungen in McDonald/Walmsley 2001, Figure 4). Über die tatsächlichen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen gibt es aber bislang keine Untersuchungen.
- Für die **EPAs-Verhandlungen** mit den insgesamt sechs Regionen der AKP-Staaten lassen sich daher einige wichtige **Rückschlüsse** formulieren. Südafrika hat vor allem von einer systematischen und strukturierten Vorbereitung auf die Verhandlungen mit der EU und einer klaren nationalen Interessensformulierung profitiert (Bertelsmann-Scott/Draper 2005). Entscheidend für die entwicklungspolitischen Auswirkungen der EPAs wird sein, ob es den AKP-Staaten gelingt, regionale Verhandlungsstrategien zu entwickeln, in denen sich ihre nationalen Interessen widerspiegeln. Die Schwierigkeiten dabei sind jedoch das widersprüchliche Vorgehen der EU durch das getrennte Abkommen mit Südafrika sowie Unterschiede der Volkswirtschaften innerhalb der Regionen, was Südafrika als Nationalstaat nicht zu berücksichtigen hatte. Die Befürchtungen der anderen afrikanischen Staaten in der SADC-Region des südlichen Afrika in Bezug auf die indirekten Effekte des Freihandelsabkommens zeigen weiters, dass Freihandel alleine für die meisten AKP-Staaten keine sinnvolle Verhandlungsgrundlage ist. Entscheidend für ein Gelingen der EPAs wird sein, wie die entwicklungspolitischen Zielsetzungen, die über Zollreduktionen und Marktöffnungen hinausgehen, verhandelt und umgesetzt werden. Diese Dimension macht einen entscheidenden - von vielen AKP-Staaten zentralen - Unterschied zum TDCA aus. Davon abgeleitet betrifft der letzte Aspekt die unterschiedlichen ökonomischen Voraussetzungen, die Südafrika für ein derartiges Abkommen mit der EU mitbrachte. Die relativ fortgeschrittene Diversifizierung der Wirtschaft, vielfältige Einnahmequellen des Staates, von denen Zölle nur eine unter mehreren sind, sowie konkurrenzfähige Produkte, deren Exportpotenzial relativ rasch ausge-

nutzt werden konnte, sind Voraussetzungen, die viele AKP-Staaten nicht mitbringen. Auf diese Tatsache muss in den EPAs mit entsprechender Flexibilität Rücksicht genommen werden, um dem Anspruch der entwicklungspolitischen Ausrichtung auch nur annähernd gerecht zu werden. Das TDCA und die direkten bzw. indirekten politischen und ökonomischen Auswirkungen auf die anderen Staaten dieser Region sind zumindest teilweise ein kontraproduktiver Beitrag dazu.

Literatur

ACP-EC (2003). Joint Report on the all-ACP-EC phase of EPA negotiations, ACP/00/118/03 Rev. 1, ACP-EC/NG/NP/43. Online in Internet: http://www.acpsec.org/en/epa/joint_report.pdf (Stand: 22.6.2006)

Aggarwal, Vinod K./Edward A. Fogarty (2004). Between Regionalism and Globalism: European Union Interregional Trade Strategies, in: Dies. (Hg.): EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalism, Houndmills u.a., 1-40.

AKP-EG (2000). Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten. Online in Internet: http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01_de.pdf#zoom=100 (Stand: 21.6.2006)

AKP-EG-Ministerrat (2005). Beschluss Nr.5/2005 des AKP-EG-Ministerrates vom 25. Juni 2005 über die Übergangsmaßnahmen für den Zeitraum zwischen Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des geänderten AKP-EG-Partnerschaftsabkommens. ACP-CE 2128/05. Online in Internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st02/st02128.de05.pdf> (Stand: 21.6.2006)

Arndt, Lotte/Klaus Schilder/Theo Kneifel (2005). Executive Summary, in: Dies. (Hg.): Making EPAs Work for the Poor. Economic Partnership Agreements (EPAs) and political alternatives, Berlin, 5-8. Online in Internet: <http://www2.weed-online.org/uploads/EPA%20Alternatives%202005.pdf> (Stand: 22.6.2006)

Ashoff, Guido (2002). Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Analysen und Stellungnahmen (1/2002). Online in Internet: [http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/2afbf571e27d95f3c1256e6e0059095e/\\$FILE/AuS-1-02.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/2afbf571e27d95f3c1256e6e0059095e/$FILE/AuS-1-02.pdf) (Stand: 19.6.2006)

Babarinde, Olufemi/Gerrit Faber (2005). From Lomé to Cotonou: ACP-EU Partnership in Transition, in: Dies. (Hg.): The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement, Leiden, Boston, 1-15.

