



MASTERSTUDIENGANG
ÖKONOMISCHE UND
SOZIOLOGISCHE STUDIEN



Universität Hamburg

Kathrin Deumelandt

Der EPA-Prozess und
seine Auswirkungen
auf die regionale In-
tegration im südlichen
Afrika

.....
ZÖSS
ZENTRUM FÜR ÖKONOMISCHE
UND SOZIOLOGISCHE STUDIEN

Prämierte Arbeiten
[Deumelandt BA_08]
Hamburg 2009

Der EPA-Prozess und seine Auswirkungen auf die regionale Integration im südlichen Afrika

Kathrin Deumelandt

Prämierte Arbeiten
[Deumelandt BA_08]
Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien
Universität Hamburg
Mai, 2009

Impressum:

„Prämierte Arbeiten“ sind eine Veröffentlichung des Zentrums für Ökonomische und Soziologische Studien (ZÖSS). Sie umfassen ausgezeichnete Arbeiten von Studierenden aus dem Bachelorstudiengang „Sozialökonomie“ oder aus dem Masterstudiengang „Ökonomische und Soziologische Studien“ am Fachbereich Sozialökonomie der Universität Hamburg.

Herausgeber/Redaktion:

Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien (ZÖSS)
Andreas.Merkens@wiso.uni-hamburg.de
Fachbereich Sozialökonomie
Universität Hamburg – Fakultät WISO
Von-Melle-Park 9
D – 20146 Hamburg

Download der vollständigen ExMA-Papers: <http://wiso.uni-hamburg.de/zoess>

Inhalt

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	II
1. Einleitung	8
2. Theoretischer Rahmen	9
3. Regionale Integration im südlichen Afrika	14
3.1. Southern African Customs Union (SACU)	15
3.2. Southern African Development Community (SADC)	17
4. Die bisherigen Handelsbeziehungen zwischen Europa und dem südlichen Afrika	20
4.1. Die Verträge von Lomé und Cotonou	20
4.2. WTO-Kompatibilität	25
4.3. Die EPA-Verhandlungen	29
4.3.1. Der Verhandlungsverlauf	29
4.3.2. Die Interessen der EU	32
4.3.3. Die Interessen der afrikanischen Staaten	34
5. Die Auswirkungen der EPAs auf die regionale Integration im südlichen Afrika	35
5.1. Die Aufspaltung der SADC	36
5.2. Die SADC-EPA-Gruppe	36
5.2.1. Das TDCA als Vorbild für ein SADC-EPA – erste Erfahrungen	37
5.2.2. Die Interimsabkommen	43
5.2.2.1. Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland	43
5.2.2.2. Mosambik	45
5.2.2.3. Angola	46
5.2.2.4. Die Ablehnung Südafrikas	46
5.3. Regionale Integration in Gefahr?	47
6. Fazit	51
Literatur	53
Anhang	59
Ehrenwörtliche Erklärung	70

I. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1	Handelsschaffung und Handelsumlenkung in einer Freihandelszone	12
Abb. 2	Sektorverteilung in den SADC-Ländern in Prozent des BIP, 2006	60
Abb. 3	Anteil der Exporte der SADC-Länder in die EU an den Gesamtexporten und der Importe aus der EU an den Gesamtimporten der jeweiligen Länder in Prozent, 2006	61
Abb. 4	Mehrfachmitgliedschaften der SADC-Länder	65
Abb. 5	Aufspaltung der SADC auf vier EPA-Verhandlungsgruppen	66
Abb. 6	Südafrikas Handel mit der EU in Mill. Euro seit dem Inkrafttreten des TDCA 2000	67
Abb. 7	Ausländische Direktinvestitionen in Südafrika in Mill. US \$, 1997 - 2006	67
Abb. 8	Exportstruktur Südafrikas in die EU in Prozent am Gesamtexport, 2002 - 2006	68
Abb. 9	Importstruktur Südafrikas aus der EU in Prozent am Gesamtimport, 2002 – 2006	68
Tab. 1	Makroökonomische Daten für die SADC-Länder, 2006	59
Tab. 2	Hauptexportgüter und Hauptimportgüter der SADC-Länder im Handel mit der EU, 2006	62
Tab. 3	EPA-Verhandlungsgruppen	63
Tab. 4	Umfang der im Interimsabkommen festgelegten Liberalisierung der BLNS-Staaten	69

II. Abkürzungsverzeichnis

AKP-Staaten	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLNS	Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland
CARIFORUM	Caribbean Forum of ACP States
CEMAC	Monetary and Economic Community of Central Africa
CMA	Common Monetary Area
CRP	Common Revenue Pool
EAC	East African Community
EBA	Everything but Arms
ECOWAS	Economic Community of West African States
EEF	Europäischer Entwicklungshilfefonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EPA	Economic Partnership Agreement
ERE	Europäische Rechnungseinheiten
ESA	Eastern and Southern Africa
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDI	Foreign Direct Investment
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	Generalized System of Preferences
LDCs	Least Developed Countries
NGO	Non-Governmental Organization
PACP	Pacific ACP
RISDP	Regional Indicative Strategic Development Plan
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern African Development Community
SADCC	Southern African Development Coordination Conference
STABEX	System zur Stabilisierung der Exporterlöse
SYSMIN	System zur Stabilisierung mineralischer Exporterlöse
TDCA	Trade, Development and Co-operation Agreement
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

1. Einleitung

Mit Beginn dieses Jahres haben sich die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den Entwicklungsländern aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP-Länder) grundlegend geändert. Aus nicht-reziproken Handelspräferenzen für die AKP-Staaten sollten WTO-kompatible Freihandelsabkommen werden.¹ Die Auswirkungen dieser Economic Partnership Agreements (EPAs) wurden in den vergangenen Jahren kontrovers diskutiert. In der letzten Phase der Verhandlungen, die bis Ende 2007 angesetzt waren, regte sich zunehmend Widerstand in den afrikanischen Entwicklungsländern gegen die Pläne der EU.² So ist es nicht gelungen, bis Dezember 2007 EPAs abzuschließen. Stattdessen einigten sich einige der AKP-Staaten auf Interimsabkommen, über deren Zukunft in diesem Jahr weiter verhandelt wird.

Aufbauend auf die große Hausarbeit zur regionalen Integration im südlichen Afrika soll in der vorliegenden Arbeit untersucht werden, welche Auswirkungen die geplanten Freihandelsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen Ländern auf diese Integrationsbemühungen im Wirtschaftsraum des südlichen Afrikas haben können. Die Politik der reziproken Handelsliberalisierung, die in den Regeln des GATT und somit auch in der EPA-Strategie angelegt ist, hat ihre Basis in der klassischen Außenhandelstheorie, der zufolge freier Handel zu Wohlfahrtsgewinnen führt.³ Freihandel innerhalb einer Zollunion oder Freihandelszone muss aber nicht nur positive Effekte haben. Im ersten Teil dieser Arbeit werden daher handelsschaffende und handelsumlenkende Effekte bei regionalen Integrationsräumen vorgestellt, um somit einen theoretischen Rahmen zu skizzieren. Im Anschluss daran werden zwei der bedeutendsten Regionalorganisationen im südlichen Afrika betrachtet: die Southern African Customs Union (SACU) und die Southern African Development Community (SADC).

Die Beziehungen der EU zu den afrikanischen Ländern waren lange Zeit von den zwei Säulen „Entwicklungszusammenarbeit“ und „Handelspolitik“ bestimmt. Diese sollten sich gegenseitig ergänzen, um so die schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft zu erreichen.⁴ Die nun angestrebten EPAs scheinen diesen Weg zu verlassen. Im vierten Kapitel werden die bisherigen Handelsbeziehungen und die Frage ihrer WTO-Kompatibilität beleuchtet, bevor der Verlauf der EPA-Verhandlungen dargestellt wird.

¹ Vgl. Stevens et al 2008, S. 1 f.

² Vgl. Groth/Kneifel 2007, S. 52 ff.

³ Vgl. Wiemann 2007, S. 6

⁴ Vgl. Wiemann 2007, S. 1

Welche Auswirkungen die EPAs auf die regionale Integration im südlichen Afrika haben, wird im letzten Kapitel untersucht. Dabei geht es zum einen um die Aufspaltung bestehender Integrationsräume in den Verhandlungen und zum anderen um den Abschluss bilateraler Interimsabkommen. Anhand des Freihandelsabkommens, das Südafrika im Jahre 2000 mit der EU geschlossen hat⁵, soll geprüft werden, welche Effekte der Freihandel zwischen so unterschiedlich entwickelten Partnern haben kann. Daran anschließend werden die Inhalte der unterzeichneten Interimsabkommen erläutert, die in ihrer Verschiedenartigkeit ebenfalls Auswirkungen auf die Integration in der Region haben werden.

Welche konkreten Effekte auf die Regionalorganisationen im südlichen Afrika sich durch den EPA-Prozess einerseits und durch den Abschluss der Interimsabkommen andererseits ergeben werden, kann momentan noch nicht abschließend eingeschätzt werden. Dazu muss der Fortgang der Verhandlungen im Sommer 2008 abgewartet werden. Es wird im letzten Teil dieser Arbeit aber der Versuch unternommen, mögliche Auswirkungen zu diskutieren. Es wurde dabei darauf verzichtet, den Einfluss der prognostizierten Zollverluste in den einzelnen Volkswirtschaften näher zu beleuchten, da der Schwerpunkt auf den Fortbestand und die weitere Entwicklung der bestehenden Regionalorganisationen gelegt wurde.

2. Theoretischer Rahmen

Globaler Freihandel gilt seit Adam Smith als Voraussetzung für eine optimale Allokation der Ressourcen. Der Prozess der ökonomischen regionalen Integration wird als ein Weg zur Liberalisierung des internationalen Handels angesehen. Mit dem Begriff der ökonomischen Integration wird das Zusammengehen von zwei oder mehreren eigenständigen Volkswirtschaften zu einem größeren Wirtschaftsraum beschrieben, bei dem die Hemmnisse der grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten zwischen den Mitgliedern abgebaut werden. Dabei wird die ökonomische Integration einerseits als Zustand, in dem die ökonomischen Grenzen aufgehoben sind, und andererseits als Prozess der schrittweisen Aufhebung eben jener Grenzen definiert.⁶ Integrationsbestrebungen weisen oftmals eine regionale Komponente auf, die auf die stärkere wirtschaftliche Verflechtung benachbarter Staaten zurückzuführen ist. Die geringeren Transportkosten sind dabei von besonderer Bedeutung.⁷

⁵ Trade, Development and Co-operation Agreement

⁶ Vgl. Blank /Clausen /Wacker 1998, S. 31

⁷ Vgl. Rose/Sauernheimer 1999, S. 62

Nach der Systematik von Balassa⁸ werden bis heute verschiedene Stufen regionaler Integration unterschieden. Schließen sich Länder zu einer Freihandelszone zusammen, bauen sie untereinander tarifäre Handelsbarrieren ab, ohne dass sie ihre jeweiligen nationalen Außenzölle Drittstaaten gegenüber angleichen. Das Festschreiben von Ursprungsregeln verhindert, dass Güter von Drittstaaten nur über das Land mit dem geringsten Außenzoll in die Freihandelszone kommen. Die Zollunion gilt als nächst höhere Stufe ökonomischer Integration. Im Gegensatz zur Freihandelszone vereinbaren die Mitglieder auch einen gemeinsamen Außenzollsatz. Die Zolleinnahmen werden auf die Mitgliedsstaaten verteilt.⁹

Da aus klassischer Sicht Freihandel wohlfahrtsmaximierend ist, wurde lange Zeit davon ausgegangen, dass der Abbau von Zöllen innerhalb einer Zollunion oder auch in einer Freihandelszone ausschließlich wohlstandssteigernd sein müsse.¹⁰ Jacob Viner untersuchte die Neuausrichtung der Handelsströme beim Zollabbau in seinem 1950 erschienen Buch „The Customs Union Issue“ und beschrieb als Erster auch unerwünschte Effekte. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Errichtung einer Zollunion bzw. Freihandelszone den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten erhöht, muss nicht jede Abschaffung von Handelsbarrieren die Effizienz des internationalen Handels steigern und somit wohlfahrtsfördernd sein.¹¹ Viner arbeitete in seinem Modell handelserschaffende und handelsumlenkende Effekte heraus.¹² Aufgrund des Zollabbaus zwischen den Partnerländern ist es möglich, dass teure heimische Produkte nun durch günstigere aus dem Partnerland ersetzt werden.

„... one of the members of the customs union will now newly import from the other but which it formerly did not import at all because the price of the protected domestic product was lower than the price at any foreign source plus the duty. This shift in the locus of production as between the two countries is a shift from a high-cost to a lower-cost point ...”¹³

Der erhöhte Konsum der substituierten Produkte führt zur Handelsschaffung (trade creation), die als wohlfahrtssteigernd angesehen wird. Die Produktionsverlagerung hin zum wettbewerbsfähigeren Produzenten führt zu einer optimalen Faktorallokation innerhalb des Integrationsbündnisses. Gleichzeitig kann eine Handelsumlenkung (trade diversion) auftreten. Wurde vor Schaffung der Zollunion auf ein zu importierendes Gut für alle Länder ein gleich hoher Zoll erhoben, lieferte das Land mit dem niedrigsten Preis das entsprechende Gut. Mit dem

⁸ Balassa, Béla 1962: The Theory of Economic Integration. London

⁹ Zur näheren Erläuterung der einzelnen Integrationsstufen siehe auch Deumelandt 2007: Regionale Integration im südlichen Afrika. S. 3 f.

¹⁰ Vgl. Rose/Sauernheimer 1999, S. 628

¹¹ Vgl. Borchert 2001, S. 477

¹² Viners Analyse lässt sich auch auf Freihandelszonen übertragen. Die Ergebnisse unterscheiden sich in ihrer Tendenz kaum. Vgl. Blank/Clausen/Wacker 1998, S. 95 f.

¹³ Viner 1950, S. 43

Abbau der Zölle zwischen den Ländern, die eine Zollunion eingegangen sind, verändern sich die Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Anbieterländern.

„... one of the members of the customs union will now newly import from the other whereas before customs union it imported them from a third country, because that was the cheapest possible source of supply even after payment of duty. The shift in the locus production is now not as between the two member countries but as between a low-cost third country and the other, high-cost, member country.”¹⁴

Der bislang günstigste Anbieter, der nicht zur Zollunion gehört, wird nunmehr vom Markt verdrängt. Es entstehen keine neuen Handelsströme. Stattdessen wird die Produktion zu einem weniger wettbewerbsfähigen Standort verlegt. Die entstehende Handelsumlenkung wird als wohlfahrtsmindernd interpretiert.¹⁵ Der tatsächliche Wohlfahrtseffekt einer Zollunion oder einer Freihandelszone kann jedoch nur im Verhältnis von handelsschaffenden und handelsumlenkenden Effekten ermittelt werden. Nur wenn die Handelsschaffung die Handelsumlenkung überkompensiert, kann von einem wohlfahrtssteigernden Effekt gesprochen werden. Dafür ist es notwendig, für alle gehandelten Güter die beschriebenen Effekte zu saldieren, um den Nettoeffekt zu ermitteln.¹⁶

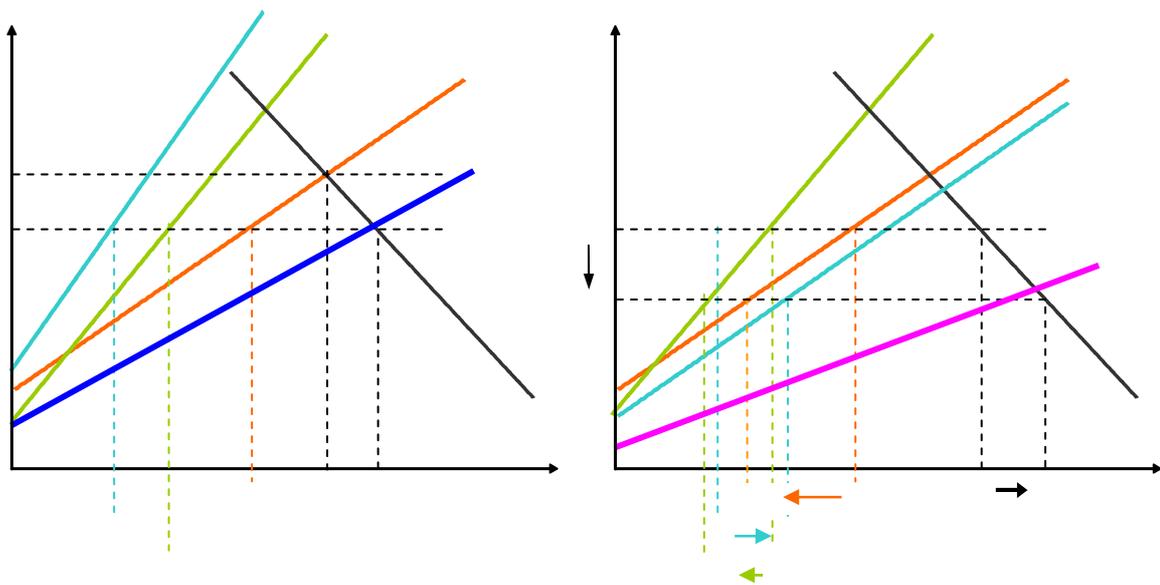
Die modellhafte Darstellung handelsschaffender und handelsumlenkender Effekte wird in Abbildung 1 illustriert. Es werden drei Länder in die Analyse einbezogen (Land I, II und III), von denen zwei Länder (I und II) ein Freihandelsabkommen eingehen. Die dargestellte Partialanalyse bezieht sich auf ein Gut, das von Land I sowohl selbst produziert als auch importiert wird. In einer geschlossenen Volkswirtschaft ohne Außenhandel würde der Preis für das Gut x bei p_0 und die angebotene Gütermenge bei x_0 liegen. Die Länder II und III bieten das entsprechende Gut auf dem Weltmarkt zu einem niedrigeren Preis an. Da Land I auf importierte Gütermengen des Produkts x einen Zoll erhebt, erhöhen sich die Preise der beiden anderen Anbieter um diesen Zollsatz. Ihre Angebotskurven liegen daher bei $A_{\text{Land II} + \text{Zoll}}$ und $A_{\text{Land III} + \text{Zoll}}$. Durch den Handel mit den Anbietern II und III kann in Land I nun eine Nachfrage von $0-G$ befriedigt werden. Das Angebot stellt sich als $A_{\text{gesamt Zoll}}$ dar. Der Preis, der sich bei der Erhebung des Zolls ergibt, ist durch p_{Zoll} dargestellt. Dieser liegt unter dem Preis des Autarkiezustandes p_0 .

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Vgl. Heiduk 2005, S. 299

¹⁶ Vgl. Rose/Sauernheimer 1999, S. 630

Abb. 1.: Handelsschaffung und Handelsumlenkung in einer Freihandelszone



Quelle: Borchert 2001, S. 483

Schließen nun Land I und II ein Freihandelsabkommen ab, fällt der Zoll zwischen diesen Ländern weg. Gegenüber Land III bleiben die Zollschranken jedoch erhalten. Für Land II gilt somit die Angebotskurve $A_{\text{Land II}}$. Das gesamte Angebot in Land I wird durch $A_{\text{gesamt FHZ}}$ dargestellt. Durch die Liberalisierung des Handels zwischen Land I und II sinkt der Preis auf p_{FHZ} . Dabei steigt der Import aus Land II von A auf B_{FHZ} . Das ist der Handelsschaffungseffekt. Die wettbewerbsfähigeren Produzenten im Integrationsraum können aufgrund des Freihandelsabkommens ihre Produktion ausweiten. Die heimische Produktion in Land I geht von F auf E_{FHZ} zurück, während gleichzeitig die befriedigte Nachfrage von G auf H_{FHZ} steigt. Die Importmenge aus Land III, das von allen drei Ländern am günstigsten produziert, sinkt jedoch von D auf C_{FHZ} , da Land II nun das Gut ohne Zoll zu einem geringeren Preis anbieten kann. Dieser Rückgang wird als Handelsumlenkung beschrieben. Mit der Handelsschaffung steigert Land I seine Wohlfahrt. Gleichzeitig muss es durch die Handelsumlenkung einen Wohlfahrtsverlust hinnehmen. Wie groß der jeweilige Effekt ist, hängt zum einen von den Elastizitäten der Angebots- und Nachfragekurven und zum anderen von der Höhe des Zollsatzes vor Schaffung der Zollunion bzw. Freihandelszone ab.¹⁷

Die von Viner beschriebene Handelsschaffung und Handelsumlenkung werden bis heute zur Beurteilung von Handelsliberalisierungen herangezogen. Gleichwohl wurden sie vielfach als

¹⁷ Vgl. Borchert 2001, S. 480 ff.

rein statisch kritisiert. Die dynamischen Effekte einer Freihandelszone bleiben in Viners Modell unbeachtet. Die Ausnutzung steigender Skalenerträge (economies of scale), die durch die Vergrößerung des Marktes bei Schaffung einer Freihandelszone entstehen, ist hier von besonderer Bedeutung. Die Unternehmen im Integrationsgebiet können ihre Produktion ausweiten und ihre Kapazitäten optimal auslasten. Die verstärkte Konkurrenz in der Freihandelszone führt zu einer effizienten Faktorallokation und damit zu sinkenden Produktionskosten und niedrigeren Preisen. Das wiederum steigert die Nachfrage und führt zu Wachstumseffekten. Je differenzierter die Produktion in den Partnerländern ist, desto mehr können intraindustrielle Spezialisierungen zu Wohlfahrtseffekten führen. Darüber hinaus wirkt regionale Integration stimulierend auf Investitionen, die sowohl aus dem Inland als auch aus dem Ausland stammen können. Außerdem besteht gerade für weniger entwickelte Länder beim Handel mit weiter entwickelten Ländern die Möglichkeit, von Lern- und Technologieeffekten zu profitieren.¹⁸

Regionale Integration ist umso erfolgreicher, je ähnlicher sich die Länder in ihrer Wirtschaftsstruktur sind und je mehr Länder sich an der Zollunion oder dem Freihandelsabkommen beteiligen. Geografische Nähe und eine gut ausgebaute Infrastruktur verstärken die positiven Effekte durch geringere Transaktionskosten. Ein niedriges Industrialisierungsniveau, kleine Märkte mit geringer Kaufkraft, große ökonomische Unterschiede zwischen den Partnerländern und eine geringe Faktormobilität begünstigen die negativen Effekte.¹⁹

Zur Beurteilung eines Freihandelsabkommens zwischen Entwicklungs- und Industrieländern müssen daher die unterschiedlichen Voraussetzungen besondere Beachtung finden. Entwicklungsländer und Industrieländer weisen keine substitutive Produktionsstruktur auf, sondern eine komplementäre. Während Entwicklungsländer – wie die in dieser Arbeit betrachteten Länder des südlichen Afrikas – i. d. R. Rohstoffe und Agrargüter exportieren, importieren sie aus Industrieländern kapitalintensive Industriegüter.²⁰ Gehen zwei so ungleiche Partner ein Freihandelsabkommen ein, besteht die Gefahr, dass Produkte, die das Entwicklungsland bisher von Drittanbietern auf dem Weltmarkt gekauft hat, nun durch Güter des Industrielands ersetzt werden, die bislang auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig waren. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass eine Handelsumlenkung sich auch im umgekehrten Fall ergeben könnte, da i. d. R. Industrieländer über eine wesentlich höhere Produktivität verfügen. Die Folgen der Handelsumlenkung trägt also das Entwicklungsland, während die Produzentenrente im Indus-

¹⁸ Vgl. Meyn 2006a, S. 59 f.; Rose/Sauernheimer 1999, S. 630 f.

¹⁹ Vgl. Meyn 2006a, S. 65

²⁰ Die Preise für Primärgüter – mit einigen Ausnahmen - fallen seit Jahrzehnten, so dass sich für die afrikanischen Entwicklungsländer ungünstige terms of trade ergeben, die wiederum den Warenaustausch weniger vorteilhaft werden lassen. Vgl. Busse 2007, S. 3

trieland steigt.²¹ Das Entwicklungsland ist selten in der Lage, die frei gewordenen Ressourcen anderweitig effektiv einzusetzen. Da die Produktionsfaktoren nur eingeschränkt mobil sind, ist davon auszugehen, dass es zu weit reichenden Arbeitsmarkteffekten kommt. Die so induzierten Anpassungskosten des Strukturwandels müssen aber möglichst gering gehalten werden, um die Vorteile des Handels nutzen zu können. Aufgrund der zum Teil mangelhaften Qualität der Institutionen in Entwicklungsländern ist dies oftmals nicht möglich.²² Die Handelsliberalisierung kann demnach die Wohlfahrt mindern.²³

3. Regionale Integration im südlichen Afrika

Regionale Integrationsprozesse haben für den afrikanischen Kontinent in den letzten Jahrzehnten immer mehr an Bedeutung gewonnen.²⁴ Neben der Chance zur Überwindung regionaler Konflikte steht die Wirtschaftsentwicklung im Mittelpunkt der Bemühungen. Durch die Gründung verschiedener Wirtschaftsgemeinschaften, Freihandelszonen und Zollunionen v. a. im südlichen Afrika versuchen die Länder den innerafrikanischen Handel und die Integration in die Weltwirtschaft zu fördern. Diese Integrationsgemeinschaften unterscheiden sich wesentlich in der bislang erreichten Integrationstiefe. Zudem überschneiden sie sich oftmals hinsichtlich ihrer Mitgliedsstaaten.²⁵ Die Anfänge regionaler Integration im südlichen Afrika lassen sich bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen. Damals setzte in der britischen Kolonie Südafrika aufgrund von Gold- und Diamantfund ein Industrialisierungsprozess ein, für den billige Arbeitskräfte benötigt und der Ausbau von Transportwegen zu den regionalen Häfen erforderlich wurden. Während Südafrika sich wirtschaftlich entwickelte, wurden die Nachbarländer zum Arbeitskräftereservoir und Absatzmarkt für die oftmals überbewerteten südafrikanischen Waren degradiert.²⁶

Der in dieser Arbeit verwendete Begriff des „südlichen Afrikas“ bezieht sich nicht auf die geografische Abgrenzung, sondern auf die Mitglieder der Southern African Development Community (SADC)²⁷. Neben diesem wohl erfolgreichsten Ansatz regionaler Kooperation in Afrika²⁸ wird mit der Southern African Customs Union (SACU) einer der ältesten Integrationszusammenschlüsse vorgestellt. Die geplanten Freihandelsabkommen mit der EU im Rahmen

²¹ Vgl. Meyn 2003, S. 17

²² Vgl. Busse 2007, S. 3

²³ Vgl. Borrmann/Großmann/Koopmann 2006, S. 115

²⁴ Seit den 1960er Jahren wurden über 200 verschiedene regionale Arrangements in Afrika getroffen. Vgl. Schulze 2003, S. 30

²⁵ Vgl. Weusmann 2005, S. 23; zu den Mehrfachmitgliedschaften in der SADC siehe auch Abb. 4 im Anhang

²⁶ Vgl. Schulze 2003, S. 29; Schwank 2006, S. 50 f.

