



ANDRÁSSY
UNIVERSITÄT
BUDAPEST

Tillman van de Sand

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

Dissertation

2023

Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest

Interdisziplinäre Doktorschule

Leiterin der Doktorschule: Prof. Dr. Ellen Bos

Tillman van de Sand

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

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

Der Doktorenrat
gab am 12.12.2023
dem Antrag auf Änderung
der Zusammensetzung
des Promotionsausschusses
von Tillmann van de Sand statt.
(Beschluss Nr. AUB-DR-XI/6/2023)

Eingereicht am 8. Juni 2023

Danksagung

Ein besonderer Dank geht an meine Ehefrau, Szilvia, die mir in den vielen Jahren mit großer Geduld stets zur Seite stand. Neben den unzähligen aufmunternden und motivierenden Gesprächen bedeutete dies auch den Verzicht auf gemeinsame Zeit, die man nicht zurückdrehen kann.

Ohne die Unterstützung meiner Eltern wäre es mir nicht möglich gewesen meine Studienzeit und die Doktorarbeit erfolgreich abzuschließen. Ich bin zutiefst dankbar, dass ich während des gesamten Studiums den hierfür benötigten Freiraum und die unerschütterliche Rückendeckung erhalten habe. Dies hat mich darin bekräftigt meine Ziele zu erreichen.

Ferner möchte ich mich bei allen bedanken, die für meine Anliegen offen waren.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIII
1 Einleitung	1
1.1 Forschungsinteresse und -Relevanz	1
1.2 Forschungsstand und -Methodik	6
1.3 Forschungsfragen und -Aufbau	9
1.4 Begriffe	12
2 Sozioökonomische Entwicklung der Staaten Subsahara-Afrikas und ihre Rolle im Welthandel	17
2.1 Regionale Einordnung	17
2.2 Indikatoren und Kennzahlen	19
2.2.1 Partialindikatoren	21
2.2.1.1 Wirtschaftliche Indikatoren	21
2.2.1.1.1 Bruttoinlandsprodukt	21
2.2.1.1.2 Außenhandelsstruktur	28
2.2.1.1.3 Handelsbilanz	54
2.2.1.1.4 Ausländische Direktinvestitionen	58
2.2.1.2 Soziale Indikatoren	61
2.2.1.2.1 Bevölkerungsentwicklung	61
2.2.1.2.2 Urbanisierung	64
2.2.1.2.3 Beschäftigung in der Landwirtschaft	65
2.2.1.2.4 Lebenserwartung	69
2.2.1.2.5 Flucht und Migration	69
2.2.1.2.6 Korruption und Schattenwirtschaft	70
2.2.1.2.7 Sonstige Kennzahlen	74

2.2.2	Zusammenfassende Indikatoren	75
2.2.2.1	Index der Menschlichen Entwicklung	75
2.2.2.2	Index für Wirtschaftliche Freiheit	77
2.2.3	Kritische Aspekte der Indikatoren.....	80
3	Theorien zur ökonomischen Entwicklung und dem Außenhandel	86
3.1	Außenhandelstheorien	86
3.1.1	Klassische Außenhandelstheorie	87
3.1.2	Heckscher-Ohlin-Modell	87
3.1.3	Neue Außenhandelstheorie und Neue Ökonomische Geografie.....	88
3.1.4	Mikroökonomische Wirkung von Handelshemmnissen	90
3.2	Entwicklungstheorien	96
3.2.1	Endogene Erklärungsmuster für ökonomische Entwicklungsunterschiede	96
3.2.1.1	Geodeterminismus und Ressourcenfluch-Theorie.....	96
3.2.1.2	Modernisierungstheorie und Stufentheorie	102
3.2.1.3	Institutionenökonomik	104
3.2.1.4	Kulturtheorie	107
3.2.2	Exogene Erklärungsmuster für ökonomische Entwicklungsunterschiede	110
3.2.2.1	Dependenz- und Weltsystemtheorie.....	110
3.2.2.2	Theorien über die realen Austauschverhältnisse	113
3.3	Außenhandelsstrategien	122
3.3.1	Freier Markt.....	122
3.3.2	Importsubstitution	123
3.3.3	Exportförderung	124
3.3.4	Erziehungszoll	124
4	Die EU-SSA-Handelspolitik	127

4.1	Historische Einordnung	127
4.1.1	Die Geschichte der Handelsbeziehungen zwischen der EU und Subsahara-Afrika.....	127
4.1.1.1	Yaounde-Abkommen.....	129
4.1.1.2	Lomé-Abkommen	131
4.1.1.3	Coutouno-Abkommen.....	139
4.1.1.4	Post-Coutouno-Abkommen	144
4.1.2	Europäischer Entwicklungsfond	145
4.2	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen	150
4.2.1	Ausgangsposition.....	150
4.2.1.1	Die EU-Rohstoffinitiative.....	150
4.2.1.2	Aktuelles Handelspräferenzsystem der EU	153
4.2.1.2.1	Grundlage der Zollpräferenzen	153
4.2.1.2.2	Zwischen dem Schema allgemeiner Zollpräferenzen und der Marktzugangsverordnung.....	155
4.2.1.2.3	Zollsetzung und Zollpräferenzen der EU.....	157
4.2.1.2.4	Die Rolle der Präferenzabkommen bei den EPA-Verhandlungen	160
4.2.1.3	Regionale Wirtschaftsgemeinschaften	162
4.2.1.4	Importzollniveau im Vergleich.....	166
4.2.2	Die EPA-Verhandlungen	168
4.2.2.1	Verhandlungsgruppen	168
4.2.2.2	Verhandlungsgegenstand.....	177
4.2.2.2.1	Markttöffnung und Stillhalterregelung.....	177
4.2.2.2.2	Schutzmöglichkeiten	184
4.2.2.2.3	Ausfuhrzölle	186
4.2.2.2.4	Meistbegünstigungsprinzip, Präferenzabkommen und regionale Integration.....	187

4.2.2.2.5	Ursprungsregeln.....	189
4.2.2.2.6	Streitbeilegung	192
4.2.2.2.7	Dienstleistungen.....	194
4.2.2.2.8	Allgemeine Ausnahmen	194
4.2.2.2.9	Good Governance.....	195
4.2.2.3	Verhandlungsstand.....	196
4.2.2.3.1	SADC*	197
4.2.2.3.2	ECOWAS*	202
4.2.2.3.3	ESA.....	206
4.2.2.3.4	EAC*	208
4.2.2.3.5	CEMAC*	211
4.2.3	Kritik an den EPAs	214
4.2.3.1	Bedenken und bestehende Konfliktlinien.....	215
4.2.3.1.1	Struktur der Handelsbeziehungen und die EU-Rohstoffinitiative	215
4.2.3.1.2	Überprüfungsklausel / Dienstleistungen	217
4.2.3.1.3	Schutzzölle, Stillhalterregelung und Ausnahmeregelungen	218
4.2.3.1.4	Zollabbau und Wettbewerbsfähigkeit	221
4.2.3.1.5	Intra-SSA-Handel und regionale Integration	226
4.2.3.1.6	Nicht-tarifäre Handelshemmnisse und anderweitige Marktzugangsprobleme	227
4.2.3.1.7	Das Agrarproblem und die gemeinsame Agrarpolitik der EU ..	238
4.2.3.1.8	Nicht-Erfüllungsklausel.....	246
4.2.3.1.9	Staatsfinanzen	248
4.2.3.1.10	Politische Externalitäten, Meistbegünstigungsklausel und Handelsumlenkungseffekte	254
4.2.3.2	Mögliche Impulse der EPAs.....	257
4.2.3.2.1	Rechtssicherheit und Zugang zum europäischen Markt	257

4.2.3.2.2	Ursprungsregeln und regionale Integration	259
4.2.3.2.3	Produktionsfaktoren und Konsumentenrente	263
4.2.3.3	Der Verhandlungsprozess	265
4.2.4	Alternativen und Lösungsansätze	267
4.2.5	Schwierigkeiten quantitativer Forschungsergebnisse	275
5	Ergebnisse und Einordnung	280
6	Literaturverzeichnis	302

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: reale BIP-Wachstumsraten in % (1991-2017).....	22
Abbildung 2: Entwicklung des BIP pro Kopf im Vergleich zum Ausgangsjahr 1990 = 100 (1990-2018).....	24
Abbildung 3: BIP pro Kopf in US-\$ (1990-2018).....	25
Abbildung 4: BIP pro Kopf der EU- und SSA-Staaten in US-\$ (2018)	26
Abbildung 5: Anteile ausgewählter Regionen am weltweiten BIP in % (1980-2017)	27
Abbildung 6: Anteile ausgewählter Regionen am Weltwarenhandel in % (2017)	29
Abbildung 7: Entwicklung des Anteils SSA*s am Weltwarenhandel in % (1980-2017)	30
Abbildung 8: Anteil der intraregionalen Warenexporte in % (1995-2017).....	31
Abbildung 9: Warenexportquoten SSA*s und der EU in % (1995-2017)	33
Abbildung 10: EU-Warenexportquote der SSA-Staaten in % (2017).....	35
Abbildung 11: Zusammensetzung der Warenexportanteile SSA*s nach Regionen in % (1995-2017).....	37
Abbildung 12: Absolute Warenexporte SSA*s in ausgewählte Regionen in Mrd. US-\$ (1995 - 2017).....	38
Abbildung 13: Zusammensetzung der Warenexportanteile der EU und SSA* nach Regionen in % (2017).....	39
Abbildung 14: Zusammensetzung der Warenimportanteile der EU und SSA* nach Herkunftsregionen in % (2017).....	39
Abbildung 15: Zusammensetzung der Warenimportanteile SSA*s nach Regionen in % (1995-2017).....	40
Abbildung 16: Absolute SSA*-Importe aus ausgewählten Regionen in Mrd. US-\$ (1995 - 2017).....	41
Abbildung 17: Anteil ausgewählter Produktgruppen am jeweiligen Export SSA*s nach Regionen in % (2017).....	42
Abbildung 18: Anteile der Exporte landwirtschaftlicher Erzeugnisse (SITC 0, 1, 22, 4) der SSA-Länder an deren gesamten Warenexporten in die EU in % (2017).....	45
Abbildung 19: SSA*-Brennstoffexporte (nach SITC-3) in Mrd. US-\$ in ausgewählte Regionen und Ölpreisentwicklung in US-\$/Barrel (1995-2017)	46
Abbildung 20: Warenexporte SSA*s ohne Brennstoffexporte (nach SITC-3) in ausgewählte Regionen in Mrd. US-\$ (1995 - 2017).....	48

