



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“  
als Bruch in der polit-ökonomischen Praxis  
der Europäischen Union?

Verfasser

Baar Lukas

angestrebter akademischer Grad

Magister (Mag.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuer:

Dr. Jäger Johannes



„What can be said confidently, however, is that if there has been made available a persuasive critical analysis of a society and how ideologies function within it, any *implicit* endorsement of the status quo is no longer an intellectually honest option because now an *explicit* moral choice is inescapable[.]“ (Pearce 2007: 52)



# Inhaltsverzeichnis

---

Danksagung und Widmung.....	v
Abkürzungsverzeichnis .....	vi
Abbildungsverzeichnis .....	viii
Tabellenverzeichnis .....	viii
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Forschungsfrage.....	2
1.2 Theoretischer Rahmen und Vorgangsweise .....	3
<b>2. Der Kritische Realismus und seine Aufgabe</b>	
<b>als wissenschaftsphilosophisches Fundament.....</b>	<b>5</b>
2.1 Die Entwicklung des Kritischen Realismus .....	5
2.2 Eine realistische Ontologie.....	6
2.2.1 Stratifikation und generative Mechanismen .....	7
2.2.2 Sozialwissenschaften und offene Systeme.....	8
2.3 Eine bedingte Epistemologie .....	11
2.3.1 Kausalität und Schlussfolgerungen.....	11
2.3.1.1 Induktion und Deduktion - von Irrealismen und Trugschlüssen .....	11
2.3.1.2 Retroduktion am Beispiel Marx:	
Nutzwert, Tauschwert und Austauschrelationen .....	13
2.3.2 Das „Transformational Model of Social Activity“:	
Das Zusammenspiel von Strukturen, Agenten, Ideellem und Materiellem .....	16
2.4 Eine kritisch-realistische Analyse von Politikkohärenz für Entwicklung.....	20
<b>3. Internationale Politische Ökonomie</b>	
<b>und Neo-Gramscianismus .....</b>	<b>23</b>
3.1. Das breite Feld der Internationalen Politischen Ökonomie.....	24
3.1.1 Der merkantilistische Realismus .....	24
3.1.2 Der liberale Internationalismus .....	25
3.1.3 Der historische Strukturalismus.....	28

3.2 Weiterentwicklungen der IPÖ.....	29
3.2.1 Die „neue Orthodoxie“ der IPÖ und seine Kritik.....	29
3.2.2 Konturen der heterodoxen IPÖ bzw. Globalen Politischen Ökonomie.....	31
3.3 Die kritisch-realistisch fundierte Wahl einer IPÖ-Strömung.....	32
3.4 Der Neo-Gramscianismus und ein kritisch-realistisches Hegemonie-Konzept.....	34
3.4.1 Kritik am (Neo-)Gramscianismus und eine kritisch-realistische Anpassung.....	37
<b>4. Entstehung und Entwicklung des PCD-Konzepts.....</b>	<b>41</b>
4.1 Die Anfänge von PCD und seine ursprünglichen Ansprüche.....	43
4.2 Frischer Wind in der Kohärenz-Debatte im Jahr 2005 und der erste Fortschrittsbericht 2007.....	45
4.3 Der zweite Fortschrittsbericht und die Schwerpunktsetzung 2009.....	50
4.4 Bisherige Schritte in der institutionellen Umsetzung von Politikkohärenz.....	52
4.4.1 Die Rolle der Mitgliedsländer.....	53
4.4.2 Die Rolle der Europäischen Kommission.....	55
4.4.3 Die Rolle des Rates der EU und des Europäischen Parlaments.....	56
4.4.4 Konsultationen mit AKP-Staaten gemäß Artikel 12 des Cotonou Abkommens.....	56
<b>5. PCD und internationaler Handel.....</b>	<b>59</b>
5.1 Die zentrale Stellung des internationalen Handels.....	60
5.2 Das PCD-Arbeitsprogramm der EU im Bereich des internationalen Handels.....	62
5.2.1 Die Doha-Entwicklungsagenda.....	62
5.2.2 Die handelsbezogenen Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS).....	63
5.2.3 Das Allgemeine Präferenzsystem.....	64
5.2.4 Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen.....	65
5.2.5 Handelshilfe (Aid for Trade).....	65
5.2.6 Sonstige Initiativen.....	66
5.3 Die Ideologie der Integration von Entwicklungsländern in den Weltmarkt.....	68
<b>6. Internationaler Handel aus theoretischer und praktischer Perspektive.....</b>	<b>73</b>
6.1 Die modellhafte Betrachtung des Außenhandels.....	73
6.2 Reale Handelsbedingungen für Entwicklungsländer.....	79

6.2.1 Exportzwang und die Schuldenproblematik.....	79
6.2.2 Austauschverhältnisse und ein realistischer Blick auf Märkte und Preise.....	82
6.2.3 Die WTO: polit-ökonomische Interessen und strukturelle Ungleichgewichte.....	87
6.2.3.1 Selbstbild und Hauptfunktionsweisen der WTO.....	87
6.2.3.2 Politische Interessen hinter den Liberalisierungsschritten des Welthandels.....	88
6.2.3.3 Strukturelle Ungleichgewichte des WTO-Rechts.....	89
6.2.4 Protektion und Subvention als legitime Werkzeuge des Staatseingriffs?.....	91
6.2.4.1 Protektion und aufholende Entwicklung im historischen Vergleich.....	92
6.2.4.2 Aktuelle Hürden Europäischer Protektion für Entwicklungsländer.....	97
6.2.4.2.1 Zollabstufung.....	97
6.2.4.2.2 Nichttarifäre Handelshemmnisse.....	99
6.2.4.3 Eine allgemeine Betrachtung des Nutzens und Schadens von Subventionen.....	101
6.2.4.4 Der rechtliche Rahmen und die Praxis von EU-Subventionen und Dumping.....	108
6.2.4.4.1 Die Regelung von Subventionen im WTO-Recht.....	108
6.2.4.4.2 Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und Dumping.....	110
6.2.4.4.3 Die Reform des EU-Zuckersektors: Gewinner und Verlierer.....	115
6.2.5 Entwicklungspolitische Kohärenz von Liberalisierungen und Marktmacht am Beispiel des jamaikanischen Milchmarktes.....	120
<b>7. Die polit-ökonomische Praxis der EU und Erklärungsmuster für PCD.....</b>	<b>125</b>
7.1 Unzulänglichkeiten der EU-PCD-Handelspolitik.....	125
7.2 Eine Einbettung von PCD in die polit-ökonomische Logik der EU.....	132
7.2.1 Die politische Ökonomie der EU.....	132
7.2.2 PCD als Bruch in der polit-ökonomischen Praxis der EU?.....	138
<b>8. Quellenverzeichnis.....</b>	<b>145</b>
<b>9. Anhang.....</b>	<b>155</b>
Zusammenfassung (Abstract).....	155
Summary (Abstract).....	156
Lebenslauf.....	157



## Danksagung und Widmung

---

Ich möchte mich bei vielen Menschen bedanken, die mich in der ein oder anderen Weise bei der Fertigstellung dieser umfangreichen Arbeit unterstützt haben.

Als erstes möchte ich Dr. Johannes Jäger für die kompetente und angenehme Betreuung danken. Die inhaltliche Eingrenzung und thematischen Denkstöße haben mir mit Sicherheit eine Menge an Nerven und Zeit erspart. Die Qualität dieser Arbeit wird seinen Anregungen hoffentlich gerecht.

Ein besonderer Dank gilt meiner Schwester, welche sich die gesamte Arbeit zu Gemüte geführt und mir wertvolle Rückmeldungen gegeben hat. Ich werde mich dafür sicherlich erkenntlich zeigen! Auch meinem Schwager und meiner kleinen Nichte möchte ich danken, da sie einige Stunden auf die Aufmerksamkeit ihrer Frau und Mutter verzichten mussten. Außerdem haben sie immer wieder für eine gute Ablenkung gesorgt, die ich über die Monate hinweg auch immer gut gebrauchen konnte. Diese Aufgabe erfüllten auch meine vielen Freunde bei Kaffees, Trainings und anderen Zusammenkünften exzellent.

„Last but definitely not least“ möchte ich mich bei meinen Eltern für die Unterstützung bei meinem Studium und der Diplomarbeit bedanken. Die Freiheiten welche ich durch diese Unterstützung genießen durfte, sind unbezahlbar. Dessen bin ich mir bewusst.

Denn angesichts der katastrophalen Bildungs- und Verteilungspolitik in Österreich musste ich feststellen, dass Bildung selbst in einem der reichsten Länder der Welt keine Selbstverständlichkeit, sondern ein Privileg ist.

Ich widme diese Arbeit deshalb allen, welche nie eine Chance auf Emanzipation durch Bildung hatten.

*Luukas Baar*

## Abkürzungsverzeichnis

---

AAW	Alles außer Waffen
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
APS	Allgemeine Präferenzsystem
ASCM	Agreement on Subsidies and Countervailing measures
BNE	Brutto National Einkommen
CODEV	Development Cooperation Working Party of the Council
DAC	Development Assistance Committee
EBA	Everything But Arms
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (bis 2006)
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EU	Europäische Union
EPA	Economic Partnership Agreement
ERT	European Roundtable of Industrialists
EWU	Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion
GAERC	General Affairs and External Relations Council
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	Generalised System of Preferences
IPÖ	Internationale Politische Ökonomie
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millennium Development Goals
MEAs	Multilateral Environmental Agreements
MFN	Most Favoured Nation
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NGO	Non Governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

PCD	Policy Coherence for Development (Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung)
TMSA	Transformational Model of Social Activity
TNC(s)	Transnational Corporations
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Die handelsbezogenen Rechte an geistigem Eigentum)
UAoA	Uruguay Agreement on Agriculture
UN(O)	United Nations (Organisation)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
WTO	World Trade Organisation
€	Euro
(US-)\$	US-Dollar

## Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1: Gemeldete Änderungen und Fortschritt im PCD-Bereich .....	53
Abbildung 2: Darstellung der Marktmacht entlang der Produktionskette am Agrarmarkt .....	85
Abbildung 3: Die Kosten von Kaffee nach verschiedenen Stufen des Handels .....	86

## Tabellenverzeichnis

---

Tabelle 1: Unterscheidung von struktureller Hegemonie und Oberflächen-Hegemonie .....	39
Tabelle 2: The 12 PCD Commitments .....	46
Tabelle 3: Absolute Kostenvorteile nach Adam Smith .....	74
Tabelle 4: Komparative Kostenvorteile nach David Ricardo .....	74
Tabelle 5: Internationale Arbeitsteilung nach Frank Graham .....	77
Tabelle 6: Auslandsschulden und Schuldendienst der Entwicklungsländer 1970 bis 2002 (in Mrd. US-\$) .....	81
Tabelle 7: Average Tariff Rates on Manufactured Products for Selected Developed Countries in Their Early Stages of Development .....	93
Tabelle 8: Zollabstufung und Kakao-Sektor-Protektion der EU .....	99
Tabelle 9: Agrar-Verpflichtungsermächtigungen in Mio. € .....	111

# 1. Einleitung

---

Das entwicklungspolitische Konzept der Europäischen Union (EU) „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ (PCD<sup>1</sup>) stellt eine sehr interessante Idee dar, welche bei der effizienten Erreichung von entwicklungspolitischen Zielen bei begrenzten Ressourcen und widersprüchlichen Interessen helfen könnte. Die grundsätzliche Idee ist, dass die verschiedenen Politikbereiche der EU (Entwicklungspolitik, Agrarpolitik, Handelspolitik etc.) verstärkt auf ihre Zusammenhänge hin untersucht werden. Durch eine Abstimmung der Strategien und Maßnahmen aufeinander soll ein möglichst effektiver Politikprozess zur Erreichung der übergeordneten Ziele geschaffen werden, während „Inkohärenzen“ vermieden werden.

Diese Idee entwickelte sich - wie der Name schon verrät - in Bezug auf die europäische Entwicklungspolitik, da diese sehr oft von Maßnahmen in anderen Politikbereichen untergraben wird. Ein Beispiel hierfür stellen die EU-Exportsubventionen im Rahmen der Agrarpolitik dar, welche zu massivem Dumping von europäischen Agrar-Produkten in Entwicklungsländern<sup>2</sup> führten. Durch die hohen Subventionen konnten diese Güter meist weit unter den Produktionskosten exportiert werden, wodurch lokale Anbieter in Entwicklungsländern kaum mehr konkurrenzfähig waren und sogar oft in den Ruin getrieben wurden. Damit wurden manchmal die eigenen EU-Entwicklungsprojekte in diesen Ländern (etwa die Unterstützung von Bauern), sowie generell die Erreichung der „Millennium Development Goals“ (MDGs) untergraben. Natürlich macht eine Politik, welche mit der einen Hand zerstört, was sie mit der anderen aufbaut, keinen Sinn. PCD sollte somit dazu führen, dass solche „Inkohärenzen“ europäischer Politik in Zukunft vermieden werden, Synergien aller Politikbereiche genutzt und die entwicklungspolitischen Ziele somit effektiver erreicht werden. Außerdem sollte somit ein Rechtfertigungsdruck für Maßnahmen in nicht-Entwicklungs-Bereichen erzeugt werden, indem die Auswirkungen auf Entwicklungsländer gezeigt werden sollten.

---

<sup>1</sup> Vom Englischen „Policy Coherence for Development“. Die gängige englische Abkürzung wird übernommen, da sich auch viele englische Zitate auf „PCD“ beziehen.

<sup>2</sup> Ich lehne mich bei der Verwendung des Begriffs „Entwicklungsländer“ an die statistische Eingrenzung des Internationalen Währungsfonds an. Eine Definition dazu findet sich zum Beispiel in International Monetary Fund (2011: 169ff.).

Dieser Anspruch wurde rechtlich das erste Mal 1992 im Vertrag von Maastricht verankert. Die Umsetzung ließ aber einige Jahre auf sich warten. Erst 2005 sollte die EU mit einer konkreten Weiterentwicklung dieser Idee auf den Plan treten. In Vorbereitung auf die MDG Zwischenbilanz im September 2005 wurden zwölf Themenbereiche identifiziert, in denen PCD weiter verfolgt werden sollte. Außerdem wollte man in den folgenden Jahren eine institutionelle Verankerung dieses Konzepts entwickeln, welche die Ansprüche an einen kohärenten Politikprozess erfüllen sollte.

## 1.1 Forschungsfrage

Doch was heißt dieses Konzept für die polit-ökonomische Praxis der EU? Im Endeffekt müsste eine Verfolgung von PCD dazu führen, dass Strategien und Maßnahmen der EU zumindest auf ihre Auswirkungen auf Entwicklungsländer hin untersucht werden müssten. Wenn sich diese negativ auf Entwicklungsländer auswirken, so wird ihre Legitimität durch diese Perspektive zumindest in Frage gestellt. Zwar könnte das Interesse an diesen Maßnahmen so stark sein, dass entwicklungspolitische Inkohärenzen in Kauf genommen werden, doch diese politische Wahl müsste zumindest transparent getroffen und argumentiert werden. Wenn Politikkohärenz auch *im Interesse der Entwicklung* verfolgt werden soll, so müssten Maßnahmen und Strategien, welche sich auf Entwicklungsländer auswirken, auch systematisch auf die Entwicklungsziele abgestimmt werden. Eine extreme Auslegung dieses Prinzips, würde überhaupt eine Unterordnung von inkohärenten Maßnahmen unter die entwicklungspolitische Zielsetzung verlangen, da es ja um Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung gehen sollte. Es käme somit zu einem Trade-off zugunsten entwicklungspolitischer Zielsetzungen.

Egal wie weit der entwicklungspolitische Anspruch bei Politikkohärenz geht, es sollte zumindest eine Änderung des Politikprozesses erfolgen. Ob diese Änderung nun nur eine transparentere Analyse der Zusammenhänge von allen EU-Politikbereichen auf Entwicklungsländer darstellt, oder auch tatsächlich verstärkt entwicklungspolitische Ansprüche in anderen Politikbereichen durchgesetzt werden. In meiner Arbeit möchte ich untersuchen, ob nun knapp 20 Jahre nach Maastricht ein derartiger Bruch in der polit-ökonomischen Praxis der EU erkennbar ist. Schwerpunktmäßig werde ich mich vor allem dem internationalen Handel widmen, da in diesem Bereich Inkohärenzen besonders deutlich auftreten und polit-ökonomische Interessen sehr stark sind.

Es erscheint mir aber fraglich, ob die konkrete PCD-Agenda und ihre institutionelle Umsetzung unter den strukturellen Rahmenbedingungen ihrem emanzipatorischem Anspruch entsprechen. Die EU setzt in ihrer ökonomischen Praxis nämlich keinen ernstzunehmenden Kurs in Richtung eines „freien“ Handels. Dies ist vor allem aus der Perspektive von Entwicklungsländern zu sehen, da diese bei der Teilnahme am Welthandel stark strukturell benachteiligt sind. Deshalb soll gefragt werden, ob dieses entwicklungspolitische Konzept überhaupt einen Bruch in der polit-ökonomischen Praxis zugunsten von Entwicklungsländern darstellt. Die dahinter liegende Hypothese ist, dass die Weiterentwicklung des PCD-Gedankens eher eine logische Entsprechung der neoliberal geprägten polit-ökonomischen Kräfteverhältnisse der EU ist, als sie in Frage zu stellen.

## **1.2 Theoretischer Rahmen und Vorgangsweise**

Das grundlegende wissenschaftstheoretische Fundament dieser Arbeit bildet der „Kritische Realismus“. Nach der Darstellung seiner Grundlagen in Kapitel 2, werden darauf aufbauend Schlüsse für die Erarbeitung dieser Forschungsfrage gezogen. Daraufhin wird die nötige Erweiterung um Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) vorgenommen, da der Kritische Realismus als wissenschaftsphilosophisches Fundament angesehen wird. Im Rahmen der IPÖ sollen schließlich polit-ökonomische Theorien ausfindig gemacht werden, welche die untersuchten Mechanismen systematisieren und konkrete Konzepte zum weiteren Verständnis der polit-ökonomischen Prozesse anbieten können. In Kapitel 3 werden somit zuerst verschiedene Schulen innerhalb der IPÖ voneinander abgegrenzt, um sie dann auf ihre Kompatibilität zu den kritisch-realistischen Ansprüchen zu untersuchen. Eine besondere Rolle nimmt hierbei die Neo-Gramscianische Schule ein, da sie die Einbeziehung von transnationalen sozialen Kräften und eine Systematisierung von politischen Ideen, Institutionen, der polit-ökonomischen Basis und dem Konzept der Hegemonie erlaubt. Abschließend wird reflektiert, was die dargestellten wissenschaftstheoretischen Grundlagen für die Untersuchung meiner Forschungsfrage und somit auch den Aufbau dieser Arbeit bedeuten.

Kapitel 4 widmet sich schließlich der Bedeutung, der Entstehung und der Weiterentwicklung von PCD. Außerdem sollen die Fortschritte der Institutionalisierung von PCD auf den verschiedenen Ebenen des europäischen Politikprozesses dargestellt werden. Im darauffolgenden Kapitel 5 wird schließlich argumentiert, wieso gerade der PCD-Bereich des internationalen Handels eine so

große Bedeutung für die Bearbeitung meiner Fragestellung hat. Daran anschließend werden die konkreten Punkte vorgestellt, welche die EU in ihrer PCD-Handelsagenda definiert. Kapitel 4 und 5 sollen somit das Wesen von PCD und den mit ihm verbundenen Ideologien verdeutlichen. Ob diese Maßnahmen auch Politikkohärenz erreichen können und ob sie die größten Probleme von Entwicklungsländern im Handelsbereich miteinbeziehen, soll Kapitel 6 klären. In diesem Kapitel wird Internationaler Handel nämlich grundlegend untersucht - besonders im Bezug auf die Probleme und Möglichkeiten von Entwicklungsländern. Diese Untersuchung orientiert sich auch stark an den Ansprüchen des Kritischen Realismus und den Einblicken von Theorien der IPÖ.

Anhand einer Zusammenschau der Kapitel 5 und 6 soll gezeigt werden, dass es viele Unzulänglichkeiten der anvisierten Maßnahmen gibt. Kapitel 7 widmet sich neben der Darstellung dieser Unzulänglichkeiten dem Versuch, diese in die polit-ökonomische Logik der EU und in die Machtprozesse von transnationalen Kräften einzubetten. Es soll somit erklärt werden, wieso PCD im Rahmen der EU genau in dieser Art und Weise weiterentwickelt wurde. Erst aus dieser Analyse heraus kann erklärt werden, ob PCD nun tatsächlich zu einem Bruch der polit-ökonomischen Praxis der EU zugunsten entwicklungspolitischer Zielsetzungen geführt hat.

## 2. Der Kritische Realismus und seine Aufgabe als wissenschaftsphilosophisches Fundament

---

Die Rolle des Kritischen Realismus wird von seinen Proponenten oft als wissenschaftsphilosophisches Fundament beschrieben. Gemeint ist damit, dass seine Rolle nicht darin liegt Inhalte für konkrete wissenschaftliche *Theorien* zur Verfügung zu stellen, sondern die philosophischen Grundlagen über die Natur und Struktur der Realität (*Ontologie*) sowie den daraus resultierenden Notwendigkeiten der wissenschaftlichen Wissensproduktion (*Epistemologie*) zu erhellen. Damit stellt der Kritische Realismus die Basis für eine Entwicklung und Auswahl adäquater Theorien, Methodologien und Methoden für den wissenschaftlichen Erkenntnisprozess dar und soll vor Fehlschlüssen und methodischen Sackgassen bewahren. Dieses wissenschaftsphilosophische Fundament stellt für die Anhänger dieser Schule also keine raffinierte Fleißaufgabe dar, sondern sei für die wissenschaftliche Praxis unabdingbar:

„The reason is that we cannot choose wheter or not to base our scientific practice on philosophy. It is by *definition* based on philosophy and consequently, as Collier (1994: 16) puts it, ‚the alternative to philosophy is not *no* philosophy, but *bad* philosophy‘.“ (Buch-Hansen 2006: 4)

Der Kritische Realismus stellt somit eine alternative wissenschaftsphilosophische Strategie zur Erforschung von Phänomenen im sozialen Kontext, seinen Ursachen und einer speziellen Art der Schlussfolgerung dar. Die ihr zugrunde liegenden ontologischen und epistemologischen Ansichten werden dabei genau dargelegt und bewusst reflektiert (vgl. Frauley/Pearce 2007: 15).

### 2.1 Die Entwicklung des Kritischen Realismus

Aus der Taufe hob das kritisch realistische Projekt der britische Philosoph Roy Bhaskar mit seinen Werken „A Realist Theory of Science“ (1975), „The Possibility of Naturalism“ (1979) und „Reclaiming Reality“ (1989) (vgl. Frauley/Pearce 2007: 3). Als weitere zentrale WissenschaftlerInnen die um die Weiterentwicklung des Projekts bemüht sind, können etwa noch Margret Archer, Andrew Collier, Ted Benton und Andrew Sayer erwähnt werden.

Der Kritische Realismus grenzt sich als eine eigene Denkschule vom Positivismus bzw. Empirismus auf der einen Seite und vom Idealismus und der Hermeneutik auf der anderen Seite ab. Sehr grob lässt sich sagen, dass im Positivismus bzw. Empirismus davon ausgegangen wird, dass sich die Wirklichkeit nur durch empirisch beobachtbare Phänomene definieren lässt. Es kann also nur als real gelten, was konkret beobachtbar ist. Der Idealismus bzw. die Hermeneutik gehen hingegen davon aus, dass selbst das Materielle und menschliche Handlungen nur als Ausdruck von Ideen im menschlichen System von Symbolen und Bedeutungen zu verstehen sind.

Der Kritische Realismus betrachtet die Welt und die Wirklichkeit natürlich anders. In den nächsten Absätzen werden die wichtigsten Grundkonzepte und ihre Abweichungen zu den positivistisch/empiristisch bzw. idealistisch/hermeneutischen Denkschulen kurz dargestellt. Dazu werden zuerst die ontologischen Annahmen erläutert, aus denen sich die epistemologischen ableiten müssen. Weiters wird am Ende auf die Vorteile eingegangen, welche diese Konzepte für die Untersuchung und das Verständnis von Politikkohärenz für Entwicklung leisten können.

## **2.2 Eine realistische Ontologie**

Eines der wichtigsten Charakteristika der kritisch realistischen Philosophie ist die Beharrung auf dem Primat der Ontologie. Man müsse zuerst fragen, wie die Natur und Struktur der Wirklichkeit beschaffen ist, um herauszufinden, welche Art von Erkenntnisprozess und Wissen sie zulässt. Es besteht also eine Vorherrschaft des Seins über das Denken, oder eben der Ontologie über die Epistemologie (vgl. Joseph 2002: 3).

Als wichtige „realistische“ Basis dient die Auffassung, dass die Existenz der Dinge nicht an die Menschheit bzw. das Wissen der Menschen über diese Dinge gebunden ist. Auch ohne das Wissen oder die Beobachtung von Vorgängen und Dingen sind diese trotzdem real. Diese Auffassung wird mit dem Positivismus geteilt. Womit der Kritische Realismus aber weiter als der Positivismus geht, ist das Konzept der Stratifikation.

### 2.2.1 Stratifikation und generative Mechanismen

Unter der Stratifikation der Wirklichkeit wird die Schichtung in das Empirische, das Tatsächliche und das Reale verstanden.<sup>3</sup> Diese Kategorien bedürfen einer weiteren Erklärung und Unterscheidung, um den Nutzen des Stratifikations-Konzeptes zu verstehen.

Als *das Empirische* hat Bhaskar - dem Positivismus und Empirismus folgend - die tatsächlich beobachtbaren Phänomene bezeichnet. Er geht aber nicht davon aus, dass sich die Wirklichkeit nur auf diese „Ebene“ beschränkt. Denn wie schon erwähnt, wird das tatsächlich Existierende nicht an die Beobachtung durch den Menschen gekoppelt. Die kritisch realistische Schule grenzt sich also davon ab, dass die Komplexität der Wirklichkeit und der herrschenden Mechanismen sich zur Gänze aus empirischen Beobachtungen „herauslesen“ ließen. Somit versteht Bhaskar weiters unter *dem Tatsächlichen* alle konkret materialisierten Dinge und ereigneten Vorgänge, unabhängig von der Beobachtung oder Interpretation der Menschen.

Noch viel weiter geht schließlich das Konzept *des Realen*. Und zur Erklärung dessen ist wahrscheinlich ein Vergleich mit der Physik hilfreich, welcher auch für Bhaskars Denken von Bedeutung war. Konkret bediene ich mich bei der Erklärung des Realen dem Phänomen der Gravitation. Die Entdeckung der Gravitation durch Newton wurde auf der Ebene des Empirischen angestoßen, wie die Geschichte des fallenden Apfels schön überliefert. Newton konnte die konkrete Ausübung der Gravitationskraft auf einen Apfel beobachten und schloss somit auf die Anziehungskraft, welche Materie ausübt. Es ist allerdings bekannt, dass diese Kraft nur ausgelöst wird, wenn Materie im Spiel ist. Die Unterscheidung die Bhaskar nun macht ist folgende: Es gibt einen Unterschied zwischen der konkret ausgeführten Kraft und Gravitation als potenziellem „generativem Mechanismus“, der sich erst durch das Vorhandensein von Materie zeigt. Das Potenzial von Gravitation sei also als überall in unserem Universum denkbar, seine konkrete Ausübung ist aber nicht überall und zu jederzeit vorhanden, und schon gar nicht an seine Beobachtung durch den Menschen gebunden. Dies kann daraus resultieren, dass die Kraft nicht ausgelöst wird (also überhaupt keine Materie vorhanden ist), oder aber die Kraft von anderen Mechanismen negiert wird. Newtons Beobachtung wäre also nicht möglich gewesen, wenn sich der Apfel genau zwischen zwei gleich massiven Welten befunden hätte, denn: der Apfel hätte sich nicht bewegt, obwohl Gravitation potenziell vorhanden war und auch ihre Wirkung ausübte.

---

<sup>3</sup> Im Englischen Original: the empirical, the actual and the real.

Dieses Konzept der Stratifikation wird vom Kritischen Realismus auch auf soziale Phänomene angewandt und die generativen Mechanismen für diese Phänomene werden somit nicht auf der empirischen Ebene verortet, sondern auf der Ebene des Realen bzw. auch auf der Ebene des Tatsächlichen (vgl. Frauley/Pearce 2007: 16).

„Human attributes and capacities, societal relations and forces, and the interrelatedness of human activities and the natural world can all be investigated using the realist distinction between the empirical (the limited set of events and phenomena that human beings can experience), the actual (all the phenomena and events that have been produced), and the real (which includes not only the actual but also the stratified systems of generative structures and mechanisms that have the capacity, which may or may not be exercised, to produce these and possibly other events and phenomena).“ (Frauley/Pearce 2007: 6)

Somit verstecken sich hinter den empirisch auftretenden Phänomenen konstitutive Prozesse und generative Mechanismen oder Strukturen, die es zu entdecken und zu erklären gilt. Und dies sei eine wichtige Kritik Bhaskars an einer „aktualistischen“ Wissenschaftsorientierung:

„However, by tying its explanation to constant conjunctions, actualism fails to go beyond the occurrences of these events. As a consequence, actualist accounts end up denying the existence of underlying structures and mechanisms. In particular, actualism sees everything in terms of the exercise of powers, yet the openness of the world means that there are a whole number of powers and liabilities which may not be realised. [...] The real world, rather than being a series of constant conjunctions, is comprised of various interacting and counteracting structures and causal mechanisms.“ (Joseph 2002: 6)

Dies führt mich zu zwei weiteren wichtigen Aspekten, nämlich der Sozialität der Wissenschaften und der Offenheit des Systems, welches sie untersucht.

### **2.2.2 Sozialwissenschaften und offene Systeme**

Wie bereits einleitend ausgeführt, bewegt sich das PCD-Konzept in einem sozialen Raum, und ist untrennbar mit sozialen Konzepten und Beziehungen wie Ideologien, Macht, Politik und sozialen wie ökonomischen Interessen und Gesellschaftsstrukturen verbunden. Aus diesem Grund ist es für mich klar, dass diese Analyse die Besonderheiten der sozialen Sphäre und ihrer Funktionsweisen berücksichtigen muss. Ich schließe mich somit der Ansicht eines Kritischen Naturalismus an, den Jonathan Joseph (2002: 2f.) vorschlägt. Nach diesem sei die hermeneutische Idee zu verwerfen, dass die Sozial- und Naturwissenschaften zwei völlig getrennte Sphären seien. Der Kritische Naturalismus beharrt allerdings darauf, die Sozialwissenschaften an ähnlichen Grund-

sätzen wie jenen der Naturwissenschaften zu orientieren, indem sie ähnliche Analyse- und Schlussfolgerungsmethoden verwenden. Diese müssten aber, wie gesagt, auch an die speziellen Besonderheiten und „Gesetzmäßigkeiten“ der sozialen Sphäre angepasst werden: also an ihre Ontologie. Somit soll wiederum die positivistische Idee verworfen werden, dass für die Natur- und Sozialwissenschaften idente Methoden zu verwenden seien.

Dies trifft vor allem auch auf die Ablehnung einer orthodox ökonomischen Analyse zu, da die reduktionistisch-mechanistischen Modelle auf denen die Mainstream-Ökonomie fußt, die Notwendigkeit einer ontologisch begründeten *Sozialwissenschaft* völlig ignoriert. Zurecht wird kritisiert, dass die formalistische Ausrichtung und Methodik nicht mit ihrer Notwendigkeit erklärt werden kann und somit ihre Umstrittenheit und ihr „Scheitern“, was den Erklärungs- und Prognosegehalt für Phänomene im sozialen Raum betrifft, erklärt (vgl. Lawson 2003: xvii f.). Dies streichen sogar zentrale Größen der theoretischen Mainstream-Ökonomie bei Zeiten heraus, wie dies Lawson (2003: 9f.) in einer Sammlung von Zitaten eindrucksvoll zeigt:

„Page after page of professional economic journals are filled with mathematical formulas leading the reader from sets of more or less plausible but entirely arbitrary assumptions to precisely stated but irrelevant theoretical conclusions. ... Year after year economic theorists continue to produce scores of mathematical models and to explore in great detail their formal properties; and the econometricians fit algebraic functions of all possible shapes to essentially the same sets of data without being able to advance, in any perceptible way, a systematic understanding of the structure and the operations of a real economic system.“ (Leontief 1982: 104 zit. nach Lawson 2003: 9)

Und sogar von Milton Friedman fand Lawson relativierende Worte. Obwohl dieser vor allem für die Reduzierung beinahe jeglicher sozialen Beziehung auf markt- und geldtheoretische Betrachtungen bekannt wurde: „[...] economics has become increasingly an arcane branch of mathematics rather than dealing with real economic problems.“ (Friedman 1999: 137 zit. nach Lawson 2003: 10)

Die Natur und Realität des Sozialen *muss* also in Modellannahmen beachtet werden, um Antworten auf *reale* ökonomische Probleme zu finden. Um es prägnant zu sagen: „[...] assumptions matter and [...] they must be realistic“ (Patomäki 2003: 17). Aspekte wie Macht, Historizität, gesellschaftliche Strukturen, beschränkte Rationalität und Habitus dürfen nicht mit unrealistischen Annahmen „wegargumentiert“ werden, da man sonst zu irrelevanten theoretischen Schlussfolge-

rungen kommt, die auf die meisten realen Begebenheiten nicht angewendet werden *können*<sup>4</sup>. Dies gilt natürlich vor allem für „Spezialfälle“ wie vollkommenen Wettbewerb oder eine generelle Annahme, dass Freihandel in jedem Fall vorteilhaft sei (siehe dazu auch Kapitel 6):

„[...] the characteristics of the special case assumed by the classical theory happen not to be those of the economic society in which we actually live, with the result that its teaching is misleading and disastrous if we attempt to apply it to the facts of experience“ (Keynes 1961: 3 zit. nach Patomäki 2003: 15)

Mit der Akzeptanz der Tatsache, dass die untersuchten ökonomischen, politischen und sozialen Ereignisse zwangsläufig im sozialen Raum stattfinden, hängt auch die Konzeption des offenen Systems zusammen: „In open systems a whole number of [...] structures and mechanisms operate together and determine things in various combinations, giving the world a multi-layered character. Critical realism recognises this in its notion of *ontological depth*.“ (Joseph 2002: 6)

Es geht also um die Anerkennung der Komplexität der sozialen Welt und der *Überdeterminierung* von Phänomenen. Denn die ontologische Tiefe und Komplexität der Welt muss dazu führen, dass Phänomene nicht allein zu betrachten sind, sondern sie sowohl in ihrer isolierten Natur, als auch in ihrem Zusammenspiel mit anderen sozialen Phänomenen, Strukturen und Mechanismen zu untersuchen sind. Ein Phänomen in einem offenen System sollte also niemals als monokausal betrachtet werden, sondern als überdeterminiert - also im Zusammenspiel mit anderen Mechanismen und Strukturen auf verschiedenen Ebenen. Eine atomistische Reduktion - dass zum Beispiel jedes soziale Verhalten chemisch oder medizinisch zu erklären sei - sei also nicht sinnvoll. Vielmehr streben Kritische Realisten Erklärungsversuche an, welche Mechanismen und Strukturen auf verschiedenen Ebenen mit ihren eigenen Dynamiken betrachten und sie in Zusammenhang zueinander setzen. Diesen Aspekt würde ich für meine Forschungsfrage wie folgt veranschaulichen: Um Politikkohärenz für Entwicklung adäquat erklären zu können, müssen etwa die Verfolgung von bewussten Interessen sozialer Kräfte im internationalen Handelsprozess, neoliberale Ideologie und Praxis, sowie die Struktur der Europäischen Union und strukturelle Dynamiken des Kapitalismus jeweils für sich (auf ihrer Ebene) und im gemeinsamen Zusammenspiel verstanden und erklärt werden. Diese Bedeutung von ontologischer Tiefe für den wissenschaftlichen Erkenntnisprozess beschreibt Bhaskar folgendermaßen: „[...] ontological depth

---

<sup>4</sup> Zur Lektüre von sehr viel detaillierteren und tiefergehenden Argumentationen zur Ablehnung der neoklassischen Ökonomie durch Kritische Realisten können Tony Lawsons (2003): „Reorienting Economics.“ und Paul Lewis‘ (Hrsg.) (2004): „Transforming economics. Perspectives on the critical realist project.“ empfohlen werden.

appears as a *condition* of the development of the sciences, so that knowledge grows (as well as changes) as new and deeper layers of reality are progressively identified, described and explained.“ (Bhaskar 1993: 40, Hervorh. Baar)

Wenn man diese ontologische Komplexität und Tiefe also akzeptiert, hat dies somit schwerwiegende Folgen für die Rahmenbedingungen des Erkenntnisprozesses. Und somit komme ich zum zweiten großen Teil des Kritisch Realistischen Konzepts: seinen epistemologischen Grundlagen.

## **2.3 Eine bedingte Epistemologie**

Wie bereits erwähnt, weist der Kritische Realismus energisch auf das Primat der Ontologie über die Epistemologie hin. Dass Wissen überhaupt möglich ist, setze eine gewisse Natur der Welt voraus, die der Kritische Realismus als strukturiert, geschichtet und beständig ansieht und daraus Richtlinien für den Erkenntnisprozess ableitet. Der Kritische Realismus geht somit im Gegensatz zum transzendenten Idealismus nach Kant nicht vom Status des Wissens aus, um zur notwendigen Struktur des Geistes zu gelangen. Vielmehr beschäftigt man sich mit der Frage, was Wissen und menschliche Praktiken über die Welt an sich voraussetzen und welche Pfade des Erkenntnisprozesses sich aus der Natur und Struktur der Realität ableiten (vgl. Joseph 2003: 3). Epistemologie wird also durch Ontologie bedingt.

### **2.3.1 Kausalität und Schlussfolgerungen**

Einen zentralen Stellenwert kommen im wissenschaftlichen Erkenntnisprozess der Sicht auf Kausalität zu, und wie legitime Schlussfolgerungen über Phänomene und ihre Ursachen und Wirkungen gezogen werden können. Hierzu zieht der Kritische Realismus eine eigene Art der Schlussfolgerung zu Rate, welche sich von Induktion und Deduktion unterscheidet: die Retroduktion („retroduction“).

#### **2.3.1.1 Induktion und Deduktion - von Irrealismen und Trugschlüssen**

Eine besondere Rolle für die Entwicklung der Retroduktion als Schlussfolgerungs-Form nimmt David Humes (1711-1776) Kritik an induktiven Schlussfolgerungen ein. Diese geht von einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber Induktion aus, also dem Schluss vom Speziellen auf das All-

gemeine. Egal wie oft ein Phänomen auf ein anderes folgt, könne daraus nie geschlossen werden, dass dies logischerweise immer wieder in dieser Reihenfolge passieren muss. Diese Betrachtung hat schließlich Karl Popper (1902-1994) aufgegriffen und in seiner Falsifizierungstheorie auf den wissenschaftlichen Theoriebildungs-Prozess angewandt. Popper geht davon aus, dass eine wissenschaftliche Theorie niemals bewiesen werden könne. Somit wäre der einzige Weg (wissenschaftliche) Erkenntnis voranzutreiben, Theorien und Hypothesen offen darzulegen und Falsifizierungsversuchen zu unterziehen. Sobald eine oder mehrere ihrer Erkenntnisse falsifiziert wurden, muss die Theorie verworfen oder verbessert werden. Diese Art der Hypothesen-Bildung und dem Testen durch eine Serie von potenziell falsifizierenden Beobachtungen wird auch als „hypothetico-deduktive“ Methode bezeichnet (vgl. Frauley/Pearce 2007: 8f.).

Eine weitere Kritik am induktiven Vorgehen, welche sich aus der kritisch realistischen Unterscheidung in das Empirische, das Tatsächliche und das Reale ableitet, ist der so genannte *epistemische Trugschluss*. Darunter wird verstanden, dass das was existiert, auf das reduziert wird, was empirisch beobachtbar ist (vgl. Pearce 2007: 34). Wie gesagt, weist der Kritische Realismus aber darauf hin, dass eine Menge an potenziellen Kräften existieren, ohne ausgeübt zu werden und dass auch Kräfte ausgeübt werden, ohne dass sie direkt beobachtet werden können, da sie von anderen Mechanismen negiert werden. Joseph zählt deshalb neben dem epistemischen Trugschluss auch noch andere damit zusammenhängende *Irrealismen* auf, vor denen der Kritische Realismus warnt:

„The epistemic fallacy is connected to other forms of *irrealism* such as actualism’s reduction of powers to their exercise, flat ontologising (denial of depth and stratification), atomisation (denial of structural complexity), detotalisation (such as analytical approaches that bracket off the totality) and ontological monovalence (an undialectical privileging of the positive or present at the expense of the negative or absent).“ (Joseph 2002: 12)

Als nächstes möchte ich mich den Fallen der Schlussfolgerungsform der Deduktion zuwenden. Die deduktive Methode, also der Schluss vom Allgemeinen auf das Spezielle, wird vor allem auch in der orthodoxen Ökonomie benutzt. Auch hier wird von kritisch-realistischer, wie auch heterodox-ökonomischer Seite massive Skepsis nahegelegt. Wie bereits angesprochen, bezieht sich dies vor allem auf die modelltheoretischen Annahmen, welche den „allgemeinen“ Fall konstruieren sollen, von dem schließlich „Spezialfälle“ abgeleitet werden. Die Mainstream-Ökonomie argumentiert hierbei in Anlehnung an die Naturwissenschaften mit der Praxis des Experi-

ments. In Analogie zu den Naturwissenschaften, würde die Ökonomie mit ihren Modellen geschlossene Systeme herstellen, in denen grundlegende ökonomische Kräfte und Funktionsweisen beobachtet werden könnten.

Auch zu den Eigenschaften von (natur-)wissenschaftlichen Experimenten und ihrer Übertragbarkeit gibt es eine sehr fundierte Auseinandersetzung Bhaskars, woraus er die kritisch-realistische Unterscheidung in *das Transitive* und *das Intransitive* entwickelt hat. Darunter wird verstanden, dass in Experimenten menschliche Interventionen spezielle Rahmenbedingungen herstellen. Diese stellen transitive Praktiken dar, welche natürliche Kräfte von intransitiven Dingen erzeugen sollen, womit diese beobachtbar und verständlich werden. Diese Dinge und ihre Kräfte gelten dann als intransitiv, wenn sie sowohl im geschlossenen System des Experiments existieren, als auch im offenen System der Realität (vgl. Pearce 2007: 33).

Die Frage die sich stellt ist also, ob die (Mainstream-)ökonomischen Modelle wirklich intransitive Dinge und ihre Eigenschaften zeigen, welche unser Verständnis für die Realität erhöhen. Und dieser Aspekt wird von vielen Seiten an der Mainstream-Ökonomie kritisiert: Sie würde nicht das Verständnis von den wichtigsten realen Kräften und Mechanismen erhöhen, welche ökonomische Probleme beeinflussen, sondern mit ihren „willkürlichen“ Annahmen Fälle erzeugen, in denen zentrale Mechanismen ausgeblendet würden. Die (neo-)klassischen Modelle seien also „irreführend“, wie dies etwa Keynes (siehe Zitat oben) oder Hans Ehrbar (2007: 230f.) bezeichnen. Und diese irreführenden Analysen und widersprüchlichen Aspekte von Dingen sind zentral für die Erklärung der retroduktiven Methode und werden im nächsten Abschnitt veranschaulicht.

### **2.3.1.2 Retroduktion am Beispiel Marx:**

#### **Nutzwert, Tauschwert und Austauschrelationen**

Durch die Betrachtung von Karl Marxs (1818-1883) Ausführungen zu Nutzwert, Tauschwert und ihrer Verbindung zu Ware und Tauschrelationen soll die Quintessenz des retroduktiven Vorgehens verständlich gemacht werden. Die Darstellung folgt im Wesentlichen dem sehr fundierten Beitrag von Hans Ehrbar (2007): „The Relation between Marxism and Critical Realism.“ Weiters ist diese Beschäftigung aber nicht nur exemplarisch wichtig, sondern bietet auch wichtige inhaltliche Aufschlüsse, da das Thema Warenwert und Austauschrelationen für das Konzept von Poli-

tikkohärenz für Entwicklung im Bereich des internationalen Handels von zentraler Bedeutung sind.

Die Auseinandersetzung von Marx mit dem Kapitalismus, dessen Dynamik und seiner Wertlehre nimmt als Ausgangspunkt die Ware. Dies tut Marx laut Ehrbar nicht etwa, weil er in einer atomistischen Weise annimmt, dass die Ware das *kleinste Teil* in diesem Spiel wäre und sich daraus anderes aufsummieren ließe:

„Marx’s own reasons for starting with the commodity (as I understand them) are, by contrast, very compatible with critical realism. He looks at the everyday practical activity of the economic agents on the surface in order to make inferences [...] about the invisible social relations enveloping these agents that both enable and necessitate the observed surface activity. This is exactly the method for social sciences recommended in the Possibility of Naturalism (Bhaskar 1999: 26). Material commodities are Marx’s specific point of departure because they play a prominent role in this practical activity.“ (Ehrbar 2007: 227, Hervorh. Baar)

Marx wählt die Ware also nicht, weil es „das kleinste Teil“ ist, sondern weil die Ware eine „prominente Rolle“ besitzt, welche seiner Meinung nach etwa nicht von Geld erfüllt werden kann (weil dieses selbst als Gut betrachtet werden muss). Diese Einsicht entwickelt Marx nicht ex-ante, sondern er entwickelt die Beziehung der Ware zu Tausch- und Nutzwert dialektisch, um im Endeffekt auf die sozialen Beziehungen zu kommen, welche die beobachtete „Oberflächen-Aktivität“ (kapitalistische Produktion und Tausch) ermöglichen und erforderlich machen (vgl. Ehrbar 2007: 227). Diese Art der Fragestellung bildet das Herzstück der retroduktiven Vorgangsweise: „This mode of inference in which events are explained by postulating (and identifying) mechanisms which are capable of producing them is called *retroduction*“ (Sayer 1992: 107)

Retroduktion grenzt sich also von der Vorgangsweise einer deduktiven Mainstream-Ökonomie ab, deren Ausgangspunkt für die Erklärung von Handel auf der Makroebene das berühmt berüchtigte Marshall-Kreuz mit Angebot und Nachfrage darstellt und durch die individuelle Nutzenfunktionen - also das Konzept des Nutzwerts - seine „Mikrofundierung“ erhält. Unter dem Nutzwert wird hier der Wert verstanden, den ein Akteur unter Berücksichtigung seiner Präferenzen einer Ware zumisst. Der Handel und der Preis konstituieren sich in diesem Modell zur Gänze aus dem Nutzwert. Dazu *müssen* auf Mikroebene diverse Annahmen getroffen werden, von denen die wichtigste für eine kritische Betrachtung die Freiwilligkeit, oder noch besser, die Freiheit

der Individuen ist, am Handel teilzunehmen. Nur durch die offensichtliche Ignoranz von (in der Realität existierenden) Sachzwängen, kann Handel auf das Nutzwert-Konzept reduziert werden.

Doch Marx beschränkt sich eben nicht durch Annahmen auf das Nutzenkonzept, sondern identifiziert durch die Beobachtung der Realität auch ein zweites Konzept: den Tauschwert. Dies veranschaulicht er mit dem Beispiel von Diamanten und Wasser. Offensichtlich kann ein Nutzenkonzept nicht helfen, den Wert, die Preise und den Handel dieser Güter zu erklären, da das tägliche Wasser den Individuen mehr Nutzen spenden, als Diamanten. Andererseits bemerkt Marx in der Beobachtung des realen Wirtschaftsprozesses, dass ein Gut sehr wohl teurer wird, umso begehrter es ist, und das Preise steigen, wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt (vgl. Ehrbar 2007: 230). Hier identifiziert Marx einen Widerspruch, der sich dadurch auszeichnet, dass diese Phänomene trotz ihrer Unterschiedlichkeit an derselben Ware haften und sich im konkreten Austauschprozess widersprechen:

„The commodity is immediate unity of use-value and exchange-value, i.e., of two opposite moments. It is, therefore, an immediate contradiction. This contradiction must develop as soon as the commodity is not, as it has been so far, analytically considered once under the angle of use-value, once under the angle of exchange-value, but as soon as it is placed as a whole into an actual relation with other commodities. The actual relation of commodities with each other, however, is their exchange process.“ (Marx 1983: 51 zit. nach Ehrbar 2007: 232)

Theoretisch hat Marx also den in Gütern manifestierten Widerspruch zwischen Nutz- und Tauschwert ausgemacht und kommt in seinen Betrachtungen zu dem Schluss, dass der Nutzwert nicht der relevante Zusammenhang im konkreten Austauschprozess ist. Nutzwert sei nach seinen Analysen als irreführend anzusehen und die Dominanz der Austauschrelation als soziale Beziehung heraus zu streichen. Diese Vorgehensweise der Identifizierung von irreführenden Perspektiven nimmt sich das kritisch-realistische Projekt zu Herzen und versucht dem mit seiner retroduktiven Vorgangsweise auszuweichen:

„Only one side of the contradictory evidence allows the researcher to understand the underlying mechanisms; the other side is ‚out of phase‘ with them, as Bhaskar would say, and therefore misleading. It is part of scientific education to learn which evidence is relevant and which evidence leads to dead ends. In the first footnote of chapter 11 of Capital (1996: 309), for instance, Marx denounces the law of demand and supply as a misleading entry point into political economy.“ (Ehrbar 2007: 230f.)

Das zentrale Ergebnis der Weiterführung des Angebot-Nachfrage-Modells ist bekannter maßen die gesamtgesellschaftliche Vorteilhaftigkeit der Allokation von Ressourcen durch den Markt. Damit dieses Ergebnis aber konstruiert werden kann, *müssen* auf Makroebene die Annahmen der vollkommenen Konkurrenz, der vollkommenen Information, der unendlich schnellen Reaktion, der stochastischen Sicherheit, des rationalen Verhaltens, der Unbeeinflussbarkeit des Marktpreises durch die Teilnehmer, uvm. getroffen werden. Diese Annahmen gründen sich aber nicht aus einer Beobachtung des realen Marktgeschehens und den vorherrschenden Faktoren wie (Markt-)Macht, Zwang, unvollkommener Information oder anderer sozialer Verhältnisse. Besonders im Fall von Entwicklungsländern stellt sich die Situation sehr viel anders dar, als es ein „vollkommener Wettbewerbsmarkt“ suggeriert. Somit ist es auch nicht verwunderlich, dass sich dieses theoretische Ergebnis der generellen gesamtgesellschaftlichen Vorteilhaftigkeit und „leistungsgerechten“ Verteilung eines unregulierten Marktmechanismus in einem Großteil des wirklichen Marktgeschehens nicht wieder spiegelt. Die Bedeutung von sozialen Beziehungen im internationalen Handel muss somit in meine Analyse aufgenommen werden. Inhaltlich werde ich in Kapitel 6.2: „Reale Handelsbedingungen für Entwicklungsländer“ genauer darauf eingehen, welche konkreten Sachzwänge, sozialen Beziehungen und Austauschrelationen hier - gerade für Entwicklungsländer - von größter Bedeutung sind. Grob gesagt, geht es vor allem um Machtprozesse im Handelsprozess, ideologische und rechtliche Zwänge die Gestaltung von Handel betreffend und Abhängigkeitsstrukturen (etwa in Form von überbordenden Schulden), welche als soziale Determinanten für den Handelsprozess identifiziert werden können und durch das Konzept des Nutzwertes nicht erfasst werden können.

### **2.3.2 Das „Transformational Model of Social Activity“:**

#### **Das Zusammenspiel von Strukturen, Agenten, Ideellem und Materiellem**

Wenn wir soziale Phänomene und deren Verbindung zu Individuen untersuchen, ist eine sehr zentrale Frage zu beantworten, welche im vorigen Abschnitt bereits aufgeworfen wurde. Es geht hierbei um die sehr umstrittene Konzeptualisierung der Beziehung von Agenten und Strukturen, für die Bhaskar auch ein eigenes Konzept entwickelt hat: das „Transformational Model of Social Activity“ (TMSA) (vgl. Bhaskar 1998: 34f.).