²⁷ Auf die SADC wird im Kapitel 3.2. näher eingegangen.

²⁸ Vgl. Adelman 2003, S. 6

der Economic Partnership Agreements (EPAs) werden beide Organisationen vor große Herausforderungen stellen. Die Auswirkungen der EPAs auf die regionale Integration im südlichen Afrika werden im Kapitel 5 diskutiert.

3.1. Southern African Customs Union (SACU)

Die Zollunion des südlichen Afrikas (Southern African Customs Union, SACU) ist die älteste Zollunion der Welt und die einzige voll umgesetzte und funktionierende Zollunion in Afrika.²⁹ Sie wurde bereits 1910 als Versuch gegründet, die übrigen britischen Territorien³⁰ im südlichen Afrika stärker an Südafrika zu binden. Nach der politischen Unabhängigkeit von Botswana, Lesotho und Swasiland wurde die SACU 1969 neu gegründet. Ihre heutige Zusammensetzung erreichte die SACU durch den Beitritt Namibias im Jahr 1990.³¹ Alle SACU-Länder sind gleichzeitig Mitglieder der SADC. Darüber hinaus sind die Währungen Lesothos, Namibias und Swasilands im Rahmen der Common Monetary Area (CMA) an den südafrikanischen Rand gekoppelt. Zwischen diesen Ländern herrscht zusätzlich zum freien Güter- auch freier Kapitalverkehr.³²

Südafrika bestimmte von Beginn an die Politik der SACU. Dadurch wurde die Abhängigkeit der übrigen Staaten von der Kaprepublik verstärkt und ihre wirtschaftliche Souveränität eingeschränkt. In den 1990er Jahren setzte ein Neustrukturierungsprozess ein. Der nach acht Jahren zäher Verhandlungen beschlossene aktuelle SACU-Vertrag von 2002 legt als Aufgabenbereiche der Zollunion die Förderung des grenzüberschreitenden Handels, besserer Wettbewerbsbedingungen und Investitionsmöglichkeiten sowie die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, Diversifizierung, Industrialisierung und Wettbewerbsfähigkeit und die Unterstützung der Integration der Mitgliedsstaaten in die Weltwirtschaft fest.³³

Innerhalb der SACU sind die Zollschränken aufgehoben, nach außen gilt ein gemeinsamer Außenzoll. Darüber hinaus werden auf bestimmte Güter in allen Mitgliedsstaaten die gleichen Verbrauchssteuersätze erhoben. Die eingenommenen Steuern fließen zusammen mit den Zolleinnahmen in einen gemeinsamen Einnahmepool (Common Revenue Pool, CRP), die dann wiederum über einen Kompensationsfaktor an die einzelnen SACU-Staaten verteilt werden.³⁴ Der 2002 unterzeichnete neue SACU-Vertrag regelt die Verteilung der Zolleinnahmen in Rela-

²⁹ Vgl. Meyn 2006a, S. 66

³⁰ Dazu zählten Basutoland (später Lesotho), Bechuanaland (später Botswana) und Swasiland.

³¹ Vgl. Vogt 2007, S. 316

³² Vgl. Meyn 2006a, S. 67

³³ Vgl. Meyn 2006a, S. 82

³⁴ Vgl. Vogt 2007, S. 316 f.

tion zum SACU-Handel. Damit werden die BLNS-Staaten³⁵ gegenüber Südafrika begünstigt, da ihr innerregionaler Handel gemessen am Gesamthandelsaufkommen des jeweiligen Landes größer ist als im Falle Südafrikas.³⁶ Diese Zolleinnahmen stellen für die BLNS-Länder einen bedeutenden Teil ihrer Staatseinnahmen dar.³⁷

Als wirtschaftliche Macht schreibt Südafrika seine Dominanz in der SACU auch unter dem neuen Vertrag fort. So war das südafrikanische BIP 2007 (282,6 Mrd. US \$) mehr als zehnmal so groß wie das BIP der BLNS-Länder zusammen (24,2 Mrd. US \$).³⁸ Die weitaus wettbewerbsfähigere südafrikanische Industrie dominiert den Markt der Zollunion. Die BLNS-Länder sind in hohem Maße abhängig von Südafrika. Sie wickeln einen Großteil ihres Handels mit der Kaprepublik ab. Dabei verzeichnen sie eine besonders hohe Abhängigkeit bei den Importen. Neben Maschinen, elektrischen Geräten und chemischen Produkten führen alle BLNS-Länder Nahrungsmittel aus Südafrika ein, da sie ihre Bevölkerung nicht aus eigener Kraft ernähren können.³⁹ Ihr Export beschränkt sich auf wenige Güter. Während Botswana und Namibia hauptsächlich mineralische Produkte exportieren, führt Lesotho vorwiegend Textilien aus. Etwa die Hälfte der Bekleidungsexporte Lesothos gehen nach Südafrika. Aus Swasiland importiert Südafrika v. a. Agrargüter. Für Südafrika ist der Handel mit den übrigen SACU-Staaten nur von geringer Bedeutung. Er macht gerade einmal 1% des gesamten südafrikanischen Handels aus.⁴⁰ Eine Diversifizierung der Produktpalette gestaltet sich für die BLNS-Länder auch aufgrund der ökonomischen Dominanz Südafrikas schwierig. Eine dualistische Produktionsstruktur, bei der Exportsektor und heimische Produktion kaum Verbindungen aufweisen, sowie die oftmals kleinen Märkte erschweren eine Industrialisierung zusätzlich. Die Integrationsgewinne im Integrationsraum der SACU liegen eindeutig auf Seiten Südafrikas.⁴¹

Entscheidenden Einfluss auf die SACU hat das seit 2000 geltende Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU (Trade, Development and Co-operation Agreement, TDCA), nach dem bis 2012 90% des EU-Südafrika-Handels liberalisiert sein sollen. Die konkrete Ausgestaltung des Abkommens und die Auswirkungen auf die BLNS-Länder werden in Abschnitt 5.2.1. dargestellt.

³⁵ Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland

³⁶ Vgl. Vogt 2007, S. 326

³⁷ Vgl. ebd., S. 317

³⁸ Vgl. <http://imf.org>, World Economic Outlook Database, April 2008, 30.05.2008

³⁹ Vgl. Meyn 2006a, S. 51 f.

⁴⁰ Vgl. Meyn 2006a, S. 50 f.

⁴¹ Vgl. Meyn 2006b, S. 55 ff.

3.2. Southern African Development Community (SADC)

Die SADC ging 1992 aus der Southern African Development Coordination Conference (SADCC) hervor, die von den so genannten Frontstaaten⁴² 1980 als politisches und wirtschaftliches Gegengewicht zum Apartheidstaat Südafrika gegründet wurde. Als eher lockeres Kooperationsbündnis ohne supranationales Entscheidungsgremium wollte die SADCC v. a. die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Gegner Südafrika verringern. Die Neugründung als SADC war nicht nur dem Reformbedarf der SADCC⁴³ geschuldet, sondern auch den politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in der Region und der Welt. Zudem fehlte nach dem Ende der Apartheid in Südafrika das bislang identitätsstiftende Moment.⁴⁴ Bei der Neuausrichtung der Regionalorganisation spielte die engere wirtschaftliche und politische Kooperation mit der Kaprepublik die entscheidende Rolle. So änderte sich das Selbstverständnis von einer eher politischen Entwicklungsgemeinschaft hin zu einer auf wirtschaftliche Entwicklung ausgerichtete Organisation. In der Windhoek-Deklaration, dem Gründungspapier der SADC, heißt es:

“The countries of Southern Africa will work out and adopt a framework of cooperation which provides for:

- a) deeper economic cooperation and integration, on the basis of balance, equity and mutual benefit, providing for cross-border investment and trade, and free movement of factors of production, goods and services across national borders;
- b) common economic, political, social values and systems, enhancing enterprise and competitiveness, democracy and good governance, respect of the rule of law and the guarantee of human rights, popular participation and alleviation of poverty;
- c) strengthened regional solidarity, peace and security, in order for the people of the region to live and work together in peace and harmony.”⁴⁵

Südafrika trat der SADC 1994 bei. Neben Namibia, das bereits 1990 Mitglied der SADCC wurde, folgten Mauritius (1995), die Seychellen⁴⁶, die Demokratische Republik Kongo (beide 1997) und Madagaskar (2005), so dass die SADC aktuell 15 Mitglieder hat.⁴⁷ Diese Länder unterscheiden sich in Größe, Bevölkerungszahl und v. a. in ihrer ökonomischen Performance enorm voneinander. Südafrika ist das wirtschaftliche Schwergewicht der Region und erwirtschaftete 2007 allein 67% des SADC-BIP.⁴⁸ Es ist das einzige Land der Region, das über einen entwickelten und diversifizierten Industriesektor verfügt.⁴⁹ Der Intra-SADC-Handel ist relativ

⁴² Zu den Gründungsmitgliedern der SADCC gehörten die „Frontstaaten“ Angola, Botswana, Mosambik, Sambia und Tansania sowie Lesotho, Malawi, Simbabwe und Swasiland. Vgl. Weusmann 2005, S. 57

⁴³ Die projektorientierte und lockere Struktur der SADCC wird neben der Destabilisierungspolitik des Apartheidstaates Südafrika für die geringen Erfolge beim Integrationsprozess verantwortlich gemacht. Vgl. Vogt 2007, S. 84; Adelman 2003, S. 26 f.

⁴⁴ Vgl. Vogt 2007, S. 85

⁴⁵ Windhoek-Deklaration 1992, zit. in Vogt 2007, S. 97

⁴⁶ Nachdem die Seychellen im Jahr 2004 die SADC verlassen hatten, sind sie im August 2007 erneut beigetreten.

⁴⁷ Vgl. www.sadc.int

⁴⁸ Vgl. <http://imf.org>, World Economic Outlook Database, April 2008, 18.06.2008

⁴⁹ Zur sozialökonomische Betrachtung der einzelnen SADC-Staaten siehe auch Deumelandt 2007, S. 9 f. Zentrale ökonomische Daten finden sich in Tab. 1 und Abb. 2 im Anhang.

schwach ausgeprägt. Gemessen an den Gesamtexporten machen die Exporte innerhalb der Region nur etwa 9% aus.⁵⁰ Die EU hat für alle SADC-Staaten als Handelspartner eine große Bedeutung.⁵¹

Der Übergang von der Projektkoordination der SADCC zur Entwicklungsintegration der SADC wurde in über 20 Protokollen festgeschrieben, wobei dem Handelsprotokoll eine besondere Rolle zukommt. Das 2000 in Kraft getretene Protokoll⁵² sieht die Einrichtung einer Freihandelszone bis zum Jahr 2008 vor, wobei 15% so genannte sensible Güter⁵³ jedoch erst bis zum Jahr 2012 liberalisiert werden sollen.⁵⁴ Der Zuckermarkt wurde komplett ausgeschlossen, da hier eine Abstimmung auf die Entwicklungen am Weltmarkt sinnvoller schien.⁵⁵ Aufgrund des sehr unterschiedlichen Entwicklungsstandes wurde für die Aufhebung der Zölle eine zeitliche Asymmetrie vereinbart. Südafrika und die übrigen wirtschaftlich stärkeren SACU-Staaten müssen ihre Zollschranken früher abbauen als weniger entwickelte Länder, wie Malawi, Sambia oder Simbabwe. Gerade für diese Länder stellt – neben der Wettbewerbsverschärfung – der Rückgang der Zolleinnahmen, die in einigen Ländern bis zu 30% der Staatseinnahmen ausmachen, ein großes Problem dar.⁵⁶ Der regionale Zollabbau verläuft aber bei weitem nicht so reibungslos wie geplant. Gerade die wirtschaftlich schwächeren Staaten kommen der Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen gar nicht oder nur mit großer zeitlicher Verzögerung nach. Die DR Kongo und die Seychellen haben das Protokoll sogar bis heute nicht unterzeichnet.⁵⁷ Der Abbau der regionalen Zölle ist demnach nicht über die für 2000 beschlossene erste Phase hinausgegangen.⁵⁸ Die Tatsache, dass sich der SADC-Handel nach Inkrafttreten des Handelsprotokolls nicht signifikant belebt hat, wirkt sich zusätzlich dämpfend auf die Motivation der einzelnen Länder zum Zollabbau aus. Südafrika ist das einzige Land, bei dem eine spürbare Zunahme von Importen aus SADC-Ländern, die nicht gleichzeitig der SACU angehören, zu verzeichnen ist. Die größten Zuwächse wurden bei Primärgütern, wie Mineralien, Erze und Holz, aber auch bei Textilien und verarbeiteten Lebens-

⁵⁰ Vgl. UNCTAD 2006, S. 49

⁵¹ Vgl. Abb.3 und Tab. 2 im Anhang

⁵² Das Protokoll wurde bereits 1996 verabschiedet. Umfangreiche Nachverhandlungen führten aber zu einer beträchtlichen Verzögerung beim Inkrafttreten. Zudem wurde der handelsschaffende Effekt des Zollabbaus in der Region aufgrund der sehr ähnlichen Produktionsstrukturen immer wieder in Zweifel gezogen. Vgl. Vogt 2007, S. 198. Südafrika hat die Ratifizierung so lange hinausgezögert, bis es sein Handelsabkommen mit der EU ausgehandelt hatte. Vgl. Pellens 2008, S. 90

⁵³ Hierzu gehören v. a. Textilien, Bekleidung und Fahrzeuge.

⁵⁴ Vgl. Adelman 2005, S. 5

⁵⁵ Vgl. Schwank 2006, S. 60

⁵⁶ Vgl. Adelman 2005, S. 5

⁵⁷ Vgl. Vogt 2007, S. 196 ff.

⁵⁸ Vom ersten Zollabbauschritt nach Inkrafttreten des Handelsprotokolls waren zunächst die Waren mit niedrigen Zöllen betroffen, v. a. Agrarprodukte und Rohstoffe, wie Metalle, Holz, Häute, Papier. Diese Warengruppe macht etwa 47% des Intra-SADC-Handels aus. Vgl. Vogt 2007, S. 200 und 226

mitteln erzielt. Trotz voranschreitender Integrationsbemühungen sind die handelsschaffenden Effekte in den übrigen SADC-Ländern bislang ausgeblieben, was v. a. an dem sehr einheitlichen Warenangebot liegen dürfte.⁵⁹

Um die regionale Integration zu vertiefen, wurde 2004 mit dem Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP) ein langfristiges Strategiepapier verabschiedet, das als Rahmen für die Sozial- und Wirtschaftspolitik der nächsten 15 Jahre gelten soll. Konkret sieht es eine Beschleunigung der Handelsliberalisierung, die Schaffung einer Zollunion bis 2010, die Harmonisierung der Fiskal- und Geldpolitik sowie die Schaffung einer Währungsunion⁶⁰ bis 2016 vor, die bis 2018 über eine Einheitswährung verfügen soll. Neben der Liberalisierung der Finanzmärkte und der Schaffung verbindlicher Regelungen für Investoren ist die Umsetzung des freien Dienstleistungsverkehrs bis 2009 ein wichtiger Schritt, um die SADC als Wirtschaftsraum für ausländische Investoren attraktiv zu machen. Daher stellen der Ausbau des Energie- und Transportsektors und die Schaffung eines unternehmerfreundlichen Klimas besondere Schwerpunkte dar.⁶¹

Die uneinheitliche Zollreduzierung und Implementierung des Handelsprotokolls erschweren den gesamten Integrationsprozess in der SADC. Sie stehen v. a. dem gesetzten Zeitplan zur Verwirklichung der Freihandelszone bis 2008 und der Zollunion bis 2010 entgegen.⁶² Die wirtschaftliche Dominanz Südafrikas hat außerdem nicht nur positive Auswirkungen auf den Integrationsprozess. Als größte ausländische Investoren in den übrigen SADC-Staaten errichten südafrikanische Unternehmen neue Produktionsstätten. Neue Absatzmärkte werden erschlossen und Arbeitsplätze entstehen. Der vergleichsweise hohe Grad der Industrialisierung führt zudem zu einem Transfer von technischem Know-how. Demgegenüber steht die Kritik, dass Südafrika der wirtschaftlichen Entwicklung der anderen SADC-Staaten eher schadet, indem es ganze Wirtschaftszweige, wie das Mobilfunknetz und das Satellitenfernsehen, monopolisiert und die SADC nur als Absatz- jedoch nicht als Beschaffungsmarkt nutzt.⁶³

⁵⁹ Vgl. Vogt 2007, S. 228 f.

⁶⁰ In diesem Zusammenhang soll eine SADC-Zentralbank geschaffen werden. Die Festlegung einheitlicher Inflationsobergrenzen von 3% des BIP und einem Haushaltsdefizit von ebenfalls 3% unterstützen die Bestrebungen zu einer monetären Kooperation. Vgl. Vogt 2007, S. 214

⁶¹ Vgl. Schwank 2006, S. 62; Vogt 2007, S. 211 ff.

⁶² Vgl. Vogt 2007, S. 222

⁶³ Vgl. ebd., S. 172 f.

4. Die bisherigen Handelsbeziehungen zwischen Europa und dem südlichen Afrika

4.1. Die Verträge von Lomé und Cotonou

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem südlichen Afrika und Europa wurden in den letzten drei Jahrzehnten durch die Lomé-Abkommen und durch den darauf folgenden Vertrag von Cotonou aus dem Jahr 2000 bestimmt. Das Zustandekommen dieser Abkommen muss jedoch vor dem Hintergrund der Handelsbeziehungen der ehemaligen Kolonialmächte zu ihren Kolonien betrachtet werden.⁶⁴ Als sich 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gründete, drängte vor allem Frankreich darauf, die Assoziierung der Kolonien und Treuhandgebiete im Vertrag von Rom festzuschreiben.⁶⁵ Die EWG verpflichtete sich, Handelspolitik im Dienste der Entwicklungspolitik zu betreiben. Es wurden Handelspräferenzen mit reziproken Zollsenkungen festgelegt. Die Assoziierten konnten jedoch dann Zölle erheben, wenn dies für ihr Entwicklungs- und Industrialisierungsvorhaben notwendig war. Zudem wurde die Einrichtung eines Europäischen Entwicklungshilfefonds (EEF) beschlossen, der mit 581,21 Mill. ERE (Europäische Rechnungseinheiten) ausgestattet wurde.⁶⁶ Für die europäischen Staaten konnte so der Zugang zu den Rohstoffquellen gesichert werden, während die assoziierten Staaten aufgrund der enormen Abhängigkeit im Außenhandel ein großes Interesse an der Beziehung zu den (früheren) Kolonialmächten hatten.⁶⁷ Als während der 1960er Jahre immer mehr ehemalige Kolonien ihre Unabhängigkeit erlangten, wurden neue Abkommen mit den neu entstandenen Ländern notwendig. In den Abkommen von Yaoundé und Arusha wurde die Assoziierungspolitik fortgeschrieben.⁶⁸

Die Verhandlungen zum ersten Lomé-Abkommen 1973 begannen unter neuen Bedingungen. Zum einen waren die meisten afrikanischen Länder seit einigen Jahren unabhängig⁶⁹, zum anderen trat Großbritannien der EWG bei. Somit waren erstmalig die ehemaligen britischen Kolonien an den Verhandlungen beteiligt, unter ihnen Länder aus dem karibischen und pazifischen Raum.⁷⁰ Die ehemals kolonialisierten Länder schlossen sich trotz enormer politischer, struktureller und kultureller Unterschiede zusammen und nannten sich aufgrund der geogra-

⁶⁴ Vgl. Krietemeyer 1988, S. 42

⁶⁵ Vgl. Gerth-Wellmann 1984, S. 102

⁶⁶ Vgl. ebd., S. 106

⁶⁷ Vgl. Krietemeyer 1988, S. 45

⁶⁸ Vgl. Koch 2003, S. 25

⁶⁹ Angola und Mosambik erlangten erst 1975 ihre Unabhängigkeit von der ehemaligen Kolonialmacht Portugal. Namibia stand noch bis 1990 unter südafrikanischer Verwaltung. Vgl. Der Fischer Weltatlas 2007, S. 55, 346, 348

⁷⁰ Vgl. Meyer 2005, S. 7

fischen Lage AKP-Gruppe (Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten).⁷¹ Das gemeinsame Auftreten der Entwicklungsländer war ein Novum in der bisherigen Geschichte.⁷² Mit der so gewonnenen neuen Verhandlungsmacht und den veränderten politischen wie weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen⁷³ konnten sie mit einem Forderungskatalog in die Beratungen gehen. Nach zweijährigen Verhandlungen wurde am 28.02.1975 das Lomé I-Abkommen zwischen den neun EG-Staaten und den 46 AKP-Staaten unterzeichnet.⁷⁴ Die dort getroffenen Vereinbarungen bezogen sich im Wesentlichen auf den freien Zugang für 94% der Exportprodukte⁷⁵ der AKP-Staaten zum europäischen Markt. Die EG verzichtete auf Gegenpräferenzen. Für die Handelsbeziehungen sollte das Prinzip der Meistbegünstigung gelten. Zudem wurde eine kumulative Ursprungsregelung festgelegt, nach der die verschiedenen Verarbeitungsstufen einer Ware aus mehreren AKP-Staaten kommen dürfen. Darüber hinaus wurde ein System zur Stabilisierung der Exporterlöse (STABEX)⁷⁶ beschlossen, mit dessen Hilfe Ausgleichszahlungen für Verluste bei schwankenden Weltmarktpreisen für Agrarprodukte und Eisenerz gezahlt werden sollten. Die Mittelvergabe des EEF (375 Mill. ERE) wurde an keinen bestimmten Verwendungszweck gebunden.⁷⁷ Der erste Lomé-Vertrag wurde für eine Laufzeit von fünf Jahren geschlossen und stellte einen neuen Abschnitt in der Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern und EG dar. Der Begriff der „Assoziation“ wurde durch „Kooperation“ und „Partnerschaft“ ersetzt.⁷⁸

Die AKP-Staaten versprachen sich von dem freien Zugang zum EG-Markt, ihre Produktivkräfte entwickeln und ihre Abhängigkeit von den EG-Staaten verringern zu können. Schließlich war ihr Außenhandel mit dem Export von Rohstoffen und Agrargütern und dem Import von Fertigzeugnissen, Investitionsgütern und Nahrungsmitteln immer noch den kolonialen Spezi-

⁷¹ Vgl. Dialer 2007, S. 50

⁷² Ursprünglich wollte sich die EG die Möglichkeit offen halten, mit einzelnen regionalen Gruppen zu verhandeln. Durch das Zusammengehen als AKP-Gruppe konnte das von den Entwicklungsländern verhindert werden. Vgl. Dialer 2007, S. 51; Gerth-Wellmann 1984, S. 121

⁷³ Zum einen hatte die USA nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems eine wirtschaftspolitische Vormachtstellung erlangt, zum anderen waren die europäischen Länder zusätzlich mit den Folgen der ersten Ölkrise konfrontiert. Somit verfügten die Erdöl exportierenden Entwicklungsländer über ein gewaltiges Druckmittel während der Verhandlungen. In der Ost-West-Konfrontation waren die AKP-Länder zudem strategische Partner für die Europäer. Vgl. Gerth-Wellmann 1984, S. 125; Meyer 2005, S.7 f.; Kappel 2002, S. 26

⁷⁴ Von den heutigen SADC-Staaten gehörten Botswana, DR Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Sambia, Swasiland und Tansania zu den Unterzeichnern des ersten Lomé-Abkommens. Vgl. Krietemeyer 1988, S. 55

⁷⁵ Die verbleibenden 6% der Exportprodukte bezogen sich auf Agrargüter, die unter die EG-Agrarmarkordnung fallen. Für diese Güter wurden Sonderregelungen vereinbart.