Abbildung 21: Warenexportdiversifikation (2017)	51
Abbildung 22: Warenimportstruktur SSA*s aus der EU und China nach Produktgruppen in % (2017).....	53
Abbildung 23: Handelsbilanz SSA*s mit der EU in Mrd. US-\$ (1995-2017).....	54
Abbildung 24: Durchschnittliche jährliche Handelsbilanz der einzelnen SSA*-Staaten mit der EU (1995-2017) und Handelsbilanz der einzelnen SSA*-Staaten mit der EU (2017) in Mrd. US-\$	56
Abbildung 25: Handelsbilanz SSA*s und SSA**s mit der EU in Mrd. US-\$ (1995-2017)	57
Abbildung 26: Jährliche Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen in ausgewählten Regionen in Mrd. US\$ (1990-2017).....	59
Abbildung 27: Anteil an weltweitem Bestand ausländischer Direktinvestitionen ausgewählter Regionen in % (1990-2017).....	60
Abbildung 28: geschätzte Bevölkerungsentwicklung nach Regionen in Mrd. Menschen (1950-2100).....	62
Abbildung 29: prognostizierte Bevölkerungsveränderung in Mio. Menschen (2015 - 2100)	63
Abbildung 30: (prognostizierter) Anteil der Stadtbevölkerung in % (1950-2050)	65
Abbildung 31: Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft an offiziell Beschäftigten in ausgewählten Regionen % (1991-2017)	66
Abbildung 32: Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft an offiziell Beschäftigten in % in SSA-Ländern und der EU (2017).....	68
Abbildung 33: Korruptionswahrnehmungsindex der Länder SSA*s und der EU (2022)	73
Abbildung 34: Entwicklung des HDIs der Länder SSA*s und europäischer Länder (1990-2017).....	77
Abbildung 35: Index für Wirtschaftliche Freiheit aufgebrochen nach Faktoren für EU und SSA (2022).....	78
Abbildung 36: IEF-Handelsfreiheit der EU und SSA-Staaten (2022)	79
Abbildung 37: Anteil des Dienstleistungssektor am Bruttoinlandsprodukt in % (1901-2020)	83
Abbildung 38: Wirkung eines Importzolls.....	91
Abbildung 39: Länder der Welt kategorisiert nach BIP pro Kopf in US-\$ (2017).....	98

Abbildung 40: Durchschnittliche Entwicklung der realen Austauschverhältnisse SSA*-Staaten (1980-2017) (Basisjahr 2000 = 100) und realer Ölpreis in US-\$/Barrel	115
Abbildung 41: Zusammenhang zwischen realen Austauschverhältnissen (Basisjahr 2000 = 100) der SSA*-Staaten gruppiert nach Staaten mit Brennstoffexportanteil über (ÖGK) und unter (restliche) 20% und Ölpreis in US-\$/Barrel (2000-2017).....	117
Abbildung 42: Durchschnittliche Entwicklung der realen Austauschverhältnisse (Basisjahr 2000 = 100) SSA*-Staaten gruppiert nach ÖGK-Staaten und restlichen Staaten und der reale Ölpreis in US-\$/Barrel (1980-2017)	118
Abbildung 43: Relative Preisentwicklung ausgewählter Rohstoffkategorien (Basisjahr 2010 = 100) (1960-2018)	120
Abbildung 44: Entwicklung von EU-Entwicklungshilfen für AKP-Staaten	149
Abbildung 45: Die drei Säulen der EU-Rohstoffinitiative.....	151
Abbildung 46: Handelspräferenzsystem der EU	157
Abbildung 47: Einfacher Durchschnitt der Importzölle ausgewählter Regionen in % (2015 - 2017).....	167
Abbildung 48: Wettbewerbsfähigkeit nach Tariflinien auf HS-Digit-6 Level	223
Abbildung 49: Anteile der Warenimporte der EU nach ausgewählten Herkunftsregionen in % (1995 - 2017).....	228
Abbildung 50: Gesamtzahl in Kraft getretener nicht-tarifärer Handelshemmnisse (nur SPS und TBT) der EU und Chinas (2005 - 2018).....	230
Abbildung 51: Jährliche Anzahl weltweit eingeführter handelsbeschränkender und -fördernder Maßnahmen, die den Warenhandel betreffen.....	236
Abbildung 52: Anteilige Aufteilung nach Arten von weltweit eingeführten Maßnahmen, die den Warenhandel betreffen (2009-2022).....	238
Abbildung 53: Agrarexporte zwischen der EU und SSA* gruppiert nach Kaffee, Tee, Kakao und Tabak auf der einen beziehungsweise den restlichen Agrarprodukten (nach SITC 0, 1, 22, 4) auf der anderen Seite in Mrd. US-\$ (1995 - 2017).....	240
Abbildung 54: Agrar'-Exporte nach SSA* in Mrd. US-\$ und Anteil der EU-Agrar'-Exporte nach SSA* an Agrar'-Exporten von sämtlichen Drittstaaten nach SSA* in % (1995 - 2017).....	245
Abbildung 55: Anteile jeweiliger Einkünfte an Staatseinnahmen der SSA-Staaten in % (2016).....	250

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Liste mit SSA*-ÖGK-Staaten, deren Brennstoffexporte 20% oder mehr der gesamten Exporte ausmachen (2017).....	47
Tabelle 2: Wohlfahrtseffekte durch Zoll	91
Tabelle 3: Historischer Überblick über Handelsabkommen zwischen der EU und AKP-Staaten mit entsprechendem Beitritt einzelner Staaten.....	128
Tabelle 4: Finanzielle Entwicklungshilfen der EU für AKP-Staaten in Mio. €	147
Tabelle 5: Einteilung der SSA-Staaten nach ihrem EU-Präferenzstatus (wenn sie keine EPAs eingehen würden)	161
Tabelle 6: Liste der afrikanischen Staaten nach Präferenzstatus und Regionalabkommen.....	163
Tabelle 7: Anteil der Warenexporte einzelner Länder und EPA-Gruppen nach Zielregionen in % (2017).....	173
Tabelle 8: Anteil der Warenimporte einzelner Länder und EPA-Gruppen nach Herkunftsregionen in % (2017).....	176
Tabelle 9: Zollliberalisierung nach Produktkategorien in unterschiedlichen EPAs..	181
Tabelle 10: Zollliberalisierung nach Produktkategorien in einzelnen ESA-Staaten.	183
Tabelle 11: Durchschnittliche Bearbeitungszeit und -Kosten von Handelsabwicklung über Landesgrenzen.....	231

Abkürzungsverzeichnis

AfCFTA	Afrikanische Freihandelszone
AGOA	African Growth Oportunity Act
Agrar'	Agrarprodukte ohne Tee, Tabak, Kaffee und Kakao
AKP-Staaten	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
AU	Afrikanische Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEMAC	Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft
CEMAC*	zentralafrikanische EPA-Gruppe
CEN-SAD	Gemeinschaft der Sahel-Sahara-Staaten
CEPGL	Wirtschaftsgemeinschaft der Länder der großen Seen
COMESA	Gemeinsamer Markt für das Östliche und Südliche Afrika
Comtrade	Außenhandelsdatenbank der Vereinten Nationen
DFQF	zoll- und quotenfrei
EAC	Ostafrikanische Gemeinschaft
EAC*	östliche EPA-Gruppe
EBA	Initiative Alles außer Waffen
ECCAS	Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
ECOWAS*	westliche EPA-Gruppe
EEF	Europäischer Entwicklungsfond
EG	Europäische Gemeinschaften
EIB	Europäische Investitionsbank
EPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
ESA	süd-östliche EPA-Gruppe
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FDI	ausländische Direktinvestitionen
GAP	gemeinsame Agrarpolitik der EU
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GSP	Allgemeines Präferenzsystem
GSP*	Allgemeine Regelung des Allgemeinen Präferenzsystems
GSP+Schema	allgemeiner Zollpräferenzen zur Gewährung der Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung
HDI	Index der Menschlichen Entwicklung
HHI	Herfindahl-Hirschmann Index
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HS	Harmonisiertes Systems der Zolltarifnomenklatur
IDI	Index zur die Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnik
IEF	Index für Wirtschaftliche Freiheit
IGAD	Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfond
LDC	am wenigsten entwickelte Länder
LLC	Binnenstaaten
MAR	Marktzugangsverordnung
MFN	Meistbegünstigungsprinzip

MRU	Mano River Union
OAKPS	Organisation Afrikanischer, Pazifischer und Karibischer Staaten
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖGK-Staaten	Staaten deren Brennstoffexporte jeweils mehr als 10% der Gesamtexporte ausmachen
OPEC	Organisation erdölexportierender Länder
REC	regionale Wirtschaftsgemeinschaft
RoO	Ursprungsregeln
ROPPA	Organisation westafrikanischer Bauern und Agrarunternehmer
SACU	Zollunion des Südlichen Afrika
SADC	Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas
SADC*	südliche EPA-Gruppe
SEATINI	Southern and Eastern Africa Trade Information and Negotiations Institute
SITC	Standard International Trade Classification
SPS	sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen
SSA	Subsahara Afrika
SSA*	Subsahara Afrika ohne Südafrika
SSA**	SSA* ohne Nigeria
STABEX	System zur Stabilisierung der Ausfuhrerlöse
SYSMIN	System zur Stabilisierung der mineralischen Exporterlöse
TBT	technische Handelshemmnisse
TDCA	Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit zwischen der EG und Südafrika
ToT	reale Austauschverhältnisse
TTKK	Tee, Tabak, Kaffee und Kakao
UEMOA	Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion
ÜLG	GaUßerhalb des europäischen Kontinents gelegene europäische Länder oder Hoheitsgebiete
UMA	Union des Arabischen Maghreb
UN	Vereinte Nationen
UNCTAD	Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
Waiver	Gewährung von Ausnahmegewilligung des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens
WAMZ	Westafrikanische Währungsunion
WTO	Welthandelsorganisation

1 Einleitung

1.1 Forschungsinteresse und -Relevanz

Das Forschungsinteresse, welches dieser Dissertation zu Grunde liegt, entspringt zweier wesentlicher Aspekte. Zum einen handelt es sich um Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Politik in einer globalisierten Welt. Mit dem Ausbruch der internationalen Finanz- und Staatsschuldenkrise in den Jahren 2007 und 2008 erfolgte schließlich ein Umbruch in der gesellschaftlichen Interpretation der Globalisierung. Lange Zeit für selbstverständlich Empfundenes erweist sich aufgrund komplexer wirtschaftlicher Verflechtungen plötzlich als fragil. Debatten um die Schattenseiten der Globalisierung mehren sich seither, wobei globalisierungskritische, sowie protektionistische und nationalistische Strömungen nahezu überall auf der Welt Zulauf finden. Zum anderen sind die sozioökonomischen Ungleichheiten auf der Welt nach wie vor eklatant. Wie etwa erklären sich die Unterschiede des Lebensstandards in Europa und dem Nachbarkontinent Afrika? Hinsichtlich beider Aspekte finden sich in der Volkswirtschaftslehre diverse Anknüpfungspunkte. Eine Verbindung zwischen Theoriengeschichte, aktueller Handelspolitik und Datenbezug wird trotz interdisziplinären Ansätzen in Lehre wie Forschung gleichwohl nur bedingt hergestellt. Die vorliegende Dissertation stößt in diese Lücke, indem der Frage nachgegangen wird, welchen Einfluss die Handelspolitik der *Europäischen Union* (EU) auf *Subsahara-Afrika* (SSA) hat.