Bhaskar weist weiters darauf hin, dass ihr Zusammenspiel nur angemessen konzipiert werden kann, wenn man akzeptiert, dass sie „radically different kinds of things“ (Bhaskar 1979: 42 zit. nach Buch-Hansen 2006: 17) sind. Buch-Hansen definiert sie folgendermaßen:

„Agency is the capacity of agents, whether individuals or groups, to act upon situations and it ‚implies a sense of free will, choice or autonomy - that the actor could have behaved differently‘ (Hay 2002: 94) and structure refers to the context within which agents operate - and which defines the range of options available to them.“ (Buch-Hansen 2006: 4)

Bevor wir uns aber dem TMSA widmen, beginne ich wieder mit einer Betrachtung von Anschauungen, von denen sich der Kritische Realismus hier abgrenzt. Im Endeffekt geht es um die Frage, ob Gesellschaft die Summe der Handlungen von frei handelnden Individuen bzw. Agenten ist, oder eben nicht. Die orthodoxe Ökonomie sieht hier eine extrem *voluntaristische* Konzeption vor, welche das Primat der freien Individuen und ihrer Entscheidungen unterstreicht. Diese werden nur durch ihre als gegeben betrachteten Präferenzen bedingt. Gesellschaft bzw. der Wirtschaftsprozess ist in dieser Konzeption somit einfach die Summe dieser individuellen, freien Entscheidungen und das Materielle sei ein gestaltetes Produkt dieser Individuen. Als anderes Extrem lässt sich im Bereich der EU-Studien etwa der Liberale Intergovernmentalismus als *deterministische* Strömung bezeichnen. In dieser Schule werden die Handlungen von Agenten vollkommen von ökonomischen Strukturen bestimmt. Veränderungen in den ökonomischen Strukturen werden aber nicht erklärt (vgl. Buch-Hansen 2006: 8). Als weiteres Beispiel deterministischer Theorien lässt sich wohl die klassisch-marxistische Lehre betrachten, welche die strukturelle Konzeption der kapitalistischen Gesellschaft unterstreicht. Handlungen von Individuen drücken nach dieser Anschauung vor allem materielle Strukturen aus, welche sie fast mechanistisch ausführen. Aber zu einem gewissen Grad wird Agenten (in Form der Klassen) auch ein bewusstes Emanzipierungspotenzial in Form der Revolution zugestanden. Wie aber bereits im letzten Abschnitt erwähnt, versteht Marx Strukturen vor allem als die Beziehungen, in denen die Individuen stehen:

„Society does not consist of individuals [...], but expresses the sum of the relations within which individuals [...] stand.“ (Marx 1986: 195, Grundrisse zit. nach Bhaskar 1998 [1979]: 26)

Zwei sehr zentrale Fragen die man sich bei der Untersuchung von sozialwissenschaftlichen Phänomenen also stellen muss, sind folgende: Besitzen Agenten oder Strukturen ein Primat über das jeweils andere und wie ist es um ihre Natur und ihr Zusammenspiel bestellt?

Bhaskar zieht in seinem Werk „The Possibility of Naturalism“ das obige Marx-Zitat heran, um sein Modell des TMSA zu erklären. Dieses weist darauf hin, dass soziale Strukturen jedem Individuum vorausgehen. Wir werden also in einen sozialen Kontext und in bestimmte soziale und materielle Verhältnisse hinein geboren. Es wird somit davon ausgegangen, dass soziale Beziehungen und Strukturen selbst analysiert werden müssen, bevor die Handlungen der Individuen verstanden werden können, welche dieses Netz an sozialen Beziehungen füllen (vgl. Ehrbar 2007: 225). Das heißt, obwohl Strukturen durch menschliche Tätigkeiten reproduziert und verändert werden, sind sie kein unabhängiges Produkt dieser Individuen. Sie besitzen quasi eine Eigendynamik und Beständigkeit. Sie ermöglichen und beschränken das Handeln von Agenten, indem sie sie als objektive Realitäten - ideeller oder materieller Natur - konfrontieren (vgl. Buch-Hansen 2006: 17).

Doch der Kritische Realismus um Bhaskar sieht Strukturen nicht rein deterministisch, sondern auch als transformierbar. Es wird somit sehr wohl auch die Möglichkeit von bewusster Veränderung eingeräumt:

„Via their agency agents intentionally or unintentionally contribute to either reproduce or transform their pre-existing structural context (Bhaskar 1979: 42). The possibility of structural transformation arises because agents have their own unique capabilities. Many such capabilities could be mentioned, and they obviously vary from person to person (see also Bhaskar 1986: 208). For instance, agents (as individuals) can be intentional, reflexive, strategic, creative, kind, angry, loving, impatient, hateful etc., whereas social structures can have none of these capabilities.“ (Buch-Hansen 2006: 17)

Wie bereits erwähnt, sind für das bewusste Handeln der Agenten zwei Kategorien von besonderer Bedeutung: Das Ideelle und das Materielle. Wiederum stellt sich die Frage nach einer Dominanz des einen durch das andere und ihrem Zusammenspiel.

Buch-Hansen definiert das Materielle und das Ideelle folgendermaßen:

„[...] the material as that which exists and has causal effects independently of consciousness (for instance some aspects of economic or political structures), while the ideational is that which does not exist, and have causal effects, independently of consciousness (for instance ideas, attitudes, values and norms) (Porpora 1993).“ (Buch-Hansen 2006: 4)

Wieder grenze ich einige theoretische Schulen voneinander ab, um schließlich auf die Berücksichtigung dieser zwei Sphären durch den Kritischen Realismus zu sprechen zu kommen.

In rationalistischen ökonomischen Theorien basieren die Entscheidungen der Individuen auf ihren Präferenzen, welche als gegeben angesehen werden. Die Individuen würden in jeweiligen Entscheidungssituationen (mit vollkommener Information oder mit Informationsdefiziten) in rationaler Weise nach ihren Präferenzen optimieren. Eine reflektierte Unterscheidung der Wirkungen von ideellen und materiellen Phänomenen spielen in den konventionell-rationalistischen Ansätzen kaum eine Rolle. Das Ideelle wurde nur in untergeordneter Rolle aufgenommen, wo konventionell-rationalistische Theorien bei der Erklärung des Entscheidungsprozesses bei multiplen Gleichgewichtssituationen scheiterten (vgl. Buch-Hansen 2006: 10). Wie sich aber das Ideelle oder die Präferenzen erklären lassen, wurde nur von heterodoxen ökonomischen Theorien (etwa Post-Keynesianismus oder Institutionelle Ökonomie) behandelt. Beispielsweise, durch die Berücksichtigung von sozialen Positionen und Gruppen in der Gesellschaft, sowie durch das Konzept von habituellen Gewohnheiten.

Ein weiteres Extrem sind konstruktivistische Theorien, welche zur hermeneutischen Tradition zählen. Die hermeneutische Schule geht davon aus, dass um soziale Phänomene verstehen zu können vor allem die Bedeutung erklärt werden muss, welche Agenten ihren Handlungen zuweisen. Konstruktivisten gehen nun soweit, dass sie die soziale Realität als eine Sphäre betrachten, welche durch die in ihr lebenden Menschen bedeutsam gemacht und durch die daraus abgeleiteten Handlungen konstruiert wird. Es wird davon ausgegangen, dass die Menschen nicht unabhängig von ihrer sozialen Umwelt existieren, sondern vom kollektiv geteilten System von Bedeutungszuweisungen geprägt werden. Somit hat die soziale Umwelt einen starken Einfluss auf die Konstituierung von Präferenzen und Identitäten. Buch-Hansen weist aber darauf hin, dass viele konstruktivistische Ansätze diesem Anspruch - eine gegenseitige Prägung von Agenten und

Strukturen zu berücksichtigen - nicht gerecht werden. Sie würden vor allem an ihrem meta-theoretischen Rahmen scheitern (vgl. Buch-Hansen 2006: 11f.).

Der Kritische Realismus geht aber weiter als hermeneutische bzw. konstruktivistische Theorien es tun. In retroduktiver Weise wird gefragt, welche sozialen Strukturen hinter den menschlichen Handlungen liegen und diese verständlich machen und ermöglichen. Diese Frage lässt sowohl ideelle als auch materielle Mechanismen als kausale Ursachen zu (vgl. Joseph 2002: 9). Es wird also für eine ernstzunehmend dialektische Interpretation plädiert: dass also sowohl das ideelle materielle Effekte hat und auch das materielle ideelle Effekte hervorbringt (vgl. Buch-Hansen 2006: 19).

Dieser Appell muss aber wie gesagt dahingehend adaptiert werden, dass Strukturen der Existenz von Agenten immer voraus gehen. Agenten betreten also keine leere Bühne, sondern ein bereits existierendes Netz an sozialen Beziehungen und Strukturen ideeller, wie materieller Natur, von dem sie geprägt werden und welches sie reproduzieren und transformieren. Dieses Netz in dem sie sich befinden muss also analysiert werden, bevor die genuin bewussten und strategischen Aspekte ihrer Entscheidungen ausgemacht werden können, durch die Akteure das soziale Feld transformieren. Die Reproduktion dieses Systems an Strukturen wird also nicht als determiniert angesehen. Genau dieser Zusammenhang wird vom „Transformational Model of Social Activity“ beschrieben.

## **2.4 Eine kritisch-realistische Analyse von Politikkohärenz für Entwicklung**

Der Anspruch einer kritisch realistischen Analyse ist hoch, vor allem für die Kapazitäten einer Diplomarbeit. Es wird natürlich nicht möglich sein, die Totalität und Komplexität von PCD in seiner ganzen Schärfe zu fassen. Ich werde mich daher darauf konzentrieren die entscheidenden „features, main dynamics and its hierarchy of causal processes, structures and generative mechanisms“ (Joseph 2002: 167) zu erfassen. Die Einblicke des kritisch realistischen Projekts können helfen, den Blick für die dominanten Aspekte zu schärfen. Dieser Absatz stellt somit die Reflexion der bisher beschriebenen theoretischen Grundlage dar und was dies für die Untersuchung von Politikkohärenz für Entwicklung, und somit den Aufbau meiner Arbeit heißen kann.

Wenn ich der Frage nachgehe, ob PCD einen Bruch in der polit-ökonomischen Praxis der EU darstellt, so lehrt mich der Kritische Realismus vor allem eines: eine gewisse Vorsicht in der Verortung von Kausalität. Die Antwort auf meine Frage sollte ich somit nicht mit vorauseilenden Annahmen, denen empirischen Untersuchungen folgen suchen, da generative Mechanismen auch auf anderen Ebenen, etwa dem Tatsächlichen oder dem Realen verortet sein können. Vielmehr schlägt Bhaskar eine Vorgangsweise vor, die er als „DREI“ abkürzt. Dieses Modell, welches Sozialwissenschaft vor allem auch als erklärende, denn als voraussagende Wissenschaft konzipiert, definiert er folgendermaßen:

*„Description of law-like behaviour; retrodution, exploiting analogies with already known phenomena; elaboration and elimination of alternative explanations; issuing (ideally) in the empirically-controlled identification of the causal mechanisms at work“ (Bhaskar 1986: 68).*

Diesem Modell folgend, widmet sich Kapitel 4 zuerst der inhaltlichen Analyse des PCD-Konzepts selbst, sowie seinem Entwicklungspfad. Kapitel 5 widmet sich anschließend der Bedeutung von internationalem Handel für Politikkohärenz und seiner Verbindung zur polit-ökonomischen Basis der EU. In diesen zwei Kapiteln soll also die Beschreibung des „gesetzmäßigen Verhaltens“, oder eben die genaue Ausformung der Idee von PCD geschehen.

Als nächstem Schritt widme ich mich dann der retroduktiven Ergründung dieses Phänomens. Nach der Darstellung des PCD-Programms im Bereich des internationalen Handels stellt sich die Frage, ob dieses auch die großen Probleme widerspiegelt, denen Entwicklungsländer im Handelsprozess begegnen. Anschließend daran soll gezeigt werden, welche Mechanismen, Strukturen und Interessen zu genau dieser Umsetzung dieses Konzepts führten und welche diese ermöglichen. PCD als soziales Phänomen wird also als „kontingent“ gesehen: als „[...]possible but not necessary[...] outcome[...] of interactions between a large number of agents situated in different structural settings and acting on the basis of different interpretations and ideas“ (Buch-Hansen 2006: 19). In der Analyse dieser generativen Mechanismen sind vor allem das Zusammenspiel von Strukturen, in der Form von sozialen Beziehungen, Agenten sowie ideelle und materielle Realitäten als Erklärungskategorien wichtig. Aus dieser Perspektive und retroduktiven Fragestellung heraus bieten sich mir zur Erklärung von PCD und internationalem Handel mit Entwicklungsländern folgende Erklärungskomponenten an: Die materielle Basis der europäischen Gesellschaft und damit zusammenhängende Handelsströme, soziale Abhängigkeitsbeziehungen von

Entwicklungsländern (etwa als Folgen der Verschuldungskrise der 80er Jahre), Veränderungen von internationalen Markt- und Produktionsbeziehungen (Marktmacht- und Transparenz), die Verschiebung von Machtverhältnissen und Interessen innerhalb der EU (neomerkantilistische vs. transnationale soziale Kräfte) sowie wirtschaftsliberale Ideologien und das neogramscianische Konzept der Hegemonie. Als dritten Schritt werden in Kapitel 7 alternative Erklärungsmuster für das „outcome“ der Politikkohärenz genauer elaboriert und wenig aussagekräftige Erklärungen ausgeschlossen.

Dem letzten Schritt des DREI-Modells folgend, werden die Analysen von empirischen Untermauerungen oder auch Falsifizierungen begleitet, um die dominanten kausalen Mechanismen und Strukturen ausfindig machen zu können, welche die konkrete Entwicklung und Umsetzung von PCD realistisch erklären können. Die kritisch-realistische Ausrichtung der Sozialwissenschaften als *erklärende* Wissenschaften (und nicht als voraussagende) sieht sich aber auch immer mit der Aufgabe der Kritik von inadäquaten Ansätzen verbunden:

„It also means that when the weaknesses of other social theories and ideologies are examined, a realist account must also try to account for the production of these ideas and hence analyse those social conditions which give rise to their inadequacy. Consequently, the explanatory nature of social science must develop as an explanatory critique.“ (Joseph 2002: 8)

Nachdem die Basis der kritisch-realistischen Wissenschaftsphilosophie für meine Untersuchung gelegt ist, ist es in einem weiteren Schritt noch notwendig polit-ökonomische Theorien ausfindig zu machen, welche die untersuchten Mechanismen systematisieren bzw. konkret entwickelte Konzepte zum weiteren Verständnis des polit-ökonomischen Prozesses anbieten können. Schließlich versteht sich der Kritische Realismus als wissenschaftsphilosophisches Fundament, der mit konkreten wissenschaftlichen Theorien unterstützt werden sollte. Der Auswahl einer solchen Theorie bzw. Strömung widmet sich das nächste Kapitel.

### 3. Internationale Politische Ökonomie und Neo-Gramscianismus

---

Der erste Schritt meiner wissenschaftlichen Analyse war eine Charakterisierung des Blicks auf die Beschaffenheit der Realität, sowie der daraus resultierenden Möglichkeit eines wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses. Viele der darin beschriebenen Konzepte sind relativ abstrakt und nicht an konkrete sozio-historische Situationen gebunden. Die Aufgabe dieses Kapitels ist nun, einen konkreten theoretischen Rahmen zu definieren, welcher meine Gedanken in der Untersuchung des sehr konkreten sozio-ökonomischen Konzepts PCD systematisieren und dem Anspruch des kritisch-realistischen Vorgehens gerecht werden kann. Nach Bieling (vgl. 2007: 27) erfüllen konkrete wissenschaftliche Theorien eine Reihe von Aufgaben und Funktionen, aus der sich diese Notwendigkeit ergibt. 1. Die Selektionsfunktion: In der unermesslichen Detailliertheit der Realität können sie uns helfen, unsere Aufmerksamkeit auf die relevanten Phänomene, Daten und Zusammenhänge zu richten. 2. Die Ordnungsfunktion: Sie können uns helfen die empirischen Beobachtungen in eine klare Struktur zu bringen. 3. Die Erklärungsfunktion: Außerdem bieten Theorien einen Fundus an Konzepten zur Erklärung von ökonomischen, politischen und sozialen Prozessen, sowie zu ihren Ursachen und Zusammenhängen. 4. Die operative Funktion: Oft bieten Theorien auch konkrete Handlungsmöglichkeiten an, welche sich aus der Betrachtung der untersuchten Phänomene ableiten.

Meiner Meinung nach bietet die Internationale Politische Ökonomie (IPÖ) das größte Erklärungspotenzial und die nötigen wissenschaftlichen Zugänge um den oben erläuterten Anforderungen der Ontologie und Epistemologie gerecht zu werden.

Susan Strange definiert die IPÖ folgendermaßen (1994: 18 zit. nach Bieling 2007: 13):

„The definition (...) that I would give to the study of international political economy is that it concerns the social, political and economic arrangements affecting the global systems of production, exchange and distribution, and the mix of values reflected therein. Those arrangements are not divinely ordained, nor are they the fortuitous outcome of blind change. Rather they are the result of human decisions taken in the context of man-made institutions and sets of self-set rules and customs.“

### 3.1. Das breite Feld der Internationalen Politischen Ökonomie

Wenn das Konzept von PCD und seiner Arena auch nur grob charakterisiert wird, wird für mich schnell klar, wieso eine Theorie aus dem Bereich der IPÖ, wie sie Strange anspricht, obligatorisch ist. Es ist mehr als offenkundig, dass es sich hier um eine internationale Agenda handelt, welche die Rahmenbedingungen für die Verbindungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten mit vielen Entwicklungsländern beeinflusst. Sehr klar ist auch, dass die Entwicklung und Umsetzung dieses Konzepts eine politische Entscheidung darstellt. Hierbei handelt es sich um eine Verhandlung zwischen Interessen von Staaten, Fraktionen, internationalen Unternehmen, „Non Governmental Organisations“ (NGOs) und anderen sozialen Kräften, da die möglichen Beschränkungen von Subventionen und Handelsbedingungen immense Auswirkungen für diese Anspruchsgruppen haben können. Diese Auswirkungen haben allen voran eine wichtige ökonomische Determinante, welche das Kalkül im politischen Prozess leitet.

Wie aber die entsprechenden Determinanten für PCD und generell das Verhältnis von Ökonomie, Politik, Macht und Zivilgesellschaft interpretiert werden, dafür gibt es eine Fülle an Theorien und Strömungen innerhalb der IPÖ. Es lassen sich jedoch drei größere historische Schulen voneinander unterscheiden: Der merkantilistische Realismus, der liberale Internationalismus und der historische Strukturalismus. Als Antwort auf Kritik in den jeweiligen Denkschulen und auf geänderte globale Realitäten entwickelten sich schließlich zwei weitere Schulen, welche sich als neue IPÖ-Orthodoxie und heterodoxe IPÖ bzw. Globale Politische Ökonomie kennzeichnen lassen können. Diese werden nun grob in den verwendeten Konzepten und Annahmen unterschieden, wobei auch auf die Historizität ihrer Entwicklung und ideologische Untermauerung ihrer „Weltanschauung“ hingewiesen werden soll (vgl. Bieling 2007: 29ff).

#### 3.1.1 Der merkantilistische Realismus

Die historischen Wurzeln des Merkantilismus werden oftmals sehr weit zurück verfolgt. So wird darauf hingewiesen, dass Thukydides bereits im 5. Jahrhundert vor Christus die ökonomischen Aspekte des peloponnesischen Krieges hervor hob. Fast zwei Jahrtausende später wies Niccolò Machiavelli (1469 - 1527) auf die prägende Bedeutung von ökonomischen Faktoren für die internationale Politik hin, während Jean-Baptiste Colbert (1619 - 1683) die Verknüpfung von Macht und Reichtum in den Vordergrund stellte. Aus diesen Wurzeln entwickelte sich der Merk-

antilismus, dessen zentraler Akteur der absolutistisch regierte Staat war. Das Ziel der merkantilistischen Politik war der Machterhalt bzw. -ausbau im umkämpften Raum der konkurrierenden Volkswirtschaften. Hierzu war natürlich der teure Erhalt einer mächtigen Armee notwendig. Dies hatte zur Folge, dass die Anhäufung von Reichtum (in Form von Gold, Silber und anderen „Geldmitteln“) als Mittel zur Erreichung der machtpolitischen Ziele angesehen wurde. Ökonomie war somit diesen machtpolitischen wie auch prestigeträchtigen Motivationen der absolutistischen Herrscher untergeordnet. Da man die Entwicklung des Staates immer in Relation zu anderen Staaten und deren Macht gemessen hatte, wurde der internationale Handel als ein Null-Summen-Spiel angesehen, bei dem man mit einem positiven Ergebnis aussteigen wollte. Konkret hieß dies Handelsbilanzüberschüsse durch die Steigerung des Exports von Erzeugnissen und der Senkung von Importen durch Schutz- und Erziehungszölle. Die ökonomischen Kapazitäten wurden somit in Relation zu anderen Nationen gesetzt und mit dem Einsetzen der industriellen Revolution in Großbritannien entwickelten Schutz- und Erziehungszölle eine zentrale Bedeutung für eine nachholende Entwicklung. Diese defensiv-industriepolitische Variante des Merkantilismus wurde beispielsweise von Alexander Hamilton (1755-1804) oder Friedrich List (1789-1846) vertreten und vor allem in der Analyse der aufholenden Entwicklung der USA und Deutschlands gegenüber Großbritannien entwickelt. Eine zeitgenössische Anwendung findet dieser Ansatz beispielsweise in der Analyse der asiatischen Aufsteiger des 20. Jahrhunderts und ihrer selektiv-protektionistischen Wirtschaftspolitik für eine nachholende Entwicklung (vgl. Chang 2002). Eine weitere Variante - die offensiv-imperialistische - war direkt mit dem Kolonialisierungsprozess und „der Aufteilung der Welt“ unter den Kolonialmächten verwoben. Andere theoretische Weiterentwicklungen sind die realpolitische hegemoniale Stabilität, die strategische Handelspolitik oder der Neo-Merkantilismus (vgl. Bieling 2007: 29ff.).

### **3.1.2 Der liberale Internationalismus**

Es ist unumstritten, dass die liberale Schule heutzutage das akademisch am stärksten verbreitete ökonomische Paradigma darstellt. Dass hier nicht die Rede von einer *polit*-ökonomischen Schule ist, kommt daher, dass sich die neoklassische Weiterentwicklungen der liberalen Ansätze mittlerweile als apolitisch, wie auch ahistorisch darstellen. Ökonomie und Politik stellen für liberale Theoretiker zumeist zwei völlig getrennte Sphären dar. Während sich die Ökonomie mit produktiver Effizienz und Wohlfahrtssteigerungen zu befassen habe, hätte sich die Politikwissenschaft mit den Facetten der Macht auseinander zu setzen. Doch dies war nicht immer so. Denn der

Gründungsvater der liberalistischen Ökonomie - Adam Smith - und viele seiner klassischen Kollegen sahen im Gegensatz zu den heutigen liberalen „Nachfolgern“ Ökonomie und Politik keineswegs als getrennte Sphären an. Patomäki (2010: 6) weist auch auf die politischen Motivationen und historischen Umstände hin, welche die liberalen Gedanken prägten. Denn die von der Aufklärung inspirierten liberalen Denker entwickelten ihre Konzepte in Abgrenzung zu den machtgetriebenen und oft brutalen Praktiken der Monarchen und Aristokraten, welche einen Großteil der Bevölkerung in Armut und Elend verkommen ließen. Im Vergleich hierzu stellten sich die Ansätze der freien Wohlstandsproduktion und -verteilung in einem geregelten Rahmen als höchst emanzipierende und demokratisch revolutionäre Ansätze dar. Dass eine Theorie entwickelt wurde, welche die Effizienz des Marktes ohne den Eingriff dieser Herrscher propagiert, hat klare politische und moralische Wurzeln. Nach seiner Etablierung wurden die historischen Wurzeln der liberalen Gedanken vergessen und die neoklassische Ökonomie stellt sich mittlerweile wie gesagt als ahistorisches, apolitisches sowie objektives Wissen dar. Und oft werden liberale Argumente heutzutage dafür gebraucht, einen staatlichen Einfluss auf die „private Sphäre“ des Marktes durch Effizienzargumente zu verhindern (vgl. Patomäki 2010: 8). Wenn sich die theoretischen Vorteile des Marktes oder des „Freihandels“ nicht einstellen, so wird hierfür meist ein staatliches Eingreifen verantwortlich gemacht (vgl. Bieling 2007: 39).

Doch wenden wir uns jetzt der inhaltlichen Grundlage dieser Schule zu. Adam Smith führte wohlfahrtssteigernde Effekte auf eine effiziente Ressourcenallokation durch den Markt zurück. Das Angebot und die Nachfrage nach Produktionsfaktoren würden also effizient durch die dynamische Preisbildung - wie von einer „unsichtbaren Hand“ gelenkt - koordiniert. Von nachfolgenden Theoretikern weiter gedacht, würde im Modell der kompetitiven Märkte außerdem eine leistungsgerechte Verteilung stattfinden, da Individuen ihrer marginalen Produktivität nach belohnt würden. Somit würde die individuelle Verfolgung von Eigeninteressen auch dem Gemeinwohl dienen. Auf der internationalen Ebene legte Smith mit seinem Modell der absoluten Kostenvorteile allerdings nur einen Anstoß für die liberale Argumentation der Vorteilhaftigkeit internationalen Handels (vgl. Bieling 2007: 33f.). Sehr viel wichtiger für die liberale Argumentation einer Öffnung des internationalen Handels war das erweiterte Theorem der komparativen Kostenvorteile nach David Ricardo (1772 - 1823).

Mit dieser theoretischen Fundierung argumentiert die liberale Denkschule, dass ein freier internationaler Handel und die damit einhergehende Spezialisierung zu Wohlfahrtssteigerungen der beteiligten Länder führen muss<sup>5</sup>. Dem merkantilistischen Null-Summen-Spiel wird somit ein liberales Positiv-Summen-Spiel gegenüber gestellt und eine Liberalisierung des Handels würde somit allen Beteiligten helfen. Diese relativ einfachen Modelle wurden natürlich noch bedeutend weiterentwickelt. So wurden beispielsweise auch die Faktorproportionen (Heckscher-Ohlin-Modell) oder Preisänderungen auf Faktor- und Güterebene (das Stolper-Samuelson-Modell) mit einbezogen. Doch die liberale Schule hat sich relativ weit aufgefächert und so konzipierte John Maynard Keynes beispielsweise einen interventionistischen Liberalismus, der davon ausgeht, dass sich die produktiven Vorteile des Marktes nicht automatisch einstellen. Diese müssten also von fiskal- und geldpolitischen makroökonomischen Maßnahmen flankiert werden, damit sie ihre positiven Kräfte entfalten könnten. Das keynesianische Paradigma wurde aber in den 70ern zunehmend von einem neoliberalen abgelöst. Als Weiterentwicklungen der international-liberalistischen Strömung stellen zum Beispiel die Interdependenztheorie, der Institutionalismus, die Public Choice- oder die Regimetheorie dar (vgl. Bieling 2007: 36ff.).

Zur Klärung des Begriffs „neoliberaler Ideologie und Praxis“ bediene ich mich der Definition von Plehwe/Walpen (2006: 27):

„The hegemony of neoliberal discourse and practice[:] the claim of the superiority of the market mechanism and competition-driven processes of capitalist development over state-driven pathways of social and economic organization, the limitation of government to the protection of individual rights, especially property rights, privatisation of state enterprises and the liberalization of formerly strictly regulated and government administered markets [...]“.

Der Neoliberalismus, welcher mit rigider neoklassischer Theorie untermauert wird, wird entsprechend dem Anspruch der „erklärenden Wissenschaft“ auch im Bezug auf die mit ihm verbundenen sozialen Kräfte sowie deren Interessen untersucht. Wichtig ist auch, dass zwischen der theoretischen Argumentation und den konkret umgesetzten und verfolgten Maßnahmen neoliberaler Kräfte unterschieden wird.

---

<sup>5</sup> In Kapitel 6: „Internationaler Handel aus theoretischer und praktischer Perspektive“ werden wir uns mit den theoretischen und praktischen Aspekten dieser Argumentation noch genauer auseinandersetzen.

### 3.1.3 Der historische Strukturalismus

Die historisch-strukturalistische Denkschule entwickelte sich vor allem als Kritik am internationalen Liberalismus. Die Hauptkritikpunkte sind folgende: die individualistische Atomisierung welche soziale Klassen und Gruppen ignoriert, die Konzeption eines autonomen Staats (also frei von Einfluss von Interessen sozialer Gruppen) sowie die Vernachlässigung von internationalen Ausbeutungsverhältnissen.

Die historischen Wurzeln dieser Schule nähren sich aus dem historisch-materialistischen Lager. Somit stellen die Werke von Karl Marx (1818-1883) und Friedrich Engels (1820-1895) wichtige Einflüsse dar. Diesen Wurzeln folgend wird davon ausgegangen, dass die kapitalistische Produktions- und Akkumulationsdynamik, die inhärenten ökonomischen Krisenprozesse und die Klassenstrukturen die politischen Handlungsoptionen staatlicher und (zivil-)gesellschaftlicher Akteure prägt. Im Anschluss hieran haben sich verschiedene Stränge entwickelt: die klassischen Imperialismustheorien, die Dependenz- und Weltsystemtheorie, die Regulationsschule sowie Neo-Gramscianische Schulen (vgl. Bieling 2007: 39f.).

Die klassischen Imperialismustheorien legen ihren Fokus auf die aggressive Aufrüstungs- und Welteroberungspolitik, deren Wurzeln sie in veränderten ökonomischen Produktionsbedingungen und der gebündelten Macht des Monopolkapitals verorten. Die Dependenz- und Weltsystemtheorien streichen in ihren Konzeptionen den Wert- und Ressourcentransfer von „Peripherien“ zu „Zentren“ hervor. Die Einbindung in den Weltmarkt hätte somit beispielsweise für Entwicklungsländer sehr negative Folgen gehabt, da sich dadurch strukturelle Abhängigkeiten und Ausbeutungsmuster entwickelt bzw. verfestigt hätten. Dies wird etwa an Analysen der „Terms of Trade“, am Scheitern der Import-Substituierenden-Industrialisierung lateinamerikanischer Staaten oder an Direktinvestitionen von transnationalen Unternehmen und deren Gewinntransfer festgemacht (vgl. Bieling 2007: 41f.).

Die Regulationsschule entwickelte sich als Analyse des fordistischen Produktionszeitalters und geht davon aus, dass die prinzipielle Krisenanfälligkeit des Kapitalismus durch eine angepasste gesellschaftliche „Regulationsweise“ ausgeglichen werden konnte. Damit wird gemeint, dass die ökonomische Produktionsbasis durch einen institutionellen, rechtlichen, sowie sozio-kulturellen gesellschaftlichen Rahmen vervollständigt wurde, welcher eine stabile Produktion (und einen

stabilen Konsum) ermöglichte. Der Neo-Gramscianismus, mit dem ich mich noch ausführlicher beschäftigen werde, wird auch als transnationaler historischer Materialismus charakterisiert. Es geht ihm vor allem um die Analyse der Entwicklung und Transformation internationaler Machtstrukturen, den sozialen Produktionsbeziehungen und zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen. Zentral ist hierbei das Konzept der Hegemonie - also einer Vorherrschaft, die nicht nur militärisch und ökonomisch, sondern auch ideell konstruiert wird. Neogramscianer gehen davon aus, dass bestimmte Eliten (Politiker, Wirtschaftstreibende, Verbände, Wissenschaftler, Journalisten) Maßnahmen zur Stärkung ihrer Machtstrukturen und Interessen setzen. Diese würden nicht nur mit Zwang durchgesetzt, sondern auch ideell so präsentiert und konstruiert, dass auch andere soziale Gruppen sie als ihre eigenen Interessen wahrnehmen (vgl. Bieling 2007: 39ff.).

## **3.2 Weiterentwicklungen der IPÖ**

Aus den historischen Wurzeln der drei beschriebenen klassischen Schulen der IPÖ (Merkantilistischer Realismus, Liberaler Internationalismus, Historischer Strukturalismus) und der ihnen jeweils entgegen gebrachten Kritik formten sich in der aktuellen theoretischen Kontroverse zwei neue größere Felder: eine „neue Orthodoxie“ der IPÖ sowie eine heterodoxe IPÖ bzw. Globale Politische Ökonomie.

### **3.2.1 Die „neue Orthodoxie“ der IPÖ und seine Kritik**

Durch die anhaltende Kritik an der liberalen IPÖ, welche durch fundiertes Aufzeigen von internationalen Dependenz- und Interdependenzmustern erweitert wurde, entwickelte sich ein neuer Strang der IPÖ. Diese kann Bieling (vgl. 2007) folgend als „neue Orthodoxie der IPÖ“ bezeichnet werden. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass die sehr rigide Trennung von Politik und Ökonomie verwässert, aber nicht aufgegeben wird. Von ökonomischer Seite her wird vor allem auf institutionalistische und regimetheoretische Aspekte abgezielt. Darunter lässt sich die Analyse von Präferenzen im Verhandlungs- und Institutionalisierungsprozess wirtschaftlicher Modalitäten auf internationaler Ebene verstehen. Die Eigenschaft des Marktes als effektiver Allokationsmechanismus wird aber weiterhin beibehalten. Auf der politikwissenschaftlichen Seite lassen sich die Werkzeuge der Analyse der Schule der Internationalen Beziehungen zuordnen. Das heißt, dass die Analyse der Einbettung von Märkten um politische Interessenslagen, Machtfaktoren und Institutionen von Staaten erweitert wird. Dieses Feld lässt sich also als Mix von liberalen, (neo-)

liberal-institutionalistischen und realistisch-staatszentrierten Erklärungsansätzen definieren. Außerdem lässt sich die neue Orthodoxie in der empirisch-positivistischen Tradition einordnen. Die theoretische Diskussion diene vor allem der Bildung von Hypothesen, welche nur durch eine empirische Untersuchung einen Erklärungsgehalt anerkannt bekommt (vgl. Bieling 2007: 44f.).

Trotz der Erweiterung um politische Aspekte und sektorale Interessenslagen (welche in der orthodoxen IPÖ auch von rational handelnden Individuen untermauert sind) hagelt es von der heterodoxen IPÖ massive Kritik. Denn dieser gehen die erweiterten Ansätze und Konzepte nicht weit genug, was sich in vier großen Kritikpunkten festmachen lässt (vgl. Bieling 2007: 48ff.):

1. Zwar stelle die Verwässerung der absoluten Trennung von Ökonomie und Politik einen Fortschritt dar, doch bleibe die neue Orthodoxie noch immer in einer unkritischen Betrachtung eines automatisch effizienten Marktes, sowie einer monolithischen Konzeption der nationalstaatlichen Machtlogik in außenpolitischen Fragestellungen stecken.

2. Die Darstellung von Ökonomie und Politik bzw. von Markt und Staat als jeweils gegensätzliche Sphären sei irreführend. Vielmehr seien Prozesse wie Liberalisierungen, Deregulierungen oder Privatisierungen nicht einfach als „natürliche ökonomische Sachzwänge“ ad acta zu legen. Denn diese Zwänge seien als Ausdruck des politischen Prozesses - also der Verhandlung von Interessen, Konflikten und Entscheidungen - auch als gemacht anzusehen. Ökonomie und Politik sollen somit auch als sich gegenseitig verstärkend, sich ergänzend und ineinander greifend und nicht nur als widersprüchlich gesehen werden.

3. Die klare Trennung und Reduzierung der internationalen Politik auf ein hierarchisch-nationales sowie anarchisch-internationales Staatensystem ließe wichtige Aspekte aus der Betrachtung. Hier wird vor allem auf transnationale soziale Kräfte hingewiesen, welche ihre Interessen auf beiden Ebenen verfolgen und den jeweiligen politischen Prozess beeinflussen. Diese neuen, privaten Formen politischer Autorität würden den politischen Prozess oft maßgeblich mit beeinflussen.

4. Ein weiterer großer Kritikpunkt entfesselt sich an der empirisch-positivistischen Wissenschaftsphilosophie. Die positivistische Forschungskonzeption würde vor allem an einer wirt-

schaftlichen Regulierung des Status Quo interessiert sein, während komplexe strukturelle Transformationen und Alternativen kaum erfasst würden. Heterodoxe Wissenschaftler weisen darauf hin, dass in dieser Tradition außerdem eine veränderte Intensität und Reichweite ökonomischer, sozialer und kultureller Reproduktionsmuster nicht erfasst wird. Außerdem wird in der post-positivistischen Tradition die proklamierte Wertfreiheit und Objektivität des wissenschaftlichen Erkenntnisproduktions-Prozesses hinterfragt.

### 3.2.2 Konturen der heterodoxen IPÖ bzw. Globalen Politischen Ökonomie

Die als heterodoxe IPÖ bezeichnete Strömung versucht nun die angesprochenen Kritikpunkte analytisch zu erfassen und systematisch in ihre theoretischen Fundamente zu integrieren. Als zentrale Größen dieser Strömung lassen sich Robert Cox und Susan Strange ausmachen. Viele kritische Denker dieser Strömung bevorzugen auch die Bezeichnung der „Global Political Economy“, um auf die veränderten (global-)gesellschaftlichen Strukturen und Dynamiken hinzuweisen, die berücksichtigt werden sollen (vgl. Patomäki 2010: 2).

Als intellektueller Input für die Theoretiker dient eine Neuinterpretation und Synthese klassischer Theoretiker wie etwa: Karl Marx, Max Weber, John Maynard Keynes, Antonio Gramsci, Fernand Braudel oder Karl Polanyi. Dadurch sollen veränderte Formen und Intensitäten von internationalen, globalen und transnationalen Prozessen, sowie deren Wurzeln zugänglich gemacht werden (vgl. Bieling 2007: 50f.).

Für die Zwecke dieser Arbeit ziehe ich die Abgrenzung der Begriffe „international“, „global“ und „transnational“ von Leslie Sklair (vgl. 2001: 2) heran:

*„international* refers to forces, processes, and institutions based on the pre-existing (even if changing) system of nation-states. [...] However, economic, political, and culture-ideology changes in the latter decades of the twentieth century - popularly described as *globalization* - have encouraged thinkers to look beyond the international system of states to wider and deeper levels of analysis to understand how the world is changing. [...] *[T]ransnational* refers to forces, processes, and institutions that cross borders but do not derive their power and authority from the state. Global system theory proposes that the most important transnational forces are the transnational corporations (TNC), the transnational capitalist class, and the culture-ideology of consumerism.“

Der Fokus der heterodoxen IPÖ-Analysen liegt meist auf Herrschafts- und Machtstrukturen. Biebling (2007: 52f.) macht die Abgrenzung dieser Strömung zur neuen Orthodoxie vor allem an drei wesentlichen Charakteristika fest:

1. Es wird davon ausgegangen, dass ein Verständnis der neuartigen Prozesse welche sich unter den (umstrittenen) Deckmänteln der Globalisierung und Transnationalisierung verstecken, neuer innovativer Theorien und Konzepte bedarf. Somit soll auch die Veränderung bzw. Internationalisierung von Staatlichkeit erfassbar gemacht werden, welche von neuen Arten privater, transnationaler und supranationaler Autorität geformt wird.
2. Das heterodoxe Feld versteht sich als kritische interdisziplinäre Wissenschaft welche die strikten Grenzen der Konzepte und Fragestellungen alteingesessener Disziplinen aufzuheben versucht. Somit soll für die komplexen untersuchten Phänomene aus der Fülle an historischen, geographischen, polit-ökonomischen und sozialtheoretischen Theorien geschöpft werden, welche auch durch neue Kombinationen bzw. Interpretationen erweitert werden.
3. Aus dem bereits angesprochenen post-positivistischen Zweifel an der absoluten Objektivität und Wertfreiheit wissenschaftlichen Wissens, werden auch wieder verstärkt normative Dimensionen als zentrale Fragestellungen aufgenommen. Denn heterodoxe Theoretiker weisen oft auf die sozialen Produktionsbedingungen und Historizität von (wissenschaftlichem) Wissen hin. Somit seien bewusst Fragen nach legitimen und illegitimen Macht- und Herrschaftsstrukturen, sozialer Gerechtigkeit und dem Nexus von Demokratie und Kapitalismus zu stellen.

### **3.3 Die kritisch-realistisch fundierte Wahl einer IPÖ-Strömung**

Als Weiterführung des Kapitels 2.4: "Eine kritisch realistische Analyse von Politikkohärenz für Entwicklung", soll nun reflektiert werden, wie kompatibel die beschriebenen Denkschulen mit einer kritisch-realistischen Analyse von PCD sind bzw. welche Rolle sie ansonsten im europäischen Aushandlungsprozess haben könnten.

Der Realismus des Merkantilistischen Realismus hat sehr wenig mit jenem des Kritischen Realismus gemein. Es ist klar, dass die monolithische Sichtweise eines (absolutistischen) Staates dem Konzept eines komplexen, offenen und überdeterminierten Systems heutzutage nicht mehr

stand halten kann. Nichts desto Trotz werden wir diese Schule für die Interpretation neo-merkantilistischer Interessen im europäischen Integrationsprozess im Hinterkopf bewahren. Denn die strategische Handelspolitik und die Subventions- und Protektionspraxis der EU spielen im Zusammenhang mit PCD natürlich eine gewichtige Rolle.

Bereits an anderer Stelle wurde auf die kritische Betrachtung der deduktiven Vorgehensweise im (internationalen) Liberalismus hingewiesen. Die konstruierte Argumentation für die rigide Trennung von Politik und Ökonomie ist somit mit der retroduktiven Vorgangsweise des Kritischen Realismus inkompatibel. Außerdem muss die positivistisch-empiristische Weltsicht wegen dem Konzept der Stratifikation zurückgewiesen werden. Ein weiterer Widerspruch stellt der individualistische Ansatz dar, welcher das Konzept von Strukturen zur Gänze ignoriert. Diese skeptische Sicht setzt sich auch für die Fortführung der neuen Orthodoxie fort. Die vorgebrachten Kritikpunkte der heterodoxen Strömung können aus einer kritisch-realistischen Sicht nur voll inhaltlich bestätigt werden. Das liberale Projekt wird aber aus einer ideologiekritischen Sicht auch eine bedeutende Rolle für das Verständnis der Ausformung und Umsetzung von PCD spielen.

Bleibt noch die historisch-strukturalistische bzw. heterodoxe Schule. Wie bereits ausgeführt, ist die Marxsche Methode dem retroduktiven Vorgehen nicht unähnlich. Somit stellen die von ihm inspirierten Strömungen natürlich auch potenzielle Perspektiven für kritisch-realistische Studien dar. Nichts desto trotz muss auf die veränderten Dynamiken und Zusammenhänge eingegangen werden, welche klassische historische Materialisten natürlich noch nicht beobachten konnten. Die Ansätze der Globalen Politischen Ökonomie scheinen der einzige Ansatz zu sein, welcher der Komplexität und Dynamik des offenen Systems der globalen Gesellschaft Rechnung zu tragen scheint. Somit verfällt man nicht einer simplifizierenden Praxis, welche gewichtige Faktoren wie Macht oder neue Formen von Autorität sozialer Kräfte vernachlässigen würden.

Aus diesen Betrachtungen schließe ich, dass die Werke jener Wissenschaftler, welche zur heterodoxen IPÖ-Schule gezählt werden können, die nützlichsten Erklärungsmuster und Denkanstöße für meine eigene Fragestellung samt kritisch-realistischem Anspruch liefern werden. Die aufschlussreichsten Konzepte dieser Strömung werden somit einen bedeutenden Einfluss für die Darstellung der dominanten Mechanismen, Strukturen, Agenten sowie deren ideologische und materielle Grundlagen in Kapitel 7 haben. Eine spezielle Theorie, welche meiner Meinung nach

einen sehr aufschlussreichen Einblick in die Vorgänge um PCD liefern kann, soll allerdings noch speziell herausgenommen und als Abschluss des theoretischen Teils erläutert werden: Der Neo-Gramscianismus.

### **3.4 Der Neo-Gramscianismus und ein kritisch-realistisches Hegemonie-Konzept**

Eine Renaissance der Befassung mit den Konzepten des marxistischen Philosophen und italienischen Politikers Antonio Gramsci (1891 - 1937) wurde durch Robert Cox' Anwendung der Einblicke Gramscis auf das Gebiet der Internationalen Beziehungen losgetreten. In diesem Abschnitt sollen die grundlegenden Konzepte Gramscis erläutert, sowie eine zeitgenössische Adaptierung für eine kritisch-realistische Analyse dargestellt werden.

Das berühmte Hauptwerk Gramscis stellen die ausführlichen „Gefängnishefte“ dar, die Gramsci während seiner Gefangenschaft durch die italienischen Faschisten von 1929 - 1935 verfasste. Gramsci analysierte darin die konkreten historischen politischen Prozesse in denen die Faschisten in Italien an die Macht gelangten und deren Verbindung zur ökonomischen gesellschaftlichen Basis (vgl. Cox 1993: 49). Zentral für sein Werk ist hierbei das Konzept der Hegemonie, also einer spezifischen Form der Herrschaft.

Seine Analysen zur Machterlangung und -erhaltung durch eine bestimmte Klasse, wurden von Gramscis eigenen Erfahrungen in der dritten Internationalen sowie von den Werken von Machiavelli beeinflusst. Von Machiavelli übernahm Gramsci auch die Metapher der Macht als Zentaur. Dieses Bild als halb Biest, halb Mensch soll auf die zwei Gesichter der Macht in Form des Zwangs und von Konsens hinweisen, welche für das Hegemonie Konzept von zentraler Bedeutung sind. Zwar wäre Zwang in der Gesellschaft immer latent und würde auch bei groben gesellschaftlichen Abweichungen angewandt, sehr viel wichtiger sei aber die Herstellung eines gesellschaftlichen Konsens (vgl. Cox 1993: 52).

Eine dominante Klasse würde also versuchen zur ökonomischen „Basis“ - also der jeweiligen kapitalistischen Produktionsweise - einen gesellschaftlichen „Überbau“ zu schaffen, welche ein gewünschtes Verhalten dominierter Klassen erzeugt und ihre Interessen dadurch unterstützt. Un-

ter „Überbau“ versteht Gramsci die Summe an Institutionen, Regeln, Ideologien und sozialen Beziehungen, welche das Handeln und Denken bestimmter Gruppen in der Gesellschaft formen. Die ökonomische Basis als kapitalistische Akkumulationsweise wird von ihm als relativ wenig veränderbar angesehen und nimmt somit eine bestimmende Rolle in seiner Analyse ein (vgl. Cox 1993: 55f.).

Als wichtiges Vehikel für die Durchsetzung von Hegemonie ist für Gramsci der Staat. In seinen Werken gibt Gramsci an verschiedenen Stellen teils widersprüchliche Definitionen von Staat in Abgrenzung zur Zivilgesellschaft. Generell kann aber gesagt werden, dass er den traditionellen Blick auf die Rolle des Staates in Bezug auf sein Hegemonie-Konzept erweiterte. Zur Erlangung von Hegemonie sei nicht nur der Staat durch die Herstellung von „Zwang“ bedeutend. Diese Seite müsse auch durch die „Konsens“-Seite gestützt werden, welche durch die Zivilgesellschaft, Medien sowie Bildung und Intellektuelle genährt würden. Viele Institutionen der Zivilgesellschaft würden also auch eine erweiterte Rolle im Herstellen von Hegemonie ausüben. Außerdem dürfe die Grenze zwischen Zivilgesellschaft und Staat nicht als fixiert betrachtet werden, sondern sei in Bewegung und Aushandlung begriffen. Die Macht des Staates sei außerdem in Anbetracht herrschender und dominanter Gruppen auch als eingeschränkt und beeinflussbar zu betrachten (vgl. Joseph 2002: 30).

Eine historisch spezifische und solide ausgeformte Gesamtheit von ökonomischer Basis und sozialem Überbau in einer Gesellschaft samt vermittelnder Hegemonie definierte Gramsci als „historischen Block“. Dieser Block ist als eine solide Struktur von Beziehungen zwischen Gruppen und Strukturen zu verstehen, welche eine Stabilität der kapitalistischen Produktionsweise ermögliche (vgl. Joseph 2002: 31). So eine gesellschaftliche Struktur würde erst abgelöst werden, wenn sich sein volles Potenzial erschöpft hätte - sie also ihre vermittelnde Rolle nicht mehr erfüllen könnte und sich in der Gesellschaft eine alternative Struktur entwickelt hat bzw. entwickeln muss (vgl. Cox 1993: 56). Eine bewusst geschaffene alternative Hegemonie wird auch als „Gegen-Hegemonie“ bezeichnet (vgl. Cox 1993: 64). Autoren wie Robert Cox oder Stephen Gill versuchen sehr bewusst nicht nur neogramscianische Analysen zu schaffen, sondern diese auch für ein gegen-hegemoniales Projekt zu verwenden.

Der soziale Überbau, welcher soziale Beziehungen, politische Allianzen, Ideologien und Institutionen umfasst, ermögliche es der dominanten Klasse verschiedene andere Gruppen für ihre Sache zu gewinnen. An der bewussten Herstellung eines solchen Zustands seien „organische Intellektuelle“ federführend beteiligt. Mit diesem Begriff wollte Gramsci darauf hinweisen, dass diese Intellektuellen „organisch“ mit einer sozialen Klasse verbunden seien, und eben nicht außerhalb der Gesellschaft stehen würden. Ihre Funktion sei die Entwicklung und Weiterentwicklung der Ideologien, Technologien und Organisationsformen, welche Hegemonie ermöglichen (vgl. Cox 1993: 57).

Doch gesellschaftliche Weiterentwicklungen werden nicht immer nur durch Kräfte innerhalb einer Gesellschaft angestoßen. Durch die Verflechtung internationaler Beziehungen können „Revolutionen“ technischer wie auch gesellschaftlicher Form von außen angeregt werden. Für diesen Fall hat Gramsci das Konzept der „Passiven Revolution“ geprägt, welches sich dadurch auszeichnet, dass der Anreiz für einen gesellschaftlichen Wandel nicht von der regionalen ökonomischen Basis stammt, sondern: „instead the reflection of international developments which transmit their ideological currents to the periphery“ (Gramsci, 1971: 116 zit. nach Cox 1993: 59).

Gramsci war als Mitglied der kommunistischen Bewegung natürlich auch an einer revolutionären Umgestaltung der kapitalistischen Gesellschaftsform interessiert und so untersuchte er, wie sich die Bolschewikische Revolution in Russland entwickelte und ob bzw. wie eine ähnliche Revolution auch in Westeuropa stattfinden könne. Für Gramsci war es klar, dass diese Gesellschaften sehr unterschiedlich waren und sich somit auch Revolutionen anders entwickeln müssten. Hier bediente er sich zwei militärischen Ausdrücken, welche die strategischen revolutionären Möglichkeiten darstellen sollten: der *Bewegungskrieg* und der *Stellungskrieg*.

Während die staatlichen Organe in Russland prinzipiell gut organisiert waren, war eine russische Zivilgesellschaft noch nicht entwickelt. Es war somit einer relativ kleinen Arbeiterklasse möglich den verwundbaren Staat in einem „Bewegungskrieg“ zu stürzen, ohne auf große zivilgesellschaftliche Widerstände zu stoßen. Die Mittel des Zwangs und der Konsensbildung der Kommunistischen Partei taten schließlich ihr übriges. So eine Art der Revolution sei nach Gramsci in westeuropäischen Staaten nicht möglich gewesen, da diese bereits ausgeprägte Zivilgesellschaften hatten. Die strategische Alternative in diesen Gesellschaften sei also ein „Stellungskrieg“.

Darunter verstand Gramsci die langsame molekulare Transformation gesellschaftlicher Institutionen wodurch ein Fundament für eine neue Staatlichkeit geschaffen werden sollte. In Europa hätte also der Krieg zuerst in der Zivilgesellschaft gewonnen werden müssen, bevor eine Veränderung der staatlichen Strukturen hätte stattfinden können (vgl. Cox 1993: 52f, vgl. Gill 2000: 32).

Einige Theoretiker versuchen die Theorie Gramscis auf aktuelle globale Entwicklungen und Prozesse umzulegen, weshalb ihre Arbeiten unter dem Begriff Neo-Gramscianismus zusammen gefasst werden. Eine bedeutende Neuerung der zeitgenössischen Analysen ist, dass die Einblicke in Machtprozesse über die Nationalstaaten und nationale Klassen hinaus gehen. Die genaue Konzeption von Neo-Gramscianischen Theorien werden in Kapitel 7 dargestellt, da ihre Einblicke auch gleich als Erklärungsmuster für PCD herangezogen werden.

