

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXVIII 2–2012

Tiefe Integration in den Nord-Süd-Beziehungen

Schwerpunktredaktion: Simone Claar,
Andreas Noelke

mandelbaum *edition südwind*

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den
österreichischen Universitäten

Redaktion: Markus Auinger, Gerald Faschingeder, Karin Fischer
(verantwortlich), Margit Franz, Daniel Görgl, Inge Grau, Karen Imhof,
Johannes Jäger, Johannes Knierzinger, Bettina Köhler, René Kuppe,
Bernhard Leubolt, Jasmin Malekpour, Andreas Novy, Christof Parnreiter,
Clemens Pfeffer, Stefan Pimmer, Petra Purkharthofer, Kunibert Raffer,
Anselm Skuhra, Koen Smet

Board of Editors: Henry Bernstein (London), Dieter Boris (Marburg),
John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig), Jacques Forster
(Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch (Wien), Franz
Kolland (Wien), Helmut Konrad (Graz), Uma Kothari (Manchester),
Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter
Rothermund (Heidelberg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten
(Boston), Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Produktionsleitung: Bettina Köhler
Umschlaggestaltung: Bettina Köhler
Titelfoto: Christian Berndt

Inhaltsverzeichnis

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

Einleitung: Tiefe Integration als widersprüchlicher Prozess in den Nord-Süd-Beziehungen¹

„Tiefe Integration“ (*deep integration*) in den Nord-Süd-Beziehungen ist ein neuer Forschungsgegenstand, in dessen Mittelpunkt die Einbeziehung von „*behind the border*“-Regulierungsthemen in bi- und multilaterale Handelsabkommen sowie in verschiedene Formen transnationaler privater Selbstregulierung steht. Multinationale Unternehmen erwarten von dieser Form der Handelspolitik einen einfacheren Marktzugang im globalen Süden, und kleinere Unternehmen des globalen Südens die Erleichterung der Integration in globale Wertschöpfungsketten. Maßnahmen der Tiefen Integration haben eine öffentlich-staatliche und eine private Dimension. Dabei kommt es zur Artikulation widersprüchlicher Interessen von verschiedenen staatlichen und privaten Akteuren auf nationaler wie auf transnationaler Ebene.

Nachdem tarifäre und herkömmliche nicht tarifäre Handelshemmnisse bereits seit einigen Jahrzehnten weltweit in vielen Verhandlungsrunden bearbeitet wurden, richtet sich die Aufmerksamkeit der IntegrationsarchitektInnen nun zunehmend auf Handelsfriktionen, die – anders als die klassischen Handelshemmnisse – nicht länger an den Grenzen stattfinden, sondern als „*behind-the-border*“-Barrieren bezeichnet werden. Darunter fallen Bereiche wie neue Formen der Zollabfertigung, Produktstandards, Zertifizierungssysteme, Labeling-Vorgaben, geistige Eigentumsrechte, Regulierung von Direktinvestitionen, Wettbewerbspolitik oder Mängel in der Transportinfrastruktur. Bei Forderungen nach „*behind-the-border*“-Liberalisierung rücken zunehmend auch ökonomieferne Bereiche in den Fokus, etwa die komplexe Verzahnung mit der Sicherheits- oder Migrationspolitik, die vor allem in Nord-Süd-Integrationsprojekten zu machtungleichen *b/ordering*-Prozessen (vgl. Berndt/Böckler in diesem Heft) geführt hat.

Das Schwerpunktheft beleuchtet die Ambivalenzen bei Tiefen Integrationsprozessen. Ziel ist es, ein komplexes Modell von Tiefer Integration zu erarbeiten, das die widersprüchlichen Integrationsprozesse bzw. die dadurch initiierten möglichen Folgen in den Blick nimmt. Tiefe Integration impliziert die kalkulatorische, regulatorische, normativ-institutionelle, diskursive und performative Integration von Sektoren, Branchen und Wertschöpfungsketten mit dem Ziel, die Zugriffs- und Steuerungsmöglichkeiten wirtschaftlicher Akteure und die Effizienz von Märkten zu erhöhen. Dies ist nicht unbedingt zum Wohle aller MarktteilnehmerInnen, wie etwa die Zunahme wertschöpfungsspezifischer Standards in verschiedenen Branchen zeigt. Eine Bewertung dieser Entwicklung findet sich in den einzelnen Artikeln wieder, die sich im Wesentlichen mit den folgenden zwei Fragekomplexen befassen.

1. Wie umfassend ist Tiefe Integration?

Die „klassische“ Integrationsforschung, etwa in Form des Neofunktionalismus, postuliert, dass eine Regulierung, so sie denn erreicht ist, tendenziell weiter fortschreitet: Sie wird sowohl tiefer (Regelungen werden umfassender) als auch breiter (weitere Bereiche werden in die Regulierung einbezogen). Diese Annahme gilt es kritisch zu hinterfragen, da zeitgleich zur Herausbildung von Strukturen der Tiefen Integration feststellbar ist, dass andere Bereiche nicht reguliert werden. Das Ausmaß der Tiefen Integration variiert also stark. Während in einigen Regionen der Welt Tiefe Integration stattfindet, sind andere nicht berührt (Zugang über Makroprozesse). Auch innerhalb einzelner Staaten gibt es Bereiche, die integriert sind, während in anderen keine (Tiefe) Integration feststellbar ist (Zugang über Mikroprozesse). Diese Widersprüchlichkeit in den Prozessen der Tiefen Integration gilt es genauer in den Blick zu nehmen, um das Ausmaß abschätzen zu können.

2. Was sind die Ursachen der (Nicht-)Existenz von Tiefer Integration?

Generell wird davon ausgegangen, dass multinationale Unternehmen, vor allem aus den USA und der EU, zentrale Triebkräfte der Tiefen Inte-

gration sind, während kleinere Unternehmen und soziale Bewegungen im globalen Süden den Prozess der Tiefen Integration eher bremsen. Je nachdem, auf welche Formen von Staatlichkeit und auf welche Interessenartikulationen innerhalb eines Staatsapparates die Unternehmensinteressen treffen, kann es zur Herausbildung von Tiefer Integration kommen bzw. kann diese ausbleiben. Es gilt also, die unterschiedlichen Trieb-, aber auch Bremskräfte von Tiefer Integration zu bestimmen. Anhand dieser beiden Fragekomplexe befassen sich die Artikel in diesem Heft mit verschiedenen Facetten der Tiefen Integration.

Simone Claar und Andreas Nölke geben einen Überblick zu konzeptuellen Grundlagen der Tiefen Integration. Die AutorInnen greifen auf verschiedene theoretische Dimensionen zurück, um die bisher etwas eindimensionale Behandlung der Tiefen Integration in der ökonomischen Handelsforschung zu erweitern. In diesem Zusammenhang eignen sich insbesondere Konzepte der Vergleichenden Kapitalismusforschung sowie der Weltsystemanalyse zur Untersuchung von möglichen Konsequenzen Tiefer Integration innerhalb der Nord-Süd-Beziehungen. Diese Forschungsprogramme werden durch geographische und soziologische Perspektiven in der Mikroebene ergänzt.

Maria Behrens und Holger Janusch befassen sich mit dem Aufstieg des transnationalen Wettbewerbsstaates und den entsprechenden Veränderungen von Governance-Räumen aus einer staats- und raumtheoretischen Perspektive. Der Beitrag zeigt Entwicklungen von staatlichen und internationalen Strukturen sowie von politischen Prozessen im Zusammenhang mit Freihandelsabkommen auf. Die Krise der Welthandelsorganisation – als multilateralem Raum – führt zur Schaffung von neuen Governance-Räumen, insbesondere dem Aushandeln von bilateralen Abkommen wie zum Beispiel Investitionsabkommen oder Freihandelsabkommen. Zentral hierbei ist, dass die beiden wichtigsten politischen Triebkräfte der Tiefen Integration – die USA und die EU – ihre Gesetze, Normen und Regeln auf die Staaten im globalen Süden übertragen wollen.

Christian Berndt und Marc Böckler befassen sich in ihrem Artikel mit dem Doppelspiel der Entgrenzung und der Grenzziehung, das für die Schaffung von globalen Märkten notwendig ist. Zentral in ihrer Argumentation ist das Wortspiel *b/ordering*. Der Prozess des Nord-Süd-*b/orderings* wird am Beispiel einer agrarischen Warenkette, nämlich der zur Tomate,

zwischen Mexico und den USA dargestellt. Der Prozess der Tiefen Integration erfasst dabei nicht nur politisch-administrative Grenzen, sondern hebt auch neue soziale Praktiken hervor.

Im letzten Beitrag geben Andreas Nölke und Simone Claar einen Einblick in die empirische Relevanz der Themen der Tiefen Integration bei Handelsabkommen und erklären deren uneinheitliche Verbreitung unter Rückgriff auf drei Ansätze (politische Ökonomie der Auswirkungen, globale Machtverschiebungen und Anforderungen regulatorischer Institutionen). Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der Europäischen Union am Beispiel der Position der Republik Südafrika und die Auseinandersetzungen über das Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement (DR-CAFTA) der USA mit Costa Rica werden anhand der umstrittenen Politikfelder analysiert und Gründe für die Zustimmung bzw. Ablehnung aus jeweils innenpolitischer Perspektive dargestellt.

In der Zusammenschau liefern die Beiträge eine Reihe komplementärer Perspektiven auf das Phänomen der Tiefen Integration. Während einerseits die komplexen Aushandlungsprozesse und tiefgreifenden Veränderungen bei sozialen Praktiken hervorgehoben werden, machen die Artikel dieses Hefts des *Journals für Entwicklungspolitik* andererseits aber auch deutlich, dass Tiefe Integration nicht unbedingt linear verläuft und mitunter unvorhersehbare Auswirkungen zeigt. Neben den ökonomischen Prämissen stehen hinter den Projekten der Tiefen Integration auch die politischen Interessen verschiedener Akteure aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Angesichts der Vielfalt der Formen von Tiefer Integration – nicht nur bei bilateralen Handelsabkommen, sondern auch in Produktionsketten, privaten Regulierungen oder globalen Institutionen – können wir derzeit noch nicht präzise vorhersagen, welchen Weg der widersprüchliche Prozess der Tiefen Integration in den nächsten Jahrzehnten nehmen wird. Sicher ist jedoch, dass hier den Entwicklungsstudien ein interessanter neuer Untersuchungsgegenstand erwachsen ist.

SIMONE CLaar, ANDREAS NÖLKE

1 Die Beiträge Claar/Nölke und Nölke/Claar in diesem Heft wurden von der DFG unter GZ NO 855/3-1 gefördert.

SIMONE CLAAR, ANDREAS NÖLKE

Tiefe Integration: Konzeptuelle Grundlagen¹

Globale Handelspolitik bedeutete über viele Dekaden, Barrieren für den Freihandel an den Grenzen zu verringern bzw. abzuschaffen, um den Handel mit Waren zu erleichtern. Im Vordergrund der traditionellen Handelspolitik im Güterhandel steht der Abbau von Zöllen und nicht tarifären Handelshemmnissen, wie zum Beispiel Quoten. In den letzten 15 bis 20 Jahren ist immer häufiger zu beobachten, dass sich der Fokus in diesem Politikfeld hin zur Harmonisierung nationaler Regulierungen verschiebt, die Beschränkungen für den Handel darstellen können, insbesondere für den steigenden Austausch von Dienstleistungen und für Investitionen. Die Handelserleichterung durch regulatorische Harmonisierung und die funktionale Integration von verschiedenen Wirtschaftsräumen auf Mikro- und Makroebene bezeichnet man als „Tiefe Integration“.

Der Ökonom Lawrence (1996: 8) definierte Tiefe Integration erstmals als „integration that moves beyond the removal of border barriers“. 1996 befasste sich auch die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) mit den Politikfeldern der Tiefen Integration. Ziel war es, im Rahmen der WTO eine Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, von Investitionsregulierungen und den Rechten zum geistigen Eigentum sowie der Wettbewerbspolitik durchzuführen. Die Umsetzung scheiterte vor allem am Einspruch der Staaten aus dem globalen Süden, beispielsweise Indien, Indonesien und Tansania, die Nachteile für ihre nationale Entwicklung fürchteten. Auch spätere Versuche, diese Themen im Kontext der WTO zu verhandeln, blieben erfolglos (Khor 2004; EED/WEED 2005: 32). Dementsprechend bilden sich Initiativen zu Themen der Tiefen Integration vor allem auf bilateraler und regionaler Ebene. Insbesondere die USA und die EU nehmen heute solche Themen in ihre Verhand-

lungen bei regionalen Handelsabkommen mit Drittstaaten auf, um sie auf diesem Wege durchzusetzen (Horn et al. 2009: 430).

Projekte der Tiefen Integration sind nicht auf die Nord-Süd-Beziehungen beschränkt. Tiefe Integration steht spätestens seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1985 auf der Agenda der Europäischen Union. Zudem gibt es solche Initiativen auch in Nordamerika, wo sie allerdings recht umstritten sind (Ayres 2004; Council of Canadians 2006). Vergleichsweise wenig kontrovers – aber bisher auch nicht sehr ertragreich – sind die verschiedenen Projekte einer Tiefen Integration in den transatlantischen Beziehungen zwischen der EU und den USA (Hamilton/Quinlan 2005). Zu den größten Erfolgen gehört hier beispielsweise die Anerkennung von Rechnungslegungsstandards des International Accounting Standards Board durch die EU und die USA (Nölke 2011a).

Typische Regulierungsbereiche der Tiefen Integration sind Produkt- und Verfahrensstandards (inklusive Umwelt- und Arbeitsstandards), Investitionsregeln, der Handel mit Dienstleistungen, intellektuelle Eigentumsrechte, Wettbewerbspolitik (Firmen und staatliche Subventionen), das öffentliche Beschaffungswesen, Antidumping sowie in einzelnen Fällen auch die institutionelle Absicherung der Harmonisierung (zum Beispiel durch Streitschlichtung), Personenfreizügigkeit, Steuern, die Verbesserung der Infrastruktur und die monetäre Politik (vgl. Lawrence 1996: 8; Ghoneim 2008; Lloyd 2008: 17f). Tiefe Integration hat damit nicht nur Auswirkungen auf die Funktionsweise der Wirtschaft, sondern betrifft auch andere Bereiche der politischen Entscheidungsfindung und des täglichen Lebens. Dabei kann es, wie bei den Harmonisierungsplänen zwischen den USA und Kanada zeitweise vorgesehen, auch um sensible Bereiche wie Gesundheit, Sicherheit oder Energie gehen (Council of Canadians 2006). Insofern unterscheidet sich Tiefe Integration von klassischer Handelsliberalisierung, denn nun sind neue Politikfelder und Institutionen, die bisher nur auf nationaler Ebene reguliert wurden, von Handelsabkommen betroffen. Außerdem geht es nicht mehr nur um den Güterhandel, sondern auch um die freie Bewegung von Kapital und Arbeit (Young/Peterson 2006: 797-799). Tiefe Integration in den Nord-Süd-Beziehungen unterscheidet sich auch von der – viel weiter fortgeschrittenen – Integration innerhalb des europäischen Binnenmarkts, da die Unterschiede der Policies und Institu-

tionen der beteiligten Staaten in den Nord-Süd-Beziehungen wesentlich stärker ausgeprägt und zum Teil durch gravierende Machtasymmetrien gekennzeichnet sind.

Tiefe Integration ist nicht nur empirisch eine neuere Entwicklung – abgesehen natürlich von der Binnenmarktharmonisierung in der Europäischen Union –, sondern auch theoretisch bisher kaum systematisch reflektiert worden. Obwohl es eine gewisse Schwerpunktbildung im Bereich der ökonomischen Integrationsdiskussion gibt (Gasiorek/Holmes 2010; Ghoneim et al. 2011), ist die entsprechende Diskussion disziplinär bisher stark fragmentiert. Das Ziel dieses Artikels ist daher, die verschiedenen Diskurse und ihre Argumente zusammenzuführen, um das Phänomen der Tiefen Integration konzeptionell schärfer zu fassen sowie der Frage nachzugehen, inwieweit Tiefe Integration institutionell kompatibel mit den institutionellen Arrangements im globalen Süden ist.

Um die entsprechenden Diskurse zu strukturieren, differenzieren wir nachfolgend zunächst zwischen Makro- und Mikroebene. In der Makroperspektive werden in der Ökonomie bisher vor allem die Fragen der Begründung und der vermuteten wirtschaftlichen Auswirkungen der Tiefen Integration behandelt, während innerhalb der politikwissenschaftlichen Diskussion Tiefe Integration vor allem als politisches Projekt betrachtet wird. In der Mikroperspektive befasst sich hingegen die Wirtschaftsgeographie vor allem mit den Veränderungen von Räumen und globalen Wertschöpfungsketten durch Tiefe Integration. Die wechselseitige Bedingung von Märkten und Institutionen und die Rolle von Unternehmen in Bezug auf die wirtschaftliche Regelsetzung sind schließlich Bestandteil der wirtschaftssoziologischen Forschung zu Tiefer Integration. In beiden Perspektiven auf Tiefe Integration werden aus unserer – diese Perspektiven ergänzenden – Sicht mögliche Inkompatibilitäten für die wirtschaftlichen Institutionen in den beteiligten Ländern des Südens mangelhaft reflektiert, zumal hier die Gefahr besteht, dass ökonomische und politische Abhängigkeiten von einzelnen Interessengruppen dazu genutzt werden, den Kapitalismen des Südens Institutionen überzustülpen, die deren institutionellen Komplementaritäten nicht gerecht werden. Insofern überrascht es nicht, dass Fragen der Tiefen Integration seit einigen Jahren in den Institutionen der Nord-Süd-Beziehungen sehr kontrovers diskutiert werden, wie wir abschließend dokumentieren.

I. Makroebene: Ökonomische und politikwissenschaftliche Perspektiven

Innerhalb der verschiedenen Disziplinen der Ökonomie, vor allem bei internationalen Handelstheorien sowie in der internationalen Ökonomie, wird Tiefe Integration überwiegend im Kontext von ökonomischer Integration diskutiert. Heutige Arbeiten beziehen sich unter anderem auf die theoretische Konzeption von Balassa, der auf verschiedene Formen von ökonomischer Integration hinweist (Balassa 1961: 5; Evans et al. 2004: 14). Zu den verschiedenen Formen gehören Handelspräferenzen, eine Freihandelszone, eine Zollunion, ein gemeinsamer Markt, eine Wirtschafts- und Währungsunion und eine komplette ökonomische Integration (Balassa 1961: 5). Die Europäische Union gilt hier als Vorreiter und hat inzwischen das Stadium einer weitgehend kompletten ökonomischen Integration erreicht (Lloyd 2008: 31; Young/Peterson 2006: 799). Ein wesentlicher Bestandteil der EU-internen Abkommen war die Harmonisierung von verschiedenen, national unterschiedlichen Regelsystemen, insbesondere im Bereich des Güterhandels und des Arbeitsmarkts, später auch von Dienstleistungen und Kapitalmärkten.

Am Anfang steht die flache Integration, die sich vor allem mit Handelsbarrieren wie Zöllen und Einfuhrquoten an nationalen Grenzen beschäftigt. Danach folgt aus der Sicht der Ökonomie idealtypisch die sogenannte Harmonisierung, das heißt die Angleichung ökonomischer und politischer Regeln zwischen den staatlichen Vertragspartnern (Lloyd 2005: 5; Lawrence 1996). Zentrale Triebkräfte dieses Prozesses sind grenzüberschreitend tätige Unternehmen (Gereffi 2005: 163): alle Barrieren, die die Herstellung oder den Verkauf eines Produkts (oder einer Dienstleistung) in einem anderen Land behindern, sollen aus dieser Perspektive abgeschafft werden. Damit soll insbesondere die Tätigkeit multinationaler Unternehmen und die Integration in globale Wertschöpfungsketten erleichtert werden. Die ökonomischen Integrationsperspektiven werden durch klassische Handelstheorien wie jene von Smith, Ricardo oder Heckscher-Ohlin (Ghoneim et al. 2011: 27) gestützt. Diese stehen in der liberalen Tradition einer Vorstellung, dass freier Handel Gewinne für alle beteiligten Gruppen erbringt und somit den generellen Wohlstand fördert.

Nur wenige Entwicklungsökonominnen weichen in Bezug auf Tiefe Integration von dieser Tradition ab. Ein Beispiel wäre hier Chang (2005: 20f),

der darauf hinweist, dass der nationale Handlungsspielraum für die Staaten des Südens bei der Handels- und Industriepolitik in historischer Perspektive immer geringer wird. Hier seien Institutionen wie die Welthandelsorganisation und das Forcieren von bilateralen und regionalen Abkommen zentrale Triebkräfte. Allerdings würde die immer weitere Einschränkung des Handlungsspielraums auch von den Unterstützern der Abkommen in den Staaten aus dem globalen Süden in Kauf genommen (Chang 2005: 4-6). Die globale Harmonisierung dieser Regulierungen sei aber vor allem im Interesse von multinationalen Unternehmen des Nordens.

Etwas spezifischer unterscheiden Gasiorek und Holmes (2010: 139-142) zwischen Deep Institutional Integration (DII) und Deep Market Integration (DMI). DII ist überwiegend staatlich geprägt und bedeutet, dass nationale Wirtschaftspolitik angepasst wird, um Handelsbarrieren teilweise oder ganz abzuschaffen. Hierbei kann weiterhin zwischen Problemen mit der Infrastruktur und institutionellen bzw. regulatorischen Barrieren unterschieden werden. Im Gegensatz zu der institutionellen Form von Tiefer Integration charakterisiert DMI hingegen vor allem die Effekte für Firmen. Das bedeutet, dass institutionelle Veränderungen Firmen die Möglichkeit bieten, einen einfacheren Zugang zu anderen Märkten zu erlangen. Insbesondere findet hier eine Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen Firmen statt, etwa durch Standards bei Waren und Dienstleistungen. Standards bei Produkten spielen für Tiefe Integration eine wichtige Rolle, da sie den Zugang zu anderen Märkten erheblich erleichtern können. Allerdings können international harmonisierte Standards auch als ein Ausschlusskriterium für den Marktzugang wirken, also ein Handelshemmnis darstellen, wenn diese Standards von weniger kompetenten ProduzentInnen nicht eingehalten werden oder werden können (vgl. Gasiorek/Holmes 2010: 142; Ghoneim 2008). Die Unterscheidung zwischen DII und DMI zeigt zwei verschiedene Facetten desselben Phänomens auf: Institutionelle Integration bezieht sich auf den Abbau von Barrieren durch staatliche Maßnahmen, Marktintegration auf deren Abbau durch die Unternehmen selbst.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive wird Tiefe Integration in erster Linie als politisches Projekt erachtet, insofern die entsprechenden Normen in internationalen Institutionen, wie der Welthandelsorganisation und bilateralen Handelsabkommen, festgeschrieben werden sollen. Daher steht aus politikwissenschaftlicher Sicht zunächst ein potenziell tiefer

Eingriff in die nationale Souveränität im Zentrum der Aufmerksamkeit. Im Gegensatz zur klassischen Handelspolitik ist bei Abkommen der Tiefen Integration potenziell eine ganze Reihe von Politikfeldern mit hoher innenpolitischer Relevanz betroffen (z.B. Gesundheits- oder Umweltpolitik). Weiterhin können diese Abkommen Auswirkungen auf die Neuordnung der internationalen Ordnung haben, insofern der Abschluss konkurrierender Regelwerke durch die EU und die USA möglicherweise ein Aufbrechen des bisher in Fragen der Nord-Süd-Beziehungen zumeist gemeinsam handelnden „Westens“ hervorbringt und auch innerhalb der Süd-Süd-Kooperation Tiefe Integration bisher kaum eine wesentliche Rolle spielt (Evans et al. 2004); im Ergebnis könnten sich rivalisierende Nord-Süd-Koalitionen herausbilden.

Ansätze zu einer gründlicheren Beschäftigung mit dem Thema gibt es vor allem aus dem Bereich der polit-ökonomischen Entwicklungsforschung. Diese Studien beschäftigen sich insbesondere mit der Frage, ob diese Abkommen die Entwicklungsstrategien der betroffenen Staaten bzw. Regionen wie Indien, Mexiko oder den Staaten der Southern African Development Community (SADC) eher behindern oder befördern (Evans et al. 2004; Shadlen 2005; Ghoneim 2008; Robles 2008; Meyn 2006; Gallagher 2011). Dabei wird der Verlust an nationalen Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. Schutz aufstrebender Industrien) gegen die mögliche Zunahme ausländischer Direktinvestitionen sowie die vermuteten Harmonisierungsgewinne aufgerechnet. Gallagher (2011: 8) argumentiert, dass „the gains from these agreements have been relatively small, and they may trigger more macro-economic instability“.