⁷⁶ STABEX wird im Lomé II-Abkommen 1979 durch ein System zur Stabilisierung mineralischer Exporterlöse (SYSMIN) ergänzt. Vgl. Gerth-Wellmann 1984, S. 150

⁷⁷ Vgl. Gerth-Wellmann 1984, S. 132 ff.; Krietemeyer 1988, S. 58 ff.; Allen 2002, S. 2

⁷⁸ Vgl. Gerth-Wellmann 1984, S. 188; Dialer 2007, S. 51

alisierungsmustern verhaftet.⁷⁹ Eine Diversifizierung der Exportgüterstruktur sollte eine breitere Streuung der Außenhandelspartner ermöglichen.⁸⁰ Durch die steigenden Exporterlöse sollte die Industrialisierung der Länder vorangetrieben und ihr Wirtschaftswachstum beschleunigt werden.⁸¹ Die europäischen Vertragspartner hatten bei Vertragsschluss den gesicherten Zugang zu einigen strategisch wichtigen Rohstoffen (wie Erdöl oder Kupfer) im Blick.⁸² Zudem erhofften sie sich durch eine steigende Kaufkraft in den AKP-Staaten eine Ausweitung ihrer eigenen Exportmärkte.⁸³

Diese besondere Form der Zusammenarbeit setzte sich über 25 Jahre und drei Folgeabkommen (Lomé II – IV) fort.⁸⁴ Die Anzahl der Entwicklungsländer, die dem Vertrag beitraten, stieg kontinuierlich. Als im Jahr 2000 der Folgevertrag von Cotonou unterzeichnet wurde, nahmen bereits 77 AKP-Staaten am Lomé-Handel teil, darunter bis auf Südafrika alle SADC-Länder.⁸⁵ Das Lomé-Modell entwickelte sich im Laufe der Zeit immer mehr zu einem Entwicklungshilfemodell. In Lomé III und IV nahmen somit Fragen der Entwicklung, der Einhaltung der Menschenrechte, der Demokratie und des Umweltschutzes einen größeren Raum ein.⁸⁶ Nach Abschluss des vierten Lomé-Vertrags 1989 hatte sich nicht nur die weltpolitische Lage geändert. Der Blick der EU ging zunehmend nach Mittel- und Osteuropa sowie nach Südostasien, wo neue wirtschaftliche Spielräume zu erschließen waren. Mit dem Ende der Blockkonfrontation verloren die AKP-Staaten zudem ihre geostrategische Bedeutung.⁸⁷ Auch die entwicklungspolitische Diskussion hatte sich in Europa gewandelt. Mit dem Vertrag von Maastricht bekräftigte die EU den humanitären Gedanken. In einer Revision des Lomé IV-Vertrags im Jahr 1995 wurde dieser weiter „politisiert“, indem neben der Förderung der Menschenrechte nun auch demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien sowie Good Governance festgeschrieben wurden.⁸⁸ Hinzu kommen die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) und die

⁷⁹ Vgl. Meyer 2005, S. 11

⁸⁰ Vgl. Gerth-Wellmann 1984, S. 165 f.

⁸¹ Vgl. Allen 2002, S. 2

⁸² Vgl. Wolf 1996, S. 23, Wiemann 2007, S. 2

⁸³ Vgl. Gerth-Wellmann 1984, S. 166

⁸⁴ Lomé II wurde am 31.10.1979, Lomé III am 08.12.1984 und Lomé IV am 15.12.1989 unterzeichnet. Die ersten drei Lomé-Abkommen hatten jeweils eine Laufzeit von fünf Jahren. Für das vierte wurde eine Laufzeit von zehn Jahren vereinbart. Vgl. Europäisches Parlament 1999

⁸⁵ Die Republik Südafrika hatte ebenfalls den Beitritt zum Lomé-Abkommen beantragt. Dieser Antrag wurde allerdings nur eingeschränkt genehmigt. 1998 wurde Südafrika als „qualifiziertes Mitglied“ in den Vertrag aufgenommen, so dass eine Mitarbeit in den entsprechenden Institutionen möglich wurde. Der Anspruch auf die einseitig gewährten Handelspräferenzen und auf Mittel aus dem EEF wurden aber ausgeschlossen. Vgl. Weusmann 2005, S. 85 f.

⁸⁶ Vgl. Dialer 2007, S. 57

⁸⁷ Vgl. Meyer 2005, S. 9 f.; Groth/Kneifel 2007, S. 19; Kneifel 2006

⁸⁸ Vgl. Dialer 2007, S. 57 f

GATT-Beschlüsse als Resultat aus der Uruguay-Runde 1995. Letzteres machte es für die EU notwendig, ihr Präferenzsystem zu überarbeiten.⁸⁹

Während der Lomé-Zeit ist es den meisten AKP-Staaten nicht gelungen, ihre marginale Stellung im Welthandel zu verbessern oder ihre Produktpalette zu diversifizieren. Nach wie vor exportieren die AKP-Staaten hauptsächlich Rohstoffe⁹⁰ und Agrargüter in die europäischen Länder. Der Anteil der verarbeiteten Erzeugnisse spielt eine untergeordnete Rolle am Gesamtexport. Der Aufbau einer Industrie, die die reichlich vorhandenen Ressourcen für die Produktion von Fertigerzeugnissen mit einem höheren Anteil an Wertschöpfung nutzt, konnte in den wenigsten Fällen erreicht werden. Gerade die afrikanischen AKP-Staaten sind somit weiterhin vom Rohstoffexport und ihren Handelspartnern abhängig.⁹¹ Die Gründe für die unbedeutende Rolle gerade der afrikanischen Länder im Welthandel und für ihre schwierige wirtschaftliche Lage sind vielfältig. Die unterentwickelte Infrastruktur treibt die Transportkosten nach oben und verteuert somit Importe und Exporte. Ineffektive Verwaltungen und hohe Transaktionskosten verstärken das Problem. In vielen Produktionszweigen ist eine nur geringe Produktivität zu verzeichnen, so dass die Unternehmen trotz niedriger Löhne nicht konkurrenzfähig sind. Die katastrophale Bildungssituation, ein geringes Niveau ausländischer Direktinvestitionen und nicht zuletzt die klimatischen Risiken belasten die Volkswirtschaften zusätzlich.⁹² Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP)⁹³ verhindert zudem den Ausbau der Exporte von landwirtschaftlichen Gütern, bei denen die AKP-Staaten über mögliche komparative Vorteile verfügen.⁹⁴ Außerdem wurde die ungenügende entwicklungspolitische Kohärenz der Gesamtpolitik der EU gegenüber Afrika bemängelt.⁹⁵

Trotz ernüchterndem Resümee brachten beide Seiten ihren Willen zum Ausdruck, das Kooperationsverhältnis auch nach Auslaufen von Lomé IV im Jahr 2000 fortzusetzen. Das Folgeabkommen sollte mehr als zuvor sowohl nach dem spezifischen Kooperationsbedarf der einzelnen Länder und Regionen als auch nach wirtschaftlicher und politischer Leistung differenzie-

⁸⁹ Vgl. ebd., S. 59

⁹⁰ Im Jahr 2000 entfielen die Hälfte aller EU-Einfuhren aus AKP-Staaten auf Rohöl, Diamanten, Gold, Holz und Erz. Vgl. Allen 2002, S. 5

⁹¹ Vgl. Schultze 2003, S. 20

⁹² Vgl. Kappel 2002, S. 27 f.

⁹³ Um die europäischen Agrarmärkte zu stabilisieren und die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zu sichern, einigte man sich bereits bei Gründung der EWG auf die Entwicklung einer Gemeinsamen Agrarpolitik. Über Interventionspreise, Direktzahlungen und andere Maßnahmen werden die europäischen Agrargüter subventioniert, deren Preise i. d. R. über den Weltmarktpreisen liegen. Obwohl mit der Reform der GAP von 2003 die Modalitäten der Direktzahlungen verändert und auch ihr Umfang reduziert wurde, stellt die GAP immer noch den größten Posten im EU-Haushalt dar. Vgl. Auswärtiges Amt 2006b

⁹⁴ Vgl. Dialer 2007, S. 150

⁹⁵ Vgl. Wiemann 2007, S. 2

ren können.⁹⁶ Der Schwerpunkt musste dabei auf der Verbesserung der politischen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen gelegt werden.⁹⁷ Am 23.06.2000 unterzeichneten 77 AKP-Staaten⁹⁸ und 27 EU-Staaten in der Hauptstadt Benins das Abkommen von Cotonou, das als neues Rahmenabkommen die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten bis zum Jahr 2020 regelt. Als Zielsetzung wurde in Artikel 1 formuliert:

„The partnership shall be centred on the objective of reducing and eventually eradicating poverty consistent with the objectives of sustainable development and the gradual integration of the ACP countries into the world economy.“⁹⁹

Zur Erreichung dieser Ziele wurden drei Säulen im Partnerschaftsabkommen definiert: politischer Dialog, Zusammenarbeit in Wirtschaft und Handel sowie finanzielle Kooperation in Gestalt des EEF. Die AKP-Staaten verpflichten sich zur Wahrung der Menschenrechte, der demokratischen Willensbildung und der Armutsbekämpfung. Die EU sagt im Gegenzug finanzielle und humanitäre Hilfe zu, die die Menschenrechte und die Demokratie stärken sollen, Nahrungsmittelhilfe sowie die Mitfinanzierung der Entwicklungsarbeit der Nichtregierungsorganisationen (NGOs).¹⁰⁰ Maßgebliche Elemente der Lomé-Abkommen wurden dabei in den neuen Vertrag übernommen.¹⁰¹ Die Bedeutung der regionalen Integration für die schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft wird betont.

“Economic and trade cooperation shall build on regional integration initiatives of ACP States, bearing in mind that regional integration is a key instrument for the integration of ACP countries into the world economy.”¹⁰²

Dabei geht es um die Beschleunigung der Diversifizierung der Wirtschaft sowie um die Förderung und die Ausweitung des Handels zwischen den AKP-Staaten einerseits und zwischen diesen und Drittstaaten andererseits.¹⁰³ Die bedeutendste Neuerung ist jedoch in den geänderten Handelsbeziehungen zwischen EU und AKP-Staaten zu sehen. Da die nicht-reziproken Handelspräferenzen nicht dazu geführt haben, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte aus den AKP-Staaten verbesserte, wurde nun eine Handelspolitik der reziproken Marktöffnung beider Seiten vereinbart.¹⁰⁴ Zudem war die Sonderbehandlung, die die EU den AKP-Staaten im Rahmen der Lomé-Abkommen zukommen ließ, nicht mit den Grundprinzipien der Welthan-

⁹⁶ Vgl. Dialer 2007, S. 59 f.

⁹⁷ Vgl. Wiemann 2007, S. 2

⁹⁸ Unter ihnen alle SADC-Staaten.

⁹⁹ Europäische Kommission 2006a, S. 6, Art. 1

¹⁰⁰ Vgl. Molt 2007, S. 33

¹⁰¹ Vgl. Groth/Keifel 2007, S. 13

¹⁰² Europäische Kommission 2006a, S. 29, Art. 35

¹⁰³ Vgl. ebd., S. 25, Art. 28

¹⁰⁴ Vgl. Wiemann 2007, S. 2

delsorganisation (WTO)¹⁰⁵ kompatibel. Daher sieht das Cotonou-Abkommen den Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPAs) zwischen der EU und Gruppen von AKP-Staaten vor, deren Kern Freihandelsabkommen sein sollen.¹⁰⁶ Die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) sollen jedoch weiterhin eine besondere Berücksichtigung genießen. So sieht das Abkommen vor, dass die EU bis zum Jahr 2005 ihren Markt „for essentially all products“¹⁰⁷ der LDC öffnet. Kritiker sehen in dieser von der EU durchgesetzten Formulierung die Gefahr, dass genau solche LDC-Exporte ferngehalten werden können, die möglicherweise mit EU-Produkten in Wettbewerb treten.¹⁰⁸ Die Neuordnung der Handelsbeziehungen hin zu einer Freihandelszone zwischen der EU und den Entwicklungsländern Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raums stellt einen Paradigmenwechsel in der bisherigen europäischen Entwicklungspolitik dar.¹⁰⁹

Im April 2003 wurde das Cotonou-Abkommen ratifiziert und ersetzt seitdem die Lomé-Vereinbarungen. Im Jahr 2005 wurde das Cotonou-Abkommen einer Revision unterzogen. In diesem Rahmen wurden weitere politische Zielsetzungen ergänzt, insbesondere zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, der Nicht-Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und zur Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshof. Zudem verabschiedete der Europäische Rat einen 10. EEF mit einer Laufzeit von 2008 – 2013 und einem Umfang von 22,68 Mrd. Euro.¹¹⁰

4.2. WTO-Kompatibilität

Die nicht gegebene WTO-Kompatibilität der Lomé-Präferenzen gilt als Hauptargument, die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten nunmehr in interregionalen Freihandelsabkommen zu gestalten.¹¹¹ Daher sollen im Folgenden die in Frage stehenden GATT-Regelungen beleuchtet werden.

Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), das innerhalb der 1995 gegründeten WTO gilt, zielt durch den schrittweisen Abbau der Zölle sowie die Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen auf die völlige Liberalisierung des Welthandels ab.¹¹² Das Prinzip der Meistbegünstigung (Most Favoured Nation Clause) als Kernstück des GATT verpflichtet

¹⁰⁵ Zur Frage der WTO-Kompatibilität siehe auch Kapitel 4.2.

¹⁰⁶ Vgl. Meyn 2007, S. 49

¹⁰⁷ Europäische Kommission 2006a, S. 30, Art. 37

¹⁰⁸ Vgl. Hormeku 2000, S. 35

¹⁰⁹ Vgl. Meyn 2007, S. 49; Masiwa 2007, S. 26

¹¹⁰ Vgl. Auswärtiges Amt 2006a

¹¹¹ Vgl. Groth/Kneifel 2007, S. 23

¹¹² Vgl. Koch 2004, S. 111

alle WTO-Mitglieder¹¹³ jede Handelsvergünstigung, die bestimmten Handelspartnern eingeräumt wird, allen anderen GATT-Partnern ebenfalls zugänglich zu machen:

“With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.”¹¹⁴

Somit soll zum einen die Aufhebung von Handelshemmnissen gefördert und zum anderen die Diskriminierung zwischen gleichartigen oder vergleichbaren Produkten verhindert werden.¹¹⁵ Allerdings sieht das GATT auch eine Reihe von Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip vor. Die bedeutendsten stellen die Ausnahmen zur regionalen Integration (Art. XXIV GATT) und die so genannten Enabling Clause dar, die Präferenzsysteme für Entwicklungsländer erlaubt. Zudem besteht nach Art. XXV Abs. 5 die Möglichkeit, für bestimmte GATT-Verpflichtungen eine befristete Ausnahmegenehmigung (waiver) zu beantragen, die vom Ministerrat mit Dreiviertelmehrheit gebilligt werden muss. Für die Erteilung eines waivers müssen jedoch außergewöhnliche, nicht anderweitig vorgesehene Umstände¹¹⁶ vorliegen.¹¹⁷

Die Bildung einer Zollunion oder einer Freihandelszone fördert die Integration zwischen einzelnen WTO-Mitgliedern. Regionale Integration wird grundsätzlich als wünschenswert angesehen, auch wenn sie nicht der angestrebten multilateralen Reziprozität entspricht. Daher gestattet Art. XXIV die Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip bei regionalen Freihandelsabkommen bzw. Zollunionen¹¹⁸ unter der Voraussetzung, dass zwischen den Vertragsparteien grundsätzlich alle Zölle für annähernd den gesamten Handel in einem angemessenen Zeitraum abgebaut werden. Außerdem dürfen die Zölle gegenüber Drittstaaten nicht höher ausfallen als vor Abschluss des Handelsabkommens.¹¹⁹ Das GATT gestattet ebenfalls die Nichtanwendung des Meistbegünstigungsprinzips im Falle von Interimsabkommen, die auf die

¹¹³ Alle SADC-Staaten sind WTO-Mitglieder. Angola trat der WTO 1996 bei, die Demokratische Republik Kongo 1997. Die übrigen SADC-Länder sind bereits seit 1995 Bestandteil der WTO. Vgl. www.wto.org

¹¹⁴ Art. I, Abs. 1 GATT

¹¹⁵ Vgl. Bender 2005, S. 178, Rn. 30

¹¹⁶ Solche Umstände sind auch bei traditioneller Handelsabhängigkeit aufgrund früherer kolonialer Beziehungen gegeben. Vgl. Schmahl 2004, S. 396

¹¹⁷ Vgl. Koch 2004, S. 114 ff.

¹¹⁸ Das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) sieht entsprechende Regelungen in Art. V vor. Anders als im GATT ist hier eine Verbindung zur Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern möglich. Sowohl bei der Liberalisierungsbreite als auch bei der Liberalisierungstiefe sowie bei der Geschwindigkeit der Umsetzung ist der Entwicklungsstand der Partnerländer zu berücksichtigen. Vgl. Borrmann/Großmann/Koopmann 2006, S. 115 ff.

¹¹⁹ Vgl. Bender 2005, S. 181, Rn. 40

Schaffung von Freihandelszonen abzielen. Allerdings muss die Schaffung der Freihandelszone in einem angemessenen Zeitrahmen geschehen. Werden nur einseitig die Handelsschranken abgebaut – wie im Fall der Lomé-Vereinbarungen –, greift der Begriff der Freihandelszone und damit auch die Möglichkeit des Art. XXIV nicht.¹²⁰

Da WTO und GATT hauptsächlich auf die Bedürfnisse der Industrieländer zugeschnitten sind, wurde 1965 auf Druck der sich aus der Kolonialisierung befreiten Entwicklungsländer und der UNCTAD das GATT um einen Teil IV „Handel und Entwicklung“ ergänzt. Art. XXXVI nimmt Entwicklungsländer von der Reziprozitätspflicht des GATT aus.¹²¹ Die entwickelten Länder dürfen für das Gewähren von Präferenzen jedoch keine Gegenleistungen erwarten.¹²² Dieser Grundsatz wurde 1979 in der Tokio-Runde als „Enabling Clause“ beschlossen.¹²³ Um den besonderen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnissen von Entwicklungsländern Rechnung zu tragen, wurde ein Allgemeines Präferenzsystem (Generalized System of Preferences, GSP) eingeführt, dessen Präferenzen nur den Entwicklungsländern zugute kommen sollen.¹²⁴ Die im Rahmen der Enabling Clause getroffenen Handelsvereinbarungen dürfen aber nicht gegen das Ziel der Handelsliberalisierung verstoßen. Die Entwicklungsländer sind nur hinsichtlich der reziproken Anwendung befreit. Entscheidend ist zudem, dass die Präferenzen allen Entwicklungsländern zugänglich gemacht werden müssen. Eine Differenzierung, wie sie im Fall der AKP-Staaten vorgenommen wurde, ist demnach nicht gestattet.¹²⁵ Nur für die als LDCs klassifizierten Länder ist eine Sonderbehandlung vorgesehen. Sie sind grundsätzlich von der Reziprozität der WTO-Regelungen ausgenommen.¹²⁶ Die Enabling Clause unterscheidet sich von der Ausnahmemöglichkeit des Art. XXIV v. a. dadurch, dass sie ein System von gegenseitigen Präferenzen für einen begrenzten Produktumfang erlaubt sowie Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse nicht vollständig aufgehoben werden müssen.¹²⁷

Da die nicht-reziproken Handelspräferenzen, die die EU den AKP-Staaten im Rahmen der Lomé-Abkommen gewährte, Entwicklungsländer, die nicht der AKP-Gruppe angehören, diskriminierten und damit gegen das Prinzip der Meistbegünstigung verstießen, einigten sich EU und AKP-Staaten im Cotonou-Abkommen darauf, WTO-kompatible EPAs abzuschließen.

¹²⁰ Vgl. Koch 2004, S. 120

¹²¹ Vgl. Pellens 2008, S. 210

¹²² Vgl. Schmahl 2004, S. 397 ff.

¹²³ Zunächst wurden für die Anwendung dieses Präferenzsystems waivers erteilt. Der hohe Arbeitsaufwand und die geringe Transparenz führten 1979 dazu, dass das Präferenzsystem im Rahmen der Tokio-Runde als Bestandteil des GATT verankert wurde. Vgl. Schmahl 2004, S. 397 f.; Pellens 2008, S. 215

¹²⁴ Vgl. Pellens 2008, S. 213

¹²⁵ Vgl. Koch 2004, S. 124

¹²⁶ Vgl. Meyn 2007, S. 50; Pellens 2008, S. 215

¹²⁷ Vgl. Bender 2005, S. 184 f., Rn. 47 f.

Damit das Präferenzsystem von Lomé bis zum anvisierten Ende der Verhandlungen (Ende 2007) beibehalten werden konnte, beantragte die EU bei der WTO einen waiver. Dieser ist am 31.12.2007 ausgelaufen.¹²⁸ Damit die EPAs mit den WTO-Grundsätzen im Einklang stehen, müssen sie sich an den Voraussetzungen des Art. XXIV orientieren.

Es finden sich in der Literatur jedoch auch Stimmen, die das Dogma der reziproken Handelsliberalisierungen anzweifeln. Zwar verbietet Art. XXIV die präferenzielle Bevorzugung einer bestimmten Gruppe von Entwicklungsländern (z. B. AKP-Staaten) durch die EU, kommen aber alle Entwicklungsländer¹²⁹ in den Genuss einseitiger Präferenzen, ist das durchaus WTO-konform. Selbst die Differenzierung zwischen LDCs und den übrigen Entwicklungsländern ist abgedeckt. Dem Vorschlag, allen Entwicklungsländern nichtreziproke Präferenzen zu gewähren, wird entgegengehalten, dass somit auch aufstrebende und wettbewerbsfähige Schwellenländer wie China, Brasilien oder Indien in den Genuss der Vorzugsbehandlung kämen. Dieses Problem könnte gelöst werden, indem im Rahmen der WTO verbindliche Kriterien für die Einstufung als Entwicklungsland festgelegt würden. Bislang entscheiden die Mitgliedsstaaten der WTO selbst, ob sie oder ihre Handelspartner zu den Entwicklungsländern gehören. Bislang gilt nur für die LDCs ein im UN-Rahmen definierter Kriterienkatalog.¹³⁰ Darüber hinaus wird über die Interpretation des Art. XXIV gestritten. Die EU besteht bislang auf eine enge Auslegung in Bezug auf Umfang und Zeitrahmen der Liberalisierungen, wonach mindestens 90% des bilateralen Handels in einem Zeitraum, der zehn Jahre nicht überschreiten darf, liberalisiert werden müssen.¹³¹ Im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde der WTO versuchen die AKP-Staaten, zu einer Neuinterpretation des Artikels zu kommen, die ihnen mehr Spielraum in den Verhandlungen mit der EU verschaffen würde. Da die Doha-Runde nach mehrjährigen Verhandlungen und zwischenzeitlichem Aussetzen noch zu keinem Abschluss gekommen ist, bleibt die zukünftige Interpretation des Art XXIV unsicher.¹³²

¹²⁸ Vgl. Schmiege 2007, S. 23

¹²⁹ Schließlich sind etwa zwei Drittel der 152 WTO-Mitglieder Entwicklungsländer (Stand Mai 2008). Vgl. www.wto.org

¹³⁰ Vgl. Wiemann 2007, S. 7; Pellens 2008, S. 36 f.

¹³¹ Es existieren dagegen Freihandelsabkommen zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern, die die WTO-Bestimmungen großzügiger auslegen, z. B. zwischen Kanada und Thailand oder Australien und Costa Rica. Vgl. Meyn 2007, S. 50. Selbst Freihandelsabkommen zwischen entwickelten Partnern, wie den USA und Australien, sehen Umsetzungsfristen von 18 Jahren vor. Vgl. Masiwa 2007, S. 29

¹³² Vgl. Meyn 2007, S. 50; Borrmann/Großmann/Koopmann 2006, S. 118; BMWi 2008, S. 5

4.3. Die EPA-Verhandlungen

4.3.1. Der Verhandlungsverlauf

Im September 2002 nahmen die EU und 77 AKP-Staaten die Beratungen über die Einrichtung von Economic Partnership Agreements auf. Während der ersten Verhandlungsrunde, die bis Oktober 2003 andauerte, verhandelten die AKP-Staaten noch gemeinsam als Gruppe. Die Entwicklungsorientierung, die im Cotonou-Vertrag festgeschrieben wurde, stand in dieser Phase im Mittelpunkt. Zwar bestand Übereinstimmung über die Wichtigkeit der entwicklungspolitischen Ziele. Die EU wollte sich aber nicht auf die verbindliche Festschreibung eines verpflichtenden Referenzrahmens von Entwicklungsindikatoren und Zusagen festlegen lassen.¹³³

In der sich daran anschließenden Phase wurden die Verhandlungen nun zwischen der EU und den einzelnen regionalen Gruppen fortgesetzt. Die EU und die AKP-Staaten hatten sich auf die Aufspaltung der AKP-Gruppe in sechs regionale Verhandlungsgruppen geeinigt, wovon vier Gruppen in Afrika angesiedelt sind und jeweils eine die karibischen und die pazifischen Länder umfasst.¹³⁴ Erst im Jahr 2007 entschieden sich die Länder der East African Community (EAC), eigenständig in Verhandlungen mit der EU zu treten und verließen die ESA-EPA-Gruppe, so dass von da an fünf afrikanische Verhandlungsgruppen existierten.¹³⁵ Die vorgenommene Aufteilung ist v. a. für die afrikanischen Staaten heikel, widerspricht sie doch den bestehenden Regionalorganisationen.¹³⁶ Die Zusammensetzung der einzelnen Gruppen bereitet weitere Schwierigkeiten, da sowohl LDCs als auch Nicht-LDCs in den EPA-Gruppen zusammengefasst wurden. Die LDCs haben über die Everything but arms-Initiative (EBA) bereits zollfreien Zugang zum europäischen Markt. Treten diese Länder aber einem EPA bei, müssen sie ebenso wie die übrigen Länder ihre Zölle gegenüber der EU liberalisieren. Eine Entscheidungsmöglichkeit besteht aufgrund des regionalen Charakters der EPAs für die LDCs nur theoretisch. Praktisch wird es für sie kaum möglich sein, den einseitig präferierten Zugang zum europäischen Markt zu erhalten. Wollten sie die Liberalisierung ihrer Märkte verhindern, müssten sie Handelsbarrieren zu ihren Nachbarländern einführen, was der Maxime der regionalen Integration zuwider laufen würde.¹³⁷

Obgleich keine genauere Spezifizierung für den Umfang und den Zeitraum der Liberalisierung festgeschrieben ist, besteht die EU in ihrer Auslegung darauf, dass innerhalb von zehn Jahren 90% des bilateralen Handels liberalisiert sein sollen. Nur in außergewöhnlichen Fällen soll die

¹³³ Vgl. Groth/Kneifel 2007, S. 25

¹³⁴ Zur Zusammensetzung der EPA-Regionalgruppen siehe Tab. 3 im Anhang

¹³⁵ Vgl. Stevens et al 2008, S. 73

¹³⁶ Für die konkrete Situation im südlichen Afrika siehe Kap. 5.