Bertelsmann-Scott, T./P. Draper (2005). The TDCA: Perspectives for EU-South and Southern African Relations, in: Trade Negotiations Insights. From Doha to Cotonou, 4/1 (January-February), 1-3. Online in Internet: http://www.ictsd.org/tni/tni_english/TNI_EN_4.1.pdf (Stand: 29.6.2006)

Borrmann, Axel/Matthias Busse/Silke Neuhaus (2005). EU/ACP Economic Partnership Agreements: Impact, Options and Prerequisites, in: Intereconomics, May/June 2005, 169-176.

Borrmann, Axel/Harald Großmann/Goerg Koopmann (2005). Die WTO-Kompatibilität der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten, Eichborn. Online in Internet: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0782.pdf> (Stand: 26.6.2006)

Busse, Matthias/Harald Großmann (2004). Assessing the Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreement on West African Countries, HWWA Discussion Paper 295, Hamburg. Online in Internet: http://www.hwwa.de/Publikationen/Discussion_Paper/2004/294.pdf (Stand: 26.6.2006)

Chang, Ha-Joon (2005). Towards Practical Alternatives to the Prevailing Trade Policy, in: document 9, Dezember 2005, 11-18.

Commission of the EC (2005). Commission Staff Working Document. The Trade and Development Aspects of EPA Negotiations. SEC(2005) 1459. Online in Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/november/tradoc_125863.pdf (Stand: 22.6.2006)

Commission of the EC (2006). Commission Staff Working Paper. Policy Coherence for Development Work Programme 2006-2007. Online in Internet: http://doku.cac.at/coherence_work_programme_2006_07.doc (Stand: 19.6.2006)

Concord Cotonou Working Group (2006). EU-ACP relations: Will the EU deliver on its promises? Information on the Programming of EC Aid for African, Caribbean and Pacific (ACP) countries. Online in Internet: http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/COTONOU/DOWNLOADS/NGO/OTHER_BACKGROUND_TRADE/CONCORD+EPA+M%C4RZ+2006EN.PDF (Stand: 22.6.2006)

Cuello Camilo, Federico Alberto (2005): What makes a Round a ‚Development Round‘? The Doha Mandate and the WTO Trade Negotiations. Friedrich Ebert Stiftung, Dialogue on Globalization, Occasional Papers Nr. 13. Online in Internet: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/50034.pdf> (Stand: 8.6.2006)

Der Europäische Konsens (2005). Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“ (Amtsblatt der EU 2006/C 46/01). Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_046/c_04620060224de00010019.pdf (Stand: 9.6.2006)

Deckwirth, Christina (2005). Die Konzernagenda in der EU-Handelspolitik. Zur Rolle europäischer Konzerne und ihrer Lobbygruppen in der WTO-Politik der Europäischen Union (WEED), Berlin.

DG Trade/European Commission (2005). EU Trade in the World. Online in Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/may/tradoc_122531.pdf (Stand: 8.6.2006)

DG Trade/European Commission (2006a). Developing Countries. EU bilateral trade and trade with the world. Online in Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/may/tradoc_113480.pdf (Stand: 8.6.2006)

DG Trade/European Commission (2006b). LDCs. EU bilateral trade and trade with the world. Online in Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/may/tradoc_113484.pdf (Stand: 8.6.2006)

DG Trade/European Commission (2006c). EU Trade Policy. DG Trade Work Programme and Main issues for the 133 Committee in 2006

Eberhardt, Pia (2004). Die WTO: Ein ‚Vulkan vor dem Ausbruch‘? WEED-Dossier. Online in Internet: http://www2.weed-online.org/uploads/WEED_Dossier_WTOJuli2004.pdf (Stand: 19.9.2006)