Außerdem stellt er in Frage, dass es bei Abschluss dieser Abkommen nur Gewinner gibt. Neben den hohen Kosten der institutionellen Umsetzung geben die Staaten aus dem globalen Süden damit möglicherweise ihre komparativen Vorteile an den Abkommenspartner im Norden ab, da es eine ungleiche Verhandlungsstärke gibt und so die Gefahr besteht, dass Süd-Ökonomien zur Übernahme des Regelwerks der jeweiligen Nord-Ökonomien gezwungen werden, während ihr komparativer Vorteil möglicherweise gerade in weniger anspruchsvollen Regelwerken liegt (Gallagher 2011: 35f). Bei den potenziellen Vorzügen Tiefer Integration geht es einerseits um einen verbesserten Marktzugang in den Industrieländern, andererseits aber auch um eine potenzielle Verbesserung des institutionellen

Umfeldes in den Süd-Ökonomien. Allerdings werden die Verhandlungsräume sowie die verschiedenen Interessen von Unternehmen, NGOs und Ministerien sowie die Auswirkungen auf nationale Gegebenheiten bisher wenig analysiert (Ansätze in Sally 2007; vgl. auch Nölke/Claar in diesem Heft).

2. Mikroebene: Wirtschaftsgeographische und soziologische Perspektiven

Im wirtschaftsgeographischen Diskurs wird selten explizit von Tiefer Integration gesprochen. Dort behandelte Fragen von Raum, Netzwerken, Standards, globalen Warenketten und *economic governance* können hingegen durchaus als Bestandteile der Tiefen Integration betrachtet werden, auch wenn sie nicht als solche bezeichnet werden. Die Infragestellung von Grenzen und die Rolle von Grenzziehung bzw. Entgrenzung ist aus dieser Perspektive zentral für das Projekt der Tiefen Integration: „The utopian aim is a perfect global market, a homogenous economic space without borders and frictions“ (Berndt/Böckler 2011: 1057, vgl. auch Berndt/Böckler in diesem Heft). Aus der hier im Vordergrund stehenden Mikroperspektive, die sich weniger mit dem Zusammenhang von Tiefer Integration und ganzen Volkswirtschaften als vielmehr mit den Auswirkungen Tiefer Integration auf einzelne Unternehmen beschäftigt, sind beispielsweise transnationale private Produktstandards ein interessanter Untersuchungsgegenstand, insofern sie zu solchen grenzüberschreitend homogenen Märkten führen sollen. Die geographische Forschung zu diesen Standards und ihrer Wirkungsweise im globalen Süden (Nadvi 2008; Ouma 2010) zeigt allerdings, dass Akteure aus diesen Ländern bei der Gestaltung der Regelwerke eine geringe Rolle spielen und ihnen zum Teil erhebliche Kosten bei der Anpassung an diese Standards entstehen.

Konzeptionelle Bezüge zur Tiefen Integration gibt es zudem auch in der Wirtschaftssoziologie. Autoren wie Fligstein gehen davon aus, dass soziale Institutionen für die Existenz eines Marktes zentral sind. Viele dieser Regulierungen, die als *behind-the-border*-Handelsbarrieren wirken können, sind zwar formal staatlich, aber materiell stark von Firmen beeinflusst: „The political process that generates these rules often reflect the organized inte-

rests of a given set of firms in one market“ (Fligstein 1996: 661). Zentrale Akteure für Initiativen der Tiefen Integration sind aus dieser Perspektive Firmen, die harmonisierte Regulierungen benötigen, um grenzüberschreitend Investitionen tätigen zu können: „the demand for global market rules thus comes from global firms trying to create and stabilize regional or worldwide markets“ (Fligstein 2005: 195). Die Interessen von Unternehmen in Handelsabkommen werden von den Regierungen vertreten, im Kontext einer US-Hegemonie kann es somit zu einer starken Stellung amerikanischer Unternehmen kommen (Fligstein 2005: 191, 199-201, 1996: 658, 660), auch in Institutionen der Tiefen Integration.

Bei genauerer Betrachtung der bisherigen Debatten zur Tiefen Integration lässt sich also feststellen, dass die Blickwinkel auf das Phänomen sehr unterschiedlich sind und zum Teil unterschiedliche Begrifflichkeiten für identische Phänomene verwendet werden. Allerdings ist klar zu erkennen, dass eine polit-ökonomische Sichtweise auf Tiefe Integration in allen Perspektiven ein wichtiges Element darstellt. Tiefe Integration kann hier als Vertiefung des globalen Kapitalismus verstanden werden. Die Rollenverteilung im aktuellen weltwirtschaftlichen System und die Dominanz der institutionellen Arrangements in den Ökonomien des globalen Nordens werden allerdings nicht in Frage gestellt, so dass die Gefahr besteht, mit dieser Entwicklung die Rolle der Ökonomien des globalen Südens als Nachzügler festzuschreiben. Nachfolgend ergänzen wir daher die oben dargestellten multidisziplinären Perspektiven um einen eigenen Ansatz, der diese Überlegungen etwas systematischer fasst.

3. Tiefe Integration in den Nord-Süd-Beziehungen: Der Export von institutionellen Elementen der Kapitalismen des Zentrums

Wir verstehen Tiefe Integration – in loser Assoziation zur Weltsystemtheorie (Schmalz 2009) – nachfolgend als integralen Bestandteil der aktuellen globalen Entwicklung des Kapitalismus, insbesondere in Bezug auf Nord-Süd-Beziehungen. Gleichzeitig ergänzen wir die in Bezug auf die institutionellen Besonderheiten einzelner Ökonomien etwas grobe Perspektive der Weltsystemtheorie um Einsichten der Vergleichenden Kapitalismusforschung (Hall/Soskice 2001; Nölke et al. 2009; Claar/Nölke 2010), um zu

einer etwas nuancierteren Einschätzung des hier stattfindenden Institutionenexports zu kommen.

Aus der Perspektive der Weltsystemtheorie kann Tiefe Integration als Mittel zur Erschließung von Absatzmärkten und Investitionsmöglichkeiten in der globalen (Semi-)Peripherie verstanden werden. Dabei herrscht gleichzeitig ein Konkurrenzkampf zwischen den verschiedenen Staaten des globalen Zentrums, insbesondere zwischen EU und USA, die wechselseitig versuchen, „ihren“ multinationalen Unternehmen durch die Übertragung der für sie gewohnten regulatorischen Rahmenbedingungen besonders gute Zugangskonditionen zu Staaten der Peripherie und Semiperipherie zu verschaffen: „The fact that the new, legally enforceable WTO-X provisions all deal with regulatory issues suggests that EC and US agreements effectively serve as a means for the two hubs to export their own regulatory approaches“ (Horn et al. 2009: 43). Tiefe Integration stößt insbesondere bei Teilen von Regierungen von peripheren und semiperipheren Staaten nicht unmittelbar auf Zustimmung, insofern sie dazu beitragen kann, „infant industries“ und die Herausbildung institutioneller Komplementaritäten, aber auch die Abschöpfung von Renten zu behindern.

Die EU und die USA finden jedoch teilweise Unterstützung bei jenen Fraktionen der nationalen Eliten in der Semiperipherie, die von einer intensivierte Kooperation mit multinationalen Unternehmen des Zentrums besonders profitieren („Kompradorenbourgeoisie“ in der Terminologie von Nicos Poulantzas 2002) und insofern dazu beitragen, diesen Themenkomplex auf der Agenda zu halten, auch wenn er im gegenwärtigen Kräfteverhältnis zwischen Zentrum und Semiperipherie nicht ohne weiteres durchzusetzen ist. Empirisch lässt sich das gut am Beispiel Südafrikas zeigen. Nachdem die Themen der Tiefen Integration von der EU im Rahmen von Handelsabkommen vorgeschlagen und von der südafrikanischen Regierung abgelehnt wurden (TradeInvest South Africa 2007), wird nun argumentiert, dass erst einmal eine eigene Position geschaffen werden müsse, um darüber zu entscheiden. Somit bleiben die Themen im nationalen Diskurs und sind zu einem späteren Zeitpunkt unter Umständen einfacher zu implementieren (vgl. Nölke/Claar in diesem Heft).

Allerdings stellt sich die Frage, ob die entsprechende Übertragung von kapitalistischen Institutionen des Zentrums auf die (Semi-)Peripherie, beispielsweise in der Wettbewerbs- oder Investitionspolitik, mit den

Entwicklungsanforderungen des (semi-)peripheren Kapitalismus wirklich kompatibel ist. Die Vergleichende Kapitalismusforschung gibt Gelegenheit, sich systematisch mit diesem Thema zu beschäftigen. Anknüpfend an die Typologisierung von Kapitalismen in Liberal Market Economies (LME) und Coordinated Market Economies (CME) (Hall/Soskice 2001) gibt es auch Versuche, die typischen institutionellen Arrangements von Ökonomien der Semiperipherie zu identifizieren (Schneider 2009; Nölke/Vlieghart 2009; Nölke 2011b). All diese Analysen gehen von der Annahme aus, dass Aufholprozesse von dazu geeigneten kapitalistischen Institutionen gestützt werden müssen, diese sich jedoch nicht quasi automatisch funktional herausbilden und sich zum Teil deutlich von jenen der LME und CME unterscheiden.

Potenzielle Konflikte zwischen den Standards liberaler Marktökonomien und den institutionellen Anforderungen von Ökonomien der Semiperipherie ergeben sich vor allem in Bezug auf fünf Bereiche (Nölke/Taylor 2010; Nölke 2011c); in den ärmeren Ökonomien des Südens dürften die Inkompatibilitäten noch deutlicher ausgeprägt sein: (1) Transparenzorientierte *Corporate Governance*-Standards in LME zielen auf den Schutz von Minderheitsaktionären sowie aktive Märkte zur Unternehmenskontrolle ab, womit sie auf langfristige Unternehmensstrategien abzielende Familienunternehmen in Ländern des Südens unter Druck setzen. (2) LME-Standards der Unternehmensfinanzierung, die sich an der Finanzierung durch globale Kapitalmärkte orientieren, kollidieren mit der Praxis einer Teilfinanzierung durch den Staat und durch Entwicklungsbanken. (3) Auch wenn Arbeitsstandards in LME nicht sehr prominent sind, erschwert ihre Einbeziehung in Nord-Süd-Handelsabkommen doch die Niedriglohnstrategie vieler Unternehmen in den Ökonomien des Südens. (4) Die einseitige Orientierung der Wettbewerbspolitik in LME an den Konsumentenpreisen passt nicht zur Praxis vieler Schwellenländer, zeitweise Monopole oder Oligopole zuzulassen, um nationalen Unternehmen die Chance zu geben, zu „*global champions*“ zu werden. (5) Die hohen Standards für geistige Eigentumsrechte in LME sind nicht kompatibel mit der im Süden vielfach verfolgten Praxis des „*reverse engineering*“ im Rahmen technologischer Aufholprozesse.

Im Kontext der Inklusion von Elementen der Tiefen Integration in Handelsabkommen werden allerdings fast durchgängig nur Instituti-

onen der liberalen Marktökonomien als Standard verwendet, selbst wenn innerhalb der EU etwa Mitgliedsstaaten wie Deutschland oder Österreich zur koordinierten Marktökonomie zählen. Zwar gibt es im Detail durchaus signifikante Differenzen zwischen den von der EU und den USA verfochtenen Standards der Tiefen Integration, doch einigt beide die grundlegende Orientierung an den Institutionen liberaler Marktökonomien. Aus der oben entwickelten Perspektive stellen wir jedoch in Frage, dass diese Standards für die Ökonomien im globalen Süden institutionell optimal sind. Hier prallen verschiedene Kapitalismusmodelle aufeinander, so dass somit in Zukunft erhebliche institutionelle Kompatibilitätsprobleme entstehen, die aus der Perspektive der Vergleichenden Kapitalismusforschung die nationale ökonomische Entwicklung hemmen können. In der Folge könnte Tiefe Integration für viele Ökonomien im Süden mit hohen Anpassungskosten verbunden sein, wobei unklar ist, ob sich diese langfristig auszahlen (Nölke et al. 2009: 16-19; Claar/Nölke 2010).

Zudem sind von Tiefer Integration auch institutionelle Regulierungen betroffen, die sehr deutlich auf die gesellschaftlichen Zusammenhänge in den Staaten des Südens zugeschnitten sind, wie etwa die institutionalisierte Bevorzugung von bestimmten gesellschaftlichen Gruppen zum Zwecke des gesellschaftlichen Ausgleichs in Südafrika oder Malaysia. Bei der Übertragung von EU-Investitionsregulierungen würde beispielsweise das Black Economic Empowerment (BEE), das zur Überwindung der Apartheidsungleichheit implementiert wurde, in der aktuellen Form nicht mehr tragbar sein (Claar/Nölke 2010). Gerade für den nationalen Entwicklungsprozess ist es weiterhin notwendig, auch in schwierigen ökonomischen Situationen, wie unter anderem bei der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise, den eigenen Entwicklungspfad mit nationalen Regulierungen, wie zum Beispiel dem Schutz von sensiblen Sektoren, schützen zu können. Unklar bleibt zudem, ob auf Grundlage dieser gravierenden institutionellen Unterschiede Tiefe Integration ohne weitere Anpassungen überhaupt umfassend umgesetzt werden kann, auch wenn diese Umsetzung von dominanten Kräften in den Regierungen im globalen Süden gewollt wäre. Letzteres steht allerdings durchaus in Frage, wenn man sich die jüngere Geschichte der Nord-Süd-Handelsabkommen vor Augen führt (vgl. auch Nölke/Claar in diesem Heft).

4. Die Debatte zu Tiefer Integration in der Praxis der Nord-Süd-Beziehungen

Im Rahmen der WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur und 2003 in Cancún wurde deutlich, dass semiperiphere Staaten aus dem globalen Süden, beispielsweise Indien oder Brasilien, gegen die Aufnahme von Themen der Tiefen Integration in das WTO-Regelwerk sind (Khor 2004: 1; Drexel 2004: 419). Die Einbindung dieser Regulierungen, und die damit verbundene Übertragung bestimmter Strukturen, Ideen und Verfahren aus dem globalen Norden, ist nach deren Argumentation nicht nur ein Eingriff in die nationale Souveränität der entsprechenden Staaten, sondern gäbe den Staaten aus dem globalen Süden auch einen zukünftigen Entwicklungspfad vor. Allerdings hat die Bedeutung der Tiefen Integration nach der Ablehnung in der WTO in jüngerer Zeit wieder deutlich zugenommen, denn die USA und die EU sehen diese inzwischen als einen wesentlichen Bestandteil ihrer regionalen bzw. bilateralen Handelsabkommen an. Ihre Strategien unterscheiden sich dabei durchaus, die USA greifen dabei auf standardisierte und einheitliche Abkommensvorschläge zurück, während die EU deutlich flexibler ist und unterschiedliche Formulierungen verwendet (Horn et al. 2009). Außerdem zeigen Studien, dass die EU bisher in ihren Abkommen häufiger Regelungen in den Bereichen der Tiefen Integration einführt als die USA.

Auffällig ist zudem, dass die USA und die EU neben den gemeinsamen Themen wie intellektuelle Eigentumsrechte, Investitionen und Kapitalbewegungen jeweils auch unterschiedliche Themen verfolgen und damit ihre Verhandlungspartner im Süden zusätzlich belasten. Wettbewerbspolitik und soziale Themen sind Anliegen der EU, während die USA auf Arbeitsstandards, Umweltnormen und Antikorruption drängen (Ahearn 2011: 13f, 17f). Nicht immer sind sie mit dieser Strategie erfolgreich, obwohl Teile der Eliten im globalen Süden für eine solche Harmonisierung einstehen, da sie direkt oder indirekt davon profitieren und als Kompradorenbourgeoisie die Ziele der Eliten im Zentrum unterstützen. Insbesondere außenhandelsorientierte Unternehmen, liberal orientierte Forschungseinrichtungen, aber auch Teile der Regierungen gehören zu den Unterstützern der Tiefen Integration. Gegner bzw. Kritiker kommen vor allem aus dem Bereich der national orientierten Unternehmen – dem nationalen Kapital –, den Gewerkschaften

und Nichtregierungsorganisationen sowie den diese Interessen vertretenden Teilen der Regierungen (vgl. Nölke/Claar in diesem Heft).

Interessanterweise wird durch die Aufnahme von Themenbereichen der Tiefen Integration in Handelsabkommen die Diskussion darüber sowie über mögliche Regulierungen auch in der Öffentlichkeit und der Wissenschaft der betroffenen Staaten im globalen Süden angestoßen. Hierbei entstehen nun diverse Arbeitspapiere über Investitionen, Dienstleistungen oder Beschaffungswesen, die für die Entwicklung eigenständiger Positionen prägend sein können. Beispielsweise sind im September 2011 zwei Arbeitspapiere zum Themenbereich Dienstleistungen beim South African Institute of International Affairs (SAIIA), dem größten Think Tank Afrikas, erschienen. Stern et al. (2011) analysieren den Dienstleistungssektor in der SADC-Region und befassen sich mit möglichen positiven und negativen Auswirkungen der Economic Partnership Agreements. Cattaneo (2011) unterscheidet zwischen dem zentralen Stellenwert des Dienstleistungssektors für die südafrikanische Wirtschaft an sich und zwischen dem Handel mit Dienstleistungen. Ein Grund für die Vorsicht im Bereich Handel mit Dienstleistungen ist die Bewahrung nationaler Handlungsspielräume. Hier entwickelt sich eine eigenständige Süd-Perspektive zu diesem Themenkomplex, zumal schon früher Studien zur Tiefen Integration innerhalb der Zollunion (Disenyana 2008) sowie zum bisher gescheiterten USA-Southern African Customs Union(SACU)-Abkommen (Draper/Khumalo 2007) erschienen sind.

Im Vordergrund der entsprechenden Debatten im globalen Süden steht einerseits das Argument der Inkompatibilität mit den nationalen Entwicklungsanforderungen. Andererseits vertreten Protagonisten wie Ghoneim auch die These, dass Tiefe Integration in regionalen Abkommen eine neue Chance für Entwicklungsländer sei: „Deeper integration from a developing country perspective will be useful if it either enhances the market access of its exports in the developed country market or it upgrades its domestic business environment. The aim of enhancing market access is clear, however the aim of upgrading the domestic business environment is not quite well understood“ (Ghoneim 2008: 6). Nach dieser Betrachtungsweise wird der Wohlstand der Staaten durch die neue Form der Integration steigen, dadurch kann eine Verbesserung der Lebensumstände erreicht werden. Allerdings ist aus dieser Perspektive eine strikte Umsetzung nicht für alle

Staaten von Vorteil. Ghoneim stellt fest, dass etwa für Ägypten aufgrund der bestehenden ökonomischen Entwicklungsunterschiede zwischen der EU und Ägypten eine „soft deep integration“ der bessere Weg sei. „Soft deep integration“ bedeutet, dass es eine institutionelle Kooperation statt einer Harmonisierung von Institutionen gibt, da die Qualität der Institutionen wichtiger sei als eine Anpassung (Ghoneim 2008).

Ähnlich argumentieren Shadlen (2005) und Mahnkopf (2005), die zeigen, dass sich durch multinationale oder bilaterale Abkommen höhere Einschränkungen für die Vertragspartner des Südens ergeben als für jene des Nordens. Bilaterale Abkommen zwischen Staaten des Nordens und Staaten des Südens seien zudem für die Entwicklungsländer in vielen Punkten einschränkender und restriktiver als multilaterale Abkommen. Trotzdem werden diese Abkommen vielfach eher akzeptiert als im Kontext der WTO. Viele Entwicklungsländer befürchten bei multinationalen Abkommen eine zu starke Einschränkung ihres Handlungsspielraums. Diese Einschränkungen würden aber sowohl bei bilateralen als auch bei multilateralen Abkommen stattfinden (Mahnkopf 2005: 130). Shadlen (2005: 751) kritisiert hier vor allem die regionalen bilateralen Abkommen: „Yet by advancing so much beyond the WTO in deep integration and thus moving toward regulatory harmonization, regional-bilateral agreements may have serious implications for developing countries’ capacities for achieving upward mobility in the international economy“.

Diese konzeptionellen Diskussionen finden allerdings nicht in einem herrschaftsfreien Raum statt – sollte es keine Akzeptanz der neuen Stufen der ökonomischen Integration seitens der Staaten im globalen Süden geben, werden insbesondere die Staaten der Peripherie mit der Drohung, sie vom internationalen Marktzugang auszugrenzen, unter Druck gesetzt. Die Verhandlungen afrikanischer Staaten mit der Europäischen Union für ein neues Wirtschaftsabkommen, die Economic Partnership Agreements (EPAs), zeigen, dass die EU versucht, afrikanische Staaten unter Druck zu setzen, da sie diesen den Marktzugang ohne Unterzeichnung der EPAs verwehren kann (Bosch 2011). Dieser Strategie sind allerdings in Bezug auf die größeren Ökonomien der Semiperipherie gewisse Grenzen gesetzt – zumindest die südafrikanische Regierung wehrt sich bisher standhaft und durchaus erfolgreich gegen die Einbeziehung Tiefer Integration in die Handelsabkommen mit der EU.

5. Fazit

Seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 ist es etwas ruhiger im Feld der Tiefen Integration geworden. Das bedeutet nicht, dass diese Themen von der Agenda genommen wurden. Durch den aktiven Widerstand, insbesondere aus den größeren Ökonomien der Semi-peripherie, können die Regierungen des Nordens derzeit entsprechende Abkommen weder erzwingen noch allzu prominent anpreisen. Dementsprechend werden die entsprechenden Vertragswerke momentan weniger öffentlich als vielmehr auf „technischer“ Ebene diskutiert. Diese Verlagerung ist nicht unproblematisch, da die direkten und indirekten Auswirkungen Tiefer Integration für verschiedenartige Kapitalismen und sozio-ökonomische Gruppen weiterhin unklar sind.

Unser Artikel versucht, einen Beitrag zur Öffnung dieser Diskussion zu leisten und insbesondere das Konzept der Tiefen Integration genauer zu verorten. Dabei ist deutlich geworden, dass die positive Sicht der liberalen Ökonomie – mit Tiefer Integration werde den multinationalen Unternehmen des Norden ein besseres Investitionsumfeld in Entwicklungsländern geboten sowie den Unternehmen aus dem Süden der Marktzugang im Norden und die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten erleichtert – nicht ohne Differenzierung akzeptiert werden kann. Durch das Heranziehen anderer Perspektiven, wie etwa jene der Wirtschaftsgeographie, der Vergleichenden Kapitalismusforschung und der Weltsystemanalyse, wurde gezeigt, dass Tiefe Integration durchaus Probleme für die betroffenen Ökonomien birgt und zudem nur von einer sehr spezifischen Klassenkonstellation getragen wird.

- 1 Wir danken Christian Berndt, Tanja Brühl, Peter Lindner und Stefan Ouma für die zahlreichen Diskussionen zur Konzeptualisierung, den GutachterInnen und der Redaktion des JEP sowie Brigitte Holden für die außerordentlich hilfreichen Hinweise zur Verbesserung einer früheren Version des Manuskripts. Dieser Beitrag wurde von der DFG unter AZ NO 855/3-1 gefördert.