¹³⁷ Vgl. Meyn 2007, S. 50; Oxfam 2006, S. 9

Frist eventuell verlängert werden. Die AKP-Staaten plädieren dagegen für eine Frist von mindestens 18 Jahren.¹³⁸ Die EU gesteht jedoch zu, dass der Durchschnitt von 90% asymmetrisch erreicht werden kann, indem die EU 100% und die AKP-Partner einen geringeren Anteil ihres Handels liberalisieren.¹³⁹ Das Cotonou-Abkommen sieht aufgrund der enormen Entwicklungsunterschiede zudem den Schutz sensibler Produkte vor. Der regionale Ansatz der EPAs erschwert diesen Schutz erheblich. Die regionalen Verhandlungsgruppen der AKP-Staaten umfassen bis zu 15 Länder. Diese Länder müssen sich nun auf regionale sensitive Produkte verständigen, die dann unter besonderen Schutz gestellt werden können. Das gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Länder schwierig. Da zu einem großen Teil der Handel unter den Ländern einer Verhandlungsgruppe noch nicht liberalisiert wurde, besteht das Problem verschieden hoher Zollraten.¹⁴⁰

Obwohl es für die WTO-Kompatibilität nicht notwendig ist, die Liberalisierung von Dienstleistungen in die EPAs aufzunehmen, drängte die EU ihre Vertragspartner dazu. Im Rahmen des Cotonou-Abkommens hatte man sich darauf geeinigt, dass eine Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte in den AKP-Staaten erst dann erfolgt, wenn diese einige Erfahrungen bei der Anwendung der Meistbegünstigungsklausel des GATS gesammelt haben. Trotzdem forderte die EU-Kommission nun, eine wechselseitige Liberalisierung ohne Verweis auf Vorzugsbehandlungen für Entwicklungsländer.¹⁴¹ Die EU versuchte zudem unter dem Stichwort „trade related areas“ weitere Themen in den EPAs zu verankern, die selbst in den WTO-Verhandlungen umstritten sind. Die Einbeziehung der Bereiche Investitionen, Wettbewerbspolitik und öffentliches Beschaffungswesen („Singapur-Themen“) wurde von den AKP-Ländern lange Zeit abgelehnt. Schließlich scheiterte die WTO-Konferenz in Cancún 2003 an der Weigerung der Entwicklungsländer, diese Themen zu verhandeln.¹⁴² WTO-kompatibel wäre es eher, diese Themen außen vor zu lassen, so lange innerhalb der WTO keine Einigung erzielt werden kann.¹⁴³

Die Verhandlungen kamen aufgrund der unterschiedlichen Vorstellungen über die Partnerschaftsabkommen immer wieder ins Stocken. Während der ersten drei Verhandlungsjahre konnten sich beide Seiten nicht einmal in grundlegenden Fragen einigen, was zu einem großen Teil in der unterschiedlichen Interpretation der Entwicklungskomponente in den EPAs begrün-

¹³⁸ Vgl. Borrmann/Großmann/Koopmann 2006, S. 118

¹³⁹ Vgl. Masiwa 2007, S. 29

¹⁴⁰ Vgl. Meyn 2007, S. 50

¹⁴¹ Vgl. Art. 41.4 Cotonou-Abkommen

¹⁴² Vgl. Masiwa 2007, S. 31

¹⁴³ Vgl. Frein 2007

det war.¹⁴⁴ Mit Verweis auf das Auslaufen des waivers am 31.12.2007 hielt die EU am gesetzten Zeitplan fest, obwohl die AKP-Staaten immer wieder darauf drängten, den Verhandlungszeitraum zu verlängern. Tatsächlich hätte das Auslaufen des waivers keine unmittelbaren Folgen, da zunächst ein WTO-Mitglied die EU verklagen müsste. Erfahrungsgemäß ziehen sich die Verfahren über zwei bis drei Jahre hin. Am Ende könnte ein Nicht-AKP-Entwicklungsland Strafzölle gegen die EU erlassen, was relativ unwahrscheinlich erscheint.¹⁴⁵

Einzig die Gruppe der karibischen Staaten CARIFORUM hat am 17.12.2007 einem Economic Partnership Agreement mit der EU zugestimmt.¹⁴⁶ Die afrikanischen Staaten lehnten es ab, die zur Diskussion stehenden EPAs zu unterschreiben.¹⁴⁷ Mit der Abschaffung der Zölle würden den Ländern wichtige Einnahmen verloren gehen. Zudem seien sie dem Wettbewerb mit den Europäern nicht gewachsen. Sie befürchten neben einer Gefährdung der Ernährungssicherheit eine De-Industrialisierung und den Zusammenbruch ganzer Produktionszweige. Für die EU-Unterhändler ist die Marktöffnung aber unausweichlich. Sie setzten die Verzögerung der Auszahlung der Mittel aus dem 10. EEF als Druckmittel gegen die AKP-Staaten ein.¹⁴⁸ Zudem drohten sie, den Marktzugang für wichtige Exportgüter zu erschweren.¹⁴⁹ Zum Jahresende 2007 wurden daher als Kompromisslösung Interimsabkommen zwischen der EU und 20 AKP-Staaten geschlossen, die bestimmte kritische Fragen ausklammern und als Grundlage für eine Weiterverhandlung im Jahr 2008 dienen sollen. Die EU sicherte in allen unterzeichneten Abkommen die sofortige Abschaffung aller Zölle und Quoten ab dem 1. Januar 2008 zu. Nur für Reis und Zucker gelten Übergangsfristen.¹⁵⁰ Nur eine der afrikanischen EPA-Verhandlungsgruppen (EAC-Gruppe) hat als Gruppe ein solches Interimsabkommen unterzeichnet. Die übrigen Abkommen wurden entweder mit einzelnen Staaten oder mit einem Teil der eigentlichen Verhandlungsgruppe¹⁵¹ geschlossen. Die Bestimmungen der Abkommen unterscheiden sich für jeden Unterzeichner sowohl in Umfang und Zeitrahmen der vereinbarten Liberalisierung als bei den Regelungen in Bezug auf Dienstleistungen, Investitionen und öffentliches Beschaffungswesen. Zwei Länder – Nigeria und Südafrika – haben die Unterzeichnung eines Interims-

¹⁴⁴ Vgl. Meyn 2008, S. 6

¹⁴⁵ Vgl. Frein 2007

¹⁴⁶ Vgl. Europäische Kommission 2008b, S. 1

¹⁴⁷ Von den pazifischen Ländern haben nur zwei einem Interimsabkommen zugestimmt. Die übrigen Länder sahen aufgrund ihres geringen Handelsaufkommens mit der EU keine Veranlassung, ein solches Abkommen einzugehen. Vgl. Europäische Kommission 2008b, S. 2

¹⁴⁸ Vgl. Groth 2006, S. 8

¹⁴⁹ So wurden die Unterhändler der ECOWAS- und der CEMAC-Gruppe von der EU-Kommission gewarnt, dass die EU-Importzölle angehoben werden würden, wenn nicht bis Ende 2007 ein Abkommen unterzeichnet worden sei. Vgl. Groth/Kneifel 2007, S. 56

¹⁵⁰ Vgl. Europäische Kommission 2007b

¹⁵¹ Wie z.B. das Interimsabkommen mit den BLNS-Staaten. Ausführlicher dazu in Kap. 5.2.1.1. Eine Übersicht über die EPA-Verhandlungsgruppen und die Länder, die Interimsabkommen geschlossen haben, findet sich in Tab. 3 im Anhang.

abkommens grundsätzlich ohne Nachverhandlung abgelehnt. Die übrigen Länder, die bislang nicht Bestandteil eines Abkommens sind, gehören mehrheitlich der Gruppe der LDCs an, die über die EBA-Initiative auch über den 31.12.2007 hinaus den zollfreien Zugang zum EU-Markt nutzen konnte.¹⁵² Der Abschluss dieser Interimsabkommen steht dem Ziel der Förderung der regionalen Integration diametral entgegen.

„Uns ist allen klar, dass das grundlegende Ziel der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen – die Stärkung der regionalen Integration – mit den vorliegenden Interimsabkommen nicht erreicht werden kann. Insbesondere der Abschluss bilateraler Abkommen ist in diesem Zusammenhang sehr kritisch zu bewerten.“¹⁵³

Im Zentrum der neuen Verhandlungsrunden sollte das Ziel stehen, diese Einzelverträge zu überwinden und zu regionalen Abkommen zurückzukehren, die die bestehenden Regionalgemeinschaften berücksichtigen.¹⁵⁴

4.3.2. Die Interessen der EU

Der AKP-Handel stellt für die Europäische Union keine entscheidende Größe dar. Auch wenn die Exporte in die AKP-Staaten ebenso wie die Importe aus diesen Ländern in den letzten Jahren leicht angestiegen sind, liegt der Anteil der AKP-Länder am Gesamt-EU-Handel sowohl für die Ein- als auch für die Ausfuhren bei weniger als 5%. Rund ein Drittel dieses Handels wird mit Südafrika abgewickelt (35,7% der Exporte und 31,3% der Importe).¹⁵⁵ Das europäische Interesse kann somit nicht auf den Warenaustausch beschränkt sein.

Das kompromisslose Auftreten der EU-Vertreter in den EPA-Verhandlungen muss im Zusammenhang mit der im Jahr 2000 verabschiedeten Lissabon-Strategie¹⁵⁶ und mit der neuen Investitions- und Handelsstrategie aus dem Jahr 2006 gesehen werden. Unter dem Titel „Global Europe. Competing in the world“ wurden die Vorstellungen der EU-Kommission für ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt vorgestellt, die v. a. auf verstärkte Anstrengungen für mehr Geschäftsmöglichkeiten europäischer Firmen im Ausland abzielen.¹⁵⁷ Neben dem Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen für EU-Exporte geht es der Kommission um einen besseren Zugang zu Energie und Rohstoffen, der Stärkung der Präsenz europäischer Un-

¹⁵² Vgl. Möllers 2008, S. 35 f.

¹⁵³ Wieczorek-Zeul 2008

¹⁵⁴ Vgl. Möllers 2008, S. 36

¹⁵⁵ Vgl. Gambini 2007, S. 1 f.

¹⁵⁶ Die Lissabon-Strategie, die auf dem EU-Gipfel im Jahr 2000 verabschiedet wurde, sieht vor, dass die EU bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden soll. Vgl. Europäischer Rat 2000

¹⁵⁷ Vgl. Maes/Frein/Fuchs 2006, S. 1

ternehmen, eine Öffnung der Märkte für öffentliches Beschaffungswesen¹⁵⁸ sowie die Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte.¹⁵⁹ Große Bedeutung wird dem Handel mit Dienstleistungen beigemessen, der immerhin 20% des gesamten Welthandels ausmacht. Den europäischen Dienstleistern soll der Zugang zu den Märkten in Drittländern, besonders in den aufstrebenden Schwellenländern ermöglicht werden.¹⁶⁰ Die Möglichkeiten neuer bilateraler Abkommen mit wichtigen Entwicklungsländern oder regionalen Märkten, die viel weit reichender sein sollen als bisher, werden eingehend diskutiert.

Auch wenn der Fokus der „Global Europe“-Strategie eher auf die ökonomisch „interessanteren“ Schwellenländer ausgerichtet ist, finden die inhaltlichen Elemente des EU-Kurses den AKP-Staaten gegenüber fast unverändert Anwendung, wie etwa beim Durchsetzen der „Singapur-Themen“.¹⁶¹ Für die rohstoffarme europäische Wirtschaft ist der Zugang zu den enormen Rohstoffquellen in Afrika zudem von strategischer Bedeutung.¹⁶² Das vermehrte Engagement Chinas und auch Indiens in afrikanischen Ländern stellt eine ernstzunehmende Konkurrenz für die europäischen Akteure dar. China ist seit 2000 der wohl expansivste und dynamischste Investor in Afrika. Der Hauptteil chinesischer Investitionen geht in die Erdöl exportierenden Länder. So gehen mittlerweile 60% der sudanesischen und 35% der angolanischen Ölexporte nach China. Indien hingegen scheint weniger aggressiv auf dem afrikanischen Kontinent aufzutreten. Das Handelsvolumen zwischen Indien und den afrikanischen Ländern hat sich jedoch in den letzten 15 Jahren verzehnfacht.¹⁶³

Besonderes wichtig ist der EU die Neuauflage der „Singapur-Themen“ im EPA-Kontext. Der Marktzugang für europäische Unternehmen soll im Rahmen der Wettbewerbspolitik erleichtert werden. Ähnlich verhält es sich im Bereich der Investitionen. Hier will die EU eine Rahmenvereinbarung durchsetzen, die sich am Prinzip der Inländerbehandlung der WTO orientiert. Damit dürften ausländische Investoren nicht schlechter gestellt werden als einheimische. Den Entwicklungsländern würde somit die Möglichkeit genommen, ihre einheimischen Unternehmen zu bevorzugen, um Produktion und Beschäftigung vor Ort zu fördern. Beim öffentlichen Beschaffungswesen geht es ebenfalls um den Marktzugang für europäische Unternehmen. Diese sollen sich gleichberechtigt mit einheimischen Firmen um öffentliche Aufträge bewerben können. Der EU wird vorgeworfen, diese Themen „durch die Hintertür“ wieder auf die

¹⁵⁸ Hier wird ein enormes brachliegendes Potential von zehn bis 25% des BIP der jeweiligen Partnerländer für europäische Unternehmen ausgemacht. Vgl. Fuchs 2007, S. 8

¹⁵⁹ Vgl. Fuchs 2007, S. 8

¹⁶⁰ Vgl. Groth/Kneifel 2007, S.40

¹⁶¹ Vgl. Fuchs 2007, S. 24

¹⁶² Vgl. Groth/Kneifel 2007, S. 41

¹⁶³ Vgl. ebd., S. 73 ff.

Tagesordnung zu setzen und zu versuchen, Präzedenzfälle zu schaffen, um die Handlungsagenda der WTO auf diesem Wege zu erweitern.¹⁶⁴ Es wird davon ausgegangen, dass bei der Implementierung einer neuen Generation von Unternehmensrechten in Afrika – verglichen mit anderen Regionen der Welt – wahrscheinlich der geringste Widerstand zu erwarten ist.¹⁶⁵

4.3.3. Die Interessen der afrikanischen Staaten

Die Weigerung der afrikanischen Staaten, fristgerecht ein EPA zu unterzeichnen, hängt in hohem Maße damit zusammen, dass die bislang einseitig geltenden Vorzüge des Marktzugangs als eindeutig günstiger angesehen werden als der Freihandel es sein wird.¹⁶⁶ Verschiedene Studien über die möglichen Auswirkungen der EPAs warnen zudem vor den negativen Folgen. Die wegfallenden Zolleinnahmen können zu einem Haushaltsschock führen, der v. a. in den Bereichen Bildung und Gesundheit einbrechende Investitionen nach sich ziehen könnte. Die in den meisten Ländern schwach entwickelte bzw. sich gerade im Aufbau befindende Industrie ist der verstärkten Konkurrenz aus Europa nicht gewachsen. In der Landwirtschaft ist ebenfalls mit negativen Effekten zu rechnen, da die lokalen Märkte und AgrarproduzentInnen nicht mit der hoch produktiven und zusätzlich subventionierten Agrarwirtschaft der EU konkurrieren können. Der befürchtete Verlust der Finanzhilfen aus dem 10. EEF und die Gefahr, den privilegierten Marktzugang ganz zu verlieren, gaben den Ausschlag dafür, dass die afrikanischen Regierungen trotz weit reichender Kritik und Befürchtungen weiterhin verhandelten, statt – wie vielfach gefordert – einfach aus dem Verhandlungsprozess auszusteigen.¹⁶⁷ Zudem darf die enorme soziale Ungleichheit in den meisten afrikanischen Ländern nicht übersehen werden. In vielen Ländern wird die Politik von reichen Eliten bestimmt, deren Interesse an einer wirtschaftlichen Globalisierung eher mit dem eigenen Streben nach Profitmaximierung zusammenhängt. Die Auswirkungen, die die EPAs auf die Bevölkerung in den betreffenden Ländern haben werden, scheinen dabei oftmals zweitrangig.¹⁶⁸

Die EU ist für die afrikanischen Staaten nach wie vor der größte Geber von Entwicklungshilfe und der wichtigste Handelspartner. 52% des afrikanischen Handelsvolumens entfallen auf den Handel mit Europa.¹⁶⁹ Der Anteil des Intra-SADC-Handels am Gesamthandel der Region beträgt hingegen gerade einmal 9%.¹⁷⁰ Damit liegt die Abhängigkeit der afrikanischen Länder vom europäischen Marktzugang auf der Hand. Die im Cotonou-Vertrag festgeschriebenen Zie-

¹⁶⁴ Vgl. Altvater/Mahnkopf 2007, S. 1472; Kneifel 2006, S. 1

¹⁶⁵ Vgl. Tanoh 2007, S. 46

¹⁶⁶ Vgl. Wellmer 2007, S. I

¹⁶⁷ Vgl. Groth 2006, S. 8

¹⁶⁸ Vgl. Tanoh 2007, S. 46

¹⁶⁹ Vgl. Ebd., S. 46

¹⁷⁰ Vgl. UNCTAD 2006, S. 49

le der Verminderung der Armut, der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration in die Weltwirtschaft sind für Afrika von herausragender Bedeutung. Wie diese großen Ziele jedoch erreicht werden können, ist nicht nur unter den Verhandlungspartnern höchst umstritten. Die afrikanischen Staaten waren und sind mehrheitlich der Ansicht, dass für das Aushandeln der EPAs mehr Zeit notwendig sei. Die vielfältigen Probleme und Herausforderungen in den Verhandlungen sowie die begrenzten personellen Ressourcen der Entwicklungsländer haben gezeigt, dass der eng gesetzte Zeitrahmen unrealistisch für das Zustandekommen eines wirklichen Partnerschaftsabkommens ist.¹⁷¹ Darüber hinaus fordern die afrikanischen Staaten zusätzliche Entwicklungshilfe, um die zu erwartenden hohen Anpassungskosten der Marktöffnung bewältigen zu können und um die Angebots- und Produktionskapazitäten zu verbessern. Erst kurz vor Ablauf der Verhandlungsfrist hat die EU Zugeständnisse in dieser Frage gemacht. In einem Strategiepapier vom Oktober 2007 werden den AKP-Staaten ab 2010 jährlich zwei Mrd. Euro Entwicklungshilfe zugesagt, um sie bei der Implementierung der EPAs zu unterstützen.¹⁷² Darüber hinaus sollen in den nächsten sieben Jahren 23 Mrd. Euro Entwicklungshilfe fließen.¹⁷³

5. Die Auswirkungen der EPAs auf die regionale Integration im südlichen Afrika

Die Förderung regionaler Integration ist ein wesentlicher Bestandteil des Cotonou-Abkommens. Die Entwicklungsländer sollen dabei unterstützt werden, die Effizienz ihrer Produktion zu erhöhen, den intraregionalen Handel zu fördern, Transaktionskosten zu senken und den Wettbewerb zu stärken. Dabei soll der jeweilige Integrationsgrad in den EPA-Verhandlungen Berücksichtigung finden. Um einheitliche Abkommen mit Regionen abschließen zu können, ist aber ein gewisses Maß an Integration als Voraussetzung nötig. Im südlichen Afrika existiert mit der SACU nur eine Zollunion, die gerade fünf Länder umfasst. Die EU verhandelt somit EPAs mit Regionen, die sowohl Mitglieder als auch Nicht-Mitglieder regionaler Integrationsräume umfassen. Die neuen regionalen Gebilde, die für die EPA-Verhandlungen geschaffen wurden, korrespondieren in keiner Weise mit den bestehenden regionalen Organisationen.¹⁷⁴

¹⁷¹ Vgl. Masiwa 2007, S. 32 f.

¹⁷² Vgl. Europäischer Rat 2007

¹⁷³ Vgl. Kabuleeta/Hanson 2007, S. 2

¹⁷⁴ Vgl. Meyn 2007, S. 53

5.1. Die Aufspaltung der SADC

Die Verhandlungen, die die EU mit den sieben EPA-Regionen führte, zielten auf den Abschluss von Abkommen mit jeder dieser Regionen. Dabei kann jedes Land nur in einer EPA-Gruppe verhandeln. Das widerspricht v. a. der afrikanischen Realität. Viele Länder sind Teil verschiedener Regionalorganisationen. Auch in der SADC sind Mehrfachmitgliedschaften die Regel.¹⁷⁵ Mosambik ist das einzige Land, das zu keinem weiteren Regionalprojekt gehört.¹⁷⁶ Die SADC-Mitgliedsstaaten mussten sich somit entscheiden, in welche Verhandlungsgruppe sie sich begeben.¹⁷⁷ Nur die Hälfte der Länder entschied sich für die Teilnahme an der SADC-Gruppe: Angola, Botswana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Südafrika, Swaziland und Tansania. Madagaskar, Malawi, Mauritius, Sambia, die Seychellen und Simbabwe verhandelten in der ESA-EPA-Gruppe. Die DR Kongo entschied sich auch aufgrund der geografischen Nähe für die zentralafrikanische CEMAC-EPA-Gruppe. Tansania, das zunächst Teil der SADC-Gruppe war, wechselte nach langem Zögern erst 2007 in die ostafrikanische EAC-Gruppe. Gemeinsam mit Kenia, Uganda, Burundi und Ruanda bildet Tansania seit 2005 die EAC-Zollunion.¹⁷⁸ Damit ist die SADC, „einer der erfolgreichsten Ansätze regionaler Kooperation in Afrika“¹⁷⁹, mit einer ausgesprochen schwierigen Situation konfrontiert. Sollten – wie nach wie vor geplant – fünf regionale EPAs in Afrika abgeschlossen werden, beinhalten vier dieser Abkommen mindestens einen SADC-Mitgliedsstaat.

5.2. Die SADC-EPA-Gruppe

Die als SADC-EPA-Gruppe bezeichnete Verhandlungsgruppe stellt somit tatsächlich nur ein Fragment der Regionalorganisation SADC dar. Zunächst verhandelten Angola, Botswana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Swaziland und Tansania unter dem Label der SADC-EPA-Gruppe. Südafrika ist erst im Februar 2007 auf Antrag der SADC-Gruppe in die Verhandlungen eingebunden worden. Da die Kaprepublik bereits seit 2000 ein Freihandelsabkommen mit der EU unterhält, war ihre Teilnahme an den EPA-Verhandlungen ursprünglich nicht vorgesehen.¹⁸⁰ Für die BLNS-Länder war die Einbeziehung Südafrikas jedoch von großer Bedeutung. Schließlich sind sie durch das Trade, Development and Co-operation Agreement (TDCA) direkt betroffen.¹⁸¹ Daher sah ihr Vorschlag vor, der EU auf der Grundlage der

¹⁷⁵ Vgl. Abb. 4 im Anhang

¹⁷⁶ Vgl. Meyn 2008, S. 5

¹⁷⁷ Vgl. Abb. 5 im Anhang

¹⁷⁸ Den Integrationsbestrebungen stehen jedoch große ökonomische, politische und soziale Probleme gegenüber, so dass noch nicht von einer vollständigen Integration gesprochen werden kann. Vgl. Hackenbroch 2007

¹⁷⁹ Adelman 2003, S. 6

¹⁸⁰ Vgl. Europäische Kommission 2007a

¹⁸¹ Vgl. Kap. 5.2.1.

TDCA-Vereinbarungen den Zugang zu den Märkten aller SACU-Staaten zu gewähren, aber keine Verhandlungen über weitere Handelsregelungen zu führen. Für die LDCs Angola, Mosambik und Tansania wollte die SADC-Gruppe eine Festschreibung der EBA-Regelung durchsetzen, was von der EU jedoch abgelehnt wurde. Ebenso fand das Bestreben der afrikanischen Staaten, die Verhandlungen auf Bestimmungen des Marktzugangs zu beschränken nicht die Zustimmung der EU. Stattdessen strich sie die Bedeutung der „Themen der neuen Generation“ für eine nachhaltige Entwicklung heraus und erklärte sie zum Kernstück des zu verhandelnden EPA.¹⁸² Zumindest sollte die Weiterverhandlung dieser Themen in einem ersten Vertrag festgeschrieben werden.¹⁸³

Die SADC-EPA-Gruppe ist somit ein Gebilde, in dem drei LDCs (Angola, Lesotho, Mosambik), drei Entwicklungsländer (Botswana, Namibia, Swaziland) und ein so genanntes Schwellenland (Südafrika), das bereits ein Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnet hat, über ein EPA mit der EU verhandelten. Es verwundert daher nicht, dass ein Großteil der Verhandlungszeit damit verbracht wurde, einen entsprechenden Rahmen zu definieren, der den unterschiedlichen Entwicklungsniveaus gerecht wird. Die Einbeziehung Südafrikas stellte dabei das größte Problem dar.¹⁸⁴ Das TDCA, das Südafrika mit der EU geschlossen hat, sollte für die Verhandlungen über Freihandelsbeziehungen zwischen der EU und der SADC-EPA-Gruppe die Grundlage bilden.¹⁸⁵

5.2.1. Das TDCA als Vorbild für ein SADC-EPA – erste Erfahrungen

Nach dem Ende der Apartheid 1994 strebte Südafrika zunächst mit der Unterstützung der SADC die Einbeziehung in das Lomé-Abkommen an. Es erhoffte sich durch den verbesserten Zugang zum europäischen Markt eine nachhaltige Belebung des Außenhandels und dadurch eine Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung. Um den Befürchtungen zu begegnen, Südafrika könne das Abkommen dominieren, wurde auf bestimmte Handelsvorteile verzichtet. Die Europäische Kommission lehnte eine Beteiligung Südafrikas aufgrund des Entwicklungsstandes des Landes jedoch ab. Stattdessen bot sie dem Land an, qualifiziertes Lomé-Mitglied zu werden, wenn es mit der EU ein WTO-konformes Freihandelsabkommen verhandele. Südafrika stimmte dem zu, obwohl es starke Bedenken äußerte über die Auswirkungen, die ein solches Abkommen auf die vormals stark protektionierte Ökonomie und die BLNS-Länder haben könnte. Die Verhandlungen, die bis 1999 andauerten, gestalteten sich sehr schwierig. Ein Grund dafür lag in den Streitigkeiten über die Regelungen für Agrargüter. Die EU wollte

¹⁸² Vgl. Europäische Kommission 2006a

¹⁸³ Vgl. Kruger 2007, S. 8

¹⁸⁴ Vgl. Ebd.

