

KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

HANDELSBEZIEHUNGEN UND HANDELSABKOMMEN

■ **Politische Faktoren der Verhandlungen über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft in den USA**

Lars Hänsel / Jeanene Lairó

■ **Freihandelsabkommen zwischen EU und Vietnam: Schwierige Partnerschaft**

*Rabea Brauer /
Vu Dang Tuan / Natalie Frey*

■ **Glanzlose Isolation: Argentinens Wirtschafts- und Finanzpolitik bremst den Handel mit den Nachbarn**

Kristin Wesemann / Marc Koch

■ **Die zweite Amtszeit von Juan Manuel Santos – Kolumbien uneinig auf seinem Weg in Richtung Frieden**

*Hübert Gehring /
Diana Puentes*



KAS
AUSLANDSINFORMATIONEN
9 | 14



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
30. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23

D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-53 383

Internet: <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail: nadine.mensel@kas.de

Bankverbindung:

Commerzbank Bonn

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

Herausgeber:

Dr. Gerhard Wahlers

Redaktion:

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Olaf Jacob

Andrea Ellen Ostheimer

Jens Paulus

Verantwortliche Redakteurin:

Dr. Nadine Mensel

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen:

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen
zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf
Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft
5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen
Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um
ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis
zum 15. November eines Jahres schriftlich
abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
(obige Anschrift)

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den
KAS-Auslandsinformationen.

Satz: racken, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem
europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausge-
zeichnet ist.

Inhalt

4 | EDITORIAL

Handelsbeziehungen und Handelsabkommen

- 8 | POLITISCHE FAKTOREN DER VERHANDLUNGEN
ÜBER EINE TRANSATLANTISCHE HANDELS- UND
INVESTITIONSPARTNERSCHAFT IN DEN USA**
Lars Hänsel / Jeanene Laird

- 33 | FREIHANDELSABKOMMEN ZWISCHEN EU UND
VIETNAM: SCHWIERIGE PARTNERSCHAFT**
Rabea Brauer / Vu Dang Tuan / Natalie Frey

- 51 | GLANZLOSE ISOLATION: ARGENTINIENS
WIRTSCHAFTS- UND FINANZPOLITIK BREMST
DEN HANDEL MIT DEN NACHBARN**
Kristin Wesemann / Marc Koch

Andere Themen

- 64 | DIE ZWEITE AMTSZEIT VON JUAN MANUEL
SANTOS – KOLUMBIEN UNEINIG AUF SEINEM
WEG IN RICHTUNG FRIEDEN**
Hubert Gehring / Diana Puentes



EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

unser Wohlstand in Deutschland und Europa ist untrennbar verbunden mit der liberalen Ordnung der Welt, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs maßgeblich von den Vereinigten Staaten von Amerika errichtet und aufrechterhalten wurde. Garant für den Aufstieg Deutschlands zu einer der führenden Wirtschafts- und Industrienationen waren allerdings nicht allein der Abbau von Handelsbarrieren oder die Errichtung von Institutionen zur Förderung des Freihandels. Verantwortlich war ebenso die Einbettung in ein Wertefundament, in dem Freiheit, Demokratie und die soziale Marktwirtschaft die herausragenden Konstanten bilden. Damals wie heute konkurrieren Modelle der ökonomischen Entwicklung und des globalen Warenaustausches miteinander. Während in weiten Teilen Europas und der so genannten westlichen Welt nach wie vor die freie und soziale Marktwirtschaft Erfolg verspricht, erfahren andernorts staatskapitalistische Ansätze mit einem starken staatlichen Dirigismus Zuspruch. Die auf den ersten Blick technisch anmutende Frage nach der Gestaltung des internationalen Handels ist damit erneut zu einer emotionalen Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen politischen, moralischen und weltanschaulichen Wertvorstellungen und Systemen geworden.

Wenn es um die Zukunft des Welthandels geht, ist Deutschland, das stärker als andere Länder mit der Weltwirtschaft verflochten ist, besonders gefragt. Die Wertschöpfung ist hierzulande auf eine starke deutsche Außenwirtschaft (mit einem Exportvolumen von mehr als einer Billion Euro im Jahr 2013) angewiesen, jeder fünfte Arbeitsplatz ist daran geknüpft. Deshalb liegt es im Interesse der Bundesregierung, im Verbund mit Deutschlands Partnern die Globalisierung verantwortungsvoll zu gestalten. Dazu gehört auch, sich für Freihandel und den Ausbau weltweiter Märkte einzusetzen. Dass dieses Thema in der Öffentlichkeit kritische Fragen hervorruft, zeigt die Kontroverse um

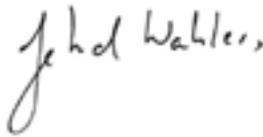
ein transatlantisches Freihandels- und Investitionsabkommen, die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

Im Juni vergangenen Jahres haben die Europäische Union und die Vereinigten Staaten dazu Verhandlungen aufgenommen. Ziel sind vor allem Erleichterungen im Handelsverkehr zwischen beiden Seiten. Darüber hinaus diskutieren Brüssel und Washington den Abbau und die Angleichung regulatorischer Bestimmungen, was positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte erwarten lässt. Lars Hänsel und Jeanene Laird beleuchten in dieser Ausgabe die politischen Faktoren um TTIP in den USA. Die Autoren zeigen sich überzeugt, dass ein solches Abkommen „immense Bedeutung für die europäischen und US-amerikanischen Partner, für die Zukunft der transatlantischen Beziehungen sowie für die zukünftige Liberalisierung und geltenden Standards im Welthandel“ hat.

Beim Thema Handelsliberalisierung richtet sich der Blick der EU nicht nur nach Westen. Gegenwärtig verhandeln die Europäer darüber auch mit asiatischen Ländern wie Vietnam. Ziele und Auswirkungen des geplanten Freihandelsabkommens untersuchen Rabea Brauer, Vu Dang Tuan und Natalie Frey. Zum einen ist mit den Verhandlungen die Hoffnung auf eine liberalere Wirtschaftspolitik Vietnams verbunden, das nach wie vor planwirtschaftlich organisiert ist. Zum anderen schlussfolgern die Autoren, würde mit einer Einigung zwischen Brüssel und Hanoi „Schwung in die Verhandlungen zwischen der EU und der südostasiatischen Staatengruppe kommen, denn ein gemeinsames Handelsabkommen mit allen zehn Mitgliedstaaten der ASEAN ist das eigentliche Ziel der EU.“

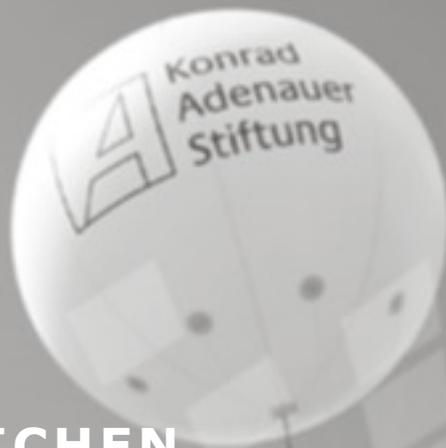
Auf intraregionale Aspekte von Handelsbeziehungen gehen Kristin Wesemann und Marc Koch ein. In Lateinamerika beunruhigt die Finanzkrise in Argentinien die heimische Wirtschaft genauso wie die der Nachbarländer. „Der aktuelle Zahlungsausfall Argentiniens hat auch Folgen für den regionalen Wirtschaftsverbund Mercosur: Sollte das Problem nicht zügig gelöst werden, könnte es zu einem Ansteckungseffekt kommen – besonders Brasilien als wichtigster Handelspartner wäre betroffen“, warnen die Autoren.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung beteiligt sich aktiv an der Debatte über eine zukunftsorientierte Handels- und Wirtschaftspolitik, die auf den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft beruht. Wir sind davon überzeugt, dass dem ordnungspolitischen Rahmen in einer multipolaren Welt eine bedeutende Rolle zukommt. Im Kern geht es auch darum, dass sich alle Handelspartner auf gemeinsame Spielregeln einigen und daran halten, um Vertrauen zu gewinnen und fairen Wettbewerb herzustellen. Polarisierungen und einseitige Darstellungen wie in der Diskussion um TTIP helfen hier nicht weiter, sondern sachliche Argumente.

A handwritten signature in black ink, reading "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive style with a large initial 'G'.

Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de



GEMEINSAM MEHR ERREICHEN

DER FREUNDKREIS DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E. V.

Der Freundeskreis bietet all jenen eine Heimat, die sich den christlich-demokratischen Grundwerten im Sinne Konrad Adenauers verbunden fühlen und auf dieser Basis ihren Teil zur Weiterentwicklung der Gesellschaft leisten wollen.

Die Förderer des Freundeskreises gehören zur „KAS-Familie“ und stehen in regelmäßigem Kontakt mit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie erhalten kostenlos aktuelle Informationen über Arbeitsschwerpunkte und auf Wunsch erstellen die Experten der Stiftung individuelles Informationsmaterial zu ausgewählten politischen Themengebieten.

Exklusiv für den Freundeskreis bietet die Stiftung Seminare mit hochkarätigen Referenten an. Unterstützt vom internationalen Netzwerk der KAS ermöglichen politische Studienreisen den Förderern einmalige Einblicke und unvergessliche

Eindrücke der besuchten Länder und ihrer Politik, Geschichte, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur.

Als Förderer im Freundeskreis tragen Sie dazu bei, die Leistungsfähigkeit und hohe Qualität des Angebots der Konrad-Adenauer-Stiftung langfristig zu sichern. Wir bedanken uns für Ihr Engagement!

Weitere Informationen über den Freundeskreis und den jährlichen Förderbeitrag finden Sie unter **www.kas.de/freundeskreis**

Ihr Ansprechpartner:
Marcus Derichs
Telefon: 02241/246 26 16
Telefax: 02241/246 25 39
marcus.derichs@kas.de

Freundeskreis
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12 | 53754 Sankt Augustin



FREUNDKREIS
DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG



Dr. Lars Hänsel leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Washington, D.C.

POLITISCHE FAKTOREN DER VERHANDLUNGEN ÜBER EINE TRANSATLANTISCHE HANDELS- UND INVESTITIONS- PARTNERSCHAFT IN DEN USA

Lars Hänsel / Jeanene Lairó



Jeanene Lairó ist Mitarbeiterin der Konrad-Adenauer-Stiftung in Washington, D.C.

Die unübersichtliche Lage in der Ukraine und die fragile Situation im Nahen Osten, um nur zwei aktuelle Krisenherde zu nennen, verdeutlichen erneut die Notwendigkeit transatlantischer Zusammenarbeit in allen Bereichen. Außerdem unternehmen die BRICS-Staaten¹ mit der Gründung eines alternativen, gemeinsamen Fonds gerade den Versuch,² den Führungsanspruch der westlichen Länder im Bereich der Bretton-Woods-Institutionen³ herauszufordern. Unter diesen Umständen haben die Verhandlungen um eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) immense Bedeutung für die europäischen und US-amerikanischen Partner, für die Zukunft der transatlantischen Beziehungen sowie für die zukünftige Liberalisierung und geltende Standards im Welthandel. TTIP würde der transatlantischen Zusammenarbeit entscheidende Impulse geben, auch wenn darin zunächst kein formaler Rahmen für politischen Dialog über existenzielle Fragen vorgesehen ist, wie dies etwa bei der NATO der Fall ist. Die Bedeutung und Tragweite eines erfolgreichen Abkommens als Anker für die zukünftige transatlantische Partnerschaft liegt dennoch auf der Hand.

1 | Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

2 | Vgl. Patrick Welter, „Konkurrenz für den Währungsfonds“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.07.2014, <http://faz.net/gqe-7rnlo> [29.08.2014].

3 | Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank-Gruppe.

Zur Einschätzung der Erfolgsaussichten von TTIP ist es wichtig, den politischen Raum, in den die Verhandlungen eingebettet sind, mit den *Stakeholdern* und ihren jeweiligen Interessen sowie ihrer Machtbasis zu verstehen und zu bewerten. Im Folgenden steht das politische Umfeld im Mittelpunkt, in dem die Verhandlungen auf US-amerikanischer Seite stattfinden. Formal verhandelt der Handelsbeauftragte des U.S. Trade Representative (USTR) als Angehöriger des Executive Office of the President. Doch bereits zu anderen Regierungsinstitutionen besteht nicht notwendigerweise Interessenskongruenz. Auch der US-Kongress vertritt eigene, spezifische Interessen, die sich im Repräsentantenhaus und im Senat weiter auffächern. Abgeordnete und Senatoren müssen dabei die Öffentlichkeit und verschiedene Interessengruppen wie auch die politischen Parteien, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Umweltorganisationen etc. berücksichtigen. Hinzu kommen die Ebenen des Bundes und der Bundesstaaten, auch in dieser Hinsicht ist das Interessenspektrum vielfältig. Bei der folgenden Darstellung kann es sich nur um ausgewählte Aspekte handeln, eine umfassende Abhandlung ist hier nicht möglich.

Tabelle 1

Chronik der TTIP-Verhandlungen

2011 bis 2013	Experten der US-Regierung und der EU-Kommission bilden die „High Level Working Group on Jobs and Growth“ (HLWG). Sie loten Möglichkeiten zur Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen aus.
11. Februar 2013	In ihrem Abschlussbericht plädiert die HLWG für ein umfassendes Handels- und Investitionsabkommen.
14. Juni 2013	Die EU-Kommission erhält vom EU-Handelsministerrat das Verhandlungsmandat für TTIP.
17. Juni 2013	US-Präsident Barack Obama und der damalige Präsident der EU-Kommission, José Manuel Barroso, geben auf dem G8-Gipfel den Verhandlungsbeginn zu TTIP bekannt. Es werden mehr als 20 Arbeitsgruppen gebildet.
Juli, November und Dezember 2013	1. bis 3. Verhandlungsrunde. Federführend für die TTIP-Verhandlungen in der EU ist die Kommission, konkret die Generaldirektion Handel. Der politisch Verantwortliche ist EU-Handelskommissar Karel De Gucht, Ignacio Garcia Bercero aus der Generaldirektion Handel tritt als Hauptverhandlungsführer auf. Für die USA ist der Handelsbeauftragte Michael Froman (Office of the United States Trade Representative, USTR) politisch verantwortlich, Hauptverhandlungsführer ist Dan Mullaney.

Ende Januar 2014	Die EU-Kommission beruft ein 14-köpfiges Beratungsgremium ein, dem Experten aus dem Verbraucherschutz, den Gewerkschaften und verschiedenen Wirtschaftsbereichen angehören.
10. bis 14. März 2014	4. Verhandlungsrunde in Brüssel.
26. März 2014	EU-USA-Gipfel in Brüssel mit TTIP als zentralem Thema.
19. bis 23. Mai 2014	5. Verhandlungsrunde in Arlington, Virginia.
6. Juli 2014	Ende der „Öffentlichen Konsultation zu den Modalitäten des Investitionsschutzes und der Investor-Staat-Streitbeilegung im Rahmen der TTIP“.
14. bis 18. Juli 2014	6. Verhandlungsrunde in Brüssel.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), „Häufig gestellte Fragen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)“, <http://bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Ttip/faqs.html> [26.08.2014].

RECHTLICHER RAHMEN: VERFASSUNGSGRUNDLAGE UND VERHANDLUNGSVOLLMACHT

Für Verantwortlichkeiten im Außenhandel gibt es in der US-Verfassung zwar eine deutliche Regelung, die allerdings in der politischen Realität besondere Herausforderungen mit sich bringt. Artikel 1, Abschnitt 8 weist zunächst dem Kongress die Kompetenz für den Außenhandel zu.⁴ Er hat die Autorität, die wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Staaten zu regeln und Zölle festzulegen. Diese Autorität besitzt der Präsident nicht. Ihm obliegt es, Verträge über den Außenhandel mit anderen Staaten sowie internationale Verträge zu verhandeln. „Es steht ihm zu, auf den Rat und mit Zustimmung des Senats Verträge zu schließen, vorausgesetzt, dass zwei Drittel der anwesenden Senatoren zustimmen“ (Artikel 2, Abschnitt 2). Eine erfolgreiche Gestaltung des Außenhandels bedarf also eines guten Zusammenspiels von Präsident und Kongress, insbesondere mit dem Senat bei der Erteilung des Verhandlungsmandats.

4 | Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, <http://verfassungen.net/us/verf87-i.htm> [29.08.2014]. Im Original siehe The U.S. National Archives and Records Administration, Constitution of the United States, http://archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html [29.08.2014].

Aus der Verfassung ergibt sich, dass der Kongress den Präsidenten bevollmächtigen kann, Verhandlungen über Handelsabkommen zu führen. Der Kongress kann dies mit Hilfe der Trade Promotion Authority (TPA, auch *fast track* genannt) tun, einem 1974 eingeführten Verfahren, das der Finanzausschuss im Senat und der *Ways and Means-/* Haushaltsausschuss im Repräsentantenhaus initiieren. Die Gesetzesentwürfe werden anschließend in den jeweiligen Ausschüssen zur Abstimmung gebracht, bevor sie in beiden Kammern zur Abstimmung gelangen. Diesen beiden Ausschüssen kommt damit eine zentrale Bedeutung für Freihandelsabkommen zu. Mit TPA bevollmächtigt der Kongress den Präsidenten (bzw. die Exekutive, d.h. konkret den US-Handelsbeauftragten des USTR), Handelsverträge zu schließen, die der Kongress nur im Ganzen annehmen oder ablehnen kann. TPA definiert Verhandlungsziele und Prioritäten für Handelsabkommen und etabliert außerdem während des Verhandlungsprozesses geltende Beratungs- und Meldepflichten gegenüber der Legislative. TPA erteilt der Regierung folglich den grundlegenden Handlungsrahmen für anstehende internationale Handelsabkommen. Mit der Beschränkung des Kongresses auf Zustimmung oder Ablehnung des verhandelten Abkommens soll vermieden werden, dass vom USTR getroffene Vereinbarungen und Regelungen im Nachhinein vom Kongress einzeln suspendiert oder neu verhandelt werden müssen. TPA ist zwar theoretisch weder zur Eröffnung von Verhandlungen noch zu deren Einbringung im Kongress zwecks Abstimmung zwingend erforderlich. Es signalisiert jedoch früh Unterstützung für Verhandlungen bzw. für deren Ergebnis durch den Kongress.

TPA definiert Verhandlungsziele für Handelsabkommen und etabliert während des Verhandlungsprozesses geltende Beratungs- und Meldepflichten gegenüber der Legislative.

Die Verhandlungen zu TTIP wurden 2013 aufgenommen, ohne dass der Präsident das Verhandlungsmandat bzw. TPA formal erhalten hatte. Jedoch hätte dessen Verweigerung ein deutliches Zeichen dafür sein können, dass der Kongress sich die Mitsprache in Einzelfragen sowie auch die Zustimmungsverweigerung zum Verhandlungsergebnis vorbehalten könnte. Deshalb ist es wichtig, dass sich der Präsident weiter um TPA bemüht. Darüber hinaus signalisiert TPA den Verhandlungspartnern die Zustimmung des Kongresses zu den Verhandlungen. Andernfalls wäre es für den US-Verhandlungsführer schwieriger, der anderen Seite

Konzessionen abzurufen. Die Europäische Union könnte sich in sensiblen Bereichen etwa bei regulatorischen Fragen weniger flexibel zeigen, wenn es vom Kongress keine Unterstützung gäbe und damit die Ernsthaftigkeit der Verhandlungen angezweifelt werden könnte. Jedoch gab es immer wieder Fälle, in denen trotz TPA bereits abgeschlossene Handelsabkommen vor der notwendigen Abstimmung im Kongress nachverhandelt wurden. Sowohl 1994 beim Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement, NAFTA), als auch 2012 beim Abkommen mit Südkorea wollten Kongressabgeordnete nur bei Änderung bestimmter Passagen zustimmen. Insofern hat TPA eine hohe, wenn auch zuweilen (wichtige) symbolische Bedeutung.



Schwieriges Verhältnis: Präsident Obama hat zwar in seiner „Rede an die Nation“ am 28. Januar Interesse an TPA bekundet. Aber weil die Beziehungen zwischen ihm und dem Kongress als problematisch gelten, könnte das Verhandlungsmandat am Ende daran scheitern. | Quelle: © Pete Souza, The White House, flickr.

INTERESSENLAGE IM US-KONGRESS

Im Sommer 2013 reichte Präsident Obama formell den Antrag für eine TPA-Gesetzesvorlage ein. Am 9. Januar folgte dann im Repräsentantenhaus wie auch im Senat der entsprechende Gesetzesentwurf (The Bipartisan Congressional Trade Priorities Act 2014). Im Senat wurde der Entwurf vom Vorsitzenden des Finanzausschusses, Senator Max Baucus (Demokrat, Montana), wie auch vom dienstältesten Republikaner des Ausschusses, Senator Orrin Hatch (Republikaner, Utah), getragen. Im Repräsentantenhaus

hatte diese Funktion der Vorsitzende des *House Ways and Means*-Ausschusses, David Camp (Republikaner, Michigan). Als Baucus seinen Posten Anfang Februar 2014 nach fast 40 Jahren Mitgliedschaft im Senat niederlegte, war die Ratifizierung des Gesetzesentwurfs nicht gelungen.

Präsident Obama hatte für die Erlangung von TPA zunächst einen wichtigen Verbündeten in Senator Baucus, einem klarem Unterstützer von Freihandel im Allgemeinen und von TPA im Speziellen, auch im Senat. Zwölf Senatoren, die nicht dem Finanzausschuss angehören, hatten sich in einem öffentlichen Brief im Januar 2014 gegen TPA gestellt.⁵ Am Tag der Vorlage der Gesetzesiniti-

ative von Baucus, hatten zudem fünf Demokraten des Finanzausschusses im Senat den US-Handelsbeauftragten Mike Froman informiert, dass sie ihre Unterstützung verwehren würden, solange nicht mehr Transparenz und Kontrollmechanismen eingebaut würden.⁶ Inzwischen ist Baucus US-Botschafter in China. Sein Nachfolger, Ron Wyden (Demokrat, Oregon) gilt als weniger offen für Freihandel. Prominenter Widerstand kam und kommt weiterhin vom demokratischen Mehrheitsführer im Senat, Harry Reid (Nevada). Er nahm mit seiner Verweigerung von TPA Rücksicht auf die Mehrheit der demokratischen Senatoren, die den vorliegenden Gesetzesentwurf ablehnt. Auch im Repräsentantenhaus gibt es unter den Demokraten starke Opposition zu TPA, was in einem von 149 Demokraten unterzeichneten Brief zum Ausdruck kam. Dadurch wird klar, dass etwa drei Viertel der demokratischen Abgeordneten die TPA-Gesetzesinitiative in dieser Form nicht unterstützen würden.⁷ Widerstand kommt außerdem von Gewerk

Prominenter Widerstand kommt vom demokratischen Mehrheitsführer im Senat, Harry Reid. Auch im Repräsentantenhaus gibt es unter den Demokraten starke Opposition zu TPA.

5 | Vgl. „TPA Ltr to Leader Reid 1.15.2014“, <http://de.scribd.com/doc/200151609/TPA-Ltr-to-Leader-Reid-1-15-2014> [29.08.2014].

6 | Vgl. „Sens. Brown, Casey, Cardin, Stabenow, And Menendez Call On U.S. Trade Rep. To Better Consult Congress On Proposed ‚Fast Track‘“, Pressemitteilung, Sherrod Brown, 09.01.2014, <http://brown.senate.gov/newsroom/press/release/sens-brown-casey-cardin-stabenow-and-menendez-call-on-us-trade-rep-to-better-consult-congress-on-proposed-fast-track> [29.08.2014].