Literatur

- Ahearn, Raymond (2011): Europe's Preferential Trade Agreements: Status, Content, and Implications. Congressional Research Service R 41143, United States Congress: Washington. <http://opencrs.com/document/R41143/2011-03-03/download/1005/>, 14.11.2011.
- Ayres, Jeffrey (2004): Political Economy, Civil Society, and the Deep Integration Debate in Canada. In: *The American Review of Canadian Studies* 34 (4), 621-647.
- Balassa, Béla (1961): Towards a Theory of Economic Integration. In: *Kyklos* 14 (1), 1-17.
- Berndt, Christian/Böckler, Marc (2011): Performative Regional (Dis)Integration: Transnational Markets, Mobile Commodities, and Bordered North – South Differences. In: *Environment and Planning A* 43 (5), 1057-1078.
- Bosch, Servaas van den (2011): Trade: Europe Puts Foot Down on EPAs. Inter Press Service, 4.10.2011. <http://www.ips.org/africa/2011/10/trade-europe-puts-foot-down-on-epas/>, 14.11.2011.
- Cattaneo, Nicolette (2011): Services Trade Liberalisation and the Role of the Services Sector in South African Development. Occasional Paper 94. Johannesburg: SAIIA. http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/occasional_papers/saia_sop_94_cattaneo_20110922.pdf, 11.11.2011.
- Chang, Ha-Joon (2005): Policy Space in Historical Perspective – with Special Reference to Trade and Industrial Policies. Talk presented at Tufts University, 27.10.2005. http://ase.tufts.edu/gdae/about_us/leontief/Chang_remarks.pdf, 14.11.2011.
- Claar, Simone/Nölke, Andreas (2010): Tiefe Integration. In: *E+Z* 3, 114-117.
- Council of Canadians (2006): INTEGRATE THIS! A Citizen's Guide to Fighting Deep Integration. http://www.canadians.org/DI/documents/DI_Citizens_Guide.pdf, 31.10.2011.
- Disenyana, Tsidiso (2008): SACU and Deeper Integration. Johannesburg: SAIIA. <http://www.saiia.org.za/economic-diplomacy-opinion/sacu-and-deeper-integration.html>, 11.11.2011.
- Draper, Peter/Khumalo, Nkululeko (Hg., 2007): One Size Doesn't Fit All. Deal-breaker Issues in the Failed US-SACU Free Trade Negotiations. SAIIA: Johannesburg.
- Drexel, Josef (2004): International Competition Law after Cancún: Placing a Singapore Issue on the WTO Development Agenda. In: *World Competition* 27 (3), 419-457.
- EED/WEED (2005): Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus. http://www2.weed-online.org/uploads/eed_weed_eu_handelspolitik_multi_bi_2005.pdf, 11.11.2011.
- Evans, David/Holmes, Peter/Iacovone, Leonardo/Robinson, Sherman (2004): A Framework for Evaluating Regional Trade Agreements: Deep Integration

- and New Regionalism. http://www.sussex.ac.uk/Units/PRU/tradelib_firms_Robinson.pdf, 14.10.2011.
- Fligstein, Niel (1996): Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions. In: *American Sociological Review* 61 (4), 656-673.
- Fligstein, Neil (2005): The Political and Economic Sociology of International Economic Agreements. In: Smelser, Neil J./Swedberg, Richard (Hg.): *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 183-204.
- Gallagher, Kevin (2011): Trading Away Stability and Growth: United States Trade Agreements in Latin America. PERI Working Paper Nr. 266. Amherst: PERI, University of Massachusetts Amherst. http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_251-300/WP266.pdf, 1.4.2012.
- Gasiorek, Michael/Holmes, Peter (2010): Globalisation and Deep Integration. In: Guimaraes, Maria H./Faria, Ana P. (Hg.): *Product Market Integration: A Multifaceted Approach*. Bingley: Emerald, 139-155.
- Gereffi, Gary (2005): Global Economy. In: Smelser, Neil J./Swedberg, Richard (Hg.): *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 160-182.
- Ghoneim, Ahmed F. (2008): Investigating the Needs and Potential Effects of some Aspects of Deep Integration in the EU-Egypt Association Agreement and Neighbourhood Policy. <http://www.sussex.ac.uk/caris/documents/4.doc>, 14.10.2011.
- Ghoneim, Ahmed F./Gonzalez, Javier J./Parra, Maximiliano M./Péridy, Nicolas (2011): Shallow vs. Deep Integration between Mediterranean Countries and the EU and within the Mediterranean Region. CASE Network Report No. 96/2011. Warsaw: CASE.
- Hall, Peter/Soskice, David (2001): An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Hall, Peter/Soskice, David (Hg.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1-68.
- Hamilton, Daniel/Quinlan, Joseph (Hg., 2005): *Deep Integration: How Transatlantic Markets are Leading Globalization*. Washington, DC/Brüssel: Center for Transatlantic Relations/Centre for European Policy Studies.
- Horn, Henrik/Mavroidis, Petros C./Sapir, André (2009): *Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements*. Bruegel Blueprint Series 7. Brussels: Bruegel.
- Khor, Martin (2004): The Singapore Issues in the WTO: Implications and Recent Developments. Third World Network. <http://www.twinside.org.sg/title2/par/mk006.doc>, 11.11.2011.
- Lawrence, Robert (1996): *Regionalisms, Multilateralism and Deeper Integration*. Washington: The Brookings Institution.
- Lloyd, Peter J. (2005): Measures to Enhance Deep Integration between Australia and Malaysia. <http://www.apec.org.au/docs/amfta-Lloydpaper.pdf>, 14.10.2011.

- Lloyd, Peter J. (2008): Deep Integration in Regional Trading Agreements. In: Van Hoa, Tran/Harvie, Charles (Hg.): Regional Trade Agreements in Asia. Cheltenham: Edward Elgar, 16-43.
- Mahnkopf, Birgit (2005): Investitionen als Intervention: Wie interregionale und bilaterale Investitionsabkommen die Souveränität von Entwicklungsländern beschneiden. In: Internationale Politik und Gesellschaft 1, 121-141.
- Meyn, Mareike (2006): The Impact of EU Free Trade Agreements on Economic Development and Regional Integration in Southern Africa: The Example of EU-SACU Trade Relations. Hamburg: Peter Lang.
- Nadvi, Khalid (2008): Global Standards, Global Governance and the organization of global value chains. In: Journal of Economic Geography 8 (3), 323-343.
- Nölke, Andreas (2011a): Transatlantic Regulatory Cooperation on Accounting Standards: „A Varieties of Capitalism“ Perspective. In: Evenett, Simon J./Stern, Robert M. (Hg.): Systemic Implications of Transatlantic Regulatory Cooperation and Competition. Hackensack/London: World Scientific Publishing, 287-311.
- Nölke, Andreas (2011b): Non-triad Multinational Enterprises and Global Economic Institutions. In: Claes, Dag Harald/Knutsen, Carl-Henrik (Hg.): Governing the Global Economy. Politics, Institutions, and Economic Development. London/New York: Routledge, 277-291.
- Nölke, Andreas (2011c): Die BRIC-Variante des Kapitalismus und soziale Ungleichheit: Das Beispiel Brasilien. In: Wehr, Ingrid/Burchardt, Hans-Jürgen (Hg.): Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Neue Perspektiven auf Wirtschaft, Politik und Umwelt. Baden-Baden: Nomos, 137-152.
- Nölke, Andreas/Taylor, Heather (2010): Non-triad Multinationals and Global Governance: Still a North-South Conflict?, In: Ougaard, Morten/Leander, Anna (Hg.): Business and Global Governance. London/New York: Routledge, 156-177.
- Nölke, Andreas/Taylor, Heather/Fichtner, Jan/Heires, Marcel/Claar, Simone (2009): Transnationalizing the Varieties of Capitalism Paradigm: An International Political Economy Perspective. Paper präsentiert auf der Konferenz „Kapitalismustheorien“, ÖGPW/DVPW Sektion Politik und Ökonomie, 24.-25. April 2009, Wien. http://www.oegpw.at/tagung09/papers/PA2_noelkeetal.pdf, 14.10.2011.
- Nölke, Andreas/Vliegenthart, Arjan (2009): Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. In: World Politics 61 (4), 670-702.
- Ouma, Stefan (2010): Global Standards, Local Realities: Private Agrifood Governance and the Restructuring of the Kenyan Horticulture Industry. In: Economic Geography 86 (2), 197-222.
- Poulantzas, Nicos (2002): Staatstheorie: Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus. Hamburg: VSA.

- Robles, Alfredo C., Jr. (2008): EU FTA Negotiations with SADC and Mercosur: Integration into the World Economy or Market Access for EU Firms? In: *Third World Quarterly* 29 (1), 181-197.
- Sally, Razeen (2007): Thai Trade Policy: From Non-discriminatory Liberalisation to FTAs, In: *The World Economy* 30 (10), 1594-1620.
- Schmalz, Stefan (2009): Spielarten der Weltsystemanalyse: Der Ansatz von Giovanni Arrighi. Paper präsentiert auf der Konferenz „Kapitalismustheorien“, ÖGPW/DVPW Sektion Politik und Ökonomie, 24.-25. April 2009, Wien. http://www.oegpw.at/tagung09/papers/AG1a_schmalz.pdf, 14.10.2011.
- Schneider, Ben Ross (2009): *Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America*. Boston: Massachusetts Institute of Technology.
- Shadlen, Kenneth (2005): Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-bilateral Trade Agreements. In: *Review of International Political Economy* 12 (5), 750-775.
- Stern, Matthew/Truen, Sarah/Ramkolowan, Yash (2011): SADC Trade in Service: Negotiating the National Interest. Occasional Paper 93. Johannesburg: SAIIA. http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/occasional_papers/saia_sop_93_stern_truen_ramkolowan_%2020110926.pdf, 11.11.2011.
- TradeInvest South Africa (2007): SA Calls for EPA Conclusion without Singapore issues. 14.10.2007. <http://www.tradeinvestsa.co.za/news/982198.htm>, 31.10.2011.
- Young, Alasdair R./Peterson, John (2006): The EU and the new trade politics. In: *Journal of European Public Policy* 13 (6), 795-814.

Abstracts

In diesem Artikel geht es um die Konzeptualisierung von Tiefer Integration auch über die klassischen Annahmen der ökonomischen Integrations- und Integrationstheorie hinaus. Zuerst stellen wir die bisherigen Konzepte und Analysen zur Tiefen Integration vor. Deren Makro- und Mikroebene wird anhand von Ansätzen aus der Ökonomie, Politikwissenschaft sowie der Wirtschaftsgeographie und Wirtschaftssoziologie erläutert. Außerdem erklären wir, aus welcher Motivation heraus die Tiefe Integration ein Bestandteil der Nord-Süd-Beziehungen geworden ist. Durch eine Kombination von Konzepten der Vergleichenden Kapitalismusforschung und der Weltsystemanalyse entwickeln wir ein weniger positives Bild von Tiefer Integration als die liberale Ökonomie und stellen deren durchaus negative Auswirkungen auf die jeweilige Entwicklung der Staaten im globalen Süden dar.

Within this article we describe the current state of the art of the field of deep integration. Therefore, we will draw on economic integration theory, political science, economic geography and sociology. These disciplines focus on the theoretical explanation of deep integration on the macro- and the micro-level. We highlight the weaknesses of these theories for an analysis of deep integration within North-South relations and their developmental impact. We use a framework mainly based on Comparative Capitalism and World System Analysis as analytical backdrop for our discussion of the potential negative impacts of deep integration, at least if compared with the assumption of liberal economic theories.

Simone Claar, Andreas Nölke
Institut für Politikwissenschaft, Goethe-Universität
Robert-Mayer-Straße 5, D-60054 Frankfurt am Main
claar@soz.uni-frankfurt.de, a.noelke@soz.uni-frankfurt.de

MARIA BEHRENS, HOLGER JANUSCH
Der transnationale Wettbewerbsstaat

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

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

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

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

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

1. Die Internationalisierung und Reskalierung des Staates

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Die Krise des multilateralen Governance-Raums

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Bilaterale Governance-Räume

3.1 Bilaterale Investitionsabkommen

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

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

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

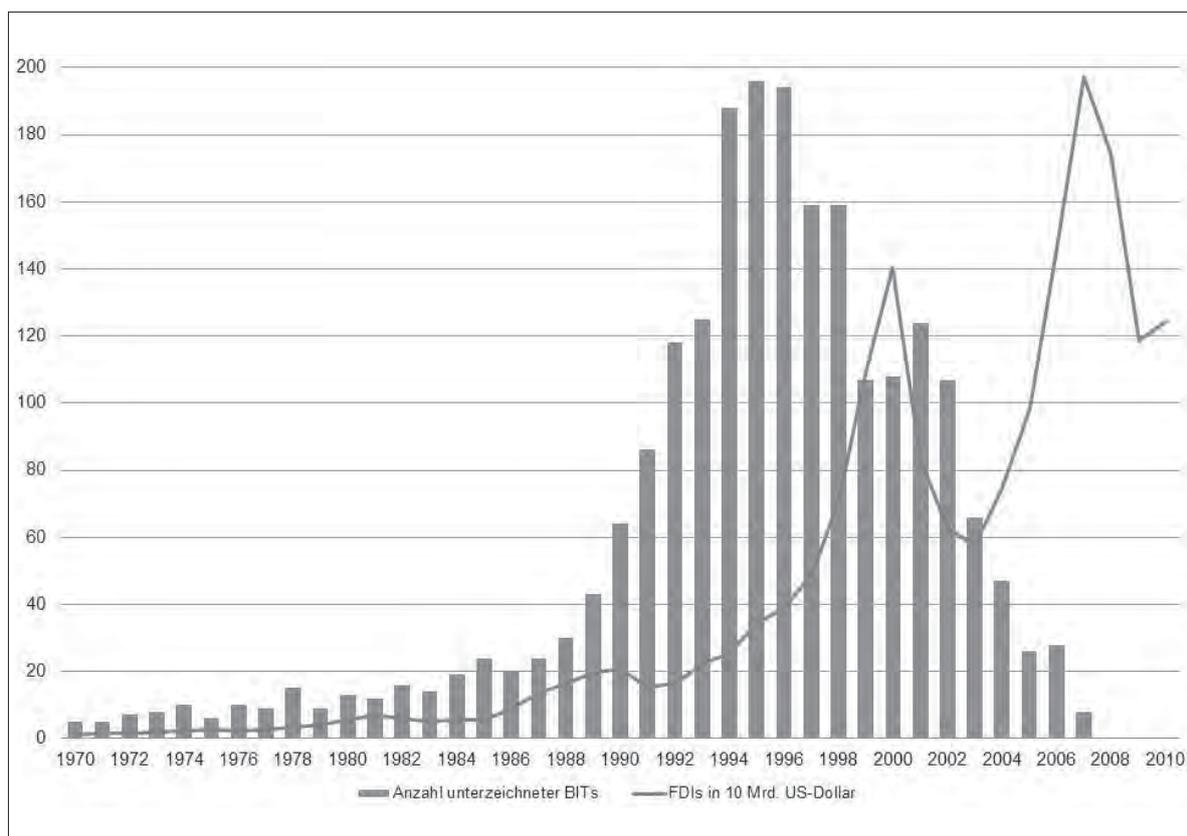


Abbildung 1: Anzahl der beim ICSID gemeldeten BITs nach Jahren und FDIs in 10 Mrd. US-Dollar (1970–2010)

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

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

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

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

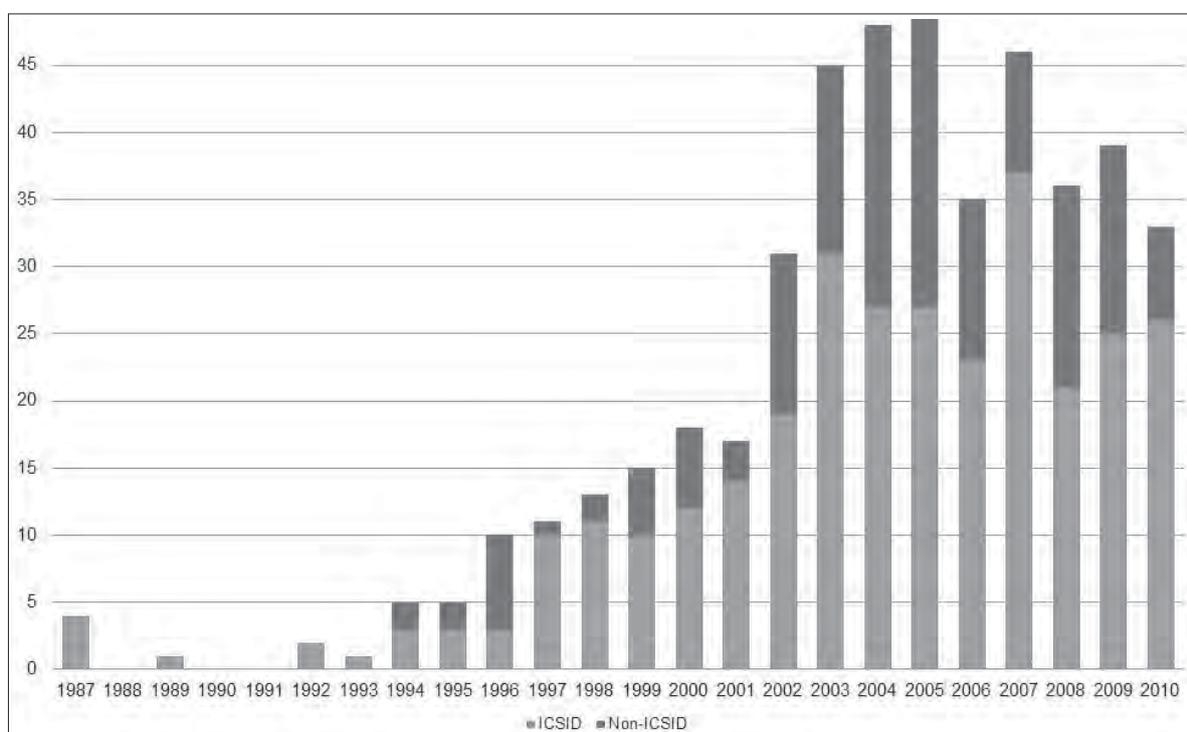


Abbildung 2: Zahl der Schiedsverfahren nach Jahren

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

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

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

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

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

3.2 Freihandelsabkommen

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

Das Wettrennen zwischen der EU und den USA um Freihandelsabkommen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Normensetzung der EU und der USA in Ländern des Südens

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Fazit

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

zu Unternehmen und höhlt potenziell institutionalisierte Formen demokratischer Entscheidungsfindung aus.

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

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

Literatur

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

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

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

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

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

Liste der Interviews

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

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

Abstracts

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

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

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

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

CHRISTIAN BERNDT, MARC BOECKLER

Geographien Tiefer Integration: Das Beispiel des Agrarhandels zwischen Mexiko und den USA¹

Angesichts einer ökonomischen Wirklichkeit, die regelmäßig vom Modell des perfekten Marktes abweicht, fordern die AnhängerInnen des Freihandelsarguments, alle Hindernisse zu beseitigen, die die Bewegungen von Waren, Menschen und Finanzkapital einschränken. Um diesen Idealzustand erreichen zu können, müssten Verzerrungen im Warenverkehr beseitigt und somit die real existierende Welt an die Gesetze und Normen des Freihandelsmodell angepasst werden. FreihändlerInnen vertreten deshalb eine radikale, aber in sich stimmige Position. Für sie geht es immer nur um eines: freien Warenverkehr mit so wenigen Einschränkungen wie möglich.

Seit jeher hat sich am scheinbar unrealistischen Gehalt dieser Annahmen heftige Kritik entzündet. Forderungen nach einer völlig freien Mobilität von Waren, Menschen und Kapital, so wird argumentiert, seien naiv und Ausdruck eines fehlerhaften Verständnisses von der Funktionsweise realer Märkte. So berechtigt diese Kritik auch sein mag, fußt sie jedoch auf einer angenommenen Dichotomie zwischen einer ökonomischen Modellwelt einerseits und ungleichen realwirtschaftlichen Gegebenheiten andererseits. Beide Seiten – MarktpuristInnen und KritikerInnen unterschiedlicher Couleur – ziehen eine scharfe Grenze zwischen Modell und Wirklichkeit. Erstere machen störende exogene Einflüsse (soziale, kulturelle, politische usw.) für „Marktunvollkommenheiten“ verantwortlich und benutzen diese Trennung, um sich gegen Kritik zu immunisieren. Letztere lehnen das Marktmodell als unrealistisch ab und verweisen auf dessen Abhängigkeit von sozialen, kulturellen, politischen usw. Kräften (vgl. die Diskussion unterschiedlicher heterodoxer Zugänge zu Märkten in Berndt/Boeckler 2009).

Vor diesem Hintergrund ist es ein Anliegen dieses Artikels, die Frage nach der Übersetzung des Freihandelsarguments in konkrete wirtschaftliche Integrationsprozesse anders zu stellen. Auch wenn Modelle offensichtlich niemals eins zu eins realisiert werden können, steht trotzdem außer Frage, dass die Marktutopie sehr wirkmächtig und äußerst erfolgreich ist. In ihrer Konkretisierung als Freihandelsargument scheint sie vorzüglich zu funktionieren, dient sie doch regionalen Integrationsprojekten weltweit als ideelle Blaupause. Wir möchten diesen Prozessen aus einer performativitätstheoretischen Perspektive nachgehen, die in den letzten Jahren durch VertreterInnen der Science and Technology Studies und der Akteur-Netzwerk-Theorie auch auf ökonomische Fragestellungen angewandt wurde. Eine künstliche Trennung zwischen Modell und modellexterner Wirklichkeit wird in dieser Literatur abgelehnt und stattdessen nachvollzogen, wie wissenschaftliche Modelle ihre Laborumgebungen verlassen und dafür sorgen, dass die Welt draußen modellförmig gemacht wird (vgl. Latour 1988; MacKenzie 2006).

Wir beginnen unseren Beitrag mit theoretischen Ausführungen, in denen wir unsere Perspektive der „*geographies of marketization*“ vorstellen und wichtige Begriffe und Prozesse einführen. Im zweiten Teil unseres Textes wenden wir unsere konzeptionellen Überlegungen auf den Prozess der regionalen Integration an. Als regionale Fallstudie wählen wir die mexikanisch-US-amerikanische Grenze aus und entwickeln unser Argument am Beispiel eines spezifischen Agrarprodukts und seiner Warenkette.

1. *Geographies of marketization*

Geographies of marketization eröffnen eine neue Perspektive auf Marktordnungen und deren kontinuierliche Ausbreitung (*marketization*). Es waren die frühen Arbeiten der Akteur-Netzwerk-TheoretikerInnen, die der Einsicht zum Durchbruch verhalfen, dass wissenschaftliche Fakten nicht deswegen Gültigkeit erlangen, weil sie eine objektive äußere Realität beschreiben, sondern weil es der Wissenschaft gelingt, die Wirklichkeit, die sie zu beschreiben vorgibt, überhaupt erst hervorzubringen. Die Parallelen zu ökonomischen Prozessen und ökonomischem Wissen liegen auf der Hand. Neoklassische ÖkonomInnen und neoliberale Freihandelsenthusi-

astInnen wollen die Welt nicht nur besser verstehen und erklären, sondern ihre einschlägigen Theorien sind auch wirksame Instrumente, um die Welt zu verändern (MacKenzie et al. 2007). Dies kann auf verschiedenen Wegen geschehen: So können ökonomische Modelle in direkte Interventionen von ÖkonomInnen übersetzt werden, wie etwa im Falle einer Wissenschaftlerin, die als Beraterin von Unternehmen, Regierungen oder Behörden fungiert. In anderen Fällen stellen wissenschaftliche ÖkonomInnen die Praktiken und Apparaturen her (zum Beispiel Formeln zur Preiskalkulation oder makroökonomische Modelle), die dann von verschiedenen Marktakteuren oder PolitikerInnen – „*economists in the wild*“ in der Sprache Callons – eingesetzt werden.

Versteht man mit Callon das (neo-)liberale Denken über den globalen Handel als ein Bündel praktischer Assoziationen, als ein Netzwerk aus Menschen, Fähigkeiten, statistischen Daten, Techniken, Prozeduren, Werkzeugen usw., die sich um die Idee des perfekten Marktes als dem effizientesten Mechanismus zur Steuerung ökonomischer Prozesse scharen (vgl. Mitchell 2009), dann ist folgendes Rätsel zu lösen: Welche Prozesse sorgen dafür, dass auch die Welt außerhalb des Labors neoklassischer Ökonomik den Laborbedingungen angeglichen wird, damit abstrakte Marktmodelle praktisch funktionieren können?

Allerdings zeigt sich die gesellschaftliche Wirklichkeit in diesem Übersetzungsprozess häufig widerständig, entzieht sich der vorgeschriebenen Atomisierung sozialen Lebens oder fügt sich nicht der zugeschriebenen, vollständig informierten Rationalität subjektiver Bedürfnisbefriedigung. Ein besonders widerständiges Objekt sind jene sozialen und ökonomischen Differenzierungen, die sich in politischen Grenzen materialisieren. Sie stellen komplexe, im Labor nicht abbildbare „Verunreinigungen“ des globalen Markts dar und müssen notwendigerweise zu Marktversagen führen. Durch ihre Naturalisierung als Hindernisse auf dem Weg in eine Welt eines ungehinderten globalen Austausches wird ihre ambivalente Rolle in konkreten Integrationsprojekten unsichtbar gemacht. Trotz des dominanten Entgrenzungsdiskurses sind sie jedoch real, eingelassen in ein interessantes Doppelspiel aus Begrenzung und Entgrenzung, oder, um es in der Sprache der Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT) zu formulieren, aus „Framing“ und „Overflowing“.

1.1 *Framing und overflowing*

Inspiziert von Deleuze versteht Callon Märkte als „soziotechnische *agencements*“ (Callon 2007). Der Begriff *agencement* hat zwei Bedeutungen: Zum einen ist damit ein Arrangement aus materiellen, technischen, logistischen, rechtlichen, prozeduralen usw. Elementen und Menschen gemeint, zum anderen bringt dieses hybride Arrangement *agency* hervor, eine gerichtete Handlungsfähigkeit, die individualisiert sein kann, häufig jedoch in soziotechnischen Konstellationen auf Aktivitäten verschiedener, jedoch assoziierter HandlungsträgerInnen verteilt ist (*distributed agency*).

Konkrete Märkte werden nun durch Rahmungsprozesse etabliert, bei denen – stark vereinfacht – erstens Güter objektiviert werden müssen, damit diese, von allen sozialen Bindungen befreit, eindeutig aus einem spezifischen Kontext herausgelöst (z.B. dem eines Verkäufers) und durch den Austausch von Eigentumsrechten gegen Geld an einen anderen Kontext (den des Käufers) angeschlossen werden können. Zweitens müssen kalkulierende Akteure geschaffen werden, die im Prozess der Bewertung durch Präferenz bestimmter Merkmale auch zur Qualifizierung der Güter beitragen. Und drittens muss ein kalkulativer Raum aufgespannt werden, der die Begegnung unterschiedlicher Akteure und Materialien sowie unterschiedliche Bewertungen von Produkten möglich macht und durch Preisbildungsprozesse die Transaktion vorbereitet. Zusammengefasst bedeutet *framing* das Trennen verschiedener Arten von Verbindungen. Um Wirkmächtigkeit zu entfalten, müssen ökonomische Modelle und Theorien also dekontextualisieren. Verschiedenste Akteure – menschliche und nichtmenschliche – werden rekrutiert, und es werden Konstellationen geschaffen, die Handlungen ermöglichen und einschränken und uns somit zwingen, in eine bestimmte Richtung zu handeln.