Teils signifikante Ungleichheiten der Lebensverhältnisse zwischen der EU auf der einen und SSA auf der anderen Seite, existieren nach wie vor, obwohl diese seit Jahrzehnten in der Entwicklungs- und Handelspolitik Berücksichtigung finden. Im Verlauf dieser Dissertation herausgearbeitet werden, welche Ansätze zur Erklärung dieser Ungleichheit die ökonomische Entwicklungstheorie liefert und wie sich explizit die handelspolitischen Beziehungen der beiden Großregionen, EU und SSA, ausgewirkt haben und es noch heute noch tun. Denn wenngleich europäische und afrikanische Staaten zum Teil von einer gemeinsamen handelspolitischen Geschichte geprägt sind, sind die ökonomischen Macht- und Lebensverhältnisse in weiten Teilen grundverschieden. Daher wird sich die Dissertation etwaigen

strukturellen Rahmenbedingungen nähern, die insbesondere den Warenhandel betreffen.

Die Weltgemeinschaft und nicht zuletzt die beiden Großregionen EU und SSA haben im vergangenen Jahrzehnt mehrere ernstzunehmende Krisen durchlaufen, welche Stärken wie Schwächen in der Politik offenbart haben. Neben der internationalen Finanz- und der anschließenden Staatsschuldenkrise, sowie der Flüchtlings- und Migrationskrise, prägen heute vor allem die Bedeutung des Brexits, die Neuausrichtung der transatlantischen Beziehungen, die wirtschaftspolitische Bedeutung Chinas, der Umgang mit dem Klimawandel, die Bewältigung der Covid-19 Pandemie und seit Februar 2022 insbesondere der Krieg Russlands in der Ukraine die Debatten in Brüssel und den weiteren Hauptstädten Europas und Afrikas. Im Zuge der Corona-Pandemie und des Überfalls Russlands auf die Ukraine wurden nationalistische Strömungen aber auch grenzüberschreitende Akte der Solidarität innerhalb der EU wie auch zwischen der EU und Drittstaaten sichtbar. Um den komplexen Herausforderungen gerecht zu werden und international handlungsfähig zu sein, hat sich EU bereits im Jahr 2016 eine „Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik“ auferlegt (Europäische Union 2016a). Dabei wird auch dem afrikanischen Kontinent eine entscheidende Rolle beigemessen¹. Denn während sowohl der Nahe wie auch der Ferne Osten in den vergangenen Jahrzehnten ihre ökonomische Bedeutung im Welthandel stärken und sich gemessen an sozioökonomischen Faktoren verhältnismäßig überdurchschnittlich entwickeln konnten, bleiben weite Teile SSAs wirtschaftlich von der EU und vom Rest der Welt abgeschlagen². Neben sicherheitspolitischen Bedenken spielen die wirtschaftlichen Sorgen vieler Menschen vor dem Hintergrund der stark zunehmenden Bevölkerungszahl und der zunehmenden Mobilität auf dem afrikanischen Kontinent auch für den Flucht- und Migrationsdruck nach Europa eine Rolle. Schließlich gilt es für die europäische Industrie sich zudem von einseitigen Abhängigkeitsverhältnissen auf den Rohstoff- und Energie- aber auch Absatzmärkten zu lösen. Die EU stellt derweil für Afrika in weiten Teilen den gewichtigsten Handelspartner dar. So fordern

¹ „Afrika“ wird auf dem 45-seitigen Strategiepapier 28-mal erwähnt und erhält somit gemessen an der Anzahl der Erwähnungen deutlich mehr Aufmerksamkeit als andere Kontinente oder Staatengemeinschaften (z.B.: Asien (15), ASEAN (6), NATO (15), Vereinigte Staaten (7), Russland (6), Lateinamerika (4), China (3), ...).

² Inwiefern sich dies ausdrückt und was an dieser Stelle mit „abgeschlagen“ gemeint ist, wird in Kapitel 2 genauer erläutert.

die Komplexität und Verflechtung der bereits angesprochenen Herausforderungen, ebenso wie internationale institutionelle Vorgaben, ein Umdenken in der EU-Afrika-Politik. Während diese in der Nachkriegszeit durch das koloniale Erbe und Afrikas Rolle als Rohstofflieferant im kalten Krieg geprägt war, deutet sich an, dass dieses Verhältnis eine neue wirtschafts- und sicherheitspolitische Note erhält.

Diesen Eindruck erweckt die EU, indem sie sich auch aus eigenem Interesse nach außen als verantwortungsbewusster Partner für die Staaten SSAs anbietet. So heißt es in der bereits angesprochenen Globalen Strategie der EU:

„Schließlich werden wir in Frieden und Wohlstand in Afrika und damit zugleich in unsere eigene Sicherheit und unseren eigenen Wohlstand investieren. [...] Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen können die Integration und Mobilität Afrikas anregen und die uneingeschränkte und gleichberechtigte Beteiligung Afrikas an globalen Wertschöpfungsketten fördern. [...] Wir werden unsere Handels-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik in Afrika stärker miteinander verknüpfen.“
(Europäische Union 2016a, S. 30–31)

Nach Jahrzehnten, in denen die SSA-Staaten aus entwicklungspolitischen Gründen handelspolitische Freiheiten genießen durften, stellen die hier angesprochenen *Wirtschaftspartnerschaftsabkommen* (EPAs) eine Neuordnung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und den Staaten SSAs dar. An die Stelle nicht-reziproker Handelsbeziehungen sollen schrittweise reziproke Elemente in die Handelsbeziehungen Einzug erhalten. Der Außenhandel und die Integration in den Weltmarkt werden hierbei als wichtiger Bestandteil für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung SSAs angesehen. Zum einen gibt die Beschaffenheit des Außenhandels Aufschluss über die ökonomische Diversifikation, Stabilität und technische Entwicklung eines Landes oder einer Staatengemeinschaft, zum anderen hängen Investitionen, Arbeitsplätze, Deviseneinnahmen, fiskalpolitische und weitere wirtschaftspolitische Überlegungen von der jeweiligen Export- und Importwirtschaft ab. Gegenstand dieser Dissertation wird es daher sein die EPAs als handelspolitische Komponente der EU-Strategie, zu analysieren. Dabei soll herausgearbeitet werden, inwiefern sich die neuausgerichtete Handelsbeziehung von der bisherigen unterscheidet und welche Probleme, Interessenskonflikte und Folgen die Verhandlungen begleiten.

Dass der Fokus der Dissertation dabei auf die Handelspolitik fällt, hängt abgesehen von der handelspolitischen Geschichte der beiden Regionen mit den Umbrüchen der

Globalisierung zusammen. Im Verlauf der Dissertation wird entsprechend diskutiert inwiefern ein liberalisierter Außenhandel als Voraussetzung oder als Risiko für die ökonomische Entwicklung eines Landes gesehen wird. Zum anderen ist Handelspolitik im vergangenen Jahrzehnt wieder in den politischen Fokus gerückt. Der Beitritt Chinas zur *Welthandelsorganisation* (WTO) im Jahr 2001 markierte zunächst einen Meilenstein für die multilaterale Handelsordnung. Während der Welthandel in weiten Teilen unter dem Dach der WTO liberalisiert worden ist, haben gleichzeitig Handelszölle in den bilateralen Beziehungen vieler Staaten an Bedeutung verloren. Mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise im Jahr 2007 zeichnet sich jedoch eine zunehmende Kritik in Politik, Zivilgesellschaft und den Wirtschaftswissenschaften am globalen Neoliberalismus ab. Die Abkehr von einem diskutierten Transatlantischen Freihandelsabkommen, der Brexit und nicht zuletzt die Präsidentschaft Donald Trumps in den USA stehen beispielhaft für eine grundlegende Zäsur in der internationalen Handelspolitik. So belegten die USA unter anderem China und die EU mit Zöllen, welche jeweils erwidert worden sind. Auch im Nachgang an den Brexit haben die Verhandlungen über ein Handelsabkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU einen entscheidenden Raum in der Ausgestaltung der zukünftigen Beziehungen eingenommen. Durch den Einmarsch Russlands in die Ukraine im Februar 2022 ist die Handelspolitik abermals in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Dabei spielen Sanktionen und Abhängigkeiten von Energieträgern und Rohstoffen eine zentrale Rolle. Nach den Störungen der internationalen Lieferketten aufgrund von coronabedingten Lockdowns, ist dies ein weiterer Faktor, der die wirtschaftspolitischen Diskussionen über Resilienzen der Wertschöpfungsketten und der Güterversorgung antreibt. Die Handelspolitik ist dabei ein Baustein in der industriepolitischen Debatte. Die EU verhandelt unterdessen seit Anfang der 2000er Jahre die EPAs mit den Staaten SSAs.