7 | Siehe Kenneth Quinnell, „151 House Democrats Say ‚No‘ to Fast Track Authority“, The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), 13.11.2013, <http://aflcio.org/Blog/Political-Action-Legislation/151-House-Democrats-Say-No-to-Fast-Track-Authority> [29.08.2014].

schaften, aus der Landwirtschaft und von Umweltgruppen, die einen stärkeren Einfluss auf den Verhandlungsprozess haben wollen und deshalb TPA ablehnen.



Prominenter Widerstand: Harry Reid, demokratischer Mehrheitsführer im Senat, lehnt das Verhandlungsmandat zu TTIP für den Präsidenten ab. Demokraten gelten als kritischer gegenüber dem Freihandel als Republikaner. | Quelle: Geri Kodey, University of Nevada Las Vegas Photo Services, flickr ©©©.

Es geht bei der Verweigerung von TPA einerseits um konkrete Interessen, die mit den jeweiligen Verhandlungen über Freihandel verbunden sind und worauf die Abgeordneten Rücksicht nehmen müssen. Es geht aber für viele auch grundsätzlich um die Beteiligung der Legislative am Verhandlungsprozess zu einem Freihandelsabkommen. Das bisherige vom Senat seit 1974 gebilligte TPA-Modell sieht bereits Regelungen zur Stärkung des Kongresses durch Beratungsmechanismen und Informationspflichten der Exekutive vor. Da letztlich beide Häuser jedem Handelsabkommen zustimmen müssen, ist es auch im Interesse des Präsidenten bzw. der Exekutive, diesen Transparenzverpflichtungen nachzukommen und damit die Unterstützung zu sichern. Dies geht jedoch einigen Kongressangehörigen, wie etwa dem Abgeordneten Sander Levin (Demokrat, Michigan), nicht weit genug. Er lehnte die Erteilung der Vollmacht nach dem bisherigen TPA-Modell ab und plädiert in Zeiten der Globalisierung und angesichts komplexerer

Handelsabkommen für mehr Mitsprache des Kongresses sowie größere Transparenz.⁸



Mehr Transparenz und Mitsprache: Oregons Senator Ron Wyden betont als Vorsitzender des Finanzausschusses die Bedeutung von Transparenz. Er setzt sich für größere Mitsprache des Kongresse in Fragen des internationalen Handels ein. | Quelle: Talk Radio News Service, flickr ©①③②.

Ähnlich betont schon seit Längerem der neue Vorsitzende des Finanzausschusses im Senat, Ron Wyden, die Bedeutung von Transparenz und knüpft seine prinzipielle Zustimmung zu TPA an eine offenere Informationspolitik des USTR gegenüber dem Kongress. Deshalb spricht er bei der Verleihung der Verhandlungsautorität an den Präsidenten auch nicht mehr von *fast track*, sondern von *smart track* und meint damit vor allem eine neue Form der Beteiligung des Kongresses. Dass gegenwärtig die Frage des Verhältnisses von Kongress und Präsident in Handelsfragen ganz prinzipiell diskutiert wird, lässt sich daran leicht ablesen. Dieses Verhältnis gilt auch grundsätzlich als problematisch. Obama hat zwar sein Interesse an TPA in der „Rede an die Nation“ (*State of the Union Address*) im Januar 2014 bekundet. Kritiker weisen jedoch darauf hin, dass dies eher

8 | Vgl. Ways and Means Committee Democrats, „Levin Statement on Today’s Introduction of Trade Promotion Authority Legislation“, Pressemitteilung, 09.01.2014, <http://democrats.waysandmeans.house.gov/press-release/levin-statement-today’s-introduction-trade-promotion-authority-legislation> [29.08.2014].

en passant geschah und er sich nie wirklich – etwa durch persönliche Kontakte zu Senatoren – um TPA bemüht habe. Nach Einschätzung von Gary Hufbauer, dem Handelsexperten am renommierten Peterson Institute for International Economics, würden mindestens die Hälfte der demokratischen Senatoren TPA nicht zustimmen. Als Grund führt er die schlechten Beziehungen Obamas zu den Demokraten im Senat an, weil er sie bisher zu wenig in seine Entscheidungen eingebunden habe. TPA könnte deshalb am Ende auch Opfer des als dysfunktional geltenden Verhältnisses des Präsidenten zum Kongress werden.

Demgegenüber unterstützen traditionell handelsfreundliche Republikaner (sowie Industrie- und Wirtschaftsgruppen) den Präsidenten, die ihn eher dafür kritisieren, dass er Freihandel zu kraftlos vorantreibt.⁹ Obama braucht jedoch (nach Hufbauer) die Unterstützung von etwa Dreiviertel der Republikaner, um TPA zu erlangen. Einige von der Tea Party unterstützte Republikaner, angeführt vom Abgeordneten Paul Broun (Georgia) und dem *libertarian* Senator Rand Paul (Kentucky) wollen der Exekutive grundsätzlich keine zusätzliche Macht beim Thema Freihandel zugestehen und sind deshalb gegen die Verleihung von TPA an den Präsidenten (was sie abschätzig „Obamatrade“ nennen).

TTIP und TPP

Ein transpazifisches Freihandelsabkommen wird angestrebt, um asiatische Staaten im Umfeld Chinas durch Zugang zum US-amerikanischen Markt zu stärken.

Die Verleihung von TPA an den Präsidenten, um damit TTIP zu verhandeln, wird weiter dadurch kompliziert, dass gegenwärtig mit zwölf Staaten ein transpazifisches Freihandelsabkommen (Trans-Pacific Partnership, TPP) verhandelt wird. Beide Abkommen haben eine klare strategische Ausrichtung: Es geht um die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit gegenüber China.¹⁰ TPP wird angestrebt, um asiatische

9 | Siehe z.B. Vicky Needham, „Hatch presses for Obama’s involvement in trade promotion authority“, *The Hill*, 01.05.2014, <http://thehill.com/policy/finance/204965-hatch-presses-for-obamas-involvement-in-trade-promotion-authority> [29.08.2014].

10 | Vgl. dazu etwa die geopolitischen Bemerkungen von Vizepräsident Biden gegenüber Demokratischen Kongressabgeordneten: Marc Landler und Jonathan Weisman, „Trade Pact With Asia Faces Imposing Hurdle: Midterm Politics“, *The New York Times*, 14.02.2014, <http://nyti.ms/1dtt2jw> [29.08.2014].

Staaten im Umfeld Chinas durch Zugang zum US-amerikanischen Markt zu stärken. Damit soll auch ein Signal an China gesandt werden. Gleichzeitig sollen die Märkte dieser Länder für US-Unternehmen geöffnet werden. US-Autohersteller versprechen sich etwa Zutritt zum bislang für sie (mit ca. einem Prozent Marktanteil) so gut wie abgeschotteten Markt in Japan. Ähnliches gilt für landwirtschaftliche Produkte, vor allem Reis. In Bezug auf Vietnam geht es um Fragen der Liberalisierung des Arbeitsmarktes, aber auch die Bezeichnung von bestimmten Produkten (z.B. Catfish) sowie grundsätzliche Fragen der Anerkennung Vietnams als Marktwirtschaft angesichts seiner vielen Staatsbetriebe.

Die TPP-Verhandlungen befinden sich in einem fortgeschrittenen Stadium. Allerdings sind entscheidende Aspekte ungelöst. So will Japan weder seinen Automarkt öffnen noch will Vietnam den Arbeitsmarkt neu regulieren. Dass Obama für das ambitionierte Abkommen bisher keine TPA erlangt hat, ist bei den Verhandlungen hinderlich.¹¹ TPP ist in vielerlei Hinsicht ein „traditionelles“ Handelsabkommen, das die typischen Gegner von Freihandel in den USA auf den Plan ruft.¹² Auch weil die Verhandlungen über TPP bereits länger im Gang sind, spielt TPP für die Öffentlichkeit eine größere Rolle. Der politische Widerstand gegenüber der Verhandlungsvollmacht an den Präsidenten (s.o.) entzündet sich primär am Widerstand zu TPP.

Der politische Kalender: Zwischenwahlen und Präsidentschaftswahlen

Vor allem die Demokraten sehen in der Wahl zum US-Kongress im November 2014 (*midterm elections*) besondere Herausforderungen. Derzeit rechnen die meisten Beobachter damit, dass die Republikaner sehr gute Aussichten

11 | S. dazu z.B. Vicky Needham, „Camp says trade agenda at risk without fast-track“, *The Hill*, 19.06.2014, <http://thehill.com/policy/finance/209956-camp-says-trade-agenda-at-risk-without-fast-track> [29.08.2014].

12 | TPP ist jedoch auch gegenüber früheren Handelsabkommen umfassender, weshalb auch hier gilt, dass mehrere Regierungsinstitutionen von den verhandelten Inhalten betroffen sind als sonst üblich. Vgl. dazu Len Bracken, „Wyden Vows to Flesh Out ‚Smart-Track‘; Hatch Presses Froman on TPA, USTR Role“, *Bloomberg BNA*, 06.05.2014, <http://bna.com/wyden-vows-flesh-n17179890191> [29.08.2014].

haben, ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus zu verteidigen und sie im Senat zu gewinnen. Demokraten haben eine skeptische Haltung zum Freihandel – nicht zuletzt, weil ein großer Teil ihrer Wählerschaft gewerkschaftsnah auftritt und aus dem Bereich von Umwelt- und Verbrauchergruppen kommt. Allerdings haben die Demokraten einen ebenso wirtschaftsfreundlichen Flügel. Dennoch müssen sie insgesamt politisch mehr Rücksicht auf Kritiker des Freihandels nehmen.

Republikaner gelten als offener gegenüber Freihandel und unterstützen den Präsidenten tendenziell bei der Erlangung der Verhandlungsautorität. Da jedoch der Mehrheitsführer im Senat, Harry Reid, das TPA-Gesetz nicht zur Abstimmung bringt, sehen auch Republikaner

Derzeit ist kaum zu erwarten, dass der Präsident die Demokraten bis zu den Novemberwahlen um Unterstützung für das TPA-Gesetz bitten wird.

zu einer öffentlichen Äußerung vor den Novemberwahlen keine Veranlassung. Derzeit ist kaum zu erwarten, dass der Präsident die Demokraten bis dahin noch einmal verstärkt um Unterstützung von TPA bitten wird. Momentan ordnen sie alles dem Ziel unter, mindestens den Senat zu verteidigen. Weil die Beteiligung bei Zwischenwahlen niedriger ist als bei Präsidentschaftswahlen, wollen sie nicht riskieren, dass sich weitere ihrer Unterstützer aufgrund der freihandelskritischen Haltung der Stimme enthalten und in einer ohnehin sensiblen Wahl nicht wählen gehen. Dazu müssen die Demokraten Einigkeit demonstrieren und beim Thema Freihandel interne Auseinandersetzungen vermeiden. Weder unter sich noch mit dem Präsidenten darf es zum Zwist kommen. Nach den Zwischenwahlen ergeben sich dann neue Chancen, die TPA-Gesetzgebung und damit auch die Erfolgsaussichten für TTIP (und TPP) voranzubringen. Allerdings ist davon auszugehen, dass spätestens gegen Ende 2015 der Wahlkampf der Präsidentschaftswahlen im Jahr darauf an Fahrt gewinnt und ab dann alles einer (parti-)politischen Perspektive unterworfen sein wird.

Es ergibt sich also ein Zeitfenster von einem knappen Jahr, in dem eine Chance für einen politischen Prozess zur Unterstützung der Verhandlungen besteht, um TTIP noch in dieser Administration abzuschließen und umzusetzen. Der Präsident dürfte seinen Vorstoß zur Unterstützung von TPA wiederholen. Dabei wird die Frage sein, ob er TPA sowohl für TTIP als auch für TPP verlangen wird. Theoretisch

könnte er das Verhandlungsmandat nur für TTIP vom Kongress einfordern, in der Überzeugung, dass er für TTIP größere Unterstützung erwarten kann als für TPP (was vor allem die Demokraten kritischer sehen). Sollte er jedoch TPA nicht gleichzeitig für TPP verlangen, dürfte dies als „Abwendung von Asien“ gewertet werden. Allerdings wird derzeit kontrovers diskutiert, wie viel politisches Kapital der Präsident tatsächlich willens ist einzusetzen, um mit einem Erfolg im Bereich des Freihandels und mit der Stärkung der transatlantischen Beziehungen in die Geschichte einzugehen. Parallel führt – unabhängig vom politischen Prozess – der US-Handelsbeauftragte Mike Froman die Verhandlungen fort. Es ist nicht auszuschließen, dass erst der 2016 neu gewählte Präsident das transatlantische Handelsabkommen zum Abschluss bringen wird.



Balanceakt: Michael Froman führt als Handelsbeauftragter die Verhandlungen für die USA. Er muss die Interessenvielfalt mit Blick auf TTIP berücksichtigen und sich gleichzeitig um Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit bemühen. | Quelle: Asiatisch-pazifische wirtschaftliche Zusammenarbeit (APEC), flickr ©¹.

Neue Aspekte von TTIP und politische Interessenvielfalt

Im Vergleich zu bisherigen Freihandelsabkommen hat TTIP einen neuen Aspekt, der die politische Auseinandersetzung inhaltlich, aber auch strukturell stark beeinflusst. Bisherige Freihandelsabkommen waren im Kern darauf gerichtet, tarifäre Handelsschranken abzubauen. Neu ist, dass nun auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse, wie regulatorische Fragen, Bestandteil des Abkommens sein sollen. Dies hat

zur Folge, dass einerseits die politische Auseinandersetzung über klassischen Freihandel mit seinen Befürwortern und Gegnern hinausgeht. Andererseits sind jetzt Institutionen involviert, wie etwa Senatoren oder Regulatoren, die bei vorangegangenen Abkommen eine Nebenrolle gespielt hatten. Dies bedeutet, dass der US-Handelsbeauftragte mit einer gänzlich neuen Interessenvielfalt umgehen muss. Daraus resultieren neue Spannungen, aber auch Chancen für eine potenziell breitere Basis zur Unterstützung von TTIP.

Ein Beispiel ist die Finanzregulierung. Das Finanzministerium ist nicht daran interessiert, Kompetenzen bei der Finanzmarktregulierung und dessen gegenwärtige Kompetenz bei der Verhandlung internationaler Finanzabkommen abzugeben. Daher fordert es vom US-Handelsbeauftragten Froman, unter TTIP keine Finanzregulierung zu diskutieren. Potenziell verfolgt das Landwirtschaftsministerium ebenfalls andere Interessen und könnte Froman unter Druck setzen. Der USTR steht zudem unter besonderer Beobachtung von Abgeordneten aus Wahlkreisen, in denen Landwirtschaft eine zentrale Rolle spielt. Da allerdings regelmäßig Mitarbeiter aus dem Landwirtschaftsministerium zum USTR entsandt werden, dürften sich die Spannungen in Grenzen halten.¹³

Interessen der Bundesstaaten

Die Bundesstaaten in den USA haben je nach ihrer wirtschaftlichen Struktur unterschiedliches Interesse am Freihandel im Allgemeinen und am Handel mit der EU im Besonderen. Die Abgeordneten und Senatoren in den entscheidenden Ausschüssen für TPA stammen aus exportstarken Bundesstaaten wie Illinois, Kalifornien, New York oder Texas, die auch hohe Investitionen aus der EU vorweisen. Folglich ist dort das Interesse an einem vertieften Handel mit den Europäern hoch. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Präsident am Ende trotz aller politischen Auseinandersetzungen und Dysfunktionalität

13 | Als jüngstes Beispiel dafür wäre die Ernennung von Darci Vetter als Agrarhandelsbeauftragte des USTR vom 11.07.2014 zu erwähnen. Vgl. The Office of the United States Trade Representative, „Ambassador Froman Welcomes Senate Confirmation of Darci Vetter as Chief Agricultural Negotiator“, Juli 2014, <http://ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/July/Amb-Froman-Welcomes-Senate-Confirmation-of-Darci-Vetter-as-Chief-Ag-Negotiator> [29.08.2014].

das Verhandlungsmandat erhält, womit sich die Aussicht auf einen erfolgreiche Abschluss sowie die Umsetzung von TTIP verbessert.

Darüber hinaus ist die Unterstützung für TTIP breiter aufgestellt, als dies bei herkömmlichen Freihandelsabkommen der Fall gewesen ist. Bisher ging man von etwa zehn handelsfreundlichen Bundesstaaten aus. Diese sind von ihren Erfahrungen als Industriestandorte geprägt, die in der Vergangenheit vom freien Handel profitieren konnten. Da TTIP nicht allein den freien Güterhandel beinhaltet, sondern ebenso Dienstleistungen und den Investmentsektor umfasst, sind auch Bundesstaaten interessiert, die bislang weniger freihandelsfreundlich aufgetreten sind.

Da TTIP ebenso den Dienstleistungs- und Investmentsektor umfasst, sind auch Bundesstaaten interessiert, die bislang weniger freihandelsfreundlich aufgetreten sind.

(zum Beispiel South Carolina, North Carolina, Alabama und New Jersey).¹⁴ Die Unterstützer lassen sich in folgende Kategorien unterteilen: erstens Bundesstaaten, die Freihandel traditionell befürworten, zweitens Bundesstaaten mit starkem Export und drittens solche, die von Investitionen aus der EU profitiert haben. Damit umfasst die Liste potenzieller TTIP-Befürworter Alabama, Kalifornien, Connecticut, Florida, Georgia, Illinois, Indiana, Iowa, Louisiana, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, New Jersey, New York, North Carolina, Ohio, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, Texas, Virginia, Washington und Wisconsin.¹⁵ Ein Blick auf die Besetzung der mit Frei-

14 | Diesen Hinweis verdanken die Verfasser Charles Ludolph, der als früherer Deputy Assistant Secretary of Commerce für die US-Administration unter anderem wichtige transatlantische Verträge zu Handels- und Steuerfragen verhandelt hatte. Vgl. dazu auch die Aufstellung der Wirtschaftsbeziehungen der 50 US-Bundesstaaten zu Europa: Atlantic Council, „TTIP and the Fifty States: Jobs and Growth from Coast to Coast“, 24.09.2013, <http://atlanticcouncil.org/publications/reports/ttip-and-the-fifty-states-job-growth-from-coast-to-coast> [29.08.2014].

15 | Vgl. Daniel S. Hamilton und Joseph P. Quinlan, *The Transatlantic Economy 2014. Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Bd. 2/2014, Center for Transatlantic Relations, Trans-Atlantic Business Council, American Chamber of Commerce to the European Union, http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/TA2014/TA2014_Vol_2_state_by_state.pdf [29.08.2014]; National Association of Manufacturers, „US Manufacturing Statistics – Manufacturing & Trade Data By State“, <http://nam.org/Statistics-And-Data/State-Manufacturing-Data/Manufacturing-by-State.aspx> [29.08.2014], Atlantic Council, Fn. 14.

handel befassten Ausschüsse (Unterausschuss für Handel im Repräsentantenhaus und Finanzunterausschuss für Internationalen Handel im Senat) zeigt, dass die Mehrheit der Ausschussmitglieder aus Bundesstaaten stammen, die diesen Kategorien entsprechen (siehe Tabelle 2).

Öffentlichkeit und Interessengruppen

Das öffentliche Interesse richtet sich stärker auf das transpazifische Handelsabkommen, das auf breiten Widerstand in der Bevölkerung stößt.¹⁶ Obwohl die US-Amerikaner auch TTIP wahrnehmen, schenken sie ihm aber (noch) nicht die volle Aufmerksamkeit. Mediales Echo erhalten allenfalls die TPP-Verhandlungen. Generell gilt die breite Öffentlichkeit in den USA über Handelsabkommen als weniger informiert, schon gar nicht über Einzelheiten.¹⁷ Dies liegt an den komplexen und zudem vergleichsweise intransparenten Verhandlungsprozessen. Der US-Handelsbeauftragte Froman ist bemüht, die Öffentlichkeit im Rahmen eines Konsultationsprozesses frühzeitig in die Verhandlungen über TTIP einzubeziehen. So fand am 29. und 30. Mai 2013 eine öffentliche Anhörung zu den Prioritäten von TTIP statt, woran über 60 Vertreter aus der Zivilgesellschaft sowie der Industrie teilnahmen. Auch mittels Expertengruppen ist die Öffentlichkeit eingebunden. Viele Regierungsbehörden haben für verschiedene Sektoren *Advisory Committees* eingesetzt, für die jeweils zeitlich begrenzt Fachleute aus diversen Interessengruppen ernannt werden. Mitglieder dieser Gremien haben Zugang zu den Verhandlungsdokumenten (inklusive Verschlussachen) und werden regelmäßig (pro forma) zum Austausch eingeladen. Daneben verfügen die Regierungsvertreter oft über informelle Kontakte, die sie, wenn notwendig, zu Rate ziehen.¹⁸

16 | Vgl. die Umfrage von Hart Research Associates and Chesapeake Beach Consulting, „Voters’ View of Fast-Track Authority for the Trans-Pacific-Partnership Pact“, 01/2014, <http://fasttrackpoll.info> [29.08.2014].

17 | Vgl. Curd Knüpfer, „Counting on the American Public to Be Informed on the TAFTA/TTIP Talks? Don’t Hold Your Breath“, *The Transatlantic Colossus*, 29.01.2014, <http://futurechallenges.org/local/counting-on-the-american-public-to-be-informed-on-the-taftattip-talks-dont-hold-your-breath> [29.08.2014].

18 | Auch diesen Hinweis verdanken die Verfasser Charles Ludolph.

Tabelle 2

Zusammensetzung der mit Freihandel befassten Ausschüsse im Kongress

Ways and Means-Ausschuss im Repräsentantenhaus, Unterausschuss zum Handel

Chairman: Devin Nunes, CA	
Kevin Brady, TX Dave Reichert, WA Vern Buchanan, FL Adrian Smith, NE Aaron Schock, IL Lynn Jenkins, KS Charles Boustany, LA	Peter Roskam, IL Charles B. Rangel, NY Richard E. Neal, MA John Larson, CT Earl Blumenauer, OR Ron Kind, WI

Finanzausschuss des Senats, Zuständigkeit für internationalen Handel

Chairman: Ron Wyden, OR	
Orrin G. Hatch, UT Debbie Stabenow, MI John. D. Rockefeller IV, WV Charles E. Schumer, NY Maria Cantwell, WA Bill Nelson, FL Robert Menendez, NJ Thomas R. Carper, DE Benjamin L. Cardin, MD Sherrod Brown, OH Michael F. Bennet Robert P. Casey, Jr., PA	Mark R. Warner, VA Chuck Grassley, IA Mike Crapo, ID Pat Roberts, KS Michael B. Enzi, WY John Cornyn, TX John Thune, SD Richard Burr, NC Johnny Isakson, GA Rob Portman, OH Patrick J. Toomey, PA

Quelle: Eigene Darstellung. Anm.: Schwarz bedeutet, dass der jeweilige Staat als *free trade supporter* betrachtet werden kann. Grau bedeutet, dass der Staat nicht auf der oben aufgeführten Liste zu finden ist. D.h., diese Abgeordneten sind nicht notwendigerweise gegen Freihandel, kommen aber jeweils aus Staaten, die nicht unbedingt als handelsfreundlich gelten.

