



ANDRÁSSY
UNIVERSITÄT
BUDAPEST

Doktorschule der Andrassy Universität Budapest

Thesenblatt zur Dissertation

Tillman van de Sand

**Die Bedeutung der EU-Handelspolitik für die
(außen-)wirtschaftliche Entwicklung
Subsahara-Afrikas im Hinblick auf die
Wirtschaftspartnerschaftsabkommen**

2023

Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest
Interdisziplinäre Doktorschule

Betreuer:

Prof. Dr. Dietmar Meyer

Promotionsausschuss Vorsitzender:

Prof. Dr. Stefan Okruch

Gutachter:

Dr. habil. András Hettyey

Dr. Jörg Dötsch

Mitglieder:

Prof. Dr. Ádám Török

Dr. Heinrich Kreft

Ersatzvorsitzende: Prof. Dr. Ellen Bos

Ersatzmitglied: Prof. Dr. Bengt-Arne Wickström

Ersatzmitglied: Prof. (em.) Dr. Manfred Röber

Eingereicht am 31. Mai 2023

1. Forschungsstand und -Methodik

Seitdem der Rat der *Europäischen Union* (EU) die EU-Kommission auf ihren Vorschlag hin am 12. Juni 2002 zur Aufnahme von Verhandlungen über *Wirtschaftspartnerschaftsabkommen* (EPAs) mit der Gruppe der *afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten* (AKP-Staaten) ermächtigt hat, haben sich zahlreiche Politologen, Ökonomen und entwicklungspolitische Experten mit diesen Abkommen auseinandergesetzt und insbesondere quantitative Forschungen bezüglich der wirtschaftlichen Auswirkungen durchgeführt. Die wohl umfangreichste und weitgehendste fiskalpolitische Analyse, die hier ansetzt, wurde im Jahr 2012 von den Ökonomen Bilal, Dalleau und Lui durchgeführt. Dabei evaluieren die Autoren die Ergebnisse früherer Studien und gehen auf unterschiedliche methodologische Ansätze ein. Hinsichtlich der komplexen Wechselwirkungen von wirtschafts- und handelspolitischen Strukturen eignen sich demnach nur Partialmarktmodelle, um Prognosen zu Auswirkungen etwaiger Maßnahmen zu treffen. Eine weitere ökonometrische Studie über bestimmte Staaten oder Regionen durchzuführen und dabei einzelne Parameter zu beobachten, bringt daher im Hinblick auf die Vielzahl von Forschungsergebnissen zum jetzigen Zeitpunkt nur einen geringen Mehrwert. Es gilt vielmehr eine Verbindung zwischen quantitativer Analyse und qualitativen Überlegungen zu liefern. Dazu werden zum einen der Verhandlungsprozess samt den wirtschaftspolitischen Interessen und Ausgangspositionen und zum anderen die unterschiedlichen Vertragstexte vor dem Hintergrund umfangreicher deskriptiver Studien analysiert.

In der vorliegenden Arbeit wird mittels eines Mixed-Method Ansatzes, welchem ein explanatives Design zu Grunde liegt, herausgestellt, dass die EU-Handelspolitik mehrere Anknüpfungspunkte zur außenwirtschaftlichen Entwicklung der Staaten SSAs aufweist. Diese gilt es zu bewerten.

Für die Analyse liegt der Fokus auf dem Warenhandel beider Regionen. So wird die Fokussierung auf den Warenhandel zum einen durch den Rahmen, den das internationale Handelssystem der *Welthandelsorganisation* (WTO) vorgibt, gestützt, zum anderen beschränkt sich die Handelspolitik zwischen EU und *Subsahara-Afrika*

(SSA) bislang vorwiegend auf den Warenhandel¹. Andere Politikbereiche, die den Warenhandel zwischen SSA und der EU direkt betreffen, werden im Zusammenhang mit den EPAs diskutiert. Steuer-, Sozial- und Fiskalpolitik schaffen jedoch darüber hinaus die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten in den jeweiligen Ländern und sind hierdurch für die wirtschaftliche Entwicklung und weitere indirekte Handelseffekte verantwortlich. Berührungspunkten zwischen diesen und handelspolitischen Maßnahmen gilt es zu beleuchten.

2. Forschungsfragen und -Aufbau

Das zu Grunde liegende Forschungsinteresse, sowie der Forschungsrahmen und -Aufbau mitsamt Forschungsfragen stellen gemeinsam mit Erläuterungen zu verwendeten Begriffen Teil 1 der Dissertation dar.