### **3.4.1 Kritik am (Neo-)Gramscianismus und eine kritisch-realistische Anpassung**

Die häufigste Kritik an Gramscis Arbeiten, sowie an einigen Neo-Gramscianischen Fortführungen, richtet sich an die voluntaristische Ausrichtung dieser Ansätze. Die „Herstellung“ von Hegemonie scheint also hauptsächlich den idealistischen Projekten von bestimmten Klassen geschuldet zu sein. Gegen diese Sicht eines voluntaristischen Hegemonie-Konzepts wehrt sich beispielsweise Nicos Poulantzas (1936 - 1979). Poulantzas weist darauf hin, dass Hegemonie sehr wohl in der Struktur der Gesellschaft verankert ist und von ihr bestimmt wird. Er grenzt sich absolut von der instrumentalistischen Sichtweise Gramscis ab und bezieht als anderes Extrem eine mechanistisch-objektivistische Position, die politische Hegemonie als Ausdruck des vorherrschenden Akkumulationsmodus versteht:

„The internal unity of the dominant ideology derives from the fact that it ‚expresses‘ the ‚Marxist‘ unity of a social formation as a whole founded as a determinate mode of production[.] [...] [I]ts internal coherence, comprehensible if related to the overall unity of the formation, corresponds to the ‚political hegemony‘ - not to the class consciousness - of the bourgeoisie“ (Poulantzas 1967: 67f.)

Gegen diese zwei Extreme - das strukturalistische und voluntaristische - wendet sich meine kritisch-realistische Fundierung. Die Kritik Poulantzas‘ am voluntaristischen Ansatz Gramscis ist aus einer strukturalistischen Sicht natürlich gerechtfertigt. Wie bereits dargestellt, stellen Struk-

turen in meinem Ansatz einen großen Faktor dar, da sie bereits vor den Individuen existieren, diese prägen und so von ihnen reproduziert werden. Die Handlungen von Individuen oder Gruppen können somit viel besser verstanden werden, wenn man berücksichtigt in welchem Verhältnis sie zu gesellschaftlichen Strukturen stehen. Doch die Handlungen von Akteuren lassen sich daraus nicht determinieren oder vorhersagen. Handlungen von Individuen oder Gruppen dürfen nicht auf die Ausführung einer strukturellen Basis reduziert werden, sondern müssen *in ihrem strukturellen Kontext* mit ihrer eigenen Dynamik und der individuellen Intention verstanden werden. Diese zwei Aspekte - die Verwurzelung der Natur von Hegemonie in Strukturen und die bewusste Beeinflussung von Hegemonie durch „hegemoniale Projekte“ von Akteuren - nimmt Joseph (2002) in seine Hegemonie-Konzeption auf und unterscheidet somit zwischen einer *strukturellen Hegemonie* und einer *Oberflächen-Hegemonie*:

„Structural hegemony and surface hegemony are two aspects of a continual process. Structural hegemony concerns the deep, underlying conditions within society and the unity of the social formation. Surface hegemony concerns the actual hegemonic projects that arise out of this situation. It represents a manifestation of the underlying conditions, albeit, with its own character and dynamics. Structural hegemony performs the function of ensuring the reproduction of social structures and structural ensembles, while this functional requirement allows for the manifestation of various attempts at hegemonic projects that try and relate to this underlying requirement.“ (Joseph 2002: 131)

Diese Sicht auf Hegemonie spiegelt das kritisch-realistische Konzept der Stratifikation wider, sodass Erklärungen und kausale Mechanismen auf verschiedenen Ebenen der Realität zu suchen sind und miteinander in Verbindung zu setzen sind. Joseph charakterisiert die strukturelle Hegemonie somit nicht nur als einen Ausdruck der produktiven Basis, sondern weist auf ihre bedeutende gesellschaftliche Rolle als „sozialer Zement“ hin.

Für eine weitere Veranschaulichung dieser Unterscheidung zitiere ich mit Tabelle 1 auf der folgenden Seite auch noch eine Darstellung von Joseph (2002: 131) zur strukturellen und Oberflächen-Hegemonie.

Tabelle 1: Unterscheidung von struktureller Hegemonie und Oberflächen-Hegemonie

<i>Structural hegemony</i>	<i>Surface hegemony</i>
Deep	Actual
Functional	Manifest/realised
Structural	Agential
Secures unity of social formation	Hegemonic activity, projects and practices
Reproduction of social structures and structural ensembles	Emergent from underlying structures (but with their own powers and dynamics)
Underlying conditions	Conscious political expression
Reproduction	Struggle
Social cement	Coercion and consent
Largely unconscious structural reproduction	Conscious transformation, conservation or political advancement

Quelle: Joseph 2002: 131, „Table 6.1 The duality of hegemony“

Einen weiteren Kritikpunkt Poulantzas‘ an Gramscis Werken widmet sich den Klassen. Poulantzas meint, dass das Konzept der Klasse zu grob ist und die reale Komplexität und Heterogenität von gesellschaftlichen Gruppen und Kräften nicht ausreichend darstellen kann. Nachdem ich in meiner Arbeit auch dem kritisch-realistischen Anspruch der ontologischen Tiefe und der sozialen Komplexität entsprechen möchte, nehme ich auch die von Poulantzas erarbeiteten Verfeinerungen von gesellschaftlichen Klassen auf. Ein sehr wichtiger theoretischer Beitrag Poulantzas ist seine Aufspaltung gesellschaftlicher Klassen in Fraktionen, soziale Kategorien und Schichten (vgl. Joseph 2002: 93).

Als *Fraktionen* definiert Poulantzas verschiedene Interessen und Kräfte innerhalb von Klassen, welche in Beziehung zu generativen Mechanismen - wie etwa materiellen Strukturen - stehen. Eine Veranschaulichung wäre zum Beispiel die Untergliederung der bürgerlichen Klasse in zwei Fraktionen, welche einerseits im Industriekapital und andererseits im Finanzkapital verwurzelt sind. Diese Unterscheidung wird für eine Analyse der Kräfteverhältnisse innerhalb der EU von Bedeutung sein (vgl. Joseph 2002: 93).

Zusätzlich weist Poulantzas auf *soziale Kategorien* hin, die aus mehreren Klassen und Fraktionen bestehen können und eine besondere Beziehung zu politischen und ideologischen Strukturen haben. Sie werden durch ihre strukturellen Beziehungen und vor allem durch ihre Funktionen als soziale Ensembles zusammengefasst. Als Beispiele lassen sich etwa die Bürokratie oder die Intelligentsia<sup>6</sup> nennen (vgl. Joseph 2002: 93).

Eine weitere Unterscheidung trifft Poulantzas für *soziale Schichten*. Diese macht er daran fest, dass sie durch politische und ideologische Merkmale zusammengefasst werden können. Dies ist sozusagen ein Pendant zu den Fraktionen, welche ja vor allem an ökonomischen Merkmalen festgemacht werden. Als explizites Beispiel nennt Poulantzas hier die Arbeiter-Aristokratie (vgl. Joseph 2002: 93).

Diese Kategorien können für eine Analyse von sozialen Kräften und ihren Interessen im Prozess um PCD sehr hilfreich sein, da sie die Aufmerksamkeit auf verschiedene Merkmale legen, durch die soziale Kräfte zusammengefasst oder unterschieden werden können.

Nachdem die wissenschaftstheoretischen Grundlagen, Analyse-Ebenen und Werkzeuge nun definiert sind, geht es im nächsten Abschnitt darum, das Konzept von „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ und seine Entwicklung im Zeitverlauf genauer unter die Lupe zu nehmen.

---

<sup>6</sup> Unter Intelligentsia werden gemeinhin Gruppen wie Intellektuelle, Lehrer, Künstler,... zusammengefasst, welche komplexe, kreative und mentale Arbeiten verrichten und an der Entwicklung und Verbreitung von Kultur und Wissen beteiligt sind.

## 4. Entstehung und Entwicklung des PCD-Konzepts

---

Bevor wir uns mit der Entstehung der Idee „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ und seiner Reichweite für die polit-ökonomische Basis der EU beschäftigen, möchte ich erläutern, was man unter entwicklungspolitischer Kohärenz genau versteht. Dazu gibt es verschiedenste Herangehensweisen der Definition und Kategorisierung, von denen die wichtigsten in den folgenden Absätzen skizziert werden sollen.

Prinzipiell lassen sich eine *negative* und eine *positive* Definition unterscheiden. In der negativen Weise wird Politikkohärenz als „das Fehlen von Inkohärenzen, d.h. von Widersprüchen und gegenseitiger Beeinträchtigung verschiedener Politiken“ (Ashoff 2005: 11) definiert. Darunter lässt sich verstehen, dass bei Inkohärenzen Entwicklungsbemühungen bzw. das Erreichen von Entwicklungszielen durch andere Politiken oder gesetzte Maßnahmen in diesen Bereichen untergraben werden. Die positive Definition weist dagegen auf „das Zusammenwirken von Politiken im Hinblick auf übergeordnete Ziele“ (Ashoff 2005: 11) hin und kann als weiterreichende Konzeption aufgefasst werden. Hier wird also vor allem auf den symbiotischen Aspekt von Kohärenz verschiedenster Politiken hingewiesen.

Doch gerade die angesprochene Hierarchisierung von Zielen, und vor allem die Relation von entwicklungspolitischen zu für Staaten bedeutenderen nationalen Zielen ist sehr umstritten. Somit macht Ashoff darauf aufmerksam, dass es sowohl *unbeabsichtigt* wie auch *beabsichtigt* zu Politikinkohärenzen kommen kann (vgl. Ashoff 2005: 11). Beabsichtigt wären diese also dann, wenn die Inkohärenzen für den Entwicklungsbereich in Kauf genommen werden, da die Vorteile für andere Ziele größer sind bzw. diese politisch gewichtiger sind. Dies ist vor allem auch dahingehend interessant, da Entwicklungsziele meist langfristige Ziele sind und Auswirkungen von Maßnahmen die nicht im engeren Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit entstehen schwer zu quantifizieren sind (vgl. Hoebink 2004: 184). Es kann also zu Inkohärenz zwischen den verschiedenen Ebenen der Politik bzw. Zielformulierung und ihrer Umsetzung kommen. Inkohärenz muss also als Endergebnis des Politikprozesses gesehen werden, bei dem Motive, Ziele, Strategien, Maßnahmen und ihre tatsächlichen Auswirkungen zusammen spielen (vgl. Forster/Stokke 1999: 20).

Eine weitere Unterscheidung lässt sich an einer *engeren* und einer *weiteren* Definition festmachen, die sich an die *Politikbereiche* richtet. Unter der engeren Definition wird verstanden, dass es innerhalb der Entwicklungspolitik und ihrer Maßnahmen zu Inkohärenzen kommt. Ein Beispiel wäre die Lieferung von Nahrungsmittelhilfe in der Erntezeit der lokalen Bauern, die daraufhin ihre Produkte nicht mehr, schwerer oder zu geringeren Preisen verkaufen können. Innerhalb der weiteren Definition gibt es wiederum zwei Unterscheidungen. Erstere weist auf Inkohärenzen zwischen Entwicklungspolitik und anderen Außen-Politiken hin, wie etwa Sicherheitspolitik oder Außenhandelspolitik. Die zweite Unterkategorie weist hingegen darauf hin, dass die Entwicklungsbemühungen durch Maßnahmen in gänzlich anderen Politikbereichen untergraben wird. Diese „anderen“ Politikbereiche gehören also nicht zur Entwicklungs- oder Außenpolitik im engeren Sinne, wie etwa Agrar-, Umwelt- oder Gesundheitspolitik. Diese können nichts desto trotz Auswirkungen auf die Entwicklungsbemühungen von Entwicklungsländern haben (vgl. Hoebink 2004: 185ff.).

Außerdem lässt sich auch noch eine *institutionelle Kategorisierung* ausmachen, die sich auch stark an die engere und weitere Definition anlehnt, aber den Fokus auf die institutionellen Ebenen legt. Sie unterscheidet somit als erstes zwischen den entwicklungspolitischen Institutionen der EU und den gesetzten Maßnahmen von anderen Institutionen der EU die *auf externe Politik ausgerichtet* sind. Die zweite Kategorie widmet sich der Unterscheidung zwischen Entwicklungspolitik und Maßnahmen die von politischen Institutionen ausgehen, die vorwiegend *EU-interne* Agenden verfolgen. Dazu zählen zum Beispiel Institutionen aus der Umweltpolitik, der Agrarpolitik oder Industriepolitik. Die dritte institutionelle Abgrenzung wird zwischen der EU und Nationalstaaten getroffen. Auch hier gibt es wieder zwei Subkategorien: Und zwar zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten (Geber-Kohärenz) und zwischen der EU bzw. ihren Mitgliedsstaaten und den Empfängerländern (Geber-Nehmer-Kohärenz) (vgl. Hoebink 2004: 188ff.).

Neben dieser Einführung in die verschiedenen Kategorien von entwicklungspolitischer Kohärenz, widmen sich die folgenden Abschnitte dem Ursprung und den verschiedenen Meilensteinen der Weiterentwicklung dieses Konzepts.

## 4.1 Die Anfänge von PCD und seine ursprünglichen Ansprüche

PCD ist eigentlich ein relativ junges Konzept, das noch schwach institutionalisiert und ausgereift ist. Nichts desto trotz weisen Fukasaku und Hirata (1995: 20 zit. nach Forster/Stokke 1999: 19) darauf hin, dass Politikkohärenz ja auf die Konsistenz von politischen Zielen und Instrumenten hinweist, die von Ländern individuell oder kollektiv verfolgt werden und deren Auswirkungen auf Entwicklungsländer in ihrer Gesamtheit bewertet werden. Und dieser Aspekt stünde eigentlich bereits auf der politischen Agenda seit Entwicklungshilfe nach dem zweiten Weltkrieg entstanden ist.

Relativ bald tätig wurden in diesem Bereich die Niederlande, welche mit ihrem 1976 veröffentlichten White Paper eine verstärkte Kohärenz innerhalb des Entwicklungshilfebereichs und in der Außenpolitik forcierten. Unter anderem auch mit dem Ruf nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung (vgl. Forster/Stokke 1999: 8). Die Niederländer waren es auch die bei den Verhandlungen zum Single European Act 1986 einen Artikel zur Entwicklungskoordination einbringen wollten, aber am fehlenden Interesse der anderen Staaten scheiterten (vgl. Hoebink 2004: 2).

Schließlich sollten einige Jahre vergehen, bis die Kohärenzidee wieder bei einem wichtigeren internationalen Meeting aufscheinen sollte. Beim high-level meeting des Development Assistance Committee (DAC) der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) im Dezember 1991 wurde gefordert, dass Entwicklungsbedenken in allen Dimensionen der Nord-Süd-Beziehungen aufgenommen werden sollten. Dazu wurden makroökonomische Politiken, Handel, Export-Kredite, konditionelle Hilfe, Direktinvestitionen, Landwirtschaft, die Umwelt, Migration, Waffenhandel und Drogen genannt (vgl. Forster/Stokke 1999: 16).

Dieser Aufruf war vermutlich zu einem nicht unwichtigen Zeitpunkt, denn ein Jahr später sollte die Idee der Entwicklungskordinierung und -kohärenz bei den Verhandlungen des Maastricht-Vertrags zur Gründung der EU wieder auftauchen. Die so genannten „Triple-C“-Artikel wurden von den Niederlanden vorgeschlagen und leiten sich von *complementarity*, *co-ordination* und *coherence* ab. Diese Artikel - Titel XVII Artikel 130u bis 130y - passierten die Verhandlungen nach nur zweimaliger Lesung mit wenigen Abänderungen. Hoebink geht pragmatisch davon aus, dass schlichtweg wichtigeres zu verhandeln war und dass sich einige Verhandler nicht über die theoretische Tragweite dieser Artikel bewusst gewesen seien (vgl. Hoebink 2004: 3).

Der „Kohärenzartikel“ 130v aus dem Vertrag von Maastricht lautet wie folgt:

„The Community shall take account of the objectives referred to in Article 130u in the policies that it implements which are likely to affect developing countries.“ (Europäische Union 1992)

Der erwähnte Artikel 130u wiederum verweist auf die Entwicklungsziele der EU:

„1. Community policy in the sphere of development cooperation, which shall be complementary to the policies pursued by the Member States, shall foster:

- the sustainable economic and social development of the developing countries, and more particularly the most disadvantaged among them;
- the smooth and gradual integration of the developing countries into the world economy;
- the campaign against poverty in the developing countries.

2. Community policy in this area shall contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law, and to that of respecting human rights and fundamental freedoms.

3. The Community and the Member States shall comply with the commitments and take account of the objectives they have approved in the context of the United Nations and other competent international organizations.“ (Europäische Union 1992)

Als ein weiterer Grund für das Auftauchen von Politikkohärenz werden die sinkenden Beiträge der Official Development Assistance (ODA) der OECD-Staaten genannt, welche durch eine Effizienzsteigerung der Politikgestaltung ausgeglichen werden sollte (vgl. Ashoff 2005: 15). Diese Effizienzdebatte sollte sich auch bis heute ziehen und PCD wird als eine von drei Strategien gesehen, um die MDGs zu erreichen. Neben PCD vervollständigen die Paris Declaration mit ihren Effektivitätszielen, sowie der Verpflichtung zur Erhöhung der ODA-Leistungen auf 0,7% des Brutto-National-Einkommens bis 2015 dieses Strategiepaket (vgl. Obrovsky 2007: 4).

Neben nationalstaatlichen und internationalen Institutionen waren es vor allem auch europäische NGOs und die Zivilgesellschaft die in den 1990er Jahren auf konkrete Fälle von Inkohärenz und deren fatalen Auswirkungen für Entwicklungsländer hingewiesen haben. Als prominentes Beispiel wurden 1993 die subventionierten Fleischexporte der EU analysiert. Eine deutsche Studie kam zu dem Ergebnis, dass die Fleischexporte von Mali und Burkina Faso in der Zeit von 1985-93 ohne die EU-Subventionen um 20 - 40% höher hätten sein können (vgl. Brandt 1994 zit. nach Foster/Stokke 1999: 337). Diese Studie verwies in diesem Zusammenhang auch erstmals auf den „Kohärenzartikel“ 130v. Ein weiteres Beispiel wären etwa die Exportsubventionen für Milchpulver, welche lokale Anbieter - etwa in Jamaika - praktisch in den Ruin trieben. In diesem Fall muss man vor allem auch die erzwungene Liberalisierung des Milchmarkts in den 1990ern durch

die strukturellen Anpassungsprogramme der Weltbank beachten, welche einen Schutz der heimischen Industrie vor den subventionierten Produkten unmöglich machte (vgl. Eurostep 1999).

Die Ansprüche die sich also für die Entwicklung der entwicklungspolitischen Politikkohärenz in dieser anfänglichen Phase identifizieren lassen, stammen einerseits aus den offensichtlichen Inkohärenzen der europäischen Politik. Diese gilt es, zumindest aus der Sicht der NGOs und der Zivilgesellschaft, zu beseitigen. Eine andere, damit zusammenhängende Motivation stellen die ausbleibenden Fortschritte bei der Erreichung der Entwicklungsziele dar, welchen man unter anderem versucht durch die entwicklungspolitische Wirksamkeitsdebatte zu begegnen. Forster/Stokke (vgl. 1999: 3) weisen auch besonders darauf hin, dass die Handlungen in diesem Zusammenhang auch immer von einem starken moralischen Gebot zur Linderung des Leids und der extremen Armut in den Entwicklungsländern getragen sei.

Im 21. Jahrhundert scheint sich der Anspruch zur Eliminierung von Inkohärenzen allerdings relativiert zu haben. Hoebink (2004: 186) ruft in seiner Studie zur Evaluierung der „Triple-C“-Artikel der EU zu einem „realistischen“ Kohärenz-Anspruch auf. Inkohärenz sei unvermeidbar und das Ergebnis: 1. von politischen Kompromissen verschiedenster Anspruchsgruppen. 2. von der Heterogenität des Staates und seiner Institutionen, sowie deren Eigenlogik. 3. von der schweren Abschätzbarkeit der Auswirkungen, sowie der Kurzsichtigkeit der politischen Entscheidungsträger.

## **4.2 Frischer Wind in der Kohärenz-Debatte im Jahr 2005**

### **und der erste Fortschrittsbericht 2007**

Nachdem der Prozess um PCD Ende der Neunziger Jahre und Anfang des neuen Jahrhunderts relativ ins Stocken geraten war, kam mit der Ernennung des neuen Entwicklungskommissars Louis Michel 2004 neuer Wind in die Angelegenheit. Nachdem die Bekenntnisse zur PCD zuvor immer nur sehr abstrakt und knapp gehalten wurden, kam es im Jahr 2005 zu einer konkreteren Stellungnahme der EU. Am 24. Mai 2005 bekannte sich der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (GAERC<sup>7</sup>) in Vorbereitung auf die MDG Zwischenbilanz beim United Nations (UN) World Summit im September 2005 zu neuen PCD Verpflichtungen. Darunter gab

---

<sup>7</sup> General Affairs and External Relations Council

es erstmals eine Definition von zwölf konkreten Politikbereichen, bei denen verstärkt Kohärenz erreicht werden sollte: „The 12 PCD Commitments“.

Tabelle 2: The 12 PCD Commitments (24 May 2005 GAERC Conclusions)

<p><b>Trade:</b> The EU is strongly committed to ensuring a development-friendly and sustainable outcome of the Doha Development Agenda and EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs). The EU will further improve its Generalised System of Preferences, with a view to effectively enhancing developing countries' exports to the EU. The EU will continue to work towards integrating trade into development strategies and will assist developing countries in carrying out domestic reforms where necessary.</p>
<p><b>Environment:</b> The EU will lead global efforts to curb unsustainable consumption and production patterns. The EU will assist developing countries in implementing the Multilateral Environmental Agreements (MEAs), and will work to ensure that the capacities of developing countries are taken into account during MEA negotiations. The EU will continue to promote pro-poor environment-related initiatives and policies, and will strengthen the integration of environmental and climate change concerns into its own policies.</p>
<p><b>Climate Change:</b> The EU recognizes that one of the greatest environmental and development challenges in the twenty-first century is that of mitigation and adapting to climate change, and that lasting progress in achieving the MDG's will be enhanced by the success of the international community in implementing the Kyoto Protocol and reinvigorating the international negotiations to ensure a post 2012 arrangement in the context of the UN climate change process. In this context the EU reconfirms its commitment to the Kyoto Protocol and its determination to develop a medium and long-term EU-strategy to combat climate change, consistent with meeting the 2 degree objective as outlined in the European Council's conclusions of the 23rd of March 2005.</p>
<p><b>Security:</b> The EU will treat security and development as complementary agendas, with the common aim of creating a secure environment and of breaking the vicious circle of poverty, war, environmental degradation and failing economic, social and political structures. The EU will enhance its policies in support of good and effective governance and the prevention of state fragility and conflict, including by strengthening its response to difficult partnerships/failing states. The EU will strengthen the control of its arms exports, inter alia, with the aim of avoiding that EU-manufactured weaponry be used against civilian populations or aggravate existing tensions or conflicts in developing countries. The EU will promote cooperation in fighting corruption, organised crime and terrorism.</p>
<p><b>Agriculture:</b> The EU will continue its efforts to minimise the level of trade distortion related to its support measures to the agricultural sector, and to facilitate developing countries' agricultural development.</p>

**Fisheries:** The EU will continue to pay particular attention to the development objectives of the countries with which the Community will engage into bilateral fisheries agreements. Within the context of the new EU policy on fisheries partnership agreements with third countries which is being implemented since 2003, the EU will continue to encourage the conclusion of fisheries agreements in order to contribute towards rational and sustainable exploitation of the surplus of coastal States' marine resources to the mutual benefit of both parties.

**Social dimension of globalisation, employment and decent work:** The EU will contribute to strengthening the Social Dimension of Globalisation with a view to ensure maximum benefits for all, both men and women. The EU will promote employment and decent work for all as a global goal.

**Migration:** The EU will promote the synergies between migration and development, to make migration a positive factor for development.

**Research and innovation:** The EU will promote the integration of development objectives, where appropriate, into its RTD and innovation policies, and will continue to assist developing countries in enhancing their domestic capacities in this area. The EU supports global, regional and national efforts in research for development to address the special needs of the poor in the areas of health, including prevention and treatment of HIV/AIDS, agriculture, natural resource and environmental management, energy, in particular renewable energy and energy efficiency, and climate.

**Information society:** The EU will address the digital divide by exploiting the potential of Information and Communication Technologies as a development tool and as a significant resource for attaining the MDGs.

**Transport:** The EU will address the special needs of both land-locked and coastal developing countries by promoting the intermodality issues for achieving network interconnectivity as well as security and safety issues.

**Energy:** The EU is strongly committed to contribute to the special needs of developing countries by promoting access to sustainable energy sources and by supporting establishing interconnection of energy infrastructures and networks.

Quelle: EU Commission Staff Working Paper 2006: 12f

Diesem Bekenntnis folgte im Dezember 2005 der „Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“ (GAERC 2006). Dieser Konsens stellt den erstmaligen Versuch dar, die verschiedenen Akteure der europäischen Entwicklungspolitik (die Europäische Kommission, den Rat der Euro-

päischen Union, das Europäische Parlament<sup>8</sup>, die Mitgliedsstaaten und Nichtregierungsorganisationen) in einen gemeinsamen Formulierungsprozess von entwicklungspolitischen Leitlinien zu beteiligen und somit die Strategien im Bereich der EZA mit politischem Gewicht auszustatten. Diese Beteiligung der Akteure auf den verschiedensten Ebenen kann zwar als wichtiger Schritt in Richtung Kohärenz gesehen werden, nichts desto trotz wird seine politische Unverbindlichkeit kritisiert. Schließlich handelt es sich „nur“ um eine politische Willensbekundung welche rechtlich weder bindend noch vor dem Europäischen Gerichtshof eingeklagt werden kann (vgl. Six 2006: 9). Außerdem seien inhaltlich kaum herausragende Fortschritte zu verzeichnen, sondern der Konsens gebe lediglich „inhaltlich bekannte Antworten auf ebenso bekannte Fragen“ (Six 2006: 28). Die großen Neuerungen des Konsenses seien somit die neue Schwerpunktsetzung sowie die neue strukturelle Herangehensweise an den Entwicklungs-Koordinierungsprozess.

Dem Europäischen Konsens folgte weiters die Entscheidung, dass von der Europäischen Kommission alle zwei Jahre ein PCD-Fortschrittsbericht veröffentlicht werden sollte, beginnend mit 2007. Um diese zwei Jahre auch gut zu nützen, einigte man sich darauf ein Arbeitsprogramm zu erstellen. Das „PCD Working Programme 2006-2007“ (EU Commission Staff Working Paper 2006) besteht aus drei größeren Blöcken.

Einerseits werden vor allem institutionelle Strategien zur Verankerung von PCD im Zusammenspiel des Rates, der Mitgliedsstaaten und der Kommission angestrebt („Horizontal PCD priorities“). Weiters werden die 12 PCD Commitments sowie der Europäische Konsens bekräftigt und durch Schwerpunktsetzungen in diesen Bereichen pointiert („Thematic PCD priorities“). Der dritte große Block widmet sich einer Definition von Rollen und Aufgaben, welche die verschiedenen Körperschaften - „Development Cooperation Working Party of the Council“ (CODEV), Kommission, Informelles PCD Netzwerk, Rat, Mitgliedsstaaten - zu übernehmen hätten. Darunter soll die CODEV die treibende Rolle bei der Verfolgung von PCD in den Prozessen des Rates, sowie im speziellen des GAERCs übernehmen. Die Aufgaben der Kommission umfassen vor allem das Monitoring der Fortschritte (samt Aufarbeitung von Datenmaterial), die Vorbereitung des PCD-Fortschrittsberichts sowie eine verstärkte Einbindung von PCD in den Entscheidungsprozessen. Das informelle PCD-Netzwerk zwischen Kommission und Mitgliedsländern dient vor

---

<sup>8</sup> Zur einfacheren Lesbarkeit werden die Organe der EU auf den folgenden Seiten abgekürzt. Unter Rat wird immer der Rat der Europäischen Union, unter Kommission immer die Europäische Kommission und unter Parlament immer das Europäische Parlament verstanden, sofern dies nicht anders spezifiziert wird.

allem der Diskussion von PCD und dem Austausch von Erfahrungen. Die Kommission solle jediglich die Fortschritte und Bemühungen um PCD zur Kenntnis nehmen. Die Aufgaben der Mitgliedsländer werden vor allem in der Entwicklung von PCD-Kompetenz und dem Erfahrungsaustausch gesehen (vgl. EU Commission Staff Working Paper 2006). Das angestrebte Arbeitsprogramm ist relativ schwach angelegt, da nur sehr grobe Linien gezogen werden und es kaum Terminisierungen, geschweige denn Quantifizierungen gibt. So verwundert es auch nicht, dass der erste Fortschrittsbericht 2007 auch relativ ernüchternd ausgefallen ist. Als Verbesserung wurde eine stärkere Operationalisierung der folgenden Arbeitsprogramme angeregt (vgl. Obrovsky 2008: 6).

Beim Lesen des ersten Fortschrittberichts (Commission of the European Communities 2007) wird klar, dass die progressiven Ansprüche kaum in die Praxis umgesetzt wurden. Zwar wäre das Bewusstsein und das Wissen um PCD (auch durch die Erstellung des Fortschrittsberichts) eindeutig gesteigert worden, doch die bisher eingeführten Mechanismen führten kaum zu wahrnehmbaren Erfolgen. So muss man sich darauf beschränken, die best-practise Beispiele von Vorreitern zu zeigen und darauf hin zu weisen, dass man im PCD-Bereich erst am Anfang der Entwicklung dieses Konzepts steht (Commission of the European Communities 2007: 10, 4). Der erste PCD-Fortschrittsbericht wurde auf der Basis von Fragebögen erstellt, welche an die für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Stellen der Mitgliedsländer versandt wurden. Da es keine Kontrollen der Ergebnisse gab und der Beantwortungsspielraum relativ groß war, ist davon auszugehen, dass die Rückmeldungen sogar eher noch ein beschönigendes Bild der Situation zeigen (vgl. Obrovsky 2008: 6). Um das PCD Konzept weiter voran zu treiben, werden von der Kommission folgende Strategien angepeilt:

- „- as underlined by Member States, review and improve Council procedures,
  - intensify the inclusion of PCD in national and regional cooperation strategies,
  - improve information-sharing,
  - better use the Impact Assessment process,
- make the Rolling PCD Work Programme more operational.“  
(Commission of the European Communities 2007: 10)

Doch auch diese angepeilten Maßnahmen erbrachten keine Wunder und so wurde für den zweiten Fortschrittsbericht ein neuer Weg eingeschlagen.

### 4.3 Der zweite Fortschrittsbericht und die Schwerpunktsetzung 2009

Im Jahr 2008 wurde ein PCD-Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen veröffentlicht, in dem Kohärenz-Potenziale von vier Themen der EU-Politik genauer unter die Lupe genommen wurden: Klimawandel und Energie (vor allem im Blick auf die Erzeugung und den Verbrauch von Biokraftstoffen), sowie Migration und Forschung (vgl. Europäische Kommission 2009a: 13). Diese fokussierte Untersuchung sollte nicht ohne Folgen bleiben.

Der Herbst 2009 brachte nämlich die Veröffentlichung des zweiten PCD-Fortschrittsberichts. Dieser widmete sich in zwei Teilen einerseits wieder den politischen und institutionellen Fortschritten auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Andererseits wurden die zwölf Politikkohärenzbereiche in Analysen verstärkt mit den Bemühungen um die Millenniumsentwicklungsziele verknüpft. Dies wurde auch in drei Fallstudien zu afrikanischen Entwicklungsländern untermauert, da viele afrikanische Länder besondere Schwierigkeiten beim Erreichen der MDG-Ziele haben (vgl. Europäische Kommission 2009a: 4). Im Resümee über die Fortschritte wird anfangs ein sehr positives Bild gezeichnet. Dies gründet sich auf den Bewertungen der Mitgliedsländer, sowie auf dem Zeugnis des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) (vgl. Europäische Kommission 2009a: 12f.). Ein paar Seiten später werden aber wieder ein Mangel an politischem Willen und unzureichende Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut als große Hindernisse für die entwicklungspolitische Politikkohärenz identifiziert. Außerdem würde eine stärker partnerschaftliche Einbindung von Entwicklungsländern in den PCD-Prozess erforderlich sein, obwohl dies ressourcentechnisch für viele Länder natürlich schwierig sei. Der weitreichendste Schluss des Fortschrittsberichts ist allerdings folgender: Es wird empfohlen, sich auf einige Themen und Bereiche zu konzentrieren, und die Analyse und Evaluation von Interdependenzen zu erhöhen. Das Ziel sei, durch diese Bündelung auch bessere Ergebnisse erzielen zu können (vgl. Europäische Kommission 2009a: 22ff.).

Die empfohlene Schwerpunktsetzung solle eine „dritte Phase“ im Bemühen um Politikkohärenz einleiten. Die erste Phase wird von der EU vor allem mit den generellen Verpflichtungen zu PCD im Jahr 2005 definiert. Konkret mit der Festlegung der zwölf Kohärenzbereiche und dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik. Die zweite Phase wird mit einem verstärkten Bemühen bezüglich der Umsetzung von PCD beschrieben, also der Institutionalisierung von Mechanismen und der aktiven Sensibilisierung. Die Einleitung der dritten Phase, also die ver-

folgte Schwerpunktsetzung, ist zu diesem Zeitpunkt auch schon relativ weit fortgeschritten. Zeitgleich zur Veröffentlichung des Fortschrittberichts wurde nämlich eine Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat der Europäischen Union, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen veröffentlicht, der sich ausschließlich dieser Fokussierung widmet: „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung – politischer Rahmen für ein gemeinsames Konzept der Europäischen Union“, der im Englischen als der „Whole of the Union Approach“ bekannt ist (Europäische Kommission 2009b).

Als Gründe für die Notwendigkeit dieses neuen „Whole of the Union“-Konzepts werden vor allem folgende genannt: die globale Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2007, eine stärkere Verflechtung der Staaten durch „die Globalisierung“ sowie eine Zunahme von Finanzströmen in Entwicklungsländer, welche nicht der öffentlichen Entwicklungshilfe zuzurechnen sind.

Als „prioritäre Themen“ werden schließlich folgende fünf vorgeschlagen:

- „- Bekämpfung des Klimawandels: Einbeziehung der Entwicklungskomponente in die EU- Politik
- Gewährleistung der globalen Ernährungssicherheit: Berücksichtigung der internationalen Dimension, einschließlich der Bedürfnisse der Entwicklungsländer, in der EU-Politik
- Nutzung der Migration für die Entwicklung
- Suche nach Möglichkeiten für die Nutzung der Rechte des geistigen Eigentums im Interesse der Entwicklung
- Förderung der Sicherheit und Friedensbildung im Interesse der Entwicklung“ (Europäische Kommission 2009b: 9)

Sehr überraschend in dieser Schwerpunktsetzung scheint auf den ersten Blick vor allem das Fehlen des Themenbereichs „Handel“. Denn obwohl dieses Feld bisher immer als Paradebeispiel für Inkohärenzen angeführt wurde bzw. Handel als zentraler Entwicklungsmotor stilisiert wurde und in diesem Papier explizit auf die Bedeutung der Finanz- und Wirtschaftskrise und ihren politischen Rahmenbedingungen hingewiesen wurde, fand es keinen Eingang in den Fünfer-Vorschlag. Außerdem würde sich aufgrund der Erfahrung der katastrophalen Auswirkungen der Finanzkrise auf Entwicklungsländer gerade auch der Finanzbereich als neuer Politikkohärenzbereich anbieten. Die Ausparung dieser beiden Bereiche wird auch massiv von der europäischen NGO-Szene kritisiert (vgl. CIDSE 2009; VENRO 2009). Weiters sei auch das neue „ODA-Plus“-Konzept, welches eine entwicklungsfreundliche Nutzung von nicht-ODA-Finanzströmen<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Die Kommission nennt als Beispiel hierfür Investitionen, MigrantInnenüberweisungen und Technologietransfers (vgl. Europäische Kommission 2009b: 11)

proklamiert, als sehr problematisch anzusehen. Das Argument „Hilfe allein sei nicht genug“ sei zwar zu unterstreichen, doch wird das Aufkommen des ODA-Plus-Konzepts im Lichte des (wahrscheinlichen) Nicht-Erreichens der ODA Ziele einiger europäischer Länder (0,51% des Brutto National Einkommens (BNE)<sup>10</sup> bis 2010 und 0,7% des BNE bis 2015 für EU-DAC-Mitglieder) mehr als argwöhnisch betrachtet. Die vorherrschende Angst kritischer Beobachter ist, dass diese Finanzströme als „alternative ODA-Leistungen“ instrumentalisiert werden könnten und als Ausrede für die katastrophalen ODA-Zahlen vieler Länder dienen könnten. Dies wird etwa dadurch genährt, dass der Vorschlag des „whole of the country“-Ansatzes als Vorläufer zum ODA-Plus Konzept von Italien stammt (vgl. CIDSE 2009), dessen ODA Leistungen von 0,22% des BNE im Jahr 2008 auf 0,16% des BNE im Jahr 2009 und auf 0,15% des BNE im Jahr 2010 gefallen sind (vgl. OECD 2011a, OECD 2011b). Zwar ist zu begrüßen, dass die ODA-Leistungen in Summe auf ein Rekordniveau gehoben werden konnten, doch konnten die EU und ihre Mitgliedsstaaten ihre bisherigen Ziele zum Großteil nicht erreichen. Im internationalen Vergleich gehört sie trotzdem noch zu den vorbildlicheren Gebern. Ob dies angesichts der eigenen „Euro- und Schuldenkrise“ so bleibt, muss sich zeigen.

Wieso aber gerade der internationale Handel eine zentrale Stellung im Politikkohärenz-Bereich genießen sollte, wird in Kapitel 5.1: „Die zentrale Stellung des internationalen Handels“ behandelt. Im nächsten Abschnitt wenden wir uns aber erst noch der institutionellen Umsetzung von PCD zu.

#### **4.4 Bisherige Schritte in der institutionellen Umsetzung von Politikkohärenz**

Neben der bisherigen Darstellung der konzeptionellen Ausführung von PCD und seinen veränderten Ansprüchen, wird jetzt ein Fokus auf die konkreten Schritte gesetzt, die in der institutionellen Umsetzung von PCD beobachtbar sind. Dies wird auf verschiedenen Ebenen der EU analysiert: auf der Ebene der EU-Mitgliedsländer, der Europäischen Kommission, sowie des Euro-

---

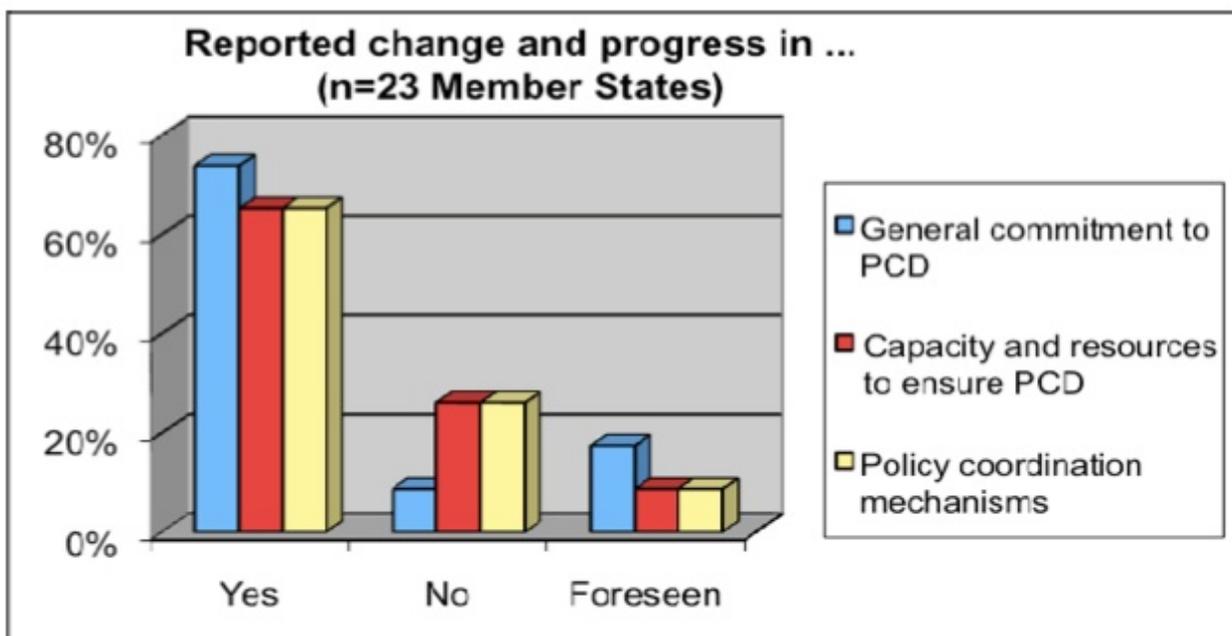
<sup>10</sup> Das ODA-Ziel von 0,51% des BNE in 2010 erreichten 8 Länder, während eines knapp daran vorbei schrammte und 6 Länder es deutlich verfehlten. Zu den erfolgreichen Ländern zählen: Belgien (0.64%), Dänemark (0.90%), Finnland (0.55%), Irland (0.53%), Luxemburg (1.09%), die Niederlande (0.81%), Schweden (0.97%) und das Vereinigte Königreich (0.56%). Frankreich war mit 0.50% knapp am vereinbarten Ziel dran. Folgende Länder verfehlten ihre ODA-Commitments: Deutschland (0.38%), Griechenland (0.17%), Italien (0.15%), Österreich (0.32%), Portugal (0.29%) und Spanien (0.43%) (vgl. OECD 2011a). Auch das kollektive durchschnittliche EU-ODA-Ziel (wo also auch EU-Länder vertreten sind, die nicht dem DAC angehören) von 0,56% des BNE in 2010 wurde nicht erreicht. Das durchschnittliche ODA-BNE-Verhältnis lag bei 0,46% für EU-DAC-Länder, wobei der entsprechende Anteil von europäischen Ländern die dem DAC nicht angehören viel niedriger ist. Deren Ziel ist ein ODA-Anteil von 0,33% am BNE bis 2015 (vgl. Europäische Kommission 2011a).

päischen Rates und Europäischen Parlaments und aus der Sicht der EU-Partnerländer. Während es in der von der EU definierten „ersten Phase“ der PCD-Entwicklung bis 2006 hauptsächlich um Commitments und rechtliche Verankerung ging, stellte die „zweite Phase“ bis 2009 den bedeutendsten Zeitraum der Entwicklung von konkreten institutionellen Mechanismen dar. Die folgende Darstellung bezieht sich also auch hauptsächlich auf diesen Zeitraum.

#### 4.4.1 Die Rolle der Mitgliedsländer

Generell bewerten die Mitgliedsländer ihre eigenen Fortschritte im PCD-Bereich relativ positiv (siehe Abbildung 1). Nichts desto trotz ist diese Eigen-Bewertung natürlich wenig aussagekräftig, da die Intensität und der Erfolg der „Änderung“ und des „Fortschritts“ nicht ersichtlich sind. Dieses Beispiel soll deshalb vor allem auf die lasche Quantifizierung von Fortschritten im Bereich der PCD hinweisen. Natürlich ist Politikkohärenz enorm schwierig in Zahlen zu gießen, doch wäre es sicherlich möglich, effizientere Instrumente zu finden als unkontrollierte Fragebogen-Eigenbewertungen in diesen ungenauen Kategorien. So wäre es zum Beispiel sehr einfach, Unterkategorien zu „Capacity and resources to ensure PCD“ zu finden, wodurch der Umfang der Fortschritte besser ersichtlich wäre.

Abbildung 1: Gemeldete Änderungen und Fortschritt im PCD-Bereich



Die Beschreibung der Fortschritte liefert ein nicht so rosiges Bild. Bis 2006 hielten sich die Umsetzungen in vielen Ländern noch sehr in Grenzen, und es gab lediglich acht Staaten<sup>11</sup>, welche konkrete institutionelle oder administrative Mechanismen geschaffen hatten. Dies waren vor allem jene Staaten, in denen es ein hohes entwicklungspolitisches Commitment, sowie ein ausgeprägtes administratives System der Entwicklungszusammenarbeit und -politik gibt (vgl. Obrovsky 2007: 16). Diese zählen weitestgehend auch jetzt noch zu den Vorreitern im PCD-Bereich.

Auch der Fortschrittsbericht 2009 weist für viele Staaten kaum auf institutionelle Veränderungen, sondern hauptsächlich auf ein verstärktes Bewusstsein sowie auf eine erneute Bekräftigung der Bedeutung von PCD hin (vgl. Europäische Kommission 2009a: 7ff.). Wieder sind es exemplarisch die Musterschüler mit hohem Commitment (Schweden und Großbritannien), bei denen eine konkrete institutionelle Umsetzung auch wirklich gezeigt werden kann. Zu den Fortschritten bei „der Mehrheit der Mitgliedstaaten“ werden vor allem interministerielle und dienststellenübergreifende Ausschüsse, Referate oder Taskforces genannt, welche sich PCD widmen. Wie konkret diese aussehen, wie viel Kapazitäten diese besitzen und wie verbindlich sich die Zusammenarbeit der verschiedenen Ministerien auswirkt, bleibt aber undurchsichtig. Ein weiterer konkreter Fortschritt sind die so genannten Folgenabschätzungen. Manche Mitgliedsländern würden solche Abschätzungen selbst für ihre Initiativen erstellen, während manche auf jene der Europäischen Kommission zurück greifen (vgl. Europäische Kommission 2009a: 10f.). Doch gerade dieser Bereich der Analyse und Evaluation wird laut Schweden nur unzureichend verfolgt (vgl. Europäische Kommission 2009a: 24).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass viele Länder noch nicht über Lippenbekenntnisse ohne institutionelle Umsetzungen hinaus gekommen sind. Jene Länder, welche bereits interministerielle Mechanismen und Koordinierung eingeführt haben, kämpfen mit unzureichendem Commitment und divergierenden Interessen von Ministerien, die nicht direkt zur Entwicklungspolitik gehören. Außerdem lässt die große Unsicherheit bei der Bewertung von Auswirkungen von politischen Maßnahmen auf Entwicklungsländer die Verbindlichkeit zur PCD weiter sinken.

---

<sup>11</sup> Deutschland, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Schweden und Großbritannien

Aufgrund dieser fehlenden politischen Verbindlichkeit und unzureichenden Ressourcen auf der Ebene der Mitgliedsländer setzen viele nationale PCD Stellen auf Impulse der EU-Ebene. Es werden verbesserte EU-Verfahren und Mechanismen gefordert, welche auch den Druck für nationale Umsetzungen erhöhen (vgl. Obrovsky 2008: 6).

#### **4.4.2 Die Rolle der Europäischen Kommission**

Die Hauptaufgabe der Kommission besteht vor allem im Monitoring der Fortschritte sowie der Sicherstellung des Austausches der Erfahrungen um PCD. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben nehmen natürlich der alle zwei Jahre erscheinende Fortschrittsbericht und das dazugehörige ausführliche Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen eine zentrale Position ein.

Konkret berichtet die Kommission im Fortschrittsbericht 2009 noch von dienststellenübergreifenden Treffen, wo ein Meinungs austausch und eine Vermittlung zwischen den verschiedenen politischen Zielen der einzelnen Dienststellen der Kommission stattfindet. Zusätzlich zu den schon erwähnten Folgenabschätzungen gibt es auch ein informelles Arbeitsprogramm, in dem die wichtigsten Initiativen und Gesetzgebungsvorschläge der Gemeinschaft, welche auch substantielle Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben könnten, zusammen getragen werden. Im Jahr 2008 wurden dadurch 26 und im Jahr 2009 bereits 37 Initiativen aus Bereichen außerhalb der Entwicklungspolitik identifiziert, welche Auswirkungen auf die Entwicklungsländer haben könnten. Dieser Prozess der Bestimmung problematischer Initiativen hätte dem Bericht zu Folge auch stark zur Sensibilisierung und verstärkten Übernahme von Verantwortung im Prozess um PCD geführt (vgl. Europäische Kommission 2009a: 13). Seit Jänner 2009 gibt es auch geänderte „Leitlinien“ für die Folgenabschätzungen welche festlegen, dass „Initiativen, die sich auf Entwicklungsländer auswirken könnten, [...] hinsichtlich ihrer Kohärenz mit den Zielen der Entwicklungspolitik der EU untersucht werden [sollten]. Dabei sollten auch die längerfristigen Folgen (oder Nebenwirkungen) in Bereichen wie etwa Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft oder Sicherheitspolitik analysiert werden.“ (Europäische Kommission 2009a: 14). Natürlich sind diese Leitlinien relativ schwach formuliert („sollten“), was mit den unzureichenden analytischen Kapazitäten und der großen Unsicherheit der Auswirkungen ein Problem für die Erreichung von PCD darstellt.

Als verbindendes Glied zwischen einigen EU-Mitgliedsländern und der Kommission gibt es auch ein „informelles PCD-Netzwerk“, welches vor allem der Diskussion und dem Austausch von Erfahrungen um PCD gewidmet ist.

#### **4.4.3 Die Rolle des Rates der EU und des Europäischen Parlaments**

Für die Verfolgung der PCD-Agenda im Bereich des Rates der Europäischen Union ist vor allem der jeweilige Ratsvorsitz ausschlaggebend, der jedes halbe Jahr gewechselt wird. Als generelle Mechanismen werden ein fortlaufendes PCD-Arbeitsprogramm und eine Überprüfung der Tagesordnungsentwürfe auf Politikkohärenz durchgeführt. Etwaige Inkohärenzen und Synergien sollen somit im Entscheidungsprozess möglichst früh Berücksichtigung finden (vgl. Europäische Kommission 2009a: 15f.).

Weiters wurden von fast allen Ratsvorsitzenden gemeinsame PCD-Treffen auf ministerieller Ebene sowie der Ebene der Rats-Arbeitsgruppen organisiert (vgl. Europäische Kommission 2009a: 16).

Das Europäische Parlament hat mehr eine passive, anerkennende als eine aktive Rolle im PCD-Prozess inne. So hätte es eine offizielle Reaktion auf den PCD-Bericht 2007 geben sollen, bei der man sich aber auf keinen Konsens einigen konnte und die somit scheiterte. Dafür gab es am 17. Juni 2008 eine „Entschließung zur Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung und zu den Auswirkungen der Ausbeutung bestimmter biologischer natürlicher Ressourcen durch die Europäische Union auf die Entwicklung in Westafrika“ (Europäische Kommission 2009a: 17).

#### **4.4.4 Konsultationen mit AKP-Staaten gemäß**

##### **Artikel 12 des Cotonou Abkommens**

Im Abkommen von Cotonou, welches die EU im Juni 2000 mit 79 Ländern in Afrika, der Karibik und dem Pazifischen Raum - den AKP-Staaten - abgeschlossen hat, gibt es einen eigenen Artikel zur PCD. Der besagte Artikel 12 beschreibt einen Konsultationsmechanismus: Die EU habe die AKP-Staaten rechtzeitig von entsprechenden Initiativen und Absichten zu benachrichtigen, welche ihre Interessen beeinträchtigen könnten. Aber die AKP-Staaten haben auch das Recht selbst um Auskunft zu bestimmten Initiativen zu bitten. Zu den entsprechenden Initiativen hätten umgehend Konsultationen stattzufinden, damit die Bedenken der AKP-Staaten auch eingebracht

werden können (möglichst bevor Entscheidungen gefällt wurden). Am 12. Februar 2009 wurden auch schon die ersten Konsultationen im Bezug auf diesen Artikel geführt (vgl. Europäische Kommission 2009a: 18).

Wie im Kapitel 4.3: „Der zweite Fortschrittsbericht und die Schwerpunktsetzung 2009.“ bereits angedeutet, scheint ein Ausschluss des Bereichs „Handel“ aus der Schwerpunktsetzung seiner Bedeutung für Entwicklungsländer nicht gerecht zu werden. Dies wird im nächsten Abschnitt begründet, bevor die angepeilten Maßnahmen der EU in diesem Bereich genauer untersucht werden.