Eberhardt, Pia/Alexis Passadakis (2006). Die Konzernagenda in der WTO. Online in Internet: http://www2.weed-online.org/uploads/BI%E4tter_Post_Hongkong_Artikel_Fin_Version.pdf (Stand: 19.9.2006)

Europäische Kommission (2002). Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Nutzung der Vorteile des Handels (KOM(2002)513 endgültig). Online in Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0513de01.pdf (Stand: 18.9.2006)

Europäisches Parlament (2001). Bericht über Offenheit und Demokratie im Welthandel (2001/2093(INI)) Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie. Endgültig A5-0331/2001.

Europäisches Parlament (2006). Bericht über die Auswirkungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) auf die Entwicklung. 2005/2162(INI). Online in Internet: <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0053+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y> (Stand: 27.6.2006)

European Commission (2004). Annual Report 2004 on the European Community's Development Policy and External Assistance, Brussels.

European Commission (2005). Annual Report 2005 on the European Community's Development Policy and the Implementation of the External Assistance in 2004, Brussels.

European Communities (2006). Economic Partnership Agreement. A new approach in the relations between European Union and Eastern and Southern Africa countries, Luxembourg. Online in Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/february/tradoc_127347.pdf (Stand: 22.6.2007)

Eurostep (2000). The EU-South Africa Trade, Development and Cooperation Agreement: Analysis and Negotiating Process, the Agreement and the Economic Impact, in: Eurostep Briefing Papers, March.

Faber, Gerrit (2005). Economic Partnership Agreements and Regional Integration among ACP Countries, in: Babarinde, Olufemi/Gerrit Faber (Hg.): The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement, Leiden, Boston, 85-109.

Grant, Catherine (2006). Southern Africa and the European Union: the TDCA and SADC EPA (tralac Trade Brief 1/2006). Online in Internet: http://epa.tralac.org/pdf/20060518_TDCA_SADC_EPA_Grant.pdf (Stand: 29.6.2006)

Griller, Stefan (2002). Die gemeinsame Handelspolitik nach Nizza – Ansätze eines neuen Außenwirtschaftsrechts?, in: Stefan Griller/Waldemar Hummer (Hg.): Die EU nach Nizza. Ergebnisse und Perspektiven, Wien/New York, 131-189.

Hachfeld, David (2005). Neues von GATS. Online in Internet: <http://www.attac.de/gats/neues-vom-gats.pdf> (Stand: 19.9.2006)

Hoebink, Paul (2004). Evaluating Maastricht's Triple C: an introduction to the paragraphs of the Treaty on the European Union and suggestions for its evaluation, in: Paul Hoebink (Hg.): The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation, Brussels, 1-23.

Hix, Simon (1999). The Political System of the European Union, Houndmills u.a.

Karl, Kenneth (2002). Economic Partnership Agreements – hopes, fears and challenges, in: The Courier ACP-EU, November-December 2002 (Nr.195), 21-24.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002). Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Handel und Entwicklung. Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Nutzung der Vorteile des Handels. KOM(2002)513 endgültig Online in Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0513de01.pdf (Stand 8.6.2006)

Kommission der EG (2005). Mitteilungen der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele. KOM(2005) 134 endgültig {SEK(2005) 455}. Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/docs/communication_134_de.pdf (Stand: 19.6.2006)

Krajewski, Markus (2003). The Common Commercial Policy according to the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe (WEED). Online in Internet: <http://www2.weed-online.org/uploads/EU-Const-TradePolicy-BackgrNote-M-Krajewski-10.03.pdf> (Stand. 14.6.2006)

Küblböck, Karin/Alexandra Strickner (2005). Die EU-Handelspolitik und ihre Auswirkungen auf Entwicklungsländer, in: ÖFSE (Hg.) Österreichische Entwicklungspolitik, Analysen, Informationen. EU-Entwicklungspolitik - Quo vadis? Wien, S. 51-58.