In Teil 2 werden zunächst grundlegende Fakten über die SSA-Staaten und die Großregion aufgeführt, ehe frei zugängliche ökonomische Daten sowie soziale Indikatoren für die EU und SSA aufbereitet werden. Diese deskriptive Analyse ist für das Verständnis der später folgenden Aussagen und Bewertungen essenziell. Sie bietet die fundierte Grundlage für eine quantitative Diskussion der bisherigen Handelsbeziehungen und der EPAs zwischen der EU und SSA. In diesem Teil wird geprüft inwiefern sich SSA und die EU in ihrer ökonomischen Größe sowie Struktur unterscheiden. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass SSA eine untergeordnete Rolle in Weltwarenhandel spielt und eine Angleichung der ökonomischen Verhältnisse bislang ausgeblieben ist. Es sollen folglich Unterschiede bezüglich der Wirtschaftskraft herausgearbeitet, wobei der Fokus nicht zuletzt auf den Außenhandel gelegt wird. Im späteren Verlauf der Dissertation wird darauf aufbauend die bisherige Wirtschaftszusammenarbeit zwischen der EU und SSA erörtert, um die Diskussionen über die EPAs qualifiziert führen zu können. Darüber hinaus geben die Daten Aufschluss über mögliche Interessen der jeweiligen Regierungen und Staaten sowie über ihre jeweilige Verhandlungsmacht.

¹ Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Dienstleistungssektor für SSA rund die Hälfte der Wertschöpfung ausmacht und für die EU gar über zwei Drittel. Die Erkenntnisse der Ausarbeitung gilt es vor diesem Hintergrund entsprechend zu relativieren.

Im darauffolgenden Teil 3 werden verschiedene Entwicklungstheorien vorgestellt, um die in Teil 2 präsentierten Erkenntnisse mit Erklärungsansätzen zu hinterlegen. Diese werden im Wesentlichen in endogene und exogene Erklärungsmuster unterteilt. Während endogene Theorien die sozioökonomische Entwicklungen auf nationale Entscheidungen und Gegebenheiten zurückzuführen, werden die ökonomische Verhältnisse in den exogenen Theorien mit dem Einfluss von Drittstaaten oder Staatengemeinschaften in Verbindung gebracht. Die Auseinandersetzung mit den jeweiligen Theorien erfolgt vor dem Hintergrund der zu prüfenden Annahme, dass die Handelsbeziehungen einen Erklärungsgehalt für etwaige ökonomische Unterschiede zwischen der EU und SSA mit sich führen. Auch für die Analyse der EPAs sind diese theoretischen Hintergründe entsprechend von entscheidender Bedeutung. So leiten sich aus diesen neben den möglichen Erklärungen für die in Teil 2 präsentierten Entwicklungen und Strukturen ferner unterschiedliche wirtschafts- und handelspolitische Konzepte ab, die schlussendlich die Grundlage der heutigen und zukünftigen Handelsbeziehungen ausmachen.

Teil 4 widmet sich schließlich konkret der EU-SSA-Handelspolitik. Angefangen mit der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg bis hin zu den aktuellen Verhandlungen der EPAs werden hier die Handelsbeziehungen zunächst im Detail erläutert. Die Verbindung aus historischer Abhandlung und der umfassenden deskriptiven Analyse aus Teil 2 erfolgt vor der zu prüfenden Annahme, dass die nicht-reziproke Handelspolitik von EU und SSA gescheitert ist. Im Anschluss wird detailliert auf die EPA-Verhandlungen eingegangen. Dies stellt den Kern der qualitativen Analyse dar. Hierfür gilt es zunächst die Ausgangspositionen zu bestimmen. Neben der Betrachtung bisheriger Handelsabkommen umfasst dies vor allem das Präferenzsystem der EU, aber auch die wirtschaftspolitischen Strukturen innerhalb SSAs. Schließlich werden die jeweiligen EPA-Vertragstexte der fünf unterschiedlichen Regionen SSAs diskutiert. Dabei wird auf die wesentlichen Inhalte wie die Marktöffnung, Schutzmöglichkeiten oder Ursprungsregeln (RoO) eingegangen. Auch werden die EPAs auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede untersucht. Daran anliegend soll geprüft werden inwiefern die EPAs eine grundlegende handelspolitische Änderung in den Beziehungen zwischen der EU und SSA ausmachen und ob damit verbundene potenzielle Einschnitte in der Wirtschaftsordnung der jeweiligen SSA-Staaten dafür verantwortlich sind, dass die EPAs bislang nicht in der Breite Anwendung finden. Dazu wird entsprechend der

aktuelle Verhandlungsstand und punktuell die Art der Verhandlungsführung dargelegt. Besonderheiten der einzelnen Gruppen, die die Verhandlungen beeinflussen und teils auf die in Teil 2 präsentierten Daten zurückgehen, werden dabei herausgearbeitet. Etwaige Interessen der Verhandlungspartner werden hierdurch offengelegt, um Verhandlungspositionen zu erläutern. Darauf aufbauend sollen Konfliktlinien und mögliche Impulse der EPAs gegenübergestellt werden. Die zuvor präsentierten Verhandlungsgegenstände werden schließlich vor dem Hintergrund, der in Teil 2 bereitgestellten Berechnungen und den in Teil 3 vorgetragenen Theorien, erörtert. Hierdurch wird erklärt, weshalb die EU-Handelspolitik trotz allgemein anerkannter struktureller Herausforderungen weiter Teile SSAs auf keine einheitliche Akzeptanz innerhalb SSAs stößt. Es wird ferner bewertet, welche Handlungsalternativen aufgrund der dargestellten handelspolitischen Wechselwirkung, sowie des geoökonomischen und rechtlichen Rahmens Lösungsansätze darstellen.