Die WTO erlebt derweil eine grundlegende Krise. Zum einen ist das Streitschlichtungsorgan aufgrund von Vakanzen seit Jahren nur eingeschränkt handlungsfähig, zum anderen können sich die Mitgliedsstaaten seit inzwischen über zwanzig Jahren nicht auf Reformen hinsichtlich einer entwicklungspolitischen Neuausrichtung einigen.

Eine wissenschaftliche Betrachtung der EPAs verspricht vor diesen Hintergründen aktuell und relevant zu sein. Zum einen ist der Anstoß zu den EPA-Verhandlungen auf die WTO-Richtlinien zurückzuführen, zum anderen lassen sich hieran entwicklungs- und außenhandelstheoretische Überlegungen skizzieren und verschiedene Interessenskonflikte herausarbeiten.

Die Verleihung des Alfred Nobel Gedächtnispreises für Wirtschaftswissenschaften im Jahr 2019 hat mit der Auszeichnung von Abhijit Banerjee, Esther Duflo und Michael Kremer zudem in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung die Aufmerksamkeit auf entwicklungspolitische Themen gelenkt. Auch wenn diese einen anderen Ansatz und Forschungsschwerpunkt wählen, ist die Umgestaltung der Außenhandelsbeziehung zwischen der EU und SSA somit von realpolitischer, aber auch wirtschaftstheoretischer Relevanz.

1.2 Forschungsstand und -Methodik

Seitdem der Rat der EU die EU-Kommission³ auf ihren Vorschlag hin am 12. Juni 2002 zur Aufnahme von Verhandlungen über EPAs mit der Gruppe der *afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten* (AKP-Staaten)⁴ ermächtigt hat (Europäische Kommission 2002), haben sich zahlreiche Politologen, Ökonomen und entwicklungspolitische Experten mit diesen Abkommen auseinandergesetzt und insbesondere quantitative Forschungen bezüglich der wirtschaftlichen Auswirkungen durchgeführt. Dieser Dissertation gehen daher eine Reihe politischer und ökonomischer Analysen voraus, die sich den wirtschaftlichen und politischen Fragestellungen bezüglich der EPAs auf unterschiedliche Weise nähern. Auf Grund der Komplexität der handels- und wirtschaftspolitischen Beziehungen, der umfangreichen politischen und juristischen Bedeutung der EPAs und nicht zuletzt der bisweilen mangelhaften Daten, handelt es sich bei den quantitativen Forschungen in der Regel um Partialmarktmodelle, wie das von Fontagne, Mitaritonna und Laborde, welche die fiskalpolitischen Auswirkungen der EPAs untersuchen (Fontagne et al. 2008). Die erwähnten Rahmenbedingungen erlauben schließlich keine validen Gesamtmarktmodelle. Doch macht eine ausführliche Literaturrecherche auch deutlich, dass einzelne Partialmarktmodelle mitunter stark voneinander abweichen. Die wohl umfangreichste und weitgehendste 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 (Bilal et al. 2012). Für bestimmte Staaten lassen sich auf dieser Grundlage im Hinblick auf einzelne ausgewählte sozioökonomische Faktoren Einordnungen über mehr oder weniger wahrscheinliche Auswirkungen der EPAs treffen. Mitunter können sich aus derartigen Forschungen Handlungsempfehlungen für die EU und die jeweiligen SSA-Staaten ableiten und bei den Verhandlungen und der Gestaltung der EPAs Berücksichtigung finden oder auch dazu dienen das Verhalten einzelner Regierungen zu erklären. Die möglichen Auswirkungen der EPA mittels einer weiteren quantitativen Studie zu bestimmen, bringt daher im Hinblick auf die Vielzahl von Forschungsergebnissen zum jetzigen

³ In Folge auch nur „Kommission“ genannt.

⁴ Bei den AKP-Staaten handelt es sich um 79 Staaten, welche als ehemalige Kolonien und größten Teils als heutige Entwicklungsländer in einer internationalen Organisation verbunden sind und als Solche besondere Beziehungen zur EU pflegen.

Zeitpunkt nur einen geringen Mehrwert. Es gilt weniger eine weitere quantitative Analyse durchzuführen, wie 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. Die vorliegende Dissertation unterliegt folglich einem Mixed-Method Ansatz, welcher ein explanatives Design aufzeigt. Die Stärke und gleichzeitige Schwäche des hier gewählten Ansatzes ist, dass sämtliche Staaten und Regionen SSAs in der Analyse Berücksichtigung finden sollen. Zum einen ermöglicht dies den übergeordneten Prozess, die Strategie der EU und die handelspolitischen Probleme SSAs qualitativ einzuordnen und erklärt ferner warum die EPA-Verhandlungen zwischen der EU und SSA teilweise ins Stocken geraten sind, während sie an anderer Stelle bereits abgeschlossen wurden. Zum anderen sind somit jedoch detaillierte landesspezifische Analysen nicht möglich. Entsprechend sollen zwar durchaus landesspezifische Interessen erörtert werden, nicht jedoch können quantitative Aussagen über die Auswirkungen der EPAs oder potenzielle Alternativszenarien Gegenstand dieser Dissertation sein. Innenpolitische Faktoren wie beispielsweise die Beschaffenheit der Rechtsstaatlichkeit oder des Steuersystems in einem Land, welche Rahmenbedingungen für eine Volkswirtschaft und den Außenhandel ausmachen, können daher ebenfalls nur am Rand Berücksichtigung finden. Die EPAs stehen jedoch in einer Wechselwirkung mit anderen wirtschafts-, sozial- und rechtspolitischen Sphären, sodass die EPAs und die Bedeutung der Handelspolitik im Allgemeinen im Kontext derartiger Faktoren betrachtet werden muss. Unterschiedliche Theorien bezüglich der Ursachen und mögliche Erklärungsversuche für die wirtschaftliche Entwicklung SSAs werden daher der Analyse der EPAs vorausgestellt. Obwohl die Handelspolitik der EU und die EPAs mit SSA im Besonderen also aus einer entwicklungspolitischen Perspektive betrachtet werden, bleibt eine umfassende Analyse der EU-Entwicklungspolitik aus. Insofern orientiert sich die Dissertation zwar daran, dass die EU in ihrer globalen Strategie die Verknüpfung von Handels- und Entwicklungspolitik anstrebt, vernachlässigt jedoch gleichzeitig wichtige Errungenschaften und Maßnahmen, die der EU-Entwicklungspolitik zugeordnet werden.

Die EPAs sollen nicht ausschließlich auf ihre zollpolitische Komponente untersucht werden. Diese macht nichtsdestotrotz einen erheblichen Anteil der Analyse aus, wobei im Rahmen dieser Dissertation wie bereits erwähnt kein Gleichgewichtsmodell entwickelt wird. Vielmehr bindet die hier gewählte qualitative Vorgehensweise die wichtigsten zollpolitischen Regelungen in einen weiteren Kontext ein. So werden auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Streitbeilegungsmöglichkeiten und andere Richtlinien der EPAs verglichen und etwaige Unterschiede hervorgehoben.

Eine weitere Schwierigkeit dieser Dissertation besteht darin, dass ein genereller Überblick über die Ausgangspositionen, mögliche Verhandlungsinteressen und Optionen der SSA-Staaten gegeben werden muss, um die Ausrichtung der EU-Handelspolitik einordnen zu können, gleichzeitig diese Aspekte und weitere Faktoren jedoch auch innerhalb SSAs zum Teil stark voneinander abweichen. Ziel der Analyse ist es sowohl einer simplifizierende Zusammenfassung SSAs als auch einer Betrachtung individuell-staatlicher Besonderheiten gerecht zu werden. Zum einen werden daher Daten präsentiert, die SSA zusammenfassen, zum anderen wird im weiteren Verlauf der Dissertation auf einzelne Staaten eingegangen. Da sich die SSA-Staaten in ihrer wirtschaftlichen und demografischen Größe zum Teil signifikant unterscheiden und absolute ökonomische Differenzen zwischen SSA und EU in einer Vielzahl der ökonomischen Indikatoren erheblich sein können, werden in der empirischen Analyse vor allem relative Vergleiche angestellt. Doch auch absolute Vergleiche haben ihre Daseinsberechtigung. So zeigen sie strukturelle und sozioökonomische Divergenzen auf, aus denen sich mitunter die Verhandlungsmacht der EU und der Staaten SSAs ableiten lassen können.

1.3 Forschungsfragen und -Aufbau

Diese Dissertation gliedert sich in die fünf übergeordneten Teile *1 Einleitung*, *2 Sozioökonomische Entwicklung der Staaten Subsahara-Afrikas und ihre Rolle im Welthandel*, *3 Theorien zur ökonomischen Entwicklung und dem Außenhandel* und *4 Die EU-SSA-Handelspolitik*, ehe in Teil 5 *Ergebnisse und Einordnung* folgt⁵.

Das zu Grunde liegende Forschungsinteresse, sowie der Forschungsrahmen sind den an dieser Stelle gemachten Erläuterungen zum Aufbau der Forschungsarbeit bereits vorausgegangen und eröffnen Teil 1 der Dissertation. Definitionen und Begriffe folgen diesem Kapitel.

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 Handelsbeziehung 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 entsprechende Verhandlungsmacht.

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. Für die Bewertung der EPAs ist dies unerlässlich. Während endogene Theorien die

⁵ Im Folgenden wird zwischen *Teilen*, *Kapiteln*, *Unterkapiteln*, *Abschnitten* und *Unterabschnitten* unterschieden, wobei sich die Ebenen entlang dieser Auflistung untergliedern lassen. Fußnoten werden als *Vermerke* bezeichnet.

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 Beurteilung der handelspolitischen Ausrichtung und Maßnahmen wird dabei unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet. Die Auseinandersetzung mit den jeweiligen Theorien erfolgt vor dem Hintergrund der zu prüfenden Annahme, dass die Handelsbeziehungen einen Erklärungsgehalt für etwaige ökonomische Unterschiede zwischen den Ländern der EU und SAAs 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 geökonomischen 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.