¹⁸⁵ Vgl. Europäische Kommission 2006b, S. 9

ihren eigenen Markt vor den südafrikanischen landwirtschaftlichen Gütern schützen und Südafrika lehnte es im Gegenzug ebenfalls ab, europäischen Agrargütern einen freien Marktzugang zu garantieren. Nach vier Jahren und 22 Verhandlungsrunden wurde das Trade, Development and Co-operation Agreement (TDCA) am 11. Oktober 1999 unterzeichnet.¹⁸⁶ Es trat am 1. Januar 2000 vorläufig und erst am 1. Mai 2004 endgültig in Kraft, nachdem die Mitgliedsstaaten der EU die Ratifizierung des Abkommen vier Jahre lang verzögerten.¹⁸⁷ Es ist das erste reziproke Freihandelsabkommen, das die EU mit einem afrikanischen Staat südlich der Sahara¹⁸⁸ geschlossen hat.

Für den Abbau der tarifären Handelshemmnisse wurde ein asymmetrischer Zeitplan beschlossen. Während die EU bis zum Jahr 2010 95% aller südafrikanischen Güter zollfrei auf ihren Markt lassen will, hat Südafrika für den Abbau seiner Zollschränken bis zum Jahr 2012 Zeit. Dann sollen 86% aller EU-Produkte abgabefrei nach Südafrika gelangen. Damit sind 90% des EU-Südafrika-Handels abgedeckt, so dass das Abkommen als WTO-konform gilt.¹⁸⁹ Die EU senkt dabei ihren durchschnittlichen Zollsatz auf südafrikanische Produkte von 2,7% in 1999 auf 1,5%. Südafrika reduziert von durchschnittlich 10% auf 4,3%. Beide Vertragsparteien einigten sich auf den Ausschluss bestimmter sensibler Güter von der Liberalisierung.¹⁹⁰ Für industrielle Güter erlaubt die EU einen fast 100%igen freien Zugang. Südafrika will bis 2012 86% der europäischen Industrieexporte zollfrei auf seinen Markt lassen. Das TDCA ist das erste Freihandelsabkommen, in das die EU den Agrarbereich grundsätzlich einbezogen hat. Allerdings werden im Jahr 2010 nur 62% der südafrikanischen Agrarexporte zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Markt genießen, während Südafrika seinen Markt 2012 für 81% der landwirtschaftlichen Güter aus der EU öffnet. Damit wird die Idee der Asymmetrie, die den Entwicklungsbedürfnissen Südafrikas Rechnung tragen sollte, in ihr Gegenteil verkehrt.¹⁹¹ Hinzu kommt die unterschiedliche Bedeutung der Handelspartner füreinander. Die Importe aus Südafrika machten 2007 gerade einmal 1,46% der Gesamtimporte der EU aus. Die Einfuhren aus der EU stellen mit über einem Drittel am Gesamtimport für Südafrika eine deutlich einflussreichere Größe dar.¹⁹² Die Einnahmeverluste, die Südafrika somit kompensieren muss, übersteigen die der EU um ein Vielfaches.

¹⁸⁶ Vgl. Meyn 2006a, S. 129 ff.

¹⁸⁷ Vgl. Wellmer 2006, S. 9

¹⁸⁸ Es existierte bereits ein Abkommen mit Marokko.

¹⁸⁹ Vgl. Europäische Kommission 2004

¹⁹⁰ Die EU schloss u. a. 26% der südafrikanischen Agrarexporte, wie Rindfleisch, Zucker, Molkereiprodukte, bestimmte Früchte und Fisch von der Liberalisierung aus. Vgl. Meyn 2006a, S. 132

¹⁹¹ Vgl. Meyn 2006a, S. 131 ff.

¹⁹² Vgl. Europäische Kommission 2008c

Das TDCA zielt v. a. auf die Liberalisierung des Warenhandels. Beide Parteien vereinbarten jedoch eine enge Kooperation bei Fragen der Wettbewerbspolitik, des Schutzes der Rechte an geistigem Eigentum und in der Frage der Liberalisierung von Dienstleistungen¹⁹³ und des freien Kapitalverkehrs. Daneben enthält das TDCA eine entwicklungspolitische Komponente, die hauptsächlich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen mit besonderer Berücksichtigung des informellen Sektors und auf den Kapazitätenaufbau bei sozialen Diensten abzielt. Für den Zeitraum 2007 bis 2013 sind dafür 980 Mill. Euro Entwicklungshilfe vorgesehen. Außerdem vereinbarten die EU und Südafrika die Zusammenarbeit in den Bereichen Umweltschutz, Kultur und Chancengleichheit sowie bei der Bekämpfung von HIV/AIDS, Drogen und Geldwäsche.¹⁹⁴

Das Freihandelsabkommen mit der EU steht im Zusammenhang mit der südafrikanischen Industrialisierungspolitik. Südafrika erhofft sich so langfristige Vorteile gegenüber anderen Entwicklungs- und Schwellenländern. Jedoch werfen die reziproken Handelsvereinbarungen neben dem verbesserten Marktzugang auch Probleme auf. Mit der Einfuhr billiger (und z. B. bei den Agrarprodukten subventionierter) Importe geraten die heimischen Produzenten unter Druck. Industriepolitische Instrumente erfahren durch Freihandelsabkommen wie das TDCA erhebliche Einschränkungen. Hinzu kommen die Forderungen der Industrieländer, handelsverwandte Themen, wie den Schutz intellektueller Eigentumsrechte oder die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, verbindlich in die bilateralen Verträge aufzunehmen. Der Spielraum für nationale Politik wird somit weiter eingeschränkt.¹⁹⁵

Tatsächlich ist es zunächst gelungen, den Handel mit der EU signifikant auszuweiten. Seit dem vorläufigen Inkrafttreten des Abkommens sind sowohl Exporte in die EU als auch Importe aus der EU gestiegen, wobei letztere einen größeren Anstieg verzeichneten.¹⁹⁶ An der Handelsstruktur Südafrikas hat sich jedoch nur wenig geändert. Das Land führt nach wie vor hauptsächlich verarbeitete Produkte aus Europa ein, wobei Maschinen und Transportmittel den größten Anteil haben. Die südafrikanischen Exporte in die EU weisen immer noch einen großen Anteil an Primärgütern auf, der in den letzten Jahren noch angestiegen ist.¹⁹⁷ Diamanten, Gold und Platin machten 2007 über 38% des Gesamtexports in die EU aus. Südafrika exportiert aber auch Industriegüter in die EU, wie Transportfahrzeuge und Zentrifugen. Ver-

¹⁹³ Liberalisierungen im Dienstleistungshandel, die über die GATS-Regelungen hinausgehen, wurden von Südafrika zunächst abgelehnt. Man einigte sich mit der EU jedoch darauf, fünf Jahre nach Inkrafttreten des TDCA diese Fragen neu zu diskutieren. Die Öffnung des gesamten südafrikanischen Dienstleistungsbereichs gehörte somit während der EPA-Verhandlungen zu den schwierigen Fragen im Diskussionsprozess. Vgl. Weusmann 2005, S. 267; Wellmer 2006, S. 48 f.

¹⁹⁴ Vgl. Europäische Kommission 2004

¹⁹⁵ Vgl. Meyn 2006b, S. 57 f.

¹⁹⁶ Vgl. Abb. 6 im Anhang

¹⁹⁷ Vgl. Abb. 8 und 9 im Anhang

glichen mit anderen Ländern in der Region kann der Exportsektor Südafrikas jedoch sehr wohl als diversifiziert gelten.¹⁹⁸ Ob es sich bei dem gestiegenen Handelsaufkommen tatsächlich um zusätzlichen Handel (trade creation) oder um trade diversion handelt, hat Ron Sandrey in einer Studie untersucht. Er kalkulierte das Ausmaß der Handelsumlenkung, wenn 2012 alle vereinbarten Zollsenkungen realisiert sein werden. Dabei kam er zu dem Ergebnis, dass etwa zwei Drittel des erhöhten Handelsvolumens aus Handelsumlenkung bestehen wird. Zu 25% wird diese Umlenkung auf Kosten Chinas und zu 16% auf Kosten der USA gehen.¹⁹⁹

Neben der Ausweitung des Handels sollte das TDCA dazu dienen, Südafrika für ausländische Direktinvestitionen (FDI) attraktiv zu machen. Obwohl die EU – und hier v. a. Großbritannien – die größten Investoren in Südafrika sind, scheint das Abkommen keinen Einfluss auf die Entwicklung der FDI zu haben.²⁰⁰ Zwar konnte im Jahr 2001 ein bedeutsamer Anstieg der FDI verzeichnet werden²⁰¹, in den Folgejahren setzte sich dieser Trend jedoch nicht fort.²⁰² Stattdessen fielen die Nettoinvestitionsflüsse aus Europa in mehreren Jahren niedriger als vor 1995 aus.²⁰³ Die Investitionen aus Europa konzentrieren sich auf den Sektor der Finanzdienstleistungen (Banken, Versicherungen) und auf die rohstofffördernde Industrie.²⁰⁴ Die Hoffnung, mithilfe der FDI Technologie nach Südafrika zu holen, um die Exportwirtschaft weiter zu diversifizieren und somit das Außenhandelsmuster zu ändern, hat sich nicht in dem gewünschten Maße erfüllt.²⁰⁵ Statt Neuinvestitionen aus der EU anzuziehen, ist südafrikanisches Kapital seit der Liberalisierung der Finanzmärkte nach Europa abgeflossen.²⁰⁶

Die Handelsliberalisierung und die Exportorientierung der südafrikanischen Wirtschaft hatten weit reichende Folgen für den Arbeitsmarkt. Es wurden große Umstrukturierungen sowohl in der verarbeitenden Industrie als auch im Primärsektor vorgenommen. In der Landwirtschaft werden seit einigen Jahren verstärkt Saisonarbeiter statt fester Farmarbeiter eingesetzt. Im Bergbau setzt man zunehmend auf Leiharbeiter, auch um Druck auf die gewerkschaftlich organisierten Arbeiter auszuüben.²⁰⁷ Die neu entstandenen Arbeitsplätze in den wettbewerbsfähigen Sektoren, wie der Automobilindustrie oder im Tourismus, konnten die enormen Arbeitsplatz-

¹⁹⁸ Vgl. Europäische Kommission 2008c

¹⁹⁹ Vgl. Sandrey 2006, S. 10 f.

²⁰⁰ Vgl. Meyn 2006a, S. 136

²⁰¹ Dieser „Ausrutscher“ hängt mit der gegenseitigen Umschichtung der Aktienanteile der Unternehmen Anglo American Corp und deBeers zusammen und kann demnach nicht als produktive FDI gelten. Vgl. Wellmer 2006, S. 14

²⁰² Vgl. Abb. 7 im Anhang

²⁰³ Vgl. Wellmer 2006, S. 48

²⁰⁴ Vgl. Wellmer 2006, S. 14; Meyn 2006a, S. 136

²⁰⁵ Vgl. Wellmer 2006, S. 48

²⁰⁶ Vgl. ebd., S. 14

²⁰⁷ Vgl. ebd., S. 16

verluste in den anderen Bereichen nicht ausgleichen. Viele Unternehmen und ganze Produktionszweige haben sich im internationalen Wettbewerb nicht durchsetzen können.²⁰⁸ Obwohl die Wirtschaft boomt und Südafrikas BIP in den letzten Jahren durchschnittlich um 3-4% gewachsen ist, hat das Land mit hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Im September 2007 waren offiziell fast 4 Mill. Menschen arbeitslos.²⁰⁹ Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 23%. In der Gruppe der 15-24jährigen liegt der Wert sogar bei knapp 50%.²¹⁰ Im September 2002, etwas mehr als zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten des TDCA, wurde mit 30,4% die höchste Arbeitslosenquote nach dem Ende der Apartheid verzeichnet.²¹¹ Zu diesen bereits inakzeptabel hohen Arbeitslosenzahlen muss noch die Gruppe der „discouraged work-seekers“²¹² hinzugezählt werden. Im September 2007 waren das 3,4 Mill. Menschen.²¹³ Der informelle Sektor gewinnt zudem immer größere Bedeutung. Besonders in arbeitsintensiven Produktionsbereichen, wie der Textilindustrie, werden Arbeitsplätze ausgelagert.²¹⁴ Die unsichere Beschäftigung mit geringer Entlohnung in diesen Bereichen verstärkt das Problem struktureller Armut in Südafrika zusätzlich.²¹⁵

Das TDCA hat aber nicht nur Auswirkungen auf die südafrikanische Wirtschaft, sondern auch auf die BLNS-Länder, die innerhalb der SACU mit Südafrika einen gemeinsamen Außenzollsatz vereinbart haben. Damit sind sie direkt von den Vereinbarungen betroffen, obwohl sie diese nicht mitverhandelt haben und ihre Interessen nicht einbringen konnten. Bis Ende 2007 genossen die vier Länder über das Cotonou-Abkommen einen präferenziellen Zugang zum europäischen Markt, der es ihnen erlaubte, ihre Produkte zollfrei oder zu einem sehr geringen Zollsatz (z. B. für Rindfleisch) in die EU zu exportieren, während sie selbst einen Zoll auf Importe aus der EU erheben konnten. Mit Verabschiedung des TDCA mussten sie nun direkt mit den südafrikanischen Produkten konkurrieren, die bis zum Jahr 2000 keinen freien Zugang zum europäischen Markt hatten. Zusätzlich sind sie mit den subventionierten europäischen Agrargütern konfrontiert, von denen ab dem Jahr 2012 81% zollfrei nach Südafrika und damit auch ins übrige SACU-Gebiet exportiert werden dürfen.²¹⁶ Aber auch für andere Bereiche wird aufgrund der Konkurrenz zollfrei importierter Güter aus der EU eine Verringerung des Anteils

²⁰⁸ Vgl. Gradwohl 2005, S. 25

²⁰⁹ 1995 lag die Anzahl der Arbeitslosen bei 2,4 Mill. Vgl. Gradwohl 2005, S. 26

²¹⁰ Vgl. Statistics South Africa 2007, S. xix

²¹¹ Vgl. ebd., S. iv

²¹² Unter den Begriff der „discouraged work-seekers“ werden alle erwerbsfähigen Personen erfasst, die zwar arbeiten wollen, aber nicht (mehr) aktiv nach Arbeit suchen.

²¹³ Zwei Drittel davon waren Frauen. Vgl. Statistics South Africa 2007, S. xx f.

²¹⁴ Vgl. Wellmer 2007, S. VI

²¹⁵ Vgl. Gradwohl 2005, S. 26

²¹⁶ Vgl. Meyn 2003, S. 27

der Produzenten aus den BLNS-Staaten befürchtet. Die Erfahrungen in der südafrikanischen Bekleidungs-, Schuh- oder Weinindustrie lassen diese Befürchtungen realistisch erscheinen.²¹⁷ Der Verlust der Zolleinnahmen stellt ein zusätzliches großes Problem für die BLNS-Staaten dar. Vor Inkrafttreten des TDCA wurden ca. 40% der Importe aus der EU mit Zollsätzen von bis zu 40% belegt, während die übrigen 60% zollfrei oder zu geringen Zollsätzen in die SACU gelangten. Mit dem Freihandelsabkommen verlieren die Länder einen nicht unerheblichen Teil ihrer Staatseinnahmen.²¹⁸ Im Jahr 2012, wenn alle Liberalisierungsschritte des TDCA vollzogen sind, werden die Einnahmen der SACU um 23% zurückgehen.²¹⁹ Daher ist es für alle Länder notwendig, ihre Einnahmequellen zu reformieren. Die EU schlägt dafür v. a. eine Umstrukturierung bzw. einen Ausbau des Steuersystems²²⁰ vor. Dafür wurden Geldmittel zugesagt, um verschiedene Anpassungsmaßnahmen in den einzelnen Ländern zu finanzieren. Die Erfolge sind bislang sehr bescheiden. Längere Anpassungszeiten und mehr Mittel sind notwendig, um die Abhängigkeit der Staatseinnahmen von den Einfuhrzöllen zu reduzieren.²²¹

Die Europäische Kommission sieht hingegen auch für die BLNS-Länder positive Effekte durch das TDCA. Neben der Tatsache, dass sie nunmehr europäische Produkte, die zollfrei über Südafrika eingeführt werden, preisgünstiger erwerben können, lässt der Anstieg der südafrikanischen Produktion einen erhöhten Bedarf an Vormaterialien erwarten. Diese würden von den BLNS-Ländern nach Südafrika geliefert.²²² Dabei wird offensichtlich außer Acht gelassen, dass somit das Schicksal dieser Länder als Rohstoffexporteure erneut festgeschrieben wird. Eine Diversifizierung der Exportstruktur, die für die Entwicklung der Länder und damit für ein wirtschaftliches Wachstum notwendig wäre, kann so nicht erreicht werden.

Das TDCA ist auf Südafrika mit seiner vergleichsweise diversifizierten Ökonomie zugeschnitten. Die hier vereinbarten Regelungen als Grundlage für ein SADC-EPA zu verwenden, erscheint problematisch, da die Besonderheiten und Beschränkungen der anderen Länder – speziell der LDCs Angola und Mosambik – eine andere Verhandlungsbasis erfordern.²²³

²¹⁷ Vgl. Wellmer 2006, S. 53

²¹⁸ Für Botswana sind das 5,3%, für Namibia 8,6%, für Lesotho 12,9% und für Swasiland sogar 13,9%. Vgl. Meyn 2003, S. 28

²¹⁹ Vgl. Wellmer 2006, S. 56

²²⁰ In vielen afrikanischen Staaten existiert z. B. kein Mehrwertsteuersystem.

²²¹ Vgl. Wellmer 2006, S. 56 f.

²²² Vgl. Europäische Kommission 2004

²²³ Vgl. Goodison/Stoneman 2005, S. II

5.2.2. Die Interimsabkommen

Die SADC-EPA-Region ist zum Ende des Jahres 2007 kein gemeinsames Abkommen eingegangen. Stattdessen unterzeichneten Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland und Mosambik Interimsabkommen. Südafrika verweigerte den Abschluss eines Interimsabkommens. Angola hat angekündigt, dem Abkommen später beitreten zu wollen.²²⁴ Im März 2008 einigten sich der Handelskommissar der Europäischen Kommission und die Handelsminister der fünf SADC-Staaten, die ein Interimsabkommen unterschrieben haben, darauf, bis zum 31.12.2008 ein vollständiges EPA abzuschließen. Dabei wurde festgehalten, dass

„The main objective of the EPA must be to consolidate the regional integration process and to foster growth and development in the region, as well as to establish a new and WTO-compliant legal basis for governing bi-regional trade relations.“²²⁵

Gleichzeitig unterstrichen Namibia und Südafrika ihre Bedenken, dass das Interimsabkommen der regionalen Integration und Entwicklungsaspekten schade sowie den politischen Spielraum einschränke.²²⁶ Das Interimsabkommen sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass weitere Länder der SADC dem Abkommen beitreten.

5.2.2.1. Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland

Botswana, Namibia und Swasiland als Non-LDCs hatten mit dem Auslauf des waivers zu befürchten, ihren präferenziellen Zugang zum europäischen Markt zu verlieren. Gemeinsam mit Lesotho und Mosambik²²⁷ haben Botswana und Swasiland am 23. November 2007 einem Interimsabkommen mit der EU zugestimmt.²²⁸ Namibia hatte sich zunächst geweigert, ein solches Abkommen zu unterzeichnen. Der Hauptkritikpunkt der namibischen Regierung bezog sich auf die neuen Vertragsthemen (Liberalisierung des Dienstleistungssektors und der Investitionen, Schutz des geistigen Eigentums), die die EU in die letzte Verhandlungsrunde eingeführt hatte und die im Interimsabkommen verbindlich geregelt werden sollten. Die Meistbegünstigungsklausel stieß ebenso auf Ablehnung. Zudem sah sie sich von den einheimischen Rinderfarmern und Traubenproduzenten unter Druck gesetzt, die mit der Abschaffung der Präferenzen ihre Produktion und ihre Chancen auf dem europäischen Markt in Gefahr sahen. Die Wahrscheinlichkeit enormer Verluste im Falle einer Nichtunterzeichnung²²⁹ brachte Namibia kurz vor Ablauf der Frist zurück an den Verhandlungstisch. Letztlich ist es dem Land ge-

²²⁴ Vgl. Möllers 2008, S. 37

²²⁵ Europäische Kommission 2008a

²²⁶ Vgl. Hanson/Julien 2008, S. 14

²²⁷ Die Unterschiede zwischen den Abkommen der BLNS-Staaten und Mosambik werden im folgenden Kapitel beschrieben.

²²⁸ Vgl. Europäische Kommission 2007b

²²⁹ Es wurde spekuliert, dass es Namibia über Nacht 45 Mill. Euro kosten würde, wenn es ab dem 01.01.2008 nur noch unter die GSP-Regelungen fallen würde. Vgl. Kruger 2007, S. 8

lungen, wichtige Vorbehaltsklauseln in dem Interimsabkommen zu verankern, das am 12. Dezember 2007 unterschrieben wurde. Damit werden alle umstrittenen Themen in den weiteren Verhandlungen wieder ergebnisoffen aufgegriffen. De facto behält sich Namibia das Recht vor, das Abkommen nicht zu ratifizieren, sollten seine Bedenken nicht entsprechend berücksichtigt werden.²³⁰

In dem Interimsabkommen vereinbarten die BLNS-Länder den Abbau von Zöllen auf EU-Einfuhren in drei Schritten, während die EU ihren Markt sofort für alle Güter öffnet (mit Ausnahme von Zucker). Eine erste Liberalisierung für durchschnittlich 55% der Importe aus der EU findet bereits 2008 statt.²³¹ Diese umfassen 4.161 Zollpositionen. Für weitere 12,4% der Importe (1.326 Positionen) werden zwischen 2008 und 2012 die Zölle abgebaut. Zusätzlich werden für 16,7% der Importe die Zölle reduziert, jedoch nicht vollständig abgeschafft, so dass die BLNS-Länder bis 2012 etwa 84% ihres Handels mit der EU liberalisiert haben werden. Bis zum Jahr 2018 werden weitere 0,8% der BSLN-Importe (67 Positionen) aus der EU liberalisiert. Insgesamt wurden nur 2,8% des Warenhandels von der Liberalisierung ausgeschlossen. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Agrar- und Industriegüter. Allerdings befinden sich unter den ausgeschlossenen Positionen auch Güter, die bereits zollfrei gehandelt werden.²³² Zusätzlich einigte man sich auf eine „Standstill Clause“, nach der keine neuen diskriminierenden Maßnahmen eingeführt werden dürfen. Der Umfang des Zollabbaus variiert zwischen den einzelnen Ländern erheblich.²³³ Während Lesotho für etwa 95% seiner Importe aus der EU die Zölle abbaut (70% bereits in 2008), liberalisiert Namibia nur 81% (davon nur ca. 56% in 2008). Auch bei den Positionen, die von der Liberalisierung ausgeschlossen werden sollen, gelang es Namibia, mit 5,2% den größten Anteil durchzusetzen.²³⁴ Während die EU bereits zum 1. Januar 2008 das Abkommen umgesetzt hat, haben die afrikanischen Staaten dafür bis zum 1. Juli 2008 Zeit.²³⁵

Neben den Regelungen für die Liberalisierung des Warenverkehrs enthält das Interimsabkommen ebenfalls Ausführungen zum Fortgang der Verhandlungen in 2008. Unter der Überschrift „Second stage of negotiations“ werden die bislang ausgeklammerten Fragen behandelt. Die afrikanischen Unterzeichner verpflichten sich, bis zum Jahresende 2008 ein Rahmenabkom-

²³⁰ Vgl. Möllers 2008, S. 36; agritrade 2008, S. 1

²³¹ Das veröffentlichte und hier zur Grundlage genommene SADC-Interimsabkommen enthält keine Angaben in den Anhängen zum Liberalisierungszeitplan. Daher wird im Folgenden auf die Studie von Stevens et al (2008) des Overseas Development Institute Bezug genommen. Teilweise unterscheiden sich die dort angegebenen Zahlen im Detail leicht von denen der EU-Kommission.

²³² Vgl. Stevens et al 2008, S. 44 f.

²³³ Vgl. Tab. 4 im Anhang

²³⁴ Vgl. Steven et al 2008, S. 120 ff., Table A.2.1. ff.