Querverbindungen werden in Teil 5 aufgezeigt. Dieses Vorgehen ermöglicht die Bedeutung der EU-Handelspolitik auf die außenwirtschaftliche Entwicklung SSAs abschließend zu bewerten.

3. Forschungsergebnisse

Die Annahme, dass SSA eine untergeordnete ökonomische Bedeutung in der Weltwirtschaft einnimmt, wird in mehrfacher Hinsicht bestätigt. Eine signifikante relative Verbesserung gemessen am BIP pro Kopf im Vergleich zur EU oder eine Steigerung des Anteils SSAs am weltweiten BIP ist für die vergangenen rund drei Jahrzehnte nicht zu erkennen.

Zudem wird die Annahme gestützt, dass sich SSA und die EU hinsichtlich ihrer Warenhandelsstrukturen grundlegend unterscheiden. Dies bezieht sich zum einen auf die Bedeutung von Handelspartnern, was sowohl den Anteil des Intra-Warenhandels als auch den Anteil des Warenhandels zwischen SSA und der EU sowie die Beziehungen zu Drittstaaten umfasst. Daraus lassen sich die mitunter weitreichenden und einseitigen Abhängigkeiten im Außenhandel der verschiedenen Akteure ableiten. Während SSA im Warenhandel der EU sowohl auf Export- als auch auf Importseite eine untergeordnete Rolle spielt, ist die EU für den Großteil der SSA-Staaten der

gewichtigste Handelspartner und damit hinsichtlich der Warenexporte und -Importe oftmals bedeutsamer als afrikanische Nachbarstaaten. Ferner beziehen sich die Unterschiede in der Handelsstruktur auch auf die gehandelten Waren und Tariflinien. Die im Vergleich zur EU wesentlich stärkere Konzentration hinsichtlich der Exportgüter ist für eine Mehrheit der SSA-Staaten zu beobachten. Dieses sogenannte Diversifikationsproblem hat zu Folge, dass SSA-Staaten von wenigen Branchen und Sektoren abhängig sind. Die Betrachtung sozialer Indikatoren rundet die ökonomische Analyse ab. So wird etwa die Tragweite der wirtschaftspolitischen Bedeutung von landwirtschaftlichen Gütern in SSA ersichtlich, wenn der Anteil dieser Güter am Außenhandel mit dem Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Menschen, dem Bevölkerungswachstum oder auch dem Grad der Urbanisierung in den einzelnen Ländern in Verbindung gebracht wird.

Insbesondere exogene Erklärungsmuster lassen auf einen merklichen Erklärungsgehalt der Handelsbeziehungen schließen. So wird eine sich selbst erhaltene zugrundeliegende Verschiedenheit zweier Akteure im Zusammenhang mit der Dependenz- und Weltsystemtheorie, wie auch mittels der Theorie der *realen Austauschverhältnisse* (ToT). Die Neue Ökonomische Geografie und die Neue Außenhandelstheorie unterstützen die Annahme, dass es ein Spannungsverhältnis zwischen Zentrum und Peripherie gibt, welches durch die Liberalisierung des Handels gestärkt werden kann. Hierbei wird mitunter ein sich verstärkender Prozess von verschiedenen Wirtschaftsstrukturen auf der einen und der Ausgestaltung der Handelsbeziehungen auf der anderen Seite erläutert. Auch die Ressourcenfluchttheorie und nicht zuletzt die Institutionenökonomik lassen Rückschlüsse auf die Bedeutung der Handelsbeziehungen zu. Dass den Handelsbeziehungen ein Erklärungspotenzial für die ökonomische Entwicklung beigemessen werden kann, wird im Zuge der Analyse ersichtlich. Ein alleingültiger Erklärungsgehalt der Handelspolitik lässt sich gleichwohl ausschließen. Diesen außenhandelstheoretischen Ansatz fortführend finden sich auch in der entwicklungspolitischen Theorie, Anknüpfungspunkte, die im Außenhandel einen entscheidenden Faktor sehen. Hieraus lässt sich schließlich eine partielle Verbindung von Außenhandels- und Entwicklungstheorien ableiten, welche sich in Außenhandelsstrategien ausdrückt. Entsprechend folgt eine Auflistung diverser Außenhandelsstrategien. Während der Außenhandel auf der einen Seite als Motor der

Entwicklung angesehen werden kann, weil er effiziente Produktionsprozesse durch den internationalen Wettbewerb hervorbringt, tendenziell Technologietransfer fördert und zudem den Zugang zu günstigen Vorprodukten, Maschinen und Konsumgütern ermöglicht, wird auf anderer Seite der zerstörerische und verdrängende Charakter stärker betont.

Die historische Abhandlung der EU-SSA-Handelspolitik zeigt schließlich in Verbindung mit der deskriptiven Analyse und dem Theoriegerüst, dass ein Scheitern der nicht-reziproken Handelsbeziehungen zwischen der EU und SSA naheliegt. Der historische Rückblick hat unter Zuhilfenahme der Theorien qualitativ gezeigt, dass handelspolitische Rahmenbedingungen wie das SYSMIN und das STABEX die Diversifikationsprobleme im Außenhandel der SSA-Staaten tendenziell verfestigt haben.