1.4 Begriffe

Eine allgemeingültige Definition vom Begriff „Entwicklung“ existiert in der sozialwissenschaftlichen Literatur nicht. Zum einen kann unter Entwicklung ein Prozess verstanden werden, zum anderen kann mit dem Begriff „entwickelt“ ein Zustand beschrieben werden. Auch normative und wertneutrale Unterscheidungen lassen sich anstellen. Insbesondere der wertende Charakter des Begriffs hält eine Vielzahl von verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten bereit, die es zum Verständnis dieser Dissertation jedoch nicht detailliert zu erläutern benötigt, da sie keine entwicklungstheoretische Abhandlung darstellt und die Entwicklung der Außenwirtschaft der SSA-Staaten im Speziellen beobachtet wird, nicht jedoch eine gesellschaftliche Entwicklung analysiert wird. Unter wirtschaftlicher Entwicklung wird somit zunächst die Veränderung von Indikatoren in eine bestimmte Richtung verstanden.

Die Kriterien, anhand derer man die wirtschaftliche Entwicklung eines Staates beschreibt oder aber auch bewertet, haben sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert. Während die Wirtschaftswissenschaften den Begriff in der Nachkriegszeit vor allem mit Wirtschaftswachstum und dem Grad der Industrialisierung in Verbindung gebracht haben, wurden in den 1970er Jahren im ökonomischen Kontext neue Kriterien angelegt. So wurde die Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse in den Vordergrund gestellt, da das gesamtwirtschaftliche Wachstum nur bedingt zu Aussagen über die Lebensbedingungen der Menschen herangezogen werden kann. Aus rein wirtschaftspolitischer Perspektive und unter Hervorhebung des Außenhandels gelten in der neoliberalen Literatur eine Diversifizierung und ein hoher Anteil an technisch anspruchsvoll verarbeiteten Gütern als mögliches Indiz für eine entwickelte Wirtschaftsstruktur. In der Institutionenökonomik spielt darüber hinaus die Beschaffenheit staatlicher Strukturen eine zentrale Rolle (Vgl.Menzel 2010). Im heutigen Verständnis der europäischen Entwicklungszusammenarbeit sind außerdem politische und gesellschaftliche Freiheiten im Verständnis von Lebensstandard inbegriffen (Vgl.Deutsches Institut für Menschenrechte 2019)⁶.

⁶ Für eine weitere Untergliederung wurde zusätzlich der Begriff der „Schwellenländer“ geprägt, in welchen sich der Lebensstandard und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zumeist von einem

Begriffe wie „Unterentwicklung“ oder „Dritte Welt“, welche bisweilen als Synonyme für den Begriff „Entwicklungsländer“ benutzt werden, werden in dieser Dissertation vermieden, da sie im Sinne des Post-Development-Ansatzes einen gesellschaftlich wertenden Charakter mit sich führen und in diesem Zusammenhang argumentiert wird, dass der Begriff selber durch die in Abschnitt 3.2.1.2 erläuterte Modernisierungstheorie sowie einem euro-zentristischen Weltbild ideologisch aufgeladen ist. Da die vorliegende Arbeit keine entwicklungstheoretische Konzeption ist, unterschiedliche Phänomene und handelspolitische Entscheidungen jedoch erläutert werden, wird eine weiterführende Auseinandersetzung mit dem Begriff weitestgehend vermieden. Allerdings werden in der vorliegenden Arbeit durchaus Aussagen über die Beschaffenheit von Handelsstrukturen getroffen. Sich einer Wertung nicht vollkommend entziehen könnend, finden deskriptive Analysen statt, welche Indikatoren wie das Wirtschaftswachstum oder die Handelsbilanz berücksichtigen und die Beschaffenheit der Handels- und Wirtschaftsstruktur verschiedener Länder einordnen. Unter „Entwicklungsländern“ werden schließlich solche Länder verstanden, die einen „niedrigen“ Lebensstandard vorweisen. Aufgrund der unterschiedlichen Indikatoren wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse, ist auch hier eine eindeutige Einteilung nicht möglich. Einer analytischen Perspektive Rechnung tragen, werden demnach in Abschnitt 2.2.1.1 gesamtwirtschaftliche Indikatoren der beobachteten Länder aufgeführt. Insbesondere vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2.2.1.2 präsentierten sozialen Indikatoren wird die sozioökonomischen Dimension erweitert⁷.

Eine Kategorisierung bezüglich des Entwicklungsstandes einzelner Länder, die keine wertenden Urteile über die politischen Freiheiten zulässt, sondern sich an den in den Unterkapiteln 2.2.1 und 2.2.2 präsentierten sozioökonomischen Partial- und Gesamtindikatoren orientiert, wird von den *Vereinten Nationen* (UN) vorgenommen. Diese führen die Liste mit zurzeit 49 *am wenigsten entwickelten Länder* (LDC) anhand nachvollziehbarer Kriterien⁸. Auch wenn diese Kriterien ebenfalls an ihre

niedrigen zu einem höheren Niveau zu verändern scheinen, einzelne Indikatoren, wie beispielsweise der Zugang zu Bildung, sich jedoch in unterschiedlicher Geschwindigkeit verändern.

⁷ Einzelne Analysen bezüglich der Verteilung und dem Zugang zu Ressourcen oder gesellschaftlichen Freiheiten innerhalb eines Staates würden den Rahmen dieser Dissertation sprengen.

⁸ Um von der UN als LDC geführt zu werden, muss ein sich bewerbender Staat die folgenden vier Kriterien erfüllen:

Grenzen stoßen, genießt die Einordnung der UN weitestgehend Anerkennung. Insbesondere die LDCs finden im weiteren Verlauf dieser Dissertation Erwähnung, da sich mit diesem Status handelsrechtliche Vorteile einzelner Staaten verbinden und sich diese auf die EPA-Verhandlungen auswirken können.

Es besteht eine logische Verbindung zwischen den Begriffen *Entwicklung* und *wirtschaftliche Integration*. Auch die wirtschaftliche Integration kann sowohl auf einen Prozess als auch auf einen Zustand bezogen werden. Allgemein wird unter *wirtschaftlicher Integration* verstanden, dass zwei oder mehrere Märkte zusammengeführt werden. Die wirtschaftliche Integration kann sich dabei auf wirtschafts- und handelspolitische Maßnahmen beziehen, die mehrere Staaten ergreifen, um ihre Märkte zu verbinden. Die Gründung einer Freihandelszone ist nur eine von vielen Ausprägungen einer wirtschaftlichen Integration. Nicht zuletzt ist dieses Verständnis mit wirtschaftsrechtlichen Fragen verbunden, sodass der Begriff ordnungspolitisch gedeutet werden kann. Neben der ordnungspolitischen Dimension lässt sich der Begriff deskriptiv interpretieren. Ein höherer Grad an Integration wird

-
1. Der betroffene Staat muss in drei aufeinanderfolgenden Jahren von der Weltbank als ein Land mit *niedrigem Einkommen* eingestuft werden. Um von der Liste gestrichen zu werden, muss das Einkommen des betroffenen Staates einen Wert erreichen, der 20% über dem Grenzwert liegt. Dabei gilt, dass die Weltbank generell zwischen vier Einkommensklassen unterscheidet, die sich für das Jahr 2019 nach dem Bruttonationaleinkommen pro Kopf (mit Bemessungsgrundlage der Daten aus 2017) wie folgt bemessen lassen:
Niedriges Einkommen (bis 995 US-\$)
Unteres-mittleres Einkommen (996 - 3.896 US-\$)
Oberes-mittleres Einkommen (3.897 – 12.055 US-\$)
Hohes Einkommen (ab 12.056 US-\$)
(Weltbank 2019c)
 2. Der betroffene Staat darf beim *Human Asset Index* maximal einen Grenzwert von 60 aufweisen. Dieser Index setzt sich aus Daten bezüglich der Kindersterblichkeitsrate, Unterernährung und Müttersterblichkeitsrate, sowie des Schulabschlusses und der Alphabetisierungsrate zusammen. Um von der Liste entfernt zu werden, muss der Wert des betroffenen Staates jedoch 10% über dem Grenzwert liegen.
 3. Der betroffene Staat muss beim *Economic Vulnerability Index* mindestens einen Grenzwert von 36 aufweisen. Dieser Index setzt sich aus Daten bezüglich der Einwohnerzahl, des Anteils der Landwirtschaft am BIP, der Warenexportkonzentration, der Instabilität von Waren- und Dienstleistungsexporten, der Opferrate von Naturkatastrophen, der Instabilität der agrarwirtschaftlichen Produktion, dem Anteil von Küstenbewohnern, und der Entfernung zu den wichtigsten Handelspartnern zusammen. Um von der Liste gestrichen zu werden, muss der Wert des betroffenen Staates jedoch 10% unter dem Grenzwert liegen.
 4. Das Land darf nicht mehr als *75 Mio. Einwohner* haben, um als LDC aufgenommen zu werden. Dies ist gleichzeitig jedoch kein Kriterium dafür ein Land von der Liste der LDCs zu streichen.

Um von der Liste entfernt zu werden müssen die Daten von zwei der drei erst genannten Kriterien im jeweils beschriebenen Rahmen die Grenzwerte unter- beziehungsweise überschreiten, oder der Grenzwert des ersten Kriteriums um mehr als das Doppelte überschritten sein.

(Vgl. Vereinte Nationen 2018e).

dabei mit einer stärkeren wirtschaftlichen Verflechtung gleichgesetzt, die man anhand von makroökonomischen Indikatoren, wie dem Handel⁹ oder den *ausländischen Direktinvestitionen* (FDIs) bestimmen kann. Mit einer tieferen wirtschaftlichen Integration geht somit unter anderem auch ein höheres Maß an Arbeitsteilung einher. Im weiteren Verlauf dieser Dissertation wird daher auch von einer *regionalen Integration* gesprochen, wenn die ökonomische Integration zweier oder mehrerer Nachbarstaaten analysiert wird. Im Gegensatz zur ordnungspolitischen Integration, welche man anhand von rechtlichen Gegebenheiten ausmachen kann, ist die ökonomische Integration im Folgenden, sofern nicht anders erwähnt, nicht im Sinne binärer Variablen identifizierbar. Es handelt sich bei der Beschreibung der Ausprägung von Warenhandelsströmen etwa vielmehr um einen Integrationsbegriff, der relativ betrachtet. Gleiches gilt auch bei der Betrachtung der Integration in den Weltmarkt. Ein verhältnismäßig hohes Handelsaufkommen zwischen zwei oder mehreren Staaten kann folglich darauf hindeuten, dass die ökonomischen Verflechtungen entsprechend weit ausgebaut sind und die Märkte einen fortgeschrittenen Integrationsstatus aufweisen. Gleichwohl können insbesondere monopolartige Marktpositionen dieser Aussagen zuwiderlaufen¹⁰. Im weiteren Verlauf dieser Dissertation wird zudem thematisiert, inwiefern Unterschiede in den Integrationsprozessen der EU und der SSA-Staaten erkennbar sind und welchen wechselseitigen Charakter die realwirtschaftliche Integration auf der einen und die wirtschafts- und handelspolitische Integration auf der anderen Seite pflegen. Zudem wird ausgeführt welche Bedeutung die wirtschaftliche Integration für die ökonomische Entwicklung haben kann.