Gleichzeitig liegen die Probleme in Zusammenhang mit *framing*-Prozessen auf der Hand: Die schiere Komplexität der Alltagswirklichkeit, die widersprüchlichen Folgen anderer kollektiver Praktiken, Politiken, Identitäten und Wünsche sind eine ständige Quelle von Irritationen. Deshalb besteht Callon (2007: 143) auch darauf, dass *framing* ein äußerst heikler Prozess ist, der sehr schnell außer Kontrolle geraten und nie endgültig abgeschlossen werden kann. Dafür steht der gewöhnungsbedürftige Begriff *overflowing*. So sehr die ArchitektInnen von Märkten, Unternehmensorganisationen oder Wertschöpfungsketten auch darum bemüht sind, die

Ordnung aufrechtzuerhalten, drohen ökonomische Entitäten doch ständig „aus dem Rahmen zu fallen“: Dies können zum einen Konsequenzen sein, die wie Umweltverschmutzung oder illegale Arbeitsbedingungen in der orthodoxen Ökonomik irreführenderweise als „Externalitäten“ behandelt werden (vgl. Callon 1998). Zum anderen werden die beteiligten Akteure selbst zur Quelle von Unsicherheit. Wie jedes Ordnungssystem existieren auch ökonomische Ordnungen nur solange, wie sie von den beteiligten Akteuren ausagiert werden. Und da es eine vollkommen identische Wiederholung nicht geben kann, sind Instabilitäten, Unschärfen und Irritationen unvermeidlich.

Vor diesem Hintergrund ist es für die ArchitektInnen ökonomischer Ordnungen von großer Bedeutung, diese Widersprüche zu verschleiern und die Overflows so unsichtbar wie möglich erscheinen zu lassen. Märkte müssen mit ihren Regeln und Grenzen für die ihnen unterworfenen Akteure ganz selbstverständlich und natürlich sein. Solange man den Mythos des freien Marktes aufrechterhalten kann, können asymmetrische Wirtschaftsordnungen, die bei näherer Betrachtung sehr wenig mit der reinen Modelllehre zu tun haben, einfacher realisiert werden. Auch auf diese Weise erhält ökonomisches Wissen performativen Charakter (dazu ausführlicher Berndt/Boeckler 2011).

1.2 *B/ordering*

Um diesen Prozessen am Beispiel transnationaler Marktordnungen nachgehen zu können, übersetzen wir das *framing/overflowing*-Argument geographisch und verbinden es mit einem neu konzeptionalisierten Verständnis räumlicher Grenzen. Unzufrieden mit der ritualisierten Konfrontation zwischen VerfechterInnen eines grenzenlosen Freihandels und AnhängerInnen eines um den territorialen Nationalstaat organisierten Protektionismus, hatten bereits die WeltsystemtheoretikerInnen einen alternativen Zugang zum machtungleichen globalen Kapitalismus entwickelt: die (globale) Warenkette (Hopkins/Wallerstein 2000). Die Warenkette ist zweifellos das „appropriate organizational field to use in studying economic globalization“ (Gereffi 1999: 436). Allerdings gelingt es den ProtagonistInnen des Waren- bzw. Wertschöpfungskettenansatzes trotz gegenteiliger Bekundungen nicht immer, dem in den Sozialwissenschaften noch immer verbreiteten methodologischen Territori-

alismus zu entkommen (Wimmer/Glick Schiller 2002). Die Diskussion um das „*upgrading*“ geographischer Standorte (Städte, Regionen, Nationen) im Kontext der Entwicklungspolitik ist dafür ein gutes Beispiel. In der wissenschaftliche Literatur lassen sich hier zwei Lager unterscheiden: Auf der einen Seite wird auf die Ortsgebundenheit der globalen Warenproduktion hingewiesen und danach gefragt, welche Rolle Orte in den Warenketten spielen (vgl. Humphrey/Schmitz 2002). Andere AutorInnen zeichnen die Wege nach, die ein Gut bei seiner Herstellung zurücklegt, und rekonstruieren die Verbindungen, die solche Reisen durch die Wertschöpfungskette möglich machen (vgl. Barndt 2002; Freidberg 2001).

In diesen Arbeiten gelten Orte unterschiedlicher Maßstäblichkeit und die Grenzen, die diese Orte definieren, in der Regel als gegeben. Waren, Menschen, Ideen und Kapital bewegen sich zwischen diesen Orten und queren Grenzen. Wir kehren diese territoriale Logik um und gehen davon aus, dass es die verschiedenen Mobilitäten sind, die Orte und Grenzen hervorbringen. Sobald man Raum aus der „territorialen Falle“ (Agnew 1994) befreit, entpuppt er sich als ein Bündel aus Relationen, interaktiv konstituiert, medial, kommunikativ, biographisch, ökonomisch, politisch vermittelt und in seiner Ausdehnung unbegrenzt (Massey 1999: 8).

Diese Einsicht in den entterritorialisierten Charakter unseres globalen Zeitalters sollte nicht als Plädoyer für die grenzenlose Welt der FreihandelsenthusiastInnen missverstanden werden. Betrachtet man die Frage, wie genau globale Produktionssysteme transnational gesteuert werden, aus einer *framing/overflowing*-Perspektive, kann man Raumgrenzen als eine besondere Ausprägung der oben geschilderten *framing*-Prozesse lesen. Die globalen Bewegungen von Kapital, Waren, Menschen und Ideen sind immer einem Doppelspiel aus Entgrenzung (*overflowing*) und Grenzziehung (*framing*) unterworfen. Man kann diese ambivalenten Grenzregime als notwendige Herstellungsbedingung globaler Märkte und Handelssysteme betrachten. Auch hier müssen Widersprüche versteckt und verschleiert werden. Das gilt um so mehr in solchen Kontexten, in denen Grenzen in der Lage sind, ein komplexes Amalgam multipler, meist zutiefst ungleicher Differenzierungen hervorzubringen: USA/Mexiko, angelsächsisches/hispanisches Amerika, Nord/Süd, reich/arm, modern/traditionell etc.

2. *Deep integration*: Das Freihandelsmodell und ambivalente Integrationsrealitäten

Das Doppelspiel aus Grenzziehungs- und Entgrenzungsprozessen lässt sich in besonders eindrücklicher Weise in Kontexten rekonstruieren, in denen globaler Süden und globaler Norden direkt miteinander in Kontakt treten. Wir wenden uns deshalb im Folgenden einer paradigmatischen Grenzregion zu: Dem transnationalen Integrationsprojekt NAFTA (North American Free Trade Agreement), mit besonderem Augenmerk auf die Beziehungen zwischen den USA und Mexiko. Die institutionelle Basis bildet ein Assoziationsabkommen, das auf ökonomischem Gebiet vor allem als Nord-Süd-Freihandelszone konzipiert ist (vgl. Berndt 2004). Um die Analyse handhabbar zu halten, fokussieren wir unsere Studie auf den sensiblen Handel mit Frischobst und Frischgemüse und wählen ein exemplarisches Produkt als Fallstudie aus: Eine mobile Frischtomate, die sowohl auf der Südseite als auch auf der Nordseite der Grenze produziert wird, dabei multiple Grenzen überschreitet und gleichzeitig Grenzen in Bewegung setzt.

Die Frischtomate ist aus dreierlei Gründen eine ideale Fallstudie für unser Vorhaben: Erstens sind Tomaten mobil, wodurch die Produktion von Frischtomaten für die exportorientierte mexikanische Landwirtschaft besondere Bedeutung erlangen konnte. Laut der US-amerikanischen Landwirtschaftsbehörde USDA exportierte Mexiko zwischen Oktober 2007 und September 2008 knapp 1,1 Millionen Tonnen Tomaten, die fast ausschließlich in die USA gingen (USDA 2009a: 6). Damit zeichnet Mexiko für ungefähr 85 Prozent aller US-Tomatenimporte verantwortlich, eine Nachfrage, die dazu führte, dass Mexiko seit einigen Jahren zumindest mengenmäßig der weltweit wichtigste Tomatenexporteur ist (FAO 2011). Zweitens mobilisieren Tomaten Grenzen, da sie zur kleinen Zahl ökonomisch bedeutender Gartenbauprodukte gehören, die auf beiden Seiten der politischen Grenze angebaut werden. Mit Kalifornien und Florida in den USA sowie Sinaloa und Baja California in Mexiko liegen die wichtigsten Anbauregionen in unmittelbarer Grenznähe. Drittens mobilisieren Tomaten auch Orte. Der Anbau von Exporttomaten weist eine starke saisonale Zyklizität auf und ist relativ arbeitsintensiv. Er ist deshalb prädestiniert für den Einsatz von ArbeitsmigrantInnen, nicht nur in den USA, sondern auch in Mexiko selbst.

Die weiteren Ausführungen zur Grenzarbeit mobiler und mobilisierender Tomaten lassen sich durch folgende zentrale Fragen leiten:

- Wie ist die über Grenzen bewegte und Grenzen konstituierende Tomate mit Marktmodellen (insbesondere dem Freihandelsargument) verbunden? (*b/ordering the market*)
- Was bestimmt über die Reiseroute einer bewegten Tomate? Wie werden Grenzen im Produktions-Distributions-Konsumtions-Netz Tomate mobilisiert und kontingentisiert? (*b/ordering the chain*)
- Was stabilisiert die bewegte Tomate beim Überqueren multipler Grenzen? Wie werden südliche von nördlichen Tomaten unterschieden? (*b/ordering the commodity*)

2.1 *B/ordering the market*: Konstruktion einer asymmetrischen Marktordnung

Der Agrarsektor gehört in der Regel zu den umstrittensten Bereichen regionaler Integrationsprojekte im Nord-Süd-Kontext. Deshalb wurde der Agrarhandel im Falle der NAFTA auch nur sehr zögerlich über einen Zeitraum von 15 Jahren liberalisiert. Die Zölle für besonders sensible Güter wurden erst 2008 abgeschafft, und jedes Mitgliedsland schützte bestimmte Teilmärkte in einer zehnjährigen Übergangsphase mithilfe von Schutzklauseln im NAFTA-Abkommen (Special Safeguard Provisions).

Die konkreten Wirklichkeiten des mexikanisch-US-amerikanischen Frischtomatenhandels haben zumindest auf den ersten Blick wenig mit der Modellwelt der FreihändlerInnen zu tun, die von den ArchitektInnen entgrenzter Marktordnungen in den einschlägigen Dokumenten immer wieder beschworen wird. Dies zum Anlass zu nehmen, die Repräsentationen einer neoliberalen Ökonomik als fehlerhaft zu kritisieren, hilft an dieser Stelle allerdings nicht weiter. Denn trotz der Abweichungen der Wirklichkeit vom Modell gelingt es der Ökonomik, die Wirklichkeit umzugestalten. Unter der Oberfläche eines neoliberalen Diskurses entdeckt man dann eine komplexere Integrationslogik, die sich aus den Widersprüchen und Paradoxien speist, die immer dann zutage treten, wenn ein ökonomisches Modell seine hermetisch abgeschlossene Laborwelt verlässt.

Das NAFTA-Abkommen fügt sich perfekt in den seit einigen Jahren zu beobachtenden Trend zu bilateralen regionalen Integrationsabkommen (RIA) ein. In solchen präferentiellen Handelsabkommen

werden Handelshemmnisse zwischen den Vertragspartnern schrittweise abgebaut und so Vorteile gegenüber Drittländern geschaffen. Diese Strategie der selektiven Vertiefung der Zusammenarbeit steht im Widerspruch zu Freihandelsprinzipien wie Gegenseitigkeit und Meistbegünstigung und wird von den HüterInnen der reinen Freihandelslehre mit großem Misstrauen beobachtet (vgl. Bhagwati et al. 1998). Während Letztere eine multilaterale Liberalisierung des Welthandels bevorzugen und dabei nur Handelshemmnisse im engen Sinne harmonisieren und abbauen möchten (vor allem Zölle), beziehen RIA-ArchitektInnen in der Regel auch Bereiche in den Integrationsprozess ein, die über die klassische Außenhandelspolitik hinausgehen. Das betrifft insbesondere grenzüberschreitende Standardisierungs- und Harmonisierungsmaßnahmen privater (Unternehmen), staatlicher und zivilgesellschaftlicher (NGOs) Akteure. Da diese Aspekte ihre differenzierende Wirkung nicht an den politischen Grenzen selbst ausüben, werden sie in der Literatur auch als „*behind-the-border*-Hemmnisse“ bezeichnet. In Abgrenzung zur „*shallow integration*“ der FreihändlerInnen („*shallow*“, weil hier allein der Abbau klassischer Handelshemmnisse interessiert; über den Bestand institutioneller Unterschiede richtet dann der globale Markt) wurde für diesen Prozess der Begriff „*deep integration*“ geprägt: „As shallow integration has proceeded, however, numerous ‚behind-the-border‘ policies – policies once deemed wholly domestic – have become the subject of international negotiations; the coordination of these policies constitutes deep integration“ (Haggard 1995: 2).

Tiefe Integration hat eine besondere geographische Qualität: In dem Maße, wie die regionalen Freihandelsabkommen zu einer stärkeren transnationalen Integration des Frischtomatenmarktes beigetragen haben, stieg die Bedeutung subnationaler regionaler Unterschiede. Das liegt vor allem an den großen transnationalen Akteuren (ProduzentInnen, TransporteurInnen, LebensmitteleinzelhändlerInnen), die in ihren Supply Chains fein abgestimmte Arbitrage-Strategien verfolgen können. Hierbei spielen jahreszeitliche Unterschiede eine zentrale Rolle. Im Falle der NAFTA konkurrieren im Winter und Frühling vor allem Tomaten aus Florida und Sinaloa, während im Sommer und Herbst ProduzentInnen aus „Alta“ und Baja California um Anteile auf dem lukrativen US-Markt ringen (Cook/Calvin 2005; Macias 2003: 106).

Im Laufe der Zeit haben die wichtigen Marktakteure so Beziehungen entwickelt, die quer zu nationalen Grenzen liegen und im Jahresverlauf für ein ununterbrochenes Angebot an Frischtomaten sorgen. Diese grenzüberschreitenden Marktnetze schaffen transnationale Fakten für die US-Behörden und zwingen diese zu einer ordnungspolitischen Gratwanderung. Im Falle des Tomatenhandels entstand die gegenwärtige Marktordnung als Folge eines Antidumping-Verfahrens, das seit seinem ersten Abschluss 1996 immer wieder neu aufgenommen und ausgesetzt wurde. Die Regelungen zielen darauf ab, die Interessen der US-ProduzentInnen zu den Haupterntezeiten in den Frühjahrs- und Sommermonaten zu schützen. Der Frischtomatenmarkt ist deshalb aktuell in zwei Perioden mit unterschiedlichen Referenzpreisen aufgeteilt: Für Kalifornien und Baja California gilt vom 1. Juli bis zum 22. Oktober ein Preis von US-Dollar 4,30 je 25-Pound-Box, für Florida und Sinaloa vom 23. Oktober bis zum 30. Juni ein Preis in Höhe von US-Dollar 5,42 je 25-Pound-Box. Der höhere Mindestpreis im Falle von Florida und Sinaloa wurde nach einer Revision der Antidumping-Maßnahmen im Januar 2008 festgelegt (USDA 2009b).

Geographies of marketization realisieren sich beileibe nicht nur an der politischen Grenze selbst, sondern dehnen sich tief in das ländliche Mexiko aus. Eine besondere Rolle spielt hier die Frage privater Eigentumsrechte an Rohstoffen und Boden, die sich im Zuge der fortschreitenden Vertiefung der Integration gerade in Mexiko zunehmend stellte. Traditionelle Formen kollektiver Landnutzung wurden als Hindernis betrachtet, was eine der wichtigsten Errungenschaften der Revolution zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Frage stellt: die historische Agrarreform aus den 1930er Jahren. Verankert in Artikel 27 der mexikanischen Verfassung wurde damals jeglicher ausländischer Landbesitz verboten und Landeigentum von GroßgrundbesitzerInnen auf sogenannte *ejidos* umverteilt. Es handelt sich um relativ kleine Parzellen Land, die sich im Kollektiveigentum von Bauern und Bäuerinnen sowie indigenen Gemeinschaften befanden und nicht veräußert werden durften. Der NAFTA-Prozess zwang die mexikanische Regierung, Artikel 27 zu ändern und das mexikanische Agrargesetz (*ley agraria*) entsprechend anzupassen. Dadurch wurde das mexikanische *ejido*-System nahezu vollständig zerstört und einheimischen wie ausländischen InvestorInnen gestattet, privates und gemeinschaftliches Land zu pachten oder zu kaufen.

In der Folge investierten mexikanische und US-amerikanische Agrarunternehmen im großen Stil in den Frischobst- und Frischgemüsektor, vor allem im nördlichen Mexiko, wo zum Beispiel der Frischtomatenboom in Baja California von US-Direktinvestitionen befeuert wird (Echanove 2005).

Die zunehmende Ungleichheit im ländlichen Mexiko, wo sich moderne und hochproduktive agroindustrielle Enklaven und traditionellere landwirtschaftliche Produktion unverbunden gegenüberstehen, lässt sich auch auf diese Veränderungen im Sinne einer *deep integration*-Logik zurückführen. Hochmoderne Produktionsanlagen (*enclaves agrícolas modernas*; Macias 2003) arbeiten gemäß technologischer Standards, die im Norden gesetzt werden, und sind nicht nur in Bezug auf Inputs und Marketing auf US-Kapital angewiesen.

Die Persistenz traditioneller Agrarpraktiken sollte jedoch nicht als Indiz einer unvollständigen Liberalisierungspolitik und Marktintegration gelesen werden, als gäbe es ein natürliches Außen des Marktes, das nicht erst von Repräsentationen neoklassischer Diskurse geschaffen worden wäre. Im komplizierten öffentlichen Diskurs um eine Modernisierung des Landes dienen solche „rückständigen“ Gebiete als Spiegel, in dem sich eine moderne produktive Landwirtschaft konstituiert. Modernisierung und Öffnung der mexikanischen Landwirtschaft und die damit einhergehende weitere Fragmentierung des Landes lassen sich deshalb auch als Mobilisierung der Nord-Süd-Grenze lesen. Die US-Südgrenze verschiebt sich als innere Grenze des globalen Kapitalismus weit nach Süden und schlängelt sich quer durch das ländliche Mexiko, bezieht einzelne Felder und Verpackungsanlagen ein, schließt andere Orte als selbst hervorgebrachtes Anderes der Marktintegration aus.

2.2 *B/ordering the chain*: Stabilisierung des Produktions-Distributions-Konsumtions-Netzes der Frischtomate

Die bisherige Diskussion hat deutlich gezeigt, wie die soziotechnisch vernetzte Arbeit der Ökonomik anstelle eines freien Marktes ein flexibles, regionales Integrationsprojekt hervorgebracht hat. Dieses ist zum Ansatzpunkt der Arbeit einer anderen Spezies von *economists in the wild* geworden, deren Aufgabe es ist, die kettenförmige Produktion – je nach Perspektive im Sinne von Value-, Commodity- oder Supply Chains – transnational und effizient zu organisieren (vgl. Busch 2007).

Die grenzüberschreitende Produktion einer mobilen mexikanischen Exporttomate wird von großen Einzelhandelskonzernen (z.B. Wal-Mart, Kroger) dominiert. Eine Schlüsselrolle spielen aber intermediäre Akteure wie *shippers*, *distributors*, *repackers* oder *brokers*. Tomaten können im internationalen Handel auf unterschiedliche Weise eingekauft werden. Im mexikanisch-US-amerikanischen Kontext dominiert dabei aus Gründen organisatorischer Flexibilität das Prinzip des *contract farming* (Vertragsbauerntum). In der Regel schließen mexikanische ExporteurInnen und US-ImporteurInnen einjährige Verträge über die gesamte Ernte eines Produzenten, noch bevor die Tomaten geerntet und gepflanzt wurden. Diese ZwischenhändlerInnen kaufen auf Kommission und geben das Ernteausfallrisiko dadurch an die mexikanischen ProduzentInnen weiter (Calvin/Barrios 1998: 36).

Bis eine Tomate in der Frischeabteilung eines Supermarktes ausliegen kann, ist ein ausgedehntes und komplexes Netzwerk soziotechnischer Arrangements notwendig, in das Kühltransporter ebenso eingelassen sind wie Standards, Beratungsunternehmen, Überwachungstechnologien, MarketingexpertInnen, Verpackungstechnologien etc. Wichtige Bestandteile sind die normativen Vorlagen des Supply-Chain-Managements. Aus einer *framing/overflowing*-Perspektive vermittelt die Praxisdisziplin des Supply-Chain-Managements (SCM) zwischen der Laborwelt des Freihandelsarguments und der asymmetrischen *deep integration*-Logik des NAFTA-Abkommens. In ihrer alltäglichen Praxis werden die PraxisökonomInnen des SCM mit einer potenziell unendlichen Zahl von Verbindungen konfrontiert. Für einen ordnungsgemäßen Ablauf von Produktion, Distribution und Konsum müssen diese unendlichen, zirkulären Netze in eine lineare Form überführt werden. Damit eine Tomate zu einer marktgängigen Ware werden kann, wird deshalb eine große Zahl von Verbindungen gekappt. Einzelne Produktionsschritte werden isoliert, hierarchisiert und mit monetären Werten belegt. Die lineare Tomaten-Warenkette lässt sich deshalb als immer prekäres Ergebnis dieser Praktiken lesen (vgl. Abbildung 1).

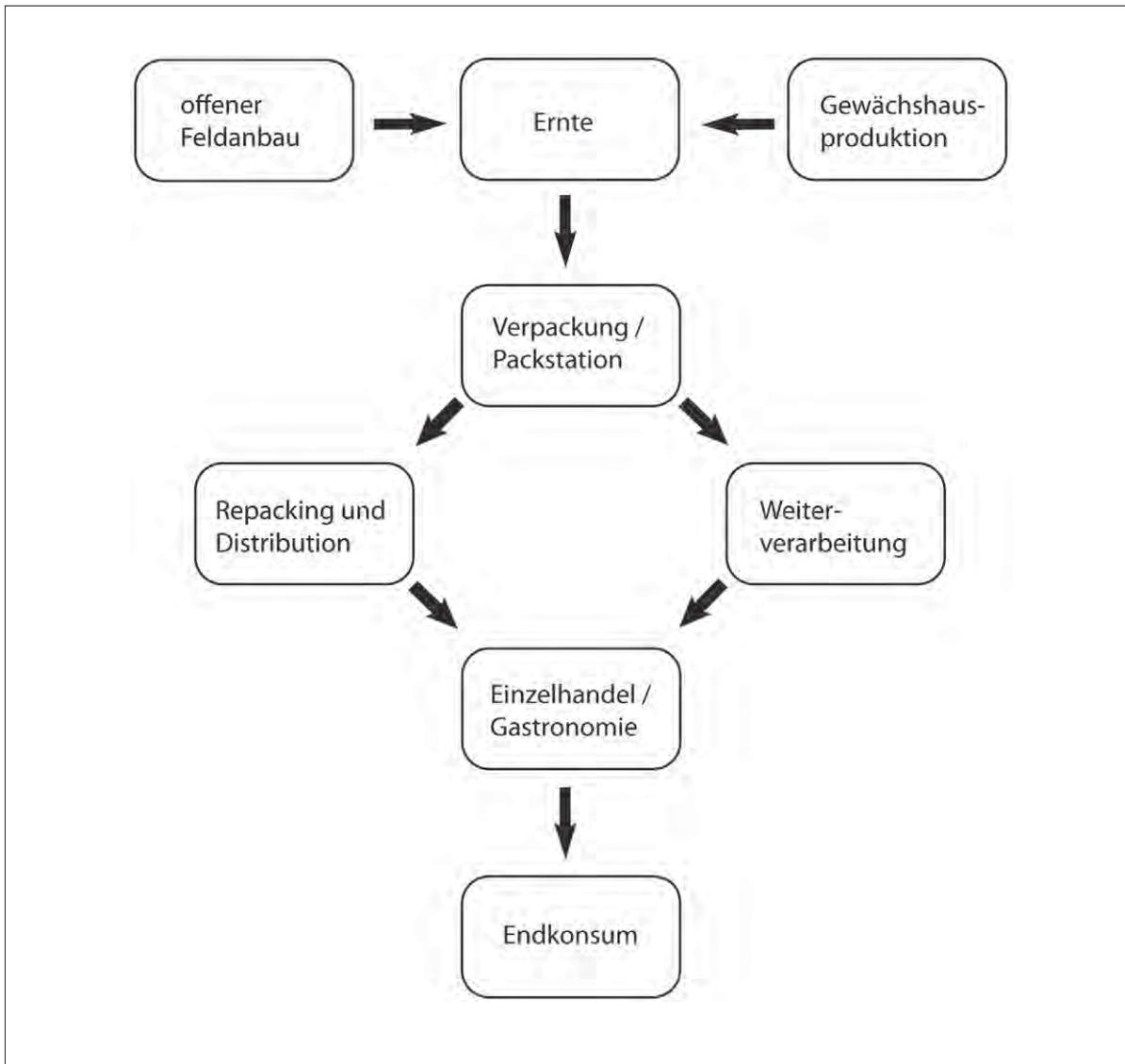


Abbildung 1: Die Frischtomatenwarenkette

Quelle: überarbeitete Darstellung, nach Gombas et al. (2008: 2).