## 5. PCD und internationaler Handel

---

Dieses Kapitel widmet sich drei Aspekten. Als erstes wird die Bedeutung des Themas „internationaler Handel“ für das PCD-Konzept einerseits und seine Verbindung zur polit-ökonomischen Basis der EU andererseits dargestellt. Dazu werden auch verschiedene Statistiken angeführt, welche die Bedeutung von Inkohärenzen im Handelsbereich einschätzbar machen. Auch wird durch die Darstellung der Intensität handelsverzerrender Eingriffe der EU quantifiziert, wie stark das Interesse der EU an der Beeinflussung des Handels - und somit ihre polit-ökonomische Praxis - sein muss. Der zweite Teil widmet sich den konkreten Maßnahmen, welche die EU im PCD-Bereich des internationalen Handels vorschlägt. Diese Analyse bezieht sich vor allem auf den Stand des zweiten Fortschrittsberichts 2009. Daraus ergibt sich eine ideologische Verortung dieser Maßnahmen. Welche Wege werden vorgeschlagen? Welche Konzepte und Ideologien werden angesprochen oder vorausgesetzt, und welche Möglichkeiten werden ausgespart? Das darauffolgende Kapitel 6 wird sich dann einer kritischen Bewertung dieser Maßnahmen, ihrer Potenziale, der eigenen Praxis der EU im Handel und der Stichhaltigkeit der ideologischen Dimensionen - vor allem im Bezug auf die realen Rahmenbedingungen für Entwicklungsländer - widmen.

Was Politikkohärenz im Bereich des Handels überhaupt heißen kann, lässt relativ viel Spielraum zu. Angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen von Entwicklungsländern können viele Unzulänglichkeiten der anvisierten Maßnahmen festgestellt werden. Darauf hin wird die Frage gestellt, welchem Kalkül die Maßnahmen in diesem Bereich wirklich folgen. Denn wie im theoretischen Teil erläutert, wird das Phänomen PCD als kontingentes soziales Phänomen gesehen. Also als „(possible but not necessary) outcome [...] of interactions between a large number of agents situated in different structural settings and acting on the basis of different interpretations and ideas“ (Buch-Hansen 2006: 19). Es muss somit die Existenz von Mechanismen, Strukturen und Interessen vorausgesetzt und gesucht werden, die genau zu dieser Umsetzung des PCD-Konzepts führten. Hier wird in Kapitel 7 die Verbindung von den bisherigen Einblicken zu Veränderungen der polit-ökonomischen Basis der EU und ihren Rahmenbedingungen gezogen. Erst damit sollte ersichtlich sein, ob ein Trade-off von europäischen Interessen zu Gunsten von Ent-

wicklungsländern - oder ein Bruch in der polit-ökonomischen Praxis - wirklich statt gefunden hat.

## 5.1 Die zentrale Stellung des internationalen Handels

Die Idee der entwicklungspolitischen Politikkohärenz vermittelt plakativ gesagt folgendes Bild: Bisher gab es Maßnahmen in der Europäischen Union, welche sich negativ auf Entwicklungsländer und somit negativ auf die Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele der EU auswirkten (Agrarsubventionen beispielsweise). Die Verfolgung des Politikkohärenz-Gedankens soll solche Inkohärenzen nun im Interesse der Entwicklungsländer beenden oder zumindest einschränken und positive Synergien in diesem Bereich nutzen. Es liegt aber auf der Hand, dass so eine politische Änderung auch zu einer Hinterfragung europäischer Eigeninteressen führen könnte. Die Frage die ich mir in dieser Arbeit nun stelle ist, ob so ein Bruch in der polit-ökonomischen Praxis tatsächlich erkennbar ist. Zur Beantwortung dieser Frage lege ich meinen Fokus aus verschiedenen Gründen auf den Bereich des internationalen Handels. Diese Gründe sollen in diesem Abschnitt ausgeführt werden, und weiter begründen, warum die bereits erwähnte Aussparung des Bereiches „internationaler Handel“ in der vorgeschlagenen Schwerpunktsetzung 2009<sup>12</sup> wenig nachvollziehbar erscheint. Es soll damit aber nicht suggeriert werden, dass die anderen Kohärenzbereiche unwichtig wären.

In der skizzenhaften Darstellung der Entwicklung des Konzepts PCD wurde bereits darauf eingegangen, dass die Agrarsubventionen der EU und ihre handelsverzerrenden und katastrophalen Auswirkungen für Entwicklungsländer von Anfang an das Paradebeispiel für entwicklungspolitische *Inkohärenz* waren und noch immer sind. Erst später wurde auch die breitere Bedeutung von *Politikkohärenz* erschlossen. Die EU wurde auch nie müde, die enormen Potenziale für Entwicklung hervorstreichend, welche Maßnahmen im Bereich des Handels mit sich bringen könnten. Wenngleich dies auch meistens mit einer „Liberalisierung“ des exportorientierten Handels und einer damit einhergehenden Einbindung von Entwicklungsländern in den Weltmarkt gleichgesetzt wird (damit wird sich das Kapitel 5.3: „Die Ideologie der Integration von Entwicklungslän-

---

<sup>12</sup> „- Bekämpfung des Klimawandels: Einbeziehung der Entwicklungskomponente in die EU- Politik; - Gewährleistung der globalen Ernährungssicherheit: Berücksichtigung der internationalen Dimension, einschließlich der Bedürfnisse der Entwicklungsländer, in der EU-Politik; - Nutzung der Migration für die Entwicklung; - Suche nach Möglichkeiten für die Nutzung der Rechte des geistigen Eigentums im Interesse der Entwicklung; - Förderung der Sicherheit und Friedensbildung im Interesse der Entwicklung“ (Europäische Kommission 2009b: 9)

dern in den Weltmarkt“ noch genauer beschäftigen). Deshalb ist es nicht als Zufall zu bewerten, dass „Handel“ in den 12 PCD-Commitments von 2005 an erster Stelle steht. Die Europäische Kommission weist selbst darauf hin, dass in den 2008 gemeinsam mit den AKP-Ländern erstellten Jahresberichten 136-mal auf die zwölf PCD-Bereiche Bezug genommen wurde, und 25% dieser Nennungen auf den Spitzenreiter Handel entfielen (vgl. Europäische Kommission 2009a: 19).

Aber abgesehen von der diskursiven Schwerpunktsetzung ist letztlich die zentrale Frage zur Bedeutung von Kohärenzbereichen für Entwicklung folgende: Wie stark wirken sich Maßnahmen in diesen Bereichen entwicklungshemmend oder entwicklungsfördernd auf Entwicklungsländer aus? Um das Ausmaß der Auswirkungen von handelstechnischen Rahmenbedingungen grob einschätzen zu können sollen folgende Zitate dienen.

Stiglitz (2006: 109) geht davon aus, dass „[d]ie Mindereinnahmen, die die reichen Länder den armen Ländern durch Handelshemmnisse bescheren, [...] drei Mal höher als die gesamte Entwicklungshilfe [sind], die sie leisten.“ Um dies in Zahlen zu fassen: „[...] one might quote the *Human Development Report 1992* [...] according to which SCs [Southern Countries] lost \$500 billion in 1990. More recently the Millennium Campaign quotes UN estimates that unfair trade rules deny poor countries \$700 billion every year.“ (Raffer 2010: 159; Herv. i. O.)

Die Bedeutung von internationalem Handel und seinen Rahmenbedingungen für Entwicklungsländer scheint also mehr als deutlich. Man darf aber im Gegenschluss auch nicht annehmen, dass diese Mittel ansonsten per se eine entwicklungsfördernde Wirkung hätten, da es natürlich auch auf die Verwendung ankommt. Schließlich ist es auch denkbar, dass die Handelserlöse durchaus auch der Finanzierung von Kriegen und diktatorischen Regimen zugute kommt. Es kommt also natürlich unter anderem auch auf die Verteilungsgerechtigkeit, Korruptionsanfälligkeit und das politische System von Entwicklungsländern an. Nichts desto Trotz hätten Regierungen durch die erhöhten Einnahmen mehr Spielraum für entwicklungsfördernde Maßnahmen. Im Rückschluss zeigen diese Zahlen aber auch deutlich welche Bedeutung eine Abschaffung solcher Handelsbedingungen im Rahmen der Politikkohärenz für Industrieländer hätte, da diese gewichtige Vorteile aus den derzeitigen Handelsregeln ziehen.

Als ein weiteres deutliches Beispiel für die Bedeutung von „handelsverzerrenden“ Maßnahmen sollen uns wieder die Agrarsubventionen dienen. Im Jahr 2009 schüttete die Europäische Union im Agrarbereich rund 54,7 Mrd. €<sup>13</sup> aus, was 47,1% des 116 Mrd. € betragenden EU-Budgets für 2009 darstellte. Die Ausgaben im Bereich „Die EU als globaler Partner (Entwicklungshilfe, Außenbeziehungen u.a.)“ beliefen sich auf 8,32 Mrd. € (7,2% des EU-Budgets) (vgl. Europäische Kommission 2010a: 8; Europäische Kommission 2010b: 8, 12; Europäisches Parlament 2008). Wie gesagt betrifft dies nur den Agrarbereich. Natürlich ist für die Frage, ob diese Subventionen auch inkohärente Handelsverzerrung auslösen oder gar gegen Handelsrecht verstoßen folgendes wichtig: Wie genau werden diese Mittel verwendet und welche Wirkungen leiten sich daraus ab? Diese Frage wird in Kapitel 6.2.4.3: „Eine allgemeine Betrachtung des Nutzens und Schadens von Subventionen“ genauer untersucht. Die bisherigen Einblicke machen aber mehr als deutlich, dass die polit-ökonomischen Interessen der EU in diesem Bereich - festgemacht an dem Ausmaß dieser Maßnahmen - sehr hoch sein müssen. Diesen Schluss kann man auch an dem massiven Widerstand, diese Maßnahmen im Rahmen von WTO-Verhandlungen („World Trade Organisation“) zu reduzieren, festmachen. Dies steht natürlich im Widerspruch zum laufend proklamierten Interesse an „Freihandel“ und dem „freien Markt“.

## **5.2 Das PCD-Arbeitsprogramm der EU im Bereich des internationalen Handels**

Der folgende Abschnitt widmet sich folgender Frage: „Welche Möglichkeiten und Anhaltspunkte sieht die EU offiziell um im Bereich des internationalen Handels Kohärenz zu erreichen bzw. Inkohärenzen zu vermeiden?“ Dazu werden hier die wichtigsten Initiativen, ihre konkrete Ausgestaltung und ideologische Ausrichtung dargestellt.

### **5.2.1 Die Doha-Entwicklungsagenda**

Der Name der „Doha-Entwicklungsagenda“ stammt vom Verhandlungsort in Doha, Qatar, wo die derzeit ruhende WTO-Verhandlungsrunde 2001 zur Senkung von Handelsbarrieren und zur Erhöhung des globalen Handels ihren Ausgang nahm. Mit dem Namen „Entwicklungsagenda“

---

<sup>13</sup> Die 54,67 Mrd. € ergeben sich aus den ‚ausgeführten‘ bzw. ‚vollzogenen Zahlungsverpflichtungen‘ des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER). Davon entfallen 3 Mrd. € auf den Umstrukturierungsfonds Zucker (EGFL), 43,3 Mrd. € auf den restlichen EGFL, 8,2 Mrd. € auf Operationelle ELER-Programme und 3,7 Mio. € auf technische Hilfe (ELER).

sollte diese Handelsrunde suggerieren, dass die Reformen des Handelssystems (vor allem) auch entwicklungsfördernde Wirkungen in Entwicklungsländern haben sollen. Die EU unterstreicht hier, dass sie im Blick auf entwicklungspolitische Kohärenz in dieser Handelsrunde immer auf eine entwicklungsfreundliche Gestaltung und die Einbeziehung von Vorbehalten von Entwicklungsländern gepocht habe. Dies wäre vor allem auch für die am wenigsten entwickelten Länder, in Form eines zoll- und kontingentfreien Zugangs sämtlicher Produkte dieser Länder umgesetzt worden, wenn es zu einem Abschluss der Verhandlungen gekommen wäre (vgl. Europäische Kommission 2009a: 27). Denn im Juli 2008 wurden die offiziellen Verhandlungen aufgrund von unvereinbaren Positionen der Industrienationen und der größeren Schwellenländer wie Brasilien, Indien, China und Südafrika eingestellt. Grob skizziert scheiterten die Verhandlungen daran, dass die EU und Indien von den USA beschuldigt wurden, zu viele agrarische Produkte aus den Zollsenkungen auszunehmen, während den USA von vielen Entwicklungsländern wiederum vorgehalten wurde, nicht bereit zu sein die handelsverzerrenden Subventionen (speziell für Baumwolle) ausreichend zu senken (vgl. ODI 2008: 1). Aufgrund des Verhandlungsmodus<sup>14</sup> liegen somit auch Liberalisierungen auf Eis, bei denen bereits ein Konsens erreicht werden konnte. Bei den G8 bzw. G20 Treffen in 2009 plädierten allerdings viele Staatsoberhäupter wieder für einen Abschluss der Verhandlungen (vgl. Schnepf/Hanrahan 2010: 1). Dieser Appell wurde auch 2011 beim World Economic Forum in Davos vom britischen Premierminister David Cameron noch einmal wiederholt, indem er sich für einen Abschluss der Verhandlungen noch im selben Jahr aussprach (vgl. BBC 2011).

### **5.2.2 Die handelsbezogenen Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS)**

Die Hauptagenda im Bereich der „handelsbezogenen Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum“<sup>15</sup> richtet sich vor allem an die Verwendung von Arzneimitteln, bzw. an eine transparente Offenlegung der Herkunft bzw. Quelle von genetischen Ressourcen bei Patentanmeldungen. Im Bereich der Arzneimittel weist die EU darauf hin, dass sie „eine aktive Rolle in den Verhandlungen der WTO gespielt [hat], die schließlich zur Verzichtentscheidung vom 30. August 2003 führten, gemäß der WTO-Mitglieder über befristete Zeiträume patentrechtlich geschützte Arzneimittel nach Maßgabe von Zwangslizenzen in Drittländer ausführen durften, die nicht über ei-

---

<sup>14</sup> Dieser Verhandlungsmodus wird als „single undertaking“ oder „Alles-oder-Nichts-Prinzip“ bezeichnet.

<sup>15</sup> Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)

ne eigene pharmazeutische Produktion verfügen.“ (Europäische Kommission 2009a: 28). Die EU würde außerdem die Überführung dieser befristeten Regelung in eine dauerhafte unterstützen.

### 5.2.3 Das Allgemeine Präferenzsystem

Eine zentrale Handelsregelung für Entwicklungsländer ist das so genannte „Allgemeine Präferenzsystem“ (APS<sup>16</sup>), welches als Ziel die Bekämpfung der Armut und die Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung hat. Diese autonome Handelsregelung gewährt Entwicklungsländern einen speziellen Zugang zum Europäischen Gemeinschaftsmarkt, indem sie auf einige oder alle Güter die sie exportieren, die abzuliefernden Zölle reduziert oder gänzlich erlässt (vgl. Europäische Kommission 2011b). Unter das APS-Rahmenwerk fallen drei Regelungen: Einerseits die APS-Standardregelung, das APS+ und die „Alles außer Waffen“<sup>17</sup>-Initiative (AAW). Die APS-Standardregelung besteht seit 1971 und gewährt 176 Entwicklungsländern für über 6.200 Exportprodukte einen vorteilhaften Zugang zum europäischen Markt. Sie wurde im Anschluss an eine Empfehlung der UNCTAD<sup>18</sup> von 1968 geschaffen und stellt eine Ausnahme zu Artikel 1 des damaligen „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT)<sup>19</sup> dar, welcher die Diskriminierung unter den GATT-Handelspartnern untersagt (vgl. Europäische Kommission 2011c). Die APS-Standardregelung und das APS+ werden in einem 10jährigen Rhythmus von der EU evaluiert und angepasst.

Die weiterreichenden Zugangsvorteile zum Gemeinschaftsmarkt, welche Entwicklungsländern im Rahmen des APS+ in Aussicht gestellt werden, werden an die Bedingung geknüpft, dass 27 internationale „Good Governance“-Konventionen<sup>20</sup> ratifiziert und umgesetzt werden müssen. Die AAW-Initiative hingegen ist speziell an die 49 von der United Nations Organisation kategorisierten „Least Developed Countries“ (LDCs) gerichtet. Sie erhalten laut Abkommen einen zollfreien Zugang zum EU-Gemeinschaftsmarkt für alle Produkte außer Waffen und Munition. Für 40 landwirtschaftliche Produkte lief allerdings bis 2009 eine Liberalisierungs-Übergangsfrist,

---

<sup>16</sup> Generalised System of Preferences (GSP)

<sup>17</sup> Everything But Arms (EBA)

<sup>18</sup> United Nations Conference on Trade and Development

<sup>19</sup> Der Vorgänger der World Trade Organisation.

<sup>20</sup> Im Bereich der Menschenrechte, Kernarbeitsnormen, nachhaltiger Entwicklung und verantwortungsvoller Staatsführen.

welche für Zucker bis 2013 läuft. Diese Initiative ist zeitlich nicht beschränkt (vgl. Europäische Kommission 2009a: 35f.).

### 5.2.4 Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

Der bedeutendste Punkt auf der Agenda in diesem Bereich bilden für die EU die so genannten „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“<sup>21</sup> (WPA), welche die EU mit den AKP-Staaten verhandelt und welche regionale Freihandelsabkommen darstellen. Bisher wurde lediglich mit den karibischen „CARIFORUM“-Staaten<sup>22</sup> ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen unterzeichnet, während mit den fünf anderen regionalen Untergruppen der AKP-Länder noch intensiv verhandelt wird. Obwohl mit einigen Regionen „Interimsabkommen“ unterzeichnet wurden, stoßen die WPA-Verhandlungen aber teilweise auf großen Widerstand bei den Entwicklungsländern (vgl. Julian/Roquefeuil 2011: 18f.).

Diese Liberalisierungsverhandlungen wurden durch die Unvereinbarkeit der WTO-Grundsätze (Gegenseitigkeit) mit den bisherigen einseitigen bevorzugten Zugangsbedingungen dieser Staatengruppe zum EU-Markt angestoßen. Die EU spricht davon, dass bei diesen Verhandlungen sehr genau auf die relevanten Entwicklungsdimensionen Bezug genommen werde. Dies werde dadurch erreicht, dass eine adäquate Geschwindigkeit der Liberalisierungsschritte gewählt werde, welche dem jeweiligen Entwicklungsstand der Länder entsprechen sollte. Außerdem würden zusätzliche finanzielle Mittel im Rahmen der „Aid for Trade“-Initiative zur Verfügung gestellt, welche den Aufbau von Kapazitäten im Bereich des Handels und einen Ausgleich für entgangene Einkommensquellen wie Importzöllen kompensieren sollen (vgl. Europäische Kommission 2009a: 32ff.).

### 5.2.5 Handelshilfe (Aid for Trade)

Im Jahr 2005 ging die EU die Verpflichtung ein, die Mittel für die handelsbezogene-Hilfe<sup>23</sup> bis 2010 auf 2 Mrd. € jährlich zu steigern. Davon sollte eine Milliarde vom EU-Haushalt zur Verfü-

---

<sup>21</sup> Economic Partnership Agreements (EPAs)

<sup>22</sup> Antigua und Barbuda, die Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, die Dominikanische Republik, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaika, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, St. Christoph und Nevis, Surinam und Trinidad und Tobago

<sup>23</sup> Trade-Related Assistance (TRA)

gung gestellt werden und eine Milliarde direkt von den EU-Mitgliedsländern. Das zu Grunde liegende Ziel ist, die Entwicklungsländer in den Weltmarkt zu integrieren indem die Kapazitäten im Handelsbereich ausgebaut werden. Diese handelsbezogene-Hilfe umfasst Unterstützung in drei Bereichen: bei der Handelspolitik und -bestimmungen (Handelspolitik und -planung, multilaterale und regionale Handels-Verhandlungen, Handelsförderung,...), bei der Handels-Entwicklung (Investitionsförderung, Handels-Analyse, institutionelle Unterstützung im Dienstleistungsverkehr,...) und bei anderen handelsrelevanten Bedürfnissen (berufliche Fortbildungen oder Programme im öffentlichen Sektor). Durch den verstärkten Handel verspricht man sich einen positiven Effekt für die Wirtschaft der Entwicklungsländer und damit einhergehend auch auf die Armutsbekämpfung (vgl. Europäische Kommission 2010c: 6f.). Das 2 Mrd. €-Ziel wurde bereits 2007 mit 2.062 Mill. € (1.029,9 Mill. € von den EU-Mitgliedsstaaten und 1.032,3 Mill. € von der EU), sowie 2008 mit 2.150 Mill. € (1.143,0 Mill. € von den EU-Mitgliedsstaaten und 1.007,4 Mill. € von der EU) erreicht (vgl. Europäische Kommission 2010c: 9).

Der Fokus der Handelshilfe hat sich aber mittlerweile über die handelsbezogene-Hilfe im engeren Sinn ausgeweitet und so werden unter dem Titel „wider Aid for Trade agenda“ auch Unterstützungen in drei weiteren Bereichen forciert: in handelsbezogener Infrastruktur (Transport, Lagerung, Energie), Entwicklung produktiver Kapazität (Geschäftsentwicklung, Verbesserung des Geschäftsklimas, Privatisierungen,...) und handelsbezogener Anpassung (Anpassungen an Handelsreformen, Ausgleich für Einkommensverluste durch Änderungen von Welthandelsordnungen). Es wird davon ausgegangen, dass die gesamte Handelshilfe (also die Unterstützung in allen sechs genannten Bereichen) im Jahr 2008 bereits 10,4 Mrd. € ausmachte (7,2 Mrd. € von den Mitgliedsstaaten und 3,2 Mrd. € von der EU) (vgl. Europäische Kommission 2010c: 3, 6).

### 5.2.6 Sonstige Initiativen

Wie die 2008 formulierte „*Rohstoffinitiative*“<sup>24</sup> der EU in das PCD-Bild passen soll, ist auf den ersten Blick nicht gerade klar. Die drei formulierten Ziele deuten nämlich vor allem auf europäische Interessen hin:

„(1) Die EU muss auf dem Weltmarkt Rohstoffe zu den gleichen Bedingungen beziehen können wie ihre Konkurrenten.“

---

<sup>24</sup> „Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern“ (Europäische Kommission 2008)

(2) In der EU müssen die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass eine dauerhafte Versorgung mit Rohstoffen aus europäischen Quellen begünstigt wird.

(3) Die Ressourceneffizienz muss allgemein erhöht werden, und es muss mehr recycelt werden, um den Rohstoffverbrauch der EU zu senken und ihre Importabhängigkeit zu mindern.“ (Europäische Kommission 2008: 6)

Mit den Zielen (2) und (3) wird nämlich der Schluss nahe gelegt, dass tendenziell weniger Rohstoffe von außerhalb, also auch aus Entwicklungs- und Schwellenländern importiert werden sollen. Somit erscheint folgende Aussage zu diesem PCD-Bereich mehr als widersprüchlich: „Viele wichtige Rohstoffe stammen aus Entwicklungsländern. *Diese Tatsache beinhaltet neue Chancen für ressourcenreiche Entwicklungsländer*, insbesondere in Afrika. Wie an der Situation in der derzeitigen Krise zu erkennen, macht die Abhängigkeit von den volatilen Rohstoffpreisen diese Länder in finanzieller, ökonomischer und sozialer Hinsicht jedoch besonders empfindlich.“ (Europäische Kommission 2009a: 41; Hervorh. Baar) Eine geringere Nachfrage nach Rohstoffen aus Entwicklungsländern würde ich wohl kaum als „neue Chance“ für diese darstellen, geschweige denn, dass es in das liberale Bild eines neutralen und effizienten Marktallokationsmechanismus passen würde.

Die Bedeutung dieser Initiative für die entwicklungspolitische Kohärenz wird vor allem bei der „Rohstoffdiplomatie“ elaboriert. Diese soll eine Koordinierung und internationale Zusammenarbeit der EU mit Entwicklungs- und Schwellenländern als wichtige Rohstoffexporteure, sowie den größten Rohstoffimporteuren wie etwa den USA und Japan darstellen (vgl. Europäische Kommission 2008: 6f.). In den Entwicklungsländern sollen durch die Entwicklungspolitik „Verantwortungsvolle Staatsführung, Transparenz bei der Vergabe von Abbaulizenzen und der Verwendung der Einnahmen aus der Rohstoffförderung, gleiche Bedingungen für alle Unternehmen, Zugang zu Finanzmitteln, gerechte Besteuerung und eine solide Entwicklung“ (Europäische Kommission 2008: 8) gefördert werden. So würden die EU von stabilen Rohstoffpreisen und die Entwicklungsländer von den „Good Governance“-Politiken gleichermaßen profitieren. Dass das zentrale Interesse die Rohstoff-Sicherung Europas ist, und entwicklungspolitische Kohärenz eher ein Mittel zur Zielerreichung darstellt, kann man beispielhaft etwa an folgender Formulierung zeigen: „Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf dauerhaften Zugang zu Rohstoffquellen durch die Gestaltung der Budgethilfe, der Kooperationsstrategien und anderer Instrumente“ (Europäi-

sche Kommission 2008: 14). Diese Formulierung stellt aber einen fundamentalen Bruch dar, da dies eine Umkehr der ursprünglichen Prioritätensetzung der PCD-Idee darstellt: Andere EU-Politikbereiche sollen nicht mehr in den Dienst der Entwicklungspolitik gestellt werden, sondern Entwicklungspolitik in den Dienst der europäischen Eigeninteressen im Rohstoffbereich. Während dies im Rahmen der PCD neu erscheinen möchte, ist Entwicklungspolitik als Interessenspolitik nichts neues. Schließlich wurde Entwicklungspolitik schon im kalten Krieg vom Westen als Eindämmungspolitik gegen die Sowjetunion instrumentalisiert.

Auch der „*Faire Handel*“ wird als sonstige Initiative angeführt. Hier wird darauf hingewiesen, dass die EU die Ambitionen dieses „freiwilligen dynamischen Mechanismus“ begrüßt und man sich über die Wichtigkeit der Sensibilisierung der Verbraucher, sowie über die Gefahr des Missbrauchs durch Unternehmen bewusst ist. Dazu hat die Europäische Kommission am 5. Mai 2009 die „Mitteilung zur Rolle des Fairen Handels und handelsbezogener nichtstaatlicher Nachhaltigkeitssicherungskonzepte“ angenommen (vgl. Europäische Kommission 2009a: 42).

Eine weitere Initiative ist der so genannte „*Export-Helpdesk*“<sup>25</sup>. Der Helpdesk ist ein Online-Dienst, welcher den Entwicklungsländern mit gezielten praxisbezogenen Informationen den Zugang zum EU-Gemeinschaftsmarkt erleichtern soll. Es werden gezielte Informationen zu folgenden Bereichen geliefert:

- „1.) maßgebliche Regelungen für den Handel mit AKP-Staaten [...]
- 2.) Einfuhrbestimmungen der EU [...]
- 3.) präferenzielle Regelungen für Einfuhren in die Gemeinschaft zugunsten von Entwicklungsländern [...]“ (Europäische Kommission 2009a: 43)

### **5.3 Die Ideologie der Integration von Entwicklungsländern in den Weltmarkt**

Dieser Abschnitt widmet sich nun der Analyse der zugrunde liegenden liberalen Ideologie, welche sich im Bereich der handelsbezogenen PCD der EU ausmachen lässt. Die darauf folgenden Abschnitte werden diese Ideologie schließlich kritisch auf ihre Stichhaltigkeit hin untersuchen.

---

<sup>25</sup> <http://exporthelp.europa.eu/>

Wie Forster/Stokke bereits 1999 festgehalten haben, wird im ideologischen Mainstream der großen Player im Entwicklungsbereich eine Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt als die optimalste Lösung gesehen:

„Integration of these systems [national and regional systems, particularly in the south] into the global (market) economy has been seen as the best, if not the only, way out of poverty and maldevelopment from the perspective of the pre-dominant development ideology of the 1980s and 1990s.“ (Forster/Stokke 1999: 17)

Daran hat sich auch in den folgenden Jahren, selbst mit dem Blick auf entwicklungspolitische Kohärenz, nicht viel geändert. So bemerkt etwa Obrovsky (2007: 15), dass „[d]ie Grundprinzipien des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs [...] per se als Beitrag zur Armutsminderung und zur Erreichung der MDGs angesehen und im Kontext der Kohärenzverpflichtungen nicht in Frage gestellt [werden].“

Handel und dessen Liberalisierung wird oft als grundlegend positiv dargestellt, ohne sich auf die Bedingungen zu beziehen, die für eine vorteilhafte oder armutsmindernde Wirkung notwendig sind. Zeigen lässt sich das als markantes Beispiel an folgendem Zitat aus einem Commission Working Staff Paper von 2007. Unter „Quick Facts“ findet sich dort folgende Prognose: „3. Full trade liberalization would lift up to 440 million people out of \$2-a-day poverty by 2015.“ (Commission of the European Communities 2007: 77) Diese Darstellung ist sehr problematisch. An der Form ist zu kritisieren, dass sich direkt bei der Stelle dieser Aussage kein Verweis auf seine Quelle finden lässt. Diese findet man erst nach etwas suchen am Ende des Papiers samt einer falschen Seitenangabe (S. 220 [sic!] statt S. 211). Doch viel wichtiger ist eine inhaltliche Kritik an der Darstellung und Wahl dieses „Facts“. Der World Development Report 2006 der Weltbank, aus dem dieses „Faktum“ stammt, führt nämlich folgendes an (vgl. World Bank 2006: 211): Studien der Auswirkungen einer vollen Handelsliberalisierung würden bei der Verminderung der Personen unter der \$2-pro-Tag Schwelle von 80 Mio. (vgl. Hertel/Winters *forthc.*) bis zu 440 Mio. (vgl. Cline 2004) reichen. Außerdem wird dort darauf hingewiesen, dass sich bei Hertel/Winters' Schätzung der konkreten Liberalisierungen die zum damaligen Stand der Verhandlungen der WTO-Doha-Runde realistisch erschienen, sich gar „nur“ 9 Mio. Menschen über die \$2-pro-Tag Schwelle bewegen würden. Eine zur Zeit der Erstellung des Commission Working Staff Papers bereits erschienene Studie (vgl. Polaski 2006) geht überhaupt auf verschiedene Doha-Liberalisierungs-Szenarien ein, und weist viel angemessener darauf hin, dass es

große Unterschiede zwischen der Liberalisierung von Agrargütern und Industriegütern, sowie zwischen den Wirkungen für Industrieländer und verschiedenen Entwicklungsländern gibt. So hätten Entwicklungsländer sogar in Summe für gewisse Doha-Liberalisierungs-Szenarien bei Agrargütern mit einem Verlust von 63 Mio. \$ zu rechnen (vgl. Polaski 2006: 23). Dass hier eine umstrittene Studie am obersten Ende der Schätzungen herangezogen wird, bei der es um eine hypothetische Auflösung aller Handelsbeschränkungen geht, während die EU in der Praxis die Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO sehr stark steuert und sich massiv gegen die Abschaffung ihrer umfangreichen Agrarsubventionen sträubt, ist äußerst bedenklich. Es wird versucht Handelsliberalisierung so positiv wie möglich darzustellen, während die Bedingtheit dieser hohen Schätzung mit dem Titel „Quick Fact“ unter den Tisch gekehrt wird. Dies ist ein wichtiger Hinweis auf den Status der Handelsliberalisierung in der Ideologie der EU.

Denn im Bezug auf Liberalisierung wäre eine grundlegend andere Darstellung möglich. Weisbrot/Rosnick/Baker (2004: 3) zeichnen in ihrer kritischen Untersuchung der besagten Studie von Cline (2004) - spöttisch betitelt als „Poor Numbers: The Impact of Trade Liberalization on World Poverty“ - eine ideologische Alternative:

„While any reduction in world poverty should be viewed as beneficial, trade liberalization is very likely to be accompanied by concessions from developing countries. Some of these concessions, such as paying patent- and copyright-protected prices for many goods, will impose substantial costs on developing countries. In addition, recent trade agreements have severely limited the ability of developing countries to pursue the same sorts of policies that the rich countries used in order to industrialize. For these reasons, it is important to have a clear idea of the size of the potential gains to developing countries from trade liberalization – in order to determine if they exceed the costs.“

Auf einer theoretischen Ebene ist das grundlegende positive Verständnis von unreguliertem internationalem Handel auf das Modell der komparativen Kostenvorteile zurückzuführen, auf das bereits in Kapitel 3.1.2: „Der liberale Internationalismus“ hingewiesen wurde. Es wird hier davon ausgegangen, dass selbst bei relativen, also komparativen Kostenvorteilen internationaler Handel für die Beteiligten von Vorteil ist und dies sozusagen ein „Plus-Summen-Spiel“ darstellt. Doch die Frage ob etwa 440 Millionen Menschen durch vollkommene Handelsliberalisierung wirklich den Weg aus Armut und Hunger finden, wird neben der Art der Liberalisierung natürlich auch von einer Verteilungsfrage bedingt. Schließlich könnte es auch sein, dass die Früchte des Außenhandels fast ausschließlich von riesigen Konzernen oder korrupten Eliten geerntet

werden und nicht einfach den Bedürftigen in die Hände fallen. Dies hängt ganz klar von gesetzlichen Rahmenbedingungen und sozialen Aushandlungsprozessen in der Politik und Gesellschaft ab (zwischen BürgerInnen, soweit vorhanden Gewerkschaften, den politischen Akteuren und Unternehmen). Diese Bedingung wird aber schlicht und einfach oft ausgeklammert. Das dahinter liegende Konzept der „Trickle-Down-Economics“<sup>26</sup> und der Glaube an die pauschale Vorteilhaftigkeit des „Freihandels“ durchziehen PCD im Bereich des Handels oft sehr klar.

In der praktischen Argumentation werden diese inhärenten ideologischen Konzepte von dem Hinweis erweitert, dass durch größere Märkte auch größere Potenziale für die Nutzung von Skaleneffekten vorhanden sind:

„Insbesondere sollen WPA die regionale Integration, die Schaffung umfassenderer regionaler Märkte und die Nutzung von Skaleneffekten ermöglichen, indem Liberalisierungspläne aufeinander abgestimmt und wichtige Handelsvorschriften innerhalb einer Region länderübergreifend harmonisiert werden.“ (Europäische Kommission 2009a: 31).

Wie aber in Abschnitt 6.1 gezeigt werden wird, führt gerade die Aufnahme variabler Skalenerträge in das Theorem der komparativen Kostenvorteile zur Zerstörung der *Allgemeingültigkeit* der Vorteile des Freihandels. Ob Liberalisierung und Spezialisierung auf bestimmte Sektoren somit Vorteile bringt, ist abhängig von der konkreten Form der Liberalisierung und der genauen Entwicklung der Kosten und Skalenerträge in einem Sektor.

Die (neo-)liberale ideologische Argumentation der EU wird aber von der eigenen Praxis untergraben: von der eigenen Geschichte wirtschaftlicher Protektion im Prozess der Industrialisierung und von fundamentalen handelsverzerrenden Subventionen und (nichttarifärer) Protektion der EU heutzutage. Angesichts der größten Finanz- und Wirtschaftskrise seit den 1930er Jahren geriet die neoliberale Elite ab 2007 aber in einen Argumentationsnotstand, da nun die Auswirkungen der „entfesselten“ Marktkräfte und der Praxis riesiger Konzerne massiv in den öffentlichen Diskurs rückten.

---

<sup>26</sup> Unter ‚Trickle-Down-Economics‘ wird die Annahme verstanden, dass bestimmte Maßnahmen welche besseren Einkommensschichten oder finanzstarken Akteuren zu Gute kommen auch in weiterer Folge bis zu den darunter liegenden Gesellschaftsschichten ‚durchsickern‘. Die ‚Automatisierung‘ dieses Effekts wird vielfach in Frage gestellt.

Dies führte dazu, dass die liberale Ideologie im zweiten PCD-Fortschrittsbericht 2009 zumindest schon mit einem - wenn auch vorsichtig im Konjunktiv formulierten - Nebensatz begleitet werden musste:

„Die Schaffung offener Märkte und die Unterstützung eines von Marktverzerrungen unbeeinträchtigten Handelssystems mit klaren und verlässlichen Regeln ist für alle Beteiligten von Vorteil. Allerdings dürften auch gewisse Handelsbeschränkungen legitim sein und von der Gemeinschaft sogar befürwortet werden (etwa im Bereich des Umweltschutzes oder für entwicklungspolitische Zwecke).“ (Europäische Kommission 2009a: 41).

Hier lässt sich also durchaus ein Spannungsfeld von dem grundlegenden Ideal des „freien Handels“ und seiner Vorteile, wie sie auch in den Verhandlungen zu den Freihandelsabkommen proklamiert werden, und nationalen Schutzinteressen ausmachen.

Im folgenden Abschnitt werde ich versuchen zu argumentieren, warum eine Integration in die Weltwirtschaft und die damit verbundenen Liberalisierungen nicht per se vorteilhaft für Entwicklungsländer sein müssen. Dazu folgt als erster Schritt eine Betrachtung des theoretischen Arguments des Freihandels. Dieser modellhaften Betrachtung folgt die sehr viel wichtigere Beleuchtung der konkreten sozialen Verhältnisse in die Entwicklungsländer eingebunden sind, und die große Auswirkungen auf ihre Optionen und Vorteile im internationalen Handelsgeflecht haben. Auf diese Art soll bewertet werden, ob die unter dem Schirm der PCD forcierte, konkrete Form der Integration in den Weltmarkt wirklich im Sinne der Entwicklungsländer und der grundlegenden PCD-Idee ist. Es gibt nämlich gute Gründe dies zu bezweifeln und so wird im abschließenden Kapitel 7 nach weiteren polit-ökonomischen Interessen gesucht, denen diese konkrete Form und Praxis des Kohärenzprogramms der EU folgen könnte.

## **6. Internationaler Handel aus theoretischer und praktischer Perspektive**

---

(Internationaler) Handel ist eine uralte gesellschaftliche Praxis. Die Spielregeln und Begründungen, welche diese Praxis leiten, haben sich aber laufend großen Veränderungen unterzogen. Kapitel 6.1 widmet sich der theoretischen neoklassischen Argumentation, welche die neoliberale Ideologie der EU im Handelsbereich untermauert. Angesichts der ausbleibenden Manifestierung der neoklassischen Annahmen (konstante Skalenerträge etc.) wird danach untersucht, welche Mechanismen die Handelsbedingungen von Entwicklungsländern in der Realität am massivsten beeinflussen und beschränken. Denn gerade hier sollten PCD-Maßnahmen wohl auch ansetzen.

### **6.1 Die modellhafte Betrachtung des Außenhandels**

Als zwei der wichtigsten Modelle des Handels gelten das Theorem der absoluten Kostenvorteile nach Adam Smith, sowie die Darstellung der komparativen Kostenvorteile nach David Ricardo und Robert Torrens.

Adam Smith untermauerte die gesellschaftlichen Wohlfahrtseffekte durch internationale Arbeitsteilung durch absolute Kostenvorteile bei der Produktion von Gütern. Dazu modellierte er ein Beispiel von zwei Ländern welche ausschließlich zwei Güter produzieren und verglich den gesamtgesellschaftlichen Output in zwei Szenarien: Autarkie, sowie Spezialisierung und Außenhandel (siehe Tabelle 3). Tabelle 3 zeigt, dass Land 1 produktiver als Land 2 bei der Herstellung von Gut A ist, während Land 2 produktiver als Land 1 bei der Herstellung von Gut B ist - jeweils bei gleichem Arbeits-Input.

Tabelle 3: Absolute Kostenvorteile nach Adam Smith

		Gut A (Wolle)	Gut B (Wein)	Gesamt- produktion
Ausgangslage: Autarkie (gleichmäßige Verteilung von 2x100 Arbeitsstunden auf die Produktion von Gut A und B)	Land 1	60	30	90
	Land 2	40	70	110
Gesamtproduktion (ohne Außenhandel)				200
Außenhandel/Arbeitsteilung (Einsatz von 200 Arbeitsstunden im kostengünstigeren Produktionsbereich)	Land 1	120	-	120
	Land 2	-	140	140
Gesamtproduktion (mit Außenhandel)				260

Quelle: Bieling 2007: 35

Eine bedeutende Erweiterung lieferten die Betrachtungen von Robert Torrens bzw. David Ricardo: das Theorem der komparativen Kostenvorteile. Sie zeigten in einem analogen Beispiel, dass im Rahmen der Annahmen eine Spezialisierung auch sinnvoll ist, wenn ein Land beide Güter absolut kostengünstig produzieren könnte, während das andere Land nur eines der Güter relativ zum anderen effizienter produzieren könnte. Tabelle 4 zeigt, dass Land 2 im Vergleich zu Land 1 sowohl produktiver bei der Herstellung von Gut A, als auch von Gut B ist.

Tabelle 4: Komparative Kostenvorteile nach David Ricardo

		Gut A (Wolle)	Gut B (Wein)	Gesamt- produktion
Ausgangslage: Autarkie (gleichmäßige Verteilung von 2x100 Arbeitsstunden auf die Produktion von Gut A und B)	Land 1	40	30	70
	Land 2	60	70	130
Gesamtproduktion (ohne Außenhandel)				200
Außenhandel/Arbeitsteilung (Einsatz von 200 Arbeitsstunden im kostengünstigeren Produktionsbereich)	Land 1	80	-	80
	Land 2	-	140	140
Gesamtproduktion (mit Außenhandel)				220

Quelle: Bieling 2007: 36

Diese zwei Modelle gelten gemeinhin als die grundlegende Begründung für die Vorteilhaftigkeit von internationaler Arbeitsteilung und „Freihandel“. Doch die Frage die sich uns aus kritisch-realistischer Sicht stellt ist: „Wird mit diesem Modell ein grundlegender generativer Mechanismus gezeigt, der in der Realität vorherrscht und verallgemeinert werden kann?“.

Zur Beantwortung dieser Frage ist es wichtig sich die genauen Rahmenbedingungen und Annahmen ins Gedächtnis zu rufen, die diesem Modell zugrunde liegen. Laut Miller (vgl. 2008: 46f.) wies Ricardo auf drei bedeutende Bedingungen hin, welche erfüllt sein müssten, damit das dargestellte Modell wirklich die langfristigen, gegenseitigen Vorteile gewährt:

1. Es darf keinen Austausch von Kapital und Technologie zwischen den Ländern geben. Ansonsten würden sich nämlich die relativen Produktivitätsverhältnisse ändern, auf welchen das Argument fußt.
2. Es muss Vollbeschäftigung herrschen, da ansonsten der Preis der Arbeit und damit zusammenhängend auch die relativen Produktivitätsverhältnisse ungenau wären.
3. Der Handel müsste ausgeglichen sein, da ansonsten ein Land Ressourcen des anderen abziehen würde.

Sehr selten wird allerdings auf diese Einschränkungen eingegangen, da es natürlich den Erklärungsgehalt dieses für wirtschaftsliberale Fraktionen sehr zentralen Modells einschränkt. Miller (vgl. 2008: 47) weist aber darauf hin, dass die erste Bedingung eine der grundlegenden Annahmen des Marktmodells negiert: die Faktormobilität. Außerdem würden die Bedingungen zwei und drei in der Realität kaum vorherrschen. Den realen Rahmenbedingungen für Handel wenden wir uns noch später genauer zu und versuchen deshalb noch auf der Modell-Ebene zu bleiben.

Wie wir jetzt also wissen, funktioniert dieses Modell nur, wenn es keine Faktormobilität von Kapital und Technologie gibt. Außerdem gibt es in diesem Modell keine Transportkosten. Diese könnten die erzielten Produktivitätsfortschritte sogar überschreiten. Und es gibt auch noch eine weitere Annahme die sehr zentral für das konstruierte Ergebnis dieses Modells ist: *konstante Skalenerträge*. Diese drücken sich darin aus, dass in dem Modell eine Verdoppelung des Arbeitsinsatzes exakt auch mit einer Verdoppelung des Outputs einher geht. Es wären aber auch steigende oder sinkende Skalenerträge denkbar. Bei Gütern die in Massenproduktion effizienter her-

gestellt werden können, wie z.B. Uhren, könnte es steigende Skalenerträge geben. Auf der anderen Seite wird gerade agrarischen Gütern nachgesagt, dass sie oft mit sinkenden Skalenerträgen einher gehen können. Hier wäre Weizen ein gutes Beispiel, da es in einem Land nicht unbegrenzt gleich fruchtbare Böden mit angemessener durchschnittlicher Sonneneinstrahlung und durchschnittlichem Niederschlag gibt. Wenn sich der „gute Boden“ dem Ende neigt, dann muss bei einer Ausweitung der Produktion auf schlechtere Böden ausgewichen werden, in die mehr investiert werden muss (z.B. Dünger, Bewässerung), um den gleichen Output herzustellen: es herrschen also sinkende Skalenerträge vor.

Der Ökonom Frank Graham hat mit zwei Aufsätzen (1923 und 1925) versucht das Theorem der komparativen Kostenvorteile unter Berücksichtigung variabler Skalenerträge zu rekonstruieren. Graham selbst bezog sich bei der Begründung der variablen Skalenerträge auf externe Effekte. Er wählte in seinem Beispiel die zwei genannten Produkte: Uhren und Weizen und ging davon aus, dass bei Uhren steigende Skalenerträge vorliegen und bei Weizen sinkende Skalenerträge. Diese verwendete er aber nur für ein Land, während das andere konstante Skalenerträge beibehielt (vgl. Bobulescu 2002: 402f.).

Seine Überlegungen werden in Tabelle 5 dargestellt. Es werden dabei auch die Produktivitätswerte angegeben, welche sich bei einer vollständigen Spezialisierung - gegeben unseren Annahmen der steigenden und sinkenden Skalenerträge - ändern. Auch in diesem Beispiel wird 200 Arbeitsstunden lang gearbeitet, welche im Fall der Autarkie gleichwertig auf beide Produkte aufgeteilt werden und im Fall der Spezialisierung zur Gänze zur Herstellung eines Guts eingesetzt werden. Die Spezialisierung folgt den komparativen Kostenvorteilen.

Tabelle 5: Internationale Arbeitsteilung nach Frank Graham

	Autarkie			Arbeitsteilung/Außenhandel		
	Gut A (Uhren)	Gut B (Weizen)	Landes- produktion	Gut A (Uhren)	Gut B (Weizen)	Landes- produktion
Land 1	40	40	80	80		80
Produktivität Land 1	0,4	0,4		0,4	0,4	
Land 2	37	40	77		72	72
Produktivität Land 2	0,37	0,4		0,35	0,36	
Gesamtproduktion			157			152

Quelle: Bobulescu 2002: 418f

Wichtig für das Ergebnis ist, dass das anfängliche Austauschverhältnis konstant bleibt. Das heißt, das Land 1 nach wie vor eine Einheit Weizen gegen eine Einheit Uhren tauscht. Somit kann Land 2 nach Abzug des eigenen Verbrauchs von Weizen (-40) nur mehr 32 Einheiten Weizen tauschen und erhält dafür 32 Einheiten Uhren. Das sind 5 Einheiten weniger als vor der Spezialisierung, welche Land 2 als Verlust tragen muss.

Das Ergebnis, um es Graham in seinen eigenen Worten ausdrücken zu lassen, ist folgendes: „The upshot of the considerations advanced above is that comparative advantage is by no means an infallible guide to the maximum return in the long run to the productive effort of a nation.“ (Graham 1923: 213 zit. nach Bobulescu 2002: 415) Graham zog aus seinen Betrachtungen den Schluss, dass Land 2 somit seinen Uhrensektor durch Protektion mit Zöllen schützen sollte. Außerdem ist interessant, dass neben der negativen Handelsentwicklung für Land 2 somit auch die Gesamtproduktion gefallen ist.

Grahams Argument wurde allerdings stark kritisiert und höchstens als theoretisch möglich, aber unwahrscheinliches Randphänomen abgetan. Bobulescu (2002: 427) bewertet diese Behandlung des theoretischen Arguments von Graham aber als passendes Beispiel für die unzureichende Berücksichtigung von steigenden Skalenerträgen Anfang des letzten Jahrhunderts.

Grahams Betrachtung liefert uns aber einige wichtige Denkanstöße für die Betrachtung von „Freihandel“ und seine Rolle für Entwicklungsländer. Einerseits weist seine Betrachtung darauf

hin, dass die Verallgemeinerung des Freihandelsarguments nach komparativen Kostenvorteilen mit variablen Skalenerträgen zunichte gemacht wird. Es kann somit keine allgemeingültige Vorteilhaftigkeit von Handel und internationaler Arbeitsteilung - weder national noch global - konstatiert werden. Denn es kommt bereits im Modell auf die genaue Entwicklung der Produktivität an, ob eine Spezialisierung und Handel für die jeweiligen Länder - für sich genommen oder in Summe - vorteilhaft sind oder nicht. Und die Produktivität bzw. die Durchschnittskosten haben in der Regel nie einen konstanten Verlauf, sondern können steigend oder fallend sein als auch beide Verlaufsformen annehmen. Und bei der Bewertung der Vorteile oder der Nachteile gilt es genau diesen konkreten Verlauf und das Ausmaß der Spezialisierung zu schätzen. Bei dieser Schätzung müssen aber auch Faktoren wie die nationale Ausstattung mit Faktoren, externe Effekte (etwa auf die Gesellschaft oder auf die Umwelt), technologische Entwicklungen, Transportkosten, Substitutionsfaktoren sowie langfristige Preisentwicklungen und die realen Austauschverhältnisse und Marktformen (welche kaum vollkommenen Wettbewerbsmärkten entsprechen) in Betracht gezogen werden.

Natürlich gibt es mittlerweile ausgefeiltere Modelle, wie etwa das Heckscher-Ohlin-Theorem<sup>27</sup> (auch Faktorproportionenmodell genannt) oder das Stolper-Samuelson-Theorem<sup>28</sup> (auch Faktorpreisausgleichstheorem). Ob diese aber die bereits beanstandeten Mängel von Modellen und somit den Erklärungswert für Entwicklungsländer ausbügeln können ist fraglich. Dies stellt selbst Bertil Ohlin in Frage:

„Der hartnäckige Konservatismus, mit dem das klassische Konzept der komparativen Kosten in der Theorie mehr als eine pädagogische Einführung - oder als Modell für die Behandlung einiger weniger Spezialfälle - beibehalten wird, beweist, dass dieses fundamentale Faktum von vielen ungenügend verstanden wird. Es folgt, dass nicht nur das Modell der komparativen Kosten, sondern auch das Faktorproportionenmodell nur auf spezielle Fälle angewendet werden und als allgemeine Einleitung zwecks Verdeutlichung einiger, wesentlicher Aspekte des Außenhandels dienen kann. [...] Es ist charakteristisch für ‚die Entwicklungsländer‘, dass recht viele Voraussetzungen überhaupt nicht vorliegen und andere sich qualitativ von jenen der Industrieländer unterscheiden. Das bedeutet, dass eine einfache Analyseverfahren - wie das Faktorproportionenmodell -, die dies nicht beachtet, in einem gewissen Maße unrealistisch ist.“ (Ohlin 1967: 308f zit. nach Raffer 2006: 108)

<sup>27</sup> Dieses bezieht bei der Spezialisierungs-Entscheidung die unterschiedliche Ausstattung mit Kapital und ArbeiterInnen mit ein.

<sup>28</sup> Dieses stellt eine Verbindung von Preisänderungen bestimmter Güter zu den Preisen der Produktionsfaktoren her.

Wenn also die konkreten Handelsbedingungen und -liberalisierungen im Bezug auf entwicklungspolitische Kohärenz untersucht werden sollen, so muss ich wieder auf den Schluss zurück kommen, den ich im theoretischen Teil zitiert habe: „[...] assumptions matter and [...] they must be realistic“ (Patomäki 2003: 17).