Wie sieht die öffentliche Meinung gegenüber TTIP in den USA aus? Nach einer vom Pew Research Center in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung im April 2014 veröffentlichten Umfrage¹⁹ unterstützen die US-Amerikaner generell Freihandel, insbesondere mit der EU, und auch TTIP. Acht von zehn Befragten befürworten vertieften Handel mit Deutschland. Gründe dafür sind größere Wett-

19 | Vgl. Pew Research Center und Bertelsmann Stiftung, „Support in Principle for U.S.-EU Trade Pact“, 04/2014, <http://pewglobal.org/files/2014/04/Pew-Research-Center-Bertelsmann-Foundation-U.S.-Germany-Trade-Report-FINAL-Wednesday-April-9-2014.pdf> [29.08.2014].

bewerbsfähigkeit gegenüber China (43 Prozent), noch vor positiven Effekten für die US-Wirtschaft (32 Prozent) und einer engeren Zusammenarbeit mit der EU (22 Prozent). Jüngere Amerikaner (im Alter von 18 bis 29) unterstützen zu 67 Prozent TTIP, hingegen liegt die Rate bei den über 50-Jährigen bei 45 Prozent. Im Vergleich zu Deutschland (wo die Zustimmung unter 50 Prozent liegt) befürworten die Amerikaner zu 76 Prozent die Angleichung von Standards bei Dienstleistungen und Produkten durch TTIP. Die Jüngeren tendieren dazu, US-Standards weniger zu vertrauen als die Älteren, die der US-Regierung eher zutraut, strengere Standards zu setzen.

Tabelle 3

Unterstützung zu TTIP in den USA und in Deutschland (in Prozent)

Halten Sie dieses Handelsabkommen für eine gute oder eine schlechte Sache für Ihr Land?

	Gut	Schlecht	Unentschlossen	Nicht genügend Wissen	Weder gut noch schlecht
USA	53	20	12	14	< 2
Deutschland	55	25	11	8	1

Quelle: Vgl. Fn. 19, Umfrage Q3.

Tabelle 4

Einstellung zu spezifischen TTIP-Zielen (in Prozent)

Unterstützung für eine	USA	Deutschland
Angleichung der amerikanischen und europäischen Standards für Produkte und Dienstleistungen	76	45
Abschaffung aller Zölle für importierte Güter aus Deutschland/USA	41	38
Aufhebung aller Investitionsrestriktionen zwischen den USA und der EU	39	41

Quelle: Vgl. Fn. 19, Umfrage Q7a-c.

Tabelle 5

Befragte, die den Handel mit anderen Ländern als „sehr gut“ einschätzen (in Prozent)

	Deutschland	USA
Gesamt	34	26
Männer	48	32
Frauen	22	20
18- bis 29-Jährige	31	30
30- bis 49-Jährige	38	27
Bürger über 50 Jahre	33	23
Bürger ohne Hochschulabschluss	32	22
Bürger mit Hochschulabschluss	51	36

Quelle: Vgl. Fn. 19, Umfrage Q1, Q4a-d, Q7a-c.

Think-Tanks und Nichtregierungsorganisationen

Die großen Think-Tanks in den USA, insbesondere diejenigen mit transatlantischem Fokus, unterstützen TTIP. Als Beispiel dient der Atlantic Council, der eine eigene Kampagne initiiert hat. Der Council verschickt einen wöchentlichen Newsletter zu TTIP und stellt Publikationen, Berichte, Zeitungsartikel sowie Veranstaltungen in Europa und den USA zusammen. Auch das Center for Transatlantic Relations (CTR) bearbeitet TTIP als einen Schwerpunkt. CTR hat dazu ein Web-Forum eingerichtet und informiert regelmäßig durch Studien, Umfragen und Berichte. Ähnliches tun weitere renommierte Einrichtungen wie der German Marshall Fund, die Brookings Institution und das American Institute for Contemporary Studies (AICGS).

In der NGO-Szene ist das Bild vielfältiger. Zahlreiche Organisationen lehnen das Abkommen prinzipiell ab. Das Fair World Project²⁰ stellt sich TTIP mit dem Argument entgegen, dass Freihandel den Kleinbauern schade und Lohnminderungen für einen Großteil der Bevölkerung mit sich

20 | Vgl. Fair World Project, „Free Trade Agreements – Do They Really Affect You?“, 08.10.2013, <http://fairworldproject.org/blogs/free-trade-agreements-do-they-really-affect-you> [29.08.2014].

Einige zivilgesellschaftliche Organisationen und Interessengruppen unterstützen Freihandel nur, wenn dieser klar definierten gesellschaftlichen und sozialen Zielen unterworfen ist.

bringe. Ähnlich argumentiert das Transnational Institute, wonach Freihandel zu mehr Ungerechtigkeit geführt habe.²¹ Gruppen wie die Citizens Trade Campaign (CTC), gegrün-

det im Kontext von NAFTA als Vereinigung verschiedener Interessengruppen wie Umweltaktivisten, Gewerkschaften, Bauernhöfe, religiöse und zivilgesellschaftliche Gruppen, Verbraucherschutzverbände, unterstützen Freihandel nur, wenn dieser klar definierten gesellschaftlichen und sozialen Zielen unterworfen ist. Das Argument, dass Freihandel die Wirtschaft ankurbelt und Arbeitsplätze schafft, weisen sie als unbegründet zurück. Gleichzeitig befürchten sie, dass bisherige Standards im Umweltsektor oder Verbraucherschutz abgeschwächt bzw. untergraben werden. Andere Organisationen kritisieren Teilaspekte der Verhandlungen und aktivieren Bürger gegen TTIP.²² Auch der politisch einflussreiche Sierra Club – nach eigenen Angaben der größte und einflussreichste Umweltverband in den USA²³ – erteilt TTIP eine Absage. Denn das Abkommen könnte dazu beitragen, Umweltstandards zu unterlaufen und das vom Sierra Club als umweltschädlich betrachtete Fracking aufgrund neuer Exportmöglichkeiten auszubauen. Widerstand ruft ferner der in den Verhandlungen diskutierte Investitionsschutz (Investor State Dispute Settlement, ISDS) hervor. So sandten im Dezember 2013 zivilgesellschaftliche Organisationen aus den USA und Europa einen offenen Brief an die Verhandlungsführer der USA und der EU. Darin beklagen sie, dass ISDS die Demokratie unterminiere.²⁴ Auch wenn es eine Reihe lautstarker TTIP-Gegner gibt, ist der Einfluss dieser NGOs begrenzt, die breite Öffentlichkeit bleibt derzeit handelsfreundlich eingestellt.

21 | Vgl. Transnational Institute (TNI), „Trade & Investment Works on“, <http://tni.org/page/trade-investment-works> [26.09.2014].

22 | Dazu gehören etwa das Center for Food Safety, Food & Water Watch, Institute for Agriculture and Trade Policy, International Brotherhood of Boilermakers, Coalition for Sensible Safeguards, National Family Farm Coalition, PopularResistance.org, Center for Digital Democracy, Public Citizen's Global Trade Watch, Friends of the Earth US, und Trans Atlantic Consumer Dialogue.

23 | Vgl. Sierra Club, „About the Sierra Club“, <http://sierraclub.org/about> [29.08.2014].

24 | Vgl. Corporate Europe Observatory, „Civil society groups say no to investor-state dispute settlement in EU-US trade deal“, 17.12.2013, <http://corporateeurope.org/trade/2013/12/civil-society-groups-say-no-investor-state-dispute-settlement-eu-us-trade-deal> [29.08.2014].

Gewerkschaften

Einflussreicher sind die Gewerkschaften, selbst wenn sie gegenwärtig Zurückhaltung an den Tag legen. Weil bisherige Freihandelsabkommen den Abbau von Tarifen beinhalteten, die in der Folge den Arbeitsmarkt liberalisierten und geringere Löhne begünstigten, galten die Gewerkschaften als Freihandelsgegner. Bei ihnen wirken die negativen Erfahrungen mit NAFTA deutlich nach. Das wollen die Gewerkschaften nicht wiederholen. Bei TTIP stellt sich die Haltung der Gewerkschaften differenzierter dar. Der mächtige Gewerkschaftsdachverband American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) mit knapp 60 Mitgliedergewerkschaften sieht die Vorteile von TTIP für US-amerikanische sowie europäische Arbeitskräfte und ist daher nicht grundsätzlich gegen das Abkommen.²⁵ Allerdings kommt es dem Dachverband auf die konkreten Regelungen an. Es wird befürchtet, dass am Ende die großen Unternehmen ihre Aktionärswerte verbessern, etwa durch die Verlegung von Produktionsstätten in Niedriglohnländer, der US-Arbeitsmarkt und damit US-Arbeitnehmer zu wenig profitieren und der allgemeine Wohlstand stagniert.²⁶ AFL-CIO möchte den Einfluss der Unternehmen auf die Verhandlungen reduzieren und die Position des öffentlichen Sektors stärken.

Die American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations sieht die Vorteile von TTIP für US-amerikanische sowie europäische Arbeitskräfte und ist daher nicht grundsätzlich gegen das Abkommen.

Deshalb intensiviert der Verband seine Bemühungen gegenüber den Verhandlungsführern, den Prozess transparenter zu gestalten und die Öffentlichkeit etwa beim Thema ISDS zu konsultieren.²⁷ Dachverband und Einzelgewerk-

25 | Vgl. AFL-CIO, „U.S.-EU Trade Agreement (TTIP)“, <http://aflcio.org/Issues/Trade/U.S.-EU-Free-Trade-Agreement-TTIP> [29.08.2014].

26 | Vgl. dazu den Beitrag vom Präsidenten der AFL-CIO, Richard L. Trumka, „Corporate Leaning TTIP Needs To Benefit Average Worker“, *Atlantic Community*, 02.10.2013, <http://atlanticcommunity.org/-/corporate-leaning-ttip-needs-to-benefit-average-worker> [29.08.2014].

27 | Vgl. Celeste Drake, „Why Aren't We Having a Public Debate on Investment Policies in the TTIP?“, AFL-CIO, 17.04.2014, <http://aflcio.org/Blog/Global-Action/Why-Aren-t-We-Having-a-Public-Debate-on-Investment-Policies-in-the-TTIP> [29.08.2014]. AFL-CIO hatte sich dem Brief der über 40 NGOs (s. Fn. 24) gegen die Aufnahme von ISDS in TTIP angeschlossen und strebt einen ähnlichen öffentlichen Anhörungsprozess an, wie ihn der europäische Verhandlungsführer Karel de Gucht in Aussicht gestellt hatte.

schaften erhoffen sich, dass durch TTIP europäische, häufig arbeitnehmerfreundlichere Regeln auf dem US-Arbeitsmarkt eingeführt werden. So rufen Gewerkschaften wie die Workers Uniting (eine Vereinigung der United Steelworkers, USW, in den USA mit der größten Gewerkschaft in Großbritannien, Unite) dazu auf, eine Finanztransaktionssteuer aufzunehmen, um Sozialprogramme zu fördern. Außerdem fordern sie, dass die European Works Council Directive von 1994, die die Arbeitnehmervertretung in großen multinationalen, in der EU tätigen Unternehmen stärkt, für US-amerikanische Arbeitnehmer ebenfalls gelten sollte. Ähnliches gilt für Sicherheits- (etwa in der Chemieindustrie) und Sozialstandards. Gewerkschaften lehnen darüber hinaus oftmals ab, den Vergabeprozess für öffentliche Aufträge in TTIP aufzunehmen und zu liberalisieren.

Unternehmen

Die American Chamber of Commerce to the European Union, die in der EU tätige US-Unternehmen vertritt, verspricht sich Vorteile für die großen und kleinen Mitgliedsunternehmen, etwa durch Bürokratieabbau und Preisenkungen. Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) haben in den USA einen wesentlichen Anteil an der Wertschöpfung. Sie generieren knapp die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und haben seit 1993 63 Prozent der neuen Arbeitsplätze geschaffen.²⁸ Von TTIP und einheitlicheren Standards sowie einem Abbau von Bürokratie könnte insbesondere diese Unternehmenskategorie profitieren. Gleichzeitig würden die KMU jedoch an Schutz einbüßen, etwa im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, die strikt auf Bundes- wie auch bundesstaatlicher Ebene reguliert wird. Eine weitere Öffnung der öffentlichen Auftragsvergabe etwa durch US State Preference Programs, wie in anderen Freihandelsabkommen bereits teilweise praktiziert, beobachten daher KMU vorsichtig.

Geteiltes Echo ruft auf US-amerikanischer Seite das Interesse der Europäer an einer Aufhebung der US-Ausfuhrbeschränkungen von Energie, insbesondere von Flüssigerd-

28 | Vgl. Small Business & Entrepreneurship Council, „Small Business Facts & Data“, <http://sbecouncil.org/about-us/facts-and-data> [29.08.2014].

gas (Liquified Natural Gas, LNG), hervor.²⁹ Energierohstoffe betrachten die USA spätestens seit den Öl-Schocks der 1970er Jahre als strategisches Mittel. Die Krise in der Ukraine und der Umgang mit Russland haben zwar zu einer kontroversen Debatte geführt. Doch hat der Kongress bislang dem Export von Gas und Rohöl nicht zugestimmt, nicht zuletzt aus Furcht vor steigenden Energiepreisen. Demgegenüber zählen Ölonternehmen und deren Interessenvertretung, das American Petroleum Institute, zu den Befürwortern liberalisierter Ausfuhrbestimmungen. Unklar ist, in welchem Umfang Europa überhaupt von LNG-Exporten profitieren würde. Erstens dauert es mehrere Jahre, bis die Infrastruktur in den USA und in Europa aufgebaut wäre. Zweitens ist der Transport nach Europa kostspielig. Hinzu kommt die Gewinnorientierung der Unternehmen, die den Verkauf auf asiatischen Märkten lukrativer macht als die Ausfuhr nach Europa.

SCHLUSSBETRACHTUNG

Viele politische Faktoren bestimmen den Prozess und das Ergebnis von Freihandelsabkommen. Aus amerikanischer Perspektive fallen besonders geopolitische Erwägungen für die Begründung von Freihandel ins Gewicht.

Von NAFTA bis hin zu Freihandelsabkommen mit Israel, Jordanien, Kolumbien und Südkorea haben Politiker die ökonomischen Motive immer in einen breiteren Horizont amerikanischer Interessen gestellt und mit Handelsabkommen globale Interessenpolitik betrieben. Dies ist bei TTIP nicht anders, wobei dieses Abkommen erstmals eine Vereinbarung zwischen Partnern wäre, die wirtschaftlich auf Augenhöhe agieren und eng durch Handel und Investitionen miteinander verflochten sind. Ihre Handelsbilanz wie auch die Bilanz bei Direktinvestitionen ist nahezu ausgeglichen. Auch die grundsätzlichen Interessen, Herausforderungen und Werte sind ähnlich gelagert. Somit verfügen beide Seiten über eine belastbare gemeinsame Ausgangsbasis, wenn sie über eine Handels- und Investitionspartnerschaft verhandeln.

29 | Vgl. dazu das öffentlich gewordene „Non-Paper on a Chapter on Energy and Raw Materials on TTIP“ von Karel de Gucht an Mike Froman vom 27.05.2014, <http://de.scribd.com/doc/233022558/EU-Energy-Non-paper> [29.08.2014].

Handelsexperten in den USA meinen, dieses Narrativ einer gemeinsamen Grundlage trage dazu bei, dass US-Politiker zu breiter Unterstützung für ein solches Abkommen bereit seien. Zum Narrativ von TTIP gehört neben den Gemeinsamkeiten mit Europa ebenso, dass man in anderen wichtigen US-Handelsbeziehungen, insbesondere gegenüber China, aber auch gegenüber den BRICS-Staaten sowie in multilateralen Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) potenziell auf europäische Unterstützung zählen kann. US-Handelspolitiker sind daher angetan von der Vorstellung, TTIP als „Goldstandard“ unter Partnern mit ähnlichen Interessen zu etablieren. Dies bedeutet, dass mit TTIP neue Standards gesetzt werden sollen, wie sie in bislang keinem Handelsabkommen vorkommen. Bei erfolgreichem Verhandlungsabschluss und Inkraftsetzung des Abkommens soll damit eine Richtschnur für multilaterale Verhandlungen mit den BRICS-Staaten vorliegen, speziell mit China im Rahmen der WTO. Politiker in den USA sehen zwar, dass die Europäer viele Zielvorgaben und Prioritäten für TTIP teilen, vermissen aber in der europäischen Debatte diese globale Perspektive und die Verbindung zur WTO. Aus amerikanischer Sicht geht es für die EU fast ausschließlich um Handels- und Wirtschaftsimpulse.

Politiker auf beiden Seiten des Atlantik sind sich der geostrategischen Bedeutung von Energiefragen bewusst und sehen darin Auswirkungen für ihre Handels- und Investmentpartnerschaft.

Momentan fließen in die TTIP-Debatte in den USA die Entwicklungen in Osteuropa und die Krise in der Ukraine ein. Politiker auf beiden Seiten des Atlantik sind sich der geostrategischen Bedeutung von Energiefragen bewusst und sehen darin Auswirkungen für ihre Handels- und Investmentpartnerschaft. Doch die politischen Realitäten lassen sich kaum übersehen. In den USA wird TTIP von Präsident Obama, bzw. von seinem Handelsbeauftragten verhandelt. Während der Verhandlungen wird die Exekutive weiter im Rahmen des *fast track-Prozesses* (bzw. TPA) um Unterstützung im Kongress werben und Ziele und Strategien mit der Legislative abstimmen. Bei Abschluss eines Abkommens braucht der Präsident dazu die formale Zustimmung beider Kongresskammern. Der politische Kalender spielt dabei eine große Rolle: Alle Abgeordneten des Repräsentantenhauses sowie ein Drittel der Senatoren werden im November 2014 neu gewählt mit der Folge, dass weder Repräsentantenhaus noch Senat bis zum Wahltermin über TPA oder gar ein verhandeltes Abkommen

abstimmen werden. Insbesondere die Demokraten, deren Wählerschaft als freihandelskritischer gilt, werden kein politisches Risiko eingehen.

Da im November 2016 die Präsidentschaftswahlen stattfinden und ein neues Staatsoberhaupt gewählt wird, müssen sich alle Bemühungen für einen erfolgreichen Abschluss von TTIP auf das kommende Jahr konzentrieren. Das würde Obama die Gelegenheit geben, mit einem wichtigen Handelsabkommen in die Geschichte einzugehen. Er könnte an den Erfolg von Präsident Bill Clinton anknüpfen, auf dessen Konto NAFTA geht. Auch in jenem Fall war die Unterstützung durch die Demokraten nicht selbstverständlich. Viele lehnten NAFTA ab, weil sie die Gefahr der Abwanderung von Arbeitsplätzen (insbesondere nach Mexiko) sahen. Ein unter TTIP verhandeltes Abkommen zwischen den USA und der EU ist jedoch anders gelagert. Um seine Partei zu gewinnen, muss Obama diese Unterschiede deutlich artikulieren und kommunizieren. Demnach sollte das TTIP-Narrativ mit der Aussicht auf höhere regulatorische Standards und ein verbessertes Investitionsklima gestärkt werden.

Wie einst bei Clinton ist abzusehen, dass TTIP nur mit Unterstützung der Republikaner im Repräsentantenhaus und im Senat realisiert werden kann. Beide Kammern wären in republikanischer Hand, sollten sie – wie momentan erwartet – die Senatsmehrheit gewinnen. Dies ist einerseits eine gute Voraussetzung für die Freihandelsagenda des Präsidenten, da Republikaner als freihandelsfreundlich gelten. Andererseits bleibt abzuwarten, ob sie dem Präsidenten den politischen Erfolg gönnen wollen. Die Beziehungen gelten derzeit als völlig zerrüttet. Unter diesen Umständen könnten die Republikaner ihre Unterstützung bis nach den Präsidentschaftswahlen 2016 zurückhalten – in der Hoffnung, dann größeren Einfluss auf den Inhalt von TTIP nehmen und den Erfolg einem republikanischen Präsident anrechnen zu können.



AUSLANDSINFORMATIONEN AKTUELL ÜBER DIE KAS-APP

Aktuelle und vergangene Ausgaben der Auslandsinformationen können Sie kostenfrei im Kiosk der KAS-App herunterladen.

Mit der App der Konrad-Adenauer-Stiftung für Smartphones und Tablets haben Sie stets aktuelle Vorträge, Konferenzen, Seminare oder Diskussionen in Ihrer Nähe sowie Neuigkeiten aus der KAS im Blick.



Für iPhone:



Für Android:



Konrad
Adenauer
Stiftung

FREIHANDELSABKOMMEN ZWISCHEN EU UND VIETNAM

SCHWIERIGE PARTNERSCHAFT

Rabea Brauer / Vu Dang Tuan / Natalie Frey

POLITISCHE LAGE IN VIETNAM

Fortschritt und Stagnation liegen in Vietnam mehr denn je eng beieinander: Die Staatsführung ist zwar bereit, der Bevölkerung wirtschaftliche Freiheiten zuzugestehen, keinesfalls aber politische. Die politische Führung setzt sich aus dem Generalsekretär der Kommunistischen Partei Vietnams (KPV), Nguyen Phu Trong, dem Premierminister Nguyen Tan Dung sowie dem Staatspräsidenten Truong Tan Sang zusammen. Die Grundprinzipien des Marxismus-Leninismus und das Gedankengut Ho-Chi-Minhs bestimmen nach wie vor vietnamesisches Regierungshandeln. Politischen Pluralismus oder gar ein Mehrparteiensystem lehnt die KPV weiterhin strikt ab. Auch wenn die Apparate von Staat und Partei augenscheinlich getrennt sind, stellen die auf den alle fünf Jahre stattfindenden Parteitag beschlossenen Leitlinien die Vorgaben für die Regierungspolitik dar, die dann von Legislative und Exekutive in die Praxis umgesetzt werden. Alle Schlüsselpositionen in den Bereichen Politik, Verwaltung und Justiz werden von Parteimitgliedern besetzt. Am Machtmonopol der KPV änderte auch die von der Nationalversammlung, dem vietnamesischen Parlament, am 28. November 2013 verabschiedete novellierte Verfassung wenig. Mit der Novelle sollten ein stärkerer Schutz der Menschenrechte, eine Betonung demokratischer Teilhabe und eine deutliche Trennung der staatlichen Gewalten einhergehen. Die Nationalversammlung bekam zwar weitere Kompetenzen im Bereich Haushaltsaufsicht zugesprochen, doch die Hoffnung, mit der Reform eine für die verfassungsrechtliche Normenkontrolle zuständige Instanz zu schaffen, erfüllte sich nicht. Dieses



Rabea Brauer leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Vietnam.



Vu Dang Tuan ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Hanoi.



Natalie Frey studiert International Management an der ESB Reutlingen und der Dublin City University. Von Mai bis Juli war sie Praktikantin im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Hanoi.

Manko hebt die Änderungen in der Verfassung zu großen Teilen aus, sodass die KPV und die Regierung weiterhin uneingeschränkt ihr Machtmonopol ausüben können.

EU-VIETNAM-BEZIEHUNGEN

Ungeachtet der politischen Gegensätze zählt Vietnam heute zu den engsten Partnern der Europäischen Union in Asien. Im nächsten Jahr feiern beide Seiten das 25-jährige Bestehen ihrer diplomatischen Beziehungen. Zu Anfang beschränkten sich die Ziele der EU in Vietnam auf Entwicklungshilfe und nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Die politische Zusammenarbeit entwickelte sich in der Folge jedoch schnell. Das erste Kooperationsabkommen zwischen Brüssel und Hanoi wurde 1995 verabschiedet. Ein erweitertes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) wurde im Juni 2012 unterzeichnet. Es sieht eine starke Kooperation in den Bereichen Handel, Wissenschaft, Technologie, Energie und Umwelt sowie im Kampf gegen Korruption vor. Außerdem soll das Abkommen die Zusammenarbeit in regionalen und globalen Herausforderungen wie beispielsweise der Terrorismusbekämpfung und dem Klimawandel stärken.