Die Ermächtigungsklausel des GATT liefert zum einen die Grundlage für das *Allgemeine Präferenzsystem* (GSP) der EU, gleichzeitig macht die damit in Verbindung stehende Rechtsprechung der WTO jedoch eine Reform der Handelsbeziehungen zwischen SSA und der EU grundsätzlich erforderlich, weil die EU den SSA-Staaten handelspolitische Vorteile gegenüber andern Entwicklungsstaaten gewährt, ohne dies im Rahmen eines reziproken Freihandelsabkommens zu tun. Die handelsrechtliche Einbettung verdeutlicht somit den Handlungsdruck, der an die EU und die SSA-Staaten herangetragen wird. Gleichzeitig ergibt sich daraus auch das Anreizsystem, in welchem sich die verschiedenen Staaten handelspolitisch bewegen. Der Aufbau des GSPs und die Ausgestaltung des bisherigen Marktzugangssystems zählen bei der Betrachtung der Ausgangsposition zu den wichtigsten Eckpfeilern. Die strukturellen Merkmale und Entwicklungen im Außenhandel SSAs und der EU sind schließlich vor diesem Rechtsrahmen zu sehen. Zum einen wird herausgearbeitet, dass die grundsätzliche Zollsetzung unter dem MFN eine übergeordnete Rolle spielt, da ein präferenzzieller Marktzugang sich stets von den allgemeingültigen MFN-Zollsätzen absetzt und sich mögliche handelspolitische Vorteile des Präferenzsystems hierauf begründen. Die Analyse hat an dieser Stelle ergeben, dass die EU systematisch verarbeitete Güter mit einem höheren Importzoll belegt als die dafür erforderlichen Grundstoffe. Entfalten sich etwa bei den rohstoffreichen Staaten nahezu keinerlei Anreize die EPA-Verhandlungen abzuschließen, da ein Großteil der exportierten

Rohstoffe ohnehin zoll- und *quotenfrei* (DFQF) in die EU ausgeführt werden kann, so zeigt das Beispiel von Kenia, dass die relative hohe Bedeutung einzelner Sektoren sehr wohl direkte handelspolitische Entscheidungen zur Folge hat, wenn der Handel der entsprechenden Tariflinien durch einen etwaigen Wechsel der Präferenzkategorie zu einem signifikant höheren Zollsatz führen würde. Aktuell würden gleichwohl lediglich sechs SSA-Staaten im vollen Umfang vom MFN-Zollregime erfasst werden. Entsprechend werden zum anderen die verschiedenen volkswirtschaftlichen Strukturen der 49 SSA-Staaten, die für den Warenhandel mit der EU relevanten komplexen handelspolitischen Institutionen aus *Meistbegünstigungsprinzip* (MFN), dem *Schema allgemeiner Zollpräferenzen zur Gewährung der Sonderregeln für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung* (GSP+), der *Allgemeinen Regelung des Allgemeinen Präferenzsystems* (GSP*), der *Initiative Alles außer Waffen* (EBA) und der *Marktzugangsverordnung* (MAR) beleuchtet. So sind die acht unter das GSP* fallenden Staaten und die Kapverden, welche als einziges SSA-Land das GSP+ anwenden kann, nur teilweise von diesen zollpolitischen Ausgestaltungen betroffen, da GSP* und GSP+ Ermäßigungen vorsehen. Die übrigen SSA-Staaten haben bislang die Möglichkeit unter dem EBA sämtliche Produkte DFQF in die EU zu exportieren. Die MAR, welche den SSA-Staaten, die unter das GSP* oder GSP+ fallen, übergangsweise eine zollpolitische Besserstellung mit DFQF-Marktzugang im Sinne des Cotonou-Abkommens erlaubt, ist hingegen an die Bedingung geknüpft worden, die EPA-Verhandlungen aktiv voranzutreiben. Entsprechend hat sich ein grundsätzlicher handelspolitischer Richtungswechsel aufgetan, um den Status Quo zu verschieben. Die Analyse zeigt, dass dies für die Handelsbeziehungen zwischen SSA und Europa in der Nachkriegszeit ein Novum darstellt. Hierbei spielt die EU ihr eigenes Gewicht in den Außenhandelsbeziehungen der SSA-Staaten aus. Gleichwohl erreicht die EU mit dem Entzug zollpolitischer Präferenzen vor dem Hintergrund des weiterhin gültigen GSPs die meisten Staaten nicht, da sie nach wie vor die Vorteile als EBA-Staaten nutzen können, die für sie relevanten Tariflinien im GSP* oder GSP+ mit Ermäßigungen versehen sind oder die relevanten Tariflinien auch unter dem MFN-System mit geringen oder keinen Zöllen belegt werden. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass nur die wenigsten SSA-Staaten von der MAR oder gar den EPAs, welche den DFQF-Marktzugang zur EU vorsehen, zollpolitisch profitieren. Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die EU mit