⁹ Im Folgenden wird insbesondere der Warenhandel untersucht und als Indiz der ökonomischen Integration herangezogen.

¹⁰ Hat ein Staat aufgrund von Rohstoffvorkommen oder anderen Gründen etwa eine marktbeherrschende Stellung, deutet ein hoher Anteil dieses Staates an den Importen anderer Länder in diesem Bereich nicht zwangsweise darauf hin, dass die Märkte ordnungspolitisch zusammengeführt worden sind.

2 Sozioökonomische Entwicklung der Staaten Subsahara-Afrikas und ihre Rolle im Welthandel

2.1 Regionale Einordnung

In dieser Arbeit sollen die handelspolitischen Beziehungen der EU zu den SSA-Staaten beleuchtet werden. Letztere machen einen Großteil der AKP-Staaten¹¹ aus und sind als solche historisch eng mit der EU und ihren Mitgliedsstaaten verflochten. Die karibischen und pazifischen AKP-Staaten werden in der ökonomischen Analyse außen vorgelassen, da sie meist als Gruppen von kleineren Inselstaaten eine andere sozioökonomische und politische Rolle einnehmen und auch geoökonomisch eine andere Bedeutung für die EU haben. Die SSA-Staaten nehmen demgegenüber hingegen besonders seit der Flucht- und Migrationskrise ab dem Jahr 2015 in der europäischen Entwicklungs-, Handels-, Sicherheits-, und Migrationspolitik eine vorrangige Rolle ein. Nordafrikanische Staaten spielen zwar für die Politikfelder ebenfalls eine wichtige Rolle, werden jedoch in dieser Dissertation nicht weiter berücksichtigt, da sie sich handelspolitisch von den Staaten SSAs unterscheiden. Ein Blick auf die historische Entwicklung der EU-SSA Handelsbeziehungen in Unterkapitel 4.1.1 wird dies verdeutlichen.

Auch wenn es einige wirtschaftliche Gemeinsamkeiten und Trends in der Gruppe der SSA-Staaten gibt, so ist der afrikanische Kontinent auch von einer großen kulturellen, linguistischen, religiösen und ethnischen Heterogenität geprägt. In den 54 Ländern Afrikas, deren Landmasse in etwa dem Fünffachen Europas entspricht, werden von den zahlreichen unterschiedlichen Ethnien und Volksgruppen schätzungsweise über 2000 verschiedene Sprachen gesprochen (Vgl. Mair und Werenfels 2009). 49 der 54

¹¹ 48 der 79 AKP-Staaten befinden sich in SSA (Angola, Äquatorialguinea, Äthiopien, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Dschibuti, Elfenbeinküste, Eritrea, Gabun, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Kap Verde, Kenia, Komoren, Dem. Rep. Kongo, Rep. Kongo, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mauritius, Mosambik, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, Sao Tomé und Príncipe, Senegal, Seychellen, Sierra Leone, Simbabwe, Somalia, Südafrika, Sudan, Swasiland, Tansania, Togo, Tschad, Uganda und Zentralafrikanische Republik), wobei der Süd-Sudan nach seiner Unabhängigkeit offiziell nicht zu der AKP-Gruppe gehört. Neben den 48 afrikanischen AKP-Staaten, komplementieren die 16 unabhängigen Staaten der Karibik und 15 pazifische Staaten die AKP-Gruppe.

Länder Afrikas zählen dabei zu den SSA-Staaten¹². Auch wenn im Folgenden die Gruppe der SSA-Staaten mitunter verallgemeinert betrachtet wird, so ist es wichtig anzumerken, dass die sozioökonomischen Unterschiede innerhalb SSA zum Teil ebenfalls gravierend sind. Während einige Staaten seit Jahrzehnten von Bürgerkriegen gezeichnet sind, gelten andere als stabile Demokratien. Manche Staaten verfügen über reiche Rohstoffvorkommen, andere hingegen sind weniger reich ausgestattet. Bei 16 Ländern handelt es sich um *Binnenstaaten*¹³ (LLC), die restlichen 33 Staaten verfügen über Küstengebiete, die ihnen den Handel über den Seeweg ermöglichen.

Auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit immer wieder eingegangen. Diese Arbeit setzt sich jedoch im Rahmen der Forschungsfragen mit den Staaten SSAs in einem allgemeineren Kontext auseinander, sodass eine Betrachtung einzelner Staaten nur buchstückhaft erfolgen wird. Bei der Analyse der EPAs werden schließlich auch Gruppen von Staaten betrachtet, da sich solche in den EPA-Verhandlungen als separate Wirtschaftsräume herausgebildet haben.

Einige wesentliche Indikatoren, die in Kapitel 2.2 analysiert werden, lassen durchaus wirtschaftliche und soziale Gemeinsamkeiten der SSA-Staaten erkennen. So werden unter anderem insgesamt 33 Länder SSAs von der UN als LDCs geführt (Vgl. Vereinte Nationen 2018e). Die damit verbundenen Handelsvorteile, die die LDCs genießen, und die daraus resultierenden handelspolitischen Interessen sowie Optionen und deren Bedeutung für die EPA-Verhandlungen, spielen eine wichtige Rolle in der EU-SSA-Handels- und Entwicklungspolitik und werden daher in dieser Dissertation an mehreren Stellen aufgegriffen.

¹² Es handelt sich um die 48 afrikanischen AKP-Staaten, sowie den Süd-Sudan. Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko (mit Westsahara) und Tunesien zählen hingegen zu Nordafrika.

¹³ Im Einzelnen sind dies: Äthiopien, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Ruanda, Sambia, Simbabwe, Süd-Sudan, Swasiland, Tschad, Uganda und die Zentralafrikanische Republik.

2.2 Indikatoren und Kennzahlen

Wie die Ausführungen in Kapitel 1.4 bereits vorweggenommen haben, ist das Bewerten des Entwicklungsstandes eines Landes kein eindeutiges Prozedere¹⁴. Daher sollen in diesem Kapitel mehrere Dimensionen der Entwicklung präsentiert werden. Zunächst werden dafür wirtschaftliche Indikatoren analysiert. Neben dem *Bruttoinlandsprodukt* (BIP) gilt es im Hinblick auf den Titel dieser Dissertation vor allem die Integration auf dem Weltmarkt und die Struktur des Außenhandels zu beschreiben und bewerten. Ferner spielen soziale Parameter ebenfalls eine Rolle und können die Ungleichheiten sowie etwaige Gemeinsamkeiten zwischen afrikanischen und europäischen Staaten aus einer weiteren Perspektive beschreiben. Unter Berücksichtigung der ökonomischen und sozialen Indikatoren werden abschließend der *Index der Menschlichen Entwicklung* (HDI) und der *Index für Wirtschaftliche Freiheit* (IEF) als zusammenfassende Indikatoren präsentiert.

Die unterschiedlichen Indikatoren sind zum einen wichtig, um zu verstehen welche wirtschaftlichen Interessen und machtpolitischen Überlegungen im Hintergrund der EPAs stehen und zum anderen zeigen diese Indikatoren die wesentlichen Konfliktlinien bei den Verhandlungen auf. Nur unter Berücksichtigung der deskriptiven Analyse wird daher die wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedeutung der EPAs erkennbar. Da die EPAs ausschließlich den Handel mit Waren betreffen, wird in der folgenden Analyse der Handel mit Dienstleistungen nicht weiter berücksichtigt. Dies ist insofern zu beachten, da die Bedeutung der Dienstleistungen für die ökonomische Entwicklung eines Landes Relevanz haben. Allerdings soll die EU-Handelspolitik genauer bewertet werden und kein Versuch unternommen werden ein gesamtwirtschaftliches und entwicklungspolitisches Gesamtkonzept zu entwerfen. Die Bedeutung des Dienstleistungsverkehrs relativiert also in erster Linie die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Warenhandels, weniger jedoch hat es etwas an den grundlegenden wirtschaftspolitischen Implikationen der EPAs¹⁵.

¹⁴ Zum einen impliziert dies, dass ein Maßstab angelegt und eine bestimmte Entwicklung gemessen werden könne und die Entwicklung somit eine Richtung vorweisen müsse. Zum anderen ist die Vielzahl an unterschiedlichsten Indikatoren und sozioökonomischen Teilbereichen so umfassend, dass eine gesamtheitliche Bewertung ohnehin nicht möglich ist.

¹⁵ Es sei aber nicht ausgeschlossen, dass in einzelnen Staaten SSAs der Dienstleistungssektor für den Handel mit der EU eine vorherrschende Rolle spielen kann und der Warenhandel eine wirtschaftspolitische Stellung einnimmt, welche dem Dienstleistungshandel untergeordnet ist.

Die verwendeten Daten stammen überwiegend von den UN. Hier liefert die *Konferenz für Handel und Entwicklung* (UNCTAD) eine umfassende Grundlage für frei zugängliche gesamtwirtschaftliche Kennzahlen. Diese basieren in der Regel auf den Daten, die die *Außenhandelsdatenbank der UN* (Comtrade) erhebt¹⁶. Comtrade bietet zudem die Möglichkeit die Bedeutung und Entwicklung einzelner Tariflinien nach dem *Harmonisierten Systems der Zolltarifnomenklatur* (HS) und der *Standard International Trade Classification* (SITC) (Vereinte Nationen 2006) herauszuarbeiten. Insbesondere da durch die Handelsabkommen auf einzelne Tariflinien unterschiedliche Zölle angewandt werden, können die Daten zu einzelnen Tariflinien wichtige Erkenntnisse darüber liefern, wie sich Exporte und Importe zusammensetzen und welche Handelspartner eines Staates für den Handel mit diesen Gütern von Bedeutung sind. Die folgende Analyse der wirtschaftlichen Kennzahlen bezieht sich also nicht nur auf gesamtwirtschaftliche Daten, sondern stellt auch die Zusammensetzung der Handelsbeziehungen in den Vordergrund. Dies wird im Folgenden als *Handelsstruktur* oder *Güterzusammensetzung im Außenhandel* bezeichnet. Hierdurch lässt sich zudem prüfen wie diversifiziert die Volkswirtschaften der EU und der SSA-Staaten sind. Inwiefern sich dies auf die Handelspolitik auswirkt und welche Regelungen in den EPAs diese Thematik betreffen, wird ebenfalls an mehreren Stellen dieser Dissertation erörtert.