## **6.2 Reale Handelsbedingungen für Entwicklungsländer**

Der nächste Teil widmet sich den wichtigsten realen Handelsbedingungen und Ausgangssituationen, mit denen sich Entwicklungsländer konfrontiert sehen und die entscheidend die Vorteilhaftigkeit des Außenhandels und nationaler Spezialisierungs- und Entwicklungsmodelle determinieren. Wie bereits in Kapitel 2.3.1.2: „Retroduktion am Beispiel Marx: Nutzwert, Tauschwert und Austauschrelationen“ ausgeführt, ist somit ein konservatives Konzept des mikroökonomischen „Nutzwertes“ zu vernachlässigen und durch eine realistische Sicht auf die Austauschverhältnisse und damit zusammenhängenden Machtprozesse zu ersetzen. Es müssen also die sozialen Verhältnisse erklärt werden, welche den Preis als „Tauschwert“ erzeugen. Natürlich ist der Begriff der „Entwicklungsländer“ ein ziemlich grober, da er Länder mit den unterschiedlichsten Eigenschaften und Strukturen in einen Topf wirft. Die dargestellten Phänomene betreffen natürlich nicht alle Entwicklungsländer (in gleichem Maße). Sie stellen aber einige der bedeutendsten Probleme im Handelsbereich für viele Entwicklungsländer dar. In Kapitel 6.2.5: „Entwicklungspolitische Kohärenz von Liberalisierungen und Marktmacht am Beispiel des jamaikanischen Milchsektors“ soll versucht werden, die dargestellten Probleme auf ein Land anzuwenden.

### **6.2.1 Exportzwang und die Schuldenproblematik**

Der internationale Handel spielt für viele Entwicklungsländer eine kritische Rolle. Nach der Unabhängigkeit ehemaliger Kolonialstaaten stellte eine starke Spezialisierung auf einige wenige Exportprodukte wie Rohstoffe oder Lebensmittel die Ausgangsposition für viele dieser Länder dar. Die Wirtschaft und Produktionsstruktur dieser Staaten wurde teils über Jahrhunderte einseitig den Bedürfnissen und Interessen der Kolonialstaaten angepasst. Lokale Strukturen wurden zerstört, Sklavenarbeit eingesetzt und so genannte „cash crops“<sup>29</sup> und massiver Raubbau forciert, während die Erzeugnisse „exportiert“ wurden.

---

<sup>29</sup> In diesem Fall ist eine exportorientierte landwirtschaftliche Produktion aus Monokulturen gemeint.

Dieses koloniale Erbe einer exportorientierten Struktur hat sich für viele Staaten aufgrund struktureller und machtpolitischer Mechanismen<sup>30</sup> gehalten. Versuche diese Fixierung zu durchbrechen, wie etwa die Import-Substituierende-Industrialisierung lateinamerikanischer Staaten bis zu den 1980er Jahren, hatten nur bedingte Erfolge und klare Grenzen (vgl. Bieling 2007: 118). Und so ist der Exportsektor für die Entwicklungsstrategien vieler Länder auch heute noch - auch propagiert von den multilateralen Entwicklungsinstitutionen - von großer Bedeutung. Verwendet werden die durch den Export lukrierten Ressourcen um Investitionen in entwicklungsrelevanten Bereichen tätigen zu können oder um Medikamente und oft auch Lebensmittel zu erwerben. Denn viele solcher (Investitions-)güter, vor allem in höheren technologischen Bereichen, müssen importiert werden. Um diese Importe bezahlen zu können müssen Entwicklungsländer mit ihren Exporten natürlich Devisen erwirtschaften. Doch Devisen müssen auch deshalb erwirtschaftet werden um teils exorbitant hohe Schulden und dazugehörige Zinsen zu bedienen, welche ihren Ursprung in der so genannten „Schuldenkrise der 1970er Jahre“ haben.

In der Zeit der '60er/'70er Jahre verfügten westliche Banken über eine hohe Liquidität, während gleichzeitig in den entwickelten Ländern eine hohe Inflation und sogar negative Realzinsen vorherrschten. Somit wurden Kredite in großem Rahmen an Entwicklungsländer verliehen und diesen auch aktiv „ans Herz gelegt“. Ein weiterer Grund für eine erhöhte internationale Liquidität waren hohe Einkommen der OPEC-Länder als Ergebnis des Ölpreis-Schocks von 1973-74<sup>31</sup>. Durch das billige Geld kam es nicht nur zu langfristigen Infrastrukturinvestitionen, sondern auch zu unproduktiven Rüstungs- und Prestigeprojekten (vgl. Bieling 2007: 100). Viele dieser Projekte wurden wieder von westlichen Unternehmen abgewickelt, was dazu führte, dass die lokale Wertschöpfung vergleichsweise gering ausfiel.

Ende der 1970er kam es schließlich zu einem sprunghaften und dramatischen Anstieg der Schuldendienste (auch als „Volcker-Schock“<sup>32</sup> bezeichnet), da Kredite der Entwicklungsländer zu einem großen Teil variabel an den US-Dollar gekoppelt waren. Der Grund für den sprunghaften

---

<sup>30</sup> Ein Beispiel dieser Mechanismen wird heute mit dem Stichwort ‚tax escalation‘ bezeichnet: Je höher der Verarbeitungsgrad von Produkten ist, desto mehr Steuern verlangen viele Industrieländer bei ihrem Import aus Entwicklungsländern. Der ‚komparative Vorteil‘ sich auf den Export leicht substituierbarer Rohstoffe und unverarbeiteter Agrargüter zu spezialisieren wird dadurch forciert.

<sup>31</sup> Allerdings weisen Raffer/Singer (2001: 159) darauf hin, dass die Signifikanz der OPEC-Länder oft überschätzt wird, da sich unter ihnen auch gleichzeitig große Kreditnehmer befanden.

<sup>32</sup> Benannt nach Paul Volcker, dem damaligen Vorsitzenden des ‚Board of Governors of the Federal Reserve System‘.

Anstieg der Schuldendienste war die restriktive Politik der US-Notenbank zur Bekämpfung der hohen Inflation und zur Bekämpfung des steigenden Budgetdefizits unter Reagan durch eine massive und plötzliche Anhebung des Dollar-Leitzinssatzes. Zur gleichen Zeit verschlechterten sich die Austauschverhältnisse („Terms of Trade“) für Rohstoffe - auch aufgrund von protektionistischen Maßnahmen der westlichen Gemeinschaft. Somit sank das Deviseneinkommen der Entwicklungsländer während gleichzeitig die Schuldendienste explodierten (vgl. Raffer/Singer 2001: 159f.). Jahrzehntlang wurde die Ernsthaftigkeit der Schuldenkrise von multilateralen „Schuldenmanagern“ (Internationaler Währungsfonds, Weltbank, Pariser Club) ignoriert und anfangs als ledigliche „Liquiditätskrise“ abgetan. Dies verhinderte eine angemessene und notwendige Entschuldung und führte zu einer Anhäufung von unrealistischen Kreditforderungen und Schuldenrückständen. So schätzte UNCTAD 1998 beispielsweise, dass zwei Drittel des Schuldenanstiegs in Sub-Sahara-Afrika seit 1989 von Schuldenrückständen verursacht wurden (vgl. Raffer 2010: 190). Angesichts der unzureichenden Anerkennung der Tilgungsunfähigkeit führten die ergriffenen Maßnahmen auch zu keiner Lösung, sondern zu einer Verschiebung der Schulden von bilateralen, privaten Gläubigern über kommerzielle Banken hin zu internationalen Finanzinstitutionen und Anleihegläubigern („bondholders“). Diese Verschiebung ist im Endeffekt auch mit einem Bailout von privaten Gläubigern und den USA gleich zu setzen<sup>33</sup>. Tabelle 6 zeigt den massiven und unbedienbaren Anstieg der Schulden.

Tabelle 6: Auslandsschulden und Schuldendienst der Entwicklungsländer 1970 bis 2002 (in Mrd. US-\$)

	1970	1980	1990	2000	2002
Schuldenstand	72,8	609,4	1458,4	2492,0	2444,1
- Öffentlich oder öffentlich verbürgt	47,3	381,1	1113,8	1490,4	1467,6
- Privat, nicht verbürgt	15,4	70,6	65,5	557,3	531,1
Auszahlungen und Schuldendienst					
- Auszahlungen, insges.	13,4	113,8	136,6	274,8	253,0
- Tilgungen	6,8	44,5	93,5	272,1	259,7
- Zinszahlungen	2,4	48,9	70,3	126,7	122,2
- Schuldendienst insges.	9,2	93,4	163,8	398,9	381,9

Quelle: Weltbank zit. nach Bieling 2007: 101

<sup>33</sup> Die Kreditforderungen wurden von privaten Gläubigern an internationale Finanzinstitutionen übertragen, wodurch sich ein geringerer Anteil der USA ergab. Denn der Anteil an US-amerikanischen Gläubigern war höher, als die Finanzierungsquote der USA an den Bretton-Woods-Institutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) (vgl. Raffer 2010: 20).

Mitte der 90er Jahre setzte schließlich James Wolfensohn als Präsident der Weltbank gegen starken internen Widerstand die Schaffung einer „Multilateral Debt Facility“ durch. Dies stellte erstmals eine prinzipielle Anerkennung der Uneinbringlichkeit der Schulden von vielen Entwicklungsländern dar (vgl. Raffer 2010: 25f.). Mittlerweile hat die Schuldenproblematik von Entwicklungsländern zwar einen prominenten Platz in der entwicklungspolitischen Debatte bekommen, doch waren die bisherigen Entschuldungen (auch im Rahmen der HIPC I und HIPC II-Initiativen) zum Großteil zu zaghaft und unzureichend um zu einer Lösung der Problematik beizutragen. Außerdem gibt es auch keinen unabhängigen juristischen Rahmen für Entschuldungen, sondern sie sind an das Gutdünken und das politische Kalkül der wichtigsten Industriestaaten gekoppelt.

Ganz abgesehen von den Wurzeln der Verschuldung ist für die Zwecke dieser Arbeit vor allem die Wirkung dieser Zwangssituation von Bedeutung: Devisen *müssen* zur Schuldenbegleichung erwirtschaftet werden. Diese Zwangslage führt nämlich dazu, dass der Preismechanismus eines vollkommenen Konkurrenzmarktes versagen muss und Entwicklungsländer in ihrem Handlungsrahmen (vor allem kurzfristig) extrem eingeschränkt sind<sup>34</sup>. Devisen müssen erwirtschaftet werden, ganz egal ob es „ökonomisch rentabel“ ist oder einem „komparativen Vorteil“ oder der Einschätzung des „(Nutz-)werts der Exporte“ entspricht. Dies kann sogar soweit gehen, dass Exporte als Verlustgeschäft betrieben werden müssen um an Devisen zu kommen. Das zugegebene extreme Beispiel Sambias verdeutlicht dies: „Copper production in Zambia [...] became uneconomical. The companies operate at a loss, but mining must go on, because copper is the only exportable commodity which Zambia has.“ (Brauer 1985: 22 zit. nach Raffer 1987: 702f.)

## 6.2.2 Austauschverhältnisse und ein realistischer Blick auf Märkte und Preise

Eine genaue Betrachtung zeigt, dass gerade die von Entwicklungsländern exportierten Güter oft nicht gerade eine vorteilhafte Spezialisierung darstellen. Es kommt bei einer Bewertung des Handels und der Spezialisierung somit darauf an, *welches* Gut mit welchen spezifischen Eigenschaften produziert und gehandelt werden soll, wie die entsprechenden Märkte strukturiert und geregelt sind und durch welche Mechanismen die reale Preisbildung beeinflusst wird.

---

<sup>34</sup> Nicht umsonst ist eine zentrale Bedingung des vollkommenen Konkurrenz-Modells, dass Anbieter und Nachfrager frei in ihrer Verkaufs- bzw. Kaufentscheidung sind und diese vom Preis (als Ausdruck des Nutzwertes) abhängig machen.

Einen sehr bedeutenden Aspekt der Spezifität der Güter haben wir bei der modellhaften Betrachtung bereits angesprochen: Die Skalenerträge. Nicht jedes Gut, ob jetzt Rohstoff, Halb- oder Fertigerzeugnis wird mit den selben Skalenerträgen - steigend, fallend oder beides - erzeugt. Der genaue Verlauf dieser Skalenerträge hängt etwa von der Spezifität des Gutes selbst, sowie natürlich von den nationalen Rahmenbedingungen wie der Ausstattung mit Kapital, Arbeit und Boden, sowie vom bereits existierenden Produktions-, Infrastruktur-, Bildungs- und Technologieniveau ab. Generell ist es aber ein Unterschied, ob sich ein Land auf Agrarprodukte, Rohstoffe, Industriegüter oder Dienstleistungen spezialisiert.

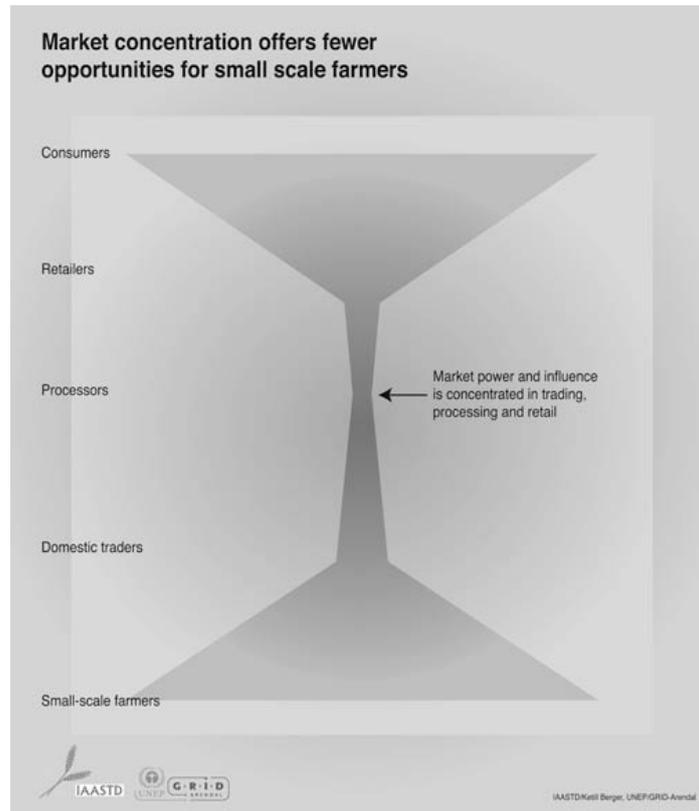
Wie im Beispiel von Graham angesprochen, kann davon ausgegangen werden, dass Agrarprodukte und Rohstoffe auf längere Sicht mit fallenden Skalenerträgen zu kämpfen haben, da immer mehr Kapital oder Arbeit eingesetzt werden muss um einen gleichwertigen Output zu produzieren. Bei Agrarprodukten muss beispielsweise gedüngt werden, oder es müssen Gewächshäuser errichtet werden, um bei schlechteren Böden und klimatischen Bedingungen eine gleichwertige Produktion erzielen zu können. Bei der Gewinnung bestimmter Rohstoffe muss beispielsweise tiefer gegraben werden, oder es müssen neue Technologien erforscht werden (vgl. Raffer 2006: 115). Gerade aber technologische Neuerungen oder Technologie-Transfers können diese Produktivitätstendenzen aber beeinflussen oder gar überkompensieren.

Eine weitere Dimension, bei der wir uns wieder kurz an die modellhafte Betrachtung erinnern, ist jene der Austauschverhältnisse. In den betrachteten Modellen wird angenommen, dass die Güter nach erfolgter Spezialisierung in einem gewissen Verhältnis getauscht werden. Wie dieses Verhältnis zustande kommt ist sehr zentral und hat in einer Welt abseits des vollkommenen Konkurrenzmarktes natürlich mit Marktmacht zu tun. So kann ein Land etwa nach erfolgter Spezialisierung versuchen die Austauschverhältnisse zu seinem Vorteil zu verändern. In Grahams Beispiel wäre es etwa denkbar, dass Land 2 mehr Marktmacht hat als Land 1. Schließlich klingt es logisch, dass Land 2 kurzfristig wahrscheinlich eher auf Uhren verzichten kann, als Land 1 auf Weizen. Wenn man nun davon ausgeht, dass Land 1 keine Vorräte hat um eine Umkehrung der Spezialisierung zu überbrücken, dann hat Land 2 sehr konkrete Macht über Land 1 und kann die Austauschverhältnisse zu seinen Gunsten verändern (vgl. Raffer 2006: 120f.).

Die Marktmacht der Entwicklungsländer und somit die Preise ihrer Güterexporte werden somit von der spezifischen Wichtigkeit der Güter beeinflusst. Diese wird auch aktiv beeinflusst. Einerseits wird Entwicklungsländern durch eine gezielte Staffelung des Zollsystems („tax escalation“) nahe gelegt sich auf leicht substituierbare Güter zu beschränken (unbearbeitete Rohstoffe und Agrargüter) und andererseits wird etwa durch riesige Lager deren Marktmacht erodiert. Raffer (vgl. 2006: 119) unterscheidet zwischen verschiedenen Formen von Substitution, welche die spezifische Wichtigkeit der Güter beeinflusst: Ausweichen auf Güter aus anderen Ländern oder dem Inland, Substitution durch andere Produkte mit vergleichbaren Eigenschaften, Substitution durch technischen Fortschritt und Lagerung.

Während Entwicklungsländer angebotsseitig bei wenig bearbeiteten Agrargütern und Rohstoffen mit relativ wenig Marktmacht und einer hohen Nachfrageelastizität durch verschiedenste Substitutionsformen da stehen, sieht die Situation für ihre Abnehmer radikal besser aus. Die Marktseite der Abnehmer von unbearbeiteten Rohstoffen und Agrargütern wird mittlerweile in den meisten Fällen von einigen wenigen transnationalen Konzernen (z.B. bei Agrargütern Archer Daniel Midland, Unilever und Cargill) beherrscht welche ihre umfassende Marktmacht auch massiv einsetzen. Dies ist in der neoklassischen Theorie sehr wohl auch als Monopol oder Oligopol bekannt. Es kann durchaus als bewusste und sehr gewinnbringende Strategie betrachtet werden, dass den Produzenten von nicht oder wenig verarbeiteten Lebensmitteln (etwa in Entwicklungsländern) und Konsumenten von Endprodukten Marktmacht entzogen wurde. Dies gelang durch eine Verringerung des Wettbewerbs aufgrund einer Reihe von Firmenübernahmen und Fusionen. Folgende Abbildung 2 zeigt schematisch die Bündelung der Marktmacht für den Agrar- bzw. Lebensmittelmarkt, auf dem die Zentrierung der Marktmacht sehr extrem auftritt.

Abbildung 2: Darstellung der Marktmacht entlang der Produktionskette am Agrarmarkt



Quelle: IAASTD 2009: 466

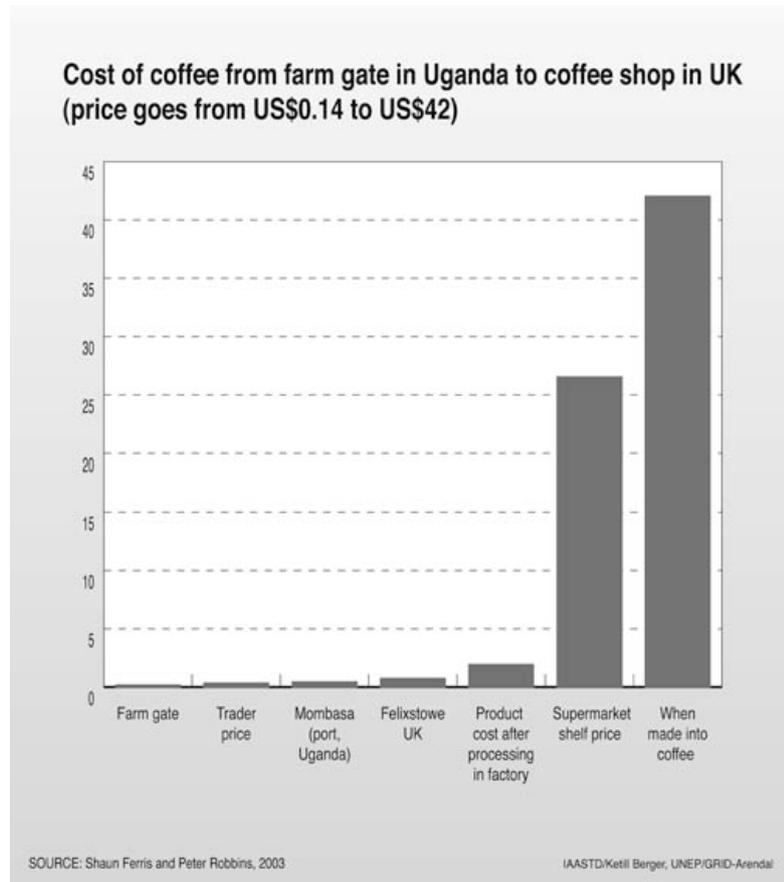
Ein weiterer Grund, warum eine Spezialisierung von Entwicklungsländern im Export von Rohstoffen wenig sinnvoll erscheint, ist ein als „Entkoppelung“ bekanntes Phänomen. Das heißt, dass Rohstoffexporte über eine niedrige Einkommenselastizität verfügen: Das Bruttonationalprodukt steigt also langfristig stärker an als der Rohstoffverbrauch (vgl. Raffer 2006: 116). Dies führt zu einer weiteren Verschlechterung der Austauschverhältnisse für Länder, welche sich auf Rohstoffe spezialisieren. Dieses langfristige Fallen der Austauschverhältnisse für Rohstoffe wurde Mitte des 20. Jahrhunderts erstmals empirisch von Raúl Prebisch und Hans W. Singer im Rahmen ihrer „Prebisch-Singer-These“ nachgewiesen. Nichts desto trotz war in den letzten Jahren ein starker Anstieg einiger Rohstoffpreise zu verzeichnen. Ob diese Preisentwicklung jedoch dazu genutzt werden kann langfristig positive Entwicklungseffekte hervor zu bringen, muss sich erst zeigen. Schließlich verbergen sich hinter dieser vermeintlich positiven Entwicklung auch Fallen, welche oft als „Ressourcenfluch“ bezeichnet werden. Dazu zählen etwa die „Dutch Disease“<sup>35</sup> oder hohe

<sup>35</sup> Die „Dutch Disease“ bezeichnet den Umstand, dass durch die Außenhandelsüberschüsse eines Sektors (etwa der Rohstoffexport) die nationale Währung aufgewertet werden muss. Dadurch werden andere Sektoren, etwa arbeitsintensive weiterverarbeitende Industrien, international weniger attraktiv, was in Summe zu negativen Effekten für die Volkswirtschaft führen kann.

soziale Kosten und Umweltzerstörung durch den Abbau von Rohstoffen. Außerdem kann es sein, dass diese hohen Kosten einer geringen Umverteilung der Profite gegenüber stehen, da der Rohstoffabbau kapitalintensiv ist und eher wenige Arbeitsplätze schafft.

Die dargestellten Phänomene in diesem Kapitel sollen verdeutlichen, wieso das orthodoxe neoklassische Konzepte des „Nutzwerts“ und seiner Ableitung aus „vollkommener Konkurrenz“ die Situation von Entwicklungsländern nicht beschreiben kann. Abbildung 3 soll dies nochmals unterstreichen. Es ist wohl mehr als eindeutig, dass die minimalen Kosten für den Rohstoff Kaffee nicht von seiner Unwichtigkeit für das Endprodukt, dem Maß der eingesetzten Arbeitskraft oder von der subjektiven Nutzen-Zuweisung von seinen Herstellern herrührt. Vielmehr muss die Verteilung der Kosten und des Gewinns mit der Zwangssituation von Produzenten in Entwicklungsländern, den konkreten Marktregeln, Substitutionsformen (Ländersubstitution und Lager) und der Marktmacht der Händler, der verarbeitenden Industrie und der Einzelhändler erklärt werden: also von den Austauschverhältnissen.

Abbildung 3: Die Kosten von Kaffee nach verschiedenen Stufen des Handels



Quelle: Ferris/Robbins 2003 zit. nach IAASTD 2009: 459

## **6.2.3 Die WTO: polit-ökonomische Interessen und strukturelle Ungleichgewichte**

Die zentrale rechtliche Institution des internationalen Handels ist die 1995 ins Leben gerufene „World Trade Organization“ (WTO), über deren Rahmenverträge mittlerweile mehr als 90% des Welthandels abgewickelt werden (vgl. Bieling 2007: 123). Dieses Kapitel versucht Interessen im Prozess ihrer Institutionalisierung und den verfolgten Themen darzustellen. Außerdem sollen die Nachteile von Entwicklungsländern in der Nutzung der WTO-Mechanismen aufgezeigt werden.

### **6.2.3.1 Selbstbild und Hauptfunktionsweisen der WTO**

Der WTO-Rahmen baut im Großen und Ganzen auf das „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT) aus dem Jahr 1948 auf und wird seit 1995 durch das „General Agreement on Trade in Services“ (GATS), das „Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights“-Abkommen (TRIPS) sowie einige Nebenabkommen ergänzt. Neben diesen Abkommen versteht sich die WTO vor allem als Verhandlungsforum für den internationalen Handel, übt aber mit ihrem Streitschlichtungsgremium auch eine judikative Rolle aus (vgl. WTO 2011a). Die Abkommen werden in Verhandlungsrunden beschlossen, wobei die letzten Runden eine zunehmende Verhandlungsdauer in Anspruch nahmen. Die derzeit laufende Runde - die „Doha-Entwicklungsa-genda“ - wurde 2008 überhaupt ergebnislos abgebrochen und liegt seither auf Eis.

Die Hauptprinzipien der WTO sind der Abbau von Handelshemmnissen und Zöllen, die Nichtdiskriminierung, sowie die Reziprozität. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung besteht aus dem Prinzip der Meistbegünstigung („Most Favoured Nation“) sowie der Inländergleichbehandlung („National treatment“). Das Prinzip der Meistbegünstigung erfordert, dass beispielsweise eine Senkung der Zölle für ein Partnerland auch allen anderen WTO-Mitgliedern gewährt werden muss. Eine Ausnahme für dieses Prinzip gibt es aber für Zollunionen und Freihandelszonen, da diese als wichtige Schritte zum Freihandel angesehen werden. Die Inländergleichbehandlung besagt, dass das Kriterium des Produktionsortes - also ob ein Gut im Inland produziert oder aus dem Ausland importiert wurde - kein Grund für eine diskriminierende Behandlung sein darf. Das Prinzip der Reziprozität zielt darauf ab, dass wenn einem Land Zugeständnisse gewährt werden (etwa im Zuge der Meistbegünstigung), dem gegenüberliegenden Land gleichwertige Zugeständnisse gemacht werden müssen (vgl. WTO 2011b).

### 6.2.3.2 Politische Interessen hinter den Liberalisierungsschritten des Welthandels

Neben der Selbstdarstellung der WTO zeigt aber ein kritischer Blick, dass weniger ein stringentes Freihandelsideal, als eine von einer Freihandelsrhetorik begleitete polit-ökonomische Interessenspolitik hinter der genauen Konzeption und Umsetzung der Handelsbestimmungen steckt.

Dazu blicken wir auch kurz zur Geburtsstunde der Welthandelsbestimmungen zurück. Kurz nach Ende des zweiten Weltkriegs war zuerst eine Welthandelsorganisation als UN-Sonderorganisation konzipiert worden: die International Trade Organization. Die 1948 in der „Havanna Charta“ konzipierte Organisation sollte neben dem internationalen Handel auch Bereiche wie etwa Rohstoffabkommen und Strategien der Vollbeschäftigung umfassen. Sie wurde auch bereits von 50 Regierungen ratifiziert (vgl. Bieling 2007: 112). Wegen protektionistischen und souveränitätspolitischen Hintergründen - vor allem von konservativen Politikern und Großunternehmen - lehnte der US-Kongress aber eine Errichtung dieser Freihandels-Organisation ab, wodurch das weniger umfassende GATT aus der Taufe gehoben wurde (vgl. Stiglitz 2006: 105). Es ist natürlich kein Zufall, dass aus diesem Liberalisierungsschub sensible Sektoren der Industrieländer wie die Textilindustrie oder die Landwirtschaft ausgeklammert wurden und durch umfassende „Ausnahmereglungen“ der Handlungsspielraum für (starke) Industrienationen beibehalten wurde. Aus der Sicht der orthodoxen Freihandelstheorie lassen sich diese Ausnahmen natürlich nicht rechtfertigen. Somit bezog sich die Liberalisierung vor allem auf technisch einfachere Industrieprodukte - ein Bereich, in dem natürlich die Industrieländer vorherrschend waren (vgl. Bieling 2007: 114).

Die Verhandlungen im Rahmen des GATT und der darauffolgenden Abkommen führten zwar zu substantziellen Senkungen von Zollabgaben, doch weisen O'Brien/Williams (vgl. 2004: 148) darauf hin, dass dies unbedingt auch mit Blick auf das „goldene“ fordistische Zeitalter zu interpretieren sei. So wurden die Liberalisierungen in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg bis zur Ölkrise 1973 von einem starken Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum ermöglicht oder zumindest unterstützt. Außerdem wurde die Aufhebung der protektionistischen Maßnahmen von Industrieländern bei technologisch einfachen und arbeitsintensiven Industriegütern auch nur etwa in dem Maße erlaubt, wie Industrienationen diese nationalen Produktionssektoren durch technologieintensivere und qualitativ hochwertigere Sektoren ersetzen konnte (vgl. Bieling 2007: 117f.).

Der zumindest formale Schwenk im Aufbrechen des Liberalisierungs-Tabus des Agrar- und Dienstleistungssektors ab Mitte der 1980er führt Bieling mitunter auf die Interessen der USA zurück. Diese Interessen lassen sich auf die Entwicklung eines massiven Leistungsbilanzdefizits zurückführen. Da angenommen wurde, dass die USA im Agrar- und Dienstleistungssektor über komparative Kostenvorteile verfüge, wurde versucht, das Leistungsbilanzdefizit über eine „globale Liberalisierung“ dieser Bereiche zu verbessern (vgl. Bieling 2007: 121). Dass diese „globale Liberalisierung“ aber eine ungleiche Liberalisierung darstellte, ist auch auf die Maßnahmen des „neuen Protektionismus“ und dessen Stützung durch diskursive und realpolitische Macht zurück zu führen. So konnten und können starke Industrienationen durch „nichttarifäre Handelshemmnisse“<sup>36</sup> und eine strategische Subventionspolitik diese „liberalisierten Bereiche“ auch weiterhin zu einem ausreichenden Grad schützen bzw. unterstützen (vgl. Bieling 2007: 119).

Bei der Uruguay Runde 1999 in Seattle hatte sich die Interessenslage wieder geändert, und so standen vor allem Schutzrechte von geistigem Eigentum, Investitionen und Dienstleistungen auf der Wunschliste der „Industrieländer“. Weitreichende Verpflichtungen in diesen Bereichen wurden den Entwicklungsländern im Versprechen von Liberalisierungen im Textil- und Agrarbereich abgerungen (vgl. Stiglitz 2006: 107f.). Eine durchgängige Abschaffung von unverhältnismäßigen Subventionen lässt aber weiterhin auf sich warten, da die WTO-Regelungen sehr komplex gestrickt sind und weiterhin einige „Ausnahmen“ zulassen.

Im Angesicht dieser Interessenspolitik fasst der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz folgendes ernüchterndes Urteil:

„Die USA und Europa haben die Rhetorik des Freihandels perfektioniert, während sie gleichzeitig auf Handelsabkommen hinarbeiten, die sie gegen Einfuhren aus Entwicklungsländern schützen. Der Erfolg der Industriestaaten verdankt sich zu einem großen Teil der Tatsache, dass sie die Tagesordnung bestimmten - sie haben dafür gesorgt, dass Märkte für jene Güter und Dienstleistungen geöffnet wurden, die ihren eigenen komparativen Vorteil ausmachen.“ (Stiglitz 2006: 110)

### 6.2.3.3 Strukturelle Ungleichgewichte des WTO-Rechts

Wie im letzten Abschnitt dargestellt wurde, sind die Inhalte und Zeitpunkte der Liberalisierungsschritte des Welthandels sehr stark an polit-ökonomische Interessen und Kräfteverhältnisse ge-

---

<sup>36</sup> Siehe Kapitel 6.2.4.2.2: „Nichttarifäre Handelshemmnisse“

bunden. Nichts desto Trotz war die Einrichtung eines gültigen Rechtsrahmens für den internationalen Handel von großer Bedeutung und gerade das Streitbeilegungsverfahren samt Sanktionsformen ist im Prinzip ein wichtiger Schritt zur Ahndung von unrechtmäßigen und unverhältnismäßigen Handels-Praktiken. Doch es wäre naiv anzunehmen, dass Entwicklungsländer somit annähernd gleichwertige Möglichkeiten hätten Sanktionen auszuüben wie stärkere Industrieländer. So weist Stiglitz (vgl. 2006: 107) darauf hin, dass es natürlich einen erheblichen Unterschied darstellt, ob Antigua den USA droht, seinen Markt für deren Exporterzeugnisse zu beschränken, oder umgekehrt. Wenn ein Großteil seiner Exporte in einen großen Markt wie die USA geht, so kann man eine Belastung der Beziehungen wohl nicht riskieren.

Der Modus des Streitbeilegungsverfahrens ist außerdem auch so konzipiert, dass die WTO-Mitglieder selbst die Verfahren initiieren müssen, was administrative Kapazitäten voraussetzt. Und solche Initiativen stoßen natürlich im realpolitischen Kräftemessen nicht gerade auf Wohlwollen und können in der Devise „Auge um Auge, Zahn um Zahn“ wohl auch zu unangenehmen Begleiterscheinungen führen. Eine Konstante, die Länder - vor allem wenn sie auf Entwicklungshilfe angewiesen sind - natürlich mit einkalkulieren müssen, bevor rechtliche Schritte gesetzt werden.

Ein weiteres Beispiel für strukturelle Ungleichgewichte zeigt, dass selbst nach der Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens gewisse „Spielräume“ in der Auslegung und Exekution des WTO-Rechts vorherrschen. Das Beispiel des 1998 zwischen Kanada und Brasilien eingeleiteten Verfahrens zeigt, wie die judikative und exekutive Funktion des WTO-Rechts auch an realpolitische Kräfteverhältnisse gebunden ist. So beanstandete Kanada Subventionen von Brasilien an seine relativ kleine Luftfahrtindustrie („PROEX“), woraufhin Brasilien auch eine Reihe von kanadischen Unterstützungsmaßnahmen für deren Luftfahrtindustrie beanstandete (vgl. Foreign Affairs and International Trade Canada 2011). Interessant ist bei diesem Fall vor allem, dass Kanada dem Streitbeilegungsgremium aber schlichtweg bedeutende Informationen vorenthielt. Zwar urteilte das Streitbeilegungsorgan, dass Kanada seine Informationspflicht hiermit verletzte, jedoch blieben Sanktionen aus. Das Gremium war nämlich der Auffassung, dass Brasilien nicht genug getan hätte, um die nötigen Informationen zu erlangen. Zwar wurde darauf hin gewiesen, dass Brasilien erneut versuchen könnte an die benötigten Informationen zu gelangen, doch ist es fraglich ob Brasilien diese beim zweiten Anlauf erhalten würde. Kanada konnte somit laut Raffer (vgl. 2010: 161) - im krassen Gegensatz zu seinen Verpflichtungen laut WTO-Recht - entschei-

dende Informationen erfolgreich vorenthalten ohne sanktioniert zu werden. Nichts desto Trotz kann der rechtliche Rahmen der WTO samt seines Streitbeilegungsverfahrens ein wichtiges Mittel für Entwicklungsländer mit genug realpolitischem Gewicht darstellen, wie dies etwa das WTO-Verfahren im Zuckerbereich gegen die EU 2004 zeigt. Dieses Beispiel wird im Kapitel 6.2.4.4.3: „Die Reform des EU-Zuckersektors: Gewinner und Verlierer.“ genauer unter die Lupe genommen.

Abschließend soll noch auf einen konkreten legislativen Nachteil des WTO-Rechts hingewiesen werden. So richtet Raffer (vgl. 2010: 163) die Aufmerksamkeit auf Artikel 34 des TRIPS-Abkommens, welcher einen ungewöhnlichen Nachteil für Entwicklungsländer darstellt. Denn dieser stellt eine Beweislastumkehr bei Prozess-Patenten dar. Die normale Beweislast-Regelung besagt, dass jene Konfliktpartei die Tatsachen beweisen muss, die zum Tatbestand einer ihr günstigen Rechtsnorm gehören. Eine Beweislastumkehr wie diese, stellt im juristischen Feld eher eine Ausnahme dar und so ist es fragwürdig, wieso die Bürde der Beweislast gerade hier etwa von riesigen transnationalen Unternehmen auf benachteiligte und strukturell schwächere Akteure in Entwicklungsländern gewälzt wird. Im Fall von Artikel 34 würde dies nun bedeuten, dass bei einer Beschuldigung (etwa von transnationalen Unternehmen) von Patentverletzungen durch Parteien in Entwicklungsländern, letztere den Vorwurf entkräften müssten, und nicht die Unternehmen ihre Patentansprüche rechtfertigen. Dies stellt angesichts der finanziellen und institutionell prekären Situation der Akteure in Entwicklungsländern eine mehr als große Bürde dar, und verfestigt die ohnehin schon strukturell stärkere Position von transnationalen Unternehmen in ihrer Patentpraxis.

#### **6.2.4 Protektion und Subvention als legitime Werkzeuge des Staatseingriffs?**

Wenn es um den Prozess einer nachholenden Entwicklung geht, so stellt sich die Frage, wie Staaten diesen Prozess steuern oder positiv beeinflussen können. Zwei der bedeutendsten Möglichkeiten wie ein Staat in den (internationalen) Handel steuernd eingreifen kann, sind die Protektion in Form von Steuern, Zöllen oder nichttarifären Handelshemmnissen auf der einen Seite und Subventionen auf der anderen.

In der neo-klassischen Debatte sind diese zwei Formen des Staatseingriffs aber von einem denkbar schlechten Image begleitet. Denn im Denkmuster des vollkommenen Wettbewerbs bzw. des

Freihandels würden Eingriffe in Form von Protektion oder Subventionen nur dazu führen, dass der effiziente Allokationsmechanismus verzerrt werden würde und nicht mehr sein gesamtgesellschaftlich wünschenswertes Ergebnis produzieren könnte. Unproduktive Sektoren würden dadurch künstlich am Leben erhalten, gesellschaftlicher Fortschritt behindert. Ein Staatseingriff sei somit zu vermeiden. Während diese Schlüsse im Modell des vollkommenen Wettbewerbs eindeutig nachvollziehbar sind, fällt die Beantwortung der Frage, ob Protektion und Subventionen in der Realität - oder per se - als „gut“ oder „schlecht“ angesehen werden sollten, schon ein bisschen schwieriger aus. Neoliberale Kräfte werden aber selten müde zu betonen, dass Subventionen und Protektion auch in der Realität eine effiziente Allokation und eine gesamtgesellschaftlich wünschenswerte Wirtschaftsentwicklung behindern würden. Und gerade wenn Empfehlungen für Entwicklungsländer ausgesprochen werden - oder Anpassungen gar durch die Ausübung von Druck erfolgen<sup>37</sup> - so wird meistens appelliert, Protektion und Subventionen abzuschaffen oder zu reduzieren; denn nur dann könne der Marktmechanismus ein optimales Ergebnis erzeugen. Eine Beobachtung der (jahrhundertelangen) Praxis von Industrieländern zeigt aber, dass das Sprichwort „Wasser predigen und Wein trinken“ hier wohl nicht ganz fehl am Platz wäre.

#### **6.2.4.1 Protektion und aufholende Entwicklung im historischen Vergleich**

Eine undogmatische und faktenbasierte Betrachtung internationaler Staatspraxis lässt erkennen, dass die Freihandelsrhetorik die Bedeutung von Protektion für den Erfolg von Industrieländern ziemlich vernachlässigt. Ha-Joon Chang (2002) hat mit seinem Werk „Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective“ hier einen klaren und gut fundierten Beitrag geleistet, um den Mythos einer liberalen Freihandelspraxis und deren Bedeutung für eine nachholende Entwicklung zu hinterfragen. Denn das Bild, dass der Wohlstand der entwickelten Staaten vor allem auf den Wohlfahrtseffekten von Freihandel und unverzerrtem vollkommenem Wettbewerb gründen, ist schwer aufrecht zu erhalten. Dies soll folgende Tabelle 7 untermauern, welche einen Verlauf der durchschnittlichen Zollsätze auf industriell gefertigte Produkte ausgewählter Länder darstellt.

---

<sup>37</sup> Wie dies etwa in Form der Struktur-Anpassungs-Programme des Internationalen Währungsfonds, ganz im Geiste des Monterrey Konsensus geschah.

Tabelle 7 (eigene Fußnoten siehe <sup>38</sup>): „Average Tariff Rates on Manufactured Products for Selected Developed Countries in Their Early Stages of Development (weighted average; in percentage of value)<sup>1</sup>“

	1820 <sup>2</sup>	1875 <sup>2</sup>	1913	1925	1931	1950
<b>Austria</b> <sup>3</sup>	R	15-20	18	16	24	18
<b>Belgium</b> <sup>4</sup>	6-8	9-10	9	15	14	11
<b>Denmark</b>	25-35	15-20	14	10	n.a.	3
<b>France</b>	R	12-15	20	21	30	18
<b>Germany</b> <sup>5</sup>	8-12	4-6	13	20	21	26
<b>Italy</b>	n.a.	8-10	18	22	46	25
<b>Japan</b> <sup>6</sup>	R	5	30	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Netherlands</b> <sup>4</sup>	6-8	3-5	4	6	n.a.	11
<b>Russia</b>	R	15-20	84	R	R	R
<b>Spain</b>	R	15-20	41	41	63	n.a.
<b>Sweden</b>	R	3-5	20	16	21	9
<b>Switzerland</b>	8-12	4-6	9	14	19	n.a.
<b>United Kingdom</b>	45-55	0	0	5	n.a.	23
<b>United States</b>	35-45	40-50	44	37	48	14

Quelle: Bairoch 1993: 40 Tabelle 3.3 zit. nach Chang 2002: 17

Bei der Betrachtung dieser Tabelle drängen sich einem angesichts der besagten Freihandelsrhetorik vieler Akteure in Industrieländern zwei sarkastische Fragen auf: „Wo genau findet sich der

<sup>38</sup> „Notes:

R = Numerous important restrictions on manufactured imports existed and therefore average tariffs are not meaningful.

1. World Bank (1991, p. 97, Box table 5.2) provides a similar table, partly drawing on Bairoch's own studies that form the basis of the above table. However, the World Bank figures, although in most cases very similar to Bairoch's figures are unweighted averages, which are obviously less preferable to the weighted average figures that Bairoch provides.

2. These are very approximate rates, and give range of average rates, not extremes.

3. Austria-Hungary before 1925.

4. In 1820, Belgium was united with the Netherlands.

5. The 1820 figure is for Prussia only.

6. Before 1911, Japan was obliged to keep low tariff rates (up to 5%) through a series of 'unequal treaties' with the European countries and the USA. The World Bank table cited in note 1 above gives Japan's unweighted average tariff rate for all goods (not just manufactured goods) for the years 1925, 1930, 1950 as 13%, 19%, 4%.“ (Chang 2002: 17)

sagenumwobene Freihandel wirklich?“ und „Wieso benützten die so genannten entwickelten Staaten so zahlreiche protektionistische Mittel, obwohl es bereits damals die klassischen ökonomischen Freihandelstheorien gab, auf denen die heutige Freihandelsrhetorik fußt?“

Auf die erste Frage entgegnet Chang, dass die Zeit zwischen 1846 und 1880 jene Phase darstellt, in der die Welt dem Ideal des Freihandels wohl bisher am nächsten war. 1846 markiert hierbei das Jahr in dem das Vereinigte Königreich mit der Aufhebung der „Corn Laws“<sup>39</sup> einen Wandel hin zu einem unilateralen Freihandelsregime durchführte. Von 1860 - 1880 führten schließlich auch viele andere Länder<sup>40</sup> substanzielle Zollsenkungen durch, während große Teile der Welt etwa durch die Kolonialherrschaft oder durch „ungleiche Verträge“ zu Freihandel oder Zollsenkungen gezwungen waren. Chang weist aber darauf hin, dass die Freihandelspolitik des Vereinigten Königreichs nur im Lichte seiner Kolonialherrschaft (durch die billigst Rohstoffe importiert und Arbeitskräfte bzw. Sklaven ausgebeutet werden konnten) sowie seinen Interessen als Vorreiter im Industrialisierungsprozess interpretiert werden sollte (vgl. Chang 2002: 16). Denn in den Anfängen des Industrialisierungsprozesses des Vereinigten Königreichs spielten Zölle und der Bann von überlegenen Produkten eine zentrale Rolle. So wurden im Jahr 1699 Woll-Exporte aus den dominierten Gebieten verboten, was die damals überlegene irische Wollindustrie zerstörte. Im darauffolgenden Jahr 1700 wurde schließlich auch ein Bann auf indische Baumwoll-Produkte verhängt, was gemeinsam mit der Kolonialherrschaft in Indien auch zur Zerstörung des dortigen und damals weltweit effizientesten Manufaktur-Systems führte (vgl. Chang 2002: 22). Erst durch solche Maßnahmen und weitere gezielte Staatseingriffe konnte der technologische Fortschritt und Vorsprung Mitte des 19. Jahrhunderts soweit ausgebaut werden, dass ein Schutz der maschinell produzierten Produkte (zumindest für kurze Zeit) unnötig war, da es kaum (mehr) konkurrenzfähige Nationen in diesen Bereichen gab. Außerdem wurde bewusst der Schutz von agrarischen Produkten aufgehoben, um eine Industrialisierung anderer Staaten (und potenzieller Konkurrenten) nicht zu begünstigen. Es wurde gezielt versucht die Primärgüter-Produktion in den Kolonien zu forcieren, sodass die Vorteile der Industrialisierung vor allem Großbritannien zufallen würden (vgl. Chang 2002: 52).

---

<sup>39</sup> Die ‚Corn Laws‘ bezeichnen eine Reihe von Einfuhrzöllen und Importverboten, welche die britische Getreide-Produktion im 19. Jahrhundert schützten.

<sup>40</sup> Die damals noch relativ kleinen USA stellten eine Ausnahme dar.

Dieses bewusste Kalkül soll auch ein Zitat von Robert Cobden, eine der politischen Schlüsselfiguren in der Abschaffung der „Corn Laws“, unterlegen:

„The factory system would, in all probability, not have taken place in America and Germany. It most certainly could not have flourished, as it has done, both in these states, and in France, Belgium, and Switzerland, through the fostering bounties which the high-priced food of the British artisan has offered to the cheaper fed manufacturer of those countries“ (Reinert 1998: 292 zit. nach Chang 2002: 23).

Neben dem Beispiel des Vereinigten Königreichs zeigt Chang, dass praktisch alle der genannten Länder über weite Strecken Protektion von jungen Industrien und staatliche Interventionen - wenn auch in unterschiedlicher Intensität und Form - im Prozess der nachholenden Entwicklung einsetzten (vgl. Chang 2002: 59). Ob diese einen positiven Effekt auf die industrielle Entwicklung hatten, beurteilt Chang so:

„Many historical events are ‚over-determined‘, in the sense that there is more than one plausible explanatory factor behind them; it is inherently difficult to prove that activist ITT [Industrial, Trade and Technology] policies, or for that matter any other factor in particular, was the key to the success of these countries. However, it seems to be a remarkable coincidence that so many countries that have used such policies, from eighteenth-century Britain to twentieth-century Korea, have been industrial successes, especially when such policies are supposed to be very harmful according to orthodox argument.“ (Chang 2002: 60)

Ob Protektion - in der realen Welt - als „gut“ oder „schlecht“ beurteilt wird, kommt somit auf die konkrete Anwendung und die Rahmenbedingungen an. Aus dem Blickwinkel einer nachholenden Entwicklung sei aber eben darauf hingewiesen, dass ein Schutz und förderliche Maßnahmen von Industrien dazu führen können, dass sich Wirtschaftszweige überhaupt erst entwickeln können und Länder Abhängigkeiten von „unvorteilhaften Spezialisierungen“ durchbrechen können. Außerdem zeigt dies die jahrhundertelange Praxis gezielter Protektion, in deren Licht aktuelle „Freihandels“-Debatten und Maßnahmen auch interpretiert werden sollten. Auch die erfolgreiche aufholende Entwicklung der „ostasiatischen Tiger“<sup>41</sup> zeigt, dass gerade ein gezielter Mix aus staatlichen Interventionen im Industrie, Handels und Technologie-Bereich (samt temporärer Protektion) zum Ausbruch aus der Armutsspirale führte (vgl. Chang 2002: 49). Eine undifferenzierte

---

<sup>41</sup> Unter den „ostasiatischen Tigern“ werden normalerweise Hong Kong, Taiwan, Singapur und Südkorea verstanden. In einer erweiterten Definition werden manchmal auch Indonesien, Malaysia, die Philippinen und Thailand dazu gezählt.

Liberalisierung oder das Vertrauen in „komparative Vorteile“ oder gar eine „unsichtbare Hand“<sup>42</sup> hätten dies wohl nicht bewerkstelligt.

Was die Bewertung einer angemessenen Intensität von Protektion angeht, so geht Chang darauf ein, dass heutige Entwicklungsländer zwar neben Zöllen einen größeren Mix an Instrumenten zur Förderung von jungen Industrien zur Verfügung hätten. Im Vergleich zu früheren Epochen sei aber die „natürliche Protektion“ durch hohe Transportkosten nicht mehr so hoch. Außerdem sei die wichtigste Determinante der Produktivitätsunterschied, den es zu überwinden gilt. Als grobes Maß der Produktivität zieht er das Verhältnis der Pro-Kopf-Einkommen in Kaufkraftparitäten von unterschiedlich industrialisierten Ländern heran. Dieses sei zwischen den damals ärmeren (z.B. Finland, Japan) und reicheren (z.B. Niederlande, UK) ausgewählten „heute entwickelten Ländern“<sup>43</sup> im neunzehnten Jahrhundert zwischen 2 oder 4 zu 1 gelegen. Diese reicheren Länder hatten also ein 2-4 mal höheres Pro-Kopf-Einkommen in Kaufkraftparitäten als die ärmeren. Das entsprechende heutige Verhältnis nach Weltbank-Statistiken von 1999 liegt bei 50 oder 60 zu 1 für die am wenigsten entwickelten Länder (z.B. Äthiopien, Malawi), bei 10 oder 15 zu 1 für Entwicklungsländer im Mittelfeld (z.B. Indien, Nicaragua) und selbst noch bei 5 zu 1 für bereits finanziell fortgeschrittenere Länder (z.B. Brasilien, Kolumbien). Diese Verhältnisse als relativer Entwicklungsunterschied beziehen sich natürlich immer auf die finanziell fortgeschrittensten Staaten (z.B. Schweiz, Japan, USA).

Somit schließt Chang, dass im Lichte dieses historischen Vergleichs und der heutigen Entwicklungsunterschiede, selbst die als relativ hoch geltenden Zölle um die 40%, welche Entwicklungsländer vor 1980 verrechneten, nicht als übertrieben anzusehen sind. Durch diverse Liberalisierungsprozesse - in Form von Strukturanpassungs-Programmen, bzw. durch die WTO und Freihandelszonen - wird dem staatlichen Instrumentarium von Entwicklungsländern Protektion aber heutzutage immer mehr entzogen (vgl. Chang 2002: 66ff.). Neben dieser Bedeutung für eine nachholende Entwicklung sind Zölle für Entwicklungsländer in vielen Fällen auch ein sehr bedeutender und vergleichsweise einfacher Weg um Staatseinnahmen und Devisen zu lukrieren. Denn in armen und sehr armen Ländern können sehr wenig nationale Steuern für das Budget eingenommen werden (vgl. Ravallion 2008). Doch Zölle werden durch die WTO-Prinzipien der

<sup>42</sup> Dieses sprachliche Bild wird klassischerweise auf Adam Smith zurückgeführt und spielt auf den effizienten und automatischen Allokationsmechanismus des Marktes in der neoklassischen Theorie hin.

<sup>43</sup> Siehe Länder in Tabelle 7.

Meistbegünstigung und Reziprozität nicht nur auf Seiten von Industrieländern abgeschafft. Eine Abschaffung von Zöllen auf Seiten der Entwicklungsländer heißt aber meist, dass ihrem Instrumentarium ein vergleichsweise einfaches, unmittelbares und bedeutendes Werkzeug für ihr Budget entzogen wird. Eine Studie des Internationalen Währungsfonds zeigt die massiven Auswirkungen der Liberalisierung zwischen 1975 - 2000 für die Budgets der Entwicklungsländer: Länder mittleren Einkommens konnten nur 45 - 65% der abgebauten Zolleinnahmen und Länder mit niedrigem Einkommen fast keine der abgebauten Zolleinnahmen durch andere Quellen ersetzen (vgl. Baunsgaard/Keen 2004: 14). Das Bild des für alle vorteilhaften „Plus-Summen-Spiels“ des Freihandels ist also schwer aufrecht zu erhalten.