dieser Vorgehensweise bislang nur partiell erfolgreich gewesen ist. Zwar können potenziell sämtliche Staaten, die Vorteile durch das GSP-System genießen, dauerhaft ebenfalls mit schlechteren Konditionen konfrontiert werden, da die EU das GSP-System einseitig definiert und entsprechend verändern kann, doch ist insbesondere eine Reform des EBA, welches für alle LDCs gilt und nicht dem Reformdruck durch die WTO unterliegt, seitens der EU nicht wahrscheinlich. Die EPAs bieten den SSA-Staaten somit offiziell zwar eine höhere Rechtssicherheit, die Analyse zeigt gleichwohl, dass dieser Aspekt in der Praxis zunächst eine untergeordnete Rolle spielt. Die MAR 527/2013 verdeutlicht dennoch, dass die Rechtssicherheit in der Handelspolitik für einzelne Staaten entscheidend ist, da die EU hierbei den einseitigen Verlust von bisher gewährten Präferenzen in den Raum stellt. Dies gilt insbesondere für solche Staaten, die zurzeit den DFQF-Marktzugang zur EU genießen, diesen jedoch in der Zukunft verlieren könnten, weil ihnen durch ihre positive ökonomische Entwicklung und der damit verbundenen Abstufung im GSP oder gar die Rückstufung in das MFN der Verlust des Vorzuges droht. Für Staaten, die bereits unter dem MFN mit der EU handeln, spielt dieses Argument entsprechend nahezu keine Rolle.

Insgesamt ist es der EU in den vergangenen zwanzig Jahren mit Ausnahme von der SADC* nicht gelungen die jeweiligen EPA-Gruppen von den Vorteilen der Abkommen zu überzeugen. Der Frage folgend, warum die EPAs bislang nur vereinzelt zum Abschluss gebracht werden konnten, zeigt die Ausarbeitung folglich, dass der Status Quo, welcher sich maßgeblich aus dem MFN und dem GSP und der volkswirtschaftlichen Struktur der SSA-Staaten ergibt, ein handelspolitisches Umlenken hin zu einer Liberalisierung in Form der EPAs in weiten Teilen verhindert, da Konstellationen überwiegen, bei denen sich einzelne SSA-Staaten hinsichtlich des Marktzugangs zur EU durch die EPAs nicht entscheidend besserstellen können. Auch die Tatsache, dass die EU als Handelsanteile zum Teil deutlich zugunsten von China oder anderen Drittstaaten verliert, hebelt die Wirkung der MAR 527/2013 und den Anreiz zur Ratifizierung der EPAs langfristig aus. Im Allgemeinen gilt dennoch, dass trotz des tendenziell sinkenden Anteils der EU an den Warenimporten und -Exporten SSAs, die EU nach wie vor für einen Großteil des Außenhandels SSAs steht. Zu den hier erwähnten Aspekten, die die zollpolitischen Herabstufungen eines SSA-Staates im GSP oder zum MFN betreffen, kommt hinzu, dass auch der MFN der EU im Vergleich niedriger ist als bei den SAA-Staaten. Je niedriger der MFN der EU auf eine

Tariflinie angesetzt ist, desto geringer ist der Vorteil, wenn dieser im Zuge der EU-Marktöffnung gänzlich entfällt.

Zudem stellen nicht-tarifäre Handelshemmnisse für den Zugang afrikanischer Produzenten zum EU-Markt immer offensichtlicher werdende Herausforderungen dar. Während also die EU ohnehin bereits geringere Zölle anwendet, jedoch hohe Qualitätsstandards setzt, und SSA-Staaten in der Regel weniger Qualitätsstandards voraussetzen, die von den fortgeschrittenen europäischen Produzenten zudem eher erfüllt werden können als es andersherum der Fall ist, sind für diese Staaten tarifäre Schutzmaßnahmen relevanter. In der Ausarbeitung ist deutlich geworden, dass SSA-Staaten trotz der insgesamt vergleichsweise niedrigen Zollsätze der EU teils signifikante Auswirkungen zu spüren bekommen, sollten sie ihren Präferenzstatus verlieren und unter das MFN fallen. Dennoch legt die Ausarbeitung nahe, dass die tarifären Präferenzen für den Warenexport an Relevanz verloren haben und die Exportbedingungen innerhalb der Länder SSAs genauer betrachtet werden müssen. So sind Kosten und Dauer bei der Abwicklung von Warenimporten und -Exporten in SSA signifikant höher als in Europa. Auch wird in der Ausarbeitung aufgegriffen, dass Subventionen einen handelsbeschränkenden Faktor darstellen können und diese hinsichtlich der fiskalpolitischen Kraft tendenziell von reicheren Staaten getragen werden.

Hinsichtlich der vergleichsweise höheren tarifären Handelshemmnisse auf Seiten SSAs, wird die Diskussion auf der Importseite teils unter anderen Vorzeichen geführt. So zeigt sich in den Ausführungen zum Verhandlungsgegenstand der EPAs deutlich, dass die EPAs hinsichtlich der Liberalisierung der SSA-Märkte für einen Bruch der bisherigen nicht-reziproken Handelspolitik stehen, welcher Einschnitte in der Wirtschaftsordnung der jeweiligen Staaten mit sich führen würde. Dabei schreiben die EPAs allesamt eine breitflächige Liberalisierung der SSA-Märkte für EU-Güter vor. Hierdurch bietet sich auch in der Argumentationskette bezüglich der Bedeutung der EU-Handelspolitik auf die außenwirtschaftliche Entwicklung SSAs der Übergang vom Handelspräferenzsystem hin zu den EPAs als solche.