Das Abkommen zwischen Vietnam und der EU von 2012 sieht eine Kooperation in den Bereichen Handel, Wissenschaft, Technologie, Energie und Umwelt sowie im Kampf gegen Korruption vor.

Obwohl sich die politischen Beziehungen in jüngster Zeit intensiviert haben, genießt die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen beiden Partnern einen besonders hohen Stellenwert. Die EU repräsentiert Vietnams größten Überseemarkt mit Exporten im Wert von insgesamt 24,4 Milliarden US-Dollar. Dies entspricht 19 Prozent der globalen Exporte des Landes im Jahr 2013. Damit ist die EU – nach China – der zweitgrößte Handelspartner Vietnams. Sie exportiert hauptsächlich Hightech-Produkte, Fahrzeuge, Maschinen, Luftfahrzeuge und pharmazeutische Produkte. Aus Vietnam werden dagegen elektronische Produkte, Schuhe, Kaffee, Textilien, Reis, Meeresfrüchte und Möbel in die EU eingeführt.¹ In der vergangenen Dekade hat sich der bilaterale Handel verfünffacht, ausgehend von 6,5 Milliarden US-Dollar auf 33,6 Milliarden US-Dollar. Vietnam hat im Handel mit der EU immer von einem großen

1 | Vgl. Europäische Kommission, „Countries and regions. Vietnam“, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/vietnam> [03.09.2014].

Handelsbilanzüberschuss profitiert (9,2 Milliarden US-Dollar in 2013).² Dieses starke Handelswachstum ist ein Sinnbild für die wirtschaftliche Entwicklung des südostasiatischen Landes in den letzten zwei Jahrzehnten.



Unterschiede im Handelssortiment: Die EU exportiert hauptsächlich Hightech-Produkte wie Fahrzeuge oder Maschinen. Aus Vietnam finden hingegen Textilien, Möbel oder Handwerksüter Absatz auf dem europäischen Markt. | Quelle: Xiaojun Deng, flickr ©.

Vietnams wirtschaftlicher Aufschwung ist den umfangreichen *Doi Moi*-Reformen (dt. „Erneuerung“) in den 1980er Jahren zu verdanken. Sie unterstützten die Transformation von einer zentralen Planwirtschaft hin zu einer Marktwirtschaft, die Vietnam offiziell als „sozialistisch orientiert“ bezeichnet.³ Die jährliche Wachstumsrate von durchschnittlich 7,3 Prozent verwandelte in nur zwei Jahrzehnten eines der ärmsten Länder der Welt in ein Land der unteren mittleren Einkommensstufe (*lower middle income country*). Das zügige Wirtschaftswachstum ging einher mit einem Zufluss von Auslandsinvestitionen, einer Erweiterung des Handelsvolumens und einem beachtlichen Armutsrückgang. Der Beitritt Vietnams zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2007 verstärkte die Handelsliberalisierung, erhöhte die ausländischen Direktinvestitionen (FDI),

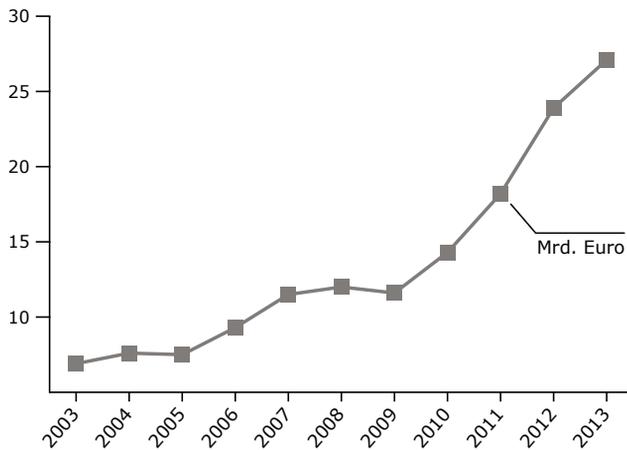
2 | Vgl. Jean-Jacques Boufflet, „Overview on VN-EU Trade and investment relation, prospective and orientation for development“, Vietnam-EU Business Forum 2014, 2.

3 | Vgl. Nadine Mensel, *Der Entwicklungsprozess der Sozialistischen Republik Vietnam. Erfolge und Herausforderungen durch staatlich gelenkte Entwicklung*, Wiesbaden, Springer VS, 2013, 158-183.

stabilisierte den Exportsektor und verbesserte die Produkt- und Dienstleistungsqualität. Vietnam verfolgt das ehrgeizige Ziel, bis 2020 ein Pro-Kopf-Einkommen von 3.000 US-Dollar zu erreichen, wobei die Prioritäten auf der Stabilisierung des Wirtschaftswachstums, dem Bau erstklassiger Infrastruktur, dem Zugang zu beruflicher Bildung und der Stärkung marktwirtschaftlicher Institutionen liegen.⁴

Abb. 1

Handelsvolumen im Warenverkehr zwischen Vietnam und der EU, 2003 bis 2013



Quelle: Europäische Kommission, „European Union, Trade in goods with Vietnam“, 16.04.2014, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/113463.htm> [03.09.2014].

Die Europäische Union und Vietnam gehen nun gemäß ihrem Abkommen den nächsten Schritt in eine stabilere Partnerschaft, weshalb sie folgerichtig über das Freihandelsabkommen (Free Trade Agreement, FTA) verhandeln. Vietnam ist der dritte ASEAN-Verhandlungspartner der EU nach Singapur (März 2010) und Malaysia (Oktober 2010).⁵ Die bereits siebte Verhandlungsrunde wurde im März dieses Jahres in Hanoi geführt. Beide Parteien hoffen, die

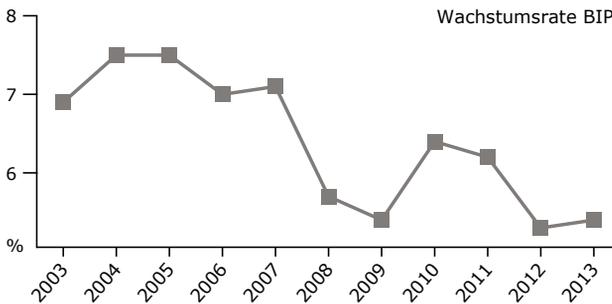
4 | Vgl. Deepak Mishra, „Vietnam development report 2012: market economy for a middle-income Vietnam“, 06.12.2011, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/12/15546780/vietnam-development-report-2012-market-economy-middle-income-vietnam> [03.09.2014].

5 | Vgl. Europäische Kommission, „EU and Vietnam launch negotiations for a comprehensive Free Trade Agreement“, 26.06.2012, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=811> [03.09.2014].

Gespräche bereits Ende des Jahres erfolgreich abschließen zu können, denn das Freihandelsabkommen soll Zölle abbauen und störende Handelshemmnisse einschränken. Darüber hinaus umfasst es drängende Themen wie Rechtssicherheit, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Waren- und Dienstleistungshandel sowie Patentrechte.⁶

Abb. 2

Wirtschaftswachstum Vietnams, 2003 bis 2013



Quelle: Weltbank, „GDP growth“, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> [03.09.2014].

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE BEWERTUNG EINES FREIHANDELSABKOMMENS

Wendet man die Theorie der komparativen Kostenvorteile von David Ricardo auf die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Vietnam an, dann hat Vietnam einen Vorteil in arbeits- und ressourcenintensiven Produkten. In der Tat exportiert Vietnam hauptsächlich Produkte aus dem Niedriglohnssektor. Die EU hingegen exportiert Hightech-Produkte, die aus dem kapital- und technologieintensiven Sektor stammen. Der Theorie nach wäre das Freihandelsabkommen für beide Seiten vorteilhaft. Studien zu EU-ASEAN-Beziehungen schlussfolgern analog dazu, dass ein Freihandelsabkommen Vietnams Exportleistungen in die EU um 20 Prozent steigern könnte.⁷ Die Abschaffung der Einfuhrzölle für Schuhe beispielsweise hat die Exporte in diesem Segment von sieben auf geschätzte 21 Prozent

6 | Vgl. European Institute for Asian Studies, „The EU Seeks to Strengthen Trade Relations with ASEAN Countries“, 21.03.2014, <http://eias.org/asian-news-outlook/eu-seeks-strengthen-trade-relations-asean-countries> [03.09.2014].

7 | Vgl. Gauri Khandekar, Mapping EU-ASEAN Relations, FRIDE, Brüssel, 2014, 57.

erhöht,⁸ was angesichts der stagnierenden Wirtschaft einen enormen Gewinn für Vietnam darstellt. Das Europäische Parlament geht in seinen Studien davon aus, dass das vietnamesische Bruttoinlandsprodukt (BIP) langfristig gar um 15 Prozent zulegen würde.⁹ Dieser wachsende Wohlstand wirkt sich positiv auf das Verbraucherverhalten aus. Die Deutsche Bank prognostiziert bereits einen Anstieg des privaten Konsums in Vietnam um 5,5 Prozent im Jahr 2014.¹⁰ Durch den Abschluss des Freihandelsabkommens kann sich dieser Trend fortsetzen. Für die EU selbst wäre das ein entscheidender Vorteil, da Groß- und Einzelhändler bessere Marktzugänge für ihre stark gefragten Konsum- und Hightech-Güter hätten.

Mit dem Freihandelsabkommen ist die Hoffnung auf eine liberalere Wirtschaftspolitik Vietnams verbunden. Die sozialistisch geprägten Wirtschaftsstrukturen ziehen bisher Direktinvestitionen vorwiegend aus Asien an, insbesondere aus Japan, Taiwan, Südkorea und Singapur.¹¹

Vietnam ist aus Sicht der EU ein wichtiges Eintrittstor in einen dynamischen Zukunftsmarkt. Ein Abkommen würde Schwung in die Verhandlungen zwischen der EU und der ASEAN bringen.

Durch das Abkommen würden sich nun die Bedingungen für Unternehmen aus der EU erheblich verbessern. Sie könnten sich in Vietnam niederlassen, um nicht nur den vietnamesischen Markt, sondern auch die ASEAN und andere asiatische Staaten wie Japan, China oder Indien zu bedienen. Vietnam ist aus Sicht der EU ein wichtiges Eintrittstor in einen dynamischen Zukunftsmarkt. Ein Freihandelsabkommen würde Schwung in die Verhandlungen zwischen der EU und der südostasiatischen Staaten-Gruppe bringen, da ein gemeinsames Handelsabkommen mit allen zehn Mitgliedstaaten der ASEAN das eigentliche

8 | Vgl. Claudio Dordi and Federico Lupo Pasini, „The impact of Vietnam-EU FTA on some selected exporting sectors of Vietnam“, WTO-Center, Vietnam Chamber Of Commerce And Industry, 09.06.2011, <http://wtocenter.vn/content/impact-vietnam--eu-fta-some-selected-exporting-sectors-vietnam> [03.09.2014].

9 | Vgl. Marika Armanovica, „Policy Briefing. EU-Vietnam economic and trade relations“, 09/2012, Europäisches Parlament, Generaldirektion Externe Politikbereiche, [http://europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2012/491454/EXPO-INTA_SP\(2012\)491454_EN.pdf](http://europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2012/491454/EXPO-INTA_SP(2012)491454_EN.pdf) [03.09.2014].

10 | Vgl. Thomas Hundt, *Wirtschaftstrends Jahreswechsel 2013/14 Vietnam*, Germany Trade and Invest, Hanoi, 2013, 4.

11 | Vgl. ebd., 3.

Ziel der EU ist.¹² Auf der anderen Seite würde Vietnam von den einfließenden finanziellen Mitteln und dem Know-how-Transfer profitieren, was vor allem kleinen Unternehmen und ihrem internationalen Vertrieb zu Gute käme.

Ein weiterer Vorteil für beide Seiten wäre die Vereinfachung von Regeln, Normen und Vorschriften. Zwar profitiert Vietnam derzeit noch vom Generalised Scheme of Preferences (GSP), doch wird das Land spätestens 2017 aus der Gruppe der bevorzugten Länder herausfallen. Das GSP erlaubt Exporteuren aus Entwicklungsländern, geringe bis keine Abgaben zu zahlen, wenn sie Handel mit der EU betreiben. Seit Januar 2014 unterstützt das GSP vornehmlich die am wenigsten entwickelten Länder,¹³ wozu Vietnam nicht mehr gehört. Mit einem FTA würde Vietnam den prognostizierten Ausfall der GSP kompensieren. Gleichzeitig würde es der EU helfen, den protektionistischen Maßnahmen und inkongruenten Einfuhrbeschränkungen Vietnams entgegenzuwirken. Heutzutage wird beispielsweise nahezu jeder Import Vietnams aus der EU versteuert. Zwar bestehen kaum Steuern für Maschinen, Werkzeugteile, technische Ausrüstung, Rohstoffe und Kapitalgüter für die industrielle Produktion, die lokal nicht erhältlich sind, doch müssen Konsum- und Luxusgüter (unter anderem Autos) hoch versteuert werden.¹⁴ Alkoholische Getränke, Kosmetika, Fahrzeuge und Mobiltelefone (*non-essential goods*) können zum Beispiel nur an den Häfen von Ho-Chi-Minh-Stadt, Da Nang und Hai Phong eingeführt werden. Zusätzlich entscheiden bestimmte Zulassungsdokumente über die Einfuhr. In der Konsequenz sind Geschäfte ohne lokale Mittelsmänner und Netzwerke nicht durchführbar oder äußerst kostenaufwendig.

Bislang sind aufgrund bestehender Einfuhrbeschränkungen Geschäfte ohne lokale Mittelsmänner und Netzwerke nicht durchführbar oder äußerst kostenaufwendig.

12 | Vgl. Europäische Kommission, „Association of South East Asian Nations (ASEAN)“, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean> [03.09.2014].

13 | Vgl. Europäische Kommission, „Generalised Scheme of Preferences (GSP)“, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences> [03.09.2014].

14 | Vgl. Vietnam Trade Promotion Agency, „Taxation“, http://www.vietrade.gov.vn/en/index.php?option=com_content&id=783&Itemid=179 [03.09.2014].

Ein anderes dringendes Ziel des FTA ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für europäische Unternehmen in Vietnam. Derzeit ist die Dauer der Arbeitserlaubnis eines Ausländers auf lediglich 24 Monate begrenzt (ehemals 36).¹⁵ Zur Unternehmensgründung gehört des Weiteren ein Economic Needs Test (ENT). Bei diesem Test wird überprüft, ob die Investition des ausländischen Unternehmens in einer ausgewählten Provinz für deren Wirtschaft von Nutzen ist. Der ENT wird dabei nicht nur bei einer Unternehmensgründung, sondern auch bei einer Expansion des Unternehmens, das bereits eine Niederlassung in Vietnam hat, eingesetzt. Er ist ein typisches Instrument der sozialistischen Planwirtschaft, dessen Einsatz durch die Regierung die Kontrolle über die Verteilung von internationalem Kapital in Vietnam ermöglicht. Obwohl die Regierung den Eindruck vermeiden möchte, dass es sich dabei um ein Hindernis für Direktinvestitionen handelt, bedeutet dieser Test für ausländische Unternehmen in der Praxis durchaus eine Hürde. Laut Csaba Budnik, Executive Managing Director der Europäischen Handelskammer in Vietnam (EuroCham), sind die Regeln des langwierigen und aufwändigen ENT unklar, sodass jede Provinzregierung sie unterschiedlich interpretiert.¹⁶ Dies führt zu einer inkonsistenten Anwendung der Regeln und erschwert ausländischen Unternehmen, auf dem vietnamesischen Markt Fuß zu fassen. Die Handelsliberalisierung im Rahmen des FTA würde sich daher positiv auf vietnamesische Exporteure und europäische Unternehmen auswirken.

Den größten Nutzen jedoch, den Vietnam aus dem Freihandelsabkommen ziehen kann, ist eine stärkere Integration in den Welthandel. Damit sind insbesondere ein stabiles Wirtschaftswachstum und die Modernisierung der vietnamesischen Wirtschaft gemeint. Vietnam erhält die Chance, seine Wirtschaftsstruktur zu reformieren. Dazu gehört vor allem die Förderung der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU). Bisher wird die vietnamesische Wirtschaftsentwicklung von den schwachen Leistungen der Staatsbetriebe (*state-owned enterprises*, SOE)

15 | Vgl. Foreign Trade Association, „FTA Position Paper. EU-Vietnam Trade Negotiations“, 20.11.2012, <http://fta-eu.org/doc/unp/opinion/en/FTA-Position-Paper-EU-Vietnam-trade-relations.pdf> [03.09.2014].

16 | Vgl. My Chau, „ENTs be consistently implemented“, VCCI-NEWS, 04.04.2014.

sehr behindert. Trotz mancher Privatisierungsbemühungen in den letzten Jahren spielt der Staat in der Wirtschaft weiterhin eine tragende Rolle. Dabei schneidet der staatliche Sektor durchweg schlechter ab als der private und ist zusätzlich als Ursache der desolaten Kreditlage (notleidende Kredite) zu sehen. Dies kostet Vietnam etwa acht Prozent des Bruttoinlandsprodukts, entzieht dem Privatsektor Wachstumschancen, hält Investitionen ab und schwächt den Bankensektor und somit die Wirtschaftsleistung Vietnams.¹⁷



Struktureller Umbruch: Experten rechnen bei Inkrafttreten eines FTA mit einer anfänglich höheren Arbeitslosigkeit. Davon dürfte besonders die vietnamesische Landwirtschaft betroffen sein. |
Quelle: M M, flickr ©©©.

Dem privaten Sektor könnte ein umfangreiches Wettbewerbsrecht helfen. Zwar hat die Regierung eine Wettbewerbskommission eingerichtet, der jedoch weder finanzielle noch personelle Ressourcen zur Verfügung stehen.¹⁸ Das überrascht nicht, denn ein effektives Wettbewerbsrecht, das die privaten Unternehmen stärkt, schwächt zeitgleich die Rolle des Staates. Den Staatsunternehmen werden vor allem bei der Kreditvergabe Sonderkonditionen eingeräumt. Damit sind sie im Vergleich zu privaten Unternehmen bei der Kapitalbeschaffung deutlich im Vorteil. Von

17 | Vgl. Armanovica, Fn. 9.

18 | Vgl. ECORYS Nederland BV, „Commission Services’ Position Paper on the Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the EU and ASEAN“, 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151230.pdf [03.09.2014].

einem fairen Wettbewerb zwischen staatlichen und privaten Unternehmen ist man daher noch weit entfernt. Die Beseitigung dieser Ungleichheiten würde die Finanzierung der privaten Unternehmen um ein Vielfaches erleichtern, sie könnten besser für die Zukunft planen und die Vorteile des globalen Marktes nutzen. Folglich würde der Anteil wettbewerbsfähiger privater Unternehmen in Vietnam steigen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass eine solche Entwicklung von der politischen Führung als unliebsame Konkurrenz für die Staatsbetriebe empfunden wird.

Negative Aspekte des Freihandelsabkommen

Obwohl ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Vietnam als eine „Win-Win-Situation“ deklariert wird, gibt es eine Reihe an Herausforderungen. Vietnam könnte in eine so genannte Niedriglohnfalle geraten. Das Land besitzt einen Wettbewerbsvorteil bei der Produktion geringwertiger Güter, deren Herstellung von günstigen Arbeitskosten und Ressourcen abhängen. Die EU wiederum hat einen Wettbewerbsvorteil bei der Produktion hochwertiger Güter, die auf Hochtechnologie und Innovation basieren.

Bei einem leichteren Markteintritt für europäische Unternehmen bestünde die Gefahr, dass sich vietnamesische Unternehmen nicht gegen die starke Konkurrenz aus Europa behaupten könnten.

Bei einem leichteren Markteintritt für europäische Unternehmen bestünde die Gefahr, dass sich vietnamesische Unternehmen nicht gegen die starke Konkurrenz aus Europa behaupten könnten. Für Vietnams Wirtschaftsentwicklung wäre das ein großes Hindernis, da sich die Produktion weiterhin auf Güter mit geringerer Wertschöpfung beschränken würde. Nicht auszuschließen ist, dass das Abkommen ab einem gewissen Zeitpunkt sogar zur Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung führen könnte, nämlich dann, wenn sich Vietnam an der Schwelle zum Industrieland befindet. Fachleute rechnen in einigen Sektoren mit einer höheren Arbeitslosigkeit, wenn das FTA umgesetzt würde. Während die Schuh-, Textil- und Kleidungsindustrie voraussichtlich wachsen werden, wird der landwirtschaftliche Sektor Einbußen von bis zu 27 Prozent hinnehmen müssen.¹⁹ Ursachen dafür sind eine zu erwartende Verringerung der Produktionsmenge sowie steigende Arbeitslosigkeit im Getreidesektor. Im Sektor für industriell verarbeitete Lebensmittel haben europäische Händler einen klaren komparativen Vorteil gegenüber den

19 | Vgl. Armanovica, Fn. 8.

vietnamesischen. Bei Eintritt der europäischen Händler in den vietnamesischen Lebensmittelmarkt wird die heimische Lebensmittelindustrie aufgrund des Wettbewerbsnachteils insgesamt schrumpfen. Die vorhersehbare Arbeitslosigkeit wird vorrangig die landwirtschaftlich Beschäftigten betreffen. Es wird zu einer Verlagerung der Ressourcen hin zu profitableren Sektoren wie der Lederindustrie kommen. Die Kraftfahrzeug- und Bauteileindustrie sowie die Elektronik- und Maschinenbranche, die in Vietnam im Vergleich zu anderen asiatischen Staaten relativ spät aufgebaut wurden, werden einen Produktionsrückgang erleben, denn vietnamesische Anbieter haben Schwierigkeiten, gegen die Konkurrenz aus Europa zu bestehen.²⁰



Konkurrenz aus Europa: Durch die Einfuhr industriell verarbeiteter Lebensmittel wird die vietnamesische Lebensmittelindustrie schrumpfen. Reisbauern müssen mit Umsatzrückgängen rechnen, während die Bevölkerung von geringeren Lebensmittelpreisen profitieren kann. | Quelle: Julien Boulin, flickr ©©©.

Obwohl für Vietnam insgesamt steigender Wohlstand zu erwarten ist, wird sich das BIP-Wachstum sowohl auf sektoraler und lokaler Ebene als auch zwischen den Sozialschichten ungleich verteilen. Durch die Verschiebung vom Agrarsektor hin zum produzierenden Gewerbe treten Einbußen des Realeinkommens der Menschen in den ländlichen Gebieten auf. Dies hat einen kurzzeitigen Armutsanstieg für einen Teil der Bevölkerung zur Folge, was wiederum die Abwanderung in die Städte verstärken

20 | Vgl. Fn. 18.

wird.²¹ Wirtschaftsexperten gehen davon aus, dass in der Landwirtschaft Beschäftigte ohne Mühe eine neue Arbeit in anderen Sektoren aufnehmen können, folglich dürfte das Freihandelsabkommen langfristig zur Armutsminderung beitragen.²²

Die Weiterentwicklung Vietnams führt mittelfristig zu einer Verringerung der offiziellen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA). 2012 empfing Vietnam mehr als vier Milliarden US-Dollar an bi- und multilateralen Entwicklungsgeldern.²³ Zukünftig wird das Land jedoch mit dem Rückgang ausländischen Kapitals umgehen und dabei für makroökonomische Stabilität sorgen müssen. Zu den Konsequenzen des FTA zählen auch Umweltprobleme. Steigende Ausfuhren von Fischerei- und Meeresprodukten werden sich beispielsweise negativ auf die bereits bedenklich hohe Überfischung auswirken. Zudem belastet der starke Einsatz von Aquakulturen die Bodennutzung und die Artenvielfalt.²⁴

POLITISCHE UND RECHTLICHE HERAUSFORDERUNGEN FÜR VIETNAM

Die strikten Qualitätsstandards der EU bedeuten eine Herausforderung für Vietnam. Das betrifft in erster Linie die technischen Handelshemmnisse (Technical Barriers to Trade, TBT) und die gesundheitspolizeilichen sowie pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS). Beide Instrumente schützen die Gesundheit und Sicherheit des Menschen, die Biodiversität sowie die natürlichen Lebensgrundlagen. Ohne die Einhaltung dieser Standards ist ein erfolgreicher Handel mit der EU nicht möglich. Für Vietnam wie für fast alle Entwicklungsländer ist das keine leichte Aufgabe.