Küblböck, Karin/Clemens Six (2006). Die WTO in Hongkong. Zwischenergebnisse einer ,Entwicklungsrunde. Online in Internet: http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WTO_Hongkong_WP_Feb2006.pdf (Stand: 19.9.2006)

Lawo, Thomas/Fritz Scheidhauer (2005). Die Bedeutung der Kohärenz in der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit. Online in Internet: <http://www.edc2010.net/pubs/pdf/Kohaerenz.pdf> (Stand: 19.6.2006)

Malhotra, Kamal (2003). Making Global Trade Work for People, London.

Mandelson, Peter (2006). Die Handelspolitik der EU nach Hongkong. Rede von Peter Mandelson, Haus der Deutschen Wirtschaft, Berlin, 23. Januar 2006. Online in Internet: http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2006/january/tradoc_127068.pdf (Stand: 8.6.2006)

Mandelson, Peter (2006a). We need to look ahead and to rebuild. Transkript einer Rede gehalten am 25. Juli 2006. Online in Internet: http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm110_en.htm (Stand: 18.9.2006)

Mandelson, Peter (2006b). Rio offers chance for Doha discussion and review. Transkript einer Rede gehalten am 5. September 2006. Online in Internet: http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm111_en.htm (Stand: 18.9.2006)

McDonald, Scott/Terrie Walmsley (2001). Bilateral Trade Agreements and Customs Unions: The Impact of the EU South Africa Free Trade Agreement on Botswana. Online in Internet: http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=1392 (Stand: 29.6.2006)

Meunier, Sophie (2005). Trading Voices. The European Union in International Commercial Negotiations, Princeton/Oxford.

Meyn, Mareika (2003). Das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU und seine Implikationen für die Länder der Southern African Customs Union (SACU), Bremen. Online in Internet: <http://www.iwim.uni-bremen.de/publikationen/pdf/b082.pdf> (Stand: 29.6.2006)

Michalowitz, Irina (2004). EU Lobbying. Profis mit begrenzter Wirkung – Warum der Einfluss der Interessensvertreter in Brüssel überschätzt wird (Deutsches Institut für Public Affairs Papers, Nummer 1), Berlin. Online in Internet: http://www.dipa-berlin.org/w/files/dipapers/dipa_paper_michalowitz_eu_lobby.pdf (Stand: 14.6.2006)

Nugent, Neill (1999). The Government and Politics of the European Union. 4th Edition, Durham.

Oxfam Deutschland (2006). WTO-Verhandlungen vorläufig ausgesetzt. Anmerkungen von Oxfam Deutschland. Online in Internet: http://www.oxfam.de/a_631_aktuell.asp?id=96 (Stand: 19.9.2006)

Polaski, Sandra (2006). Winners and Losers. Impact of the Doha Round on developing countries, Washington. Online in Internet: <http://www.carnegieendowment.org/files/Winners.Losers.final2.pdf> (Stand: 12.6.2006)

Raffer, Kunibert (2002). Cotonou: Slowly Undoing Lomé's Concept of Partnership, in: Journal für Entwicklungspolitik, 2/2002, 171-184.

Rat der EU (1999). Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Südafrika andererseits. Zusammenfassung. Online in Internet: <http://www.europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r12201.htm> (Stand: 29.6.2006)

Rat der EU (2006). Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung: Arbeitsprogramm 2006-2007 – Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten. 8387/06. Online in Internet: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/06/st08/st08387.de06.pdf> (Stand: 19.6.2006)

Ravenhill, John (2004). Back to the Nest? Europe's Relations with the African, Caribbean and Pacific Group of Countries, in: Aggarwal, Vinod K./Edward A. Fogarty (Hg.): EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalism, Houndmills u.a., 118-147.

Sachs, Jeffrey (2005). The End of Poverty. How we can make it happen in our lifetime, London.

Schilder, Klaus/Christina Deckwirth/Peter Fuchs (2005). Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus, Berlin.

Sen, Amartya (2003). Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. 2. Aufl., München.

Sen, Amartya (2005). What is it like to be a human being? Unveröffentlichtes Manuskript eines Vortrages, gehalten am Third Forum on Human Development. Cultural Identity, Democracy and Global Equity, Paris, 17.1.2005.