Es wird deutlich, dass die EPAs stärker als bisher auch die Exportinteressen europäischer Produzenten aufgreifen. So sehen die EPAs Öffnungen der Märkte der SSA-Staaten um 80% vor. Die Vertragsentwürfe beinhalten auch Ausnahmen von

Marktliberalisierungen und Schutzmöglichkeiten der SSA-Märkte. Gleichwohl hat die Ausarbeitung gezeigt, dass dies nur partiell und mitunter für eine befristete Zeit gilt. Umfassende zollpolitische Möglichkeiten mit denen sie ihre Märkte gezielt vor wettbewerbsfähigeren Produzenten aus dem Ausland schützen können, bieten sich für die SSA-Staaten somit trotz dieser Zugeständnisse nicht. So macht die Analyse diesbezüglich deutlich, dass die zollpolitischen Ausnahmeregelungen im Aufbau befindliche Industriezweige nicht hinreichend schützen. Sichtbar wird dies unter anderem, wenn es im Zuge der Verhandlungen darum geht bestimmte Tariflinien von der zollpolitischen Marktliberalisierung auszunehmen. Die Schutz- und Ausnahmeregelungen erweisen sich insgesamt als wenig flexibel. Eine Verbindung zwischen Liberalisierungsgrad und ökonomischer Performance sucht man in den EPAs etwa vergebens. Die Analyse zeigt ferner auf, dass die Ausnahmeregelungen bei der Marktöffnung das Diversifikationsproblem nicht hinreichend aufgreifen. Nehmen die SSA-Staaten für sich bedeutende Sektoren von der Marktliberalisierung aus, so kann dies tendenziell die Konzentration auf diese Sektoren stützen, während zeitgleich Sektoren, die sich im Aufbau befinden, nur unzureichend von wettbewerbsfähigeren Importen aus der EU geschützt werden können. Dies lässt die These folgen, dass das Diversifikationsproblem durch die Liberalisierung nicht gelöst, sondern zumindest partiell verstärkt wird².

Die Literatur legt zudem nahe, dass der Zollabbau SSAs zu sinkenden Staatseinnahmen führt und die Staatshaushalte belastet. Auch zeigt die vorliegende Ausarbeitung, dass aufgrund sinkender Zölle die Einbußen in den Staatseinnahmen mancher SSA-Staaten fiskalpolitische Reformen erforderlich machen. Davon ableiten lassen sich mitunter einnahmeseitige Herausforderungen der SSA-Staaten, die nicht ohne Weiteres durch andere Steuereinnahmen ersetzt werden können. Verfechtern einer Marktöffnung kann entgegnet werden, dass SSA-Staaten, welche im Schnitt

² Weiterführende quantitative Analysen bezogen auf diesen Effekt könnten Aufschluss über mögliche Folgen liefern. Für weitere Forschungsarbeiten eignen sich hierzu dynamische Partialmarktmodelle. Die damit in Verbindung stehende Literatur legt bereits nahe, dass in erster Linie europäische Exporteure von einer Marktöffnung profitieren. Hierbei wird zudem herausgearbeitet, dass sich vergünstigte Marktzugangsbedingungen für Exporteure aus der EU negativ auf Anbieter aus Drittstaaten auswirken, sodass es insgesamt zu Effizienz- und Wohlfahrtsverlusten kommt. Der Technologietransfer, der mit einer Marktliberalisierung und der damit verbundenen Kostenreduzierung von Importgütern einhergeht, erhöht gleichwohl die Konsumentenrente in den importierenden SSA-Staaten. Nicht-effiziente Unternehmen, die durch tarifäre Handelshemmnisse geschützt werden, werden zudem zu Anpassungen auf dem Markt gezwungen. Marktwirtschaftliche Verdrängungseffekte zu beziffern ist indes kein Bestandteil der vorliegenden Ausarbeitung.

höhere tarifäre Handelshemmnisse aufweisen als die EU, auch ohne EPAs ihre Zölle reduzieren könnten, um die Konsumentenrente zu steigern und den Import relevanter Vorprodukte oder Maschinen zu erleichtern. Die müsste jedoch im Rahmen des MFN geschehen und würde entsprechend gegenüber sämtlichen WTO-Mitgliedern und nicht ausschließlich der EU gelten.