Geht man davon aus, dass in der globalen Ökonomie die beiden wichtigsten Gründe für unternehmerische Restrukturierungsmaßnahmen die Suche nach Niedriglohnarbeit und das Streben nach organisatorischer Flexibilität sind, dann wird deutlich, dass gerade die Konstruktion räumlicher Nord-Süd-Grenzen bei diesen schwierigen Prozessen von großer Bedeutung ist. In einem Kontext wie NAFTA beteiligen sich SCM-PraktikerInnen aktiv an der Herstellung flexibler Grenzregime, oder um genauer zu sein, auch sie sind daran beteiligt, dass sich räumliche Grenzen selbst in Bewegung setzen und bisweilen sogar auflösen:

- Wenn im Norden produziert wird, dann sind die Rahmungsprozesse verhältnismäßig einfach zu kontrollieren. Allerdings sind die Produktionskosten, vor allem die Arbeitskosten, relativ hoch. Ein nördliches Einzelhandelsunternehmen bevorzugt daher möglicherweise ein relativ lockeres Migrationsregime, um ein kontrolliertes „Überlaufen“ zu ermöglichen. Das gilt vor allem für die „illegale“, nicht dokumentierte Migration. In diesem Falle verschiebt sich erstens die US-Südgrenze nach Norden in die Gewächshäuser und Felder Kaliforniens oder Floridas. Dies zeigt, dass „illegale“ Migration nicht an den politischen Sicherungsmaßnahmen vorbei erfolgt, sondern ebenfalls integraler Bestandteil des politischen Grenzregimes ist, das transnationale Wirtschaftsräume erst ermöglicht. Die Militarisierung der Grenze stabilisiert nicht nur die Souveränität des Nationalstaates durch die Abwehr „Illegaler“, sondern hat eine arbeitsmarktpolitische Funktion. Die Grenze verwandelt mexikanische StaatsbürgerInnen in ein Beschäftigtensegment, das sich ohne Papiere seitens der ArbeitgeberInnen einfach in Wert setzen lässt und nicht über formale Wege verfügt, Inklusion in die US-Gesellschaft einzufordern.
- Wenn in Mexiko produziert wird, bevorzugen die Supply-Chain-ManagerInnen großer Einzelhandels- und Nahrungsmittelkonzerne eine streng überwachte Grenze, um unerwünschtes „Überlaufen“ durch beispielsweise verunreinigte Produkte zu verhindern. Große Supermarktketten, integrierte ProduzentInnen und wichtige TransporteurInnen fürchten nichts mehr, als dass in ihren Supply Chains Dinge „aus dem Rahmen fallen“. Deshalb entsenden diese Unternehmen InspekteurInnen und KontrolleurInnen in mexikanische Gewächshäuser und Tomatenfelder, oder sie lassen sich von privaten Zertifizierungsunternehmen unterstützen. In diesem Falle verschiebt sich zweitens die US-Grenze nach Süden und schreibt sich in mexikanische Tomatenfelder, Lagerhäuser, Packstationen, Verladeterminale usw. ein.
- Drittens können Grenzen aber auch aufgelöst werden. Dabei spielen spezialisierte private Beratungsunternehmen – eine weitere Kategorie von *economists in the wild* – eine immer wichtigere Rolle, auf US-Seite zum Beispiel das Unternehmen PrimusLabs, das sein Auslandsgeschäft in den letzten Jahren stark ausgebaut hat und im Agrarbereich Zertifizierungen im Qualitätsmanagement anbietet. Hier ist insbesondere auf Standards

wie GlobalGAP einzugehen, private Normierungen „guter Agrarpraxis“, die sich auf der Ebene der ErzeugerInnen im Bereich Obst und Gemüse international durchgesetzt haben und im Wesentlichen von den großen Einzelhandelsunternehmen initiiert wurden. Sie geben ErzeugerInnen Mindestkriterien bezüglich Lebensmittelsicherheit, Umweltbedingungen und Arbeitsbedingungen (vor allem Arbeitssicherheit) vor und vereinheitlichen bisher existierende Qualitätsstandards. Supply-Chain-Modelle, Produkt- und Prozessstandards müssen jedoch immer wieder mit der Wirklichkeit abgeglichen werden. Da es im Zusammenhang dieser Realitätskontrollen immer wieder zu unvorhersehbaren Komplikationen kommt, auf die spontan reagiert werden muss, wird mit Hilfe neuester *track and trace*-Technologien eine Atmosphäre „kontrollierter Flexibilität“ geschaffen, in der jede einzelne Kiste Tomaten vom Supermarkt bis zum Ursprungsfeld bzw. -gewächshaus zurückverfolgt werden kann. Kleinere Vorfälle werden so gut es geht versteckt und verschleiert. Solange sie sich in Grenzen halten, dienen sie gleichzeitig der Legitimierung aufwändiger Überwachungsmaßnahmen. Auf diese Weise lassen sich Irritationen als bedauerliche Ausnahme von der Regel wieder in den Rahmen integrieren. Dabei entstehen Situationen, in denen *framing* die Norm und *overflowing* die Ausnahme bleibt (Callon 1998: 250f). Standardsetzung und Rückverfolgungsmöglichkeit bringen so gemeinsam eine Ordnung in die Produktions- und Wertketten, was zwar die Grenze zwischen Süd und Nord mit Blick auf Produktqualität und Erstellungsprozess auflöst, die jedoch mit Hilfe soziotechnischer Überwachungsapplikationen jederzeit und an jedem Ort (Feld, Grenze, Kühltransporter, Großmarkt, Supermarktauslage etc.) wieder eingezogen werden kann.

Diese Prozesse bringen einen Ordnungsrahmen hervor, der sorgfältig zwischen erwünschten und unerwünschten grenzüberschreitenden Bewegungen unterscheidet. Nur bestimmte Güter, bestimmte Formen von Kapital und bestimmte Arbeitskräfte erhalten kontrollierte Bewegungsfreiheit. Diese Marktordnung ist deshalb so erfolgreich, weil die von ihr rekrutierten Marktakteure nicht daran zweifeln, dass alles unter der Prämisse geschieht, den Freihandel zu fördern.

2.3 *B/ordering the commodity*: Die Produktion einer nördlichen Tomate

Objektivierung und Qualifizierung von Waren sind ein zentraler Bestandteil des ökonomischen Wettbewerbs und der Organisation von Märkten. Mit Michel Callon (vgl. Callon et al. 2002) lässt sich die singularisierende Qualifizierung als ein Doppelprozess aus Angleichung und Differenzierung lesen. Eine Ware muss individuelle Eigenschaften aufweisen, die sie von anderen Waren unterscheiden, aber gleichzeitig ist die Wahrnehmung der Einzigartigkeit nur auf der Grundlage der Vergleichbarkeit mit ähnlichen Waren möglich.

Im Falle des transnationalen Tomatenmarktes ist dieser Singularisierungsprozess offensichtlich außer Kraft gesetzt. Stellt man sich eine Tomate aus einem Gewächshaus in Culiacán, Sinaloa, und eine Tomate gleicher Sorte vor, die im südkalifornischen Oceanside angebaut wird, dürften sich Unterschiede nur noch im Labor unter dem Einsatz aufwändiger Messapparaturen feststellen lassen. In beiden Fällen werden identische Tomaten mit nahezu gleichen Inputs hergestellt: mit dem gleichen Saatgut, den gleichen Maschinen, den gleichen Düngern und Pestiziden und in beiden Fällen auch mit mobilisierten Arbeitskräften – in Mexiko sind es häufig Frauen aus ländlichen, ärmeren Landesteilen (vgl. Lara Flores 2008), in den USA vor allem mexikanische ArbeitsmigrantInnen.

Die standardisierte Ähnlichkeit ist das Werk der eben diskutierten Normen und Regeln des globalen Warenverkehrs, den Produkt- und Prozess-, sozialen und ökologischen Standards, die von den PraxisökonomInnen einer tiefen regionalen Integration in die Waren eingeschrieben werden. Zwar spielen staatliche Einrichtungen nach wie vor eine wichtige Rolle bei der Standardsetzung und -implementierung, aber seit einiger Zeit sind es vor allem private Akteure, die Standards setzen und in den globalen Supply Chains implementieren. Tabelle 1 fasst zum einen die wichtigsten Klauseln zusammen, die die Regierungsbehörde USDA in ihren „Standards for Grades“ für die Strauchtomate erlassen hat. Sie zeigt aber auch einen Auszug aus dem Auditingssystem von PrimusLabs, wie erwähnt einer der wichtigsten privaten Player auf dem Zertifizierungsmarkt.

a) Staatliche Standards für die Tomatenproduktion

USDA standards for grades (Grades – §51.2166 U.S. No. 1.)

„U.S. No. 1“ consists of tomatoes on the vine of similar varietal characteristics (except when marked as mixed type or mixed variety), which are mature but not overripe or soft, clean, fairly well formed; which are free from decay, sunscald, and freezing injury, and free from damage caused by bruises, cuts, shriveling, puffiness, catfaces, growth cracks, scars, disease, insects, or other means (See §51.2167). The tomatoes shall be attached to stems/vines. The vines shall not be brittle and shall be free from decay; and free from damage by mold or other means.

b) Private Standards für die Tomatenproduktion

Employee Activities & Sanitary Facilities

02.02	Are any employees eating and drinking (other than water) in active harvest areas, areas yet to be harvested, near harvested product or storage areas?
02.10e	Is non-perfumed soap available?
02.10k	Is it evident that corrective action is taken when employees fail to comply with hand washing guidelines?
02.13	If observed, are all commodities that come in contact with blood destroyed? If this question is answered No, an automatic failure of the audit will occur.

Harvest Practices

03.03d	Is product and packing material free from exposure to the ground and or any handling contamination?
03.04b	Are grading and packing tables subject to a documented cleaning program including stating the frequency of cleaning and cleaning procedures? If No go to 3.5.
03.06a	Are harvest tools (e.g. knives, coring rings, holsters) being used, made of non corrosive and easy to clean materials (e.g. no wood or fabric parts)?

03.06e	Are harvest tools subject to a documented cleaning program including stating the frequency of cleaning and cleaning procedures? If No go to 3.6h.
03.07a	Are all platforms above product, packaging, or food contact surfaces (e.g.belts) on the harvest machinery, in-field trucks fitted with protection to prevent product contamination?
03.08a	Are microbial tests conducted including Generic E.coli on water used for washing, hydrating, etc. harvested crops (e.g. re-hydration, core in field)? If No go to 3.8c.

*Tabelle 1: Beispiel für a) staatliche und b) private Standards für die Tomatenproduktion
Quelle: Staatliche Standards: USDA (2008: 1), private Standards: PrimusLabs (2011)*

Desweiteren sind der Lebensmitteleinzelhandel, ErzeugerInnenverbände und einzelne ProduzentInnen zu nennen, die *codes-of-conduct* festlegen und mithilfe von speziellen Labels Tomaten höherer Qualität vermarkten. So wird im „Fresh Standard for Food Safety“ der California Tomato Farmers Cooperative folgendes festgehalten: „When consumers reach for a tomato grown by a California Tomato Farmers member they are selecting a tomato of the highest quality, grown under the strictest food safety standards and harvested by workers who enjoy a safe and positive work environment“ (California Tomato Farmers o.J.).

Gleichzeitig sind die Standards ein Beleg für den zwischen ProduzentInnen, KonsumentInnen und soziotechnischen Apparaturen distribuierten Qualifizierungsprozess. Keinesfalls ist es nämlich so, dass AnbieterInnen alleine über die Merkmale ihrer Produkte entscheiden. Vielmehr werden KonsumentInnenpräferenzen nicht nur über Marktsignale, sondern auch über die erwähnten Standards abgebildet und intervenieren in die Herstellung und die Form der Waren, wie im vorliegenden Fall, wo mexikanische Exporttomaten eine nördliche Form annehmen. Solche qualifizierenden Zuschreibungen üben ihre performative Macht entlang von Nord-Süd-Warenketten aus und produzieren identische Produkte und Produktionsprozesse.

Um die Grenzausdehnung nach Süden und die Homogenisierung der Waren zu stabilisieren, müssen unliebsame Verbindungen mit dem Süden

getrennt werden: Das Bewässerungswasser muss sauber sein, sanitäre und phytosanitäre Vorsichtsmaßnahmen sind zu ergreifen, die Beschäftigten werden in das enge Korsett strenger Arbeitsregime gezwängt. Nur so lassen sich standardisierte Tomaten für den US-Markt herstellen.

Sobald diese Rahmung abgeschlossen ist, lässt sich die Tomate als nördliches Produkt aus ihrem lokalen (südlichen) Kontext lösen und nach Norden in Bewegung setzen. Solange sie sich auf der Südseite der politischen Grenze bewegt, wird alles dafür getan, ungewollten Kontakt mit südlichen „Akteuren“ zu unterbinden, etwa in Form ungünstiger Witterungsbedingungen, gefährlicher Bakterien, schädlicher Tiere oder unerwünschter Menschen. Einmal auf der Nordseite der Grenze angelangt, wechselt die Tomate ihre Identität. Es werden neue Grenzen eingezogen, denn die Tomate reist nun als südlicher Gast „auf Probe“ durch den Norden und muss ihre Aufenthaltsberechtigung immer wieder beweisen, bis sie an ihrem Bestimmungsort, der Gemüse- und Obstauslage US-amerikanischer Supermärkte, angekommen ist.

Abgesehen von unauffälligen Herkunftsbezeichnungen sind hier alle Hinweise auf Grenzverschiebungen eliminiert. Nur wenn Produktqualitäten den Standardisierungsrahmen durchbrechen, wird die Grenze an den Konsumorten des Nordens erneut eingezogen: Im Zuge des Trends zu ursprünglichen Gemüse- und Obstvarietäten können die KonsumentInnen in den Supermärkten zum Beispiel „hässliche“ *Mexican Heirloom Tomatoes* erwerben. Diese Produkte werden im Vergleich zu den normierten Standardtomaten als exotischer oder authentischer wahrgenommen. Solche Diskriminierungspraktiken am Ende der Warenkette sorgen aus normativen oder lebensstilistischen Gründen dafür, dass die US-Südgrenze in nördlichen Supermärkten erneut sichtbar wird. Andere KäuferInnen mögen aus ökologischen, sozialen oder auch patriotischen Gründen aus Prinzip vom Kauf mexikanischer Tomaten Abstand nehmen und durch ihre Ablehnung der standardisierten Tomate ihre regionalisierte Identität zurückgeben. Die Einebnung von Unterschieden ist offensichtlich nur eine Seite der Medaille. Standardisierung ist gleichzeitig immer auch mit einer Multiplizierung von Differenzen verbunden, die sich in Form unterschiedlicher Differenzlinien an verschiedenen Orten der transnationalen Wert- und Warenkette materialisieren können.

Diese sensiblen Prozesse können jedoch leicht außer Kontrolle geraten. Dann werden unerwünschte Verbindungen sichtbar, Verflechtungen, die „aus dem Rahmen fallen“. Solche Overflows lassen sich aber keineswegs als externe Größen ausklammern, sondern sind vielmehr ein notwendiger Bestandteil von Kommodifizierungsprozessen. Das kann mit Blick auf die sanitären Risiken einer industriellen Landwirtschaft verdeutlicht werden. In den USA war der Ausbruch von Salmonellen des Typs Saintpaul im Mai 2008 ein solches Beispiel. Von Beginn an galten den Behörden und Medien mexikanische Tomaten als Ursache dieses sanitären Problems. Am 3. und 7. Juni 2008 wurden die US-KonsumentInnen davor gewarnt, bestimmte Sorten Frischtomaten zu verzehren. Gestützt auf *track'n'trace*-Technologien rekonstruierte die Landwirtschaftsbehörde FDA die Ausbreitungswege und brachte anschließend eine Liste von sicheren Staaten und Regionen in Umlauf. Unter den US-amerikanischen Anbauregionen stand nur Florida nicht auf dieser Liste. Im Gegensatz dazu wurde keine einzige mexikanische Tomatenanbauregion als unbedenklich eingestuft, was besorgte KonsumentInnen zu solchen Fragen veranlasste: „And so the follow-up question is when people go out to eat and have been later contracted Salmonella is it always Mexican food or are there other type of foods that people have eaten before contracting Salmonella?“ (FDA 2008a: 8).

Ende Juli wurden dann Jalapeño und Serrano Chilis aus zwei Farmen im nordöstlichen mexikanischen Tamaulipas als Quelle der Salmonellenverseuchung identifiziert, und die Tomate war somit entlastet (vgl. Abbildung 2). Erneut handelte die FDA diskriminierend. Während sämtliche US-ProduzentInnen von *chiles jalapeños* und *serranos* unverzüglich als unbedenklich eingestuft wurden, nahmen die US-Behörden alle mexikanische Chilis in Sippenhaft, nicht nur solche aus Tamaulipas. Am 28. August 2008 wurde die VerbraucherInnenwarnung schließlich aufgehoben. An diesem Beispiel wird deutlich, dass politische und ökonomische EntscheidungsträgerInnen sowie Medien in den USA sich immer wieder gegen solche Vorfälle immunisieren, in dem sie diese ohne größere Umschweife „südlich der Grenze“ verorten. Das wird regelmäßig so gemacht, obwohl US-HerstellerInnen nicht weniger häufig als Quellen sanitärer und phytosanitärer Probleme identifiziert werden. Außerdem könnte die unerwünschte grenzüberschreitende Mobilität von Bakterien oder Insekten wie der mexi-

kanischen Fruchtfliege der Preis sein, den man für die ganzjährige ununterbrochene Verfügbarkeit von Frischobst und -gemüse bezahlen muss. Dieses Beispiel zeigt, wie *overflows* außer Kontrolle geraten und – von den Medien vervielfältigt – nicht länger eingehegt und verschleiert werden können. In solchen Fällen, in denen *overflow* zur Norm und *framing* zur Ausnahme wird, zeigt sich die ganze Brüchigkeit von *blordering*-Prozessen.

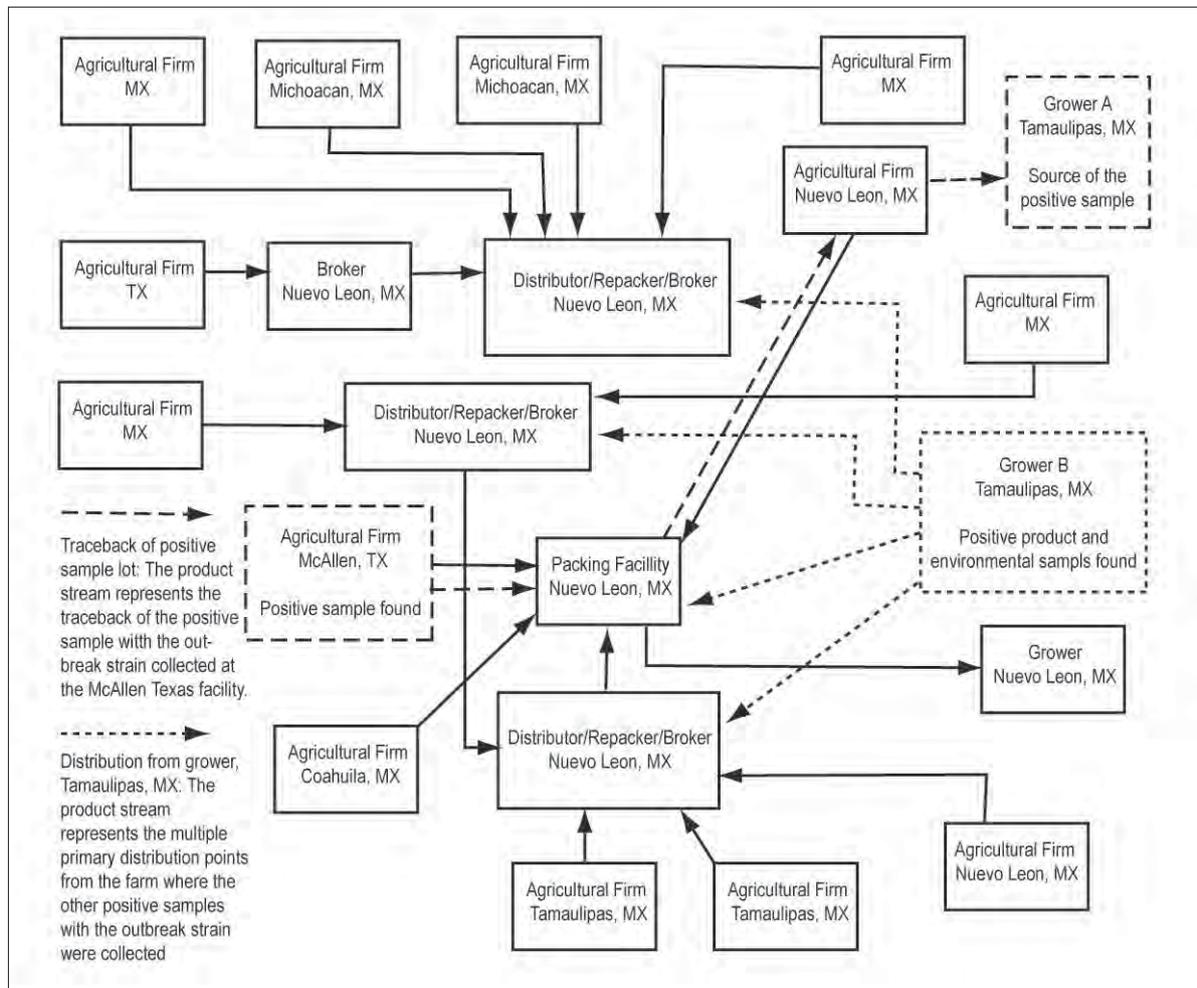


Abbildung 2: *Salmonella Saintpaul* traceback information
 Quelle: überarbeitete Darstellung, nach FDA (2008b)

3. Fazit

Am Beispiel mexikanischer Exporttomaten zeigen wir in diesem Artikel, dass nicht Grenzauflösung, sondern Grenzverhandlung und Grenzarbeit im Zentrum tiefer Integrationsbemühungen stehen. Sichtbar

wird dies vor allem dann, wenn man sich Integrationsprozessen aus der Perspektive grenzüberschreitender Warenketten annähert und bewegte Akteure in den Mittelpunkt stellt, die nicht den jeweiligen Standards und Normen entsprechen. Kapital, Menschen, aber auch Güter, die in Bewegung gesetzt worden sind, stellen eine Gefährdung territorialisierter nationalstaatlich gesetzter Gesellschaften dar, nicht wegen der Existenz der Güter oder der Bewegung alleine, sondern weil im grenzkonstituierenden Akt der Grenzüberschreitung die bewegten Güter sichtbar werden.

Diese Irritationen werden durch ein flexibles Grenzregime eingehegt, bei dem selektiv und kontextuell Grenzen zwischen USA und Mexiko weit nach Süden und Norden verschoben, teilweise hermetisch verriegelt, bisweilen weit geöffnet werden können. Die Mobilität mexikanischer Güter wirkt deswegen entgrenzend, weil durch die Integration der Produktion über Marktordnungen, Standardisierungsprozesse und Kontrollpraktiken in den globalen Norden der Grenzübertritt einfach ausgesetzt wird. Nur wenn die Grenzverschiebung außer Kontrolle gerät, die Mobilität sichtbar und die Gefährdung wahrgenommen wird, werden alte Grenzen an neuen Orten aktualisiert.

In der zuvor verwendeten Sprache Callons: *Framing*-Prozesse sind nur auf der Grundlage von Verbindungen zwischen Elementen außerhalb und innerhalb des Rahmens möglich. Allerdings sind Rahmungen nur solange erfolgreich, wie diese konstitutiven Verbindungen zwischen Innen und Außen durch eindeutig gezogene und sicher bewachte Grenzen verborgen gehalten werden können. Man kann diese Praktiken als versteckte Herstellungsbedingungen transnationaler Marktordnungen bezeichnen. Sie sind zur Herstellung im Norden absatzfähiger Produkte unverzichtbar, werden im Kommodifizierungsprozess verschleiert und für die EndkonsumentInnen in der Regel nur sichtbar, wenn die versteckten Verbindungen außer Kontrolle geraten und medial vervielfältigt ins Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit treten. Auf diese Weise wird „Tiefe Integration“ zur paradigmatischen Blaupause ökonomischer Integration im vernetzten und globalisierten Kapitalismus.

1 Dieser Beitrag basiert auf einem Text, der 2011 in englischer Sprache in der Zeitschrift *Environment and Planning A* veröffentlicht wurde.