Smaller, Karin/Anne-Laure Constantin (2006). Putting Trade into Perspective: how to deal with the disappointment. Online in Internet: <http://lists.iatp.org/listarchive/archive.cfm?id=120514> (Stand: 19.9.2006)

Stephens, Christopher (2005a). Creating a Development Friendly EU Trade Policy, in: Arndt, Lotte/Klaus Schilder/ Theo Kneifel (Hg.): Making EPAs Work for the Poor. Economic Partnership Agreements (EPAs) and political alternatives, Berlin, 48-53. Online in Internet: <http://www2.weed-online.org/uploads/EPA%20Alternatives%202005.pdf> (Stand: 22.6.2006)

Stephens, Christopher (2005b). Can EU policy be coherent? Online in Internet: <http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/CSEUCoherence.pdf> (Stand: 19.6.2006)

Stevens, Christopher (2005). Economic Partnership Agreements and African Integration: a help or a hindrance? Online in Internet: <http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/CSEPA&SSA-Web.pdf> (Stand: 23.6.2006)

Stevens, Christopher/Jane Kennan (2004). The TDCA, EPAs and Southern African Regionalism. Online in Internet: <http://www.ids.ac.uk/IDS/global/pdfs/CSSAIIANov2004.pdf> (Stand: 29.6.2006)

Stevens, Christopher/Jane Kennan (2005a). Preparing for Economic Partnership Agreements. Online in Internet: http://www.sarpn.org.za/documents/d0001254/EPA_reciprocity_BP1.pdf (Stand: 23.6.2006)

Stevens, Christopher/Jane Kennan (2005b). EU-ACP Economic Partnership Agreements: The Effects of Reciprocity. Online in Internet: http://www.sarpn.org.za/documents/d0001254/EPA_reciprocity_BP2.pdf (Stand: 23.6.2006)

Stiglitz, Joseph E./ Andrew Charlton (2005). Fair Trade for all. How trade can promote development., Oxford.

UNCTAD 2004. The Least Developed Countries Report 2004. Linking International Trade with Poverty Reduction, New York, Geneva.

UNCTAD 2005. Trade and Development Report 2005. New features of global interdependence, New York, Geneva.

Valqui, Alexis (2005). Die EU-AKP-Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen – Hintergrund, Stand und Perspektive, in: Schneidenbach, Tina/Sebastian Seiffert/Klaus Schilder (Hg.): Sprungbrett oder Stolperstein zur Armutsbekämpfung? EU-AKP-Freihandelsabkommen in der Diskussion, Berlin, 7-10. Online in Internet: http://www2.weed-online.org/eu/texte/EU_AKP_Dokumentation.pdf (Stand: 22.6.2006)

Vedder, Christoph (2002). Die Wirtschaftskooperation der Gemeinschaft mit Drittländern – neue Möglichkeiten?, in: Stefan Griller/Waldemar Hummer (Hg.): Die EU nach Nizza. Ergebnisse und Perspektiven, Wien/New York, 191-215.

Wellmer, Gottfried (2005). „Tragen wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (EPAs) zur Beseitigung der Armut bei?“ Die Handelspolitik der Europäischen Union mit den AKP-Staaten am Beispiel der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC), Bielefeld.

Wright, Stephen (2005). Negotiating Economic Partnership Agreements: Contexts and Strategies, in: Babarinde, Olufemi/Gerrit Faber (Hg.): The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement, Leiden, Boston, 65-84.

WTO (1994). Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (Stand am 8. März 2005). Online in Internet: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i6/0.632.20.de.pdf> (Stand: 9.6.2006)

WTO (2001). Ministerial Declaration, adopted on 14 November 2001. WT/MIN(01)/DEC/1. Online in Internet: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.pdf (Stand: 8.6.2006)

WTO (2002). Committee on Regional Trade, Coverage, Liberalization process and Transitional Provisions in Regional Trade Agreements, WT/REG/W/46, 5.4.2002. Online in Internet: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/REG/W46.doc> (Stand: 26.6.2006)

WWF (2003). A League of Gentlemen. Who really runs EU Trade Decision-Making? Online in Internet: <http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/leagueofgentlemen.pdf> (Stand: 14.6.2006)