Der Ansatz verschiedene EPAs mit den SSA-Staaten auszuhandeln, soll den ökonomischen Unterschieden SSAs Rechnung tragen. Die mit der EU geführten EPA-Verhandlungen fügen den sich überlappenden und bisweilen blockierenden Integrationsprozessen eine weitere Dimension hinzu. Entsprechend bieten die fünf EPAs die Möglichkeit neue ökonomische Integrationsprozesse aufzubauen und bestehende zu stärken. Während die EU dabei bereits eine etablierte Zollunion darstellt, existieren innerhalb SSAs vier Zollunionen. Zwar sorgt, insbesondere das Interims-EPA Kameruns mit der EU für Verstimmungen, welche zu neuen Grenzkontrollen und somit einer Störung der regionalen Wirtschaftsintegration führen, doch würde der Handel innerhalb einer EPA-Gruppe durch die gemeinschaftliche Umsetzung des jeweiligen EPAs weitreichend liberalisiert. Für den schwach ausgeprägten innerafrikanischen Handel bietet dies einen rechtlichen Rahmen, der an den existierenden Integrationsstufen der 14 *regionalen Wirtschaftsgemeinschaften* (RECs), von denen nur acht offiziell von der *Afrikanischen Union* (AU) anerkannt sind, vorbeiführt. Die Herausforderungen, die sich daraus hinsichtlich der Mehrfachmitgliedschaften und Überlappungen bei den bereits existierenden RECs ergeben, sind damit jedoch nicht geklärt. Das Aufeinandertreffen von RECs und EPAs zwangsweise auch zu Konstellationen, in denen bestehende Integrationsprozesse mit neuen handelspolitischen Ausnahmeregelungen und Kontrollen umgesetzt werden müssen, sofern die EPAs nicht flächendeckend angewandt oder unterschiedliche Bestimmungen vorsehen. Der mögliche positive Integrationseffekt, der von den EPAs auf die jeweiligen EPA-Gruppen ausgeht, muss zudem vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass die EU für die meisten SSA-Staaten zwar der wichtigste, nicht jedoch der einzige Handelspartner ist. Gelten für den Handel innerhalb SSAs Ausnahmeregelungen, die eine für den intraregionalen Handel Besserstellungen gegenüber der EU zulassen, so ist die Meistbegünstigungsklausel, welche in allen EPAs Geltung findet, ein Hindernis für die Handelsliberalisierung zwischen SSA und anderen Staaten und Staatengruppen. Werden die EPAs zudem nur teilweise in Form

von Interims-EPAs umgesetzt, wird die regionale Wirtschaftsintegration zusätzlich behindert, da somit weitere Handelsregime, die nur partiell Anwendung finden, zu den bestehenden hinzukommen. Potenziell ergibt sich aus den EPAs somit ein neuer Ansatz für die ökonomischen Integrationsversuche innerhalb SSAs. In der Praxis haben jedoch weder die RECs noch die rund zwanzigjährigen EPA-Verhandlungen die wirtschaftliche Integration flächendeckend und entscheiden stärken können.

Die EPAs bieten, sofern sie zur Anwendung kommen, im Grundsatz für beide Seiten Planungssicherheit. Jeder weiteren handelspolitischen Option³ liegen ebenfalls Vor- und Nachteile für eine oder beide Seiten inne. Die Diskussion zeigt dabei, dass immer wieder neu zu beantragende Waiver und der Austritt aus der WTO wenig pragmatische und zugleich unrealistische Lösungen sind. Würde die EU sämtlichen Entwicklungsländern im Rahmen des GSP die gleichen Marktzugangsbedingungen wie den SSA-Staaten zu Teil werden lassen, zieht nicht zuletzt für die EU potenzielle Nachteile mit sich. Auf afrikanischer Seite haben an dieser Option zudem die ärmsten Staaten ebenfalls kein Interesse. Unter dem EBA wird ihnen bereits der vollständige DFQF-Marktzugang zur EU gewährt. Diesen auf sämtliche Schwellen- und Entwicklungsländer auszuweiten, also über die LDC auf der einen und die AKP-Staaten auf der anderen Seite hinauszugehen, würde die Sonderrolle obsolet machen. Die SSA-MFN-Staaten würden selbst dann noch nicht daran teilhaben können und entsprechend im Vergleich zu allen übrigen GSP-Staaten verlieren. Ist eine Reform der WTO auf der einen Seite überfällig, so ist vor den Herausforderungen und internationalen Konflikten dennoch nicht greifbar. Die wenig aussichtsreichen Alternativen zu den EPAs deuten darauf hin, dass die Fortführung der Verhandlungen die praktikabelste Lösung ist. Ein Entgegenkommen der EU in Teilbereichen der Abkommen ist dabei anhand der angeführten Kritik erforderlich. Dabei gilt es insbesondere den Schwerpunkt auf die inhaltlichen Differenzen bei den EPAs zu richten und etwaige Flexibilisierungen hinsichtlich der tarifären Liberalisierungspfade zu erwirken. Ist zwar der handelsrechtliche Status Quo für den Verhandlungserfolg

³ Die Optionen umfassen:

- (1) Freihandelsabkommen,
- (2) die Öffnung des EU-Marktes für sämtliche Entwicklungsländer im Rahmen des GSP-Systems, also auch solche, die nicht zur OAKPS zählen,
- (3) einen immer wieder neu zu beantragenden Waivern,
- (4) eine grundlegende Reformierung der WTO oder
- (5) den Austritt aus der WTO.

maßgeblich, so liegt dennoch das Kompromissfindungspotenzial vornehmlich in der jeweiligen Ausgestaltung der EPAs.