²³⁵ Vgl. SADC Interim EPA, S. 2

men zur Liberalisierung der Dienstleistungen zu verhandeln und bereits jeweils einen Dienstleistungssektor zu liberalisieren. Innerhalb von drei Jahren nach Abschluss eines vollständigen EPAs soll die Liberalisierung abgeschlossen sein. Ein Investitionskapitel soll ebenfalls bis Ende 2008 ausformuliert sein. Verhandlungen über die umstrittenen Bereiche der Wettbewerbspolitik und des öffentlichen Beschaffungswesen werden erst dann aufgenommen, wenn bereits adäquate regionale Vereinbarungen getroffen wurden.²³⁶ Außerdem wurde eine Meistbegünstigungsklausel im Vertragstext festgehalten, nach der jede Zollpräferenz, die einem anderen größeren Handelspartner gewährt wird, auch der EU zugute kommen muss. Das betrifft alle Länder, deren Anteil am Welthandel über einem Prozent liegt und zielt auf aufstrebende Ökonomien wie Indien, Brasilien oder China. Das TDCA enthält keine vergleichbare Regelung.²³⁷ Namibia hat wiederholt seine Bedenken gegenüber einer Verhandlung dieser Themen geäußert. Auch wenn das Land das Interimsabkommen unterzeichnet hat, ist es nicht bereit, die „Themen der neuen Generation“ zu verhandeln.²³⁸ Für Botswana, Lesotho und Swasiland ist die Verhandlung der Dienstleistungsliberalisierung von Interesse, da alle drei Länder in größerem Umfang Dienstleistungen importieren.²³⁹

Die direkten Auswirkungen des Interimsabkommens auf die Einnahmen der BLNS-Länder dürften überschaubar bleiben, da die Zolleinnahmen zum einen über den Verteilungsschlüssel der SACU für die einzelnen Länder berechnet werden. Zum anderen hatten die Liberalisierungen, die Südafrika im TDCA mit der EU vereinbarte, bereits Auswirkungen auf die Zolleinnahmen der übrigen SACU-Länder. Sollte die SACU sich in Folge des uneinheitlichen Vorgehens der Mitgliedsländer auflösen, wäre jedoch mit erheblichen Einnahmeeffekten zu rechnen.²⁴⁰

5.2.2.2. Mosambik

Mosambik hat als fünftes SADC-Land das Interimsabkommen unterschrieben. Anders als bei den BLNS-Staaten sind die Vereinbarungen aber nicht mit dem TDCA verknüpft.²⁴¹ Das LDC vereinbarte mit der EU den Abbau von Zöllen für 80,5% der Importe. Der größte Teil der Liberalisierung soll bereits in 2008 vollzogen werden.²⁴² Nur für etwa 100 Tarifpositionen wurde eine Frist bis 2018 festgelegt. Gegenwärtig können nur 12% der Importe aus der EU

²³⁶ Vgl. SADC Interim EPA, Art. 67, S. 50

²³⁷ Auch andere Freihandelsabkommen der EU, z. B. mit Mexiko oder Chile, enthalten keine vergleichbaren Regelungen. Vgl. Stevens et al 2008, S. 58

²³⁸ Vgl. Khumalo 2008

²³⁹ Vgl. le Roux 2008

²⁴⁰ Vgl. Stevens et al 2008, S. 55

²⁴¹ Vgl. ebd., S. 48

²⁴² Der erste Liberalisierungsabschnitt enthält eine große Bandbreite an Produktgruppen. Die größten stellen Obst, Gummi, Kunststoff, Textilien, Papier und elektrische Maschinen dar. Vgl. Stevens et al 2008, S. 51 f.

zollfrei ins Land eingeführt werden.²⁴³ Mit einer nur elfjährigen Implementierungsdauer hat Mosambik das Interimsabkommen abgeschlossen, das am schnellsten umgesetzt werden muss.²⁴⁴ Verglichen mit der Ausschlussliste der BLNS-Staaten stimmen nur ein Fünftel der von der Liberalisierung ausgeschlossenen Güter Mosambiks mit den entsprechenden Positionen der anderen Länder überein.²⁴⁵ Die Vereinbarungen zum Fortgang der Verhandlungen über die bislang nicht abgeschlossenen Bereiche (Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerbspolitik, öffentliches Beschaffungswesen) entsprechen den oben beschriebenen für die BLNS-Länder.

Mosambik gehört somit zu den afrikanischen Ländern, die einerseits vor den größten Anpassungsherausforderungen stehen und andererseits die Liberalisierungsschritte am schnellsten umsetzen müssen.²⁴⁶ Als Ergebnis der vereinbarten Liberalisierungsschritte wird geschätzt, dass Mosambik etwa 10 Mill. \$ Einnahmen verlieren wird. Da der größte Teil der Liberalisierung bereits für 2008 vorgesehen ist, werden 91% dieser Verluste in diesem Jahr erwartet.²⁴⁷

5.2.2.3. Angola

Angola hat Ende 2007 kein Interimsabkommen unterzeichnet, aber in Aussicht gestellt, diesem in 2008 beizutreten. Als LDC behielt Angola trotzdem den zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt über die EBA-Initiative. In der letzten Phase der Verhandlungen selbst hat sich Angola auffallend bedeckt gehalten. Es liebäugelte zudem mit der zentralafrikanischen Regionalgemeinschaft CEMAC.²⁴⁸ Bislang ist das Land aber weiterhin Bestandteil der SADC-EPA-Gruppe und unterstrich bei dem Treffen der Handelsminister mit dem Handelskommissar der EU im März 2008

„... the importance for them to remain part of the EPA process with the intention of acceding to the full EPA once this agreement is concluded.“²⁴⁹

5.2.2.4. Die Ablehnung Südafrikas

Die südafrikanische Regierung lehnte den Abschluss eines Interimsabkommens mit der EU ab. Südafrika wird aber den weiteren Verhandlungen als Beobachter beiwohnen.²⁵⁰ Eine Einigung sei so lange unmöglich, wie die Europäer auf freien Zugang zu den Dienstleistungsmärkten der

²⁴³ Vgl. Oxfam 2007, S. 2

²⁴⁴ Vgl. Stevens et al 2008, S. 48

²⁴⁵ Vgl. ebd., S. 53

²⁴⁶ Vgl. ebd., S. 48

²⁴⁷ Vgl. ebd., S. 53

²⁴⁸ Vgl. Qualmann 2007, S. 15

²⁴⁹ Europäische Kommission 2008a

²⁵⁰ Vgl. Kruger 2007, S. 8

Region bestehen. Die Frage der Liberalisierung dieses Sektors müsse im Rahmen der WTO verhandelt werden. Die Offerte der EU missachte die Entwicklungsprioritäten der Region. Anstatt den südafrikanischen Ländern einen besseren Marktzugang in Europa zu ermöglichen, ginge es den Europäern v. a. um eine weitere Öffnung der Dienstleistungsmärkte, die zunehmend an Bedeutung gewinnen.²⁵¹ Südafrika äußerte zudem Bedenken über die Auswirkungen der EPA-Verhandlungen auf die SADC.²⁵² Die Implementierung einer Meistbegünstigungsklausel wurde ebenso abgelehnt. Der stellvertretende Handelsminister Südafrikas Rob Davies stellte dazu fest:

„This would lock us into a primary relationship with the EU for ever more. It would be an unacceptable limit on our sovereignty.“²⁵³

Zudem wird in Südafrika befürchtet, dass die von der EU geforderten Zugangsregelungen für europäische Unternehmen, die Förderung von Unternehmen der schwarzen Mehrheit unterlaufen, da diese Vorzugsbehandlung die europäischen Firmen diskriminiere.²⁵⁴

Die Weigerung Südafrikas ist ein schwerer Rückschlag für die SADC-Verhandlungsgruppe. Die gesamte SADC-EPA-Strategie baute auf die Einbeziehung Südafrikas und des TDCA in das EPA. Es wurde somit die Chance vertan, die bestehenden südafrikanischen Handelsbeziehungen in die SACU zu integrieren. Das Risiko, das Südafrika dabei eingegangen ist, erscheint jedoch sorgfältig kalkuliert. Zum einen sind die Handelsbeziehungen mit der EU durch das TDCA geregelt. Zum anderen hält sich die südafrikanische Regierung durch die Beobachtungsoption in der nun folgenden Verhandlungsrunde jede Möglichkeit offen.²⁵⁵

5.3. Regionale Integration in Gefahr?

Als die Einrichtung von Economic Partnership Agreements im Cotonou-Vertrag festgelegt wurde, lag das Hauptaugenmerk auf der Ermöglichung eines entwicklungsfreundlichen und – fördernden Handelsregimes für die AKP-Staaten, das es ihnen ermöglicht, am Welthandel teilzuhaben.²⁵⁶ Gleichzeitig wurde die enorme Bedeutung der regionalen Integration für die Entwicklungsländer unterstrichen. Die Realität, die sich nach der Unterzeichnung bilateraler Interimsabkommen zeigt, scheint den formulierten Ansprüchen nicht zu genügen. Das conse-

²⁵¹ Tatsächlich sind südafrikanische Unternehmen v. a. bei Mobilfunknetzen und elektronischen Zahlungssystemen gut positioniert und wollen keine Konkurrenz aus Europa. Vgl. Misser/Johnson/Fichter 2007

²⁵² Vgl. agritrade 2008, S. 2

²⁵³ Vgl. Cronin 2007a

²⁵⁴ Vgl. Cronin 2007b, S. 37

²⁵⁵ Vgl. Kruger 2007, S. 8

²⁵⁶ Vgl. Kabuleeta/Hanson 2007, S. 2

quente Beharren der Europäischen Kommission, Fragen der Liberalisierung von Dienstleistungen und anderer „Themen der neuen Generation“ in die Interimsabkommen aufzunehmen, konterkariert die Beteuerungen, die regionale Integration fördern zu wollen. Schließlich wurde auf regionaler Ebene die Liberalisierung dieser Bereiche noch nicht umgesetzt. Es besteht die Gefahr, dass ein Übereinkommen mit einem so mächtigen Verhandlungspartner wie der EU – ohne vorher die eigenen regionalen Interessen formuliert zu haben – der Entwicklung und der Integration im südlichen Afrika schadet. Aus entwicklungspolitischer Sicht erscheint es besonders problematisch, dass weiter verstandene Integrationsziele, wie politische Stabilität und friedliche Konfliktbewältigung, hinter der rein handels- und wirtschaftspolitischen Ausrichtung der EPAs zurücktreten.²⁵⁷

Die Aufspaltung der einzigen funktionierenden Zollunion im südlichen Afrika SACU während des EPA-Prozesses stellt die Integrationsbemühungen vor eine schwere Herausforderung. Statt die regionale Integration zu stärken, haben die Interimsabkommen zu einer Fragmentierung geführt, deren Folgen noch nicht abzusehen sind. Ebenso fraglich erscheint die Zukunft des von den BLNS-Staaten und Mosambik unterzeichneten Interimsabkommen, wenn sich Südafrika nicht dafür entscheidet, diesem beizutreten. Der SACU-Vertrag von 2002 sieht vor:

„No Member State shall negotiate and enter into new preferential trade agreements with third parties or amend existing agreements without the consent of other Member States.“²⁵⁸

Durch die Verweigerung Südafrikas ist dieser Konsens nicht mehr gegeben. Es erscheint zweifelhaft, dass die BLNS-Staaten gegen den Willen des Schwergewichts Südafrika den gemeinsamen Außenzoll gegenüber der EU verändern können.²⁵⁹ Andererseits könnte Südafrika die im Interimsabkommen vereinbarten Zollsenkungen gegenüber der EU unterstützen, ohne selbst ein EPA unterzeichnen zu müssen. Dafür müsste die EU ihrerseits aber bereit sein, bestimmte Veränderungen im TDCA zu akzeptieren, die v. a. die unterschiedlichen Liberalisierungszeitpläne betreffen.²⁶⁰ Die Liberalisierungsschritte, die Südafrika im TDCA mit der EU vereinbart hat, sind zu einem großen Teil bereits erfolgt. Es steht nur noch die letzte Liberalisierungsphase ab 2012 aus. Andererseits haben die BLNS-Länder in ihrem Interimsabkommen Liberalisierungen vereinbart, die im TDCA nicht vorgesehen sind. So beinhaltet der erste Liberalisierungsabschnitt, den alle vier Länder gemeinsam vollziehen, ausschließlich Fisch und Fisch-

²⁵⁷ Vgl. Qualmann/Rojahn 2002, S. 3

²⁵⁸ Art. 31 SACU-Vertrag, zit. in Kruger 2007, S. 8

²⁵⁹ Vgl. Meyn 2008, S. 11

²⁶⁰ Vgl. Stevens et al 2008, S. 5

produkte²⁶¹, die aufgrund des nicht zustande gekommenen Fischereiabkommens im TDCA keine Berücksichtigung fanden. Ab 2009 werden die BLNS-Staaten demnach für diese Produkte niedrigere Zollsätze haben als Südafrika.²⁶² Faktisch existieren nunmehr innerhalb der Zollunion zwei unterschiedliche Außenzollregime, was dem Charakter einer Zollunion widerspricht.²⁶³ Die Unterzeichnung des Interimsabkommens durch die BLNS-Länder kann aber gerade in Bezug auf Südafrika und das TDCA als Fortschritt gewertet werden. Sie sind nun in der Position, eigenständig ihre Handelsbeziehungen mit der EU zu verhandeln, anstatt sich mit den Effekten des EU-Südafrika-Freihandelsabkommens abzufinden.²⁶⁴

Für Mosambik wird das Jahr 2008 ein Jahr großer Herausforderungen. Es muss nicht nur den ersten Teil der Liberalisierung des EU-Handels vollziehen. Ebenfalls zum 1. Januar 2008 öffnet Mosambik seine Märkte für die SADC-Länder im Rahmen des Handelsprotokolls. Gerade in der Landwirtschaft ist damit zu rechnen, dass lokale Produzenten durch produktivere Anbieter aus der EU und aus den Nachbarländern verdrängt werden. Kritiker des Freihandels mit der EU sehen dadurch die Nahrungsmittelsouveränität in Gefahr.²⁶⁵ Mosambik hat in der letzten Zeit immer wieder einen Beitritt zur SACU in Betracht gezogen.²⁶⁶ Mit der gemeinsamen Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens mit dem wichtigen Handelspartner EU erscheint diese Überlegung nachvollziehbar. Dem LDC könnte es so gelingen, seine Integration in der Region zu vertiefen. Gerade der Handel mit Südafrika hat enorme Bedeutung für Mosambik. Von der Verteilung der Zolleinnahmen über den Common Revenue Pool (CRP) könnte das Land ebenfalls profitieren, da ein großer Teil seines Handels in der Region stattfindet.²⁶⁷

Die nächste Phase der Verhandlungen, in der die umstrittenen Themen angegangen werden sollen, wird auch ausschlaggebend für die Zukunft der regionalen Integration im südlichen Afrika sein. Eine Liberalisierung des vollständigen Dienstleistungsbereichs innerhalb von drei Jahren erscheint vollkommen unrealistisch. Innerhalb der SADC wurde sich nach langen Verhandlungen bislang nur auf eine Liberalisierung von sechs Sektoren geeinigt.²⁶⁸ Sollte Namibia sich in den weiteren Verhandlungen weiterhin weigern, Dienstleistungen und Investitionen einzubeziehen, und sollte Südafrika ebenfalls an seiner Position festhalten, dem Interims-

²⁶¹ Namibia wird in 2008 neben Fisch auch Obst, Gemüse und Getreide liberalisieren. Damit wird es sein aktuelles Zollregime mit dem des TDCA in Einklang bringen. Die übrigen SACU-Länder haben diesen Schritt bereits vollzogen. Vgl. Stevens et al 2008, S. 47 und 124 f.

²⁶² Vgl. Stevens et al 2008, S. 47

²⁶³ Vgl. Khumalo 2008

²⁶⁴ Vgl. Europäische Kommission 2008b, S. 2

²⁶⁵ Vgl. Nhampossa 2007, S. 36

²⁶⁶ Vgl. Qualmann 2007, S. 15

²⁶⁷ Im Jahr 2006 gingen 15% der mosambikanischen Exporte nach Südafrika und sogar 36% der Importe kamen aus der Kaprepublik. Vgl. Europäische Kommission 2008c

²⁶⁸ Vgl. Khumalo 2008

abkommen nicht beizutreten, wird das zwangsläufig zu ernsthaften Differenzen zwischen den SACU-Ländern führen. Bereits jetzt ist die Situation zwischen den Verhandlungswilligen und Südafrika angespannt. Botswana, Lesotho und Swaziland haben sich erstmals dem südafrikanischen Führungsanspruch in der Region widersetzt.²⁶⁹ Daher sollte es oberstes Ziel sein, im nächsten Schritt Vereinbarungen auszuhandeln, die den Interessen aller Länder entgegenkommen. Die Priorität liegt dabei auf der Einbeziehung Südafrikas.²⁷⁰ Inwiefern es gelingen kann, die Vereinbarungen Namibias und der anderen vier SADC-Staaten mit der EU zu harmonisieren, um ein einheitliches Abkommen in 2008 auszuhandeln, ist im Augenblick noch nicht abzusehen. Es erscheint jedoch sinnvoll, die namibischen Vorbehalte in die Vorlage für ein SADC-EPA einzubeziehen, bieten sie doch einen größeren Verhandlungsspielraum für die afrikanischen Staaten.

Schon während der EPA-Verhandlungen wurde immer wieder die Befürchtung geäußert, dass Länder einer ökonomischen Region die Liberalisierung unterschiedlicher Produktgruppen beschließen und somit neue Barrieren im innerregionalen Handel aufbauen. Die Aufspaltung der SADC auf vier Verhandlungsgruppen einerseits und in Unterzeichner und Nicht-Unterzeichner andererseits hat diese Befürchtung Realität werden lassen. Die Interimsabkommen haben unverkennbar einen Keil in die SADC und auch in die SACU getrieben.²⁷¹

Zwar haben die Verhandlungen mit der EU um Freihandelsabkommen zunächst die regionale Integration im südlichen Afrika beschleunigt. Die Entscheidung der SADC-Länder, in verschiedenen Verhandlungsgruppen anzutreten und v. a. die Implementierung der Abkommen, bevor die SADC-Freizone oder besser noch die Zollunion umgesetzt wurde, führt jedoch zu einer Spaltung der Region.²⁷² Die Trennungslinie verläuft zwischen der SACU (ohne Südafrika) plus Mosambik und den nordöstlichen Mitgliedsstaaten der SADC. Die wirtschaftliche Asymmetrie innerhalb der Region wird so verstärkt. Auch wenn nicht alle Mitglieder der SADC-EPA-Gruppe das Interimsabkommen unterschrieben haben, erscheinen die Chancen für gemeinsame Lösungen realistischer als in den anderen EPA-Regionen, an denen SADC-Länder beteiligt sind. Nur der EAC-Gruppe ist es gelungen, sich auf ein gemeinsames Abkommen mit der EU zu einigen. Es ist jedoch zu vermuten, dass Tansania, das sowohl EAC- als auch SADC-Mitglied ist, sich über kurz oder lang zwischen den beiden Regionalorganisationen entscheiden muss. Die übrigen vier Länder (Madagaskar, Mauritius, Seychellen, Simbabwe), die ein Interimsabkommen unterzeichnet haben, gehören der ESA-EPA-Gruppe an. Sie haben

²⁶⁹ Vgl. le Roux 2008

²⁷⁰ Vgl. Khumalo 2008

²⁷¹ Vgl. Möllers 2008, S. 36 f.

²⁷² Vgl. Adelman 2005, S. 6

kein gemeinsames Abkommen unterzeichnet, sondern bilaterale Vereinbarungen mit der EU getroffen. Die Liberalisierungspläne unterscheiden sich sowohl in den verwendeten Produktgruppen-Codes als auch im Umfang und Zeitraum der ausgehandelten Liberalisierung.²⁷³ Wie die SADC in Zukunft mit der Tatsache umgehen will, dass es so unterschiedliche Außenhandelsbeziehungen zur EU gibt, ist momentan noch nicht abzusehen. Offensichtlich scheint jedoch, dass die ehrgeizigen Pläne zur Vertiefung der regionalen Integration, wie z. B. die Schaffung einer SADC-Zollunion, in Frage stehen.

6. Fazit

Die EU hat die Unterzeichnung der Interimsabkommen als einen bedeutsamen Schritt bezeichnet. Kritiker halten entgegen, dass hier nach Jahren leeren Geredes der Wandel von Partnerschaft zum Freihandel vollzogen wurde.²⁷⁴ Die Befürworter der Freihandelsbeziehungen erwarten, dass die Marktöffnung in den afrikanischen Ländern zu Konsumenteneffekten führt, da günstigere und qualitativ hochwertigere Güter eingeführt werden. Die erhöhte Konkurrenz soll dabei die Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Unternehmen fördern und für eine bessere Allokation der Produktionsfaktoren sorgen. Dem wird entgegen gehalten, dass der Wechsel von einseitigen Präferenzen hin zum Freihandel für die afrikanischen Ökonomien auch Nachteile bringt. Neben Zolleinnahmeverlusten wird auf die handelsumlenkenden Effekte der komplementären Handelsstruktur und der damit einhergehenden Gefahr der De-Industrialisierung hingewiesen. In der Literatur wurden bislang meist nur Teilbereiche der Implikationen von sogenannten Nord-Süd-Freihandelsabkommen untersucht. So wurden beispielsweise Schätzungen über die fiskalischen Auswirkungen vorgenommen. Welche Bedeutung diese Freihandelsabkommen aus entwicklungsökonomischer Perspektive haben und welche positiven Impulse sie für die wirtschaftliche Entwicklung und die regionale Integration geben können, wurde bisher nur unzureichend untersucht.²⁷⁵ Der stellvertretende Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik Jürgen Wiemann weist zurecht darauf hin, dass

„keine Theorie und kein ökonomisches Modell ... mit Sicherheit die Konsequenzen vorausberechnen [kann], die Freihandelsbeziehungen zwischen der EU und afrikanischen Entwicklungsländern hätten.“²⁷⁶

Die unterschiedliche Annäherung an den Begriff der Entwicklung war für den ernüchternden und auch frustrierenden vorläufigen Ausgang der EPA-Verhandlung mitverantwortlich. Die EU geht in ihrem Entwicklungsbegriff davon aus, dass Handelsliberalisierung und eine unter-

²⁷³ Vgl. Stevens et al 2008, S. 27 ff.

²⁷⁴ Vgl. ebd., S. 79

²⁷⁵ Vgl. Meyn 2006b, S. 55

²⁷⁶ Wiemann 2007, S. 4

stützende Politik in handelsverwandten Bereichen Investitionen anlockt und somit für Wirtschaftswachstum sorgt. Die EPAs sollen die Errichtung regionaler Märkte unterstützen, die wiederum für in- und ausländische Investitionen förderlich sind.²⁷⁷ Die vereinbarte Asymmetrie bei der Marktöffnung wird von der EU bereits als entwicklungsförderliches Zugeständnis gewertet. Die Liberalisierung handelsverwandter Bereiche soll außerdem die für notwendig erachteten Reformprozesse anstoßen.²⁷⁸ Die tatsächlichen Erfahrungen strukturschwacher Entwicklungsländer zeigen deutlich, dass es ohne eine Beseitigung der Strukturdefekte und ohne eine Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen produzierenden Sektoren nicht zu einer Diversifizierung der Exportwirtschaft und auch nicht zu einem wirtschaftlichen Wachstum kommen wird.²⁷⁹ Eine gezielte Förderung Erfolg versprechender Exportsektoren könnte eher helfen, strukturelle und geografische Nachteile von Entwicklungsländern zu beseitigen als die jetzt vereinbarten Freihandelsabkommen.²⁸⁰

Während der EPA-Verhandlungen wurde jedoch offensichtlich, dass ein Großteil der afrikanischen Länder auf die Komplexität der Verhandlungen nicht ausreichend vorbereitet war. Die europäischen Unterhändler hatten neben den weit reichenden Erfahrungen in Vertragsverhandlungen eine gut funktionierende Bürokratie im Rücken. Je näher die Deadline kam, umso offensichtlicher wurde das Missverhältnis und umso größer wurde der Druck, der auf die afrikanischen Länder ausgeübt wurde. Die Verhandlungsstruktur, der Informationsfluss und die ungenügenden Kapazitäten auf Seiten der afrikanischen Vertreter erschwerten zudem die notwendige Beteiligung der jeweiligen Parlamente und Zivilgesellschaften an der Diskussion über die Abkommen, so dass der EPA-Prozess in den wenigsten Fällen in nationale politische Prozesse eingebettet wurde. So steht zu befürchten, dass die Interessen der afrikanischen Länder in den Interimsabkommen nicht ausreichend Berücksichtigung fanden.²⁸¹ Die Tatsache, dass sich keine der afrikanischen Regionen in der Lage sah, zum 31. Dezember 2007 ein vollständiges EPA zu unterzeichnen, unterstreicht die schwierige Verhandlungssituation.

Eine Förderung regionaler Integration kann nur dort erfolgreich sein, wo es entsprechende Wirtschaftsbündnisse gibt, die sowohl über einen gemeinsamen Außenzoll als auch über gemeinsam formulierte Interessen verfügen. Werden die regionalen Märkte aber für die EU-Importe geöffnet, bevor diese konsolidiert sind, wird das die regionalen Integrationsbemühungen unterminieren.