Insofern Entwicklungen der Indikatoren über einen längeren Zeitraum dargestellt werden, wird ein Ausgangsjahr gewählt, in welchem eine umfassende Datengrundlage sichergestellt ist¹⁷. Für einen Großteil der Indikatoren werden von den UN die Daten einzelner Nationen ab dem Jahr 1995 bereitgestellt. Daten vom *Internationalen Währungsfonds* (IWF), der WTO, der Weltbank oder aus anderen Quellen reichen mitunter weiter zurück. Das Ausgangsjahr bei der Betrachtung der folgenden Entwicklungen ist somit nicht mit einem handelspolitischen Ereignis in Verbindung zu bringen, sondern orientiert sich vielmehr an der Verfügbarkeit der Daten. In den meisten Fällen endet die Datenauswertung schließlich mit dem Jahr

¹⁶ In einzelnen Fällen handelt es sich bei den in dieser Dissertation verwendeten Daten aufgrund des ungenügenden Zugangs zu Primärdaten um Schätzungen der Comtrade. Dies wird in der Folge jedoch nicht explizit vermerkt. Hierzu gilt es in der jeweils angegebenen Datenquellen nachzuschlagen.

¹⁷ Insofern Daten für einzelne Staaten unvollständig sind, wird dies an der jeweiligen Stelle angegeben. Die historische Entwicklung der präsentierten Indikatoren wird so gewählt, dass die Datengrundlage für möglichst viele Staaten gegeben ist und somit die Aussagekraft nicht aufgrund mangelnder Daten in Frage gestellt werden kann.

2017¹⁸. Sofern nicht anders erwähnt sind die monetären Bezugsgrößen nicht preisbereinigt. Die Entscheidung hierzu fiel aufgrund einer besseren Datenverfügbarkeit im Vergleich zu Daten, die von konstanten Preisen ausgehen. Da die Werte in der Regel in US-\$ ausgewiesen werden, kommt der Inflation jedoch kein direkter statistischer Sondereffekt im Vergleich zweier Länder zu.

Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass die Daten jeweils, sofern nicht anders erwähnt, jeweils die Gesamtheit der heutigen Staaten und Staatengemeinschaften umfassen. Für die EU gilt, dass die EU-27 Staaten auch rückwirkend in den Daten eingebunden sind. Beispielsweise beinhalten Daten aus dem Jahr 1999 somit auch solche EU-Staaten, die erst später der EU beigetreten sind. Großbritannien wird hingegen von den Daten ausgeschlossen, da es während der Anfertigung der vorliegenden Dissertation die EU verlassen hat.

2.2.1 Partialindikatoren

2.2.1.1 Wirtschaftliche Indikatoren

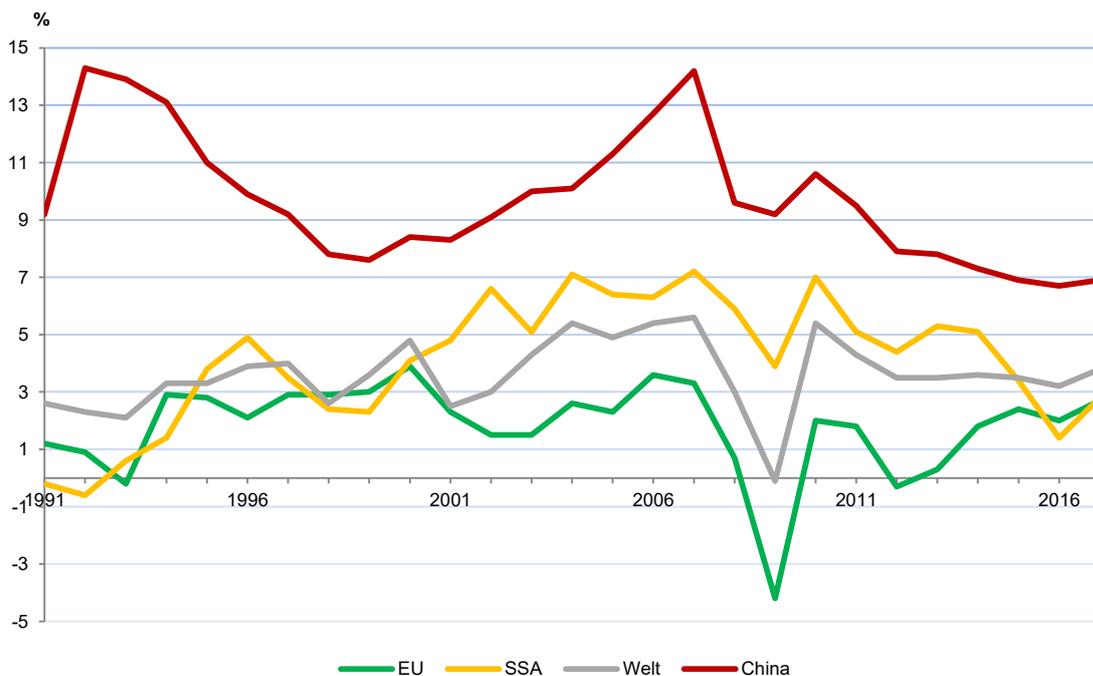
2.2.1.1.1 Bruttoinlandsprodukt

Vor allem im Zeitraum zwischen den Jahren 2000 und 2015 lag das reale BIP-Wachstum SSAs nahezu konstant über 5% und somit dauerhaft über der jährlichen Wachstumsrate der EU (siehe Abbildung 1). Durchschnittlich lässt sich für diesen Zeitraum in SSA eine reale BIP-Wachstumsrate von 5,5% berechnen, während die

¹⁸ Da die Auswertung der Daten zum Beginn dieser Dissertation erfolgte, wurde in den meisten Fällen das Jahr 2017 als Abschlussjahr für die deskriptive Analysen herangezogen, wenngleich beim Veröffentlichen dieser Dissertation jüngere Daten zur Verfügung stehen. Obgleich die deskriptive Analyse einen wichtigen Baustein für die spätere Deutungen ausmacht, lassen sich die Thesen und Aussagen dieser Dissertation zweifelsohne auch mit Daten aus dem Jahr 2017 vertreten. Im Kern untermauern die Daten Entwicklungen oder Zustände, die strukturelle Gegebenheiten der jeweiligen Volkswirtschaften beleuchten. Jüngere Daten mögen zwar partiell von denen aus dem Jahr 2017 abweichen, grundverschiedenen Aussagen wären dadurch gleichwohl nicht zu erwarten. Welche außergewöhnlichen ökonomischen Folgen die Coronapandemie auf die Volkswirtschaften, den Handel und eine Vielzahl an weiteren sozioökonomischen Faktoren hat, soll, auch wenn Forschungen auf diesem Feld interessante Erkenntnisse versprechen, nicht Gegenstand dieser Dissertation sein. Ähnliches gilt auch für die Jahre 2022 und 2023, welche im Zeichen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine stehen. Der damit verbundene ökonomische Schock, hat die Weltwirtschaft in weiten Teilen über steigende Energie- und Lebensmittelkosten getroffen. Eine Betrachtung der Jahre 2020 bis 2023 läuft entsprechend Gefahr geoökonomische Sondereffekte zu skizzieren, die sich zudem überlagern. Inwiefern sich die Coronapandemie und der Krieg in der Ukraine langfristig auf die Handelsbeziehungen zwischen der EU und SSA auswirken, wird man teils mit zeitlichem Abstand erkennen können. Dies bietet Anknüpfungspunkte für weitere Forschungsarbeiten.

der EU geringere 1,6% betragen hat. Für den gesamten Beobachtungszeitraum von 1991 bis 2017 lag dieser Wert für SSA immerhin noch bei 4,1% und die EU bei 1,8%. Gemessen an einem weltweiten Durchschnitt von 3,6% bedeutet dies, dass das BIP der EU unterdurchschnittlich gewachsen ist, während das reale BIP SSAs von überdurchschnittlichen Wachstumsraten geprägt war.

Abbildung 1: reale BIP-Wachstumsraten in % (1991-2017)



Quelle: Internationaler Währungsfond (2018c) - eigene Darstellung

Viele Länder SSAs leiden dennoch seit Jahrzehnten unter dem Ausbleiben eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums. So wird der positive Trend der jährlichen realen BIP-Wachstumsraten der vergangenen 20 Jahre relativiert, wenn man das Bevölkerungswachstum und das Ausgangsniveau des BIPs berücksichtigt¹⁹. Denn auch wenn der Anteil der in Armut lebenden Menschen²⁰ in SSA seit 1990 von 54,3% bis zum Jahr 2013 auf 41,0% gesunken ist, handelt es sich bei SSA um die einzige Großregion weltweit, in der heutzutage insgesamt mehr Menschen in Armut leben als noch vor 25 Jahren. Während die SSA-Staaten im Jahr 1990 mit 276 Millionen Menschen nur 15% der in Armut lebenden Weltbevölkerung stellten, leben heute 389 Millionen Menschen und somit jeder zweite extrem arme Mensch in SSA (Weltbank

¹⁹ Siehe dazu Unterabschnitt 2.2.1.2.1 und Abbildung 28.

²⁰ Laut Weltbank gelten Menschen heutzutage als *extrem arm*, wenn sie weniger als 1,90 US-\$ am Tag zur Verfügung haben.

2017). Somit haben auch die positiven realen BIP-Wachstumsraten nur teilweise zur Erhöhung des Lebensstandards in SSA beigetragen.