Literatur

- Agnew, John (1994): The territorial trap: The geographical assumption of international relations theory. In: *Review of International Political Economy* 1 (1), 53-80.
- Barndt, Deborah (2002): *Tangled Routes: Women, Work, and Globalization on the Tomato Trail*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Berndt, Christian (2004): *Globalisierungs-Grenzen: Modernisierungsträume und Lebenswirklichkeiten in Nordmexiko*. Bielefeld: Transcript.
- Berndt, Christian/Boeckler, Marc (2009): Geographies of circulation and exchange: Constructions of markets. In: *Progress in Human Geography* 33 (4), 535-551.
- Berndt, Christian/Boeckler, Marc (2011): Geographies of markets: Materials, morals and monsters in motion. In: *Progress in Human Geography* 35 (4), 559-567.
- Bhagwati, Jagdish/Greenaway, David/Panagariya, Arvind (1998): Trading preferentially: Theory and policy. In: *Economic Journal* 108 (449), 1128-1148.
- Busch, Lawrence (2007): Performing the economy, performing science: from neoclassical to supply chain models in the agrifood sector. In: *Economy and Society* 36 (3), 437-466.
- California Tomato Farmers (o.J.): <http://www.californiatomatofarmers.com/about.asp>, 7.2.2009.
- Callon, Michel (1998): An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. In: Callon, Michel (Hg.): *The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell, 244-269.
- Callon, Michel (2007): An essay on the growing contribution of economic markets to the proliferation of the social. In: *Theory, Culture and Society* 24 (7-8), 139-163.
- Callon, Michel/Méadel, Cécile/Rabeharisoa, Vololona (2002): The economy of qualities. In: *Economy and Society* 31 (2), 194-217.
- Calvin, Linda/Barrios, Verónica (1998): Marketing winter vegetables from Mexico. In: USDA (Hg.): *Vegetables and Specialities*. VGS-274. Washington, DC: USDA, Economic Research Service, 29-38.
- Cook, Roberta/Calvin, Linda (2005): *Greenhouse Tomatoes Change the Dynamics of the North American Fresh Tomato Industry*. Washington: United States Department of Agriculture.
- Echanove, Flavia (2005): Globalisation and restructuring in rural Mexico: The case of fruit growers. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 96 (1), 15-30.
- FAO (2011): *Agricultural Trade Statistics*. <http://faostat.fao.org>, 10.10.2011.
- FDA – US Food and Drug Administration (2008a): Transcript for FDA Media Briefing, 9.7.2008. www.fda.gov/downloads/NewsEvents/Newsroom/MediaTranscripts/UCM169330.pdf&chl=en&pid=bl&srcid=ADG EESiN_Y19rxjgsiBpY3cmXt9IRz7rPcrTi-ToUb9QqzGFd2IB6inwaL5S-ooEa4g_5eBoKUbX_pq2U9N3CVDnNRiRkaK3L8oaKomkPyojgRqwZuBo-d4eU1USXXOppBhO4miLzOZfy&sig=AHIEtbQ9Gd6CkPIJF7gVQJaJ_3gSxJQ_Yg, 15.5.2012.

- FDA – US Food and Drug Administration (2008b): Salmonella Saintpaul Outbreak Traceback & Distribution. Partial view of the traceback & distribution of peppers from Mexico: July 16-30, 2008. <http://www.fda.gov/downloads/News-Events/PublicHealthFocus/UCM179981.pdf>, 20.4.2012.
- Freidberg, Susanne Elizabeth (2001): On the trail of the global green bean: Methodological considerations in multi-site ethnography. In: *Global Networks* 1 (4), 353-368.
- Gereffi, Gary (1999): A Commodity Chains Framework for Analyzing Global Industries. Brighton: Institute of Development Studies. <http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/gereffi.pdf>, 2.8.2005.
- Gombas, David/Beckman, Ed/Brown, Reggie/Carey, Bob/Colace, Felindo/Garren, Donna/Gurrisi, Jon/Kempf, Beth/Procacci, JM/Ram, Walter/Roberts, Martha (2008): Commodity Specific Food Safety Guidelines for the Fresh Tomato Supply Chain, United Fresh Produce Association. <http://www.fda.gov/Food/FoodSafety/Product-SpecificInformation/FruitsVegetablesJuices/Guidance-ComplianceRegulatoryInformation/ucm171695.htm>, 15.5.2012.
- Haggard, Stephan (1995): *Developing Nations and the Politics of Global Integration*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Hopkins, Terence K./Wallerstein, Immanuel (2000): Commodity chains in the world-economy prior to 1800. In: Wallerstein, Immanuel (Hg.): *The Essential Wallerstein*. New York: The New Press, 221-233.
- Humphrey, John/Schmitz, Hubert (2002): How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters? In: *Regional Studies* 36 (9), 1017-1027.
- Lara Flores, Sara María (2008): ¿Es posible hablar de un trabajo decente en la agricultura moderno-empresarial en México? In: *El Cotidiano* 23 (147), 25-33.
- Latour, Bruno (1988): *The Pasteurisation of France*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Macias, Alejandro (2003): Enclaves agrícolas modernos: el caso del jitomate mexicano en los mercados internacionales. In: *Region y Sociedad* 15 (26), 103-151.
- MacKenzie, Donald (2006): Is Economics Performative? Option Theory and the Construction of Derivatives Markets. In: *Journal of the History of Economic Thought* 28 (1), 29-55.
- MacKenzie, Donald/Muniesa, Fabian/Siu, Lucia (Hg., 2007): *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Massey, Doreen (1999): Philosophy and politics of spatiality: some considerations. In: *Geographische Zeitschrift* 87 (1), 1-12.
- Mitchell, Timothy (2009): How neoliberalism makes its world. In: Mirowski, Philip/Plehwe, Dieter (Hg.): *The road from Mont Pèlerin: The making of the neoliberal thought collective*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 386-416.

- PrimusLabs (2011): Company Information: Food Safety Audit, Harvest Crew v07.04. <http://www.primuslabs.com/services/primusgfs.aspx>, 15.5.2012.
- USDA (2008): United States Standards for Grades of Tomatoes on the Vine. <http://www.ams.usda.gov/getfile?dDocName=STELPRDC5065701>, 15.5.2012.
- USDA (2009a): Mexico – Tomatoes and Products Annual, 29.5.2009. http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Commodity%20Report_TOMATOES%20AND%20PRODUCTS%20ANNUAL_Mexico_Mexico_5-29-2009.pdf, 8.II.2011.
- USDA (2009b): Vegetable and Melons: Tomatoes, 5.10.2009. <http://www.ers.usda.gov/briefing/vegetables/tomatoes.htm>, 31.10.2011.
- Wimmer, Andreas/Glick Schiller, Nina (2002): Methodological nationalism and the study of migration. In: *Archives Europeennes de Sociologie* 43 (2), 217-240.

Abstracts

Die Diskussion um transnationale Integrationsprozesse übersieht in aller Regel, dass die Bewegungen von Kapital, Gütern und Personen in ein ambivalentes Doppelspiel aus Entgrenzung und Grenzziehung eingelassen sind, in dem territoriale Grenzen nicht nur beseitigt, sondern auch immer wieder neu hervorgebracht werden. Am Beispiel der Frischtomaten-Warenkette analysiert der Aufsatz vor diesem Hintergrund globale Muster der Grenzproduktion im NAFTA-Raum (USA und Mexiko). Dabei wird angenommen, dass Nord-Süd-Grenzen nicht nur an den politisch-administrativen Grenzen selbst verhandelt werden, sondern durch soziale Praktiken in Zusammenhang mit Mobilität und Bewegung an verschiedenen Orten geschaffen werden. Soziale und räumliche Ordnungen Tiefer Integration werden durch alltägliche Praktiken performativ hergestellt und immer nur flüchtig stabilisiert.

Being implicated in an ambivalent play of both border crossing and drawing, global commodity chains are an ideal organizational field to analyze the fundamental paradox of deep integration policies. Approaching the contingency of borders from a perspective informed by the performativity approach to markets, this paper starts from the assumption that this paradox is particularly salient in the context of commodity chains which connect the global south with the global north. Taking the example of the

tomato commodity chain in the context of NAFTA, we follow the links and heterogeneous associations that stretch from the US-Mexican border to the fields, supermarket shelves and standardization agencies to migrant labor, quality control apparatuses and so forth.

Christian Berndt
Geographisches Institut, Universität Zürich
Winterthurerstrasse 190
CH-8057 Zürich
berndt@geo.uzh.ch

Marc Boeckler
Institut für Humangeographie, Goethe-Universität Frankfurt
Robert-Mayer-Str. 6-8
D-60325 Frankfurt am Main
boeckler@uni-frankfurt.de

ANDREAS NÖLKE, SIMONE CLaar

**Tiefe Integration in der Praxis der Nord-Süd-Beziehungen:
Vergleichende Perspektiven¹**

Die praktische Umsetzung Tiefer Integration in Nord-Süd-Handelsabkommen ist von großer Widersprüchlichkeit geprägt. Einerseits werden Aspekte Tiefer Integration als wichtige Elemente dieser Abkommen von der EU und den USA massiv propagiert, andererseits werden die Maßnahmen selbst bisher nur sehr selektiv umgesetzt. Der vorliegende Beitrag will einen Überblick über den bisherigen Stand der Umsetzung Tiefer Integration in den Nord-Süd-Beziehungen geben und zugleich erste Hypothesen dazu entwickeln, warum die Umsetzung solcher Initiativen häufig nur selektiv erfolgt. Der Fokus der Betrachtung liegt dabei im Bereich der Makroebene (vgl. Claar/Nölke in diesem Heft). Ein systematischer Überblick über die vielfältigen Entwicklungen auf der Mikroebene ist kaum möglich, zumal diese Entwicklungen bisher allenfalls in Form einzelner Fallstudien aufgearbeitet werden und nur zum Teil mit der Aushandlung zwischenstaatlicher Abkommen verbunden sind (vgl. Berndt/Böckler in diesem Heft). Die zentrale Frage ist also, in welchem Maße Elemente der Tiefen Integration inzwischen in bilateralen oder biregionalen Nord-Süd-Handelsabkommen verankert sind und wie wir – ausgehend von der Annahme, dass die Berücksichtigung Tiefer Integration in den Abkommen unterschiedlich ausfällt – Varianzen bei dieser Verankerung erklären können.

Die „Politik der Tiefen Integration“ in den Nord-Süd-Beziehungen hat in der Literatur bisher sehr wenig Aufmerksamkeit gefunden. Der aktuelle Themenschwerpunkt liegt eindeutig auf der Diskussion der potenziellen Auswirkungen Tiefer Integration und wird von Betrachtungen aus dem Bereich der Entwicklungsökonomie und der ökonomischen Integrationsforschung dominiert (Gallagher 2011; Ghoneim et al. 2011; Homes/Shingal

2009; Holmes 2010; Orefice/Rocha 2011; Rollo 2011). Studien zu politischen Auseinandersetzungen über Tiefe Integration gibt es in großer Zahl für den Fall der Entwicklung des Binnenmarkts der Europäischen Union sowie in Ansätzen für das Verhältnis zwischen den USA und Kanada (Ayres 2004; Gabriel/MacDonald 2004). Die Übertragbarkeit der entsprechenden Erkenntnisse ist allerdings begrenzt, zumal Erklärungsansätze für nur sehr selektiv und ungleich umgesetzte Tiefe Integration von uns vor allem auf der Seite des globalen Südens lokalisiert werden: Da dieses Konzept von der EU und den USA sehr nachdrücklich propagiert wird (vgl. Behrens/Janusch in diesem Heft), gibt es starke Anhaltspunkte dafür, dass die wesentlichen Bremskräfte hierbei im Süden zu finden sein müssen, obwohl die Umsetzung bilateraler Handelsabkommen mit Elementen Tiefer Integration durchaus auch im Norden scheitern kann, etwa am US-Kongress oder an (nationalen oder branchenbezogenen) Sonderinteressen auf EU-Seite.

Unser Beitrag wird zunächst einen kurzen Überblick über den Stand von Maßnahmen Tiefer Integration in Nord-Süd-Handelsabkommen geben. Im nachfolgenden Abschnitt entwickeln wir einen groben konzeptionellen Rahmen zur Identifikation potenzieller Erklärungsfaktoren für deren unterschiedliche Umsetzung. Angesichts des frühen Stadiums der entsprechenden Forschung muss dieser Rahmen notwendigerweise sehr grob bleiben, da wir spezifische Hypothesen zur Erklärung der Widersprüche erst aufgrund explorativ-induktiver Forschung aufstellen können. Für diesen Zweck führen wir zwei Fallstudien durch: eine zu den Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und Südafrika, eine weitere zu den Auseinandersetzungen um Maßnahmen der Tiefen Integration im Rahmen der Aushandlung des Dominican Republic-Central American-United States Free Trade Agreement (DR-CAFTA) in Costa Rica. Die Wahl der Fallstudien folgt einerseits der Existenz einer auch in aktuellen Forschungsarbeiten gut dokumentierten öffentlichen Auseinandersetzung mit diesem Phänomen, andererseits dem Bemühen um Varianz hinsichtlich der beteiligten Verhandlungspartner. Costa Rica und Südafrika sind hier als Studienobjekte besonders gut geeignet, da sie Demokratien mit vergleichsweise pluralistischen Medien sind. Die Schlussbetrachtung fasst die Ergebnisse zusammen und stellt Hypothesen für zukünftige Forschung in diesem Bereich auf.

I. Überblick: Tiefe Integration in Nord-Süd-Handelsabkommen

Da sich Tiefe Integration sowohl in der Praxis von Nord-Süd-Handelsabkommen wie auch in der wissenschaftlichen Literatur noch in einem sehr frühen Untersuchungsstadium befindet, gibt es bisher noch keine systematischen Datenbanken, wie sie für andere Bereiche der Handelspolitik bereits seit langem vorliegen. Die Verbreitung Tiefer Integration in Nord-Süd-Handelsabkommen muss daher eher indirekt erschlossen werden. Anhaltspunkte liefern dafür deren typische Elemente, zum Beispiel intellektuelle Eigentumsrechte, Wettbewerbspolitik oder öffentliches Beschaffungswesen. Hier können wir immerhin auf erste Erhebungen zurückgreifen (Ahearn 2011; Holmes 2010; Horn et al. 2009), in denen Themen der Tiefen Integration diskutiert werden, allerdings eher in Bezug auf ihr Verhältnis zu den vorliegenden WTO-Normen und so teilweise als „WTO plus“ und teilweise als „WTO extra“ bezeichnet. Tiefe Integration auf Makroebene findet sich zudem nicht nur in Handelsabkommen, denn Länder des Südens streben auch außerhalb dieser Abkommen eine Anpassung an die entsprechenden Normen der EU (und der USA) an, um Zugang zu den entsprechenden Märkten zu erhalten (Holmes 2010: 6).

Der Großteil der von der EU geschlossenen Handelsabkommen mit Elementen Tiefer Integration betrifft die Abkommen mit den EFTA-Ländern und assoziierten Ländern Osteuropas, also Ländern in unmittelbarer Nachbarschaft zur Europäischen Union. Substantielle Elemente Tiefer Integration sind in Nord-Süd-Abkommen fast nie zu finden, obwohl Tiefe Integration eines der Hauptelemente der 2006 deklarierten „Global Europe“-Handelsstrategie ist: „If we are to be realistic [...] we have to accept that very little progress has actually been made in deep integration so far, other than with the EEA and candidate countries. The EU has recently commissioned a survey of deep provisions in its own and other FTAs and found them wanting. Strong agreements have been signed with the EU’s neighbours and with accession candidates but with hardly any other partner“ (Holmes 2010: 4).

Die entsprechenden Erhebungen zeigen, dass verbindlich durchsetzbare Elemente Tiefer Integration in den bereits ausgehandelten Nord-Süd-Handelsabkommen keine sehr große Rolle spielen (Ahearn 2011; Holmes 2010; Horn et al. 2009). Auf Seiten der EU enthält einzig das Partner-

schaftsabkommen der EU mit dem CARIFORUM nennenswerte Elemente Tiefer Integration, während die USA ein beschränktes Spektrum dieser Themen standardmäßig in allen ihrer bilateralen Abkommen zu verankern suchen. Insbesondere die Abkommen der EU zeichnen sich dadurch aus, dass sie eine Vielzahl unverbindlicher, rechtlich nicht voll durchsetzbarer Normen enthalten. Der eher deklaratorische Charakter dieser Normen bringt es aber trotzdem mit sich, dass – im Gegensatz zu den multilateralen Verhandlungen in der WTO – die Themen auf der Agenda stehen und damit langfristig durchaus eine größere Relevanz erhalten können. Zudem gehören die hier in den Vordergrund gestellten Elemente Tiefer Integration (Wettbewerbspolitik, intellektuelle Eigentumsrechte, Erleichterung ausländischer Direktinvestitionen) zu jenen Aspekten, die in EU-Abkommen vergleichsweise fest verankert sind. Die EU und die USA haben also realisiert, dass Tiefe Integration auf globaler Ebene derzeit nicht auf breiter Basis durchsetzbar ist, versuchen aber dennoch – durchaus rivalisierend – die langfristigen Grundlagen für den Export ihrer regulatorischen Standards zu betreiben (Horn et al. 2009: 36; Holmes 2010: 15). Das Ausmaß der Tiefen Integration ergibt sich dann im Wesentlichen daraus, welche dieser Verpflichtungen die Länder des Südens zu akzeptieren bereit sind. Unser Versuch zur Erklärung der unterschiedlichen Relevanz Tiefer Integration konzentriert sich daher auf die Seite des Südens, obwohl es zweifellos auch im Norden Interessengruppen gibt, die auf die Verhandlungen – informell und formell – einwirken und hier potenziell für Varianz sorgen können.

2. Theoretische Ansätze zur Erklärung der selektiven Umsetzung Tiefer Integration

Angesichts der bisher geringen Beschäftigung mit Tiefer Integration finden sich in der Literatur noch keine ausgearbeiteten Ansätze zur Erklärung des widersprüchlichen Umsetzungsstands dieser Initiativen in Nord-Süd-Handelsabkommen. Die bisherige Bearbeitung der Thematik konzentriert sich relativ stark auf die Einordnung Tiefer Integration in existierende Theorien der globalen politischen Ökonomie (vgl. Claar/Nölke in diesem Heft). Inspiriert von diesen theoretischen Bezügen entwickeln wir nachfolgend einen groben Analyserahmen, der unsere explorativen Fallstudien

anleiten soll. Aufbauend auf diesen Fallstudien können dann spezifische Hypothesen formuliert werden, die sich für die Überprüfung in weiterer empirischer Forschung eignen.

2.1 Politische Ökonomie der Auswirkungen Tiefer Integration im Globalen Süden

Ausgangspunkt dieser Erklärungsperspektive ist die Annahme, dass Tiefe Integration sehr ungleiche Auswirkungen auf verschiedene sozioökonomische Interessengruppen in den Ökonomien des Südens hat und diese Gruppen versuchen, die staatlichen Verhandlungsführer bei Handelsabkommen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Während manche dieser Gruppen von der Implementation solcher Normen profitieren würde, bedroht Tiefe Integration die Interessen anderer Gruppen. Wir erwarten beispielsweise, dass marktbeherrschende Großunternehmen der Durchführung einer stringenten Wettbewerbspolitik skeptisch gegenüberstehen. Im Bereich technischer Standards hingegen würden wir erwarten, dass jene Unternehmen, die in der Lage sind, die von der EU und den USA geforderten Standards zu erfüllen, Maßnahmen der Tiefen Integration unterstützen, während andere Unternehmen diesen ebenfalls eher distanziert gegenüberstehen. Unternehmen, die von einer Liberalisierung ausländischer Direktinvestitionen profitieren, sollten entsprechende Reformen begrüßen. Gewerkschaftsverbände, die bestimmten Unternehmen oder einer bestimmten Branche nahestehen, dürften sich dieser jeweils anschließen, wohingegen Dachverbände und andere Organisationen der Zivilgesellschaft (NGOs) angesichts der potenziell weitreichenden gesellschaftlichen und ökonomischen Implikationen von Maßnahmen Tiefer Integration (etwa in Bezug auf den Schutz intellektueller Eigentumsrechte oder die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen) diesen eher kritisch gegenüberstehen sollten.

Zu vermuten ist ferner die Unterstützung einer entsprechenden Opposition durch die jeweils mit diesen Unternehmen zusammenarbeitenden staatlichen Stellen im Süden. Industrieministerien beispielsweise stehen häufig den von ihnen geförderten (geschützten) Unternehmen recht nah, Arbeitsministerien hingegen den Gewerkschaften. Denkbar ist aber auch, dass Maßnahmen der Tiefen Integration seitens politisch motivierter TechnokratInnen im Süden gestützt werden, insofern diese Handelsabkommen als Weg zur Realisierung von Reformen, die ansonsten innenpolitisch nicht

durchsetzbar sind, nutzen. Ein typisches Beispiel wären hier eine freihandelsorientierte Agentur im Staatsapparat, etwa die Außenwirtschaftsabteilung im Außenministerium, oder auch eine Wettbewerbsbehörde, die sich gegen mächtige inländische Unternehmen normalerweise nicht durchsetzen kann, sich aber von der Institutionalisierung von Normen der Wettbewerbspolitik im Rahmen der Tiefen Integration eine Stärkung verspricht. Auch hier zeigt sich wieder die grundlegende Widersprüchlichkeit der Tiefe-Integration-Thematik – es erscheint uns jedenfalls wenig sinnvoll, von einem einheitlichen „nationalen Interesse“ auszugehen.

2.2 Institutionelle Anforderungen an Aushandlung und Umsetzung

Tiefe Integration ist nicht allein eine Frage der politischen Ökonomie ihrer Auswirkungen und der damit verbundenen Macht- und Interessenartikulation, sondern hat auch eine gewichtige institutionelle Dimension: Im Gegensatz zu den über viele Dekaden etablierten Themen des Zollabbaus und der tarifären Handelshemmnisse handelt es sich bei der Tiefen Integration für viele Regierungen und Gesellschaften des globalen Südens nicht nur um ein ganz neues Thema, sondern auch um eines, das nicht auf die kleine Elite der Handelsbürokraten und einschlägigen Interessenverbände beschränkt werden kann. Notwendig ist daher vielfach zunächst eine Strategiebildung: Wem nützt Tiefe Integration, wem schadet sie? Welche ihrer Aspekte sollen aufgegriffen, welche abgewehrt werden? Notwendig ist die Etablierung einer Verhandlungsmaschinerie, die in der Lage ist, das ganze Spektrum Tiefer Integration kompetent zu verhandeln.

Weiterhin ist auch die Umsetzung von Tiefer Integration institutionell sehr aufwendig und bedeutet etwa den Aufbau einer wirksamen Wettbewerbspolitik oder eines effizienten Systems zur Durchsetzung von intellektuellen Eigentumsrechten, ganz abgesehen davon, ob diese Institutionen mit den Anforderungen endogener Entwicklung wirklich kompatibel sind (vgl. Claar/Nölke in diesem Heft). Eine teilweise Umsetzung kann dabei ganz besonders gefährlich sein. So ist eine erfolgreiche Harmonisierung von technischen Standards mit jenen der EU oder der USA sehr hilfreich für den Zugang zu den entsprechenden Binnenmärkten, setzt aber umfangreiche Investitionen voraus und zahlt sich nur aus, wenn die EU oder die USA volles Vertrauen in entsprechende Institutionen des Partner-

lands setzen – ansonsten kann die Anpassung an EU/US-Standards auch dazu führen, dass binnenmarktorientierte Unternehmen aus dem Markt gedrängt werden (Holmes 2010: 7). Hier ergibt sich eine enge Verknüpfung mit der Mikroebene Tiefer Integration, insofern manche für den Süden besonders wichtige Produktstandards nicht von staatlichen Stellen gestaltet werden, sondern im Rahmen privater Selbstregulierung, wie zum Beispiel in der Supermarktbranche.

2.3 Verschiebungen in der Machtverteilung zwischen Nord und Süd

Makrotheoretisch kann diese Erklärung in Theorien über Hegemoniezyklen eingeordnet werden. Der relative Niedergang der US-Hegemonie wäre dann einerseits dafür verantwortlich, dass es keine einheitliche Verhandlungsposition des Nordens mehr gibt und somit die Verhandlungsposition von Regierungen des Südens deutlich gestärkt ist, da sie diejenigen des Nordens gegeneinander ausspielen können. Andererseits hat das Gewicht des globalen Südens auch ohne die gestiegene Konkurrenz innerhalb des Nordens in Bezug auf Nord-Süd-Handelsabkommen zugenommen, insbesondere durch den relativen ökonomischen Aufstieg der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika). Damit einher geht eine generelle Schwächung solcher Entwicklungskonzepte, die für eine möglichst umfassende Liberalisierung eintreten, während Konzepte, die die Bedeutung des selektiv eingreifenden Entwicklungsstaats in den Vordergrund stellen, wieder an Bedeutung gewinnen.

3. Fallstudie: (Keine) Tiefe Integration im EU-Südafrika-Abkommen²

Die südafrikanische Regierung hat die Unterzeichnung des Interim Economic Partnership Agreement (EPA) Ende 2007 abgelehnt, auch wegen Fragen der Tiefen Integration (TradeInvest South Africa 2007; Business Day 2008). Seit Sommer 2010 verhandelt die südafrikanische Regierung nun wieder mit der EU über ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, aber die südafrikanischen Verhandlungspartner lehnen die Themenbereiche der Tiefen Integration sowie den Handel mit Dienstleistungen weiterhin ab.