Das Freihandelsabkommen hat für Vietnam eine andere Qualität als die bereits bestehenden, zum Beispiel mit Japan oder Südkorea. Seit den *Doi Moi*-Reformen arbeitet die Regierung konsequent an einer wirtschaftlichen

21 | Vgl. ebd.

22 | Vgl. Armanovica, Fn. 9.

23 | Vgl. Weltbank, „Net official development assistance and official aid received“, <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD> [03.09.2014].

24 | Vgl. Armanovica, Fn. 9.

Öffnungspolitik, die das Land für ausländische Investoren attraktiv machen soll, ohne an politischer Macht und Kontrolle einzubüßen. Ausländischen Direktinvestitionen werden dabei eine zentrale Rolle für das Wirtschaftswachstum zugeschrieben. Die zahlreichen in Kraft gesetzten Freihandelsabkommen der vergangenen Jahre dienen diesem Ziel als wichtiges Instrument. Vor allem nach dem WTO-Eintritt 2007 verstärkte die vietnamesische Führung das Streben nach Freihandelsabkommen, um den Prozess der Handelsliberalisierung und der globalen Integration Vietnams weiter zu beschleunigen.

Das FTA mit der EU ist jedoch wesentlich komplexer ausgelegt. Es orientiert sich nicht nur an Steuerreduzierungen und günstigeren Unternehmensbedingungen, sondern beinhaltet vor allem qualitative Komponenten. Zum Beispiel legt die EU hohen Wert auf genaue Informationen zur Herkunft von Produkten, die Einhaltung der Patentrechte und des Wettbewerbsrechts sowie die Berücksichtigung des Prinzips der Nachhaltigkeit und der Umweltstandards. Dies erfordert viele rechtliche Reformen, bei denen es sich nicht ausschließlich um Gesetze handelt.

Bevor das Freihandelsabkommen volle Wirkung entfalten kann, muss das vietnamesische Rechtssystem reformiert werden. Anders kann Vietnam den Anforderungen der EU nicht genügen.

Dem rechtlichen Rahmen fehlen oft effektive Mechanismen, um die Implementierung der Gesetze zu überwachen und zu bewerten. Deshalb ist das vietnamesische Rechtssystem noch nicht in der Lage, diese vielfältigen Änderungen behandeln zu können. Bevor das Freihandelsabkommen volle Wirkung entfalten kann, müsste dieses System tief greifend reformiert werden. Anders kann Vietnam den hohen Anforderungen der EU nicht genügen. Um die Folgen des Freihandelsabkommens ermes sen zu können, sollte nach dessen Inkrafttreten ein Überwachungs- und Auswertungssystem greifen. Dies ist eines der Hauptanliegen der Europäischen Kommission, da die EU dafür einsteht, nachhaltige Entwicklungsprinzipien und essenzielle Arbeitsrichtlinien zu wahren.²⁵

Wird das Freihandelsabkommen neben Wirtschaftsreformen auch politische Veränderungen begünstigen? Angesichts der beschriebenen Konsequenzen ist eine Neuausrichtung des Staatsverständnisses unabdingbar, weil sich im Zuge der Umsetzung des FTA die Rolle der Regierung

im Wirtschaftshandeln erheblich verändern wird. So wären eine effektive Umsetzung des modifizierten Wettbewerbsrechts sowie die Forderung der EU nach Beseitigung der unterschiedlichen rechtlichen Behandlungen von Staats- und Privatbetrieben gleichbedeutend mit einem Machtverlust der Regierung. Im Falle eines Abschlusses des Freihandelsabkommens müsste die Kommunistische Partei Vietnams bereit sein, von ihrer ursprünglichen Rolle als Planer und Gestalter der Wirtschaft abzurücken. Da allerdings die KPV durch die neue Verfassung (seit 1. Januar 2014 in Kraft) gestärkt wurde, ist nicht davon auszugehen, dass sich an ihrer Vormachtstellung etwas ändern wird. Bei einer Unterzeichnung des FTA schließlich würde sich die vietnamesische Regierung zu politischen Veränderungen verpflichten müssen.

Insbesondere die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie das Europäische Parlament verweisen beständig auf die Missachtung grundlegender Freiheiten und Bürgerrechte in Vietnam. Sie drängen auf freie Meinungsäußerung, Presse- und Religionsfreiheit sowie

Das EU-Parlament fordert die Einbindung der Achtung der Menschenrechte in das Handelsabkommen. Dann wäre aber denkbar, dass Vietnam das FTA sobald nicht unterschreibt.

auf einen gerechten Umgang mit politisch Andersdenkenden. Eine „Motion for Resolution“ des Europäischen Parlaments forderte die Einbindung der Achtung der Menschenrechte seitens der vietnamesischen Regierung in das Handelsabkommen. Das FTA müsse bei Menschenrechtsverletzungen sofort aufkündbar sein.²⁶ Wenn das Europäische Parlament daran festhielte und das Abkommen nur unter diesen Bedingungen zuließe, würde dies der Menschenrechtssituation in Vietnam zugute kommen. Unter diesen Umständen wäre aber auch denkbar, dass die vietnamesische Regierung das Abkommen in absehbarer Zeit nicht unterschreibt.

26 | Vgl. Gerald Häfner, Barbara Lochbihler, Rui Tavares, Nicole Kiil-Nielsen und Raül Romeva i Rueda, „Motion for a Resolution with request for inclusion in the agenda for a debate on cases of breaches of human rights, democracy and the rule of law pursuant to Rule 122 of the Rules of Procedure on Vietnam“, 2013/2599(RSP), 16.04.2013, <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2013-0166+0+DOC+PDF+V0//EN> [03.09.2014].

Vietnamesische Wissenschaftler schreiben – wenn auch anonym – dem FTA tatsächlich einen Einfluss auf die missachtete Meinungs- und Pressefreiheit zu. Um einen fairen Wettbewerb und bessere Unternehmensbedingungen zu garantieren, muss der Staat Transparenz in allen Bereichen zulassen. Die Presse – bisher staatlich kontrolliertes Agitations- und PR-Instrumentarium – sehen die Akademiker dabei als das entscheidende Medium an. Zugleich dämpfen sie ihre eigenen Erwartungen, da Pressefreiheit in Vietnam bisher unvorstellbar ist. Auch im Bereich der Religionsfreiheit ist in naher Zukunft keine Verbesserung zu erwarten. Glaubensgemeinschaften müssen seit Anfang 2013 ein erschwertes Registrierungsverfahren durchlaufen (Dekret 92/2012/ND-CP). Zudem werden religiöse Gruppen mit der Konfiszierung von Kirchen- und Landeigentum konfrontiert. Bei Enteignungsverfahren fehlt es in Vietnam an klaren rechtlichen Rahmenbedingungen und die Frage nach der Unrechtmäßigkeit von Enteignungen wird auch in der Zukunft unklar definiert bleiben. Generell ist davon auszugehen, dass sich die Menschenrechtssituation in Vietnam mittelfristig nicht verbessern wird. Die vietnamesische Regierung und die KPV werden weiterhin gegen Oppositionelle, reformorientierte Aktivisten sowie gegen regierungskritische Journalisten vorgehen. Die Wissenschaftler halten Vietnam für das Abkommen deshalb noch nicht bereit. Die Vorteile des FTA können von Vietnam aufgrund der fehlenden politischen Bereitschaft zu konsequenten Veränderungen nicht vollkommen ausgeschöpft werden.

Die Menschenrechtssituation in Vietnam wird sich mittelfristig nicht verbessern. Die Regierung und die KPV werden weiterhin gegen Oppositionelle vorgehen.

Der Unwille zu politischen Veränderungen auf vietnamesischer Seite sowie das Beharren der EU auf qualitativen Bedingungen des FTA und den Menschenrechten verdeutlichen die politische Diskrepanz in den Verhandlungspositionen. In entscheidenden Punkten herrscht zwischen Brüssel und Hanoi Uneinigkeit. Für eine baldige Annäherung und die Formulierung konstruktiver Lösungen weist die politische Beziehung beider Seiten zu wenig Substanz auf. Die EU als Einheit wird sowohl in der vietnamesischen Gesellschaft als auch im vietnamesischen Politikbetrieb nicht hinreichend zur Kenntnis genommen. Obwohl der wirtschaftliche Nutzen für beide Seiten außer Frage steht, ist der

Mangel an politischer Bedeutung der EU für Vietnam ein großes Hindernis auf dem Weg zu einer Annäherung in den Verhandlungen.

Territorialstreit bietet neue Perspektiven

Tatsächlich sah es deshalb bis vor wenigen Monaten noch nach einem Scheitern der Verhandlungen aus. Unerwartet kam am 2. Mai 2014 jedoch Bewegung in die stagnierenden Bemühungen um das FTA. Die von China installierte Bohrinsel in der vietnamesischen Sonderwirtschaftszone des Südchinesischen Meers brachte das außenpolitische Kräfteverhältnis Vietnams ins Wanken. Aus einem schwierigen Freund wurde über Nacht ein unkontrollierbarer Gegner. Das Südchinesische Meer ist seit Jahrzehnten ein außenpolitischer Konfliktherd, da mehrere südostasiatische Länder und China dort Territorialansprüche erheben.



Die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Vietnam werden intensiviert: Hier trifft der ehemalige EU-Kommissionspräsident Manuel José Barroso den vietnamesischen Premierminister Nguyen Tan Dung zu Gesprächen in Vietnam, August 2014. | Quelle: © European Union Delegation to Vietnam.

Die Volksrepublik China und die Sozialistische Republik Vietnam sind nicht nur wegen ihrer kommunistisch geprägten Gesellschaften ideologisch eng miteinander verbunden, sie führen auch intensive Handelsbeziehungen. Die wirtschaftlichen Verflechtungen beider Länder üben stets Einfluss auf die vietnamesische Außenpolitik aus. Genau dies stellt die vietnamesische Regierung vor ein Dilemma. Weil sich Vietnams Wirtschaft gerade stabilisiert, wäre

ein Wirtschaftseinbruch ausgelöst durch außenpolitische Spannungen problematisch. Vietnam hat in den vergangenen Monaten erkennen müssen, dass die wirtschaftliche Abhängigkeit von China die eigenen außenpolitischen Möglichkeiten in der Region stark einschränkt. Eine ganzheitliche neue politische Strategie ist also gefragt. Das anvisierte Handelsabkommen mit der EU könnte zum wichtigsten Element einer solchen Strategie werden. Intensivere Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und Vietnam können ein Gegengewicht zu China darstellen, unliebsame Abhängigkeiten verringern und nötigen diplomatischen Spielraum schaffen.

AUS SKEPSIS WIRD ZUVERSICHT: EIN AUSBLICK

Noch bis Ende April schauten Repräsentanten der EU und die politischen Kader Vietnams sowie Unternehmer beider Seiten pessimistisch auf den Abschluss des Freihandelsabkommens. In zu vielen Punkten lagen die Vorstellungen beider Seiten zu weit auseinander. Eine mögliche Unterzeichnung Ende 2014 rückte in die Ferne. Erst das Zerwürfnis mit China veranlasste Hanoi, Partnerschaften neu zu bewerten und wiederzubeleben. Dazu gehört auch eine Neubewertung der Gesprächsinhalte zum FTA sowie der vietnamesischen Standpunkte. Aus Ministerien und dem Zentralkomitee kommen nun versöhnliche Töne: Vorstellungen und Forderungen beider Seiten lägen eng beieinander. Tatsächlich gibt es Dr. Claudio Dordi, einem führenden Experten auf diesem Gebiet, zufolge für Vietnam keine Alternative zum Handelsabkommen mit der EU.²⁷ Die zu erwartenden Nachteile des FTA sind Teil des Entwicklungsprozesses, der für Vietnam unabdingbar ist. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung Vietnams wäre ein aufgeschobenes oder gar gescheitertes Abkommen fatal. Aus Wettbewerbssicht hätte Vietnam im Vergleich zu anderen ASEAN Staaten, die entweder bereits ein gemeinsames Handelsabkommen haben oder sich in Verhandlungen befinden (Thailand, Malaysia), einen klaren Nachteil im Handel mit der EU.

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung Vietnams wäre ein aufgeschobenes oder gar gescheitertes Abkommen fatal und man hätte einen klaren Nachteil im Handel mit der EU.

27 | Dr. Claudio Dordi ist technischer Leiter des EU-Projekts „European Trade Policy and Investment Support Project (MUTRAP)“ in Vietnam und Professor an der Università Bocconi in Mailand.

Ohne die Krise im Südchinesischen Meer und die damit ausgelöste Neuorientierung der vietnamesischen Außenpolitik stünde Vietnam dem Abschluss des Freihandelsabkommens kritischer gegenüber. Bei seinem Besuch vom 25. bis 26. August führte Jose Manuel Barroso Gespräche mit der höchsten politischen Führung Vietnams über die Beziehungen beider Seiten. Insbesondere der Vorschlag des vietnamesischen Staatspräsidenten Truong Tan San, das EU-VN-FTA so bald wie möglich zu unterschreiben, verdeutlicht den politischen Willen Vietnams, die Beziehungen mit der EU sofort zu intensivieren. Die aktuellen Entwicklungen kommen der Bedeutung der EU für Vietnam zugute. Das FTA bietet Vietnam Chancen für die dringend nötigen Reformen und könnte die stagnierende Wirtschaft wieder in Schwung bringen. Für Asien und Europa wäre dieses Freihandelsabkommen ein Garant für neue Dynamik in den verbesserungswürdigen Außenbeziehungen beider Seiten sowie für ein vertieftes gegenseitiges Verständnis.

GLANZLOSE ISOLATION

ARGENTINIENS WIRTSCHAFTS- UND FINANZPOLITIK BREMST DEN HANDEL MIT DEN NACHBARN

Kristin Wesemann / Marc Koch

Argentinien steht mit dem Rücken zur Wand. Doch das will Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner nicht einsehen. Spätestens seit ihrem inzwischen zu trauriger Berühmtheit gelangten Satz: „Heute ist der 31. Juli und die Welt dreht sich weiter“¹ scheint unübersehbar, dass sich die Staatschefin über die mittel- und langfristigen Folgen des am Tag zuvor erklärten technischen Zahlungsausfalls nicht im Klaren ist. Die Zahlungsunfähigkeit von 2014 hat in der Tat nicht die Dimension der Staatspleite von 2002: Damals war das Land quasi über Nacht in die Armut gestürzt worden, weil es seine Schulden im dreistelligen Milliardenbereich nicht mehr bedienen konnte. Heute sind die Verbindlichkeiten mit knapp 46 Prozent des Bruttoinlandsproduktes überschaubarer.² Auch wäre die Auszahlung von Altschulden an die klagenden Hedgefonds, zu denen Argentinien von einem New Yorker Bezirksgericht verurteilt worden ist, überhaupt kein Problem – es geht um gerade einmal 1,3 Milliarden US-Dollar. Doch Argentinien weigert sich, diesem Urteil nachzukommen, weil es aufgrund einer speziellen Klausel eine Klagewelle von anderen Altschuldnern befürchtet, die die Schuldenschnitte von 2005 und 2010 zwar mitgetragen hatten, nun aber möglicherweise neue Hoffnung schöpfen könnten, an ihr gesamtes Geld zu kommen. Juristen streiten, ob dieser Fall überhaupt eintreten könnte.



Dr. Kristin Wesemann leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Argentinien.



Marc Koch ist Korrespondent der *Deutschen Welle* in Buenos Aires.

- 1 | „Una batería de medidas de impacto social para recuperar la iniciativa“, *La Nación*, 01.08.2014, <http://lanacion.com.ar/1714841> [04.09.2014].
- 2 | Vgl. German Trade & Invest, „Wirtschaftsdaten kompakt: Argentinien“, 05/2014, http://ahk.de/fileadmin/ahk_ahk/GTaI/argentinien.pdf [04.09.2014].

Insofern ist es falsch, von einem erneuten „Staatsbankrott“ zu sprechen – denn Argentinien ist keineswegs pleite. „Zahlungsunwillig“ wäre der richtige Ausdruck. Dass die Verhandlungen mit den Hedgefonds Ende Juli endgültig scheiterten, wurde in Argentinien erstaunlich gelassen aufgenommen. Schon während der wochenlangen Gespräche in New York war von Panik nichts zu spüren und die wenigsten Argentinier waren überrascht, als Wirtschaftsminister Axel Kicillof in seiner ruppigen Art das Scheitern der Verhandlungen erklärte. Denn fest stand ohnehin, dass sich die negativen Effekte erst nach einer gewissen Zeit einstellen werden, womöglich regiert dann längst ein anderer das Land am Río de la Plata. Die Grundlagen der Krise in Argentinien sind allerdings schon vor Jahren gelegt worden: Die Wirtschaft wächst seit 2011 kaum noch, Devisenbewirtschaftung und absurde Importvorschriften schnüren ihr die Luft ab. Die Regierung bekommt die Inflation nicht in den Griff, kauft sich aber die Gunst ihrer Wähler mit millionenschweren öffentlichen Ausgaben.

Dieser Teufelskreis wird sich nach einer Staatspleite noch schneller drehen, meint Luis Palma Cané von der Wirtschaftsberatung Fimades: „Dann kommen noch weniger US-Dollars ins Land. Dann wird sich bemerkbar machen, dass es hierzulande kaum Rechtssicherheit gibt, was uns noch weiter in der Welt isolieren wird. Dadurch werden wir noch weniger Güter und Vorprodukte importieren können, was sich wiederum negativ auf die industrielle Produktion und damit das Bruttoinlandsprodukt auswirken wird.“³ Schon unter Cristina Kirchners verstorbenem Amtsvorgänger und Ehemann, Néstor Kirchner (2003 bis 2007), war die argentinische Wirtschaftspolitik auf eine gewisse Abschottung sowie gezielte populistische Eingriffe ausgerichtet. 2006 beispielsweise wurde quasi über Nacht der Export von Rindfleisch verboten, um den Preis auf dem einheimischen Markt niedrig zu halten. Als Folge brach eine der wichtigsten Branchen der argentinischen Exportwirtschaft zusammen. Heute exportiert das Land weniger Fleisch als Paraguay oder Uruguay. Bis

Schon unter Néstor Kirchner war die Wirtschaftspolitik auf eine gewisse Abschottung sowie gezielte populistische Eingriffe ausgerichtet.

3 | Luis Palma Cané zit. in *El Liberal*, „Economistas advierten sobre los costos de un nuevo default“, 23.07.2014, <http://elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=144966> [04.09.2014].

heute müssen argentinische Sojafarmer 35 Prozent ihres Umsatzes als Exportsteuer zahlen. Kein Wunder, dass sie die im Ausland und dort vor allem in China begehrten Hülserfrüchte erst einmal einlagern. Dabei ist der Export von Soja eine wichtige Quelle für die als Devisenreserven dringend benötigten US-Dollar.



Wirtschaftsverbund im Dämmerzustand: Mit dem Mercosur sollten ein gemeinsamer Binnenmarkt und eine Freihandelszone entstehen. Doch zahlreiche Gipfeltreffen, wie hier in Mendoza 2012, brachten bislang nicht den erwünschten Erfolg. | Quelle: Fernanda LeMarie, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, flickr ©©©.

Cristina Kirchner setzte diese Politik nach ihrem Amtsantritt 2007 nicht nur fort, sondern verstärkte sie in der Tendenz noch. Die Enteignung des spanischen Energieunternehmens Repsol im April 2012 und die Verstaatlichung des Ölkonzerns YPF, an dem Repsol die Mehrheit gehalten hatte, sind nur ein Beispiel. Der Coup sorgte damals für einen dringend benötigten Popularitätsschub bei den Anhängern der Kirchner-Regierung, nachdem das rohstoffreiche Argentinien 2011 zum ersten Mal Erdöl importieren musste und die Energiepreise gestiegen waren. Auch der Streit mit den Hedgefonds – „fondos buitres“, „Geierfonds“, wie sie nicht nur von der argentinischen Regierung genannt werden – ist nationalistisch aufgeladen: „Patria o Buitres?“, „Vaterland oder Geier“, hat die Präsidentin als Losung ausgegeben. Sie zieht damit ganz bewusst Parallelen zu einer historischen Auseinandersetzung: In den 1940er Jahren wehrte sich der damalige Präsidentschaftskandidat Juan

Domingo Perón gegen einen politischen Widersacher, den US-Botschafter Spruille Braden. Damals hieß es: „Braden o Perón?“ Kirchners Wille zur Konfrontation geht dabei so weit, dass sie auch vor geschmacklosen Vergleichen nicht zurückschreckt: In Anspielung an den Gaza-Konflikt beschuldigte sie die Hedgefonds, „Finanzraketen“ auf Argentinien zu feuern.⁴

Die Mischung aus Isolationismus, fehlender Rechtssicherheit und erratischen wirtschaftspolitischen Entscheidungen macht nicht nur Investoren, sondern auch Argentinien's Handelspartnern das Leben schwer. Der 1991 von Argentinien mitgegründete Wirtschaftsverbund Mercosur, dem

Der Mercosur begann als ehrgeiziges Projekt für einen gemeinsamen Binnenmarkt, eine Zollunion und eine Freihandelszone, doch er steckt fest in den Grabenkämpfen der Mitgliedstaaten.

außerdem Brasilien, Paraguay, Uruguay und neuerdings auch Venezuela angehören, fristet inzwischen ein eher kümmerliches Dasein in der regionalen Wirtschaftspolitik.⁵ Was als ehrgeiziges Projekt für einen gemeinsamen Binnenmarkt, eine Zollunion und eine Frei-

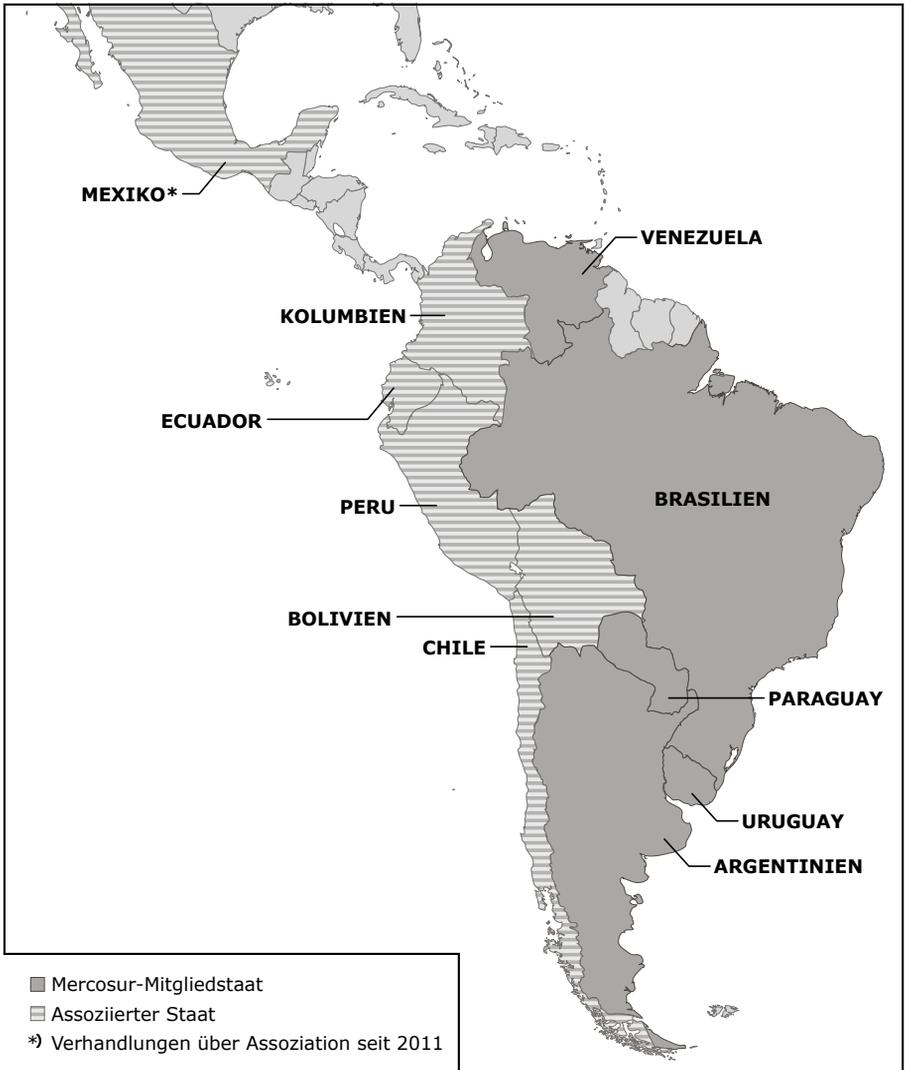
handelszone begonnen hatte, steckt fest in den endlosen Grabenkämpfen der einzelnen Mitgliedstaaten. Das Klassenziel wurde eindeutig nicht erreicht, klagt Uruguays Vizepräsident Danilo Astori: „Den gemeinsamen Markt haben wir nie hinbekommen, die Zollunion liegt total am Boden, und die Freihandelszone funktioniert überhaupt nicht, weil es keinen freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen gibt. Der Mercosur ist in einem Zustand der praktisch totalen Handlungsunfähigkeit.“⁶ Das liegt nicht zuletzt am Verhalten der beiden großen Mitglieder des Mercosur. Brasilien und Argentinien beharren seit Langem auf allen erdenklichen Feldern der Wirtschaftspolitik: Handelsbeschränkungen, Importverbote, Zölle.