Zwar gibt es auch teilweise Ausnahmen von Zollsenkungen für Entwicklungsländer, niedrigere Verpflichtungen für den Zollabbau und längere Übergangsfristen als für Industrieländer, doch angesichts des massiven Produktivitätsrückstands und der strukturellen Nachteile von Entwicklungsländern scheinen die Übergangsfristen und Vorteile für Entwicklungsländer hier bei weitem nicht ausreichend zu sein.

#### **6.2.4.2 Aktuelle Hürden Europäischer Protektion für Entwicklungsländer**

Im Fall der Protektion wird von Industrieländern mit unterschiedlichem Maß gemessen. So weist Stiglitz (2006: 109) etwa darauf hin, dass Entwicklungsländer von Industrieländern im Schnitt mit vier mal so hohen Zöllen bedacht werden als andere Industrieländer; und das trotz Ausnahmeregelungen wie dem APS, APS+ und der „Alles außer Waffen“-Initiative. Dies wird dadurch erreicht, dass das Zollsystem stärker bei Gütern ausgeprägt ist, welche „traditionell“ von Entwicklungsländern produziert und exportiert werden. Außerdem ist bei der Ausgestaltung des Zollsystems der gezielte Schutz der Weiterverarbeitung von Rohstoffen zu beobachten.

##### **6.2.4.2.1 Zollabstufung**

Während bei hochkomplexen und sehr kapitalintensiven Sektoren ein gewisser „natürlicher“ Schutz gegen Entwicklungsländer mit wenig Kapital, fehlender Infrastruktur und niedrigem technologischem Niveau herrscht, werden bestimmte Sektoren innerhalb derer Entwicklungsländer ihre Produktionsstruktur diversifizieren könnten durch Zollabstufung („tariff escalation“) geschützt. Die OECD (vgl. 2000: 31f.) weist darauf hin, dass Zölle von OECD-Ländern auf indust-

rielle Endprodukte im Durchschnitt acht mal höher sind als auf Rohstoffe. Somit würden Diversifizierungsmöglichkeiten in Bereichen wie Rohstoffverarbeitung, einfacheren Industrieerzeugnissen, Textilien und Kleidung weiter beschnitten. Durch die steigenden Zollsätze für Produkte mit zunehmendem Weiterverarbeitungsgrad wird der „komparative“ Vorteil von Entwicklungsländern im Export von leicht substituierbaren Rohstoffen und unbearbeiteten Lebensmitteln, der oft als gegeben dargestellt wird, also durchaus auch gezielt beeinflusst.

Ein Beispiel für die Zollabstufung ist der Kakao-Sektor. In folgender Tabelle 8 sieht man, dass für den Import von unbearbeiteten Kakao-Bohnen kein Zoll anfällt. Da Kakaobohnen nicht von der EU produziert werden können, scheint dies logisch. Weiterverarbeitende Industrien werden aber geschützt. Bureau/Disdier/Ramos (2007: 65f.) weisen aber auch darauf hin, dass gerade beim Kakao-Beispiel ein dahinter liegendes Phänomen nicht missinterpretiert werden darf. So sind sie der Meinung, dass manche Zollabstufungen nicht auf die Steigerung des Wertes sondern auf den Schutz von spezifischen verbundenen Gütern zurück zu führen ist. Im Fall von Kakao ist dies in der Verbindung von Kakao mit Zucker und Milchprodukten erkennbar. Diese beiden Sektoren gehören zu den am massivsten geschützten Sektoren der EU. Aber auch wenn der eigentliche Zollschutz auf bestimmte Teilprodukte abzielt, so hat dies doch zum Effekt, dass die Palette der profitablen Weiterverarbeitungsmöglichkeiten von Kakao für Entwicklungsländer stark eingeschränkt wird. Die Möglichkeit seine Kakaoproduktion zu diversifizieren, Arbeitsplätze zu schaffen und durch den Export von fortgeschritteneren Produkten einen höheren Anteil an der Wertschöpfung zu erlangen wird somit gezielt verhindert.

Tabelle 8: Zollabstufung und Kakao-Sektor-Protektion der EU

	MFN tariff %	GSP tariff %	GSP+ tariff %	Cotonou tariff %	EBA tariff %
Cocoa beans,raw or roasted	0	0	0	0	0
Cocoa paste, not defatted	9,6	6,1	0	0	0
Cocoa paste, wholly or partly defatted	9,6	6,1	0	0	0
Cocoa butter, fat and oil	7,7	4,2	0	0	0
Cocoa powder, not containing added sugar	8	2,8	0	0	0
Cocoa powder, containing less than 5 % of sucrose	8	2,8	0	0	0
Cocoa powder containing 5 % or more but less than 65 % of sucrose	27,7	22,5	19,7	19,7	0
Cocoa powder containing 65 % or more but less than 80 % of sucrose	26,2	22,7	18,2	18,2	0
Cocoa powder containing 80 % or more of sucrose	66,4	62,9	58,4	58,4	0
Cocoa powder containing 31 % or more of cocoa butter or milkfat	28,4	23,5	18,7	0	0
Chocolate milk crumb	58,4	53,9	43	0	0
Chocolate flavour coating	42	38,5	33,7	0	0
Chocolate filled	23,5	20	15,2	0	0
Chocolate filled with added cereal, fruit or nuts	24,2	20,7	15,9	0	0
Cocoa preparation containing alcohol	14,6	11,1	6,3	0	0
Cocoa preparation filled	22,8	19,3	14,5	0	0
Cocoa preparation not filled	19,4	15,9	11,1	0	0
Sugar confectionery containing cocoa	25,9	22,4	17,6	0	0
Spreads containing cocoa	23,4	19,9	15,1	15,1	0
Preparations containing cocoa for making beverages	21,7	18,2	13,4	13,4	0
Other	21,3	17,8	13	13	0

Quelle: Bureau/Disdier/Ramos 2007: 67

„Table 7.1. Tariff Escalation and Cocoa Industry Protection in the EU“

#### 6.2.4.2.2 Nichttarifäre Handelshemmnisse

Doch auch wenn der Zollsatz null beträgt, heißt das nicht, dass Güter ohne Probleme exportiert werden können. So gibt es auch die Möglichkeit den Handel mit „nichttarifären Handelshemmnissen“ zu steuern. Hierunter werden spezielle Herkunftsanforderungen, Gesundheits- und Pflanzenschutznormen („sanitary and phytosanitary standards“) und andere technische Barrieren verstanden.

Natürlich gibt es einen guten Grund für Gesundheits- und Pflanzenschutznormen und technische Anforderungen. Doch das heißt nicht, dass bei allen Anforderungen diese sinnvollen Ziele verfolgt werden, und nicht hinter mancher Anforderung bzw. dem Niveau der Anforderung auch

Protektionsinteressen stecken. Doch auch wenn keine gezielte Protektion verfolgt wurde, so stellen diese Anforderungen schlichtweg „natürliche“ Hürden dar, welche Entwicklungsländer am Export von Produkten und der Nutzung von vorteilhaften Handelsabkommen hindern. Eine abgebaute Zollprotektion konnte somit zu einem gewissen Grad durch nichttarifäre Handelshemmnisse ersetzt werden.

Für den Fall der EU ist davon auszugehen, dass Gesundheits- und Pflanzenschutznormen und technische Barrieren weniger stark eingesetzt werden, als etwa von Australien. Laut Bureau/Disdier/Ramos (2007: 83) verhängt die EU nur gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen sowie technische Auflagen auf 5% der Güter aus AKP-Staaten und auf 7% der Güter der Lateinamerika-11-Gruppe<sup>44</sup>. Aber es werden auch vom privaten Sektor immer öfter technische Anforderungen gestellt und Qualitätszeugnisse gefordert, welchen Entwicklungsländer nur schwer nachkommen können. Vor allem sehr arme Länder sind durch ihren Mangel an Infrastruktur, Kapital und Fachkräften eingeschränkt (vgl. Bureau/Disdier/Ramos 2007: 83).

Eine weitaus größere Bedeutung im Fall der EU spielen aber präferenzielle Ursprungsregeln und Kumulationsbestimmungen. Ursprungsregeln sind insofern von Bedeutung, als Entwicklungsländer beweisen müssen, dass Produkte in ihrem Land entstanden oder in einem „ausreichenden Grad“ bearbeitet wurden, um präferenzielle Handelsbestimmungen in Anspruch nehmen zu können. Um diese Nachweise erbringen zu können, fallen aber oft finanzielle Kosten und administrative Hürden an, welche den Vorteil von präferenziellen Handelsbestimmungen auch manchmal übersteigen können. Dies ist besonders bei kleineren Ländern der Fall, welche logischerweise auch kleinere Lieferungen abwickeln. Für diese Entwicklungsländer ist es auch schwierig, Güter zu einem genügenden Grad aus Rohstoffen ihres Landes zu produzieren, bzw. genügend Weiterverarbeitungsschritte durchzuführen. Leider sind die derzeitigen Bestimmungen zur Kumulierung von Wertschöpfungsanteilen relativ restriktiv. So können etwa Länder, welche einen Anspruch auf die „Alles außer Waffen“-Bestimmung haben, nicht einmal Güter zollfrei in die EU exportieren, wenn Vorzeugnisse nur aus anderen Entwicklungsländern bezogen wurden, welche auch einen Anspruch auf diese Initiative haben. Eingelöst kann dieser Vorteil nur werden, wenn das Produkt ganz im entsprechenden Land produziert wurde oder es „ausreichend“ weiterverarbeitet wurde. Die EU-Kumulierungsbestimmungen können von regionalen afrikanischen

---

<sup>44</sup> Zur LA11 Gruppe zählen alle lateinamerikanischen Länder unter der Ausnahme von Argentinien, Brasilien, Uruguay, Paraguay und Chile (vgl. Bureau/Disdier/Ramos 2007: vii).

Gruppen, der Karibik und den LDCs nicht in Anspruch genommen werden, während dies etwa für die LA11-Gruppe möglich ist (vgl. Bureau/Disdier/Ramos 2007: 70ff.). In diesem Fall arbeitet die Europäische Kommission (vgl. 2009a: 36) aber an einer Änderung, welche den Entwicklungsländern entgegen kommen soll. Ob es eine praktikable Lösung geben wird, welche die strukturellen Defizite von vielen Entwicklungsländern berücksichtigt und die Handelshemmnisse abbaut muss sich erst zeigen.

Nichttarifäre Handelshemmnisse stellen somit auch weiterhin Hürden für Länder mit geringem Kapital, wenig Fachkräften und schlechter Infrastruktur dar. Eine Verbesserung der administrativen und infrastrukturellen Bereiche durch ausländische Direktinvestitionen bleibt in vielen Fällen auch aus, da viele präferenzielle Handelsbestimmungen theoretisch aufgehoben werden können und somit das entsprechende Investitions-Risiko zur Ausnutzung der Handelsvorteile relativ hoch ist. Die Unsicherheit des Marktzugangs kann also wichtige Investitionen (auch von Entwicklungsländern und Entwicklungsinstitutionen) verhindern (vgl. Bureau/Disdier/Ramos 2007: 74).

Auch die vereinzelt entwicklungs politischen Initiativen zum Aufbau von Kapazitäten zur Entsprechung der handelstechnischen Anforderungen, wie die „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel in Afrika“ (vgl. Europäische Kommission 2009a: 38), scheinen trotz ihres Potenzials bei weitem unzureichend zu sein. Im Blick auf die finanziellen Spielräume und Schwerpunktsetzungen der EU und ihrer Mitgliedsländer im Gefolge der Finanz-, Wirtschafts- und hauseigenen Schuldenkrise ist nicht davon auszugehen, dass eine erforderliche Erhöhung der Mittel in diesem Bereich (etwa im Rahmen der 0,7%-ODA-Zusagen) auch erreicht werden wird und Entwicklungsländer somit befähigt wären, Handel als ein schlagkräftiges Werkzeug für breite Entwicklungsziele nutzbar zu machen.

#### **6.2.4.3 Eine allgemeine Betrachtung des Nutzens und Schadens von Subventionen**

Das zweite wichtige Werkzeug im staatlichen Reservoir zur Lenkung und Förderung von Entwicklungstendenzen sind Subventionen. In diesem Abschnitt geht es erstmals darum, ein paar grundsätzliche Betrachtungen zu Subventionen und Entwicklungsländern anzustellen, bevor in Abschnitt 6.2.4.3 „Der rechtliche Rahmen und die Praxis von EU-Subventionen und Dumping“

die genauen Rahmenbedingungen und Konditionen von EU-Subventionen, sowie ihre Auswirkungen auf Entwicklungsländer unter die Lupe genommen werden.

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, sind Subventionen aus neoklassischer Sicht im Modell des vollkommenen Wettbewerbsmarktes grundsätzlich als negativ zu betrachten. Sie verzerren eine gesamtgesellschaftlich wünschenswerte und effiziente Allokation des Marktes. Ein vollkommener Wettbewerbsmarkt ist aber in der Realität aufgrund von Marktunvollkommenheiten wie unvollkommener Information, bedingter Rationalität und externen Kosten nicht zu erreichen. Bestimmte Interessen und Ziele - wie zum Beispiel Nachhaltigkeitsziele - werden somit nicht automatisch bedient und so sind Staaten versucht mit Subventionen einzugreifen. In der Praxis werden Subventionen vor allem für vier Zwecke eingesetzt: wirtschaftliche und industrielle Förderung, Forschung und Entwicklung, Umverteilung und Nachhaltigkeitsprojekte (vgl. Global Subsidies Initiative 2011).

Auch die EU akzeptiert in ihrer Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), welche aus entwicklungspolitischer Sicht so oft angeprangert wird, dass der Markt nicht automatisch alle Ziele erfüllt:

„Damit künftig mehr Vorteile für die Öffentlichkeit erbracht werden können, ist eine starke öffentliche Politik erforderlich, da die vom Agrarsektor erbrachten Güter über das normale Funktionieren des Marktes nicht angemessen vergütet und reguliert werden können. Eine Einstellung der öffentlichen Förderung würde zu einer stärkeren Konzentration der landwirtschaftlichen Erzeugung in einigen Gebieten mit besonders günstigen Bedingungen und intensiveren landwirtschaftlichen Praktiken führen, während die weniger wettbewerbsfähigen Gebiete von Marginalisierung und Landaufgabe bedroht wären.“ (Europäische Kommission 2010d: 4)

Interessant hierbei ist, dass ja gerade der zweite, kritisierte Teil - die Marginalisierung und Landaufgabe - eigentlich das Ergebnis und Ziel des vollkommenen Konkurrenzmarktes bzw. des Freihandels darstellen: Es sollte derjenige produzieren, der die Produktion am effizientesten bewerkstelligen kann (etwa durch die Nutzung von Skaleneffekten durch Konzentration) und es sollte dort produziert werden, wo die günstigsten Bedingungen herrschen. Aber erst aus der Perspektive der *europäischen Praxis* wird darauf hingewiesen, dass dieses Ergebnis vielleicht doch nicht so wünschenswert ist - immerhin gilt es Subventionen in der Höhe von über 50 Mrd. € rechtfertigen. Wenn es aber um die Liberalisierung von Märkten in Entwicklungsländern geht,

wird das Eingeständnis von Marktversagen und negative Effekte in den Schatten der „omnipotenten Vorteile des Freihandels“ gedrängt, oder gar ganz ausgespart.

Allgemein stellt sich natürlich immer die Frage, ob konkrete Formen von Subventionen als Staatseingriff nicht auch „ineffizient“ sind. Also ob die Kosten der Subventionen in einem legitimen Verhältnis zur Erreichung der Ziele stehen und ob diese Verhältnisse demokratisch gerechtfertigt sind. Fälle von Staatsversagen (z.B. Korruption bei der Vergabe von Subventionen, intransparenter „Lobbyismus“, eine schlechte Ausrichtung der Subventionen) können aus Sicht der Gesamtbevölkerung schlechtere Situationen hervorrufen, als die Fälle von Marktversagen, die sie auszubessern versuchen. Außerdem ist eine wichtige Frage, selbst wenn die Ziele erreicht werden, ob nicht auch unerwünschte Nebenwirkungen - wie eben für Entwicklungsländer - auftreten. Die Nutzung von Subventionen kann somit in der Realität nicht per se als „gut“ oder „schlecht“ etikettiert werden, da es sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen, Arten und Konditionen von Subventionen geben kann, die oft sehr vielfältige Wirkungen und eben auch Nebenwirkungen erzeugen. Uns interessiert natürlich die Rolle, die Subventionen für Entwicklungsländer spielen (können).

Chang (vgl. 2002) untersucht in seiner Arbeit nicht nur Protektion, sondern auch andere wirtschaftspolitische Werkzeuge wie Subventionen. Er weist darauf hin, dass die „ostasiatischen Tiger“ unter anderem auch Subventionen sehr geschickt einsetzten (meist zeitlich begrenzt), und sich diese vermutlich durchaus positiv auf ihre nachholende Entwicklung auswirkten. Natürlich können diese Subventionen auch negative Wirkungen auf entwickelte Staaten und deren Sektoren haben. Die Frage stellt sich natürlich, ob diese gerechtfertigt sind, wenn sie dafür Entwicklungsländer aus ihrer Misere befreien - eine positive Diskriminierung sozusagen - oder ob ein „gleiches Recht für alle“ gelten soll. Wie gesagt bezweifle ich, dass ein „gleiches Recht für alle“ wirklich Gleichheit oder gleiche Möglichkeiten schafft, da der Spielraum und die Situation von Entwicklungsländern ganz andere sind. Im Prinzip gesteht die EU bzw. WTO diese positive Diskriminierung auch ein, wenn Entwicklungsländern etwa im Rahmen der „Alles außer Waffen“-Initiative Vorteile gewährt werden. Auch im WTO-Subventionsrecht gibt es einzelne Bevorzugungen für Entwicklungsländer. Aber dazu mehr im nächsten Abschnitt.

Eine andere Seite der Subventions-Medaille ist, dass aktuelle Subventionen der EU, der USA oder Kanadas von kritischer Seite oft als ineffizient und eben entwicklungspolitisch inkohärent bezeichnet werden. Denn die Subventionen der EU oder der USA - vor allem im Agrarbereich - sind sehr kostspielig für die Gesamtbevölkerung und haben auch klar negative Konsequenzen für Entwicklungsländer und den Weltmarkt. Auf die Auswirkungen von massiven Subventionen von entwickelten Ländern können Entwicklungsländer aber oft kaum reagieren, was somit recht unmittelbar zu Verschlechterungen führt. So schätzte etwa das United Nations Development Programme (UNDP), dass der Verfall der weltweiten Baumwollpreise von 2001-2002 zu einer Steigerung der Armut in Benin um 37 - 59% führte (vgl. Raffer 2010: 166). Diese Zahl ist natürlich umso alarmierender, als die Armut bereits davor sehr hoch war. Für den Verfall der Baumwollpreise wurden vor allem die massiven Subventionen der USA an ihre nur knapp 25.000 Baumwollfarmer verantwortlich gemacht (vgl. Sadoc 2002). Dieser vergleichsweise kleine Teil der amerikanischen Bevölkerung und Wirtschaft kam nach verschiedenen Schätzungen zufolge aber in den Genuss von 2,8 bis 3 Mrd. \$. Während diese Subventionen somit sehr kostspielig für die US-Bevölkerung sind und katastrophale Auswirkungen auf manche Entwicklungsländer haben, profitiert eine vergleichsweise kleine Gruppe massiv davon.

Neben solchen Argumenten gegen Subventionen, wird auf der anderen Seite aber oft argumentiert, dass beispielsweise Entwicklungsländer als Nettoimporteure von Lebensmitteln von preisenkenden Agrar-Subventionen und billigen Importen profitieren könnten. Dieses Argument scheint mir aber relativ kurzfristig. Denn was aus der kurzfristigen Sicht der Außenhandelsbilanz als vorteilhaft erscheint, könnte aus einer langfristigen Perspektive, wie etwa aus der Perspektive der Ernährungssicherheit und Selbstversorgung, anders aussehen. Es kommt also durchaus auf den genauen Sektor und dessen Bedeutung für ein Land an. Billige Nahrungsmittelimporte in Form von Dumping haben nämlich bei einigen Ländern überhaupt erst dazu geführt, dass diese zu Nahrungsmittel-Importeuren wurden. Diese haben Teile des eigenen Agrarsektors, und somit die Fähigkeit sich selbst versorgen zu können zerstört und viele Bauern in die Armut befördert. Außerdem weisen Agrarökonominnen darauf hin, dass die unverhältnismäßigen Agrarsubventionen der Industrienationen dazu führten, dass Anreize zu Produktivitätssteigerungen im landwirtschaftlichen Sektor - auch in den Industrienationen - erodiert wurden (vgl. Von Witzke 2011). Außerdem ist eine bedeutende Frage, ob die billigen Nahrungsmittelimporte auch zu billigen Endnutzerpreisen führen. Und gerade hier zeigt sich, dass oft einige wenige größere Kon-

zerne vorherrschen, die durch ihre konzentrierte Marktmacht einen Großteil dieses finanziellen Vorteils abschöpfen können (vgl. IAASTD 2009: 465f.). Dies ist mittlerweile durch die globale Tätigkeit von großen Konzernen wie etwa Unilever oder Nestlé auch in Entwicklungsländern der Fall. Diese Struktur ist auch Konsequenz von verordneten Privatisierungen durch Strukturanpassungsprogramme und der Förderung einer bestimmten Form von ausländischen Direktinvestitionen.

Eine (gestiegene) Import-Abhängigkeit von Entwicklungsländern drückt sich außerdem auch in Verhandlungsmacht aus, die zu streitbaren oder national ungewollten Reformen führen kann. Ob es aus einer langfristigen, souveränitätspolitischen Sicht auch sinnvoll ist auf billige Nahrungsmittelimporte angewiesen zu sein, ist somit zumindest in die politische Kalkulation nationaler Entwicklungsmodelle mit einzubeziehen. Denn wie bereits beim Freihandelsargument angesprochen: Es ist klarerweise ein Unterschied, ob man beispielsweise auf Toaster-Importe angewiesen ist oder auf Mais-Importe. Besonders, wenn Mais etwa den Großteil der Ernährung der Bevölkerung darstellt, wie dies etwa in Mexiko der Fall ist. Im Notfall wird man auf die Toaster-Importe verzichten können, auf den Mais wohl nicht. Mexiko, welches in den letzten Jahren - unter anderem durch das Agrardumping der USA - zum Netto-Importeur von Mais wurde, hat somit eine deutliche Abhängigkeit entwickelt. Oft gibt es aber wenig Möglichkeit, solchen Tendenzen entgegenzusteuern.

Ein weiterer Aspekt, der bei der Kohärenz-Bewertung von Subventionen mitzubedenken ist, sind Preisfluktuationen. Durch „Liberalisierungen“ und das Verbot von Subventionen, Zöllen und staatlicher Regulierung sind Entwicklungsländer den Preisfluktuationen der Märkte direkt ausgesetzt. Vor allem die Agrarmärkte wurden in den letzten Jahren auf dem deregulierten Weltmarkt heftig durch Ernteauffälle, den steigenden Ölpreis, eine steigende Nachfrage aus Schwellenländern, aber auch durch Spekulation gebeutelt. Heftige Schwankungen nach oben treffen die Bevölkerung in Entwicklungsländern, vor allem die Armen, aber sehr viel stärker als jene in Industrieländern. Die Regierungen der Entwicklungsländer (vgl. Ravallion 2008) als auch die Bevölkerung haben kaum Mittel, um plötzliche Preissteigerungen „abzufangen“. Arme Personen müssen einen größeren Teil ihres Einkommens für Lebensmittel ausgeben. Und nachdem in Entwicklungsländern jeder vierte unter der Armutsgrenze von 1,25 \$ pro Person pro Tag<sup>45</sup> lebt - das sind

---

<sup>45</sup> Nach Kaufkraftparitäten von 2005

weltweit knapp 1,4 Milliarden Menschen - bedeutet eine plötzliche Steigerung der Lebensmittelpreise natürlich einen massiven Einschnitt in eine ohnehin schon kritische Situation (vgl. World Bank 2010). Außerdem untergräbt eine stärkere Liberalisierung und Volatilität Anreize für die landwirtschaftliche Produktivität:

„[T]he agreement [Uruguay Agreement on Agriculture] makes it difficult, if not impossible, for countries to adopt some of the policies that might make the most sense for food security reasons. For example, stable domestic prices at a remunerative level for farmers are essential to support production increases. The market, especially an open, global market, makes such price stability almost impossible to realize.“ (Murphy 2005: 13)

Ein weiterer Aspekt der entwicklungspolitischen Kohärenz ist, dass es durch EU-Subventionen auch *in* Entwicklungsländern, egal ob Netto-Importeur oder Netto-Exporteur, Gewinner und Verlierer geben kann. Denn gerade die ländliche Bevölkerung und Kleinbauern, welche in Entwicklungsländern zu einem Großteil direkt vom Agrarsektor leben, werden von billigen Importen stark getroffen. Auf der anderen Seite könnten billige Lebensmittel-Importe für den urbanen Sektor vorteilhaft sein, wenn die Arbeitsbevölkerung somit billiger versorgt werden kann. Voraussetzung hierfür ist wie gesagt, dass die billigeren Importe preislich auch an die Endkonsumenten weitergegeben werden, was in Märkten ohne vollkommene Konkurrenz nicht „automatisch“ geschieht.

Die Themen Ernährungssouveränität und Ernährungssicherheit erhalten mittlerweile auch eine steigende Aufmerksamkeit in öffentlichen Diskursen. Auch scheint es, als hätte die EU im Lichte der steigenden Lebensmittelpreise die Ernährungssicherheit als neues Argument für ihre Subventionen entdeckt (vgl. Europäische Kommission 2010d). Das Argument ist, dass durch die EU-Subventionen die Produktion der EU aufrecht erhalten wird, um die Ernährungssicherheit für europäische Bürger zu gewährleisten. Außerdem würden dadurch die weltweite Versorgungssituation und somit auch die Preise für Nahrungsmittelimporteure unter Entwicklungsländern entspannt werden. Wie aber bereits elaboriert, müssen billige Nahrungsmittelimporte nicht unmittelbar positive Auswirkungen für Entwicklungsländer bzw. ihre armen Bevölkerungsschichten haben, wenn diese durch die Marktmacht von transnationalen Konzernen abgeschöpft werden und als Gewinne wieder in die Industrieländer transferiert werden.

Und so ist es doch sehr ironisch, wenn die EU das Argument der Ernährungssicherheit von Entwicklungsländern nun für die Aufrechterhaltung ihrer unverhältnismäßigen Subventionen übernimmt. Denn schließlich waren die Konsequenzen des Agrardumpings erst dafür verantwortlich, dass einige Länder jetzt auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind. Es stimmt zwar, dass die globale Produktion im Blick auf das weltweite Bevölkerungswachstum beibehalten und sogar massiv gesteigert werden muss. Einkommensunterstützung an europäische Bauern ist aber eine extrem ineffiziente Maßnahme um (potenziellen) Hunger zu bekämpfen. Es wäre viel wichtiger, Investitionen zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität in Entwicklungsländern zu tätigen und nachhaltige Maßnahmen gegen Armut zu setzen. Das Argument, dass die europäische Ernährungssicherheit durch die EU-Subventionen (in Form von direkten Einkommenszahlungen) gewährleistet werden müsse, darf angesichts der vorherrschenden hoch qualitativen Versorgungssituation sowie Investitions- und Zahlungskräftigkeit in der EU stark bezweifelt werden (vgl. Zahrt 2011). Subventionen an arme Bauern in Entwicklungsländern auf der anderen Seite, könnten durch Produktivitätssteigerungen zur Gewährleistung bzw. zum Aufbau einer regionalen Selbstversorgung und Ernährungssicherheit als sehr positiv beurteilt werden.

Die Grenze zwischen „gut“ oder „schlecht“ ist bei Subventionen somit sicherlich verschwimmend. Eine Bewertung hängt vor allem von der Höhe und Art der Subvention, ihrem Einfluss auf den Weltmarkt und auf nationale Preise (Finanzierung von exportorientierter Überproduktion versus lokaler Versorgung), sowie von seinen Wirkungen auf andere Länder und Bevölkerungsschichten ab. Außerdem kann immer ein Vergleich der Legitimität des Nutzens und Schadens ins Feld geführt werden.

Zwischen Profiteuren und Leidtragenden von Subventionen muss also aus der Kohärenzperspektive immer abgewogen werden. Raffer (2010: 165) plädiert dafür, in diesem Fall die Erreichung der MDGs als Referenzwert zu nehmen und diese als „globale öffentliche Güter“ anzusehen. Aus dieser Perspektive kann man argumentieren, dass etwa der Baumwollsektor der USA eigentlich nur von peripherem Interesse für die Gesamtbevölkerung der USA ist<sup>46</sup>, während bestimmte Subventionen die Erreichung der MDGs als „globale öffentliche Güter“ massiv beeinträchtigen, wenn nicht sogar für manche Länder verunmöglichen. Natürlich ist dies auch ein demokratiepo-

---

<sup>46</sup> Lediglich 25.000 Baumwollproduzenten profitieren von einer Subvention in Höhe von 4,7 Mrd. \$, welche etwa höher als die US-amerikanische Entwicklungshilfe an Sub-Sahara-Afrika in 2005 ist (vgl. Raffer 2010: 165). Aber aus volkswirtschaftlicher Sicht bringen die Baumwollexporte angesichts der hohen Kosten ihrer Subvention keinen adäquaten Nutzen und sind vor allem auf die Stärke ihrer Lobby zurück zu führen.

litisches Problem der USA, und solange die Baumwoll-Lobby die US-amerikanische Regierung so stark beeinflussen kann und dies von der Öffentlichkeit und Bevölkerung nicht sanktioniert wird, wird sich wenig ändern.

#### **6.2.4.4 Der rechtliche Rahmen und die Praxis von EU-Subventionen und Dumping**

In diesem Abschnitt werden die entsprechenden WTO-Regelungen untersucht, die den rechtlichen Rahmen für die EU-Subventionen und Dumping darstellen. Es geht hier schon sehr viel konkreter um die genaue Art von Subventionen, ihre Höhe und welche Wirkungen diese verursachen. Im Fall der EU und der Fragestellung nach entwicklungspolitischer Kohärenz ist vor allem die Reform von „Preisstützungsmaßnahmen“ zu „entkoppelten Zahlungen“ von Bedeutung.

##### **6.2.4.4.1 Die Regelung von Subventionen im WTO-Recht**

Es ist festzustellen, dass es derzeit keine allgemeine WTO-Regelung zu Subventionen gibt. Es gibt zwei unterschiedliche Abkommen die einerseits die Subventionierung von Agrargütern regeln - das „Uruguay Agreement on Agriculture“ (UAoA) - und andererseits die Subventionierung von anderen physischen Gütern - das „Agreement on Subsidies and Countervailing measures“ (ASCM). Im Rahmen der Doha-Verhandlungsrunde sollten auch gemeinsame Regelungen zu Dienstleistungen und Fischerei, sowie eine neue Regelung zu Agrar-Subventionen gefunden werden. Wie gesagt, konnte dies aber bisher noch nicht erreicht werden, da besonders die Agrar-subventionen äußerst heikle Angelegenheiten darstellen.

Das ASCM spricht von Subventionen, wenn folgende drei Kriterien erfüllt werden:

„[I]t is a financial contribution by the government or a government-related agency; it confers a benefit to those who receive the subsidy; and it is specific, that is the subsidy is targeted to an industry or a limited group of producers.“ (Global Subsidies Initiative 2011)

Das ASCM sieht für die Einteilung der Subventionen von Gütern drei verschiedene „Boxes“ vor, welche farblich dem Ampelschema folgen:

- Die „green box“. Zu ihr zählen erlaubte Subventionen im Bereich der Forschung und Entwicklung, der Umwelt und der regionalen Entwicklung. Sie lief aber 2000 aus und gilt offiziell nicht mehr, da man sich auf keine Verlängerung einigen konnte.
- Die „amber box“. Sie enthält Subventionen für die Reduktionsbekenntnisse bestehen. Außerdem spricht sie Subventionen an, die zwar noch nicht verboten sind, die aber eingeklagt werden können, wenn der Kläger glaubt, dass die Subvention einen heimischen Produzenten oder eine Gruppe von Produzenten geschädigt hat.
- Die „red box“. Sie spricht verbotene Subventionen an, wie etwa Exportsubventionen oder Subventionen zur Bevorzugung heimischer Güter, da diese am massivsten handelsverzerrend wirken (vgl. Global Subsidies Initiative 2011).

Eine wichtige Beobachtung ist, dass eben auch die WTO zwischen Subventionen mit guten und schlechten Auswirkungen unterscheidet. Außerdem ist interessant, dass es eine Ausnahme des Verbots von Exportsubventionen für Länder mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter 1.000 \$ gibt. Es wird also als adäquat angesehen, Entwicklungsländern die Möglichkeit zu geben, aufzuholen. Die Global Subsidies Initiative (vgl. 2011) weist darauf hin, dass das SCM-Abkommen wohl jene WTO-Regelung ist, gegen die am häufigsten verstoßen wird.

Die Regelung von Subventionen für Agrargüter erfolgt wie gesagt unter einem eigenen Abkommen: dem „Uruguay Agreement on Agriculture“. Auch dieses sieht wieder drei „Boxes“ vor:

- Die „green box“. Sie zielt auf Subventionen ab, welche den Handel nicht oder nur in einem minimalen Ausmaß verzerren. Preisstützungsmaßnahmen sind verboten, und die Subventionen sollen nicht an bestimmte Produkte bzw. an Produktionsniveaus gebunden sein. Außerdem zählen hierzu auch Umweltschutz und regionale Entwicklungsprogramme.
- Die „amber box“. Ihr werden Subventionen, welche die Produktion und den Handel verzerren zugeteilt. Sie sind zwar nicht per se verboten, doch gelten „de minimis“ Grenzen. Es sind also nur bestimmte niedrige Schwellen dieser Art von Subventionen erlaubt (5% der landwirtschaftlichen Produktion für entwickelte Länder und 10% für jene der Entwicklungsländer).

- Die „blue box“. Ihr werden Subventionen zugeteilt, welche zwar die Produktion und den Handel verzerren (somit eigentlich in die „amber box“ gehören würden), die aber mit Konditionen für die Empfänger verbunden sind, die Produktion zu reduzieren (vgl. WTO 2011c)

Die „de minimis“-Regelung des UAoA erlaubte auch eine weitere Nutzung von Exportsubventionen, die ja unter dem ASCM für andere Güter verboten wurde. In der Doha-Verhandlungsrunde 2005 in Hong Kong einigten sich die Industrieländer aber darauf, Exportsubventionen bei Agrargütern zu verbieten und stufenweise bis 2013 auslaufen zu lassen. Außerdem wurde vereinbart, dass 97% der exportierten Güter<sup>47</sup> von „Least developed countries“ ab spätestens 2008 einen zoll- und quotenfreien Zugang zu den Märkten von entwickelten Ländern erhalten würden. Kritische Beobachter erhofften sich aber einen Prozentsatz von 99,9%. Dies waren einige der wenigen Einigungen der Hong Kong-Runde, welche gemeinhin zwar nicht als vollkommen gescheitert, aber auch nicht als erfolgreich angesehen wurde. So meinte selbst der damalige EU-Handelskommissar Peter Mandelson nicht gerade überschwänglich: „In a week of disappointments, this is no small prize. It is not enough to make this meeting a true success. But it is enough to save it from failure.“ (The Independent 2005) Weiters einigte man sich bis jetzt auch noch darauf, dass man die Anzahl der verbotenen Subventionen erhöhen wolle und eine Schwelle für „amber-box“ Subventionen einführen würde. Diese Einigungen sind allerdings an den Abschluss der gesamten Doha-Runde gebunden, und liegen somit auch auf Eis.

#### **6.2.4.4.2 Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und Dumping**

Um den Regelungen der WTO zu entsprechen, hat die EU ihre GAP-Subventionen zu einem Großteil reformiert. Bis zum Start ihres letzten Reformprozesses ab 1992<sup>48</sup> basierte die GAP monetär vor allem auf Preisstützungsmaßnahmen. Einerseits gab es Subventionen auf bestimmte Importe und andererseits wurden durch die EU Güter von den heimischen Produzenten gekauft. Beide Maßnahmen waren an bestimmte Preisschwellen gebunden. Die EU hatte dann natürlich auch ein Interesse daran, die gekaufte Überschussproduktion der heimischen Produzenten zu verkaufen. Deswegen wurden auch Exportsubventionen ausgeschüttet, damit diese Güter im Ausland konkurrenzfähig waren und dort abgesetzt werden konnten. Dies führte zu den negati-

---

<sup>47</sup> Die 97% beziehen sich auf eine Liste von Güterarten und nicht auf den Wert tatsächlicher Exporte. So kann es sein, dass der Großteil der Exporte von LDCs trotzdem nach wie vor Zöllen unterliegen.

<sup>48</sup> Mittlerweile läuft wieder ein Reformprozess für die GAP nach 2013.

ven Beispielen die so oft im Rahmen der entwicklungspolitischen Kohärenz beklagt wurden. Vor allem wurden die Exportsubventionen angekreidet, welche recht deutlich zu Dumping und dadurch zu massiven Schäden in anderen Ländern führten: Die Handelsbilanz wird verschlechtert, der lokale Agrarsektor wird beeinträchtigt oder zerstört, Anreize für Produktions- und Produktivitätssteigerungen werden erodiert und oft wird die Landbevölkerung auch arbeitslos gemacht, was zu Armut, Hunger und Landflucht führt. Außerdem müssen billigere Importe nicht zwangsläufig zu billigeren Endprodukten führen, wie das Beispiel Jamaikas zeigt (siehe Kapitel 6.2.5).

Die negativen Produktionsanreize der Preisstützungsmaßnahmen wurden von ÖkonomInnen schon länger untersucht und kritisiert. Sie entwickelten im Rahmen der neoklassischen Modelle auch eine Lösung für dieses Problem: „entkoppelte Zahlungen“ („decoupled payments“). Mit einer Einigung im Jahr 2003 wurde ein großer Teil der Preisstützungszahlungen auf entkoppelte Zahlungen mit dem Namen „Single Farm Payments“ umgeschichtet. Folgende Tabelle zeigt, wie sich die GAP-Zahlungen für die Jahre 2004 - 2009 zusammensetzten.

Tabelle 9: Agrar-Verpflichtungsermächtigungen in Mio. €

Haushalts-Jahr (*)	Haushaltsvollzug		Lagerung	Export-Erstattungen	Direkt-Beihilfen	Sonstige Marktmaßnahmen	Direkte Aufwendungen	Ländliche Entwicklung (**)
	1a	1b						
2004	38.298,5	6.462,0	322,4	3.384,2	29.824,6	4.389,5	377,8	6.462,0
2005	42.100,8	6.827,4	851,5	3.051,9	33.700,8	4.238,6	257,9	6.827,4
2006	42.175,3	7.689,9	756,9	2.493,6	34.051,3	4.581,9	291,5	7.689,9
2007	42.120,9		-106,7	1.444,7	37.045,8	3.427,1	336,7	-26,8
2008	42.181,2		147,9	925,4	37.568,6	3.046,4	506,9	-14,1
2009	43.454,1		173,4	649,5	39.113,9	3.083,5	447,0	-13,3

(\*) Für die Haushaltsjahre 2004 bis 2006: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, unter Rubrik 1, deren Teilrubrik 1a Marktmaßnahmen und Direktbeihilfen und deren Teilrubrik 1b die ländliche Entwicklung betrifft (finanziert durch die Abteilung Garantie des ehemaligen EAGFL)

(\*\*) Aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums - Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006

Quelle: Europäische Kommission 2010a: 20

Die 39,1 Mrd. € „Direktbeihilfen“ von 2009 umfassen 32,8 Mrd. € entkoppelte Hilfe (ca. 85%) und 5,8 Mrd. € gekoppelte Hilfe (ca. 15%) (vgl. Europäische Kommission 2009c: 2). Zwei Dinge möchte ich hier hervorheben. Einerseits sieht man recht schön, wie die EU ihrer Verpflichtung die Exportsubventionen auslaufen zu lassen nach kommt. Auf der anderen Seite sieht man aber,

dass das Volumen der Direktzahlungen dafür noch stärker steigt. Die Fragen die sich mir darauf nun stellen sind folgende: Wie ist diese Umschichtung aus einer Kohärenz-Perspektive zu bewerten und werden wirklich nur minimale Handelsverzerrungen verursacht?

Das Wesen von „entkoppelten Zahlungen“ zeichnet sich dadurch aus, dass diese keine oder nur minimale Auswirkungen auf die Produktionsentscheidungen haben sollten. Somit können diese - der Theorie folgend - der „green box“ im WTO-Rahmen zugeteilt werden und sind somit ohne Beschränkung erlaubt. Doch die Produktionsneutralität laut neoklassischer Theorie ist wiederum auf die stark restriktiven Annahmen in der Theorie zurück zu führen. Einige Studien welche sich mehr an den Gegebenheiten in der „Realität“ orientieren hegen Zweifel daran, dass die entkoppelten Zahlungen der EU wirklich vollkommen neutral sind. So erweitern zum Beispiel Von Witzke, Noleppa und Schwarz (vgl. 2010: 7ff.) die sehr restriktiven Annahmen durch Konzepte wie „beschränkte Rationalität“ (bounded rationality), Liquidität, realistische Risikobereitschaft und persönliche Wohlfahrts-Effekte. Sie kommen zu dem Schluss, dass die reformierte GAP somit auch weiterhin signifikante produktions- und marktverzerrende Effekte aufweisen:

- „(i) Not all direct payments are decoupled from production. A significant portion of payments actually remains linked to production.
- (ii) The direct payments provide a steady stream of cash to producers. Thus they reduce risk and stimulate production in the presence of risk aversion.
- (iii) The direct payments increase the wealth of the recipients. Therefore, they can engage in riskier production activities which result in increased production.
- (iv) The direct payments are based on past production. This acts to generate the expectation on the side of the recipients that future changes in agricultural policies may also be based on past production. Therefore, farmers maintain production at a higher level than without these subsidies.“ (Von Witzke/Noleppa/Schwarz 2010: 16)

Der marktverzerrende Effekt lässt sich daran zeigen, dass einige Agrargüter in der EU in großem Stil unter ihren Produktionskosten verkauft werden, was gemeinhin als Dumping bekannt ist. Nach dem neoklassischen Modell dürften die entkoppelten Zahlungen aber nicht dazu führen, dass Güter unter ihren Produktionskosten verkauft werden.

Eine wichtige Frage ist natürlich, wann genau man von Dumping sprechen kann: „In economics, selling below cost is usually considered dumping. Under WTO rules, dumping occurs when a good is sold in an export market at a lower price than in the home market, or when a good is sold in a foreign market below cost.“ (Von Witzke/Noleppa/Schwarz 2010: 16)

Auf den ersten Blick sieht die Feststellung von Dumping relativ einfach aus, aber praktisch führt dies zu sehr komplizierten Verfahren. Denn es ist sehr schwierig Preise und Kosten einer Ware in verschiedenen Märkten zu vergleichen. Die WTO definiert zwei Werte für diesen Vergleich: den „normal value“ und den „export price“. Als „normal value“ wird der angemessene Preis für Güter im exportierenden Land und als „export price“ der angemessene Preis für das Gut im importierenden Land angesehen. Wenn nun der „export price“ unter den Produktionskosten im exportierenden Land liegt ist dies aber noch nicht sofort verboten. Denn damit diese als „not being in the ordinary course of trade“ angesehen werden, müssen die Exporte weiters (vgl. Andersen 2009: 123f.):

- über eine „extended period of time“ erfolgen. Diese werden zumeist mit einem Jahr definiert wird.
- in „substantial quantities“ erfolgen. Das heißt, dass entweder der gewichtete Durchschnittsverkaufspreis unter dem gewichteten Durchschnitt der Stückkosten ist, oder dass der Umfang der Verkäufe unter den Produktionskosten mindestens 20% der Verkäufe darstellen, die zur Bestimmung des „normal value“ herangezogen werden.
- nicht für eine Amortisation aller Kosten in einer „reasonable period of time“ aufkommen können.

Die Berechnungen von Von Witzke/Noleppa/Schwarz (vgl. 2010: 19f.) zeigen, dass in der EU Weizen, Mais, Raps, Zuckerrüben und Milch unter ihren Produktionskosten verkauft werden. Je nach Annahmen und Gut sogar erheblich. Weiters berechneten sie, dass etwa brasilianische Maisproduzenten einen Schaden zwischen 180 und 230 Mio. \$ und brasilianische Ölsamenproduzenten zwischen 82 und 439 Mio. \$ Schaden durch die GAP der EU erleiden. Außerdem würde die Außenhandelsbilanz Brasiliens dadurch zwischen 141 und 181 Mio. \$ bei Mais und zwischen 92 und 495 Mio. \$ bei Ölsamen verschlechtert werden. Die Spannen ergeben sich wiederum durch verschiedene Szenarien und Einbeziehung oder Ausblendung von Grundrenten für Agrarland („land rental costs“). Trotz der berechneten Schäden verstößt die EU in diesen Fällen a-

ber nicht gegen WTO-Regelungen, da sie kein bedeutender Exporteur dieser Waren ist („substantial quantities“-Regelung).

Diese Einsichten lassen allerdings folgenden Schluss zu: Die europäischen Subventionen - in Summe über 50 Mrd. € jährlich - haben natürlich einen substanziellen Einfluss auf die Exportchancen von Entwicklungsländern. Die Welthandelsregeln greifen aber in diesem Fall nicht. Einerseits werden Direktzahlungen durch eine rigide neoklassische Begründung als produktionsneutral dargestellt und somit als erlaubte Agrarsubvention in die „green box“ reklamiert. Andererseits greifen Dumpingregeln oft nicht, da diese an den „substanziellen“ Export von Gütern gebunden ist. Das Konzept von Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung bietet im Fall der verunmöglichten Exportchancen aber - zumindest theoretisch - eine Handhabe, um die negativen Auswirkungen für Entwicklungsländer einklagen zu können.

Am 12. Oktober 2011 legte die Kommission einen neuen Reformentwurf für die GAP nach 2013 vor. Auch hier wird auf das Konzept von PCD und seine Implikationen kaum Bezug genommen. In der Kurzfassung der Folgenabschätzung finden sich unter Punkt „4.2. Internationale Dimension“ lediglich drei Sätze zu den Auswirkungen der Reform auf andere Länder: „Die verschiedenen Reformen der GAP haben die verzerrende Wirkung dieser Politik auf den internationalen Märkten deutlich verringert. Alle untersuchten Szenarios dürften sich kaum auf die globalen Märkte (einschließlich der Entwicklungsländer) auswirken. Dies ist auf die bisherigen Reformen der GAP in Verbindung mit dem gegenwärtigen und künftig zu erwartenden Niveau der Weltmarktpreise und die daraus resultierende Rolle der EU als Mengenanpasser auf den Agrarmärkten zurückzuführen.“ (Europäische Kommission 2011d: 9)

Diese Begründung fußt wie gesagt fast ausschließlich auf der Betrachtung der Exporte der EU, sowie auf dem Argument der Produktionsneutralität der „entkoppelten Zahlungen“. Dieser Schluss ist relativ unglaubwürdig. Denn eines der drei untersuchten Szenarien<sup>49</sup> („Neuausrichtung“/„Refocus“) nimmt die Abschaffung der Marktinstrumente und Direktzahlungen an. Dass dieser Schritt „kaum“ Auswirkungen auf die globalen Märkte hätte, wie etwa die Steigerung von ausländischen Exporten, ist für mich nicht nachvollziehbar. Die negativen Auswirkungen der

---

<sup>49</sup> Die drei Szenarien werden mit Anpassung, Integration und Neuausrichtung betitelt. „Anpassung: Betonung der Errungenschaften der GAP und Beseitigung der wichtigsten Mängel. Integration: Bessere Lenkung der GAP-Unterstützung nach Maßgabe der politischen Zielvorgaben. Neuausrichtung: Beschränkung der GAP-Interventionen auf Umweltaspekte.“ (vgl. Europäische Kommission 2011d: 7)

GAP auf die Exportchancen von Entwicklungsländern, wie sie etwa die Studie von Von Witzke/Noleppa/Schwarz (vgl. 2010) aufzeigt, werden ausgeblendet. Selbst in der 85-seitigen Langfassung der Folgenabschätzung findet sich genau ein Satz, der sich auf PCD bezieht: „[T]he coherence of EU agricultural policy with development objectives is assessed in the context of the Policy Coherence for Development process with biennial reports presented by the Commission.“ (Europäische Kommission 2011e: 82). Hier wird also mehr als deutlich, dass die Verbindungen, die zwischen der GAP und Entwicklungsländern bestehen, im vorliegenden Vorschlag vollkommen ausgeblendet werden. Eine ernsthafte Verfolgung von PCD wäre aber stark daran gebunden, dass die Auswirkungen auf Entwicklungsländer gut prognostiziert und im Reformvorschlag mitberücksichtigt werden. Es ist zwar zu begrüßen, dass zur Erreichung der Klimaziele der EU eine Anpassung der GAP erfolgt ist<sup>50</sup>. Dies ist aber auch in Blick auf die steigende Kritik an der Einordnung der Direktzahlungen in die WTO-„green box“ interpretierbar. Denn man könnte dies als Versuch interpretieren, die Legitimität der (vermeintlich) „produktionsneutralen“ Subventionen zu steigern.

Abschließend soll die Komplexität von entwicklungspolitischer Kohärenz im Bereich des Handels noch durch zwei Beispiele weiter konkretisiert werden. Dazu wird einerseits die Reform des europäischen Zuckersektors und zum anderen Reformen des jamaikanischen Milchsektors untersucht.

#### **6.2.4.4.3 Die Reform des EU-Zuckersektors: Gewinner und Verlierer**

Der Zucker-Sektor der EU gilt als einer der am stärksten geschützten Sektoren der europäischen Agrarpolitik. Von besonderem Interesse ist dieser Sektor auch, da er für viele Entwicklungsländer als Produzenten von billigem Zuckerrohr ein wichtiger Exportmarkt sein könnte. Außerdem ist dieser Fall sehr interessant, da 2004 das WTO-Streitbeilegungsorgan EU-Subventionen im Zuckersektor als unrechtlich verurteilte.

Bis 2006 war der EU-Zucker-Sektor über 40 Jahre lang durch Preisstützungsmaßnahmen, Produktions-Quoten, Zölle und Quoten auf Zucker-Importe und Exportsubventionen reguliert worden. Die Produktions-Quoten waren in drei Gruppen unterteilt: A-Quoten-Zucker wurde anfangs

---

<sup>50</sup> Ein Teil der Direktbeihilfen (30%) soll an klimafreundliche agrarwirtschaftliche Praktiken gebunden sein.

auf den heimischen Konsum abgestimmt. B-Quoten-Zucker war für die zusätzliche „Nutzung von Exportpotenzialen“ gedacht. Während sich die A und B Gruppen für die Preisstützungsmaßnahmen und Exportsubventionen qualifizierten, durften weitergehende Produktionsmengen - C-Quoten-Zucker - nur außerhalb der EU und ohne Subventions-Unterstützung verkauft werden. Unter die Preisstützungsmaßnahmen fielen einerseits Mindestabnahme-Preise, zu denen weiterverarbeitende Industrien beim Kauf von Zucker von Landwirten für die Produktion von A- und B-Quoten-Zucker verpflichtet wurden. Andererseits gab es Markt-Interventionspreise, bei denen die EU als Abnehmer eingesprungen ist (vgl. Europäische Kommission 2006: 2/1). Das Ergebnis dieser Politik war, dass die EU ein massiver Exporteur von subventioniertem Zucker wurde: im Jahr 2000 kam sie auf knapp 6 Millionen Tonnen an Zuckerexporten. Weiters beschränkten diese Maßnahmen die Exportmöglichkeiten von Entwicklungsländern natürlich deutlich. So schätzte das UNDP, dass Rohzucker-Produzenten in Entwicklungsländern knapp 7 Mrd. \$ pro Jahr durch Handelsbarrieren verloren (vgl. Raffer 2010: 159).