Bei einer näheren Analyse der entsprechenden Prozesse lässt sich aufzeigen, dass die südafrikanische Verhandlungsseite kein einheitliches Interesse an den Bereichen der Tiefen Integration hat und die Hegemonie der EU in Frage stellt (Claar 2010: 99f). Für ein besseres Verständnis der Beweggründe ist allerdings zunächst ein Rückgriff auf die bisherigen handelspolitischen Entwicklungen zwischen der EU und Südafrika notwendig.

Südafrika war zu Beginn der EPA-Verhandlungen nur Beobachter, da dem Staat Anfang der 1990er Jahre der Beitritt zum Lomé-Abkommen und somit auch zum späteren Cotonou-Abkommen von der EU verwehrt wurde. Südafrika erhielt nur eine qualifizierte Mitgliedschaft, um an den politischen Institutionen im Rahmen der Abkommen partizipieren zu können (Claar 2010: 93f). Zusätzlich dazu verhandelte die EU mit Südafrika ein reziprokes Freihandelsabkommen, das Trade, Development and Cooperation Agreement (TDCA), das im Jahr 2000 in Kraft trat. Inhaltlich befasst sich dieses Abkommen vor allem mit Handelsliberalisierung, aber auch mit technischer Kooperation und politischer Unterstützung. Allerdings öffnet Südafrika in dem reziproken, WTO-kompatiblen Abkommen seinen Markt deutlich stärker als die EU (Meyn 2003: 4-7). Dieses Handelsabkommen hatte außerdem weitreichende Auswirkungen auf die Southern African Custom Union (SACU), da auch die Mitglieder der Zollunion unter das Abkommen fielen, ohne vorher an den Verhandlungen partizipieren zu können. Weusmann beschreibt das TDCA „aufgrund des sukzessiven Abbaus von Handelsbeschränkungen vom Charakter her eher als eine Interimsvereinbarung zur Bildung einer Freihandelszone“ (Weusmann 2005: 94). Im Rahmen des TDCA sind schon Ansätze zu Themenbereichen der Tiefen Integration, wie Investitionen oder Wettbewerbspolitik, zu finden (Claar 2010: 98). Das aktuelle Interesse Südafrikas an der Aushandlung der EPAs könnte an der Unzufriedenheit Südafrikas mit dem TDCA liegen, und es ist anzunehmen, dass Südafrika gerne die Chance nutzen wollte, sich im Rahmen der EPAs einen besseren Marktzugang zu erschließen sowie die regionale Integration zu stärken. Im Frühjahr 2007 genehmigte die Europäische Kommission den Antrag Südafrikas auf aktive Teilnahme an den EPA-Verhandlungen (Nduru 2007).

Die EPAs, die nicht mehr mit der gesamten AKP-Gruppe, sondern nach Regionen verhandelt werden, sollen das Cotonou-Abkommen ablösen, da dieses nicht WTO-kompatibel sei (Spieker 2010: 56-60). Für Südafrika

ist die sogenannte Southern African Development Community (SADC)-EPA von Bedeutung. Allerdings sind nur Angola, Namibia, Mozambique, Swasiland, Lesotho und Botswana in dieser Regionalgruppe erfasst. Andere Mitgliedsstaaten der SADC, die zum Teil mehrere Mitgliedschaften in regionalen Verbänden haben, verhandeln in einer anderen Verhandlungsgruppe (Spieler 2010: 62; Jakobkeit et al. 2005). Nachdem sich Südafrika den SADC-EPA-Verhandlungen anschloss, kam die Befürchtung auf, dass das TDCA als Verhandlungsgrundlage für die Staatengruppe verwendet werden könnte. Vereinbarungen, die Südafrika schon getroffen hatte, würden dann für alle gelten. Allerdings hatte die EU schon einen Vorschlag für ein vollständiges EPA entwickelt, darin fanden sich die Themenbereiche Handel mit Dienstleistungen, Regulierungen von Investitionen und andere Bereiche der Tiefen Integration wieder. Ende 2007 lehnten Südafrika und Namibia das vorgeschlagene Interim-EPA ab (Cronin 2007; Weidlich 2008). Gründe hierfür waren neben unterschiedlichen Auffassungen zur Definition der Vertragspartner, der Meistbegünstigungsklausel und von Herkunftsregeln, vor allem die Themenbereiche der Tiefen Integration und der Handel mit Dienstleistungen. Die Ablehnung wurde von der EU und von den Nachbarstaaten kritisiert, obwohl die Themen innerhalb der Zollunion SACU oder dem Wirtschaftszusammenschluss SADC bisher nicht ausführlich diskutiert wurden (Claar 2010: 98).

Bisher sind die südafrikanischen Verhandlungspartner von der Ablehnung der Tiefen Integration nicht zurückgetreten. Eine ausführliche Debatte über deren Stellenwert für die handelspolitische Strategie Südafrikas fand bei der Ausarbeitung des Trade Policy and Strategy Framework (TPSF) des Handels- und Industrieministeriums statt. Mehr als zwei Jahre lang wurde in verschiedenen öffentlichen und nicht öffentlichen Sitzungen über die handelspolitische Strategie Südafrikas beraten (DTI 2010: vii). Teilgenommen haben VertreterInnen aus verschiedenen Ministerien, NGO-VertreterInnen, WissenschaftlerInnen, GewerkschafterInnen, ParlamentarierInnen und Unternehmensverbände. Die Ablehnung der Tiefen Integration verschaffte den Entscheidungsträgern Zeit, dennoch werden bisher innerhalb des TPSF kaum konkrete Vorstellungen über die Handhabung dieser Themenbereiche genannt (DTI 2010: 41f). Auch wenn Südafrika der einzige Staat in der SACU ist, der bereits über funktionsfähige Institutionen der Wettbewerbspolitik verfügt, lässt sich bisher kein

strategischer Ansatz zur institutionellen Umsetzung der entsprechenden hohen Anforderungen der EU erkennen. Im Rahmen des TPSF wird nur pauschal auf den nationalen Handlungsspielraum, der nicht verspielt werden dürfe, hingewiesen: „In approaching these issues, South Africa must ensure that is able to: i) preserve policy space and flexibility to regulate in the public interest; ii) balance economic efficiency with socio-economic equity; iii) support the overall development path, in dynamic rather than static terms; and iv) enhance the competitiveness of our economy, and in a manner that supports long-term economic development“ (DTI 2010: 42). Weiterhin hebt dieses Rahmenpapier hervor, dass es notwendig sei, sich mit diesen Themen noch tiefgreifender auseinanderzusetzen. Innerhalb staatlicher Institutionen wie dem National Economic Development and Labour Council (NEDLAC) wird jedoch zunehmend eine Debatte über den Handel mit Dienstleistungen und die Regulierung von Investitionen geführt; Gleiches gilt für Forschungseinrichtungen, wie etwa das Trade Policy Forum (SAIIA o.J.).

Diese Debatten verdeutlichen, dass verschiedene sozioökonomische Gruppen von unterschiedlichen Auswirkungen der Tiefen Integration ausgehen und auf dieser Grundlage ihre jeweils spezifischen Interessen formulieren. Erst kürzlich hat beispielsweise der Generalsekretär des Congress of South African Trade Unions (COSATU) in einer Rede gefordert, die Themenbereiche der Tiefen Integration aus den EPAs herauszuhalten, damit sich im südlichen Afrika zunächst eine regionale Position herausbilden könne (Vavi 2011). Für die GewerkschafterInnen steht vor allem der Schutz von Arbeitsplätzen im Zentrum, die gefährdet seien, wenn diese Themenbereiche implementiert würden. Im COSATU-Statement zur Anhörungen zum TPSF im Parlament wird zu den Themen der Tiefen Integration angemerkt: „COSATU would like to see a much firmer position in the TPSF on especially the prerogative of government to exclude public services, government procurement and other strategic areas from the ambit of the WTO. Further to that, the South African government should reaffirm its right to regulate markets and investment in the public interest“ (COSATU 2010: 8).

Während COSATU auch im Bereich Handel mit Dienstleistungen die restriktive Haltung der südafrikanischen Regierung unterstützt, sieht der Unternehmensverband Business Unity for South Africa (BUSA) diese Entscheidung sehr kritisch, da es viele gute Unternehmen im Dienstleis-

tungssektor gebe, die wettbewerbsfähig seien. Im Bereich der Tiefen Integration zeigt sich BUSA zurückhaltender und zeigt vor allem das Potenzial für Südafrika auf, diese Themen global mitzugestalten. Offensiv abgelehnt werden die Themen von diesem Unternehmerverband nicht (BUSA 2010). Dies ist sicherlich damit zu erklären, dass das Interesse an diesen Themenbereichen davon abhängig ist, inwieweit die unterschiedlichen Unternehmen global eingebunden sind. Konkrete Forderungen zu Tiefer Integration von Unternehmensverbänden sind bisher selten, allerdings hat BUSA bereits deutlich gemacht, dass sie eine schnelle Lösung für die Probleme mit dem EPA wünschen, damit es keine Behinderungen des Handels innerhalb der Region gibt (BUSA 2009).

In einer etwas globaleren Perspektive zeigt sich, dass die südafrikanische Regierung auch Alternativen zum Handel mit der EU hat. Hierzu gehören potenziell auch die USA. Allerdings ist ein Freihandelsabkommen zwischen der USA und der SACU aufgrund von Kontroversen über Themen der Tiefen Integration gescheitert (Draper/Khumalo 2007: iff). Die südafrikanische Regierung sucht lieber – gemeinsam mit den regionalen Verbänden SACU und SADC – die Kooperation mit Partnern aus dem globalen Süden, wie dem Mercosur, Indien oder China (SACU o.J.). Auf seinen Staatsbesuch im Jahr 2010 nach China hat der südafrikanische Präsident Jacob Zuma mehr als 200 Unternehmer mitgenommen (Business Day 2010). Seit 2010 ist Südafrika zudem in die BRICS-Staaten aufgenommen worden. Dieser Schritt verstärkt die Süd-Süd-Kooperation Südafrikas über bisherige Zusammenschlüsse wie das IBSA (Indien, Brasilien, Südafrika)-Forum hinaus: Aufgrund dieser geopolitischen Verschiebungen lehnt Südafrika es ab, die handelspolitischen Vorschläge aus der EU und den USA zu übernehmen und erwartet insbesondere im Bereich der Tiefen Integration genügend Zeit, um eine kohärente Strategie zu entwickeln.

4. Fallstudie: Auseinandersetzungen über Tiefe Integration im Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement (DR-CAFTA) am Beispiel Costa Ricas

Das Dominican Republic-Central-America-United States Free Trade Agreement wurde in den Jahren 2003 bis 2004 zwischen den Vertragspar-

teien (Vereinigte Staaten, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica und Dominikanische Republik) ausgehandelt und trat nach entsprechenden Beschlüssen in diesen Mitgliedsstaaten zwischen 2006 und 2009 in Kraft. Es enthält neben den üblichen Handelserleichterungen (Reduktion von Zöllen und Quoten) auch Elemente Tiefer Integration, insbesondere die Erleichterung ausländischer Direktinvestitionen (Hicks et al. 2011: Appendix). Themen der Tiefen Integration waren unter anderem auch dafür verantwortlich, dass die Verhandlungen des Abkommens länger dauerten als ursprünglich geplant, hier ging es vor allem um die Öffnung der bisher staatlich organisierten Versicherungs- und Telekommunikationssektoren (Craig 2010: 227).

Insbesondere in Costa Rica rief die Aushandlung des Handelsabkommens durch die Mobilisierung einer sozialen Bewegung („No al TLC“) eine sehr intensive innenpolitische Diskussion hervor, die unter anderem zum ersten Referendum in der Geschichte des Landes führte – was gleichzeitig das DR-CAFTA zum ersten Handelsabkommen macht, das von einem Referendum bestätigt wurde (Craig 2010: ii; Hicks et al. 2011: 2). Das Referendum fiel sehr knapp aus – 51 Prozent der Stimmen unterstützten das Referendum, 49 Prozent sprachen sich dagegen aus (Craig 2010: 252). Die Opposition gegen das Handelsabkommen bestand vor allem aus Gewerkschaften (Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados sowie Asociación Nacional de Educadores), dem Dachverband der Umwelt-NGOs (La Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente) und Basisgruppen, die sich zum Teil direkt aus Protest gegen das Abkommen gegründet haben, zum Beispiel die Frauenorganisation Mujeres contra el TLC (Craig 2010: 13); außerdem gehörten kleine FarmerInnen und UnternehmerInnen sowie PolitikerInnen dazu (ebd.: 233). Ein wichtiger Hintergrund der relativ breiten Opposition waren langjährige Erfahrungen mit liberalisierenden Strukturanpassungsprogrammen, in deren Kontinuität das Abkommen gestellt wurde (ebd.: 231). In Bezug auf Themen der Tiefen Integration wurde – neben den oben genannten Privatisierungsmaßnahmen – vor allem befürchtet, dass die hier geplanten Investorschutzrechte und Maßnahmen zum Schutz intellektueller Eigentumsrechte dazu führen würden, dass die für das Land so wichtigen Naturressourcen ausgebeutet werden könnten (ebd.: 238).

Unterstützt wurde das Handelsabkommen, abgesehen von dem die Verhandlungen vorantreibenden Handelsministerium, vor allem von großen Exportunternehmen, großen Teilen der Wirtschaftsverbände und durch die Handelskammern (Craig 2010: 224, 235). Angesichts der sinkenden öffentlichen Zustimmung im Rahmen des Ratifizierungsprozesses drohte eine Reihe von exportorientierten Unternehmen mit der Verlagerung ihrer Produktion in andere Länder der Region bzw. mit dem Verzicht auf geplante Investitionen (Craig 2010: 230; Hicks et al. 2011: 10). Analysen der Resultate des Referendums legen nahe, dass Arbeiter in Industrien mit einem hohen Anteil ausländischer Direktinvestitionen und relativ hohem Ausbildungsniveau das Abkommen ebenfalls unterstützten (Hicks et al. 2011: 18, 32). Das Handelsministerium implementierte auch ein „Civil Society Outreach Programme“ mit finanzieller Unterstützung durch die USAID (United States Agency for International Development), indem eine damit betraute Beratungsfirma mehr als 400 Konsultationen durchführte und an über 90 Veranstaltungen anderer Organisationen teilnahm. Ausgehend von den Erfahrungen anderer lateinamerikanischer Staaten mit der innenpolitischen Auseinandersetzung über die Aushandlung von Handelsabkommen, versuchte die Regierung Costa Ricas, die Bevölkerung relativ umfassend über das Abkommen, ihre Position und den Verhandlungsprozess zu informieren (Craig 2010: 228).

Trotzdem war die Opposition im Land so massiv, dass nicht nur eine Reihe von Forderungen der Protestbewegung in das Abkommen einbezogen wurden, sondern auch mehrere Minister ihr Amt verloren, darunter der Handels- und der Finanzminister, die das Abkommen besonders befürwortet hatten (ebd.: 236). Die Debatte kann nicht nur als Konflikt innerhalb der Zivilgesellschaft charakterisiert werden, sondern es zeigte sich dabei auch eine zunehmende Fragmentierung im Staatsapparat, einschließlich des Aufstiegs einer dritten großen Partei, die nun die beiden bisher dominierenden Parteien ergänzt (ebd.: 245). Begünstigt wurde dieser Aufstieg durch zwei Korruptionsskandale, die mittelbar mit den Handelsabkommen verbunden waren und über die zwei frühere Präsidenten des Landes stürzten: einer mit Bezug auf die Privatisierung der Telekommunikation (Zahlungen eines französischen Unternehmens), ein weiterer mit Bezug auf das System der Gesundheitsversorgung (Zahlungen eines finnischen Unternehmens).

Insgesamt zeigen die Auseinandersetzungen über das Handelsabkommen die von uns erwarteten unterschiedlichen Interessen verschiedener Gruppen in Staat und Zivilgesellschaft. Angesichts der breiten öffentlichen Diskussion gab es in diesem Fall jedoch weniger Probleme mit der Bildung einer eindeutigen Position zu Fragen der Tiefen Integration als in Südafrika; die politischen Eliten, also die Regierungsinstitutionen, Parteien, Unternehmen(sverbände), Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen haben hier erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung in der Bevölkerung genommen (Hicks et al. 2011: 32). Auch die institutionelle Umsetzbarkeit der entsprechenden Forderungen war ein geringeres Problem, zumal die USA im Gegensatz zur EU darauf verzichteten, institutionell besonders aufwendige Policies wie jene der Wettbewerbspolitik im Abkommen zu verankern. Im Vergleich zu Südafrika war Costa Rica allerdings in einer deutlich schwächeren Verhandlungsposition, da etwa 45 Prozent seiner Im- und Exporte mit den USA abgewickelt werden und eine Neuverhandlung des Abkommens als unmöglich dargestellt wurde (Hicks et al. 2011: 29). Im Gegensatz zu Südafrika profitiert Costa Rica zudem weniger von den globalen Machtverschiebungen, die sich aus dem Aufstieg der großen Schwellenländer ergeben, und konnte daher eher dazu gebracht werden, Themen der Tiefen Integration in seinem Handelsabkommen zu akzeptieren.

5. Schlussbetrachtung

Wenn den Deklarationen im Rahmen von binationalen und regionalen Nord-Süd-Handelsabkommen gefolgt wird, gehören Maßnahmen der Tiefen Integration zu den wichtigsten Verhandlungsthemen der letzten Jahre. Unsere Bestandsaufnahme hat allerdings gezeigt, dass Tiefe Integration noch nicht flächendeckend ein Bestandteil von Nord-Süd-Handelsabkommen ist. Entsprechende Aspekte wurden bisher nur sehr selektiv in den entsprechenden Abkommen verankert, zudem zumeist in einer rechtlich wenig bindenden Terminologie. Noch weniger erkennbar sind die praktischen Auswirkungen der entsprechenden Vereinbarungen, dauert doch der Aufbau einer wirksamen Wettbewerbspolitik oder eines umfassenden Schutzes geistiger Eigentumsrechte viele Jahre. Trotzdem sollte das Thema nicht unterschätzt werden, es bleibt auf der Agenda der großen Handels-

mächte des Nordens und hat auch im Süden inzwischen eine Reihe von Befürwortern gefunden.

Auf der Suche nach einer Erklärung für die begrenzte und uneinheitliche Realisierung von Elementen Tiefer Integration in diesen Abkommen haben wir einen analytischen Rahmen entwickelt, der sich mit möglichen Hemmnissen auf der Seite der Verhandlungsführer einzelner Regierungen des globalen Südens beschäftigt und dabei zunächst zwischen verschiedenen innerstaatlichen Interessen differenziert, bei Unternehmen, Gewerkschaften, weiteren zivilgesellschaftlichen Gruppen und den beteiligten staatlichen Stellen. Ergänzt wird dieser analytische Rahmen mit Überlegungen zu Verschiebungen in der Machtbalance zwischen Regierungen des Nordens und des Südens, vor allem hinsichtlich des Aufstiegs der großen Schwellenländer. Grob zusammengefasst war unsere Ausgangsannahme, dass die sehr selektive und widersprüchliche Umsetzung der Programmatik der Tiefen Integration einerseits mit politischen und sozialen Widerständen in den Ländern des globalen Südens erklärt werden kann, andererseits mit der sinkenden Durchsetzungsfähigkeit der Verhandlungsführer auf Seiten des globalen Nordens.

Eine erste empirische Überprüfung dieser Annahmen anhand von zwei Fallstudien zu entsprechenden Verhandlungen in Zentralamerika und im südlichen Afrika hat gezeigt, dass die „Politik der Tiefen Integration“ zumindest in großen Teilen diese – an gängige polit-ökonomische Theorien anknüpfenden – Überlegungen bestätigt. Sowohl in Costa Rica als auch in Südafrika sprachen sich Unternehmens- und wirtschaftsnahe Verbände für den zügigen Abschluss der Abkommen aus, während Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen sich eher ablehnend verhielten. Während das ökonomische Gewicht Südafrikas sowie seine Ausrichtung auf den BRICS-Verband es der Regierung erlaubten, sich dem schnellen Abschluss eines entsprechenden Abkommens zu verweigern, stand diese Option der Regierung Costa Ricas angesichts dessen Abhängigkeit vom Handel mit den USA nicht unbedingt offen. Unsere empirischen Studien heben allerdings auch die Komplexität des Themas hervor, die zu einigen eher überraschenden Befunden führt. So müssen viele soziale Gruppierungen wie Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen, aber auch Teile des Regierungsapparats selbst, sich in relativ etablierten Schwellenländern wie Südafrika zunächst eine Position zu den entsprechenden Themen bilden.

Weiterhin nutzen Regulierungsagenturen in diesen Ländern die Verhandlungen von Handelsabkommen dazu, nicht nur politischen Rückhalt für ihre Agenda zu suchen, sondern auch technische Unterstützung durch ihre entsprechenden Äquivalente in der Europäischen Union und den USA.

Ob diese Beobachtungen generalisierbar sind, muss in weiteren, systematischeren Studien empirisch geprüft werden. Generell erscheint uns eine viel intensivere Beschäftigung mit den Verhandlungsprozessen und den „domestic politics“ der Tiefen Integration notwendig, einem bisher kaum erschlossenen Thema. Dabei dürfte es sinnvoll sein, auch auf der Seite der EU und der USA die „black box“ einer einheitlichen Verhandlungsposition zu öffnen, um etwa das Verhältnis zwischen dem US Trade Representative und dem Kongress zu studieren, aber auch die Veränderungen, die sich durch den Lissabon-Vertrag für das Verhältnis zwischen der Direktion Handel, den anderen Direktoraten und dem Europäischen Parlament ergeben haben – schliesslich findet ja nun auch auf der Seite des Nordens eine stärkere Verknüpfung von Handelsfragen und regulatorischer Harmonisierung statt. Abzuwarten bleibt aber zunächst, welche Auswirkungen die globale Wirtschaftskrise für diesen Themenkomplex haben wird – erstickt sie die Verhandlungen durch das zunehmende Selbstbewusstsein der Proponenten einer möglichen – wenn auch bisher nicht realisierten – geopolitischen Blockbildung des globalen Südens (wie etwa der Regierungen Brasiliens, Indiens oder Südafrikas) oder heizt sie – eventuell im Rahmen der Herausbildung neuer bilateraler Nord-Süd-Handelsabkommen – diese Angleichungsprozesse erst richtig an?

- 1 Wir danken den GutachterInnen und der Redaktion des JEP sowie Brigitte Holden für die außerordentlich hilfreichen Hinweise zur Verbesserung einer früheren Version des Manuskripts. Dieser Beitrag wurde von der DFG unter GZ NO 855/3-1 gefördert.
- 2 Diese Fallstudie greift auf noch nicht veröffentlichte Ergebnisse von Feldforschung in Südafrika durch Simone Claar im Jahr 2010 zurück

Literatur

Ahearn, Raymond (2011): Europe's Preferential Trade Agreements: Status, Content, and Implications. Congressional Research Service R 41143, United States Congress: Washington. <http://openocrs.com/document/R41143/2011-03-03/download/1005/>, 14.11.2011.

- Ayres, Jeffrey M. (2004): Political Economy, Civil Society, and the Deep Integration Debate in Canada. In: *The American Review of Canadian Studies* 34 (4), 621-647.
- BUSA (2009): Business Concerned for the Future of SACU. Press Statement by Business Unity South Africa. <http://www.busa.org.za/docs/EPA-SACU-presstmt2.pdf>, 13.11.2011.
- BUSA (2010): South African Trade Policy and Strategy Framework. Submission to Parliament Portfolio Committee on Trade and Industry. 17.3.2010. <http://www.busa.org.za/docs/Trade%20Policy%20Framework%20BUSA%20Sub%20to%20Parliament%20Mar%202010.pdf>, 14.11.2011.
- Business Day (2008): South Africa: Calling SA's Bluff. In: *allAfrica.com*, 23.12.2008. <http://allafrica.com/stories/200812230155.html>, 19.10.2011.
- Business Day (2010): Zuma arrives in China for state visit. In: *Business Day*, 23.8.2010. <http://www.businessday.co.za/Articles/Content.aspx?id=118855>, 13.11.2011.
- Claar, Simone (2010): Die Handelsbeziehungen der Europäischen Union mit der Republik Südafrika. In: FEI (Hg.): *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union. Hegemonialer Anspruch und umkämpfte Wirklichkeit*. FEI Studie Nr. 30. Marburg: FEI am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg, 89-106.
- COSATU (2010): COSATU Submission on the South African Trade Policy & Strategy Framework, 31.3.2010. <http://www.pmg.org.za/files/docs/100407cosatu.doc>, 14.11.2011.
- Craig, Carolyn J. (2010): *Small States and Free Trade: The Domestic Politics of CAFTA-DR in Nicaragua and Costa Rica*. Dissertation submitted to the Graduate School New Brunswick, Rutgers, The State University of New Jersey. <http://mss3.libraries.rutgers.edu/dlr/showfed.php?pid=rutgers-lib:27270>, 10.4.2012.
- Cronin, David (2007): TRADE: EPAs Signed „Under Duress“ Says South Africa. In: *Inter Press Service News Agency*, 21.12.2007. <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=40567>, 12.11.2011.
- Draper, Peter/Khumalo, Nkululeko (Hg., 2007): *One Size Doesn't Fit All. Deal-Breaker Issues in the Failed US-SACU Free Trade Negotiations*. Johannesburg: SAIIA.
- DTI – Department of Trade and Industry of the Republic of South Africa (2010): *A South African Trade Policy and Strategy Framework*. Pretoria: DTI.
- Gabriel, Christina/MacDonald, Laura (2004): Of Borders and Business: Canadian Corporate Proposals for North American „Deep Integration“. In: *Studies in Political Economy* 74 (3), 79-100.
- Gallagher, Kevin (2011): *Trading Away Stability and Growth*. PERI Working Paper Nr. 266. Amherst: PERI, University of Massachusetts Amherst.
- Ghoneim, Ahmed F./Gonzalez, Javier J./Parra, Maximiliano M./Péridy, Nicolas (2011): *Shallow vs. Deep Integration between Mediterranean Countries and the EU and within the Mediterranean Region*. CASE Network Report No. 96/2011. Warsaw: CASE.