²⁷⁷ Vgl. Stevens et al 2008, S. 71

²⁷⁸ Vgl. Qualmann 2007, S. 16

²⁷⁹ Vgl. Wiemann 2007, S. 6

²⁸⁰ Vgl. Meyn 2006b, S. 59

²⁸¹ Vgl. Stevens et al 2008, S. 76

Literatur

- Adelmann, Martin (2003): Regionale Kooperation im südlichen Afrika. Arnold-Bergstraesser-Institut. Freiburg
- Adelmann, Martin (2005): SADC vor dem Umbruch: Wird die politische und wirtschaftliche Integration im südlichen Afrika gelingen?
<http://library.fes.de/pdf-files/iez/02807.pdf>. (Stand 30.05.2008)
- agritrade (2008): EPA negotiations, SADC configuration, Executive brief. <http://agritrade.cta.int/en/content/view/full/2494>. (Stand: 16.06.2008)
- Allen, Tim (2002): Der Handel zwischen der EU und den AKP-Staaten. In: Statistik kurz gefasst 3/2002. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-NO-02-003. (Stand 22.05.2008)
- Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (2007): „Global Europe“. Der liberale Imperialismus der Europäischen Union. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. 12/2007. S. 1471-1486
- Auswärtiges Amt (2006a): Beziehungen zu AKP-Staaten – das Cotonou-Abkommen.
<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/CotonouAbkommen.html#t2>. (Stand 29.05.2008)
- Auswärtiges Amt (2006b): Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aufgaben/Landwirtschaft.html>. (Stand: 26.06.2008)
- Bender, Tobias (2005): § 9. GATT 1994. In: Hilf, Meinhard/Oeter, Stefan (Hrsg.): WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels. Nomos Verlag. Baden-Baden. S. 167 - 196
- Blank, Jürgen/Clausen, Hartmut/Wacker, Holger 1998: Internationale ökonomische Integration. Verlag Vahlen. München
- Borchert, Manfred (2001): Außenwirtschaftslehre: Theorie und Politik. Gabler Verlag. Wiesbaden
- Borrmann, Axel/Großmann, Harald/Koopmann, Georg (2006): The WTO Compatibility of the Economic Partnership Agreements between the EU and the ACP Countries. In: Inter-economics March/April 2006. S. 115 - 120
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008): Stand der Welthandelsrunde (Doha Development Agenda – DDA). März/April 2008.
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/WTO/wto-handelsrunde-stand-juli-august-2007,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>. (Stand 02.06.2008)
- Busse, Matthias (2007): Profitiert Afrika vom internationalen Handel? In: HWWI Update 03/2007. S. 3. http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Update/2007/HWWI_Update_03_07.pdf. (Stand: 12.06.2008)
- Cronin, David (2007a): Trade: EPAs signed „Under Duress“, says South Africa.
<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=40567>. (Stand: 16.06.2008)
- Cronin, David (2007b): Teile und herrsche. Die Interessen der Europäischen Union sind Maßstab für EPA-Verhandlungen. In: afrika süd 04/2007. S. 37
- Der Fischer Weltalmanach 2007. Fischer Taschenbuchverlag. Frankfurt am Main
- Deumelandt, Kathrin (2007): Regionale Integration im südlichen Afrika. Große Hausarbeit im Kurs „Internationale Wirtschaftsprobleme: Internationaler Handel“ im WiSe 2006/07. Nicht veröffentlicht

- Dialer, Doris (2007): Die EU-Entwicklungspolitik im Brennpunkt. Eine Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens. Brandes & Apels Verlag, Frankfurt am Main
- Europäische Kommission (2004): Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r12201.htm>. (Stand: 19.06.2008)
- Europäische Kommission (2006a): Partnership Agreement ACP-EU. Signed in Cotonou on 23 June 2000. Revised in Luxembourg on 25 June 2005. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/CotonouAbkPDF.pdf>. (Stand 29.05.2008)
- Europäische Kommission (2006b): Mitteilung der Kommission an den Rat vom 28.11.2006. Mitteilung zur Änderung der Direktiven zur Aushandlung von Wirtschaftspartnerschaften mit den AKP-Staaten und AKP-Regionen. Amtsdruckschrift (2006) 673. Luxemburg
- Europäische Kommission (2007a): The EU welcomes South Africa in the SADC EPA negotiation. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc_133297.pdf. (Stand: 13.06.2008)
- Europäische Kommission (2007b): Update: Interim Economic Partnership Agreements. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/november/tradoc_136959.pdf. (Stand: 14.06.2008)
- Europäische Kommission (2007c): South Africa EU Bilateral Trade and Trade with the World. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113447.pdf. (Stand: 20.06.2008)
- Europäische Kommission (2008a): EC-SADC EPA Ministerial Meeting, 7 March 2008 (Gaborone), Joint Declaration. http://www.acp-eu-trade.org/library/files/EC-SADC_EN_040308_EC_Joint-declaration.pdf. (Stand: 12.06.2008)
- Europäische Kommission (2008b): Interim Economic Partnership Agreements: Questions and Answers. Brussels, 27 March 2008. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/march/tradoc_138457.pdf. (Stand: 06.06.2008)
- Europäische Kommission (2008c): Africa, Caribbean, Pacific. Statistical Analysis 2007. <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/stats.htm>. (Stand: 17.06.2008)
- Europäisches Parlament (1999): Das vierte Abkommen von Lomé: Allgemeiner Überblick. http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_5_1_de.htm. (Stand 22.02.2008)
- Europäischer Rat (2000): Lissabon, 23. und 24. März 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm. (Stand: 11.06.2008)
- Europäischer Rat (2007): Aid for Trade: EU Council agrees on Strategy. http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_7395_en.htm. (Stand: 13.06.2008)
- Frein, Michael (2007): Freihandel mit entwicklungspolitischer Rhetorik. http://www.eed.de/fix/files/doc/eed_EINS_EPAs_Kommentar_2007_deu.pdf. (Stand: 06.06.2008)
- Fuchs, Peter (2007): Global Europe – Die neue EU-Handelspolitik im Wahn der Wettbewerbsfähigkeit. Diskussionspapier aus der AG Handel im Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn
- Gambini, Gilberto (2007): Handel der EU-27 mit den AKP Ländern im Jahr 2006. Statistik kurz gefasst. 73/2007. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-073/DE/KS-SF-07-073-DE.PDF. (Stand: 05.06.2008)
- Gerth-Wellmann, Hella (1984): Die „Lomé-Politik“ der Europäischen Gemeinschaft. Entstehungsbedingungen, Ergebnisse und Perspektiven. Weltforum Verlag, Köln
- Goodison, Paul/Stoneman, Colin (2005): Europa: Partner oder Ausbeuter Afrikas? In: afrika süd 01/2005. Dokumentation: EU – AKP – SADC. S. I-IV

- Gradwohl, Rene (2005): Am Ende des Regenbogens. Ambivalenzen des südafrikanischen Wirtschaftswunders. In: afrika süd 3/2005. S. 25-27
- Groth, Annette (2006): Ein echter Fortschritt. Armutsverschärfung durch die Regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU. In: iz3w. Nov./Dez. 2006. S. 7-9
- Groth, Annette/Kneifel, Theo (2007): Europa plündert Afrika. Der EU-Freihandel und die EPAs. Attac Basistexte 24. VSA-Verlag. Hamburg
- Hackenbroch, Inge (2007): Die Ostafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft wächst. https://www.bfai.de/DE/Content/___SharedDocs/Links-Einzeldokumente-Datenbanken/fachdokument.html?fIdent=MKT20070118110410. (Stand: 13.06.2008)
- Hanson, Victoria/Julien, Melissa (2008): EPA Negotiations Update. In: Trade Negotiations Insight. Vol. 7 No 2. March 2008. S. 14-15. http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_7-2.pdf. (Stand: 15.06.2008)
- Heiduk, Günther S. (2005): Außenwirtschaft. Theorie, Empirie und Politik der interdependenten Weltwirtschaft. Physika-Verlag. Heidelberg
- Hormeku, Tetteh (2000): Partnerschaft exklusiv. In: afrika süd 4/2000. S. 35-36
- Internationaler Währungsfonds (2008): World Economic Outlook Database, April 2008. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx>. (Stand: 23.06.2008)
- Kabuleeta, Patricia/Hanson, Victoria (2007): Good from far but far from good. In: Trade Negotiations Insight. Vol. 6 No 8. December 2007 & January 2008. S. 1-2. http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_6-8.pdf. (Stand: 15.06.2008)
- Kappel, Robert (2002): Lomé und die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas – eine Bilanz. In: Lange, Joachim/Imunde, Lawford (Hrsg.): Neue Impulse in der Post-Lomé Ära? Afrikanisch-deutsche Wirtschaftsbeziehungen. Loccumer Protokolle 72/01. Rehburg-Loccum
- Khumalo, Nkululeko (2008): European Trade Deal Challenges Unity. Guest Column. 6 March 2008. <http://allafrica.com/stories/200803060029.html?viewall=1>
- Kneifel, Theo (2006): Neue EU-AKP-Freihandelsabkommen gefährden Afrika. http://www.woek-web.de/web/cms/upload/pdf/kasa/publikationen/kneifel_2006_neue_eu-akp-freihandelsabkommen_gefaehrden_afrika.pdf. (Stand 24.05.2008)
- Koch, Katja (2003): Handelspräferenzen der Europäischen Gemeinschaft für Entwicklungsländer. Typologie, Konditionierungen, WTO-Konformität. Diss. Verlag Peter Lang. Frankfurt am Main
- Krietemeyer, Rupert (1988): Der Lomé-Handel der Europäischen Gemeinschaften. Eine entwicklungs- und arbeitsmarktpolitische Analyse dargestellt am Beispiel ausgewählter AKP-Staaten. Verlag Peter Lang. Frankfurt am Main
- Kruger, Paul (2007): SADC EPA negotiations: the circle of trust. In: Trade Negotiations Insight. Vol. 6 No 8. December 2007 & January 2008. S. 8. http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_6-8.pdf. (Stand: 15.06.2008)
- Maes, Marc/Frein, Michael/Fuchs, Peter (2006): Die neuen Ziele der EU-Handelspolitik. http://www2.weed-online.org/uploads/neue_eu_handelspolitik_maes_frein_fuchs_1_10_06.pdf. (Stand 05.06.2008)
- Masiwa, Medicine (2007): Die Entwicklungskompatibilität der EPAs: Ein afrikanisch-europäischer Disput. In: VENRO et al (Hrsg.): David gegen Goliath? Die entwicklungspolitische Kohärenz zukünftiger Freihandelsabkommen zwischen Afrika und der EU. Dokumentation. S. 26-34. http://www2.weed-online.org/uploads/david_goliath_web.pdf. (Stand: 24.05.2008)

- Mene, Wamkele (2007): New Generation Issues in the EPAs: development in question? In: Trade Negotiations Insight. Vol. 6 No 8. December 2007 & January 2008. S. 9-10. http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_6-8.pdf. (Stand: 15.06.2008)
- Meyer, Steffi (2005): Von Lomé nach Cotonou. Die Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und afrikanischen Staaten. Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Europäische Integration Nr. 26. Institut für Politikwissenschaft. Phillips-Universität Marburg
- Meyn, Mareike (2003): Das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU und seine Implikationen für die Länder der Southern African Customs Union (SACU). Berichte aus dem Weltwirtschaftlichen Colloquium der Universität Bremen, Nr. 82. Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management. Universität Bremen
- Meyn, Mareike (2006a): The Impact of EU Free Trade Agreements on Economic Development and Regional Integration in Southern Africa. The Example of the EU-SACU Trade Relations. Diss. Verlag Peter Lang. Frankfurt am Main
- Meyn, Mareike (2006b): Was bringt die Neuordnung der EU Handelsbeziehungen mit dem südlichen Afrika aus entwicklungs- und ökonomischer Sicht? In: Berichte des Forschungsinstituts der Internationalen Wissenschaftlichen Vereinigung Weltwirtschaft und Weltpolitik (IWWVW) e.V. Mai 2006. S. 55-61
- Meyn, Mareike (2007): Wirtschaftspartnerschaften mit den AKP-Staaten: Ein neuer Weg der europäischen Entwicklungspolitik? In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. März 2007. S. 49-54
- Meyn, Mareike (2008): Economic Partnership Agreements: A ‚historic step‘ towards a ‚partnership of equals‘? Working paper No 288. Oversea Development Institute. London. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/WP288.pdf. (Stand: 06.06.2008)
- Misser, F./Johnson, D./Fichtner, N. (2007): Handelsabkommen zwischen EU und AKP. Der Freihandelskrieg. taz vom 26.10.2007. <http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/der-freihandelskrieg/> (Stand: 27.06.2008)
- Möllers, Hein (2008): Das wahre Gesicht Europas. In: afrika süd 01/2008, S. 35-37
- Molt, Peter (2007): Zur Afrikastrategie der Europäischen Union. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 48/2007. S. 33-38
- Nhampossa, Diamantino (2007): „EPAs ruinieren unsere Kleinbauern“. Ein zivilgesellschaftliches Statement aus Mosambik. In: afrika süd 04/2007. S. 33-36
- Oxfam (Ed.) (2006): Unequal Partners: How EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the world's poorest countries. http://www.oxfam.de/download/EPA_final%20briefing%20note_en.pdf. (Stand: 05.06.2008)
- Oxfam (2007): Oxfam International Concerns With Initialled 'Interim EPA' Texts. 07 December 2007. http://www.stopepa.de/img/Oxfam_International_Evaluation_Of_InterimEPAs.pdf. (Stand: 16.06.2008)
- Pellens, Sabine (2008): Entwicklungsgemeinschaften in der WTO. Die internen Rechtsordnungen der regionalen Integrationsgemeinschaften zwischen Entwicklungsländern und ihre Stellung im Recht der Welthandelsorganisation. Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht. Band 48. Duncker & Humblot. Berlin
- Qualmann, Regine/Rojahn, Anke (2002): Gefährden die neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Ländern die Regionalintegration in Afrika? [http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/0/2afb571e27d95f3c1256e6e0059095e/\\$FILE/Qualmann%20und%20Rojahn.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/0/2afb571e27d95f3c1256e6e0059095e/$FILE/Qualmann%20und%20Rojahn.pdf). (Stand: 23.06.2008)

- Qualmann, Regine (2007): Die Grundlage für eine neue EU-AKP-Partnerschaft fehlt. In: Entwicklung & Ländlicher Raum 6/2007. S. 14-16
- Rose, Klaus/Sauernheimer, Karlhans (2006): Theorie der Außenwirtschaft. Verlag Vahlen. München
- Roux, Mathabo le (2008): SA pulls back on threat to customs body. In: Business Day. 06 March 2008. <http://www.businessday.co.za/articles/topstories.aspx?ID=BD4A721139>. (Stand: 19.06.2008)
- Sandrey, Ron (2006): Trade Creation and Trade Diversion resulting from SACU trading agreements. tralac Working Paper No 11/2006. https://www.givengain.com/unique/tralac/pdf/20060829_Sandrey_TradeCreationandDiversion.pdf. (Stand: 22.06.2008)
- Schmahl, Stefanie (2004): „Enabling Clause“ versus Meistbegünstigungsprinzip. In: Archiv des Völkerrechts. Band 42. 2004, 4. S. 389-410
- Schmiege, Evita (2007): Entwicklungschance oder Armutsfalle? Die EPAs im Entwicklungstest. In: VENRO et al (Hrsg.): David gegen Goliath? Die entwicklungspolitische Kohärenz zukünftiger Freihandelsabkommen zwischen Afrika und der EU. Dokumentation. S. 23-25. http://www2.weed-online.org/uploads/david_goliath_web.pdf. (Stand: 24.05.2008)
- Schultze, Michael (2003): Regionale Zusammenarbeit im südlichen Afrika nach dem Ende der Apartheid. Institut für Politikwissenschaft. Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
- Schwank, Oliver (2006): Regionale Integration und Polarisierung: Die Southern African Development Community. In: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den österreichischen Universitäten (Hrsg.): Journal für Entwicklungspolitik: Regionale Integration – Tendenzen und Alternativen. 2/2006. Wien. S. 45-67
- Statistics South Africa (2007): Labour force survey. September 2007. Pretoria
- Stevens, Christopher et al (2008): The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008. Final Report.<http://www.odi.org.uk/iedg/publications/The%20New%20EPAs%20Final%20Report%2031-03-08.pdf>. (Stand 26.05.2008)
- Tanoh, Gyekye (2007): Afrikanische Perspektive – Die entwicklungspolitischen Prioritäten in der Handelspolitik. In: VENRO et al (Hrsg.): David gegen Goliath? Die entwicklungspolitische Kohärenz zukünftiger Freihandelsabkommen zwischen Afrika und der EU. Dokumentation. S. 45-46. http://www2.weed-online.org/uploads/david_goliath_web.pdf. (Stand: 12.06.2008)
- UNCTAD (2003-2007): World Investment Report. <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1485&lang=1>. (Stand: 19.06.2006)
- UNCTAD (2006): Handbook of Statistics 2006-07. <http://www.unctad.org/Templates/Webflyer.asp?intItemID=1397&docID=8612>. (Stand: 12.06.2008)
- Viner, Jacob (1950): The Customs Union Issue. Studies in the Administration of International Law and Organization No. 10. Carnegie Endowment for International Peace. New York
- Vogt, Jörgen (2007): Die regionale Integration des südlichen Afrikas. Unter besonderer Berücksichtigung der Southern African Development Community (SADC). Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung. Band 6. Nomos Verlag. Baden-Baden
- Wellmer, Gottfried (2006): Polarisierung durch Freihandel. Eine Zwischenbilanz des Handelsabkommens der EU mit Südafrika. Bielefeld
- Wellmer, Gottfried (2007): Polarisierung durch Freihandel. Südafrikas Erfahrungen aus dem Freihandel mit der EU: Lehren für die AKP-Staaten. KOSA-Dokumentation: Südafrika – AKP – EPA. In: afrika süd 04/2007. S. I-VII

- Weusmann, Johann (2005): Die Europäische Union und Afrika. Bilaterale Handelsbeziehungen im Lichte des GATT und der WTO. Diss. Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht. Band 40. Duncker & Humblot. Berlin
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2008): Brief an Dieter Simon. Koordination Südliches Afrika e.V. vom 20.02.2008. https://sslsites.de/stopepa.de/img/Antowrt_HWZ_20_02_2008.pdf. (Stand 06.06.2008)
- Wiemann, Jürgen (2007): Das Spannungsfeld zwischen Handel, Wirtschaft und Entwicklung am Beispiel der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten, oder: Wie kohärent ist die europäische Politik gegenüber Afrika? Vortragsmanuskript für die Konferenz der Vorsitzenden der Entwicklungsausschüsse am 18./19.03.2007 in Berlin. http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/FSdpub?OpenFrameset. (Stand: 25.05.2008)
- Wolf, Susanna (1996): Begrenzter Erfolg der Lomé-Präferenzen. Eine empirische Untersuchung der Wirkungen der EU-Zollpräferenzen auf den Handel der AKP-Staaten. Diss. Verlag Peter Lang. Frankfurt am Main
- Worldbank (2007): Country at a Glance Tables. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20485916~isCURL:Y~menuPK:1390200~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>. (Stand: 24.06.2008)
- WTO: General Agreement On Trade In Services. http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf. (Stand: 27.06.2008)
- WTO: General Agreement On Tariffs And Trade (GATT 1947). http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm. (Stand: 27.06.2008)

Sonstige Internetquellen

ACP-EU Trade: www.acp-eu-trade.org

EU-SADC Interim EPA (2007). http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=10606.
(Stand: 26.06.2008)

SADC: www.sadc.int

Trade Law Centre for Southern Africa: www.tralac.org

WTO: www.wto.org

Anhang

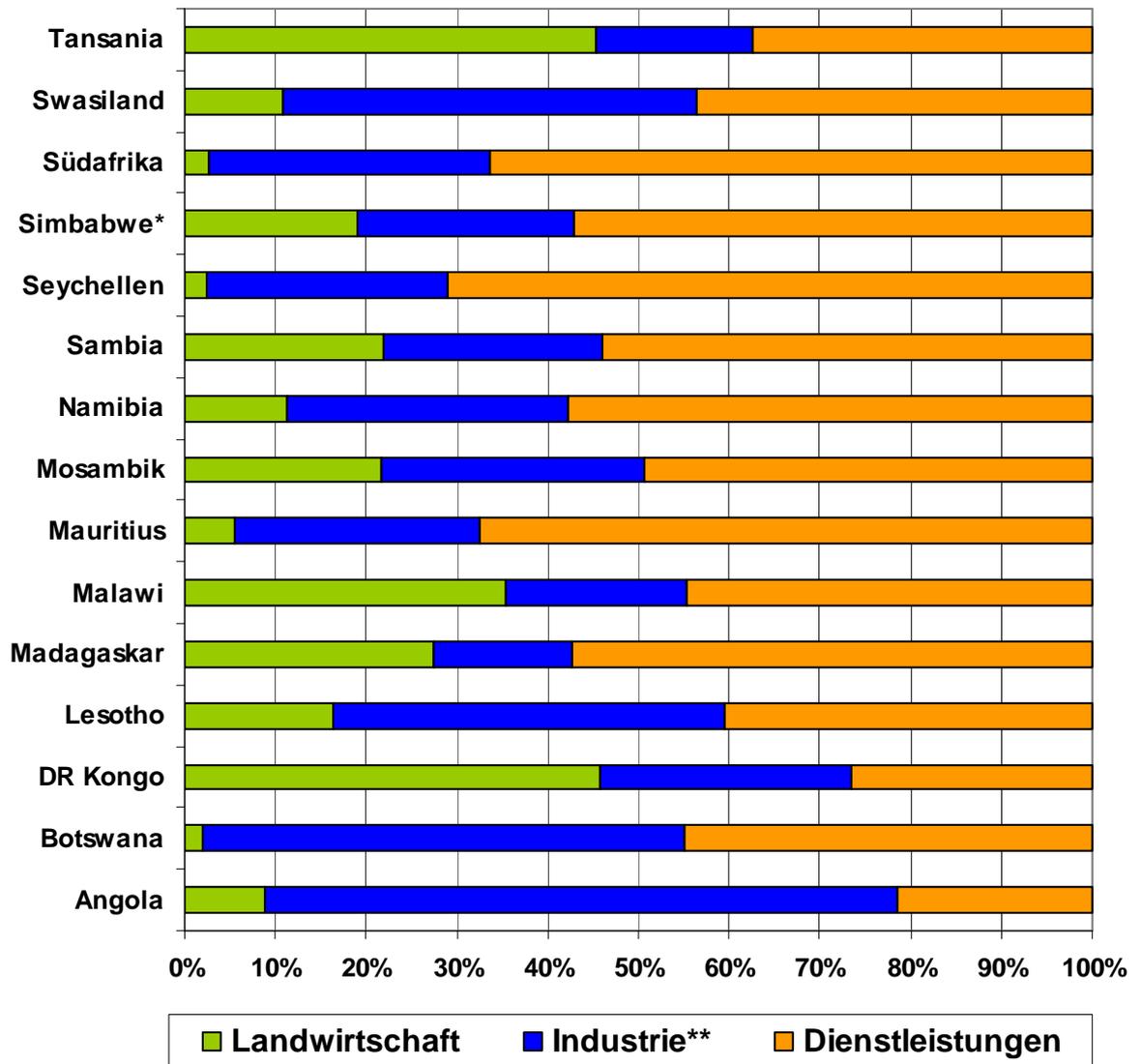
Tab. 1: Makroökonomische Daten für die SADC-Länder, 2006

	BIP in Mrd. US \$	BIP- Wachstum 05-06 in %	BIP- Wachs- tum 96-06 in %	Pro-Kopf- Einkom- men in US \$	Infla- tionsrate in %	Entwick- lungshilfe in Mill. US \$
Angola	45,2	18,6	8,1	1.970	15	171
Botswana	10,6	2,1	6,5	5.570	13	65
DR Kongo	8,5	5,1	0,5	130	13	2.056
Lesotho	1,5	7,2	2,3	980	4	72
Madagaskar	5,5	4,9	2,9	280	11	754
Malawi	2,2	8,4	2,8	230	19	669
Mauritius	6,3	3,5	4,5	5.430	4	186
Mosambik	7,6	8,5	8,2	310	6	1.611
Namibia	6,4	4,6	4,1	3.210	9	145
Sambia	10,9	6,0	3,7	630	12	1.425
Seychellen	0,75	4,2	1,1	8.870	2	14
Simbabwe	3,4*	-5,3*	-4,3	340*	238*	280
Südafrika	255,2	5,0	3,4	5.390	7	718
Swasiland	2,6	2,1	2,6	2.400	6	35
Tansania	12,8	5,9	5,6	350	6	1.825

* Daten für 2005

Quelle: Worldbank 2007

Abb. 2: Sektorverteilung in den SADC-Ländern in Prozent des BIP, 2006

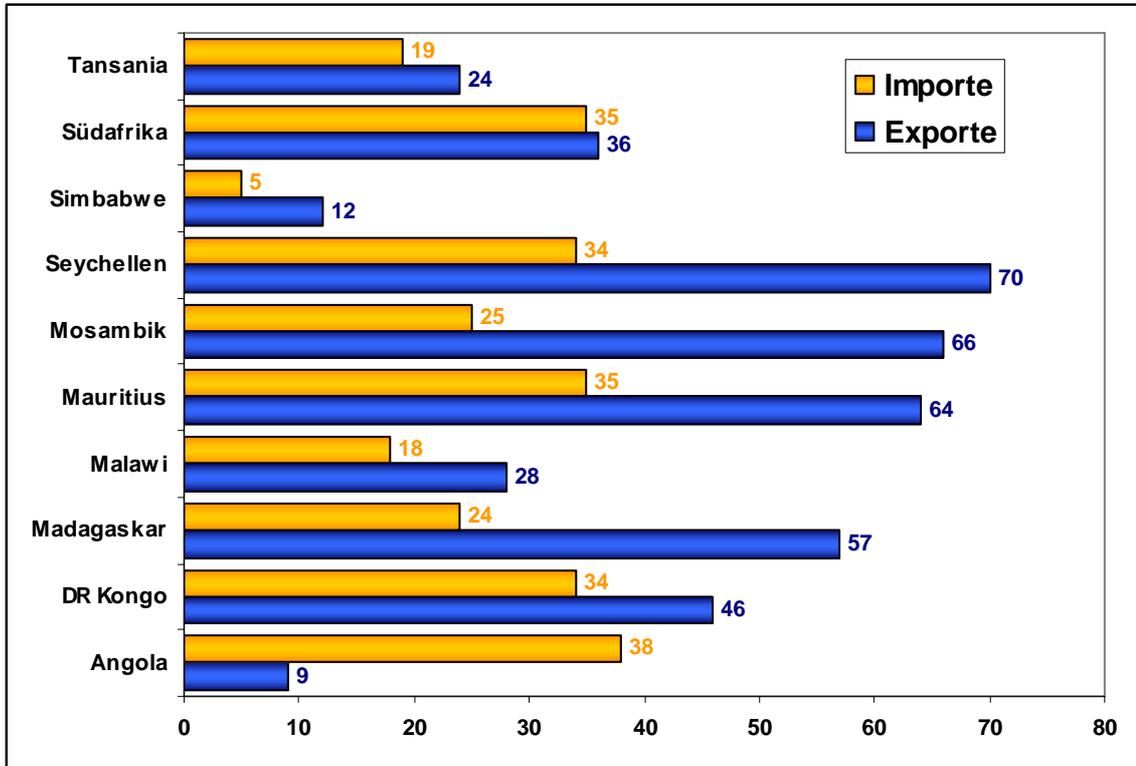


* Daten für 2005

** beinhaltet auch Erdölwirtschaft und Bergbau

Quelle: Worldbank 2007, eigene Darstellung

Abb. 3: Anteil der Exporte der SADC-Länder* in die EU an den Gesamtexporten und der Importe aus der EU an den Gesamtimporten der jeweiligen Länder in Prozent, 2006



* Für Botswana, Lesotho, Namibia, Sambia und Swasiland werden die entsprechenden Handelsanteile mit der EU nicht ausgewiesen.