4 | „Cristina Kirchner y su comparación con Gaza: ‚Esto también es violencia, son misiles financieros, que cuestan vidas‘“, *La Nación*, 31.07.2014, <http://lanacion.com.ar/1714687> [04.09.2014].

5 | Vgl. Kristin Wesemann, „Gemeinsam einsam: Die südamerikanischen Bündnisse Mercosur und Unasur sind in einer Krise“, *KAS-Auslandsinformationen 2/2014*, <http://kas.de/wf/de/33.36787> [04.09.2014].

6 | Danilo Astori zit. in *El Observador*, „Astori apuesta por Alianza de Pacífico y denuncia ‚inacción‘ del Mercosur“, 03.06.2013, <http://elobservador.com.uy/noticia/252185/astori> [04.09.2014].

Abb. 1

Mitgliedstaaten des Mercado Común del Sur (Mercosur)

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 1

**Handelsbilanz Argentinien 2010 bis 2014,
in Milliarden US-Dollar**

	2010	2011	2012	2013	2014 (Prognose)
Ausfuhr	68,2	84,1	80,9	81,7	74,3
Einfuhr	56,8	74,3	68,5	73,7	68,0
Saldo	11,4	9,8	12,4	8,0	6,3

Quellen: Fn. 2; José Hidalgo Pallares, „Prevén un desplome de las exportaciones y el saldo comercial, y mayor escasez de divisas“, *La Nación*, 14.08.2014, <http://lanacion.com.ar/1718476> [04.09.2014]. Die Tageszeitung *La Nación* beruft sich auf Daten der Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), http://cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_izq_id=340 [05.09.2014].

Tabelle 2

Regionaler Handel Argentinien 2013

	Export nach Argentinien in Mrd. US-Dollar	Anteil Argentinien an den Gesamtausfuhren in Prozent	Einfuhr aus Argentinien in Mrd. US-Dollar	Anteil Argentinien an den Gesamteinfuhren in Prozent
Brasilien	19,6	8,1	16,5	6,9
Chile	0,8	1,0	3,9	4,9
Uruguay	0,5	5,4	1,6	14,2

Quellen: Fn. 11; Germany Trade & Invest, „Wirtschaftsdaten kompakt: Chile“, 05/2014, http://ahk.de/fileadmin/ahk_ahk/GTAI/chile.pdf [04.09.2014]; German Trade & Invest, „Wirtschaftsdaten kompakt: Uruguay“, 05/2014, http://ahk.de/fileadmin/ahk_ahk/GTAI/uruguay.pdf [04.09.2014] und Berechnungen der Autoren.

2013 stoppte der brasilianische Bergbaukonzern Vale den Bau einer riesigen Kali-Mine in Argentinien – es wäre eines der größten Investitionsprojekte der vergangenen Jahre gewesen. Verhandlungen der Europäischen Union mit dem Mercosur über ein Freihandelsabkommen sind bisher immer auch an der kompromisslosen Haltung der argentinischen Präsidentin gescheitert, die gerne die Asymmetrien zwischen beiden Blöcken betont, statt nach einem gemeinsamen Weg zu suchen.⁷

7 | Vgl. Marc Koch, „Hoch gezielt und knapp daneben“, *Deutsche Welle*, 27.01.2013, <http://dw.de/p/17SUD> [04.09.2014].



Wichtiger Handelspartner: Cristina Kirchners Finanzpolitik hat nicht nur Auswirkungen auf Argentinien. Auch die brasilianische Präsidentin Dilma Rousseff (l.) wird sich einer steigenden Inflation und sinkenden Exportzahlen stellen müssen. | Quelle: Roberto Stuckert Filho, Blog do Planalto, flickr ©1111.

Der aktuelle Zahlungsausfall Argentinien hat auch Folgen für den Mercosur: Sollte das Problem nicht zügig gelöst werden, könnte es zu einem Ansteckungseffekt kommen – besonders Brasilien als wichtigster Handelspartner wäre betroffen.⁸ Auch wenn der brasilianische Finanzminister Guido Mantega betonte, Argentinien sei nach Ansicht seiner Regierung keineswegs zahlungsunfähig,⁹ zeigten sich brasilianische Wirtschaftskreise und Presse teilweise entsetzt über die politischen Zustände im Nachbarland. Besonders Cristina Kirchner persönlich wurde scharf angegriffen.¹⁰ Brasilien kommt die Schwierigkeiten des Nachbarn zum jetzigen Zeitpunkt ausgesprochen ungelegen. Die eigene Wirtschaft wächst nicht mehr so schnell wie bisher, die steigende Inflation macht den Menschen zu

8 | The Wharton School, „Will Argentina’s Default Unleash Further Contagion?“, 11.08.2014, <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/will-argentina-default-unleash-contagion> [04.09.2014].

9 | Vgl. Sofia Fernandes, „Para Mantega, situação na Argentina é de ‚impasse‘“, *Folha de S. Paulo*, 31.07.2014, <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/07/1493771-para-mantega-situacao-na-argentina-e-de-impasse.shtml> [04.09.2014].

10 | „A ruinosa trajetória da Argentina kirchnerista“, *O Globo*, 01.08.2014, <http://oglobo.globo.com/opinia0/a-13450905> [04.08.2014].

schaffen, die Exporte gehen zurück. Dafür ist die Situation in Argentinien mitverantwortlich. Noch steht das Land auf Platz drei der brasilianischen Exporte, nach China und den Vereinigten Staaten.¹¹

Doch im ersten Halbjahr 2014 gingen deutlich weniger Produkte über die Südgrenze, der Autoexport brach sogar um 35 Prozent ein. „Argentinien ist der größte Käufer von hier produzierten Waren“,¹² sagt José Augusto de Castro von der brasilianischen Außenhandelsvereinigung. Vor allem der Automobilssektor habe kaum Alternativen. 85 Prozent dieser Ausfuhren gingen nach Argentinien. Für viele kleine und mittlere Unternehmen in den brasilianischen Bundesstaaten Rio Grande do Sul und Santa Catarina ist Argentinien zudem der einzige Absatzmarkt. Der könnte jetzt wegbrechen, wenn die Rezession der argentinischen Wirtschaft noch weiter andauert.

Ziemlich sicher ist, dass der argentinische Peso noch einmal drastisch an Wert verlieren wird. Das hätte Folgen für wirtschaftlich potente Nachbarländer Argentiniens. Uruguay zum Beispiel sorgt sich um den Tourismus: 1,76 Millionen Argentinier verbringen jedes Jahr ihren Urlaub auf der anderen Seite des Río de la Plata. Das ist schon lange kein preiswertes Vergnügen mehr, würde bei einer Abwertung des Peso aber für viele unbezahlbar. Und auch der

Export wird in Mitleidenschaft gezogen: Im

Uruguay praktiziert seit Jahren erfolgreich eine Art „Entargentinisierung“ seiner Wirtschaft. Weder bei Warenexporten noch beim Kapitalverkehr ist der große Nachbar Ziel Nummer eins.

Falle Uruguays betrifft das vor allem Textilien, Papier und Haushaltsgeräte. Andererseits meldete das kleine Land allein für den Monat Juni einen Rekord an Kapitaleinlagen aus dem Ausland: 4,4 Milliarden US-Dollar

lagen nach Angaben der Zentralbank in Montevideo auf privaten Konten – soviel wie seit 2002 nicht mehr. 75 Prozent davon gehörten Argentinern.¹³ Dennoch praktiziert Uruguay seit Jahren erfolgreich eine Art „Entargentinisierung“

11 | Vgl. German Trade & Invest, „Wirtschaftsdaten kompakt: Brasilien“, 05/2014, http://ahk.de/fileadmin/ahk_ahk/GT&I/brasilien.pdf [04.09.2014].

12 | José Augusto de Castro zit. in „Default de Argentina pegará a Brasil“, *CNN Expansión* [1:33 Minuten], <http://exp.mx/v001CLP> [04.09.2014].

13 | Vgl. Rubén Ramallo, „Depósitos argentinos en Uruguay alcanzan el mayor crecimiento en seis años“, *iProfesional.com*, 28.07.2014, <http://iprofesional.com/notas/192094-Ante> [04.09.2014].

(*desargentización*)¹⁴ seiner Wirtschaft. Weder bei Warenexporten noch beim Kapitalverkehr ist der große Nachbar Ziel Nummer eins – was er traditionell eigentlich sein müsste. Ganz ähnlich verhält sich auch Chile, das auch nach dem Amtsantritt der sozialistischen Präsidentin Michelle Bachelet wirtschafts- und ordnungspolitisch einen grundsätzlich anderen Kurs eingeschlagen hat. „Wir haben uns weitgehend von der argentinischen Wirtschaft abgekoppelt. Der Handel macht vielleicht drei Prozent aus, wir exportieren ein Prozent dorthin. Aus Sicht des realen Handels hat der Zahlungsausfall keine Auswirkungen“¹⁵, erklärt der chilenische Wirtschaftswissenschaftler Alejandro Alarcón.

Bolivien, das politisch zu den engsten Freunden der Kirchner-Regierung gehört, liefert jeden Tag 17 Millionen Kubikmeter Gas ins Nachbarland und möchte dafür US-Dollar sehen – alleine 582 Millionen im ersten Quartal dieses Jahres. Vermutungen, Argentinien könne angesichts seines Zahlungsausfalles die Rechnungen für das Gas nicht mehr begleichen,¹⁶ versucht die bolivianische Regierung von Evo Morales zu zerstreuen. Sicherheitshalber hält sie aber eine Garantie von 400 Millionen US-Dollar aus Argentinien, was dem Liefervolumen von zwei Monaten entspricht.

Überhaupt sind die psychologischen Aspekte des argentinischen Zahlungsausfalles auf Handel und Finanzen in der Region nicht zu unterschätzen. Auch sie können zu einer Ansteckung der übrigen Märkte führen. Das wäre nicht fair, aber vorstellbar, warnt Mauro Guillén, Lateinamerika-Experte an der Wharton Business School: „Was immer auf den Finanzmärkten von Brasilien, Chile, Mexico oder Peru geschieht, sollte nichts mit der Situation in Argentinien zu tun haben. Aber irgendwie assoziiert der Markt Argentinien mit der ganzen Region. [...] Es ist nicht sehr ermutigend, zu sehen, dass die Märkte da nicht besser differenzieren.“¹⁷

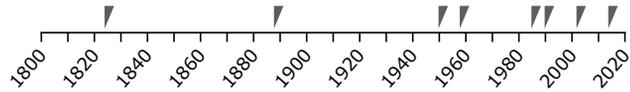
14 | Alejandro Rebossio, „La crisis de deuda de Argentina amenaza con daños a países vecinos“, *El País*, 02.08.2014, http://economia.elpais.com/economia/2014/08/02/actualidad/1406951994_850485.html [04.09.2014].

15 | Alejandro Alarcón zit. in „Chile y el default de la Argentina“, *Clarín*, 01.08.2014, http://clarin.com/opinion/Chile-default-Argentina_0_1185481485.html [17.08.2014].

16 | „Argentina retrasaría pagos por el gas“, *Clarín*, 26.06.2014, http://clarin.com/opinion/Argentina-retrasaria-pagos-gas_0_1163883609.html [04.09.2014].

17 | Mauro Guillén zit. in The Wharton School, vgl. Fn. 8.

Abb. 2

Zahlungsausfälle Argentiniens seit 1800

Quelle: „Argentina’s debt saga. No movement“, *The Economist*, 31.07.2014, <http://econ.st/UPDB9C> [05.09.2014].

Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass politische Verbündete und Partner Argentiniens zwar ihre Solidarität mit dem Land angesichts des Streits mit den Hedgefonds ausdrücken, dabei aber kaum über eine rhetorische Geste hinauskommen.¹⁸ Selbst mehrheitlich linksstehende Blöcke wie Unasur oder Mercosur reagieren zurückhaltend. Trotzdem hat die argentinische Präsidentin beim letzten Treffen der BRICS-Staaten im Juli 2014 im brasilianischen Fortaleza abermals für ihre Position geworben und dabei vor allem die Nähe zu Russlands Präsidenten Wladimir Putin gesucht. Dass Putin Argentinien zum „strategischen Partner“¹⁹ erklärt und eine Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung von Atomkraft angekündigt hat, dürfte Cristina Kirchner als politischen Gewinn verbuchen. Im Gegenzug lobte sie explizit das Projekt einer gemeinsamen Entwicklungsbank, das die BRICS-Gruppe in Fortaleza beschlossen hat: „Wir begrüßen mit großem Wohlwollen die Gründung einer Bank, die unterstützt und entwickelt, was mit Handel und Infrastruktur zu tun hat, und die auch – warum denn nicht! – Ordnung schafft in einem internationalen Finanzsystem, das absolut aus den Fugen geraten ist“²⁰, sagte Kirchner.

18 | Vgl. „América Latina sale en defensa de la Argentina en la pelea con fondos buitres“, *Perfil*, 25.06.2014, <http://perfil.com/internacional/America-Latina-sale-en-defensa-de-Argentina-en-la-pelea-con-fondos-buitres-20140625-0029.html> [04.09.2014].

19 | Natasha Niebieskikwiat, „‘Argentina es el principal socio estratégico en América latina’ dice Putin“, *Clarín*, 11.07.2014, http://clarin.com/politica/Argentina-principal-estrategico-America-Putin_0_1172882818.html [04.09.2014].

20 | Cristina Kirchner zit. in „Cristina Fernández critica ante los BRICS el ‚pillaje‘ financiero y niega default en Argentina“, *Información y análisis de América Latina*, 16.07.2014, <http://infolatam.com/2014/07/16/la-presidenta-argentina-critica-el-pillaje-financiero-de-algunos-paises> [04.09.2014].

Die Präsidentin ist überzeugt, mit ihrer Wirtschafts- und Außenpolitik zu einer „gerechteren“ Finanzordnung beitragen zu können. Obwohl Argentinien weder bei der finanziellen Potenz noch bei den ökonomischen Eckdaten mit diesen Ländern mithalten kann, sähe Kirchner ihr Land gerne im Kreis der BRICS-Staaten. Aber gerade in ihren ideologischen Projektionen auf die BRICS-Bank dürfte die argentinische Staatschefin zu jenen gehören, die enttäuscht werden könnten: „Das Spektrum reicht von der Erwartung, die Kapitalmärkte durch ein zwischenstaatliches Finanzierungssystem ausgrenzen zu können, bis zur Wiederbelebung von Phantasien der 1970er Jahre, dass es nun durch internationale Unterstützung möglich würde, nationale Entwicklungspfade unter protektionistischen Vorzeichen einzuschlagen. Diese Irrwege wird die BRICS-Bank sicherlich zu meiden wissen,“²¹ sagt Günther Maihold von der Stiftung Wissenschaft und Politik.

Dabei zielt Argentinien nicht nur aus ideologischen Gründen auf die Entwicklungsbank der BRICS: Ein anderes, starkes Motiv ist die Möglichkeit, über das neue Geldinstitut an frische Kredite zu kommen. Seit dem Staatsbankrott vor zwölf Jahren hat Argentinien keine Anleihen im Ausland mehr ausgegeben. Schulden werden aus den Devisenreserven beglichen. Nachdem diese Reserven im Laufe des vergangenen Jahres um ein Drittel geschrumpft sind, hatte Argentinien Anfang 2014 nicht nur den Peso massiv abgewertet und staatliche Subventionen abgebaut, sondern in den folgenden Monaten einige durchaus überraschende Schritte in Richtung der internationalen Finanzmärkte unternommen: Im Mai einigte sich das Land mit dem Pariser Club, dem staatliche und öffentliche Gläubiger angehören, auf die Rückzahlung von insgesamt 9,7 Milliarden US-Dollar Altschulden innerhalb der nächsten fünf Jahre. Auch der enteignete spanische Energiekonzern Repsol wurde mit fünf Milliarden US-Dollar für die Verstaatlichung seiner Anteile an YPF entschädigt. Dies hätte ein erstes Signal für eine Wende in der argentinischen Finanz- und Wirtschaftspolitik sein können – und damit für eine Rückkehr oder zumindest eine Annäherung des Landes

Seit dem Staatsbankrott vor zwölf Jahren hat Argentinien keine Anleihen im Ausland mehr ausgegeben. Schulden werden aus den Devisenreserven beglichen.

21 | Günther Maihold, „Die BRICS-Bank – der Einstieg in eine neue Weltfinanzordnung“, *SWP-Aktuell* 53, 08/2014, 5 f., http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A53_ilm.pdf [04.09.2014].

an die internationalen Märkte. Eine offizielle Begründung für diese Schritte gab es nicht. Doch es ist gut vorstellbar, dass der erst seit Ende 2013 amtierende Wirtschaftsminister Axel Kicillof eingesehen hatte, dass das Land gewisse Bedingungen erfüllen muss, um internationales Vertrauen zurückzugewinnen. Nach dem nun herbeigeführten Zahlungsausfall scheint auch diese Chance erst einmal vergeben.



Una causa nacional: Der Streit um die US-Hedgedonds, Geierfonds (*Fondos Buitres*), wie sie in Argentinien genannt werden, ist durch nationalistische Töne aufgeladen. „Vaterland oder Geier“ hat Kirchner als Losung ausgegeben. | Quelle: Benjamin Dumas, flickr ©1130.

Ein weiterer Faktor in der gegenwärtigen Finanzkrise ist der Ausfall der so genannten RUFO-Klausel (Right Upon Future Offers)²², die nach dem New Yorker Urteil zugunsten der Fonds möglicherweise für eine Klagewelle von Altschuldnern sorgen könnte. Das Getöse der Regierung Kirchner in Richtung Hedgefonds dient augenscheinlich dem Zeitgewinn. Beobachter sind sich sicher, dass Argentinien von Januar 2015 an eine schnelle Lösung mit den Fonds suchen wird. Denn angesichts einer Inflationsrate von 40 Prozent, einer weiteren Verschärfung der Rezession und drohender massiver Arbeitsplatzverluste wächst der innenpolitische Druck. Wie nervös die Regierung mittlerweile ist, zeigt die jüngste Ankündigung, gegen die zahlungsunfähig

22 | Vgl. Analia Llorente, „Qué es la cláusula RUFO y cómo afectaría a la Argentina“, Cronista.com, 22.07.2014, <http://cronista.com/economiapolitica/-20140722-0090.html> [04.09.2014].

gewordene Niederlassung eines US-Unternehmens das hoch umstrittene Antiterrorgesetz anzuwenden, weil dieser Bankrott „die ökonomische und finanzielle Ordnung beschädigt“ und die Bevölkerung terrorisiere.²³ Diese öffentlichkeitswirksame Drohung lässt sich allerdings aus dem sehr weit auslegbaren Antiterror-Gesetz nicht ableiten und wurde folgerichtig einige Tage später von der Präsidentin zurückgenommen. Adressaten dieser Drohung waren Investoren, die Anteile des Unternehmens halten und auch mit einem der Hedgefonds zusammenarbeiten, mit denen Argentinien im Streit liegt.

Doch selbst wenn der bizarre Streit mit den Hedgefonds beigelegt wird, bleibt der Weg zu frischen und günstigen Krediten beschwerlich. Auch Investoren werden sich vorerst skeptisch zeigen. Obwohl sie um das Potenzial des Landes wissen, fürchten sie „die Haltung eines Teenagers, der glaubt, Regeln seien nur dazu da, sie zu brechen“, wie der *Economist* neulich die Regierungspolitik charakterisierte.²⁴ Cristina Kirchner muss die Präsidentschaft Ende 2015 nach zwei Amtszeiten abgeben – so schreibt es die Verfassung vor. Entsprechende Änderungspläne gab die Regierung nach den Parlamentswahlen 2013 auf. Ihr Nachfolger wird ein schweres Erbe antreten. Neben den innenpolitischen Schwierigkeiten muss er auch die Isolierung des Landes an den internationalen Märkten beenden – und das wird kein einfaches Unterfangen, prophezeit der Ökonom Fausto Spotorno: „Das Problem ist, dass sich Argentinien in den vergangenen Jahren nicht gerade wie ein vertrauenswürdiger Schuldner benommen hat, wie einer, dem man glauben kann. Und weil das nicht passiert ist, hat man jetzt natürlich immer Zweifel, wie sehr man dem Schuldner Argentinien heute trauen kann.“²⁵ Von einer *década ganada*, einem gewonnenen Jahrzehnt, wie die Präsidentin ihre und die Regierungszeit ihres Gatten gerne bezeichnet, kann kaum die Rede sein. Argentinien muss jetzt anfangen, zu gewinnen – in erster Linie verloren gegangenes Vertrauen.

23 | Mariana Verón, „Cristina buscará que se aplique la ley antiterrorista contra una empresa“, *La Nación*, 15.08.2014, <http://lanacion.com.ar/1718881> [04.09.2014].