- Hicks, Raymond/Milner, Helen V./Tingley, Dustin (2011): Trade Policy, Economic Interests and Party Politics in a Developing Country: The Political Economy of CAFTA. Unveröffentlichtes Paper. http://scholar.harvard.edu/dtingley/files/costaricapaper_041711.pdf, 10.4.2012.
- Holmes, Peter G./Shingal, Anirudh (2009): Potential Benefits from a Deep EU–India Free Trade Agreement. In: *Asia Europe Journal* 7 (1), 43-62.
- Holmes, Peter G. (2010): Deep Integration in EU FTAs. Economics Department Working Paper Series No.7. University of Sussex. <http://www.sussex.ac.uk/caris/documents/wps7-2010-holmes.pdf>, 10.4.2012.
- Horn, Henrik/Mavroidis, Petros C./Sapir, André (2009): Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements. Bruegel Blueprint Series 7. Brussels: Bruegel.
- Jakobeit, Cord/Hartzenberg, Trudi/Charalambides, Nick (2005): Overlapping Membership in COMESA, EAC, SACU and SADC. Trade Policy Options for the Region and for EPA Negotiations. Eschborn: GTZ. <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/06-1000.pdf>, 12.11.2011.
- Meyn, Mareike (2003): Das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU und seine Implikationen für die Länder der Southern African Customs Union (SACU). Bremen: Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management.
- Nduru, Moyiga (2007): Trade-Southern Africa: EU Agreement Has „Not Been Beneficial“. In: *Inter Press Service News Agency*, 26.4.2007. <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=37501>, 12.11.2011.
- Orefice, Gianluca/Rocha, Nadia (2011): Deep integration and production networks: an empirical analysis. Staff Working Paper ERSD-2011-11. Geneva: World Trade Organization. Economic Research and Statistic Division.
- Rollo, Jim (2011): The potential for deep integration between Australia and the European Union: what do the trade statistics tell us? In: *Australian Journal of International Affairs* 65 (4), 394-409.
- SACU (o.J.): Trade Negotiations. <http://www.sacu.int/tradef.php?id=405>, 13.11.2011.
- SAIIA (o.J.): Trade Policy Reform Project. <http://www.saiia.org.za/economic-diplomacy-projects/trade-policy-reform-project.html>, 13.11.2011.
- Spieker, Christoph (2010): Das Freihandelspolitische Projekt der EU gegenüber den afrikanischen AKP-Staaten. In: FEI (Hg.): *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union. Hegemonialer Anspruch und umkämpfte Wirklichkeit*. FEI Studie Nr. 30. Marburg: FEI am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg, 48-88.
- TradeInvest South Africa (2007): SA calls for EPA conclusion without Singapore issues. 14.10.2007. <http://www.tradeinvestsa.co.za/news/982198.htm>, 13.11.2011.
- Vavi, Zwelinzima (2011): Address to the LO Norway – Cooperating Partners held in Parktonian, Johannesburg, 22.9.2011. <http://www.cosatu.org.za/show.php?ID=5482>, 15.11.2011.

- Weidlich, Brigitte (2008): TRADE: EPA Damages Regional Cooperation in Southern Africa. In: Inter Press Service News Agency, 15.2.2008. <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=41212>, 13.11.2011
- Weusmann, Johann (2005): Die Europäische Union und Südafrika. Bilaterale Handelsbeziehungen im Lichte des GATT und der WTO. Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht. Berlin: Duncker & Humblot.

Abstracts

Die empirische Relevanz der Themen Tiefer Integration in Handelsabkommen steht im Mittelpunkt dieses Artikels. Anhand der politischen Ökonomie der Auswirkungen Tiefer Integration, der Anforderungen regulatorischer Institutionen und der Implikationen globaler Machtverschiebungen werden zwei innenpolitische Diskussionen zu Handelsabkommen analysiert: Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der Europäischen Union am Beispiel der Einwände Südafrikas und das Dominican Republic-Central American-United States Free Trade Agreement (DR-CAFTA) am Beispiel der Auseinandersetzungen in Costa Rica werden in Bezug auf die umstrittenen Politikfelder untersucht und dabei die verschiedenen Interessen dargestellt.

In this article the empirical relevance of deep integration in trade agreements will be analysed based on two case studies. First, South Africa's position on the Economic Partnership Agreements with the European Union will be reconstructed. Secondly, Costa Rica's take on the Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement (DR-CAFTA) with the United States will be documented by looking at the corresponding domestic debates. The reasons for opposing deep integration issues will be explained by looking at three theoretical explanations: the political economy of the deep integration impacts, the requirements of regulatory institutions and change in global power structures.

Andreas Nölke, Simone Claar
Institut für Politikwissenschaft, Goethe-Universität
Robert-Mayer-Straße 5, D-60054 Frankfurt am Main
a.noelke@soz.uni-frankfurt.de, clar@soz.uni-frankfurt.de

Henry Bernstein: Class Dynamics of Agrarian Change (= Agrarian Change and Peasant Studies 1). *Halifax/Winnipeg: Fernwood Publishing; Sterling, VA: Kumarian Press, 2010, 142 Seiten, 17,95 CA-Dollar.*

Die „Agrarfrage“ (Karl Kautsky), bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert heftig debattiert, steht im beginnenden 21. Jahrhundert noch immer – oder schon wieder – hoch im Kurs. Ein Ausdruck dessen ist die neue Buchreihe *Agrarian Change and Peasant Studies* mit „state of the art small books on big issues“ (S. VII). Den Auftakt bildet ein Band über Klassendynamik und Agrarwandel von Henry Bernstein, dem langjährigen (1973–2000) Co-Editor des *Journal of Peasant Studies* und nunmehrigen (seit 2001) Co-Editor des *Journal of Agrarian Change*. Der Band möchte den Wandel agrarischer Klassenbeziehungen in verschiedenen Weltregionen seit der Frühen Neuzeit umreißen. Die Leitperspektive bildet eine marxistisch angeleitete Politische Ökonomie mit vier Schlüsselfragen: „Who owns what? Who does what? Who gets what? What do they do with it?“ (S. 22).

Nachdem der Autor in der Einleitung seinen Gegenstand – „the social relations and dynamics of production and reproduction, property and power in agrarian formations and their processes of change“ (S. 1) – umrissen hat, beginnt er seine Tour d’Horizon in acht Kapiteln. Das erste Kapitel definiert – zusammen mit dem Glossar im Anhang – die Grundbegriffe der agrarischen Produktion und Reproduktion. Darauf aufbauend skizziert der Autor eine *longue durée* universalhistorischen Ausmaßes: Gegenüber den jagenden und sammelnden sowie Wanderfeldbau betreibenden Selbstversorgungsgesellschaften erforderten agrarische Klassengesellschaften ein gewisses Maß an Mehrarbeit, die über die Reproduktion der Arbeitenden (*consumption, replacement* und *ceremonial funds*) hinaus Leistungen an die Herrschenden (*fund of rent*) abdeckte. Werden die Erträge dieser Mehrarbeit vom Luxuskonsum der Herrschenden zum profitorientierten Investment in Produktions- und Produktivitätssteigerung – kurz zur Akkumulation – umgelenkt, erfolge der Übergang zu kapitalistischen Klassengesellschaften, dem Gegenstand des Bandes.

Die Kapitel zwei bis fünf zeichnen die ungleiche Entwicklung des Kapitalismus im Agrarbereich seit der Frühen Neuzeit nach. Das zweite Kapitel skizziert zwei Modelle der Ursprünge des Kapitalismus in den Metropolregionen: Erstens Wege des „agrарischen Übergangs“, wobei der „englische Weg“ eher als Ausnahme denn als Regel anderen („preußischen“, „amerikanischen“, „japanischen“ usw.) Wegen gegenübergestellt wird; zweitens frühe Ansätze des Handelskapitalismus, die nicht zwangsläufig – wie in England – zur Proletarisierung der kleinen Agrarproduzenten führten, sondern vielfach über deren Zwang zur Reproduktion über marktförmige Warenbeziehungen (*commodification of subsistence*) wirksam wurden. Kapitel drei umreißt in groben Zügen den Agrarwandel in Mittel- und Südamerika, Südasien und im subsaharischen Afrika in der Neuzeit (Handelskapitalismus im 16. Jahrhundert, Plantagenkapitalismus im 17. und 18. Jahrhundert und industriekapitalistischer Imperialismus im 19. und 20. Jahrhundert) samt den damit verbundenen Arbeitsregime (Zwangarbeit, Familienarbeit, Teil- und Vollproletarisierung). Kapitel vier und fünf fokussieren die Formie-

rung globaler Nahrungsregime (*food regimes*) in der Globalisierungsära: das erste oder *settler-colonial* (1870er Jahre bis 1914), das zweite oder mercantile-industrial (1940er bis 1970er Jahre) und das dritte oder *corporate* (seit den 1970er Jahren). Auf diesem Weg werde die Landwirtschaft sukzessive in einen (supra-)staatlich regulierten Komplex vor- und nachgelagerter Industrien eingebunden – was der Autor mittels der Unterscheidung von *farming* und *agriculture* begrifflich zu fassen sucht.

Nach diesem weitgespannten Längsschnitt widmen sich die Kapitel sechs bis acht vertiefenden Querschnittsmaterien. Das sechste Kapitel diskutiert die für den Agrarbereich charakteristischen Gemengelagen kapitalistischer und nichtkapitalistischer Elemente, bedingt etwa durch ökologische Hindernisse kapitalistischer Durchdringung, Kostenvorteile der familienwirtschaftlichen Arbeitsorganisation, die Logik bäuerlicher „Selbstaussbeutung“ oder anti-kapitalistischen Widerstand. Das siebente – und für die klassenanalytische Blickrichtung zentrale – Kapitel diskutiert das Konzept des *peasant* im Sinne kleiner, subsistenzorientierter Familienwirtschaften. Gegenüber der Vorstellung einer

allumfassenden *peasant-class* bevorzugt der Autor das Konzept der nach Klassen differenzierten *petty commodity producers*: Sie seien des (Re-)Produktionsmittels Land nicht zur Gänze beraubt, könnten sich damit aber auch nur zum Teil reproduzieren; folglich basiere ihre Reproduktion in geringerem oder höherem Maß auf kapitalistischen Marktbeziehungen, etwa außerhäuslicher Lohnarbeit und ungleichem Warentausch. Schließlich setzt sich das achte Kapitel mit der Komplexität von „Klasse“ auseinander, indem es zwar deren Priorität für die Gesellschaftsanalyse behauptet, aber auch auf Überschneidungen mit anderen Kategorien – Geschlecht, Generation, Ethnie usw. – eingeht. Letztlich zeigt sich der Autor jedoch skeptisch gegenüber klassenübergreifenden Identitätsentwürfen ‚alter‘ oder ‚neuer‘ sozialer Bewegungen, die häufig strukturelle Klassendifferenzen kaschierten.

Der Band wird dem eingangs erhobenen Anspruch, „große“ Themen in „kleinen“ Büchern darzustellen, vollauf gerecht. Auf gut hundert Seiten eröffnet er der Leserin und dem Leser Über- und Einblicke zum globalen Agrarwandel, die sich ansonsten nur über eine Vielzahl von Artikeln

und Monographien erschließen. MitarbeiterInnen von NGOs und Studierende, aber auch nach rascher Orientierung suchende FachwissenschaftlerInnen werden daraus erheblichen Nutzen ziehen. Das Kunststück, ein dermaßen umfassendes Thema auf wenigen Seiten prägnant abzuhandeln, gelingt mittels des messerscharfen Instrumentariums der historisch-materialistischen Klassenanalyse: „Activist movements need an effective analysis of the complex and contradictory social realities they seek to transform. In a capitalist world, understanding class dynamics should always be a point of departure and a central element of such analysis“ (S. 123). Erkauft wird dieser Gewinn an Prägnanz mit einer gelegentlich schematisch wirkenden Argumentation, etwa der schroffen Entgegensetzung „marxistischer“ und „populistischer“ Positionen; die wissenschaftliche Debatte um die „Agrarfrage“ stellt sich, genauer betrachtet, weitaus facettenreicher dar. Dennoch, einen lohnenden Einstieg hiezu bietet das Büchlein allemal.

ERNST LANGTHALER

SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen

Maria Behrens ist Professorin für Internationale Beziehungen/Vergleichende Politikwissenschaft an der Bergischen Universität Wuppertal. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Internationale Politische Ökonomie, Außenwirtschaftspolitik, Global Governance.

Christian Berndt ist Professor für Wirtschaftsgeographie an der Universität Zürich. Er beschäftigt sich aus einer heterodoxen Perspektive mit ökonomischen Prozessen, insbesondere mit der Herstellung und Ausdehnung von Märkten im Nord-Süd-Kontext.

Marc Boeckler ist Professor für Wirtschaftsgeographie an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Unter dem programmatischen Titel „Kulturelle Geographien der Ökonomie“ arbeitet er mit unterschiedlicher empirischer Schwerpunktsetzung an der Schnittstelle zwischen Kulturtheorie und Ökonomik.

Simone Claar ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Arbeitsbereich Internationale Politische Ökonomie des Instituts für Politikwissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Internationale Politische Ökonomie, Staatstheorie, Politische Ökonomie Afrikas, insbesondere das politische, wirtschaftliche und soziale System Südafrikas sowie die Region des südlichen Afrikas.

Holger Janusch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Lehrgebiet Internationale Beziehungen/Vergleichende Politikwissenschaft an der Bergischen Universität Wuppertal. Seine Forschungsschwerpunkte sind Internationale Politische Ökonomie, Außenhandelspolitik der USA und der EU, Normative Power Europe.

Andreas Nölke ist Professor für Internationale Beziehungen/Internationale Politische Ökonomie an der Goethe-Universität Frankfurt. Sein Forschungsschwerpunkt liegt in der Internationalen Politischen Ökonomie, insbesondere im Bereich der vergleichenden Analyse des Kapitalismus in Schwellenländern sowie im Studium von institutionellen Rahmenbedingungen der Finanzialisierung westlicher Kapitalismen.

Die letzten Ausgaben

- 4/06 Entwicklung und Bildung / Education and Development
1/07 Approaches to Governance / Governance
2/07 Perspectives on Development Studies / Entwicklungsforschung
3/07 Paulo Freire heute / Popular Education
4/07 Entwicklungspolitik und Sicherheitsinteressen / Development Cooperation and Security Politics
1/08 Medien und Entwicklung / Media and Development
2/08 Periphere Staatlichkeit / Peripheral Statehood
3/08 Wachstum – Umwelt – Entwicklung / Growth – Environment – Development
4/08 Global Uneven Development / Globale ungleiche Entwicklung
1/09 Transformation of Global Finance / Transformation des globalen Finanzsystems
2/09 Global Commodity Chains and Production Networks / Globale Güterketten und Produktionsnetzwerke
3/09 Solidarische Ökonomie zwischen Markt und Staat / Solidarity Economics between Market and State
4/09 25 Jahre Journal für Entwicklungspolitik / 25 Years Journal of Development Studies
1/10 Lateinamerikanische Kräfteverhältnisse im Wandel / Changing Power Relations in Latin America
2/10 Think-Tanks und Entwicklung / Think-Tanks and Development
3/10 EntwicklungsexpertInnen / Development Experts
4/10 The Nature of Development Studies / Natur und Entwicklungsforschung
1/11 Giovanni Arrighi: A Global Perspective / Giovanni Arrighi: Eine globale Perspektive
2/11 Entwicklungsfinanzierung / Development Finance
3/11 Beyond Transitional Justice / Übergangsgerechtigkeit
4/11 Internet und Demokratie / Internet and Democracy
1/11 Welfare Regimes in the Global South / Sozialstaaten im Globalen Süden

Die kommenden Hefte

- 3/12 Sozial-ökologische Transformationen / Social-ecological Transformations
4/12 Post-Development: Empirische Befunde / Post-Development: Empirical Aspects

Informationen für AutorInnen

Das Journal für Entwicklungspolitik (JEP) ist eine der führenden wissenschaftlichen Zeitschriften für Fragen von Entwicklungstheorie und -politik im deutschsprachigen Raum. Alle Beiträge werden anonym begutachtet (double-blind). Die Publikation erfolgt in Englisch oder Deutsch. Die Zielsetzung des JEP ist es, ein Forum für eine breite kritische Diskussion und Reflexion für verschiedene Dimensionen gesellschaftlicher Entwicklungen in Süd und Nord zu bieten. Dabei wird auch das Verhältnis zwischen theoretischen Weiterentwicklungen im Bereich von Entwicklungsforschung und konkreten entwicklungspolitischen Prozessen ausgelotet. Gesellschaftlich relevantes Wissen über Entwicklungsprobleme und Entwicklungspolitik wird in einer interdisziplinären Herangehensweise aufbereitet und zugänglich gemacht.

Manuskriptvorschläge können
eingesendet werden an:
office@mattersburgerkreis.at
Weitere Hinweise unter:
www.mattersburgerkreis.at/jep

Information for Contributors

The Austrian Journal of Development Studies is one of the leading journals in its field in the German speaking area. Articles are reviewed anonymously (double-blind) and published in German or English. The journal provides a forum for a broad critical debate and reflection on different dimensions of societal transformation and on North-South relations. Specifically, the relationship between cutting edge theoretical advances in the field of development studies and actual development policies is addressed. Politically relevant knowledge about issues of development is provided in an accessible, interdisciplinary way.

Article proposals can be sent to:
office@mattersburgerkreis.at
Further information:
www.mattersburgerkreis.at/jep

Gefördert aus öffentlichen Mitteln der

Österreichische

Entwicklungszusammenarbeit

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

ISSN 0258-2384, Erscheinungsweise: vierteljährlich

Heft XXVIII, 2-2012, ISBN 978-3-85476-399-4

Preis des Einzelhefts: Euro 11,90

Preis des Jahresabonnements: Euro 42,00

Abonnementbezug über die Redaktion:

Journal für Entwicklungspolitik, Sensengasse 3, A-1090 Wien,

office@mattersburgerkreis.at, www.mattersburgerkreis.at/jep

Das Abonnement kann unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist zum Jahresende gekündigt werden.

1. Auflage 2012

© Mandelbaum Verlag Wien / Mattersburger Kreis

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Redaktion. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung des Verlages wieder.

Satz: Weiderand Kommunikationsdesign, www.weiderand.net, Wien

Druck: Interpress, Budapest

Offenlegung nach § 25 Mediengesetz

Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den österreichischen Hochschulen, Sensengasse 3, A-1090 Wien

Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über die entwicklungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die AutorInnen bzw. die Redaktion.

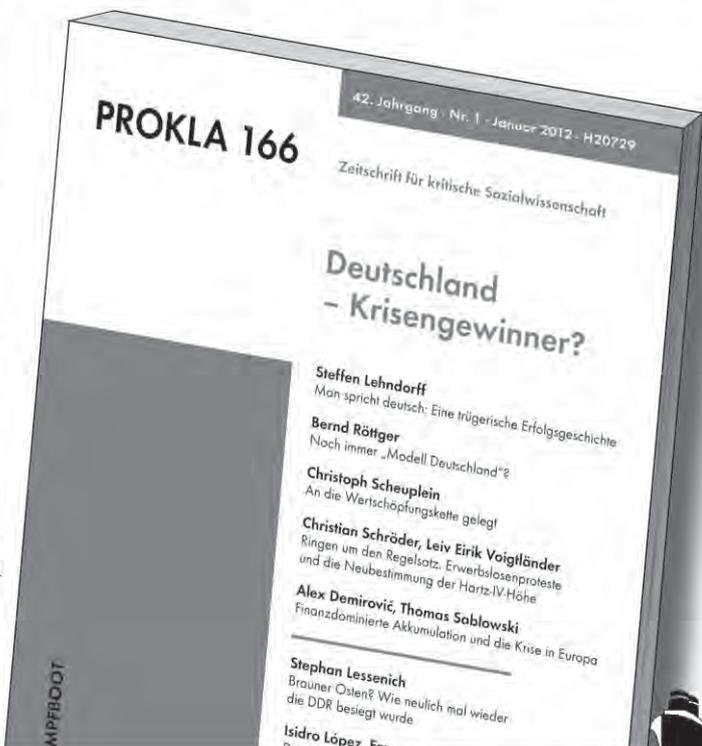
Die 125. Ausgabe der PERIPHERIE diskutiert das Verhältnis von Recht und Entwicklung in der Entwicklungspolitik, rechtstheoretische Einsichten in die Rolle des Rechts in der Entwicklungszusammenarbeit, Rechtsreformen nach westlichem Vorbild zwischen Eurozentrismus und Empowerment u. v. m.

2012 - 140 Seiten - € 12,00
ISBN: 978-3-89691-830-7



Wie können im Lichte der seit drei Jahrzehnten aus unterschiedlichen Perspektiven entwickelten Wahrheits-, Subjekt- und Universalitätskritik(en) kritische Standpunkte eingenommen und ausgewiesen werden? Welche Rolle spielt dieses theoretische Feld für aktuelle Zeitdiagnosen? Welche Anschlüsse an materialistische Kritiken bieten sich an?

2012 - 174 Seiten - € 14,00
ISBN: 978-3-89691-367-8



Reihe GEP: Gesellschaft - Entwicklung - Politik

Hg.: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik. www.mattersburgerkreis.at/gep



J. Becker, K. Imhof, J. Jäger, C. Staritz (Hg.)
**KAPITALISTISCHE ENTWICKLUNG IN
NORD UND SÜD**

Handel, Geld, Arbeit, Staat

mandelbaum verlag, 2007, 300 Seiten, Euro 16.80

Der Band präsentiert unterschiedliche kritische Zugänge zur Analyse der ökonomischen Entwicklung in Nord und Süd.



K. Fischer, G. Hödl, W. Sievers (Hg.)
KLASSIKER DER ENTWICKLUNGSTHEORIE
Von Modernisierung bis Post-Development

mandelbaum verlag, 2009, 300 Seiten, Euro 16.80

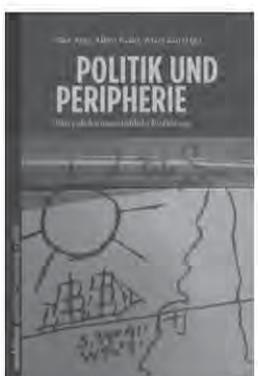
Dieser Band präsentiert die wichtigsten Denkschulen der Entwicklungstheorie anhand ihrer einflussreichsten und prägnantesten Texte.



F. Kolland, P. Dannecker, A. Gächter, C. Suter (Hg.)
SOZIOLOGIE DER GLOBALEN GESELLSCHAFT
Eine Einführung

mandelbaum verlag, 2010, 385 Seiten, Euro 16.80

Dieser Band führt in zentrale Dimensionen einer transnationalen Sozialstrukturanalyse und Ungleichheitsforschung ein.



I. Ataç, A. Kraler, A. Ziai (Hg.)
POLITIK UND PERIPHERIE
Eine politikwissenschaftliche Einführung

mandelbaum verlag, 2011, 348 Seiten, Euro 19.80

Der Band bietet eine Einführung in die Politikwissenschaft aus einer globalen und peripheriezentrierten Perspektive.

Reihe HSK/IE: **Historische Sozialkunde / Internationale Entwicklung**

Hg.: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik,
Verein für Geschichte und Sozialkunde
Info: vgs.univie.ac.at; www.mattersburgerkreis.at/hsk



Die Buchreihe HSK/IE bietet anschauliche Einführungen in aktuelle Fragestellungen historischer Sozialkunde in internationaler und transdisziplinärer Perspektive.



Zuletzt erschienene Bände:

Tradition und Traditionalismus

Zur Instrumentalisierung eines Identitätskonzepts
Hg. Mückler/Faschingeder, 2012 (HSK/IE 31)

Weltbevölkerung

Zu viele, zu wenige, schlecht verteilt?
Hg.: Husa/Parnreiter/Wohlschlägl, 2011 (HSK/IE 30)



Globale Güterketten

Weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung
Hg.: Fischer/Reiner/Staritz, 2010 (HSK/IE 29).

Sozialismen

Entwicklungsmodelle von Lenin bis Nyerere
Hg.: Becker/Weissenbacher, 2009 (HSK/IE 28)



Zwangsfreiheiten

Multikulturalität und Feminismus
Hg.: Sauer/Strasser, 2008 (HSK/IE 27)

Internationalismen

Transformation weltweiter Ungleichheit im
19. und 20. Jahrhundert
Hg.: Fischer/Zimmermann, 2008 (HSK/IE 26)