Die Reform des EU-Zuckersektors ab 2004 ist aber nicht auf eine entwicklungspolitisch kohärente Eigeninitiative, oder auf eine Entsprechung der EU-Verpflichtungen der Uruguay Runde zurück zu führen. Bereits 1994 verpflichtete sich nämlich die EU in der Uruguay-Runde den Export von subventioniertem Zucker auf eine Million Tonnen zu beschränken. Erst die im April 2004 durch das WTO-Streitbeilegungs-Organ gefällte Verurteilung der EU-Exporte brachte eine Reform. Das Verfahren wurde von Brasilien, Thailand und Australien gegen die EU vorgebracht. Im Detail enthielt das Urteil drei Ergebnisse:

- Knapp 2,7 Millionen Tonnen des so genannten C-Quoten-Zuckers würden durch die Preisgarantien für A- und B-Quoten-Zucker quersubventioniert werden.
- Die EU subventioniert weiters unrechtllicher Weise den re-Export von 1,6 Mio. Tonnen Zucker. Diese Menge entspricht dem Wert von importiertem Zucker aus den AKP-Ländern und Indien.
- Dieses Urteil würde aber das Recht der EU nicht beschneiden, Zucker aus den AKP-Ländern und Indien unter Vorzugsbedingungen zu importieren (vgl. Oxfam 2004).

Darauf hin beschloss die EU den Referenzpreis für Weiß- und Rohzucker von 2006 bis 2010 um 36% zu senken und den Zuckerrüben-Mindestabnahmepreis auf 26,30 EUR pro Tonne zu reduzieren. Weiters erhalten Zuckerrüben-Landwirte entkoppelte Direktzahlungen, welche 64,2% des

Einkommensverlustes durch die Senkung der Referenzpreise ausmachen. Zusätzlich wurde auch ein „temporary restructuring fund“ eingerichtet, welcher finanzielle Anreize für die unproduktivsten Zucker-Produzenten geben sollte, den Markt zu verlassen (vgl. Europäische Kommission 2006: 2/2f.). Diese Maßnahmen führten dazu, dass die EU von einem Zuckerexporteur zu einem Netto-Zuckerimporteur wurde.

Eine kohärenzpolitische Bewertung der Zucker-Reform fällt relativ ambivalent aus, da es viele Anspruchsgruppen gibt, welche von dieser Reform profitieren oder negativ von ihr betroffen sind. Dazu zählen: • die Interessen der EU als ganzes, • die großen Zuckerexporteure, welche das WTO-Verfahren eingeleitet haben, • AKP-Länder und LDCs, • Entwicklungsländer welche nicht zu diesen Gruppen dazu gehören, • die europäischen Zuckerbauern sowie • weiterverarbeitende transnationale Unternehmen. Die Art der eingeleiteten Reform ist aber nur aus einer genauen Betrachtung der Ansprüche und Interessen dieser Gruppen, sowie der europäischen Kräfteverhältnisse interpretierbar.

Im Blick auf die EU wird am Zuckersektor wieder relativ klar ersichtlich, dass sie wider ihrer Liberalisierungsrhetorik eben sehr wohl Sektoren hat, die sie sehr bewusst und zielgerichtet reguliert. Die Maßnahmen die in diesem Bereich gesetzt werden, widersprechen ganz klar den Dogmen und Empfehlungen die der „freie Markt“ liefern würde. Daran ändert auch die bisherige Reform nicht viel, wie die Berechnungen von Von Witzke/Noleppa/Schwarz (vgl. 2010: 19f.) zeigen. Denn wie gesagt werden nach diesen Berechnungen Zuckerrüben in der EU immer noch unter ihren Produktionskosten verkauft und bis zum von der WTO erlaubten Limit von 1,37 Mio. Tonnen auch exportiert (vgl. Bloomberg 2010). Ganz zu schweigen, dass dadurch Zuckerexporteuren in Entwicklungsländern ein großer Exportmarkt genommen wird. Dieses Beispiel ist aber auch besonders deswegen interessant, da diese Reform ja nicht auf Eigeninitiative oder Entsprechung der liberalen Ansprüche der EU entstand, sondern vor allem durch das WTO-Urteil und die Legitimitätskrise der EU in den Doha-Verhandlungen ins Rollen kam.

Dass es im Interesse von Brasilien und Thailand - zwei führenden Zuckerexporteuren am Weltmarkt - war den europäischen Zuckermarkt für Exporte zu öffnen und dessen negativen Einfluss auf den Weltmarktpreis einzuschränken, ist recht einfach ersichtlich. Dies scheint zu einem gewissen Grad geglückt. Wie bereits im WTO-Kapitel angedeutet, erfordert die Nutzung des WTO-

Streitbeilegungsorgans allerdings administrative Kapazitäten und ein gewisses realpolitisches Gewicht, welches diese Staaten mitbringen mussten. Generell lässt sich aber das Urteil als wichtiger Meilenstein gegen die Praxis der europäischen Subventions-Praxis verzeichnen, welche gegen eingegangene Verpflichtungen, eigene Standards und eben auch WTO-Recht verstößt.

Doch nicht für alle Entwicklungsländer hält die Reform Vorteile bereit. Denn AKP-Länder profitierten bis zur Reform vom Zucker-Protokoll des Cotonou-Abkommens, welches einen vorteilhaften Abnahmepreis (fast immer über dem Weltmarktpreis) für eine bestimmte Menge an Zuckerimporten versicherte. Doch im Zuge der Reform wurde auch dieser Abnahmepreis um 36% gekürzt. Außerdem wurde das Zucker-Protokoll mit 2009 überhaupt aufgelöst. Die AKP-Länder wurden dafür zu Economic Partnership Agreements gedrängt, in dessen Rahmen sie einen zoll und quotenfreien Zugang zum EU-Markt garantiert bekamen. Doch dieser Zugang wurde unter einem „special safeguard mechanism“ gedeckelt: Die Importe unter diesem preferenziellen Zugang dürfen bis zur Saison 2015/16 für alle AKP und LDC Länder insgesamt nur 3,5 Millionen Tonnen betragen. Auch die Gruppe der Least Developed Countries, welche sich teilweise mit den AKP-Ländern überschneidet, wird von den EU-Reformen auch eher negativ getroffen. So wurde den LDCs ab 2009 unter der „Alles außer Waffen“-Initiative ein Zoll und Quoten freier Zugang zum EU Markt für alle ihre Güter außer Waffen genehmigt. Durch die Reformen fiel aber der Zuckerpreis innerhalb der EU, was zu einer Senkung von potenziellen Exporterlösen unter der Initiative führte. Außerdem ist dieser „quotenfreie“ AAW-Zugang im Zuckerbereich bis 2016 wie gesagt gedeckelt worden (vgl. Trinity College Dublin 2010).

Bis zur Reform wurden Zuckerimporte in die EU fast ausschließlich aus AKP-Ländern bezogen. Durch die Reform wurden diese ziemlich hart getroffen. Anstatt der bisherigen 1,3 Mio. Tonnen Zucker zu Garantiepreisen, erhalten AKP-Länder innerhalb der WPAs „nur“ mehr das angesprochene Kontingent von 3,5 Mio. Tonnen bis 2016 ohne Preisgarantie, welches auch mit LDCs geteilt werden muss. Für diese „Erosion der Präferenzen“ hat die EU aber begleitende finanzielle Mittel für die AKP-Länder bereit gestellt, welche dazu dienen sollen den Zuckersektor produktiver und diversifizierter zu gestalten, sowie um generelle Auswirkungen der Reform zu gestalten. Für die Periode von 2006-2013 wurden deshalb 1.244 Mio. € bereit gestellt. Obwohl dies natürlich zu begrüßen ist, werden die Mittel wohl nicht ausreichen um negative Auswirkungen kompensieren zu können. Auch positiv ist, dass das Geld nicht aus dem Europäischen Entwicklungs-

fonds abgezweigt wird (vgl. Trinity College Dublin 2010). Die Auswirkungen für Entwicklungsländer sind somit sehr unterschiedlich und sind vor allem an den Status als AKP oder LDC-Land gekoppelt. Die Gruppe von Entwicklungsländern welche Netto-Importeure von Zucker sind, haben überhaupt mit den negativen Konsequenzen der steigenden Preise zu kämpfen.

Auch aus der Sicht der europäischen Zuckerbauern bedeutet der Einschnitt in die bisherige Zuckerregelung natürlich empfindliche Verschlechterungen. Der Einschnitt bei den Preisstützungsmaßnahmen um 36% hat bereits ausgereicht, dass einige Bauern und Industrien nun nicht mehr wettbewerbsfähig sind und aufgrund der sinkenden Marktpreise den Markt verlassen mussten. So musste etwa die irische Zuckerindustrie die Produktion im Jahr 2006 vollkommen einstellen. Nichts desto Trotz werden europäische Zuckerbauern weiterhin massiv vor billigeren Produktionsländern geschützt und die Kompensationszahlungen für den Ausstieg sind im Vergleich ziemlich großzügig. Außerdem wirkten die Mindestabnahmepreise als Schutz vor der Marktmacht ihrer Abnehmer. Durch die Kürzung dieser Abnahmepreise, sind sie der Marktmacht nun viel stärker ausgesetzt.

Als letzte Gruppe sind deshalb noch weiterverarbeitende (transnationale) Unternehmen als Gruppe zu beleuchten. Mit einem Verbrauch von 17,2 Mio. Tonnen im Jahr 2007 liegt die Europäische Union auf Platz zwei des weltweiten Verbrauchs von Zucker als Nahrungsmittel - hinter Indien mit 20,1 Mio. Tonnen (vgl. Abfrage FAOSTAT 2011). Der Markt ist bei weiterverarbeitenden Lebensmittel-Konzernen sehr zentriert, und so sind es nach den Zucker-Raffinerien einige wenige transnationale Unternehmen wie Kraft Foods, Nestlé, Unilever oder Danone welche diesen riesigen Markt dominieren. In der Kostenkalkulation dieser Unternehmen waren natürlich die Preisstützungsmaßnahmen und Mindestabnahmepreise, welche den EU-Preis über dem Weltmarktpreis hielten, ein Dorn im Auge. Zwar führen die Direktzahlungen an Produzenten dazu, dass diese Unternehmen Zucker unter seinen Produktionskosten kaufen können, doch hinderen sie die Mindestabnahmepreise daran ihre konzentrierte Marktmacht noch weiter nutzen zu können. So gesehen scheint die Kürzung der Referenzpreise bei gleichzeitiger Beibehaltung der Subventionen durch die entkoppelten Direktzahlungen ganz im Sinne dieser Unternehmen zu sein. Durch die Ausübung ihrer Marktmacht kann massiv Druck auf die Produzenten ausgeübt werden, sodass Bauern nichts anderes übrig bleibt, als ihre Produkte billiger, und oftmals sogar unter ihren Produktionskosten zu verkaufen. Die Lebensmittelkonzerne sind aber nicht mit so

viel Konkurrenz konfrontiert, dass sie die Einsparungen an die Kunden weiter geben müssen. Es ist somit anzunehmen, dass ein guter Teil der Direktzahlungen gar nicht den europäischen Landwirten oder Endkunden zugute kommt, sondern großen Konzernen, bzw. der europäischen Außenhandelsbilanz. Potenzielle Exporteure von Zucker in Entwicklungsländern werden nämlich dadurch gehindert, ihren Kostenvorteil in der Zuckerproduktion voll geltend zu machen. Doch auch die wachsende Biosprit-Industrie wird von den billigeren Preisen für Zucker profitieren, da dadurch ein billigerer Rohstoff für die Herstellung von Bioethanol erster Generation zur Verfügung steht (vgl. Europäische Kommission 2006: 1/2f.).

## **6.2.5 Entwicklungspolitische Kohärenz von Liberalisierungen und**

### **Marktmacht am Beispiel des jamaikanischen Milchmarktes**

Von der Beobachtung des europäischen Marktes schwenken wir nun direkt auf den Markt eines Entwicklungslands: nämlich den Milchmarkt Jamaikas. Anhand dieses Beispiels sollen die bisher dargestellten Probleme für die Handelsfähigkeit und den sozialen Wandel von Entwicklungsländern konkretisiert werden. Dieser Fall bietet sich deshalb an, da es die Welthandelsbedingungen, Zoll-Liberalisierung, europäische Subventionen und die Marktmacht transnationaler Konzerne verbindet. Die Betrachtung bezieht sich vor allem auf den Zeitraum von 1992 bis 2005.

Jamaika folgte in der Nachkriegszeit wie viele Entwicklungsländer der Strategie, durch eine massive Aufnahme von Krediten die „Modernisierung“ und den ökonomischen „Take-off“ des Landes zu finanzieren. Die Hoffnung einer leichten Rückzahlung dieser Schulden nach dem Take-off löste sich aber dank der Auswirkungen der Ölkrise in Luft auf. Damit die Schulden an die entsprechenden privaten Banken zurück gezahlt werden konnten, gewährte die Weltbank Jamaika 1992 einen Kredit. Ganz im Sinne der vorherrschenden Liberalisierungsideologie musste Jamaika im Rahmen eines dazugehörigen Struktur-Anpassungs-Programms die erst fünf Jahre zuvor eingeführte Jamaican Commodity Trading Company auflösen. Diese Institution wickelte bis dahin die gesamten Magermilchpulverimporte ab und zahlte einen Teil der erhobenen Zölle als Subvention an die heimische Milchindustrie aus. Bis dahin führte die Subvention zu einer erfolgreichen Steigerung der heimischen Produktion. Während 1990 noch knapp 2.250 Farmer 23.385 Kühe für die Milchproduktion hielten, fiel die Zahl der Farmer bis 2005 um fast 90% auf 245 und die Zahl der gehaltenen Kühe um 26% auf 17.300 (vgl. Knips 2006: 6). Denn durch den Ab-

bau der Zölle und den Wegfall der jamaikanischen Subventionen stieg der Anteil der Importe in der milchverarbeitenden Industrie deutlich - etwa durch exportsubventionierte europäische Magermilchpulver-Importe - was natürlich negative Auswirkungen auf Jamaikas Außenhandelsbilanz hatte. Einen Höhepunkt in dieser Entwicklung stellten die Maßnahmen von Nestlé-Tochterfirmen 2002 dar, welche innerhalb von 18 Monaten die Menge von lokal bezogener Milch von 16 Mio. Tonnen auf 5,4 Mio. Tonnen pro Jahr reduzierten (vgl. Jamaica Gleaner 2004). Die Marktsituation stellt sich so dar, dass den kleinen Milchbauern einige wenige weiterverarbeitende Unternehmen mit viel Marktmacht gegenüber stehen. Dem Nestlé Konzern gehören beispielsweise zwei der drei größten weiterverarbeitenden Unternehmen an und durch eine „exclusive distributor“-Regelung haben lokale Bauern keine Möglichkeiten, ihre Produkte so zu vermarkten, dass sie sich der Marktmacht der weiterverarbeitenden Unternehmen und Einzelhändler entziehen könnten. Als Protest gegen ihre missliche Lage und den Schritt von Nestlé wurde 2002 von kleinen Bauern sogar ein Großteil ihrer Produktion medienwirksam entsorgt (vgl. Knips 2006: 11).

Gegen die negativen Wirkungen von steigenden Importen für die Außenhandelsbilanz und die lokale Industrie wird ins Treffen geführt, dass der Milchsektor bei weitem nie den lokalen Bedarf decken konnte und auch nie einer der treibenden Sektoren in der Agrarwirtschaft Jamaikas war. Außerdem seien die lokalen Milchproduktionskosten wegen niedriger Produktivität im internationalen Vergleich relativ hoch, was dazu geführt hätte, dass Milch für einen großen Teil der Bevölkerung schlichtweg nicht leistbar war. Billigere Milchprodukte wären somit wichtiger für einen Großteil der Bevölkerung und würden das Opfer der kleinen lokalen Milchindustrie rechtfertigen (vgl. Knips 2006: 11f.). Dieses Argument wurde auch bei der Abschaffung der Zölle und Subventionen im Rahmen der Struktur-Anpassungs-Programme ins Treffen geführt. Doch die proklamierte Besserung der Konsumentenpreise blieb aus, da die weiterverarbeitenden Unternehmen und Einzelhändler den finanziellen Vorteil durch ihre Marktmacht abschöpfen konnten:

„With respect to dairy and milk powder imports, the high margins captured by processors and retailers have denied the intended benefits to the consumer which originally provided the justification for the retention of a low tariff regime for dairy imports.“ (Knips 2006: 9)

Doch der finanzielle Siegeszug von großen Unternehmen wie Nestlé wird noch um eine Episode reicher. So konnte die britische Initiative farmsubsidy.org durch „Freedom of Information“<sup>51</sup>-Anfragen an die Regierung herausfinden, dass von den britischen Exporteuren vor allem große Konzerne den Großteil der 126 Mio. £ (144 Mio. €) an Export-Subventionen für Milchpulver und Butter in 2004 und 2005 kassierten. Darunter fielen etwa Fayrefield Foods (22 Mio. £), Philpot Dairy Products<sup>52</sup> (22 Mio. £) und Nestlé (7 Mio. £) (vgl. The Observer 2006). Mit der Begründung von „unfavourable changes in the total milk business“ (Jamaica Gleaner 2002) wurde jamaikanische Milch durch „billigere“ Milch aus dem subventionsstarken und weit entfernten Europa ersetzt. Dafür kassierte Nestlé auch noch eine erhebliche Menge an Exportsubventionen. Die finanziellen Vorteile und hohen Gewinnspannen konnten durch die konzentrierte Marktmacht behalten werden und mussten nicht an die arme Bevölkerung weitergegeben werden.

Man kann daraus also schließen, dass durch die Abschaffung der Zölle und Subventionen - also die konkrete Form des „Freihandels“ - kaum Politikkohärenz geschaffen wurde sondern lediglich die weiterverarbeitenden Unternehmen und Einzelhändler, sowie die Exporteure von Milchpulver profitieren konnten. Im Fall von Nestlé konnte gezeigt werden, wie durch vertikale Integration diese vermeintlich unterschiedlichen Akteure ein und derselbe Konzern sind, der seine geballte Marktmacht intensiv nutzt. Der in Jamaika abgeschöpfte Gewinn wird wohl auch aus dem Land abgezogen werden und den „shareholdern“ des Konzerns zugute kommen. Jamaika selbst hat hingegen den Ausfall der Zölle zu beklagen, sowie eine Verschlechterung der Außenhandelsbilanz durch die steigenden Importe. Außerdem wurde die lokale Milchwirtschaft, und mit ihr zusammenhängend auch die Existenz von 2.000 Milchbauern, zugrunde gerichtet. Eine bessere Versorgung der armen Bevölkerung durch billigere Milchprodukte blieb aus.

Auch wenn europäische Exportsubventionen jetzt auslaufen, hat sich ein massiver Schaden an der jamaikanischen Milchindustrie materialisiert. Die Möglichkeit diese Auswirkungen rückgängig zu machen sind für Jamaika minimal. Zusätzlich wurde die Chance verpasst, die lokale Milchindustrie zu diversifizieren, um die steigende Nachfrage nach Produkten wie Eiscreme, Butter oder Käse national zu bedienen. Diese Diversifizierung hätte beispielsweise durch das Subventionssystem gefördert werden können, welches sich bis 1992 durch die eingehobenen Im-

<sup>51</sup> Seit 2005 ist im Vereinigten Königreich die „Freedom of Information“-Legislative in Kraft. Diese begründet ein öffentliches „Recht auf Auskunft“ von Informationen, welche von staatlichen Stellen gehalten werden.

<sup>52</sup> Der Exportarm von Dairy Crest.

port-Zölle finanzierte. Mittlerweile steht Jamaika mit einer der höchsten weltweiten Staatsverschuldungen pro Kopf da. Die dargestellte Liberalisierung und die globale neoliberale Interessenspolitik haben dazu zumindest einen Beitrag geleistet.

Das Versprechen des „Freihandels“ - dass eine Spezialisierung nach komparativen Kosten bei Abschaffung jeglicher Schranken zu einer *gegenseitigen* Wohlstandssteigerung führt - bleibt für viele Entwicklungsländer unter realen Umständen ein leeres Versprechen.



## 7. Die polit-ökonomische Praxis der EU und Erklärungsmuster für PCD

---

In diesem Kapitel sollen die Unzulänglichkeiten der PCD-Maßnahmen im Bereich des Handels, sowie potenzielle Verbesserungen noch einmal kurz zusammen gefasst werden. Danach sollen sie in Verbindung zur polit-ökonomischen Logik der EU und damit zusammenhängenden Erklärungsmustern gesetzt werden.

### 7.1 Unzulänglichkeiten der EU-PCD-Handelspolitik

Die EU stellt in ihren PCD-Berichten im Bereich des Handels einige Strategien zur Schau, welche eine Weiterentwicklung des Politikprozesses „im Interesse der Entwicklung“ darstellen sollen<sup>53</sup>. Eine Synthese dieser PCD-Agenda (Kapitel 5) und der grundlegenden Probleme von Entwicklungsländern im Handelsbereich (Kapitel 6) zeigt meiner Meinung nach, dass es viele Unzulänglichkeiten der angestrebten Maßnahmen gibt, wodurch der entwicklungspolitische Anspruch von PCD kaum erfüllt werden kann.

Die erste Kritik wendet sich an die Wertigkeit von internationalem Handel innerhalb der PCD Agenda. Bis 2009 hatte Handel eine bedeutende Stellung innerhalb der PCD und Entwicklungsagenda. Bei der Schwerpunktsetzung 2009 wurde schließlich darauf plädiert, sich auf fünf Themenbereiche zu konzentrieren, wobei die Bereiche Handel und Finanzen in dem Vorschlag keine umfassende Behandlung finden. Dies ist insofern verwunderlich, als die Begründung für diese Schwerpunktsetzung komplexe Rahmenbedingungen wie die Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007, die Globalisierung sowie eine Zunahme von Finanzströmen in Entwicklungsländer, welche nicht der öffentlichen Entwicklungshilfe zuzurechnen sind, umfasst.

Während Handel zumindest thematisch von den 12 PCD-Commitments erfasst wird, ist die völlige Ausblendung vom Finanzbereich aus PCD sachlich nicht argumentierbar. Denn die Finanz-

---

<sup>53</sup> 5.2.1 Die Doha-Entwicklungsagenda, 5.2.2 Die handelsbezogenen Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS), 5.2.3 Das Allgemeine Präferenzsystem, 5.2.4 Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, 5.2.5 Handelshilfe (Aid for Trade), 5.2.6 Sonstige Initiativen (z.B. die Rohstoffinitiative)

branche wäre sehr ergiebig für Kohärenz-Analysen und dementsprechende Maßnahmen. Schließlich besteht eine starke Beziehung zwischen dem Finanzbereich der Zentren und den Gesellschaften von Entwicklungsländern, was nicht erst seit den verheerenden Auswirkungen der Finanzkrise nach 2007 bekannt ist. So bezieht sich beispielsweise ein Steuerexperte der OECD auf Schätzungen, dass Entwicklungsländern jährlich 190 Mrd. € an Steuereinnahmen entgehen, da intransparente finanzielle Regelungen von „Steueroasen“<sup>54</sup> und wirkungslose internationale Transparenzinitiativen Steuerhinterziehung weiter ermöglichen (vgl. derStandard.at 2011). Eine Untersuchung der Finanzbranche auch aus PCD-Perspektive wäre deshalb sehr wichtig für Entwicklungsländer. Dass diese Untersuchung aber gar nicht auf der Agenda aufscheint hat natürlich gute Gründe, zu denen ich später noch komme.

Auch Handel wird von der Schwerpunktsetzung nur spärlich erfasst. Zwar widmet sich ein Vorschlag einem Handelsaspekt - der „Nutzung der Rechte des geistigen Eigentums im Interesse der Entwicklung“. Dieser zielt jedoch nur darauf ab Möglichkeiten zu suchen, wie Entwicklungsländer den bestehenden Rechtsrahmen für den Schutz des geistigen Eigentums besser nutzen könnten. Strukturelle Mängel dieses bestehenden Rechts treten in den Hintergrund. Wie im Kapitel 6.2.3.2: „Politische Interessen hinter den Liberalisierungsschritten des Welthandels“ behandelt wurde, zählt das geistige Eigentum aber zur aktuellen „Wunschliste“ von Liberalisierungen der Industrieländer. In den Bereichen geistiges Eigentum, Investitionen und Dienstleistungen wurden den Entwicklungsländern in der Uruguay-Runde deshalb weitreichende Verpflichtungen abgerungen. Dafür wurde unter anderem versprochen, dass dafür weitreichende Liberalisierungen im Agrarbereich folgen würden. Diese sollten Entwicklungsländern die Möglichkeit geben stärker am Handel teilzunehmen. Dieses Versprechen hat sich für viele Länder kaum materialisiert, unter anderem wegen der anhaltend unverhältnismäßigen Subventionspolitik. Zwar wäre es theoretisch möglich, dass im Rahmen des vorgeschlagenen Schwerpunkts „Gewährleistung der globalen Ernährungssicherheit“ die Subventionspolitik hinterfragt werden könnte, doch lassen dies die jüngsten Stellungnahmen der EU in diesem Bereich bezweifeln. Denn das Argument der „Ernährungssicherheit“ wird hier zunehmend zur Aufrechterhaltung der Subventionen vereinnahmt, obwohl diese zum Großteil noch immer Exportmöglichkeiten von ProduzentInnen in Entwicklungsländern vernichten, somit deren finanzielle Möglichkeiten sich zu ernähren beeinflussen und Anreize für Investitionen und Produktivitätssteigerungen vermindern. Denn Hunger ist der-

---

<sup>54</sup> Dazu zählen laut dem Tax Justice Network auch EU-Länder wie Deutschland, Großbritannien, Belgien und Österreich.

zeit immer noch hauptsächlich ein Problem von Armut und Verteilung, und nicht von unzureichender weltweiter Produktion (vgl. Sen 1999: 204ff.). Die EU beschränkt sich aber darauf, sich auf mögliche zukünftige Produktionsprobleme zu beziehen.

Auch wenn die EU betont, die Doha-Entwicklungsagenda im Interesse der Entwicklungsländer vorantreiben zu wollen, ist sie an ihrem bisherigen Scheitern mit Schuld. Grund dafür sind die angesprochenen Agrarsubventionen, die Trotz ihrer teilweisen „Entkoppelung“ weiter die Produktion verzerren und Exportmöglichkeiten von Entwicklungsländern zerstören. Sollte das Ziel hinter dieser Politik wirklich die weltweite Ernährungssicherheit sein, so wäre eine Umleitung eines Teils dieser Gelder in die landwirtschaftliche Produktivität und Kaufkraft von Entwicklungsländern um einiges effektiver, was auch zur Erreichung der ODA-Ziele beitragen würde. Im Gegensatz dazu wird aber argumentiert, dass die umfangreiche Subventionspolitik nötig ist, um die Existenz der europäischen Landwirte sichern zu können. Außerdem bedient sich die EU mittlerweile neben Ernährungssicherheit auch Umwelt- und Klimaargumenten, um die Aufrechterhaltung der Subventionen zu rechtfertigen. Während die Aufnahme dieser Aspekte im Sinne von umfassender Politikkohärenz durchaus wünschenswert sind, lässt die Ausblendung der Effekte auf Entwicklungsländer bezweifeln, dass diese wirklich verfolgt wird.

Meine grundsätzliche Herangehensweise an Handel, welche sich nicht durch typische neoklassische Annahmen beschränkt, hat meiner Meinung nach wichtige Vorteile. Denn damit kann man viele Probleme aufzeigen, welche *die Fähigkeit* von Entwicklungsländern in vorteilhaften Handel zu treten massiv beschränken. Dazu zählt etwa die Schuldenproblematik und der Devisenmangel vieler Entwicklungsländer, die in den PCD-Handels-Strategien der EU nicht thematisiert werden. Zwar gab es bereits einige Entschuldungskampagnen, doch waren diese oft viel zu zaghaft, wodurch das Problem nicht gelöst wurde (vgl. Raffer 2010: 19ff.). Die finanzielle Brisanz der eigenen aktuellen „Schulden- und Eurokrise“ lässt nicht vermuten, dass neue Entschuldungskampagnen oder Finanzspritzen diese Problematik entschärfen werden (vgl. The Globe And Mail 2011).

Auch die WTO als Rahmen für den internationalen Handel weist einige strukturelle Nachteile für die Situation von Entwicklungsländern auf. Hier wären Reformen, die auch zur Erreichung von Politikkohärenz beitragen könnten, durchaus denkbar. Hier lässt sich zum Beispiel aufwerfen,

dass kleine oder arme Entwicklungsländer mit ihren Kapazitäten zu kämpfen haben, um inkohärente (und WTO-Recht brechende) Subventionen anzuzeigen. Denn einerseits müssen die Auswirkungen auf ihre Märkte berechnet werden und andererseits bindet ein Prozess im Rahmen des Streitbeilegungsorgans weitere Kapazitäten, die viele Entwicklungsländer nicht oder nur schwer aufbringen können. Außerdem führt eine solche Initiative im politischen Kräftemessen sicher nicht zu wohlwollenden Antworten, was eine hohe abschreckende Wirkung aufweist. Diese Probleme könnten durch ein eigenes WTO-Initiativverfahren verbessert werden. Es könnte also eine unabhängige Stelle innerhalb der WTO geschaffen werden, die ausreichend Kapazitäten zur Erforschung von solchen Inkohärenzen und Vertragsbrüchen erhalten müsste, und bei (massiven) Verstößen auch selbstständig ein Verfahren initiieren müsste. So eine Struktur könnte sich langfristig positiv auf Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung auswirken.

Eine weitere Hürde für die Möglichkeit an Handel teilzunehmen stellt die so genannte „neue Protektion“ dar, also nichttarifäre Handelshemmnisse samt ihren Ursachen (fehlende Kapazitäten, Qualitätsanforderungen, restriktive Kumulierungsbestimmungen) sowie selektive Zollpraktiken (mehr Zölle auf Güter, die Entwicklungsländer exportieren und Zollabstufung). Diese führen dazu, dass Liberalisierungen im Handel und präferenzielle Handelsabkommen nicht in dem Ausmaß zur Armutsminderung in Entwicklungsländern führen, wie dies oft versprochen oder suggeriert wird. Außerdem wird Entwicklungsländern die Möglichkeit genommen, einen größeren Anteil an der internationalen Wertschöpfung zu erlangen. Ein wichtiger Schluss daraus ist, dass „komparative Kostenvorteile“ nicht naturgegeben sind, sondern massiv von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als Ausdruck von sozialen Kräfteverhältnissen beeinflusst werden. Die Interessen hinter den Liberalisierungsschritten des Welthandels und der Druck, unter dem präferenzielle Handelsabkommen an den Abschluss der umstrittenen Wirtschaftspartnerschafts-Abkommen geknüpft wurden, sind ein weiterer Ausdruck dieser Machtprozesse. Bis jetzt hat die konkrete Form der Liberalisierung des Welthandels für viele Entwicklungsländer eine mehr als zwiespältige Bilanz und ist wohl mehr an Interessen gewisser Kräfte der Industrieländer gebunden, als an eine „generelle Vorteilhaftigkeit von Freihandel“.

Reformen im Bereich der Kumulierungsbestimmungen und verstärkte Investitionen in den Aufbau von handelstechnischen Kapazitäten sind durchaus zu begrüßen. Doch ist abzuwarten, ob die anvisierten Maßnahmen große Verbesserungen liefern, da es dabei auch auf die genaue Art der

Maßnahmen, ihren Umfang sowie die Rahmenbedingungen ankommt. Die EU weist auf jeden Fall stolz darauf hin, dass im Jahr 2008 bereits 10,4 Mrd. € für Handelshilfe ausgegeben wurden. Ob ein verstärkter Aufbau von Kapazitäten zu Armutsminderung und Entwicklung beiträgt, hängt vor allem davon ab, ob diese Handelshilfe wirklich Akteuren und armen Bevölkerungsschichten aus Entwicklungsländern zu Gute kommt, oder nur Akteuren in Entwicklungsländern. Denn wie am Beispiel Jamaikas ersichtlich war, waren es im Endeffekt nicht jamaikanische Bauern, Unternehmen, der Staat oder Konsumenten die von billigeren Importen profitiert haben, sondern große ausländische Unternehmen *in Jamaika*. Aufgrund ihrer massiven Marktmacht könnten die genannten großen Konzerne, sowie sehr mobiles ausländisches Kapital somit auch die großen Profiteure von den Maßnahmen von „Aid for Trade“ bzw. von der „wider Aid for Trade agenda“ sein. Vor allem wenn sich an den anderen großen Problemen wenig ändert. So ist etwa anzumerken, dass knapp 3 Mrd. € der Handelshilfe ODA-Kredite darstellen<sup>55</sup>, welche also auch samt Zinsen zurück gezahlt werden müssen und zum bekannten Schuldenproblem weiter beitragen könnten.

Es ist auch zu beobachten, dass sich Handelshilfe in die liberale Vorstellung einreihet, welche der Integration von Entwicklungsländern in den Weltmarkt grundsätzlich optimistisch entgegen steht. Die ODA-Plus-Initiative im Anhang an den „Whole of the Union Approach“ (siehe Kapitel 4.3) kann auch als eine weitere Episode dieses optimistischen Blicks auf „entwicklungsfördernde nicht-ODA-Finanzströme“ gesehen werden, wie dies ausländische Direktinvestitionen in den 1990er Jahren waren (vgl. Raffer/Singer 2001: 92ff.). Ausländische Direktinvestitionen und ihre positive Wirkungen wurden aber, nachdem fleißig Profite abgeschöpft wurden, nach dem Asien-Crash 1997 wieder abgezogen. Auch nach der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 passierte dies vielerorts. Dies ist eine Konsequenz der hohen Finanzmobilität eines unregulierten Marktes. Die entwicklungsfördernden Wirkungen der ausländischen Direktinvestitionen lösten sich in Luft auf und die fatalen Konsequenzen mussten die Realwirtschaft und die arme Bevölkerung in vielen Entwicklungsländern tragen. Im Blick auf diese Verhältnisse ist folgender Schluss von Raffer/Singer (2001: 93) mehr als aktuell: „Aid is seen as the handmaiden of private profit interests [...], more precisely of Northern profits, as most capital originates in the North.“

---

<sup>55</sup> Als ODA qualifizieren sich Kredite dann, wenn sie zumindest einen Anteil von 25% an nicht rückzahlbaren Krediten („grants“) enthalten. Die genaue Aufteilung der 10,4 Mrd. € Handelshilfe sieht wie folgt aus: ~3 Mrd. € ODA Loans, ~6,4 Mrd. € ODA Grants und ~1 Mrd. € Equity Investments (vgl. Europäische Kommission 2010c: 19). Die zugrundeliegende Grafik bietet leider keine exakten Zahlen.

Die ODA-Plus-Initiative könnte auch als Rechtfertigung für die Verfehlung der eigenen ODA-Ziele herangezogen werden (vorausschauend auch auf restriktive Sparkurse im Zuge der „Euro- und Schuldenkrise“). Eine Strategie die bereits angesichts sinkender ODA-Zahlen in den 1990ern angewandt wurde und in der die angesprochenen ausländischen Direktinvestitionen die Rettung verheißen sollten. Wenn auch viele Länder und die EU ihre Ziele deutlich verfehlen, kann man zumindest darauf hinweisen, dass die ODA ein Rekordniveau erreicht hat. Ob dies so bleibt, muss sich erst zeigen.

Einen der größeren blinden Flecken von PCD stellt Marktmacht dar, da dessen Auswirkungen für die Erreichung der Entwicklungsziele kaum behandelt wird. Wenn aber Liberalisierungen als PCD-Maßnahmen dargestellt werden, müssten Marktmacht und Marktstrukturen mitberücksichtigt werden. Dies wurde am Beispiel Jamaikas gezeigt. Nichts desto Trotz wird dieses Problem nur ungenügend thematisiert, obwohl die negativen Wirkungen der zentralisierten Marktmacht problemlos mit orthodoxer neoklassischer Theorie und eigenen Problemverortungen vereinbar wären. Denn die Probleme und Kosten von zentrierter Marktmacht lassen sich durchaus mit der Monopol- und Oligopoltheorie, sowie weiteren neoklassischen Instrumentarien erfassen und in Bezug zu finanziellen Vorteilen von Spezialisierung und steigenden Skalenerträgen (sofern vorhanden) setzen. Denn nicht umsonst wird im Modell des „vollkommenen Wettbewerbs“ angenommen, dass keiner der Marktteilnehmer so „groß“ ist, dass er den Markt beeinflussen kann. Dies hat mit der riesigen Konzentration von Marktmacht im Agrar- und Lebensmittelbereich wenig zu tun, weshalb die wohlfahrtssteigernde Effektivität des freien Marktes auch nicht zu Tage tritt. Durch Reformen die auf die bessere Verteilung von Marktmacht abzielen wäre es möglich, dass Bauern einen größeren Teil der Handelsspanne der Endbenutzerpreise bekommen, ohne dass die Preise für die Konsumenten massiv steigen müssten.

In Bezug auf den eigenen Lebensmittelmarkt ließ sich die Kommission zwar auf eine Beschäftigung mit dem Thema ein und veröffentlichte 2009 eine Mitteilung unter dem Titel: „A better functioning food supply chain in Europe.“ (Europäische Kommission 2009d). Die daraus resultierenden Maßnahmen scheinen aber nicht ausreichend zu sein, um die volkswirtschaftlich nicht wünschenswerte Markt-Zentralisierung der europäischen Lebensmittelkette anzugehen. Die Beschäftigung mit dem Zusammenhang von EU-Handelsmaßnahmen und Marktmacht in Märkten von Entwicklungsländern sucht man überhaupt vergebens. Doch auch im Bezug auf den europäi-

schen Markt scheint diese Initiative politisch auf Widerstand zu stoßen. Denn während die Analyse der Probleme der Marktunvollkommenheiten im Vorschlag zur Reform der GAP im Jahr 2010 (vgl. Europäische Kommission 2010d) noch vielversprechend klang<sup>56</sup>, sind dies die Maßnahmen, die in der Folgenabschätzung der Reformvorschläge von 2011 (vgl. Europäische Kommission 2011d: 5) zu finden sind, nicht mehr. Sie beschränken sich nämlich auf die Vernetzung des Agrarsektors, die Unterstützung der Vermarktung ihrer Produkte und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors durch Produktivitätssteigerungen. Angesichts der wenigen riesigen Konzerne die den Markt dominieren, werden diese Maßnahmen keinen grundlegenden Wandel der Situation herstellen. Im Gegensatz zu sinnvollen Reformen wird auch weiterhin eine umfangreiche Subventionspolitik gefordert, „da die vom Agrarsektor erbrachten Güter über das normale Funktionieren des Marktes nicht angemessen vergütet und reguliert werden können.“ (Europäische Kommission 2010d: 4) Dabei wäre es durchaus möglich hier andere (internationale) Maßnahmen zu setzen (vgl. IAASTD 2009: 465), wie die Einrichtung eines Prüfungsmechanismus für Firmenübernahmen und Fusionen von größeren global tätigen (Agro-)Konzernen<sup>57</sup>, die Forcierung einer Wettbewerbspolitik zwischen Konzernen und der Wiedereinführung von kompetitiven staatlichen Handelsunternehmen.

Im politischen Diskurs lassen sich die Unzulänglichkeiten von PCD leicht rechtfertigen. Am Anfang steht natürlich der Hinweis, dass PCD ein sehr junges Konzept ist und institutionell noch nicht ausreichend gut ausgereift ist. Außerdem ist Kohärenz technisch sehr schwer zu erreichen und Inkohärenzen sind definitiv nicht vollständig zu vermeiden, wie das Beispiel der Reform des Zuckersektors mehr als deutlich zeigt. Zusätzlich sind globale Auswirkungen von politischen Maßnahmen und Strategien sehr schwer zu schätzen und somit mit einem großen Unsicherheitsfaktor behaftet. Doch an letzterem Problem wird meiner Meinung nach nicht ausreichend oder glaubwürdig angesetzt. Kapazitäten zur Analyse von Politikkohärenz könnten und sollten noch viel stärker ausgebaut werden, was an einem fehlenden politischen Willen scheitert. Denn eine Vermeidung von Kosten durch Inkohärenzen durch bessere Forschung würde sich vermutlich sehr gut rentieren. Es scheint mir somit, als würden viele Inkohärenzen bewusst in Kauf genom-

---

<sup>56</sup> „Wichtige Aspekte, denen Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, sind die derzeitigen Ungleichgewichte zwischen den Verhandlungspositionen entlang der Kette, das Ausmaß an Wettbewerb auf jeder Stufe der Kette, die vertraglichen Beziehungen, die erforderliche Restrukturierung und Konsolidierung des Agrarsektors, Transparenz und die Funktionsweise der Märkte für Agrarrohstoffderivate.“ (Europäische Kommission 2010d: 11f.)

<sup>57</sup> Dieser sollte die Vorteile der Firmenfusionen und -übernahmen den Kosten der zentrierten Marktmacht und des verminderten Wettbewerbs gegenüber stellen.

men und die „Unsicherheit“ der negativen Auswirkungen liefert einen argumentativen Vorteil in der Durchsetzung von fraglichen Maßnahmen. Doch zur Erreichung von wirklicher Politikkohärenz (und in weiterer Folge auch politischen Transparenz) wäre eine realistische Forschung zu Maßnahmen im internationalen Handel (also zu konkreten Liberalisierungen und nationalen Spezialisierungen) unverzichtbar. Diese sollte die genauen und vielfältigen Rahmenbedingungen von Entwicklungsländern in den Blick nehmen und genau herausstreichen, wer im Endeffekt wie stark von konkreten Maßnahmen profitiert, bzw. wie daran anschließend Inkohärenzen vermieden werden könnten.

Nach der Feststellung dieser Mankos an handelstechnischen PCD-Strategien und Maßnahmen stellt sich letztendlich die spannende Frage, wieso genau diese Art von PCD umgesetzt wurde. Obwohl gewisse Interessen bereits öfters angedeutet wurden, soll die Idee und Entwicklung von PCD noch einmal im nächsten Kapitel systematisiert in Beziehung zu sozialen Kräften, ideologischen Zusammenhängen und materiellen Grundlagen im europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsprozess gesetzt werden. Erst damit kann deutlich gezeigt werden, wieso PCD keinen Bruch in der polit-ökonomischen Praxis der Europäischen Union darstellt.

## **7.2 Eine Einbettung von PCD in die polit-ökonomische Logik der EU**

In diesem Kapitel geht es also um das ideelle, materielle und strukturelle Setting, in welches PCD „geboren“ wurde. Außerdem stellt sich hier die Frage, welche Akteure an seiner Umsetzung beteiligt sind bzw. diesen Prozess prägen. Gemäß dem „Transformational Model of Social Activity“ sollen diese verschiedenen Perspektiven in ein systematisches Verhältnis zueinander gesetzt werden und die jeweils eigenen Dynamiken Berücksichtigung finden. Dazu muss auch die EU selbst analysiert werden, um zu verstehen, welche Position PCD in ihrer polit-ökonomischen Logik eingenommen hat und ob seine Aufnahme zu einer Änderung der europäischen Praxis führte.

### **7.2.1 Die politische Ökonomie der EU**

Im Zentrum der europäischen Politik stehen auch weiterhin Nationalstaaten. Die Positionen und Interessen von Nationalstaaten sollten aber nicht als homogen und „demokratisch naturgegeben“ gesehen werden. Wie im theoretischen Teil dargestellt, wende ich mich eher an Analysen, welche

Nationalstaaten als heterogene Ansammlung von sozialen Kräften ansehen. Regierungen und die EU sind dem Druck von verschiedensten sozialen Kräften ausgesetzt, welche in materiellen und ideellen Prozessen ihre Interessen durchsetzen wollen. Diese Kräfteverhältnisse und Machtprozesse von unterschiedlichen sozialen Kräften und Fraktionen müssen verstanden werden, da die PCD-Idee in diese eingebettet wurde. Erst daraus lässt sich eine Logik seiner Entwicklung erklären, und wieso PCD nicht zu einem Bruch dieser polit-ökonomischen Basis führte.

Beginnen werde ich diese polit-ökonomische Analyse in der Nachkriegszeit. Diese war in Europa von einem politisch sehr stabilen Kompromiss geprägt, welcher den fordistischen Akkumulationsprozess begleitete. Dieser „historische Block“, um es in Gramscis Worten zu sagen, konnte von den dominanten nationalen Kräften durch die Errichtung des Wohlfahrtsstaats, höheren Löhnen durch kollektive Verhandlungen und Vollbeschäftigung realisiert werden. Denn dadurch konnte ein Großteil der sozialen Kräfte, etwa die sozialistische Arbeiterbewegung, in das kapitalistische Akkumulationsmodell inkorporiert werden, ohne diesen gesellschaftlichen Kräften größere Macht im politischen Prozess zustehen zu müssen (vgl. Joseph 2002: 190). Dieser historische Block wird deshalb in neo-gramscianischen Kreisen als „embedded liberalism“ bezeichnet (vgl. Bieling 2001: 107f.). Natürlich wurde dieses politische Kräfteverhältnis auch von strukturellen Rahmenbedingungen, wie den Produktivitätszuwächsen der fordistischen Produktionsweise, der massiven Zerstörung von Kapital durch den zweiten Weltkrieg und den Marshall Plan ermöglicht. Letzterer wurde auch strategisch von den USA eingesetzt, um einen europäischen Absatzmarkt für Exportprodukte und einen lukrativen Markt für die Veranlagung des amerikanischen Kapitals zu schaffen. Diese Konstellation ist deshalb von Bedeutung, da die Phase in die PCD fällt, von einem Zusammenbruch und einer Veränderung dieser historischen Konstellation geprägt ist, welche auch die Möglichkeiten einer Umsetzung der PCD-Idee bestimmt.

Nach einer Sättigung des europäischen Marktes und den Folgen der Ölkrise der 1970er Jahre stellten sich strukturelle Mängel heraus, worauf hin die historische Allianz des „embedded liberalism“ zu bröckeln begann. Die zumeist vorherrschende keynesianische Politik und die begleitenden sozio-politischen Institutionen stellten sich als zu unflexibel heraus, um mit den Problemen umgehen zu können und eine stabile „Kohäsion“ der Gesellschaft und ihrem Wirtschaftsregime zu gewährleisten. Somit war auch der europäische Integrationsprozess zu einem abrupten Halt gekommen, was sich im „Euro-Pessimismus“ ausdrückte (vgl. Apeldoorn 2001: 74).

Erst in den 1980er Jahren sollte der europäische Integrationsprozess wieder in Gang kommen. Ein wichtiger Grund dafür war eine Organisierung von transnationalen sozialen Kräften auf einem europäischen Level. Die Verhandlung der weiteren Ausrichtung der EU war laut Apeldoorn (vgl. 2001) ein umstrittener Prozess von drei konkurrierenden Strömungen, welche mit spezifischen sozialen und politischen Kräften verbunden sind: dem neoliberalen Projekt, dem neomerkantilistischen Projekt und dem sozialdemokratischen Projekt.

Das neoliberale Projekt forcierte eine Kritik der europäischen Strukturen unter dem Begriff der „Euro-Sklerose“. Als Ursache für die Stagflation der europäischen Wirtschaft wurden zu starke Gewerkschaften, massive Staatsintervention und ein überforderter Wohlfahrtsstaat angeprangert, welche den Markt an einer effizienten Allokation von Ressourcen hinderten. Durch die Errichtung des Binnenmarktes, sollte die EU als Freihandelszone in einem freien Welthandel von den Vorteilen eines effizienten globalen Marktes profitieren. Dieses Projekt wurde vor allem von gesellschaftlichen Kräften forciert, welche in Verbindung zu global mobilem Kapital und transnationalen Unternehmen mit starker globaler Ausrichtung standen (vgl. Apeldoorn 2001: 74f.).

Das neomerkantilistische Projekt wurde wiederum von Akteuren in Verbindung mit industriellem Kapital favorisiert, die zwar international agierten, aber noch keine transnationale Identität und Praxis entwickelt hatten. Ihr geschäftlicher Fokus legte sich hauptsächlich oder fast ausschließlich auf Europa. Sie sahen den Weltmarkt mit Konkurrenten aus den USA und Japan eher als bedrohlich an, da diese größere Märkte zur Nutzung von steigenden Skalenerträgen hatten. Den europäischen Markt samt seinen nationalen Grenzen sahen sie dadurch als zu zersplittert an, um mit diesen globalen Akteuren konkurrieren zu können. Sie propagierten deshalb einen starken (Zoll-)Schutz vor den globalen Konkurrenten, während die Vorteile eines gemeinsamen Binnenmarkts zur Entwicklung von „european champions“ herangezogen werden sollten. Erst diese könnten stark genug sein, um in internationalen Wettbewerb treten zu können (vgl. Apeldoorn 2001: 75).

Das sozialdemokratische Projekt formierte sich um den bedeutenden EG-Kommissar (1985 - 1994) Jacques Delors. Dieses sollte eine föderalistische und sozialdemokratische Antwort auf die Herausforderungen einer globalisierten Welt bieten. Durch die europäische Integration sollte die europäische Variante der „mixed economy“ und des Wohlfahrtsstaates gegen eine neoliberale

Demontage geschützt werden. Staatliche Programme sollten auf den marktwirtschaftlichen Erfolgen aufbauen (vgl. Apeldoorn 2001: 76).

Apeldoorn (vgl. 2001: 76ff.) geht davon aus, dass sich in Europa in den 1980er Jahren eine transnationale Klasse gebildet hat, welche in zwei Fraktionen geteilt war: eine globale und eine europäische. Dies leitet er aus seiner Untersuchung des „European Roundtable of Industrialists“ (ERT) ab, einem privaten Forum, das aus ausgewählten Firmenchefs der bedeutendsten und größten europäischen Unternehmen besteht. Innerhalb dieses Forums gab es einen Konflikt zwischen diesen zwei Fraktionen, wobei die globale Fraktion das neoliberale Projekt unterstützte und die europäische Fraktion das neomerkantilistische Projekt.

Während in den 1980er Jahren noch die europäische Fraktion im ERT vorherrschend war und eine eher protektionistische Strategie befürwortete, änderte sich dies nach 1988. Dies geschah einerseits durch eine Stärkung der globalen Fraktion durch ihre erfolgreiche und sich intensivierende globale Tätigkeit. Andererseits schwenkten auch einige ehemalige Befürworter der neomerkantilistischen Variante auf die neoliberale Ideologie und entsprechende Geschäftsmodelle um. Laut Apeldoorn war der ERT sehr wichtig für den Neustart der europäischen Integration und beeinflusste ihre Konfiguration bedeutend mit (vgl. Apeldoorn 2011: 79).

Im Vertrag von Maastricht wurden nämlich viele Agenden aufgenommen, für die der ERT jahrelang lobbyierte. Dadurch erhielt der Vertrag von Maastricht durch die theoretische Untermauerung mit neoliberaler Orthodoxie einen eindeutig neoliberalen Fokus. Doch auch das sozialdemokratische und neomerkantilistische Projekt konnten einige Aspekte einbringen.

Die protektionistischen Maßnahmen waren aber, auch als Widerspiegelung der sich ändernden Kräfteverhältnisse im ERT, nicht von Dauer. Es folgten immer weitergehende Liberalisierungen, welche im Licht der sich ändernden Interessen von globalisierenden oder bereits global agierenden Unternehmen, der „neuen Protektion“ und der Interessen von transnationalem Kapital zu interpretieren sind. Die Uruguay Runde und Gründung der WTO sieht Apeldoorn somit als endgültige Niederlage für das neomerkantilistische Projekt.

Die aufgenommenen sozialdemokratischen Ansprüche im Vertrag von Maastricht waren notwendig, um einen sozialen Konsens beibehalten zu können. Die Umsetzung einer reinen neoliberalen Marktreform hätte nie (hegemoniale) Stabilität für die dominierenden transnationalen kapitalistischen Kräfte erbringen können. Die Einbettung der neoliberalen Agenda in die europäischen sozialen Kräfteverhältnisse wird deshalb als „embedded neo-liberalism“ bezeichnet. Der entstehenden Klasse von transnationalen Kapitalisten gelang es, ihre Interessen und Strategien in einer Weise zu formulieren, welche die Opposition anderer europäischer Akteure zu ihren Zielen auflöste. Hier lässt sich vor allem das Konzept der „Wettbewerbsfähigkeit“ ausmachen, welches hauptsächlich neoliberale Ideologie umfasst, aber im Diskurs auch Aspekte von sozialdemokratischen und neomerkantilistischen Projekten subsumieren konnte, sodass deren Opposition zur neoliberalen Ideologie aufgehoben wurde. Im Endeffekt wurden andere soziale Gruppen aber trotzdem den Interessen des globalen und mobilen Kapitals untergeordnet (vgl. Apeldoorn 2001: 78ff.).