24 | „The Luis Suárez of international finance“, *The Economist*, 05.07.2014, <http://econ.st/WZE8XW> [04.09.2014].

25 | Fausto Spotorno zit. in Marc Koch, „Argentina, otra vez entre la espada y la pared“, *Deutsche Welle*, <http://dw.de/p/1CIqn> [04.09.2014].



Dr. Hubert Gehring ist Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kolumbien.



Diana Puentes ist Koordinatorin für politische Zusammenarbeit bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kolumbien.

DIE ZWEITE AMTSZEIT VON JUAN MANUEL SANTOS

KOLUMBIEN UNEINIG AUF SEINEM WEG IN RICHTUNG FRIEDEN

Hubert Gehring / Diana Puentes

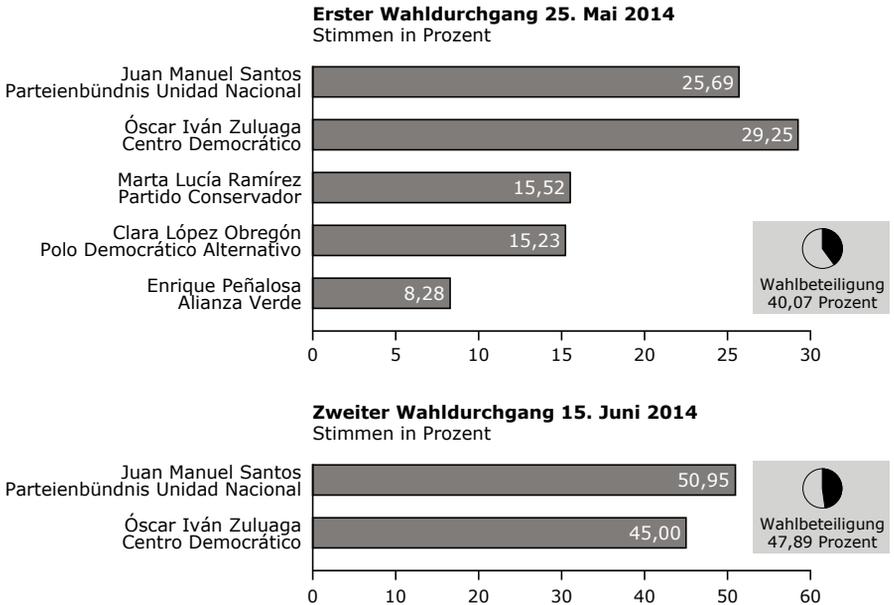
Kolumbien hat bei den Wahlen im Juni 2014 Staatspräsident Juan Manuel Santos im Amt bestätigt. Trotz ungelöster Probleme, unter anderem im Gesundheits-, Bildungs- und Justizwesen sowie bei der Beschäftigung, die die Bilanz seiner ersten Regierungszeit aufwirft, wirkte nach einem erbitterten Wahlkampf die Hoffnung auf Frieden als Katalysator für Santos' Wahlkampagne und verhalf ihm schließlich zur Wiederwahl. Der Wahlkampf führte zu einer starken Polarisierung zwischen dem von der politischen Partei des ehemaligen Präsidenten Uribe propagierten „Frieden ohne Straflosigkeit“ sowie Santos' Motto „Frieden als Motor für Entwicklung“.

Zweifellos wird die Einigung der Kolumbianer rund um das Ziel eines kollektiven und umfassenden Friedensplans unter Einbindung der Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens, FARC) sowie des Ejército de Liberación Nacional (Nationale Befreiungsarmee, ELN) eine der Hauptaufgaben für die kommende Amtszeit sein. Gegenwind für diese Mission kommt aus der erstarkten Opposition im Kongress unter Leitung des ehemaligen Präsidenten Uribe, was sowohl die Ratifizierung und Abwicklung der Abkommen über eine Beilegung des bewaffneten Konflikts als auch die Absegnung jener Reformen erschweren dürfte, die Santos während seiner ersten Präsidentschaft schuldig blieb. In dieser neuen politischen Konstellation geht es um die Chance einer friedlichen Zukunft sowie um die Bewältigung jener Strukturprobleme, die als historische Wurzeln des bewaffneten Konflikts angesehen werden. Die Einigung aller

Kolumbianer scheint greifbar und mit ihr die Konsolidierung eines stabilen und dauerhaften Friedens.

Abb. 1

Wahlergebnisse der Präsidentschaftswahl 2014



Quellen: Registraduría Nacional del Estado Civil, „Elección de Presidente y Vicepresidente“, http://www3.registraduria.gov.co/presidente2014/preconteo/1v/99PR1/DPR9999999_L1.htm [09.09.2014]; „Elección de Presidente y Vicepresidente – Segunda Vuelta“, http://www3.registraduria.gov.co/presidente2014/preconteo/2v/99PR2/DPR99999999_L1.htm [09.09.2014].

DIE ERSTE AMTSZEIT VON JUAN MANUEL SANTOS – FORTSCHRITTE, REFORMEN UND PROBLEME

„Zugmaschinen“ der Entwicklung

Santos trat seine erste Präsidentschaft mit der Absicht an, das Wachstum zu stärken und die Arbeitslosigkeit zu verringern. Zu Beginn seiner Regierungszeit legte er 2010 einen Fünf-Punkte-Plan zur Förderung strategischer Wirtschaftsbereiche vor, die als „Zugmaschinen für die Entwicklung“ agieren sollten: Infrastruktur, Wohnungsbau, Landwirtschaft, Bergbau sowie Energieausbau und Innovation. Nach Analysen zu seiner ersten Amtszeit gab es

große Fortschritte in der Durchführung einiger dieser Regierungsvorhaben, während die Maßnahmen in anderen Bereichen ins Stocken geraten sind. So konnte beispielsweise im Wohnungsbau der Großteil der geplanten Vorhaben umgesetzt werden, darunter die Vergabe von 675.000 Projekten des sozialen Wohnungsbaus, die sich jedoch größtenteils noch in der Bauphase befinden. Auch im Bergbau war eine starke Dynamik zu beobachten, so konnte die Erdölförderung auf mehr als eine Million Tonnen täglich gesteigert werden. Diesen Erfolgen zum Trotz bestehen aber nach wie vor ungelöste Probleme in Sachen Umweltschutz sowie hinsichtlich der Lebensbedingungen der in den Fördergebieten von Öl und anderen Rohstoffen ansässigen Bevölkerungsgruppen.

Auch in den Bereichen Landwirtschaft, Infrastruktur und Innovation sind klare Defizite bei der Umsetzung der Vorhaben auszumachen. Bisher besitzen lediglich 41 Prozent der ländlichen Bevölkerung Produktionsflächen. Daher sind weiterhin große Investitionen und gesteigerte Zuwendungen notwendig, um die Landverteilung, den Infrastrukturausbau für eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sowie die technologische Entwicklung in Kolumbien zu verbessern.



Im Amt bestätigt: Die Kolumbianer haben Juan Manuel Santos, hier bei seiner ersten Amtseinführung 2010, erneut zum Präsidenten gewählt. Wichtigstes Vorhaben der Regierung ist es, den Friedensprozess voranzubringen und die Polarisierung des Landes zu überwinden. | Quelle: Luis Echeverría, Presidencia, flickr ©①②③.

Anhaltende Einkommensungleichheit trotz positiven Wirtschaftswachstums

Das Wirtschaftswachstum konnte leicht angekurbelt werden, so dass Santos seine erste Amtszeit inmitten der stärksten Wachstumsphase der letzten sieben Jahre beendete. Im ersten Quartal dieses Jahres legte die Wirtschaft um 6,4 Prozent zu und übertraf damit alle Erwartungen. Damit positionierte sich Kolumbien 2014 weltweit als Land mit dem zweitstärksten Quartalswachstum und belegte innerhalb Lateinamerikas sogar Platz eins. Dieser Trend ist Ausdruck eines dynamisierten nationalen Produktionsapparats. Wichtigste Wachstumsbranchen waren das Bauwesen sowie die öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Dennoch konnten keine größeren Fortschritte im Hinblick auf eine gerechtere Einkommensverteilung sowie die Bekämpfung der Armut erzielt werden. Laut Zahlen des kolumbianischen Amtes für Statistik Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) gelten mehr als 32,2 Prozent der Bevölkerung als arm, d.h. fast 14,7 Millionen Menschen. Dies zeigt, dass die durch das Wirtschaftswachstum entstandenen Einnahmen sich auf bestimmte Bevölkerungsgruppen konzentrieren und die soziale Unausgewogenheit im Land verstärken. Mit Verweis auf den Gini-Koeffizienten der Weltbank¹ liegt Kolumbien auf Rang drei der Länder mit der größten sozialen Ungerechtigkeit der nördlichen Hemisphäre und wird nur noch von Honduras und Guatemala übertroffen. Daher bleibt die Überwindung sozialer Ungleichheit eine zentrale Aufgabe für die neue Amtsperiode des Präsidenten.

Kolumbien liegt auf Rang drei der Länder mit der größten sozialen Ungerechtigkeit der nördlichen Hemisphäre. Dies zu überwinden bleibt eine zentrale Aufgabe für den Präsidenten.

Soziale Bewegungen – Ausdruck einer unzufriedenen Gesellschaft

In politischer Hinsicht nahm Santos die Regierungsverantwortung mit der Absicht auf, wichtige Reformen durchzuführen und einen positiven Wandel im Land einzuleiten. Durch eine Mehrheit im Kongress gelang es ihm, in den ersten zwei Jahren Gesetzesvorhaben im Zusammenhang

1 | „Reducir desigualdad social, la otra asignatura pendiente para el presidente de Colombia“, Reuters, 17.06.2014, <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKBN0ES2S720140617> [09.09.2014].

mit den Themen *regalias*, Gebietsordnung, Formalisierung des Arbeitsmarkts und Förderung von Berufsanfängern sowie Opferentschädigung und Landrückgabe durchzusetzen. Die Gesetze im Zusammenhang mit den *regalias* (Verteilung von Einnahmen aus dem Abbau von Bodenschätzen an die Regionen), der Steuerregulierung sowie der steuerlichen Nachhaltigkeit wurden im Sinne einer Umverteilung der Ressourcen sowie einer guten Wirtschaftsführung als positiv gewertet.

In Bezug auf andere Reformen stieß der Präsident jedoch auf Widerstände. Seine Justizreform wurde nach Änderungen durch den Kongress von ihm selbst zurückgezogen, da sie Parlamentariern und Richtern der Obersten Gerichtshöfe unangemessene Privilegien einräumte.

Der „Rechtliche Rahmen für den Frieden“ stieß auf Widerstand. Kritiker beklagten die Straffreiheit für ehemalige Mitglieder bewaffneter Gruppen sowie deren Teilhabe am politischen Leben.

Auch der letztendlich verabschiedete „Rechtliche Rahmen für den Frieden“² hatte mit viel Widerstand zu kämpfen. Kritiker beklagten den darin vorgesehenen gesetzgeberischen Spielraum bezüglich Straflosigkeit für ehemalige Mitglieder bewaffneter Gruppen sowie deren mögliche Teilhabe am politischen Leben. Dies verkomplizierte die Beziehung zwischen dem Präsidenten und der Legislative während der letzten zwei Jahre der ersten Amtsperiode von Santos. Der Reformeifer der Regierung wurde gebremst, wodurch letztendlich zahlreiche Aufgaben in anderen Bereichen wie dem Gesundheits-, Bildungs- und Justizwesen sowie der Landwirtschafts- und der Beschäftigungspolitik liegen geblieben sind.

Die Defizite in diesen Bereichen schlugen sich in Klagen der Bevölkerung nieder, die ihre Bedürfnisse vernachlässigt sah. Seit 2012 gab es zahlreiche Proteste in verschiedenen Landesteilen. Im ersten Quartal 2013 kam es zu Demonstrationen innerhalb einiger landwirtschaftlicher Sektoren. Angeprangert wurden dort zunehmend die ungleichen

2 | Beim „Rechtlichen Rahmen für den Frieden“ (El Marco Jurídico para la Paz) handelt es sich um eine verfassungsändernde Norm, kraft derer Instrumente der Übergangsjustiz für die Beendigung des bewaffneten Konflikts in Kolumbien eingesetzt wurden. Der rechtliche Rahmen sieht ausschließlich eine Bestrafung der Hauptverantwortlichen von Straftaten vor, die als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, als Völkermord oder als systematische Kriegsverbrechen einzustufen sind, während für die mittlere Befehlsebene Amnestien vorgesehen sind.

Bedingungen, wobei man die Umsetzung von Freihandelsabkommen als Ursache ausmachte. Später haben diese vereinzelt Demonstrationen an Intensität zugenommen und auf weitere Regionen und Wirtschaftsbereiche des Landes übergegriffen.

Bauernaufstände, ein Agrarstreik sowie Proteste zahlreicher Studenten, Lehrkräfte, Transportdienstleister und Beschäftigter aus dem Gesundheitssektor zeigten das allgemeine Klima der Unzufriedenheit mit der Politik der Regierung Santos. Sie führten Ende 2013 zu einer Krise der Repräsentativität: Dabei wurde das wachsende Interesse der Bevölkerung an politischer Mitsprache deutlich. Die Menschen wollten nicht länger von den Entscheidungen ausgeschlossen sein, die im stark zentralistisch ausgerichteten politischen System Kolumbiens mit seiner Machtbündelung eng an die Person des Präsidenten gekoppelt sind. Gleichzeitig war diese Stimmung Ausdruck der fehlenden Bürgernähe von Santos. Allgemein zeigte sich die Regierung gegenüber den Protesten verhandlungsbereit, wahrte aber stets Distanz. In den Worten des ehemaligen liberalen Präsidenten César Gaviria machte „Santos sehr (wenig) Politik und die Menschen fühlen sich ihm nicht nah“. Der Staatschef und seine Regierung scheiterten an der Einrichtung direkter Kommunikationskanäle, um die Bevölkerung besser in die politische Arbeit einzubinden und die Interessenvertretung zu optimieren. Das sorgte nicht nur für Unzufriedenheit in der Gesellschaft, sondern verstärkte ebenfalls den negativen Eindruck der Regierungsführung.

Licht und Schatten im Friedensprozess

Eines der wichtigen Vorhaben von Santos war und ist der Frieden in Kolumbien. Dies verkündete er Mitte seiner ersten Amtszeit.³ Das Thema blieb während der jüngsten Wahlkampagne präsent. Santos hatte im August 2012

3 | Gemäß einer Studie des Ressourcenzentrums für Konfliktanalyse CERAC und den Vereinten Nationen könnte der Frieden ein Wirtschaftswachstum von acht Prozent, einen Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens von über 16.700 US-Dollar sowie die Rückgewinnung von 800.000 Hektar Land zur Folge haben. Vgl. Centro de Estudios para el Análisis de Conflictos (CERAC), „Violencia Armada y Desarrollo. ¿Qué ganará Colombia con la paz?“, <http://cerac.org.co/es/líneas-de-investigación/violencia-armada/¿qué-ganará-colombia-con-la-paz-una-perspectiva-económica.html> [09.09.2014].

nach sechs Monaten Geheimverhandlungen auf Kuba die Aufnahme von Friedensverhandlungen zur Unterzeichnung eines „Allgemeinen Abkommens zur Beendigung des Konflikts und zum Aufbau eines stabilen und dauerhaften Friedens“ mit der FARC angekündigt. Bei der Festlegung der Verhandlungsagenda ging es um fünf Eckpunkte: Entwicklung der Landwirtschaft, politische Beteiligung (von Ex-Guerilleros), Lösung des Drogenproblems, Entschädigung der Opfer sowie Entwaffnung der Rebellen. Die Gespräche standen unter dem Motto „Nichts ist vereinbart, bis alles vereinbart ist“. Nach Beendigung der Verhandlungsphase und der Unterzeichnung eines Schlussabkommens sollen in der darauffolgenden Umsetzungs- und Ratifizierungsphase sowohl die Regierung als auch die FARC mit der Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen beginnen.

Im Laufe des bisherigen Verhandlungsprozesses konnten zwar einige Etappensiege errungen werden, doch traten auch Probleme auf. Die bisher erreichten Fortschritte sind historisch zu nennen und rücken die Aussicht auf einen Schlussstrich nach mehr als 60 Jahren Bürgerkrieg in greifbare Nähe. Bisher erzielten die Regierung und die FARC Vereinbarungen bezüglich der ersten drei Punkte: Entwicklung der ländlichen Regionen, politische Beteiligung von Ex-Guerilleros und Lösung des Drogenproblems. Während des Präsidentschaftswahlkampfes kam es zu Vorgesprächen über die Anerkennung der Opfer des Konflikts und parallel dazu wurde ein möglicher Dialog mit der ELN vorbereitet. Zwar ist diese zahlenmäßig kleiner als die FARC, ihr Einfluss erstreckt sich jedoch auf weite Landesgebiete.

Santos hat es versäumt, die Gesellschaft auf den Friedensprozess einzustimmen. Viele Bevölkerungsteile sind sich der Bedeutung der Verhandlungen für die Zukunft des Landes nicht bewusst.

Für Santos stellt die Friedensinitiative einen seiner größten Erfolge dar. Die ursprünglich für November 2013 geplante abschließende Vereinbarung nimmt jedoch mehr Zeit in Anspruch als erwartet. So gab es bisher keine

Gespräche zur Demobilisierung und ebenso wenig wurden Mechanismen für die Ratifizierung des Abkommens, z.B. in Form eines Referendums, festgelegt. Der Präsident hat es zudem nicht vermocht, die kolumbianische Gesellschaft auf den Friedensprozess einzustimmen. Weite Bevölkerungsteile wissen nichts über die Verhandlungen und sind sich ihrer Bedeutung für die Zukunft des Landes nicht bewusst. Dies stellt den Präsidenten vor eine Aufgabe, die

er schnellstmöglich anpacken muss, braucht er doch den Rückhalt aller Kolumbianer, wenn es zu einer Volksabstimmung über das Verhandlungsergebnis kommt und die Vereinbarungen dann auch umgesetzt werden sollen.

Der Verhandlungsprozess ruft ebenfalls Kritiker auf den Plan – Nicht nur auf Seiten des rechten Parteienspektrums (wie der ehemalige Präsident Uribe und einige Gruppen innerhalb der Gesellschaft), sondern ebenfalls innerhalb der demokratischen Linken. Auch die FARC zeigt Anzeichen für eine Spaltung; so kam es auf Seiten jener Gruppierungen innerhalb der Guerilla, die die höchsten Einnahmen aus dem Drogenhandel erzielen, mehrfach zu Verstößen gegen den einseitigen Waffenstillstand, zu dem sich die FARC in den letzten zwei Jahren verpflichtet hatte.

Die Herausforderungen für einen nachhaltigen Frieden in Kolumbien sind groß, da auch die strukturellen Probleme des Landes angepackt werden müssen.

Die Herausforderungen für einen Frieden in Kolumbien sind groß, da nicht nur die Vereinbarungen umzusetzen sind. Für den Fall einer Postkonfliktphase müssen auch die strukturellen Probleme des Landes angepackt werden, da andernfalls andere bewaffnete Organisationen den Konflikt wieder anfachen könnten.

Die Präsidentschaftswahlen 2014 – eine kontroverse Wahlkampagne

Nach einer bewegten Vorwahlzeit mit innerparteilichen Querelen rund um die Kandidatenaufstellung hatten die Kolumbianer im Frühsommer 2014 die Wahl zwischen fünf Bewerbern für das Präsidentenamt: aus dem Mitte-Rechts-Spektrum Marta Lucía Ramírez von der Konservativen Partei (Partido Conservador), Óscar Iván Zuluaga vom Demokratischen Zentrum (Centro Democrático), der als Kandidat des Uribismus galt, Juan Manuel Santos vom Parteienbündnis Unidad Nacional (Partido de la U, Cambio Radical und Partido Liberal) sowie Enrique Peñalosa von den Grünen. Für das linke Parteienspektrum trat Clara López vom Polo Democrático Alternativo an.

Die Präsidentschaftskampagne wurde in der ersten Runde durch einige Skandale erschüttert, welche die Aufmerksamkeit von den Wahlprogrammen der fünf Kandidaten ablenkten. Einigen Analysten zufolge kam es zu einer regelrechten „Schmutzkampagne“ um das Präsidentenamt. In

deren Mittelpunkt standen vor allem Santos und Zuluaga. Einerseits deckten Medienberichte auf, dass im Jahr 2010 Gelder aus dem Drogenhandel an die Präsidentschaftskampagne von Juan Manuel Santos geflossen waren. Andererseits erschütterte in der letzten Woche vor der ersten Wahlrunde ein Skandal um den Kandidaten des Centro Democrático das Land, dem enge Verbindungen zu einer Person nachgewiesen wurden, die für illegale Lauschangriffe auf die Mitglieder der Verhandlungsrunde in Havanna sowie auf den Präsidenten verantwortlich war. In dieser Situation bestand die Wahlkampfstrategie der genannten Kandidaten darin, ihre Konkurrenten zu verunglimpfen, um die Stimmen ihrer „enttäuschten“ Anhänger für sich zu gewinnen. Die Presse ließ sich auf diese Strategie insofern ein, als dass einige der wichtigsten Medien sogar Partei für den einen oder anderen der Kandidaten ergriffen und nur wenige Medienvertreter sich ernsthaft mit den jeweiligen Wahlprogrammen auseinandersetzten. Gleiches gilt für die Mehrheit der Fernsehdebatten. Die Kandidaten zogen es vor, Beschuldigungen gegenüber ihren Rivalen vorzubringen bzw. sich gegen die Beschuldigungen anderer zu verteidigen, anstatt die für die Kolumbianer wichtigen Themen wie Bildung, Gesundheit und Beschäftigung zu diskutieren. Hier wurde offensichtlich, dass die Informationsfunktion der Massenmedien insbesondere auf Regionalebene gestärkt werden muss.

Bei den Themen Bildung, Gesundheit und Beschäftigung wiesen die Wahlprogramme kaum Unterschiede auf, da sich alle auf eher vage Versprechungen hinsichtlich einer Qualitätssteigerung und Bedarfsdeckung in den genannten Bereichen beschränkten. Auch im Justizwesen zeigten sich keine wesentlichen Unterschiede – die Kandidaten nannten hier nur einige Eckpunkte der fälligen Justizreform. Große Differenzen wurden jedoch im Hinblick auf die Strategien für einen Friedensplan offenbar, weshalb dieses Thema entscheidend für den Wahlkampfendspurt gewesen sein dürfte.

Die Lage nach der ersten und zweiten Runde

Von den fünf Kandidaten der ersten Runde gelangten Zuluaga mit einem Stimmenanteil von 29,2 Prozent sowie Santos mit 25,6 Prozent in die zweite Runde, letzterer nur auf Platz zwei, obwohl er die gesamte staatliche

Infrastruktur auf seiner Seite hatte. Als historisch wurde die Beteiligung der zwei weiblichen Kandidatinnen hervorgehoben. Marta Lucía Ramírez erreichte einen Stimmenanteil von 15,5 Prozent und Clara López von 15,2 Prozent. Damit wurde insbesondere die konservative Kandidatin Ramírez zu einer der Gewinnerinnen des Wahlkampfes, wenn man die ungünstigen Umstände ihrer Kampagne bedenkt. Einerseits konnte ihre Kandidatur nicht auf den vollständigen Rückhalt des Partido Conservador bauen, da sie nur von 18 der 22 Senatoren ihrer Fraktion im Parlament unterstützt wurde, der große Rest hielt zu Santos. Unbeirrt setzte Ramírez jedoch ihren Wahlkampf mit geringen Mitteln, einer strategischen Werbekampagne und dem Rückhalt der Parteibasis fort.