Quelle: Europäische Kommission 2008c, eigene Darstellung

Tab. 2: Hauptexportgüter und Hauptimportgüter der SADC-Länder im Handel mit der EU, 2006

	Hauptexportgüter	Hauptimportgüter
Angola	73% Erdöl	25% Maschinen, 9% Fahrzeuge, 6% Eisen/Stahl
Botswana	92% Diamanten	45% Maschinen, 24% Perlen/Diamanten, 8% Chemikalien
DR Kongo	41% Diamanten, 16% Holz, 9% Erdöl, 9% Kupfer	24% Maschinen, 11% Chemikalien, 10% Fahrzeuge
Lesotho	98% Diamanten	34% Maschinen, 15% Chemikalien, 6% Kunststoffe
Madagaskar	43% Textilien, 18% Fisch	28% Maschinen, 6% Fahrzeuge
Malawi	77% Tabak, 14% Zucker, 5% Tee	21% Maschinen, 28% Chemikalien
Mauritius	44% Textilien, 23% Zucker, 13% Fisch	14% Maschinen, 10% Flugzeuge, 6% Fahrzeuge
Mosambik	84% Aluminium, 5% Tabak	29% Maschinen, 9% Eisen/Stahl
Namibia	27% Zink, 27% Edelmetalle, 24% Fisch, 6% Kupfer	24% Maschinen, 9% Erze, 7% optische Geräte
Sambia	57% Kupfer, 8% Tabak	53% Maschinen, 6% Fahrzeuge, 5% Chemikalien
Seychellen	96% Fisch	24% Fisch, 20% Boote, 16% Maschinen
Simbabwe	26% Eisen/Stahl, 15% Tabak, 7% Blumen, 6% Kupfer	37% Maschinen, 14% Chemikalien, 8% Fahrzeuge
Südafrika	29% Edelmetalle, 12% Brennstoffe, 10% Maschinen	26% Maschinen, 17% Fahrzeuge
Swaziland	44% Zucker, 22% Chemikalien, 13% Früchte, Nüsse	37% Chemikalien, 20% Maschinen
Tansania	33% Fisch, 17% Tabak, 15% Kaffee	41% Maschinen, 14% Chemikalien, 10% Fahrzeuge

Quelle: Europäische Kommission 2008c

Tab. 3: EPA-Verhandlungsgruppen

EPA-Verhandlungsgruppe	Mitglieder	EPA/Interimsabkommen ^{a)} unterzeichnet	Marktzugang ab 01.01.2008
CARIFORUM^{a)}	Antigua/Barbuda Bahamas Barbados Belize Dominica Dominikanische Republik Grenada Guyana Haiti* Jamaika St. Kitts/Nevis St. Lucia St. Vincent/Grenadinen Suriname Trinidad/Tobago	Antigua/Barbuda Bahamas Barbados Belize Dominica Dominikanische Republik Grenada Guyana Haiti* Jamaika St. Kitts/Nevis St. Lucia St. Vincent/Grenadinen Suriname Trinidad/Tobago	EPA
CEMAC EPA	Äquatorialguinea* DR Kongo* Gabun Kamerun Kongo Sao Tomé/Príncipe* Tschad* Zentralafrikanische Republik*	Kamerun	EBA EBA GSP IEPA GSP EBA EBA EBA
EAC EPA	Burundi* Kenia Ruanda* Tansania* Uganda*	Burundi* Kenia Ruanda* Tansania* Uganda*	IEPA
ECOWAS EPA	Benin* Burkina Faso* Elfenbeinküste Gambia* Ghana Guinea Bissau* Kap Verde ^{c)} Liberia* Mali* Mauretanien* Niger* Nigeria ^{b)} Senegal* Sierra Leone* Togo*	Elfenbeinküste Ghana	EBA EBA IEPA EBA IEPA EBA EBA EBA EBA EBA EBA EBA EBA EBA EBA GSP EBA EBA EBA

ESA EPA	Äthiopien* Dschibuti* Eritrea* Komoren* Madagaskar* Malawi* Mauritius Sambia* Seychellen Simbabwe Sudan*	Komoren Madagaskar Mauritius Seychellen Simbabwe	EBA EBA EBA IEPA IEPA EBA IEPA EBA IEPA IEPA EBA
PACP EPA	Cookinseln ^{b)} Fidschi Kiribati* Marshallinseln ^{b)} Mikronesien ^{b)} Nauru ^{b)} Niue ^{b)} Palau ^{b)} Papua-Neuguinea Salomonen* Samoa* Tonga ^{b)} Tuvalu* Vanuatu*	Fidschi Papua-Neuguinea	GSP IEPA EBA GSP GSP GSP GSP GSP IEPA EBA EBA GSP EBA EBA
SADC-EPA	Angola* Botswana Lesotho* Mosambik* Namibia Südafrika Swasiland	Botswana Lesotho* Mosambik* Namibia Swasiland	EBA IEPA IEPA IEPA IEPA TDCA IEPA

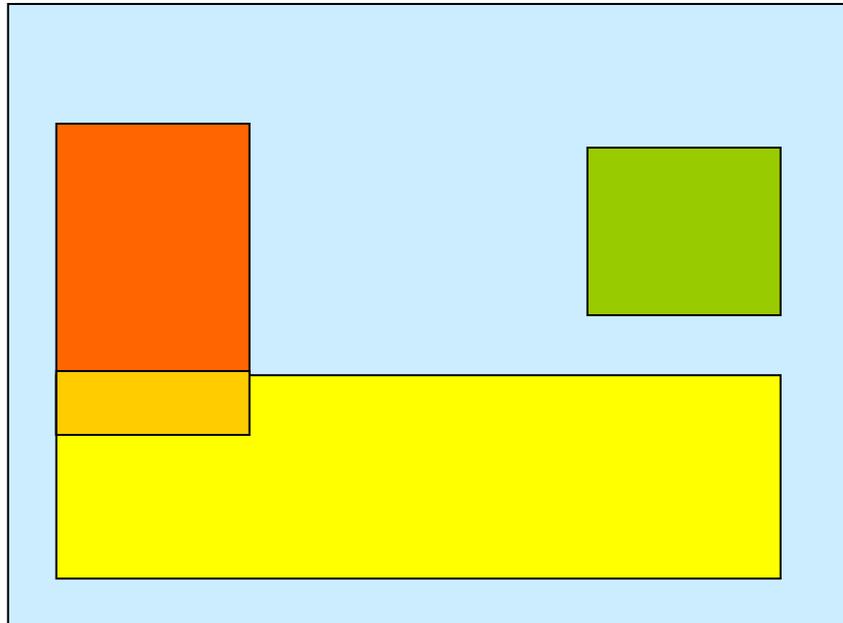
EBA = Everything but Arms-Initiative; GSP = Generalized System of Preferences; IEPA = Interim Economic Partnership Agreement

* LDCs (vgl. <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/list.htm>)

- Die Gruppe der karibischen Staaten (CARIFORUM) ist bislang die einzige Gruppe, die ein EPA unterzeichnet hat
- Nigeria und eine Reihe pazifischer Staaten haben es abgelehnt ein Interimsabkommen mit der EU zu verhandeln.
- Kap Verde ist seit Januar 2008 nicht mehr als LDC klassifiziert, kann aber für eine Übergangszeit von drei Jahren weiterhin unter den Sonderregelungen der EBA-Initiative in die EU exportieren.

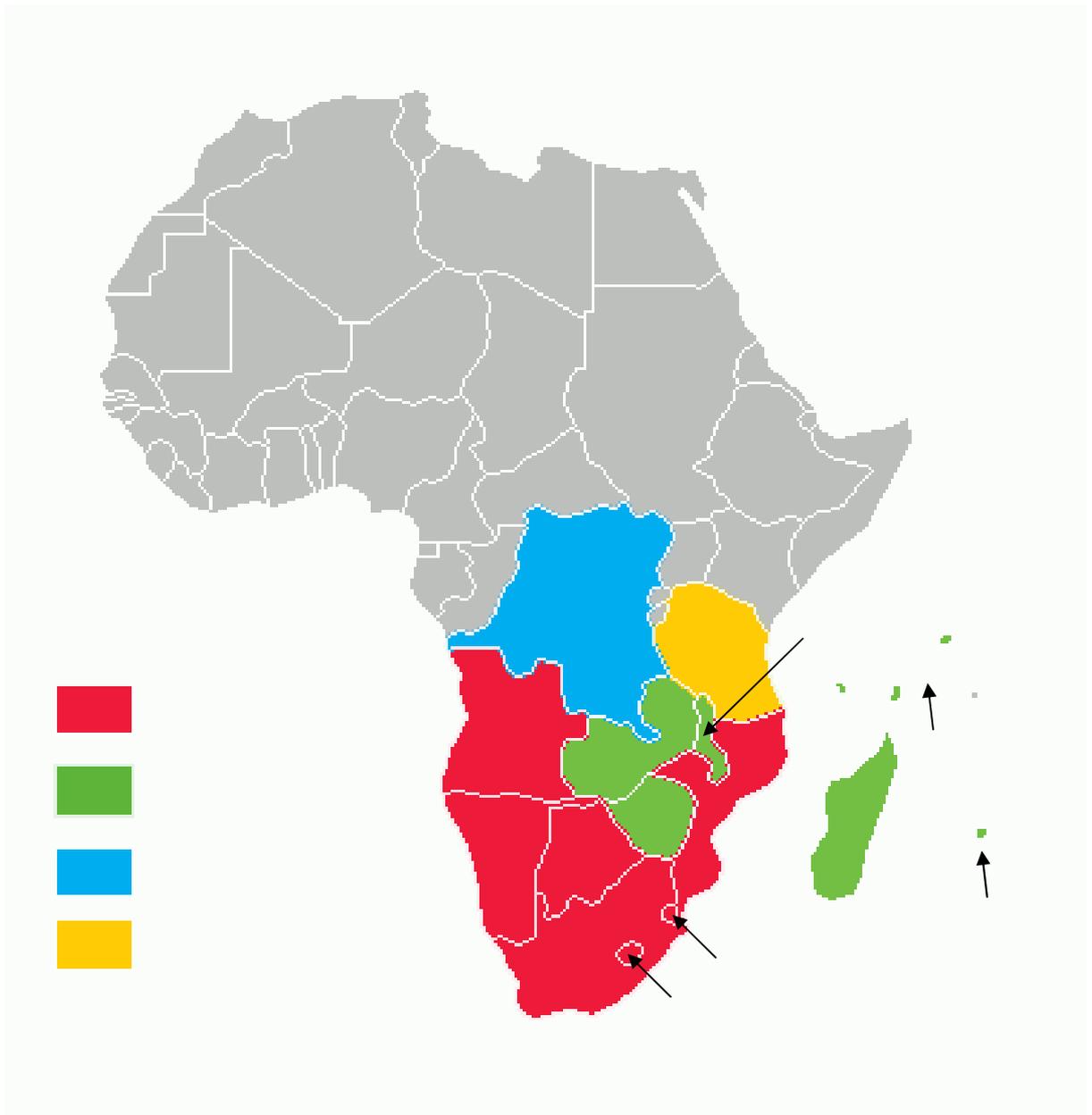
Quelle: Stevens et al 2008, S. 6 f.

Abb. 4: Mehrfachmitgliedschaften der SADC-Länder



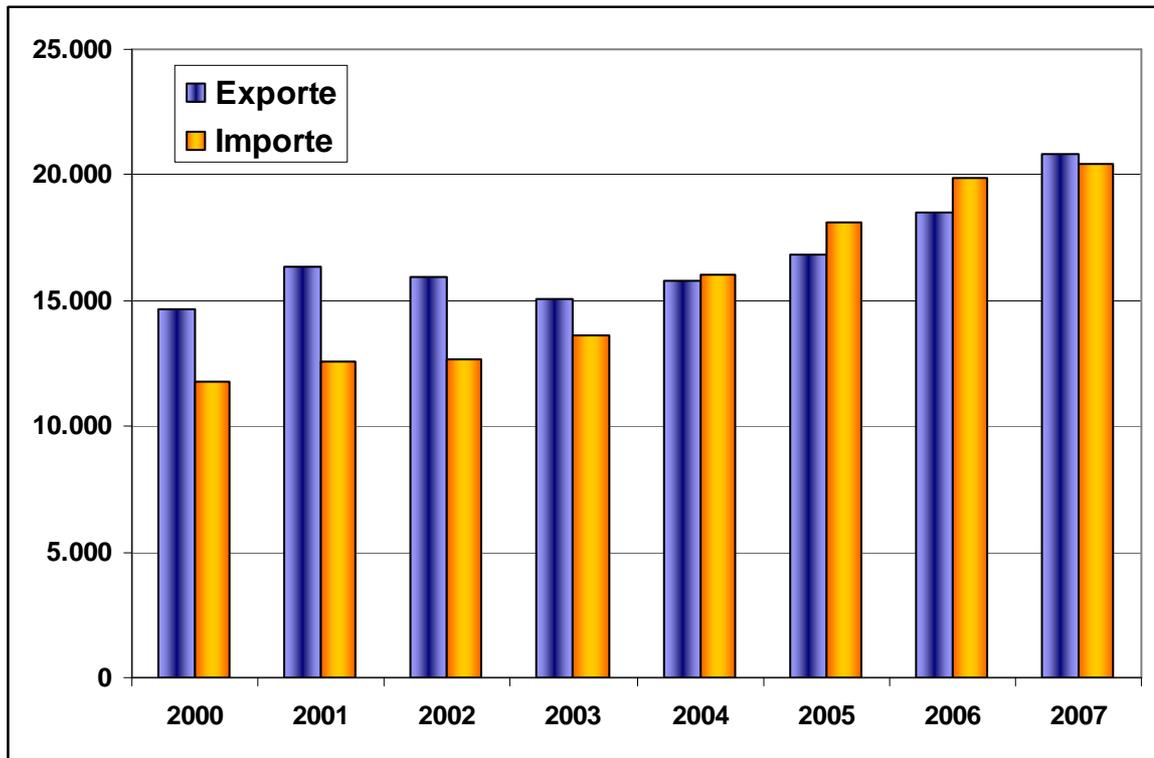
Quelle: Pellens 2008, S. 87 ff., eigene Darstellung

Abb. 5: Aufspaltung der SADC auf vier EPA-Verhandlungsgruppen



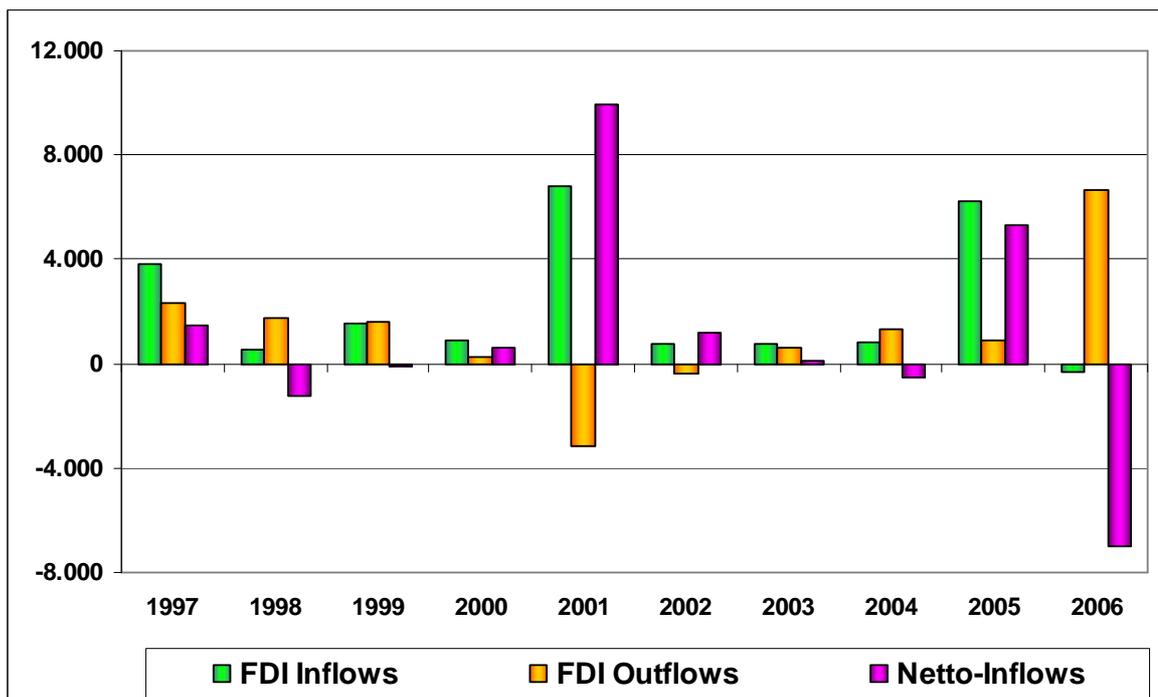
Quelle: Stevens et al 2008, S. 6 f., eigene Darstellung

Abb. 6: Südafrikas Handel mit der EU in Mill. Euro seit dem Inkrafttreten des TDCA 2000



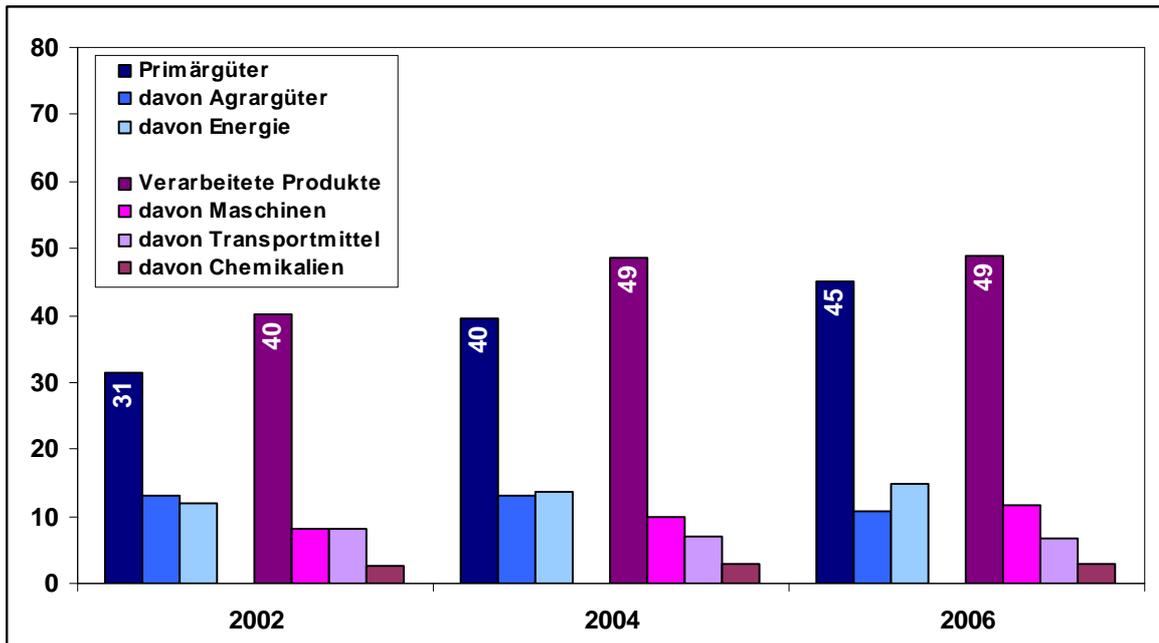
Quelle: Europäische Kommission 2008c, eigene Darstellung

Abb. 7: Ausländische Direktinvestitionen in Südafrika in Mill. US \$, 1997 - 2006



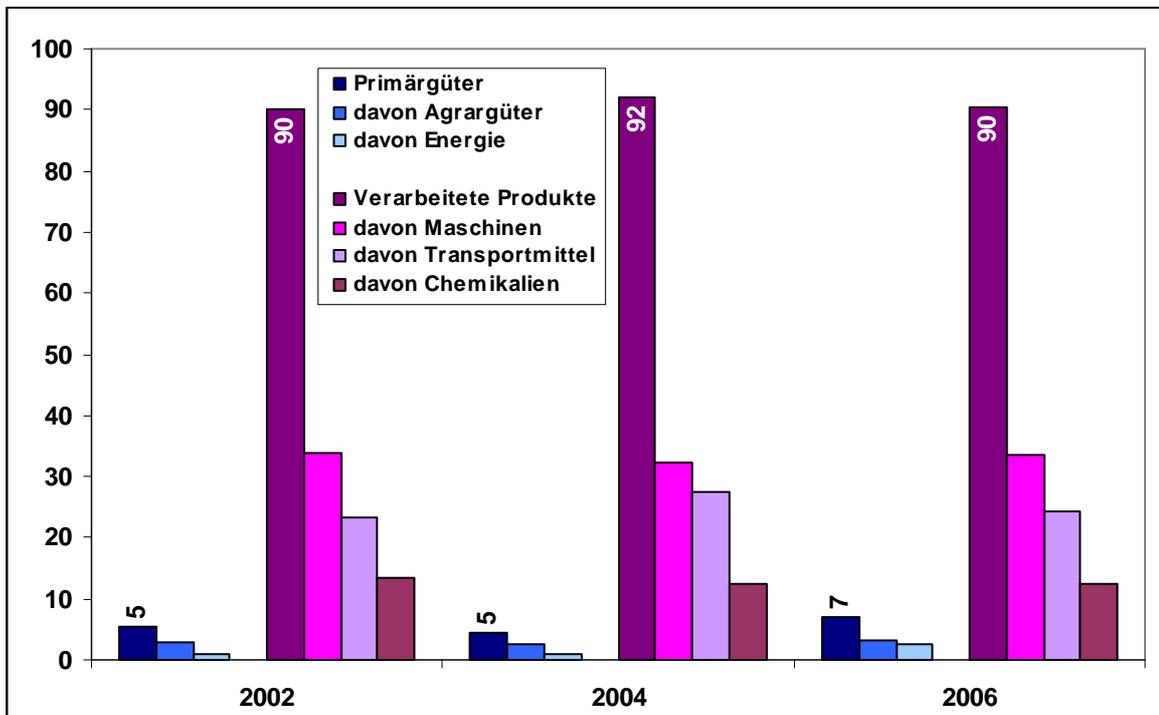
Quelle: UNCTAD WIR 2003-2007, eigene Darstellung

Abb. 8: Exportstruktur Südafrikas in die EU in Prozent am Gesamtexport, 2002-2006



Quelle: Europäische Kommission 2007c, S. 6

Abb. 9: Importstruktur Südafrikas aus der EU in Prozent am Gesamtimport, 2002-2006



Quelle: Europäische Kommission 2007c, S. 7

Tab. 4: Umfang der im Interimsabkommen festgelegten Liberalisierung der BLNS-Staaten

	Botswana	Lesotho	Namibia	Swasiland
2008	48,8%	70,0%	56,4%	65,0%
bis 2012	6,6%	19,5%	15,6%	16,4%
partielle Liberalisierung	31,0%	5,0%	8,6%	3,0%
ausgenommene Güter	0,2%	0,9%	5,2%	2,9%
gesamter Liberalisierungsumfang (2018)	86,5%	94,7%	81,3%	90,5%

Quelle: Stevens et al 2008, S. 120 ff., Table A.2.1. ff.

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit ehrenwörtlich, dass ich meine vorliegende Abschlussarbeit selbstständig verfasst habe und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel – insbesondere keine im Quellenverzeichnis nicht benannten Internet-Quellen – benutzt habe.

Die Arbeit wurde vorher nicht in einem anderen Prüfungsverfahren eingereicht und die eingereichte schriftliche Fassung entspricht der auf dem elektronischen Speichermedium.

Wörtlich oder dem Sinn nach aus anderen Werken entnommene Stellen sind unter Angabe der Quellen kenntlich gemacht.

_____, den _____
Ort, Datum Unterschrift