Gill (vgl. 2001) weist darauf hin, dass diese neoliberalen Reformen auf jeden Fall in Verbindung zu globalen Kräfteverhältnissen und der Absicherung eines „transnationalen historischen Blocks“ zu setzen sind:

„This transnational historical bloc is a political synthesis of interests and identities drawn from across social classes and nations that mediates and seeks to co-ordinate national, regional and global dimensions of accumulation and legitimation. It thus generates the ideas, institutions and material capabilities that are associated with the global shift towards more neo-liberal forms of state. The broad political aim is to restructure and consolidate state forms so that they become internally and externally more hospitable to the dominant forces in modern capitalism (notably large transnational corporations, financial services firms and institutional investors).“ (Gill 2001: 54)

Neben dem Europäischen Binnenmarkt war auch die Einsetzung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) ein bedeutender Meilenstein der Verfestigung von neoliberalen Mechanismen in der EU. Die EWWU ist Gills (vgl. 2001) Ansicht nach ein Teil des „disziplinierenden Neoliberalismus“, welcher politische Entscheidungen einer demokratischen Legitimierung immer mehr entzieht und sie stattdessen der Disziplinierung von Marktkräften aussetzt.

Die Logik des Binnenmarkts und der EWWU basieren auf orthodoxen marktmonetaristischen Annahmen. Ihre Umsetzung führte aber zu einer Dynamik, welche vor allem zur Ausweitung der

Macht der angesprochenen großen transnationalen Konzerne, der großen Finanzdienstleister und institutionellen Investoren führte. Eine wichtige Komponente dieser Dynamik ist eine rechtliche: eine neue Form von „Multilevel Governance“. Diese zeichnet sich unter anderem durch eine Verlagerung von Geldpolitik auf EU-Ebene aus, während wichtige Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf nationalstaatlicher Ebene verbleiben. Durch die Aussparung einer vereinheitlichten Wirtschafts- und Sozialpolitik, wohl auch aufgrund ihrer wahlkampftechnischen Bedeutung für Regierungen, wurde die Macht des industriellen und finanziellen Kapitals massiv verstärkt. Denn die (immanente) Drohung von großen Unternehmen und finanziellem Kapital sich ins Ausland abzusetzen führte zur Dynamik des so genannten „Standortwettbewerbs“ von Nationalstaaten. Die neue Strategie von industriellen Unternehmen, die eigentliche Produktion als Outsourcing auf die „verlängerte Werkbank“ etwa in Asien auszulagern, führte auch zu einer höheren Mobilität von industriellem Kapital. Finanzielles Kapital hingegen konnte ohnehin einen beinahe absoluten Grad an internationaler Mobilität erwirken, obwohl gewisse Einschränkungen aus volkswirtschaftlicher und stabilitätsorientierter Sicht durchaus denkbar und durchführbar wären. Die daraus resultierende Macht der Mobilität von industriellem und finanziellem Kapital manifestiert sich in dem beschönigenden Begriff des „Regime Shoppings“. Er bezieht sich auf die Möglichkeit, das derzeit vorteilhafteste Regime, wie in einem Süßigkeitengeschäft, auszuwählen (vgl. Gill 2001: 48ff.).

Der Druck auf die Regierungen mit entsprechenden steuerlichen und sozial-, umwelt- und arbeitsrechtlichen „Bonbons“ einen attraktiven Standort darzustellen, ist groß. Ohne eine gemeinsame Koordinierung führt dieser nationalstaatliche Wettbewerb aber zu einem massiven Druck auf die Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards der Staaten, welche von kritischen Beobachtern als „race to the bottom“ gebrandmarkt wird. Die Rigidität der Konvergenzkriterien der EU führten in Zusammenhang mit diesem Wettbewerb zu einer massiven Einschränkung der nationalen Fiskalpolitik vieler Staaten. Die Rhetorik des „Standortwettbewerbs“ war in weiterer Folge fast immer präsent, wenn es um die Rechtfertigung der Kürzung von wohlfahrtsstaatlichen Systemen und „den schlanken Staat“ ging. Diese neue Konfiguration der Gesellschaft ist auch im Kontext der nationalen Kräfteverhältnisse zu sehen, welche meist nicht gerade zu Gunsten der mittleren und unteren Bevölkerungsschichten sind. Ein alternativer Weg der internationalen Koordinierung und Eindämmung der Macht von mobilem Kapital, oder der Erhöhung von Steuern für Finanz-

kapital (z.B. durch die „Tobin-Tax“<sup>58</sup>) war politisch lange Zeit undenkbar. Die EWWU muss somit, abseits rigider neoliberaler Theorie, als rechtliche Verankerung der Macht des Kapitals gesehen werden, was auch zu einer Modifizierung von Staatlichkeit führte. Diese rechtliche Verankerung ist laut Gill (vgl. 2001: 59) notwendig, da die Macht des normalisierenden Diskurses oder von Ideologie nicht ausreichend sind um Fügsamkeit zu „neoliberalen Interessen“ zu schaffen. Er bezeichnet diese Entwicklung somit als „Constitutionalising Capital“. Die europäische Zentralbank ist nur ein weiteres Symbol dafür, dass die Verankerung von neoliberaler Orthodoxie im europäischen Diskurs zu einer Favorisierung von Markteffizienz gegenüber Beschäftigung und sozialer Gerechtigkeit führte. Denn im Gegensatz zur amerikanischen Federal Reserve Bank ist die EZB vorrangig für Geldwertstabilität zuständig. Preisniveaustabilität ist zwar nicht nur für transnationales Kapital, sondern natürlich auch für ArbeitnehmerInnen wichtig. Für letztere sind aber genauso eine geringe Arbeitslosenrate, ein gutes Sozialsystem und ausreichende Löhne von Bedeutung. Die Möglichkeit hierauf monetaristisch Einfluss zu nehmen, wurde im Rahmen der EZB aber auf neoliberaler Orthodoxie geopfert. Die dahinter liegenden Interessen scheinen aber bei kritischer Betrachtung des disziplinierenden Neoliberalismus mehr als deutlich. Diese politische Disziplinierung durch freie Marktkräfte wurde auf höchster politischer Ebene in der EU erst in letzter Zeit kritischer kommentiert (rund um die Macht von amerikanischen Rating-Agenturen und die Euro-Spekulation etwa).

Das angesprochene Geflecht von Ideologien, (institutionellen) Strukturen und verschiedenen Akteuren, ihren Interessen und ihrer Macht - also der neoliberale transnationale historische Block - muss meiner Meinung nach herangezogen werden, um die konkrete Umsetzung und die analysierten Unzulänglichkeiten von PCD verstehen und erklären zu können. Der Aufgabe einer polit-ökonomischen Erklärung von PCD und seiner Umsetzung in Anbetracht aller bisherigen Erkenntnisse stellt sich somit der nächste Abschnitt.

### **7.2.2 PCD als Bruch in der polit-ökonomischen Praxis der EU?**

Grundlegend sollte die Entwicklung von PCD vor allem zwei Ansprüchen gerecht werden: Einerseits sollte PCD negative Auswirkungen von Nicht-Entwicklungsmaßnahmen auf die Entwick-

---

<sup>58</sup> Die „Tobin-Tax“ bezeichnet den Vorschlag einer Finanztransaktionssteuer auf kurzfristige internationale Devisengeschäfte, welcher vom Wirtschaftswissenschaftler James Tobin getätigt wurde.

lungsziele aufzeigen und einem größeren Rechtfertigungsdruck aussetzen. Andererseits sollten positive Synergien mit diesen Politikbereichen erforscht und forciert werden.

Die spärlichen Fortschritte werden meist aus einer technisch-bürokratischen und institutionellen Perspektive erklärt. Inkohärenz sei somit wegen einer Zersplitterung der verschiedenen Politikbereiche auf verschiedene nationale und supranationale Ebenen unausweichlich. Die Institutionen welche das Konzept innerhalb der EU weiter forcieren sollten (die Europäische Kommission, der GAERC<sup>59</sup> bzw. durch seine Teilung im Rahmen des Lissabon Vertrags, mittlerweile der External Relations Council und die CODEV<sup>60</sup>) kämpfen mit ihrem begrenzten Einfluss auf den Politikprozess. Viele Experten die sich mit Politikkohärenz befassen weisen deshalb darauf hin, dass nach wie vor die Nationalstaaten (oder zumindest einige davon) ein größeres Gewicht im europäischen Politikprozess haben (vgl. Forster/Stokke 1999: 4). Dies zeigte sich 2011 im Prozess zum „Euro-Rettungsschirm“ und dem Schuldenschnitt von Griechenland wieder mehr als deutlich, als Merkel und Sarkozy offenbar die Hauptrollen übernahmen und die Europäische Kommission rund um Van Rompuy und Ashton eher als Nebendarsteller fungierte. Doch diese institutionelle Begründung für Inkohärenzen und das Scheitern der PCD-Initiative scheint mir zu oberflächlich zu sein. Viel wichtiger ist meiner Meinung nach, den polit-ökonomischen Prozess zu betrachten, in den PCD platziert wurde.

Eine treibende Kraft in der Institutionalisierung des PCD-Konzepts war die in Entwicklungsfragen sehr progressive niederländische Regierung. Während sie 1986 noch daran scheiterte einen Artikel zur Entwicklungskoordination in den Single European Act hinein zu reklamieren, war sie bei der Verhandlung des Vertrags von Maastricht 1992 schließlich erfolgreich. Die so genannten „Triple-C“-Artikel<sup>61</sup> passierten die Verhandlungen nach nur zweimaliger Lesung mit wenigen Abänderungen. Sehr treffend scheint mir der pragmatische Schluss von Hoebink (vgl. 2004: 3) zu sein, dass schlichtweg wichtigeres zu verhandeln war und dass sich einige Verhandler nicht über die theoretische Tragweite dieser Artikel bewusst gewesen seien. Wie dargestellt wurde, war der Vertrag von Maastricht ein bedeutender Meilenstein der Herstellung eines transnationalen historischen Blocks, welcher massiv von transnationalen Akteuren beeinflusst wurde. Poli-

---

<sup>59</sup> General Affairs and External Relations Council.

<sup>60</sup> Development Cooperation Working Party of the Council.

<sup>61</sup> Complementarity, Co-ordination und Coherence. Titel XVII Artikel 130u bis 130y.

tikkohärenz spielte in diesem Prozess eine verschwindende Rolle. Nichts desto Trotz war dieses Konzept somit aber rechtlich verankert und wurde von den entsprechenden Institutionen in der EU nach gewisser Zeit auch weiter verfolgt. Dies ist vor allem auch auf die forcierte entwicklungspolitische Effizienzdebatte zurückzuführen, für die Politikkohärenz ein weiterer Lösungsansatz sein sollte.

Durch seine institutionelle Verankerung, seine konzeptuelle Weiterentwicklung und die konkreten Strategien und Maßnahmen welche unter dem PCD-Mantel erwähnt werden, wird suggeriert, dass eine Weiterentwicklung der europäischen Politik stattgefunden hätte. PCD würde somit zu einem Bruch in der polit-ökonomischen Praxis führen, da der Beitrag nationaler und europäischer Politiken - positiv wie negativ - dem Anspruch der Entwicklungsziele deutlicher gegenüber gestellt werden sollten. Dies sollte dazu führen, dass im Politikprozess transparente Trade-offs im Interesse der Entwicklung forciert werden sollten. Doch ich bezweifle, dass die dargestellten Maßnahmen wirklich einen Bruch in der polit-ökonomischen Konfiguration Europas darstellen. Dies mache ich schwerpunktmäßig vor allem am Bereich des Handels fest, wobei auch der Finanzbereich ein ausgezeichnetes Beispiel dafür darstellt.

Im Bereich des Handels werden vor allem Liberalisierungsmaßnahmen als Änderung im Interesse der Entwicklung verkauft. Doch die Motivation für diese Reformen kommt wohl kaum aus dem Interesse mehr Kohärenz erreichen zu wollen. Wie dargestellt wurde, ist die Logik hinter den Liberalisierungsschritten stark von nationalen und selektiven Interessen abhängig. Dies zeigt sich auch am Scheitern der Doha Entwicklungsagenda, welches sich vor allem durch das Festhalten der Industrieländer an ihren Agrarsubventionen erklären lässt. Abseits selektiver neoliberaler Orthodoxie und ihrer „kreativen Auslegung und Übertragung“ muss dieser Fokus aber kritisch hinterfragt werden. Denn die Frage ist vor allem, wieso der Fokus auf Zoll-Liberalisierungen liegen sollte, während Subventionen massiv geschützt werden. Wie die Ausführungen von Chang (vgl. 2002) und Apeldoorn (vgl. 2001) zeigten, sind protektionistische Überlegungen sowohl in der Geschichte der europäischen Staaten, als auch in der zeitgenössischen Ausrichtung der EU mehr als präsent. Der aufkommende Liberalisierungs-Fokus scheint vor allem in der Akkumulationslogik von den heutzutage dominierenden kapitalistischen Kräften zu liegen, sowie ihrer Kompatibilität zu nationalen Interessen.

Im Blick auf die konkrete Marktmacht von transnationalen Konzernen und ihrer Macht im Zuge des Standortwettbewerbs gegenüber Nationalstaaten, ist dieser Fokus schon sehr viel verständlicher. Wie das Beispiel Jamaikas zeigte, kann der Abbau von Zöllen in Entwicklungsländern dazu beitragen, dass international agierende Konzerne stärkere Profite schöpfen können. Ihre Marktmacht bewahrt sie davor, die „Früchte des Freihandels“ abgeben zu müssen. Mit Entwicklung oder PCD hat dies wenig zu tun. Vor diesem Hintergrund muss auch der Schwenk im European Roundtable of Industrialists gesehen werden, weshalb neo-merkantilistische Interessen am Schluss den globalen Interessen und Akkumulationsmethoden unterlegen sind.

Auch Subventionen müssen aus dieser Perspektive verstanden werden. Während argumentiert wird, dass die Subventionen notwendig sind, um europäische Bauern am Leben zu erhalten und Ernährungssicherheit zu garantieren, werden diese vor allem von größeren industriellen Lebensmittelproduzenten, weiterverarbeitenden Lebensmittelkonzernen und Einzelhändlern abgeschöpft. Kleine europäische Bauern können kaum von den an sie ausbezahlten Subventionen profitieren, da sie aufgrund der massiven Marktmacht ihrer Abnehmer einen Großteil wieder abtreten müssen und ihre Waren sogar oftmals unter ihren Produktionskosten verkaufen müssen. Dies wird sich angesichts der derzeitigen Reformvorschläge für die GAP ab 2013 auch in Zukunft wenig ändern.

Doch die Subventionen begünstigen transnationale Unternehmen wegen ihrer Marktmacht nicht nur indirekt, da diese auch oft direkte Empfänger darstellen. Laut Farmsubsidy.org (vgl. 2011) erhielten seit 1999 etwa die zwei bedeutendsten Tochtergesellschaften von Nestlé 619 Mio. €<sup>62</sup> an Agrarsubventionen von der EU. Es wird also mehr als deutlich, wie transnationale Unternehmen durch Standortwettbewerb und Einfluss auf die europäische und weltweite Regulierung (etwa durch den ERT) eine Optimierung ihrer Macht und Erwirtschaftung von Profit vornehmen konnten, während für Regierungen eine vermeintlich gute Begründung für den Abbau von wohlfahrtsstaatlichen Systemen geliefert wurde. Neoliberale Ideologie, also die Konzepte des Freihandels, des freien Marktes und des vollkommenen Wettbewerbs dienen lediglich als diskursive Werkzeuge für die Legitimierung ihrer Strategien, während etwa eine Umsetzung vollkommenen

---

<sup>62</sup> „Nestlé UK LTD 804817“ 196.777.997,37 € und „Nestle Nederland b.v.“ 422,307,298.20 €. In Summe 619.085.295,57 €. Eine umfassende Schätzung der erhaltenen Subventionen aller zugehörigen Tochterfirmen liegt mir leider nicht vor.

Wettbewerbs massiv unterwandert wird. Eine logische Auslegung und Umsetzung dieser neoklassischen Modelle würde den Profitinteressen dieser Akteure massiv im Wege stehen.

Aus der Sicht der Regierungen gibt es auch einen weiteren Grund für die Forcierung von Zoll-Liberalisierungen gegenüber einer Abschaffung der Subventionen. Denn während europäische Staaten durch die „neue Protektion“ weiterhin einen gewissen Schutz genießen, haben sie aufgrund des Finanzproblems kaum eine nennenswerte Subventionspolitik von den meisten Entwicklungsländern zu fürchten. Vielen Entwicklungsländern werden somit massiv die Möglichkeiten entzogen, in ihre Wirtschaft einzugreifen und für sie nachteilige Marktkräfte zu bändigen. Dabei wären hier durchaus Ausnahmen aus den Prinzipien des freien Welthandels argumentierbar, um nachholende Entwicklung und Armutsminderung forcieren zu können. Doch durch diese Konfiguration des Welthandels ist es für Industrieländer im Agrarbereich möglich größere Importe abzuwenden, was natürlich sehr positiv für die europäische Außenhandelsbilanz ist. Hier haben transnationale Unternehmen und die EU somit ein gemeinsames Interesse.

Aus postkolonialer Sicht ist auch noch sehr interessant zu erwähnen, dass ein ähnliche Logik vom Fokus auf Zollsenkungen zur Aufhebung der „Corn Laws“ 1846 ausgemacht werden können. Denn der damalige Schritt hin zu einem Freihandelsregime erfolgte erst, als das Vereinigte Königreich seine Konkurrenten in der Wollproduktion durch Zölle und direkte koloniale Herrschaft (Indien) zerstört hatte (vgl. Chang 2002: 16, 22). Die Abwendung von neomerkantilistischen Strategien hin zu „Freihandel“ kann somit durchaus auch mit der Änderung der Konkurrenzsituation verstanden werden. Denn die Auswirkungen der Exportsubventionen von Industrieländern waren in manchen Ländern fatal. So wurden einige Entwicklungsländer bei gewissen Gütern (wie etwa Mexiko bei Mais) von Netto-Exporteuren zu Netto-Importeuren. Außerdem führten die Exportsubventionen samt der Forcierung von ausländischen Direktinvestitionen dazu, dass die Produzenten in Entwicklungsländern nun oftmals keine Konkurrenten mehr für Industrieländer darstellen, sondern Veranlagungen von Investoren aus Industrieländern. Exportsubventionen wurden im Fall der EU mittlerweile zwar massiv eingeschränkt, ihre Spur der Verwüstung ist aber nicht zu übersehen. Während die British East India Company damals einem Nationalstaat zugehörig war, sind es jetzt vor allem transnationale Akteure, die vom Schwenk zu einem globalen „Freihandel“ profitieren.

Die Reformen im Bereich der Subventionen, also die Reform der GAP samt der Abschaffung der Exportsubventionen oder die Liberalisierungen des Zuckerbereichs, sind aus polit-ökonomischer Sicht also eher als politisches Kleingeld denn als grundlegende Veränderungen zu sehen. Die Liberalisierung des Zuckersektors ist noch dazu grundlegend an das Urteil der WTO und sich ändernde soziale Verhältnisse gebunden, als an eine verstärkte entwicklungspolitische Gesinnung der EU. Man kann auch argumentieren, dass hier ein Interesse von transnationalen Lebensmittelkonzernen besteht, billigere Zuckerimporte für die Produktion ihrer Lebensmittel zu erhalten. Die Kürzung des Mindestabnahmepreises, der sie an der Ausübung ihrer Marktmacht hinderte, ist aus ihrer Sicht durchaus zu begrüßen. Zusätzlich tut der wachsende Druck auf den Zuckersektor durch das nunmehr zugelassene Substitut Stevia hier wohl sein übriges. Die „Opferung des Zuckersektors“ zu Gunsten von Stevia scheint auch im Licht von gesundheitspolitischen Interessen politisch verständlich zu sein. Gerade die ambivalenten Ergebnisse der Zuckermarkt-Liberalisierung für verschiedene Entwicklungsländer zeigt, dass hier PCD höchstens eine untergeordnete Rolle spielen dürfte.

Dieser Schluss lässt sich grundlegend auf die PCD-Maßnahmen im Handelsbereich umlegen. Während PCD durchaus ein interessantes Konzept darstellt, welches zu positiven Veränderungen für Entwicklungsländer hätte führen können, scheint die Reihung der Interessen von Politikkohärenz mittlerweile mehr als deutlich zu sein. Das wird anhand der „Rohstoffinitiative“ der EU mehr als deutlich. Politikkohärenz wird hier sehr wohl verfolgt, doch müsste man den Zusatz „im Interesse der Entwicklung“ weglassen.

Zusammenfassend wurde PCD in eine polit-ökonomische Praxis gebettet, welche Gill (vgl. 2001) als neoliberalen transnationalen historischen Block bezeichnet. Für die konkreten Produktions- und Akkumulationsmuster welche dieser darstellt, hätte PCD negative Konsequenzen gehabt. Einen Bruch in der europäischen Praxis des „embedded neo-liberalism“ konnte PCD aufgrund der vorherrschenden Kräfteverhältnisse nicht herbei führen. Vielmehr stellte sich das Konzept im Bereich des Handels und der Finanzen als unvereinbar mit den Interessen der vorherrschenden transnationalen Kräfte heraus. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2007 kam dieser historische Block außerdem in eine massive Legitimitätskrise. Rufe nach einer Bändigung des Finanzsektors, Umverteilungs-Aufrufe, weltweite Protestwellen und Besetzungen

oder die ernst gemeinte Frage konservativer Kolumnisten, „ob die Linke nicht doch recht gehabt hat“ bringen diese Krise zum Ausdruck.

Angesichts dieser Krise der Hegemonie und der Unvereinbarkeit von PCD mit den vorherrschenden Akkumulationsmustern ist es kein Zufall, dass Finanzen und Internationaler Handel trotz ihrer immensen Bedeutung aus der Schwerpunktsetzung 2009 ganz oder zum Großteil ausgespart wurden. Denn PCD könnte theoretisch zusätzliches Öl in dieses Feuer gießen. Im Bereich des Handels dient PCD deshalb nur mehr als neues Deckmäntelchen, unter dem die Hegemonie althergebrachter neoliberaler Maßnahmen und Ideologien weiter gefestigt werden soll. Politikkohärenz *im Interesse der Entwicklung* wird im Handel jedenfalls nicht verfolgt. Somit kann PCD in diesem Bereich als verzweckte politische Idee gesehen werden. Dies lässt sich auch für das Konzept der Ernährungssicherheit oder die „grünere Gestaltung der Direktzahlungen“ beobachten, welche vermutlich eingesetzt werden, um eine breite Zustimmung zur Aufrechterhaltung der Agrarsubventionen zu erlangen. Wesentliche Probleme wie die zentralisierte Marktmacht des Agrarsektors und die entwicklungspolitischen Auswirkungen werden weiterhin ignoriert, während massiv Steuergelder in die Bilanzen von großen industriellen und transnationalen Unternehmen gepumpt werden.

„Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ führte somit nicht zu einem Bruch in der polit-ökonomischen Praxis, sondern wurde der neoliberalen Ideologie der EU und partikulären Interessen transnationaler kapitalistischer Kräfte untergeordnet. PCD muss somit als gescheitertes entwicklungspolitisches Konzept betrachtet werden, welches sich in die lange Geschichte nicht eingelöster Entwicklungsversprechen einreihet. Es wird somit wieder einmal deutlich, dass der Kampf für die Entwicklungsziele nicht auf technokratischer Ebene gewonnen werden kann.

## 8. Quellenverzeichnis

---

### Monographien, Artikel, Studien und offizielle Stellungnahmen

Amartya, Sen (1999): Development as freedom. New York: Anchor Books.

Andersen, Henrik (2009): EU dumping determinations and WTO law. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Apeldoorn, Bastiaan van (2001): The Struggle over European Order: Transnational Class Agency in the Making of ‚Embedded Neo-Liberalism‘. In: Bieler, Andreas/Morton, Adam David [Hrsg.] (2001): Social forces in the making of the new Europe. The restructuring of European social relations in the global political economy. Basingstoke [u.a.]: Palgrave. S. 70 - 89.

Ashoff, Guido (2005): Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Bairoch, Paul (1993): Economics and World History - Myths and Paradoxes. Brighton: Wheatsheaf.

Baunsgaard, Thomas/Keen, Michael (2004): Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. IMF Draft Working Paper, Fiscal Affairs Department, September 2004. Washington: IMF. Online: <http://www.imf.org/External/np/res/seminars/2004/tbmk.pdf> [Letzter Zugriff: 22.09.2011]

Bhaskar, Roy (1986): Scientific Realism and Human Emancipation. London: Verso.

Bhaskar, Roy (1993) [1989]: Reclaiming reality: a critical introduction to contemporary philosophy. London: Verso.

Bhaskar, Roy (1998) [1979, 1999]: The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences. Brighton: The Harvester Press.

Bhaskar, Roy (2008) [1975]: A realist theory of science. London [u.a.]: Verso.

Bieling, Hans-Jürgen (2001): European Constitutionalism and Industrial Relations. In: Bieler, Andreas/Morton, Adam David [Hrsg.] (2001): Social forces in the making of the new Europe. The restructuring of European social relations in the global political economy. Basingstoke [u.a.]: Palgrave. S. 93 - 114.

Bieling, Hans-Jürgen (2007): Internationale politische Ökonomie. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwissenschaften.

Bobulescu, Roxana (2002): The 'paradox' of F. Graham (1890-1949): a study in the theory of international trade. In: The European Journal of the History of Economic Thought (2002), Vol. 9: Iss. 3, S. 402 - 429.

Brandt, Hartmut (1994): On the Effects of EU Export Refunds on the Beef Sectors of West African Countries. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Brauer, D. (1985): The painful process of structural adjustment. In: D + C - Development and Cooperation, Nr. 3, Juni/Juli 1985. S. 18ff.

Buch-Hansen, H. (2006): Beyond Rationalism and Constructivism: Towards a Critical Realist Intervention in EU studies. Paper presented at the ESA Critical Political Economy Workshop in Amsterdam, August-September. Online: <http://uit.no/getfile.php?PageId=8315&FileId=39> [Letzter Zugriff: 11.11.2010]

Bureau, Jean-Christophe/Disdier, Anne-Célia/Ramos, Priscila (2007): A Comparison of the Barriers Faced by Latin American and ACP Countries' Exports of Tropical Products. ICTSD Issue Paper No. 9. Genf: International Centre for Trade and Sustainable Development. Online: [http://ictsd.org/downloads/2008/03/bureau\\_disdier\\_amos.pdf](http://ictsd.org/downloads/2008/03/bureau_disdier_amos.pdf) [Letzter Zugriff: 12.09.2011]

Chang, Ha-Joon (2002): Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective. London: Anthem Press.

Cline, William R. (2004): Trade Policy and Global Poverty. Washington, DC: Institute for International Economics.

Commission of the European Communities (2007): Commission Working Paper. EU Report on Policy Coherence for Development. COM(2007) 545 final. SEC(2007)1202.

Collier, Andrew (1994): Critical Realism. An Introduction to Roy Bhaskar's Philosophy. London/New York: Verso.

Cox, Robert (1993): Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: Gill, Stephen [Hrsg.] (1993): Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press. S. 49 - 66.

Ehrbar, Hans (2007): The Relation between Marxism and Critical Realism. In: Frauley, Jon/Pearce, Frank [Hrsg.] (2007): Critical Realism and the Social Sciences. Heterodox Elaborations. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press. S. 224 - 239.

EU Commission Staff Working Paper (2006): Policy Coherence for Development. Work Programme 2006 - 2007. Online: [http://doku.cac.at/coherence\\_work\\_programme\\_2006\\_07.doc](http://doku.cac.at/coherence_work_programme_2006_07.doc) [Letzter Zugriff: 13.04.2011]

Europäische Kommission (2006): The European Sugar Sector. A long-term competitive future. Online: [http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/sugar/infopack\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/sugar/infopack_en.pdf) [Letzter Zugriff: 14.09.2011]

Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Die Rohstoffinitiative — Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern. SEK (2008) 2741. Online:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:DE:PDF> [Letzter Zugriff: 19.05.2011]

Europäische Kommission (2009a): Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zum Bericht der Kommission an den Rat: Bericht 2009 der EU über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. SEK(2009) 1137 final.

Europäische Kommission (2009b): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung – politischer Rahmen für ein gemeinsames Konzept der Europäischen Union. KOM(2009) 458 endgültig. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0458:FIN:DE:PDF> [Letzter Zugriff: 13.11.2011]

Europäische Kommission (2009c): Annex 1. Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) NO 1782/2003 and Council Regulation (EC) NO 73/2009. (FINANCIAL YEAR 2009). Online:

[http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2009/annex1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2009/annex1_en.pdf) [Letzter Zugriff: 15.05.2011]

Europäische Kommission (2009d): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A better functioning food supply chain in Europe. COM(2009) 591 final. Online:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0591:FIN:EN:PDF> [Letzter Zugriff: 13.11.2011]

Europäische Kommission (2010a): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. 3. Finanzbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft. Haushaltsjahr 2009. KOM(2010) 502 endgültig. Online:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0502:FIN:DE:PDF> [Letzter Zugriff: 30.08.2011]

Europäische Kommission (2010b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. 3. Finanzbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Haushaltsjahr 2009. KOM(2010) 497 endgültig. Online:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0497:FIN:DE:PDF> [Letzter Zugriff: 30.08.2011]

Europäische Kommission (2010c): Commission Staff Working Document. Aid for Trade Monitoring Report 2010 accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. SEC (2010) 419 final. Online:

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC\\_2010\\_0419\\_COM\\_2010\\_0159\\_EN.PDF](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0419_COM_2010_0159_EN.PDF) [Letzter Zugriff: 23.05.2011]

Europäische Kommission (2010d): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. KOM(2010) 672/5. Online: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672_de.pdf) [Letzter Zugriff: 05.06.2011]

Europäische Kommission (2011d): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Die Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020. Online: [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/summary\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/summary_de.pdf) [Letzter Zugriff: 13.11.2011]

Europäische Kommission (2011e): Commission Staff Working Paper. Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020. SEC(2011) 1153. Online: [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/full-text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/full-text_en.pdf) [Letzter Zugriff: 13.11.2011]

Europäische Union (1992): Treaty on European Union. Official Journal C 191, 29 July 1992. Online: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

Europäisches Parlament (2008): EU-Haushalt 2009 beläuft sich auf rund 116 Milliarden Euro. Pressemitteilung. Online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=de&type=IM-PRESS &reference=20081217IPR45133> [Letzter Zugriff 15.05.2011]

Ferris, R.S.B/Robbins, P. (2003): The coffee conundrum: Retail prices rising, farmers income falling. ACIAR Newsletter March 2003.

Forster, Jacques/Stokke, Olav (1999): Policy coherence in development co-operation. London: Cass.

Frauley, Jon/Pearce, Frank (2007): Critical realism and the social sciences: methodological and epistemological preliminaries. In: Frauley, Jon/Pearce, Frank [Hrsg.] (2007): Critical Realism and the Social Sciences. Heterodox Elaborations. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press. S. 3 - 29.

Friedman, Milton (1999): Conversation with Milton Friedman. In: Snowden, Brian/Vane, Howard [Hrsg.]: Conversations with Leading Economists: Interpreting Modern Macroeconomics. Cheltenham: Edward Elgar. S. 124 - 144.

Fukasaku, Kiichiro/Hirata, Akira (1995): The OECD and ASEAN: Changing Economic Linkages and the Challenge of Policy Coherence. In: Fukasaku, Kiichiro/Plummer, Michael/Tan, Joseph L.H. [Hrsg.] (1995): OECD and ASEAN Economies: the Challenge of Policy Coherence. Paris: OECD, Development Centre Documents.

GAERC<sup>63</sup> (2006): Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“. Amtsblatt der Europäischen Union: 2006/C 46/01.

---

<sup>63</sup> General Affairs and External Relations Council

Gill, Stephen (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen [Hrsg.] (2000): Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Gill, Stephen (2001): Constitutionalising Capital: EMU and Disciplinary Neo-Liberalism. In: Bieler, Andreas/Morton, Adam David [Hrsg.] (2001): Social forces in the making of the new Europe. The restructuring of European social relations in the global political economy. Basingstoke [u.a.]: Palgrave. S. 46 - 69.

Graham, Frank D. (1923): Some aspects of protection further considered. In: Quarterly Journal of Economics, 37 (1923). S. 199 – 227.

Gramsci, Antonio (1971): Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci. New York: International Publishers. London: Lawrence and Wishart.

Hay, Colin (2002): Political Analysis. A Critical Introduction. New York: Palgrave.

Hertel, Thomas W./Winters, Alan L. (o.J.): Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of the WTO Agreement. Washington DC: World Bank.

Hoebink, Paul (2004): The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation. Brüssel: Europäische Union.

IAASTD<sup>64</sup> (2009): Agriculture at a Crossroads. Global Report. Washington, DC: Island Press.

Joseph, Jonathan (2002): Hegemony. A realist analysis. London [u.a.]: Routledge.

Julian, Melissa/Roquefeuil, Quentin de (2011): EPA update. In: Trade Negotiation Insights. Special Issue: African development: The role of traditional and emerging players reconsidered. Issue 3, Vol. 10, Mai 2011, S. 18.

Keynes, John Maynard (1961): The General Theory of Employment, Interest and Money. London: MacMillan.

Knips, Vivienne (2006): Developing Countries and the Global Dairy Sector Part II: Country Case Studies. FAO Pro-Poor Livestock Policy Initiative Working Paper No. 31. Rome: FAO.

Lawson, Tony (2003): Reorienting economics. London: Routledge.

Leontief, Wassily (1982): Letter. In: Science, Vol. 217, S. 104-107.

Lewis, Paul [Hrsg.] (2004): Transforming economics. Perspectives on the critical realist project. London [u.a.] : Routledge.

---

<sup>64</sup> International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development

Marx, Karl (1983): *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band.* Hamburg 1867. Text/Apparat, Vol. 5 von MEGA Abt. 2: *Das Kapital und Vorarbeiten.* Berlin: Dietz Verlag.

Marx, Karl (1986): *Economic Works 1857–61, Volume 28 of Marx Engels Collected Works.* New York: International Publishers.

Marx, Karl (1996): *Capital, Vol. I, volume 35 of Marx Engels Collected Works.* New York: International Publishers.

Miller, Raymond C. (2008): *International Political Economy. Contrasting World Views.* London, New York: Routledge.

Murphy, Sophia (2005): *Securing Enough to Eat.* Winnipeg: International Institute for Sustainable Development. Online: [http://www.dakardeclaration.org/IMG/pdf/S.\\_Morphy\\_Securing\\_enough\\_to\\_eat\\_0705.pdf](http://www.dakardeclaration.org/IMG/pdf/S._Morphy_Securing_enough_to_eat_0705.pdf) [Letzter Zugriff: 25.08.2011]

O'Brien, Robert/Williams, Marc (2004): *Global Political Economy: Evolution and Dynamics.* London: Palgrave.

Obrovsky, Michael (2007): *Entwicklungspolitische Kohärenz. Zu den erweiterten politischen Rahmenbedingungen für mehr Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit.* ÖFSE Working Paper 16, Februar 2007. Wien: [o.V.].

ODI<sup>65</sup> (2008): *The WTO Doha round impasse. Briefing Paper.* September 2008. Online: <http://www.odi.org.uk/resources/download/2034.pdf> [Letzter Zugriff: 18.05.2011]

OECD (2000): *Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. Development Co-operation. 1999 Report.* DAC Journal Vol. 1, No. 1. Paris: OECD.

Ohlin, Bertil (1967): *Interregional and International Trade.* Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Oxfam (2004): *An End to EU Sugar Dumping? Oxfam Briefing Note.* August 2004. Online: [http://www.maketradefair.com/en/assets/english/bn\\_sugar\\_dumping.pdf](http://www.maketradefair.com/en/assets/english/bn_sugar_dumping.pdf) [Letzter Zugriff: 07.06.2011]

Patomäki, Heikki (2003): *A critical realist approach to global political economy.* In: Cruickshank, Justin [Hrsg.] (2003): *Critical realism. The difference it makes.* London: Routledge.

Patomäki, Heikki (2010): *Three Fields of Global Political Economy.* For presentation at the ECPR/SGIR Conference in Stockholm, 9. - 11. September 2010. Online: <http://stockholm.sgir.eu/uploads/Three%20Fields%20of%20Global%20Political%20Economy%20Stockholm%20010.pdf> [Letzter Zugriff: 09.12.2010]

---

<sup>65</sup> Overseas Development Institute

- Pearce, Frank (2007): Bhaskar's Critical Realism: An Appreciative Introduction and a Friendly Critique. In: Frauley, Jon/Pearce, Frank [Hrsg.] (2007): *Critical Realism and the Social Sciences. Heterodox Elaborations*. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press. S. 30 - 63.
- Plehwe, Dieter/Walpen, Bernhard (2006): Between network and complex organization: The Making of Neoliberal Knowledge and Hegemony. In: Plehwe, Dieter/Walpen, Bernhard/Neunhöffer, Gisela [Hrsg.] (2006): *Neoliberal Hegemony. A Global Critique*. London [u.a.]: Routledge.
- Polaski, Sandra (2006): *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*. Carnegie Endowment for International Peace. Washington: [o.V.].
- Porpora, D.G. (1993): Cultural Rules and Material Relations. In: *Sociological Theory* 11 (2). S. 212 - 229.
- Poulantzas, Nicos (1967): Marxist Political Theory in Britain. In: *New Left Review*. I/43, Mai-Juni 1967, S. 57 - 74.
- Raffer, Kunibert (1987a): Unfavorable Specialization and Dependence: The Case of Peripheral Raw Material Exporters. In: *World Development*, Vol. 15, Nr. 5. S. 701-712.
- Raffer, Kunibert/Singer, Hans W. (2001): *The Economic North-South Divide. Six decades of unequal development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Raffer, Kunibert (2006): Handel und Unterentwicklung. Kritische Anmerkungen zur Freihandelsideologie. In: Fischer, Karin/Hödl, Gerald/Maral-Hanak, Irmi/Parnreiter, Christof [Hrsg.] (2006): *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. Wien: Mandelbaum Verlag. S. 105 - 124.
- Raffer, Kunibert (2010): *Debt Management for Development - Protection of the Poor and the Millennium Development Goals*. Cheltenham (UK)/Northampton (US): Edward Elgar.
- Ravallion, Martin (2008): Do Poorer Countries Have Less Capacity for Redistribution? In: *International Policy Center for Inclusive Growth*. One Pager. No. 97, September 2009. Online: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager97.pdf> [Letzter Zugriff: 16.08.2011]
- Reinert, Erik (1998): Raw Materials in the History of Economic Policy - Or why List (the protectionist) and Cobden (the free trader) both agreed on free trade in corn. In: Cook, Gary (1998): *The Economics and Politics of International Trade - Freedom and Trade*, Vol. 2, London: Routledge.
- Sayer, Andrew (1992): *Method in Social Science: A Realistic Approach*. London: Routledge.
- Schnepf, Randy/Hanrahan, Charles E. (2010): *WTO Doha Round: Implications for U.S. Agriculture*. CRS Report for Congress, Congressional Research Service. Online: <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS22927.pdf> [Letzter Zugriff: 18.05.2011]

Six, Clemens (2006): Der Europäische Konsens zur Entwicklungspolitik. Die EU als Geberin in veränderten internationalen Beziehungen. ÖFSE Working Paper 10, März 2006. Wien: [o.V.]

Sklair, Leslie (2001): The Transnational Capitalist Class. Oxford [u.a.] Blackwell Publishers.

Stiglitz, Joseph (2006): Die Chancen der Globalisierung. München: Siedler Verlag.

Strange, Susan (1994): States and Markets. London und New York: Pinter.

VENRO<sup>66</sup> (2009): VENRO-Stellungnahme zu den möglichen Auswirkungen des neuen Kohärenzansatzes. Oktober 2009. Online:

[http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente\\_2010/Publikationen/Stellungnahme\\_Whole\\_of\\_the\\_Union\\_2009.pdf](http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente_2010/Publikationen/Stellungnahme_Whole_of_the_Union_2009.pdf) [Letzter Zugriff: 19.04.2011]

Von Witzke, Harald/Noleppa, Steffen/Schwarz, Gerald (2010): EU Decoupled Payments to Farmers, Production and Trade: An Economics Analysis for Germany. Department für Agrarökonomie. Humboldt-Universität zu Berlin. Working Paper 90/2010.

Weisbrot, Mark/Rosnick, David/Baker, Dean (2004): Poor Numbers: The Impact of Trade Liberalization on World Poverty. Center for Economic and Policy Research. Washington, DC: [o.V.].

World Bank (2006): World Development Report 2006. Equity and Development. New York: Oxford University Press.

Zahrnt, Valentin (2011): Food Security and the EU's Common Agricultural Policy: Facts Against Fears. European Centre for International Political Economy Working Paper No. 01/2011. Brüssel: ECIPE. Online:

<http://www.reformthecap.eu/sites/default/files/Food%20Security%20Zahrnt.pdf> [Letzter Zugriff: 30.08.2011]

---

<sup>66</sup> Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-Organisationen

## Internet-Seiten und Zeitungsartikel

BBC (2011): Davos 2011: Doha round 'should finish by end of year'. Online:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-12309484> [Letzter Zugriff: 18.05.2011]

Bloomberg (2010). EU Proposes Raising Sugar Exports by 500,000 Tons (Update2). Online:

<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aRjMVzC6f758> [Letzter Zugriff: 15.09.2011]

CIDSE (2009): Policy Coherence for Development and the “Whole of the Union” Smokescreen. Online:

[http://www.cidse.org/Area\\_of\\_work/Aid/?id=1400](http://www.cidse.org/Area_of_work/Aid/?id=1400) [Letzter Zugriff: 19.04.2011]

derStandard.at (2011): Österreich unter Top-Steuroasen. 04. Oktober 2011. Online: <http://derstandard.at/>

[1317019290196/12-Billionen-verschoben-Oesterreich-unter-Top-Steuroasen](http://derstandard.at/1317019290196/12-Billionen-verschoben-Oesterreich-unter-Top-Steuroasen) [Letzter Zugriff: 10.10.2011]

Europäische Kommission (2011a): Monterrey Consensus. Financing for Development. Online:

[http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/monterrey\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/monterrey_en.htm) [Letzter Zugriff: 26.10.2011]

Europäische Kommission (2011b): Trade / Wider Agenda / Development / Generalised System of Preferences

(GSP). Online: <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/> [Letzter

Zugriff: 23.05.2011]

Europäische Kommission (2011c): Trade / Wider Agenda / Development / Generalised System of Preferences (GSP)

/ Everything But Arms. Online: <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/>

[generalised-system-of-preferences/everything-but-arms](http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/everything-but-arms) [Letzter Zugriff: 23.05.2011]

Eurostep (1999): Dumping in Jamaica. Dairy Farming undermined by subsidised EU exports. Online:

[http://eurostep.antenna.nl/detail\\_pub.phtml?page=pubs\\_position\\_coherence\\_jamaicad](http://eurostep.antenna.nl/detail_pub.phtml?page=pubs_position_coherence_jamaicad) [Letzter Zugriff: 13.04.2011]

FAOSTAT (2011): Abfrage „Sugar (Raw Equivalent)/Food“. Online-Abfrage. [Letzter Zugriff: 17.09.2011]

Farmsubsidy.org (2011): Recipient-Abfrage „Nestlé“. Online: <http://www.farmsubsidy.org/search/nestle/> [Letzter

Zugriff: 13.10.2011]

Foreign Affairs and International Trade Canada (2011): Dispute Settlement. Panel Cases to which Canada is a Party.

Canada/Brazil WTO Panels - Aircraft. Online:

[http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/disp-diff/air\\_overview.aspx?lang=en&view=d](http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/disp-diff/air_overview.aspx?lang=en&view=d)

[Letzter Zugriff: 13.08.2011]

Global Subsidies Initiative (2011): The WTO and Subsidies. Online:

<http://www.globalsubsidies.org/en/media-portal/the-wto-and-subsidies> [Letzter Zugriff: 26.08.2011]

Jamaica Gleaner (2002): Nestlé to further cut dairy farmers' quota. 20.4.2002 Online:

<http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20020420/business/business1.html> [Letzter Zugriff: 12.10.2011]

OECD (2011a): Development aid reaches an historic high in 2010. Online: [http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_47515235\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html) [Letzter Zugriff: 26.10.2011]

OECD (2011b): Italy. Gross Bilateral ODA 2008-09 average. Online: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/4/44284947.gif> [Letzter Zugriff: 19.04.2011]

Sadoc (2002): US Subsidies Blamed for Cotton Price Slump. Online: <http://www.sadoc.at/news2002/2002-291.shtml> [Letzter Zugriff: 10.10.2011]

The Globe And Mail (2011): Foreign aid taking back seat to euro crisis at G20. 3. November 2011. Online: <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/international-news/global-exchange/globe-correspondents/foreign-aid-taking-back-seat-to-euro-crisis-at-g20/article2224048/> [Letzter Zugriff: 29.11.2011]

The Independent (2005): Trade deal ends EU farm export subsidies. 19. Dezember 2005. Online: <http://www.independent.co.uk/news/world/politics/trade-deal-ends-eu-farm-export-subsidies-520078.html> [Letzter Zugriff: 29.08.2011]

The Observer (2006): Who's creaming off EU subsidies? Exports of cheap European dairy products are crushing the livelihoods of developing world farmers. 21. Mai 2006. Online: <http://www.guardian.co.uk/business/2006/may/21/europeanunion.food> [Letzter Zugriff: 13.10.2011]

Trinity College Dublin (2010): EU sugar policy reform and developing countries. Online: <http://www.tcd.ie/iis/policycoherence/eu-agricultural-policy-reform/sugar-case-study.php> [Letzter Zugriff: 09.09.2011]

Von Witzke, Harald (2011): EU betreibt virtuelles Landgrabbing. Interview in: Der Standard. Online: <http://derstandard.at/1313024312633/Deutscher-Agrarökonom-EU-betreibt-virtuelles-Landgrabbing> [Letzter Zugriff: 26.08.2011]

World Bank (2010): World Bank Updates Poverty Estimates for the Developing World. Online: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:21882162~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469382,00.html> [Letzter Zugriff: 16.08.2011]

WTO (2011a): What is the World Trade Organization? Online: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact1\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact1_e.htm) [Letzter Zugriff: 30.07.2011]

WTO (2011b): Principles of the trading system. Online: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact2\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm) [Letzter Zugriff: 30.07.2011]

WTO (2011c): Domestic support in agriculture. The boxes. Online: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/agboxes\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm) [Letzter Zugriff: 30.08.2011]

## 9. Anhang

---

### Zusammenfassung (Abstract)

Das Konzept „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ (PCD<sup>67</sup>) entstand vor allem als Reaktion auf die negativen Auswirkungen von EU-Maßnahmen auf entwicklungspolitische Bemühungen. Das deutlichste Beispiel war das Dumping von massiv subventionierten Agrargütern in Entwicklungsländern, welches verheerende Folgen für die lokalen Märkte und Anbieter hatte. Die EU hat dadurch mit ihrer Agrarpolitik die eigenen Bemühungen in der Entwicklungspolitik untergraben. Mit der Institutionalisierung und Weiterentwicklung von PCD sollten diese Inkohärenzen europäischer Politik vermieden werden, Synergien aller Politikbereiche genutzt und die entwicklungspolitischen Ziele somit effektiver erreicht werden. Diese Institutionalisierung von PCD hätte somit zu einer Änderung der polit-ökonomischen Praxis der EU führen sollen.

Knapp 20 Jahre nach der Aufnahme des „Kohärenzartikels“ in den Vertrag von Maastricht möchte ich in meiner Arbeit untersuchen, ob ein solcher Bruch in der polit-ökonomischen Praxis der EU wirklich erkennbar ist. Schwerpunktmäßig widme ich mich dem internationalen Handel, da in diesem Bereich Inkohärenzen besonders deutlich auftreten und polit-ökonomische Interessen sehr stark sind. Den theoretischen Rahmen bilden der Kritische Realismus und Theorien Internationaler Politischer Ökonomie, wie der Neo-Gramscianismus. Nach einer Analyse von PCD wird untersucht, ob die PCD-Maßnahmen im Handelsbereich auch den Bedürfnissen und großen Problemen von Entwicklungsländern entsprechen. Nach der Feststellung von Unzulänglichkeiten der PCD-Handelsmaßnahmen wird versucht zu erklären, wie diese durch eine Analyse der polit-ökonomischen Logik der EU erklärt werden können. Es wird schließlich gezeigt, dass PCD nicht zu einem Bruch in der polit-ökonomischen Praxis der EU geführt hat, sondern dass die „Weiterentwicklung“ des PCD-Gedankens eher eine logische Entsprechung der neoliberal geprägten polit-ökonomischen Realität der EU ist.

### Schlagwörter:

Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (PCD), Europäische Union (EU), Internationaler Handel und Finanzwirtschaft, Kritischer Realismus, Internationale Politische Ökonomie (IPÖ), Neo-Gramscianismus, EU-Subventionen, (Zoll-) Protektion, Transnationale Unternehmen (TNCs), Neoliberalismus, Neoliberaler Transnationaler Historischer Block, Entwicklungspolitik

---

<sup>67</sup> Policy Coherence for Development.

### Summary (Abstract)

The concept of „Policy Coherence for Development“ (PCD) emerged as a reaction to the negative consequences which EU-measures had on the achievement of their own development policy goals. The most visibly example was the dumping of massively subsidized agricultural products in developing countries, which had devastating effects on local markets and producers. Thus, the agricultural policy of the EU undermined their very own development policy. By institutionalising and advancing PCD those incoherences of european policy should have been avoided, synergies should have been sought and therefore, the development goals should have been achieved more efficiently. So this institutionalising of PCD should have led to a change in the politico-economic practice of the EU.

Roughly 20 years after the inclusion of the „coherence-article“ in the treaty of Maastricht, I want to examine, whether such a change in the political practice of the EU has really occurred. My focus will be laid especially onto international trade, because in this field incoherences are very obvious and the political and economic interests are very strong. The theoretical frame of this paper are the Critical Realism and theories of International Political Economy, like Neo-Gramscianism. After an analysis of PCD I will examine, whether the PCD actions concerning international trade really reflect the needs and problems of developing countries. After the detection of severe weaknesses of the PCD-trade-measures I will try to show, how these weaknesses can be explained by the political economy of the EU. The conclusion is, that PCD did not lead to a real change of the political and economic praxis of the EU, but that its „advancement“ is logically corresponding to the neoliberal political economy of the EU.

### Subject Headings:

Policy Coherence for Development (PCD), European Union (EU), International Trade and Finance, Critical Realism, International Political Economy (IPE), Neo-Gramscianism, EU Subsidies, (Tariff-) Protection, Transnational Companies (TNCs), Neoliberalism, Neoliberal Transnational Historical Bloc, Development Policy



## IT – Kenntnisse

---

Sehr gute Anwenderkenntnisse der Standardsoftware unter **Microsoft Windows** (Word, Excel, Access, Frontpage, PowerPoint, Outlook) und **Mac OSX** (Pages, Numbers, Keynote, Mail, iMovie). Sehr gute Anwenderkenntnisse mit **professioneller Software** (Adobe Photoshop, Adobe InDesign, Adobe Dreamweaver, EViews, Ulead VideoStudio). Professioneller Umgang mit **neuen Medien** (Internet, E-Mail, Homepages, Content Management Systeme - u.a. TYPO3, Skype, Soziale Netzwerke etc.).

## Engagement

---

Seit 11/11	Interner Rechnungsprüfer der Katholischen Jungschar Österreichs.
07/11	Gesamtleitung eines nachhaltigen Ultimate Frisbee Mixed Turniers für den Ersten Österreichischen Frisbee Club ( <a href="http://cheekeria.eoefc.at">http://cheekeria.eoefc.at</a> ).
09/07 - 09/09	Gesamtleitung der einwöchigen Kindergroßveranstaltung „Mosaik 09“ in Linz, ca. 1.600 Beteiligte, Katholische Jungschar (KJS) Diözese Linz.
02/07 - 09/09	Vorsitzender der Katholischen Jungschar Diözese Linz.
07/07	„Lerneinsatz“ der Dreikönigsaktion und Fortbildung im „Tamale Institute for Cross Cultural Studies“ in Tamale, Ghana.
Seit 09/00	Engagement und diverse Fortbildungen im Kinder- und Jugendbereich