Ausblick auf 2018: Marta Lucía Ramírez, Kandidatin der Konservativen Partei, scheiterte in der ersten Wahlrunde. Dennoch hat sie gute Aussichten für eine Kandidatur bei der nächsten Präsidentschaftswahl. | Quelle: Juan Manuel Herrera, Organization of American States (OEA-OAS), flickr ©📷📷.

Die fast zwei Millionen Stimmen, die Ramírez letztendlich erringen konnte, sind ein umso höherer Gewinn, denn sie gehörte zu jenen vier Kandidaten, die im Mitte-Rechts-Spektrum warben. Sie gewann Stimmen aus anderen Sektoren der politischen Mitte für sich und profilierte sich als Alternative. Mehrere Analysten bewerten ihren Erfolg als politisches Kapital für den nächsten Wahlkampf im Jahr

Die hohe Wahlenthaltung von 60 Prozent, dem höchsten Wert der letzten 20 Jahre, legt nahe, dass die Wähler sich mit keinem der Kandidaten identifizieren konnten.

2018. Allerdings bleibt abzuwarten, wie sich bis dahin die Situation innerhalb der Konservativen Partei gestaltet, denn eine Spaltung wie in der gegenwärtigen Lage wäre zweifellos nachteilig für die Ambitionen von Ramírez. Aus der ersten Runde ist ebenfalls die hohe Wahlenthaltung von 60 Prozent hervorzuheben, der höchste Wert der letzten 20 Jahre. Dies legt nahe, dass die Wähler sich mit keinem der Kandidaten identifizieren konnten. Vielleicht sind die Gründe aber auch in einer gewissen politischen Apathie oder einer allgemeinen Unzufriedenheit hinsichtlich der Bilanz der letzten Regierungen zu suchen.⁴

Ein weiterer Grund für die hohe Enthaltung war die geringe Wahlbeteiligung an der Atlantikküste, die weniger auf politische Unzufriedenheit, sondern vielmehr darauf zurückzuführen ist, dass in der ersten Runde die „politische Maschinerie“ noch nicht angelaufen war. Als „politische Maschinerie“ wird in Kolumbien die Mobilisierung von Stimmen durch Parteienvertreter oder regionale Führungskräfte bezeichnet, die sich die Unterstützung der Wähler durch materielle Versprechungen erkaufen – mit Stellen im öffentlichen Dienst, Sozialleistungen, Gratistransport der Einwohner zu den Wahllokalen und anderen Vergünstigungen. Das Ingangsetzen der „politischen Maschinerie“ kann wahlentscheidend sein und den Sieg eines bestimmten Kandidaten bedingen. Auch die Wahlen 2014 stellten hier keine Ausnahme dar.

Politische Bündnisse waren für den Sieg von Santos in der zweiten Runde wahlentscheidend

Drei Wochen nach der ersten Runde gelang es Staatspräsident Santos, mithilfe der zusätzlichen Stimmen von mehr als vier Millionen Wählern, die in der ersten Runde nicht für ihn votiert hatten, den Kandidaten des Urbismus zu überflügeln und im Amt bestätigt zu werden. In der zweiten Runde erhielt Santos 50,9 Prozent der Stimmen gegenüber

4 | Von einigen Ortschaften an der Atlantikküste wurde bekannt, dass Menschen aus Protest gegen Wassermangel der Wahl fernblieben. In den Medien wurde von Plakaten mit dem Spruch „Ohne Wasser geht Taganga nicht wählen“ berichtet, die neben den Wahlurnen von Einwohnern des Ortes hochgehalten wurden. In Taganga lag dem dortigen Einwohnermeldeamt zufolge die Wahlenthaltung bei 87,5 Prozent.

Zuluaga 45 Prozent. Die Wahlbeteiligung konnte um sieben Prozent gesteigert werden, womit die Enthaltung auf 52 Prozent sank. Letztendlich erwiesen sich Wahlbündnisse als entscheidend: Die Stimmen der Karibikküste und Bogotás brachten dem alten und neuen Präsidenten den Sieg. In den sieben Departments der Atlantikküste hat sich die Wahlbeteiligung verdoppelt und der Stimmenanteil von Santos stieg dadurch um 20 Prozent an, was Analysten auf das „Ingangsetzen der politischen Maschinerie“ zurückführen. In Bogotá ist der Wendepunkt bei den Wahlen hauptsächlich den zahlreichen politischen Bündnissen geschuldet, die Santos mit der Kandidatin des Polo Democrático eingegangen war sowie mit der Bewegung des Bürgermeisters von Bogotá (Movimiento Progresista) und einigen Gruppen innerhalb der Grünen. Analysen der Wahlergebnisse zufolge konnte Santos von den 1,2 Millionen Stimmen in Bogotá, die während der ersten Runde auf später ausgeschiedene Kandidaten entfallen waren, 900.000 zusätzliche Stimmen verbuchen, während Zuluaga insbesondere in Bogotá die Stimmen von Marta Lucía Ramírez hinzugewann.

Nach Bekanntgabe der Ergebnisse beglückwünschte Zuluaga Santos zu seinem Wahlsieg, erkannte seine Niederlage an und versicherte, seine Arbeit für das Land fortsetzen zu wollen: „Unsere Bewegung hat mit Standhaftigkeit verloren. [...] Hier kämpfen wir weiter den politischen Kampf für unser Land.“⁵ Auch Marta Lucía Ramírez erkannte den Sieg von Santos an und bestand auf Bedingungen bei anstehenden Regierungsverhandlungen: „Wir werden weder in unseren Werten noch in unseren Überzeugungen nachgeben und auch weiterhin darauf bestehen, dass jegliche Verhandlung unter gewissen Bedingungen geführt werden muss. [...] Ich bin davon überzeugt, dass der Frieden von einer Regierung abhängt, die effizient funktioniert, die uns Gesundheitsversorgung, Sicherheit, Arbeitsplätze gibt, die uns Gerechtigkeit garantiert und die gleichzeitig Friedensverhandlungen führt, die einen wirklichen Frieden erreichen können.“⁶

5 | Fernsehansprache vom 15.06.2014.

6 | Ebd.



Erbitterter Wahlkampf: Obwohl er in der ersten Wahlrunde mehr Stimmen erzielte, konnte sich am Ende Gegenkandidat Óscar Iván Zuluaga vom Demokratischen Zentrum gegen Santos nicht behaupten. | Quelle: Politécnico Granacolombiano Departamento de Comunicaciones, flickr © 1 5.

Zweifellos war das Wahlergebnis eine Bestätigung des vom Präsidenten vorangetriebenen Friedensprozesses durch Millionen von Kolumbianern. Gegenwärtig zeichnet sich im Land jedoch eine Spaltung ab. Kolumbien ist hin- und hergerissen zwischen Santos und seinem Friedensplan als Motor für soziale und wirtschaftliche Entwicklung sowie Zuluaga, dem Kandidaten des Uribismus und Verfechter eines Friedens ohne Straffreiheit für Ex-Guerilleros sowie stärker konditionalisierter Verhandlungen. Diese Haltung fand bei den Wahlen immerhin fast sieben Millionen Anhänger, die außerdem von Santos' Regierung der letzten vier Jahre nicht überzeugt waren. Aber auch unter Santos' Unterstützern sehen viele dessen erste Amtszeit kritisch, wandten sich jedoch noch entschlossener gegen eine Rückkehr des Uribismus an die Macht. Insofern war für viele bei den Präsidentschaftswahlen wohl das Motto entscheidend: „Welches ist das kleinere Übel?“. Dies sollte

dem wiedergewählten Präsidenten zu denken geben. Der Erfolg seiner zweiten Amtszeit wird davon abhängen, ob es ihm gelingt, das gespaltene Land zu vereinen, wobei seine Regierungsarbeit zusätzlich durch die im Vergleich zur vorherigen Amtsperiode ungünstigen Mehrheitsverhältnisse im Kongress erschwert werden wird.



Durch politische Bündnisse hatte Santos vor allem Wähler in der Hauptstadt Bogotá für sich gewinnen können. | Quelle: Justin Swan, City Clock, flickr ©①③④.

REGIEREN IN EINEM POLARISIERTEN LAND

Nach seinem Sieg gestand Santos in einer Rede Fehler seiner ersten Amtszeit ein: „Wir werden Korrekturen vornehmen, wo Korrekturbedarf besteht, und anpassen, wo Anpassungsbedarf besteht. Und reformieren, wo Reformbedarf besteht.“ In der neuen Konstellation zu Beginn der zweiten Amtszeit stellt sich die große Herausforderung, eine Regierung zu bilden, die den kommenden Aufgaben gewachsen ist. In Worten des ehemaligen Präsidenten Gaviria: „Die Herausforderung für den Präsidenten ist eine Regierung, die einerseits nicht das uns von der Linken entgegengebrachte Vertrauen enttäuscht und andererseits einen kontinuierlichen Dialog mit dem Centro Democrático und Óscar Iván Zuluaga führt.“

Diese Aufgabe ist keine leichte, und Santos wird im Gegensatz zu den letzten vier Jahren, in denen er fast 80 Prozent des Kongresses auf seiner Seite wusste, nun mit einer starken Opposition in der Legislative zurechtkommen

müssen. Diese wird zum ersten Mal seit Inkrafttreten der Verfassung von 1991 hauptsächlich durch die Rechte gestellt, genauer gesagt durch das Centro Democrático (der Uribismus hält 20 Prozent der Senatssitze im Kongress), einige Parlamentarier der Fraktion des Partido Conservador sowie links-orientierte Bewegungen, die zwar den Friedensplan unterstützen, aber Widerstand bei anderen Themen der Agenda leisten werden, sobald der Kongress sich hinsichtlich dieser Themen positioniert hat. Zusätzlich wird Santos um der Legitimität seiner Regierung willen die Sektoren des linken Flügels einbinden müssen, da diese der Regierung andernfalls mit ihrer gesellschaftlichen Mobilisierungskraft Steine in den Weg legen könnten. In dieser Konstellation bedarf es einer strategischen Regierungsbildung, die dem Vertrauensvorschuss der Linken gerecht wird und gleichzeitig einen Dialog mit dem Lager der Uribisten ermöglicht. Wie gesagt tritt Santos sein Regierungsamt in einem polarisierten Land an und muss daher einen Schritt auf die fast sieben Millionen Kolumbianer zugehen, die gegen den von ihm propagierten Friedensprozess gestimmt hatten, die die Konzessionen an die FARC mit Sorge sehen und sich über die gescheiterten Reformen der ersten Amtszeit beklagen. Die Regierung kann es sich nicht erlauben, sich lediglich auf die linke Mitte zu konzentrieren. Sie muss die Gruppen unzufriedener Kolumbianer für eine Volksabstimmung über das Abkommen von Havanna ins Boot holen.

All diese Faktoren machen die Fortsetzung der Amtsgeschäfte zu keiner leichten Aufgabe. Wenngleich ein positiver Abschluss der Gespräche in Havanna sowie die Umsetzung der Friedensvereinbarung eines von Santos' Hauptanliegen bleibt, muss er im Sinne eines erfolgreichen Referendums über das Abkommen große Anstrengungen unternehmen, um der Bevölkerung zu erklären, was die Unterzeichnung im Einzelnen bedeutet. Der Regierungsauftrag umfasst darüber hinaus die Durchführung wichtiger und grundlegender Reformen im infrastrukturellen Bereich sowie einen verbesserten Zugang zu Gesundheitsversorgung, zu Bildung und zu Justiz sowie zum Arbeitsmarkt. Dafür wird Santos nicht nur auf Allianzen mit der Linken und der Rechten angewiesen sein, er wird auch darauf hinarbeiten müssen, dass seine Koalition ihre Wirkungskraft über die Regelung der Konfliktbeilegung hinaus entfaltet.



Geringe Wahlbeteiligung: Bei der ersten Runde am 25. Mai gingen fast 60 Prozent der Wahlberechtigten nicht an die Urne, der höchste Wert der letzten 20 Jahre. Gründe dafür sind die fehlende Identifikation mit den Kandidaten, aber auch die Unzufriedenheit mit der Bilanz der ersten Amtszeit von Santos. | Quelle: Globovisión, flickr ©①②.

Ausstehende Reformen

Hinsichtlich der für die Kolumbianer wichtigsten Bereiche der Gesundheitsversorgung, Bildung, Beschäftigung und Justiz gibt es unerledigte Aufgaben aus der ersten Amtszeit. Dabei geht es nicht nur um qualitative Verbesserungen, sondern auch um eine optimierte Bedarfsabdeckung sowie eine Verbesserung des Zugangs der Menschen zu staatlichen Angeboten bzw. staatlicher Infrastruktur. Hier liegt der wahre Motor für den Fortschritt des Landes. Im Bereich Bildung muss eine Einigung zwischen den zahlreichen Akteuren des Sektors rund um ein neues Reformvorhaben herbeigeführt werden, das den Anforderungen gerecht wird. Kolumbien weist große Rückstände im Bildungsbereich auf. In Bogotá haben zwar 90 Prozent der Kinder Zugang zur Grund- und Sekundarbildung, es bestehen jedoch weiterhin Defizite im Vorschulbereich (50 Prozent) sowie der Hochschulbildung (30 Prozent). Hinzu kommt, dass 80 Prozent der reichsten Kolumbianer einen Universitätsabschluss besitzen, während der Anteil unter den Ärmsten gerade einmal bei 20 Prozent liegt. Gegenwärtig belegt Kolumbien beim PISA-Test der OECD den drittschlechtesten Platz weltweit.

Das Gesundheitssystem befindet sich nach 20 Jahren der Förderung eines öffentlichen Gesundheitsmodells in der Krise.⁷ Obwohl es der Regierung 2013 gelang, eine gesetzliche Vorschrift für eine Reform der Mittelverwaltung und der Regulierung der Basisleistungen zu verabschieden, bedarf diese in der letzten Amtszeit gescheiterte Reform einer Umstrukturierung, um den Menschen besseren Zugang zu medizinischen Leistungen zu ermöglichen und eine gute Qualität anzubieten. Im Justizwesen zeichnet sich ebenfalls Handlungsbedarf ab. Bei einer kürzlichen Umfrage des Justizministeriums stellte sich heraus, dass sieben von zehn Kolumbianern glauben, die Justiz in Kolumbien arbeite sehr langsam, vier von zehn Kolumbianern halten die Beamten im Justizwesen für „korrupt“.⁸ Hier ist eine Reform notwendig, die einen besseren Zugang zum Justizsystem, effizientere Gerichtsverfahren und Amtswege sowie bessere Arbeitsbedingungen der Justizbeamten sicherstellt. Hinsichtlich der Beschäftigung muss die Formalisierung von Millionen informeller Beschäftigungsverhältnisse angepackt werden, in denen keine adäquaten Arbeitsbedingungen herrschen. In Kolumbien sind über die Hälfte der Beschäftigten informelle Arbeiter ohne soziale Absicherung oder Arbeitsrechte.

Insgesamt sind diese für die Gewährleistung der Grundrechte sowie die Förderung der gesellschaftlichen Mobilität in Kolumbien so vordringlichen Themen Aufgaben, die Santos bewältigen muss, unabhängig davon, ob es zu einem „Postkonflikt“ kommt oder nicht. Weitere Handlungsfelder wie eine Verbesserung der Infrastruktur, eine Wahlreform sowie eine Überwindung der Agrarkrise müssen für den Präsidenten prioritär sein, der sich nun einer stärkeren und breiter aufgestellten Opposition gegenüber sieht. Im Hinblick auf die mögliche Unterzeichnung des Friedensabkommens

7 | Während in England und den USA vorgeschrieben ist, dass sich auf jeder Intensivstation eine professionell ausgebildete Krankenschwester der direkten Pflege von höchstens zwei Patienten widmet, kommt auf Intensivstationen mancher Einrichtungen in Städten wie Bogotá gerade einmal eine Krankenschwester auf acht Patienten. Zudem ist diese hauptsächlich für Verwaltungstätigkeiten zuständig.

8 | Rodrigo Uprimny, Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde und Diego Eduardo López, „Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia“, 2013, http://dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.619.pdf [09.09.2014].

besteht die erste Aufgabe der Regierung in der Festlegung und Umsetzung der Volksabstimmung über das Abkommen, wofür die Einigung des gespaltenen Landes erreicht werden muss.

Doch auch nach Gelingen dieser Mission liegt ein weiter Weg vor Santos: Zunächst einmal muss er die Bedingungen für eine Waffenniederlegung durch die Guerilla, deren Wiedereingliederung in die Zivilgesellschaft sowie deren Mitwirkung an der Umsetzung der Vereinbarungen schaffen. Eine weitere Herausforderung besteht darin, die Reformen für eine Umsetzung der Vereinbarungen durch den Kongress zu bringen, um in den ländlichen Gegenden Kolumbiens dringend notwendige Veränderungen herbeizuführen. Wichtige Themen sind dabei die Landverteilung, die politische Mitbestimmung von Minderheiten sowie die politische Beteiligung demobilisierter Kämpfer, Garantien für die Opposition, aber auch die Entschädigung der Opfer des Konflikts.

Santos muss die Bedingungen für eine Waffenniederlegung durch die Guerilla, deren Wiedereingliederung in die Zivilgesellschaft sowie deren Mitwirkung an der Umsetzung herbeiführen.

Die Konsensschaffung rund um den Friedensplan sowie für die Umsetzung der für die Vereinbarungen nötigen Änderungen, Gesetze und Reformen stellt eine komplexe Aufgabe dar, bietet jedoch gleichzeitig den Schlüssel zum Erfolg. Santos muss der Balanceakt gelingen, seine erweiterte Koalition mit dem linken Flügel im Kongress aufrechtzuerhalten und gleichzeitig taktisch klug auf die Forderungen zu reagieren, die von Seiten der Fraktion des Centro Democrático zu erwarten sind.

Kolumbiens internationale Beziehungen

Einer der wichtigsten außenpolitischen Fortschritte der ersten Amtszeit der Regierung Santos ist die vollständige Wiederherstellung der diplomatischen Beziehungen zu Ecuador und Venezuela. Die Beziehungen zu den Nachbarländern wurden deutlich verbessert und dem Land gelang es, eine Führungsrolle in den wichtigsten multilateralen und regionalen Organisationen einzunehmen. Als Ergebnis dieser guten Beziehungen saß Kolumbien zeitweise dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vor und beteiligte sich am Vorsitz der Union Südamerikanischer Nationen UNASUR. Auch die Schaffung der Pazifik-Allianz, der außer

Kolumbien auch Chile, Peru und Mexiko angehören, markierte die neue Positionierung des Landes innerhalb Lateinamerikas.

Die Aufgabe für die neue Regierung besteht in einer weiteren Stärkung und Konsolidierung dieser regionalen Allianzen, die eine Schlüsselrolle für die Entwicklung des kolumbianischen Handels sowie für die internationale Zusammenarbeit spielen. Im Zusammenhang mit dem Öffnungsprozess, den Kolumbien gegenwärtig in Bezug

Der Öffnungsprozess, den Kolumbien in Bezug auf die EU und das Freihandelsabkommen mit den USA erlebt, ist der Schlüssel zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit.

auf die Europäische Union und das Freihandelsabkommen mit den USA erlebt, sind Voraussetzungen für den Schutz der nationalen Produktion sowie für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen. Der Friedensprozess bedarf seinerseits der Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft, denn neben dem kollektiven Kampf gegen den Drogenhandel braucht Kolumbien auch internationale Unterstützung bei der Prüfung der in Havanna getroffenen Vereinbarungen.

FAZIT UND AUSBLICK

Herausforderungen jenseits des Friedensprozesses

Sobald die Beilegung des Konflikts Realität geworden ist, müssen Legislative und Exekutive eine Reihe Reformen durchführen, um die Vereinbarungen Wirklichkeit werden zu lassen. Unabhängig von der erfolgreichen Beilegung des bewaffneten Konflikts steht Kolumbien vor einem langfristigen Strukturwandel, bei dem es Probleme in Angriff zu nehmen gilt, die bereits vor der Regierungszeit Santos' entstanden sind und die ursächlich für viele gegenwärtige Konflikte sind.

Eine der wichtigsten Ursachen für die bestehenden Probleme ist die ausgeprägte regionale und gesellschaftliche Ausgrenzung sowie die Unfähigkeit des Staates, auf Lokal- sowie auf Departmentsebene Präsenz zu zeigen. Hier ist eine Strukturänderung hin zu einer Dezentralisierung eines der drängenden Themen für die Entwicklung des Landes. Obwohl diese Maßnahmen die Voraussetzung für einen stabilen und dauerhaften Frieden sind, müssen sie unabhängig vom Erfolg der Verhandlungen von Havanna

vorangetrieben werden. Vor allen Dingen ist eine Änderung des Mechanismus für die Machtverteilung und Mitbestimmung zwischen der Zentralregierung und den Lokalregierungen notwendig. Hier gilt es, einen effizienten Ordnungsrahmen zu schaffen, der eine wirkliche Einbeziehung sämtlicher Regionen und Gesellschaftsbereiche gewährleistet.

Eine ebenso wichtige Aufgabe für die nächsten vier Jahre liegt in der Überwindung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ungleichheit, die Kolumbien zu einem der Länder des amerikanischen Kontinents mit dem höchsten Grad an Ungleichheit gemacht hat, in dem Korruption weit verbreitet ist, sich der Reichtum auf einige Wenige konzentriert und große Bevölkerungsteile in Armut leben. Davon hängt ab, ob soziale Mobilität geschaffen werden kann und ob der Bevölkerung berufliche Alternativen für die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse geboten werden können. Die Abmilderung sozialer Spannungen infolge von Armut und Ungleichheit dürfte nicht nur einen Beitrag zur Senkung der Kriminalität leisten; sie ist auch konstitutiv für ein gestärktes Vertrauen in das politische System und die demokratischen Institutionen. Gemäß zahlreicher Studien der Region gibt es massive Vertrauensdefizite bei den Kolumbianern gegenüber politischen Institutionen wie dem Kongress, den Parteien sowie den lokalen Regierungsbehörden. Hieraus ergibt sich zunächst die Aufgabe einer verstärkten Einbindung der Bürger, die gegenwärtig keine Nähe zu den sie vertretenden Institutionen verspüren. Ebenso muss das negative Bild der Politik und die demokratische Teilnahme in einem Land verbessert werden, das traditionell eine hohe Wahlenthaltung aufweist und diesbezüglich bei den letzten Präsidentschaftswahlen einen traurigen Rekord aufstellte.

Die Herausforderung besteht darin, die Kolumbianer für ein gemeinsames Ziel zu vereinen, sie zur Konsensschaffung und zur Teilnahme zu bewegen, zum Engagement für eine bessere Zukunft, zur Ausübung ihres Wahlrechts und zur Wahrnehmung jener Macht, die ihnen die kolumbianische Demokratie in die Hände legt. Gemeinsames Ziel ist der Frieden und seine Auswirkungen auf die Zukunft des Landes. Die Kolumbianer haben Santos' Formel vom Frieden als Motor für wirtschaftliche und soziale Entwicklung Glauben geschenkt. Nun muss der wiedergewählte Präsident

seine Energie darauf richten, diese Vision umzusetzen und gleichzeitig alle weiteren Voraussetzungen zu schaffen, um den möglichen Frieden stabil und dauerhaft zu gestalten.

Der Aufsatz wurde am 9. Juli 2014 fertiggestellt.

9|14



Konrad
Adenauer
Stiftung