Mit Blick auf die Außenhandelsstrategien lassen sich die EPAs schließlich nicht eindeutig zuordnen. Zwar legt die stufenweise Liberalisierung zunächst einen Ansatz des Erziehungszolls nahe, doch sind die Möglichkeiten zur Erhebung von Schutzzöllen für sich im Aufbau befindlicher Sektoren oder solcher, die es in Zukunft werden könnten, stark limitiert. Auch stellen die zeitlichen Liberalisierungsvorgaben, wie auch die Schwierigkeiten für heterogene EPA-Gruppen bei der Bestimmung von Sektoren, die von der Liberalisierung ausgenommen werden sollen, Anknüpfungspunkte für Flexibilisierungen der bestehenden Vertragsentwürfe dar. Diese können etwa an Handelsströme oder Produktionsindikatoren geknüpft werden, sodass die SSA-Staaten keinen zeitlich definierten Liberalisierungspfad, sondern einen Output basierten Liberalisierungspfad einschlagen könnten⁴. Die in den Vertragstexten vorgesehenen Bestimmungen entziehen sich hingegen weitestgehend einer späteren Einflussnahme. Auch die Tatsache, dass der Großteil der Liberalisierung nicht erst nach 25 Jahren, sondern innerhalb der ersten zehn Jahre nach Inkrafttreten der jeweiligen EPAs abgeschlossen sein soll, deutet darauf hin, dass es sich bei den EPA-Bestimmungen nicht um eine Umsetzung der Theorie zum Erziehungszoll handelt. Eine radikale Marktöffnung, wie ihn die Vertreter des freien Marktes befürworten ist gleichwohl ebenfalls nicht vorgesehen. Zum einen existieren die erwähnten Übergangsfristen in den EPA-Entwürfen, zum anderen handelt es sich bei der EU lediglich um einen, wenngleich den für viele SSA-Staaten wichtigsten, Handelspartner. Mit einer Liberalisierung des MFN-Zollsatzes ist dies somit nicht gleichzusetzen. Der Spielraum für Reaktionen auf ökonomische Entwicklungen wird den SSA-Staaten durch die EPAs dennoch erheblich limitiert. Der Konflikt zwischen Planungssicherheit aufgrund von eindeutig definierten Rahmenbedingungen auf der einen und einer Freiheit in der handelspolitischen Strategie eines jeden SSA-Staates auf der anderen Seite scheint in Anbetracht der umfassenden Kritik an den EPAs nicht ausgewogen zu sein. So geht die Unterteilung in die fünf EPA-Gruppen zwar auf Überlegungen zurück maßgeschneiderte Abkommen in Abhängigkeit der sozioökonomischen Strukturen anzubieten, doch sind die Differenzen innerhalb der EPA-Gruppen teils so erheblich,

⁴ Dies bietet Raum für weiterführende Forschungen.

dass sie für die Außenhandelsstrategien der einzelnen Staaten unüberwindbare Hindernisse darstellen. Der Balanceakt zwischen breiter internationaler Akzeptanz und der jeweiligen nationalen außenhandelsstrategischen Ausrichtung steht im Hintergrund der Diskussionen rund um die Bedeutung der EPAs.

Wenngleich die EU in den vergangenen Jahrzehnten im Handel mit SSA Marktanteile verloren hat, und die langjährige Gewährung nicht-reziproken Handelsvorteile nicht dazu beigetragen haben, dass sich der Warenhandel SSAs überproportional stark entwickelt, ist Bedeutung der EU-Handelspolitik für die wirtschaftliche und insbesondere außenwirtschaftliche Entwicklung SSAs nach wie vor signifikant. Auch das bisherige überwiegende Scheitern der EPA-Verhandlungen deutet mitnichten daraufhin, dass die EU für die SSA-Staaten an ökonomischer und politischer Wichtigkeit verloren hat. Vielmehr zeigt die ausführliche handelsrechtliche Analyse der Vertragsentwürfe und des Status Quo, welcher sich maßgeblich aus dem GSP und dem allgemeinen handelspolitischen Schema der EU zusammensetzt, dass Veränderungen des handelsrechtlichen Rahmens für SSA-Staaten vielschichtige und teils tiefgreifende volkswirtschaftliche Folgen nach sich ziehen. Eine Stärke der Ausarbeitung liegt schließlich darin eine Verbindung zwischen handelsrechtlichen Rahmenbedingungen und Warenhandelsstruktur aufzubauen. Sieht man, dass nicht nur die Freihandelsabkommen unter die Handelspolitik der EU fallen, sondern unter anderem auch das GSP, die allgemeine Zollsetzung, RoO und nicht-tarifäre Handelshemmnisse, so hat die EU-Handelspolitik für einen Großteil der SSA-Staaten nach wie vor eine hohe Relevanz. Festzustellen ist, dass sich gleichwohl der Fokus von tarifären Handelshemmnissen dort wegverlagert, wo der MFN-Zollsatz bereits weitgehend liberalisiert ist. Dies trifft in weiten Teilen auf die tarifären Marktzugangsbedingungen SSAs zur EU zu. Eine zollpolitische Liberalisierung der SSA-Märkte, wie sie in den EPAs vorgesehen ist, stellt hingegen einen Großteil der SSA-Staaten vor mehrdimensionale Herausforderungen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Privatwirtschaft ebenso wie die Staatsfinanzierung beeinträchtigen.