Daten zum Pro-Kopf-BIP geben also mehr Aufschluss über die tatsächliche Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte. Zwar hat sich das durchschnittliche BIP pro Kopf in SSA ebenso wie in der EU seit 1990 verdoppelt (siehe Abbildung 2), allerdings liegt das Wachstum weitestgehend hinter dem weltweiten Durchschnitt und auch hinter dem EU-Schnitt zurück. Dabei spielte die hohe Auslandsverschuldung²¹ einiger SSA-Staaten Ende der 1990er Jahre eine wichtige Rolle, da anschließende Strukturanpassungsprogramme des IWFs zunächst Einschnitte in die staatlichen Ausgaben zur Folge hatten. In den 2000er Jahren konnten die Länder SSAs schließlich beim BIP pro Kopf positive Wachstumsraten verzeichnen, sodass sich bis zum Jahr 2010 das durchschnittliche BIP pro Kopf im Vergleich zu 1990 verdoppelt hatte. Die SSA-Staaten wurden im Gegensatz zur EU weit weniger stark von der internationalen Finanzkrise 2007 getroffen, allerdings ist das durchschnittliche BIP pro Kopf im Jahr 2014 in SSA innerhalb von zwei Jahren um mehr als 20% eingebrochen. Dieser Rückgang hängt unter anderem mit der schwächelnden chinesischen Wirtschaft und dem damit gesunkenen Ölpreis zusammen²².

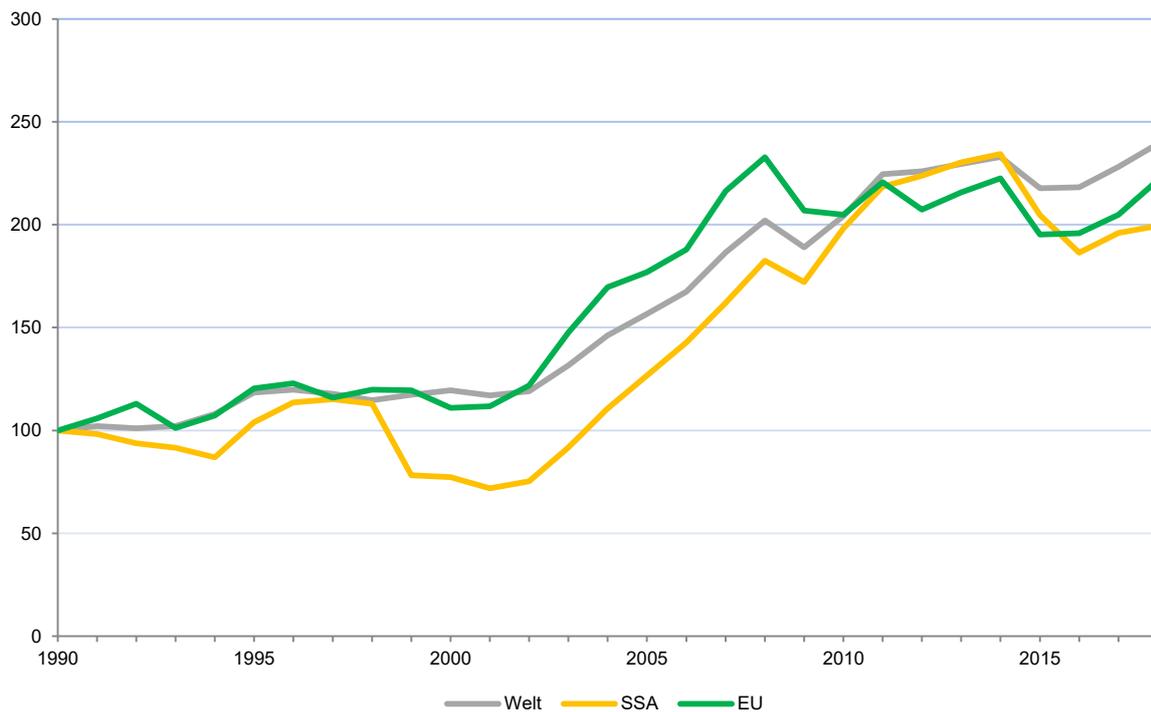
²¹ Der Verschuldungsproblematik wird im weiteren Verlauf dieser Dissertation kein eigener Abschnitt gewidmet. An mehreren Stellen finden sich jedoch Hinweise, welche diese Problematik zum Teil thematisieren. Zum einen spielt es bei der Deutung der historischen Abhandlung unter Unterkapitel 4.1.1 eine Rolle, zum anderen betrifft es die Kritik und die Rolle der Staatseinnahmen, welche unter Unterabschnitt 4.2.3.1.9 erläutert werden. Um dies in einen Zusammenhang bringen zu können, soll an dieser Stelle ein sehr verkürzter Abriss der Problematik erfolgen.

Insbesondere in den 1990er Jahren wurde dies zunehmend zu einem Problem. Zahlreiche SSA-Staaten konnten durch die Rohstoffexporte dabei nicht genügend Devisen einnehmen, um ihre Ausgaben zu decken. Verschärft wird dieses Problem, wenn die Deviseneinnahmen nicht für Investitionen, sondern den Konsum einer Elite verwendet werden. Problematisch für Entwicklungsländer ist dabei, dass sie sich in der Regel in Fremdwährungen verschulden müssen. Eine Abwertung der eigenen Währung würde dann unter Umständen zwar den Export ankurbeln, gleichzeitig jedoch die Rückzahlungen von Auslandsschulden verteuern.

Anfang der 2000er Jahre wurde daher die Initiative für *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) von den G8-Staaten angestoßen, um hochverschuldeten Entwicklungsländern unter Auflagen Schulden zu erlassen. Mit der Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Burundi, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Komoren, Rep. Kongo, Dem. Rep. Kongo, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Ruanda, Sao Tome & Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Sambia und der Zentralafrikanischen Republik liegen 30 von insgesamt 36 Staaten, die von der HIPC-Initiative bereits (Stand Januar 2018) profitiert haben in SSA. Drei weitere Eritrea, Somalia und Sudan sind darüber hinaus potenzielle Kandidaten (Weltbank 2018d).

²² Siehe dazu Unterabschnitt 2.2.1.1.2.

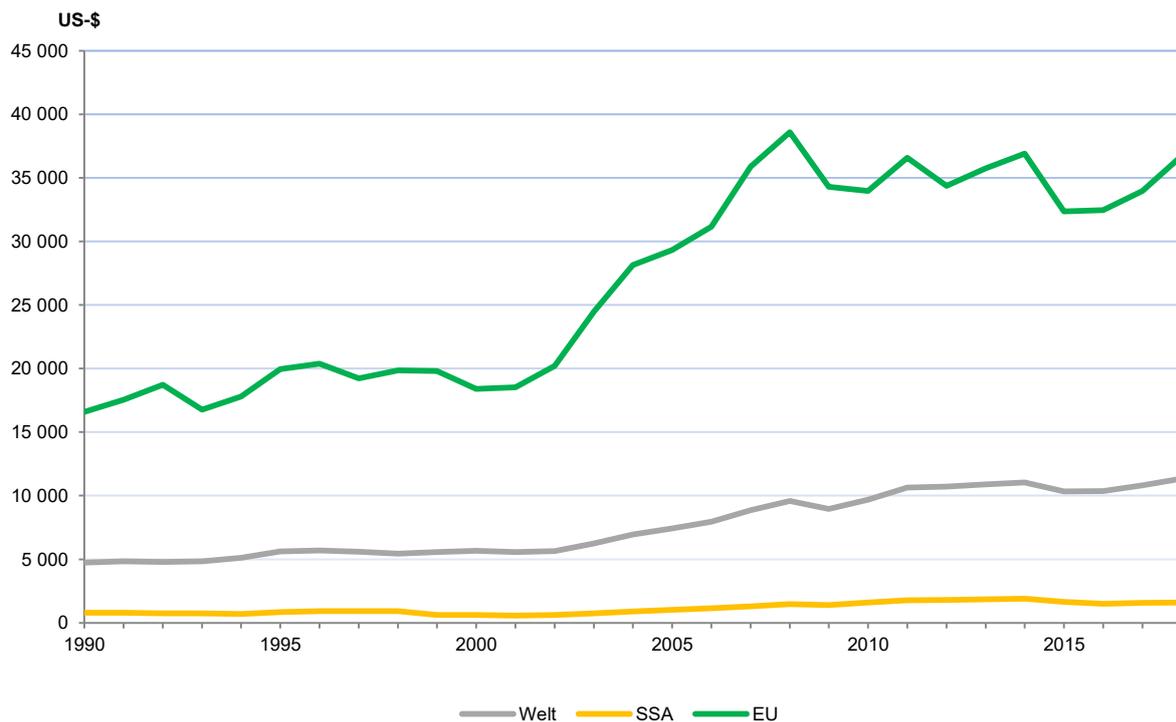
Abbildung 2: Entwicklung des BIP pro Kopf im Vergleich zum Ausgangsjahr 1990 = 100 (1990-2018)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Internationaler Währungsfond (2018a) - eigene Darstellung

Blickt man auf die absoluten Zahlen, fällt das zwischen 2003 und 2008 deutlich von knapp 20.200 US-\$ auf rund 38.600 US-\$ gestiegene pro Kopf BIP in den EU-Staaten auf (siehe Abbildung 3). Schaut man sich die zugrundeliegenden Daten genauer an, so stellt man fest, dass dies vor allem mit Wirtschaftswachstum Osteuropas zusammenhängt. Insbesondere die EU-Erweiterungen 2004 und 2007 begleiteten diese Entwicklung, ehe die internationale Finanzkrise ab dem Jahr 2008 eine Zäsur eingeleitet hat. Insgesamt ist das BIP pro Kopf in der EU von knapp 16.582 US-\$ im Ausgangsjahr 1990 auf über 36.735 US-\$ im Jahr 2018 gestiegen. Die Verdopplung des BIPs pro Kopf in SSA spielte sich hingegen auf einem niedrigeren Niveau ab. Von 808 US-\$ im Ausgangsjahr 1990 steigerte sich das pro Kopf BIP SSAs innerhalb von 20 Jahren auf 1.610 US-\$. Das BIP pro Kopf der EU beträgt im Jahr 2018 somit annähernd das 23-fache des BIPs pro Kopf in SSA.

Abbildung 3: BIP pro Kopf in US-\$ (1990-2018)

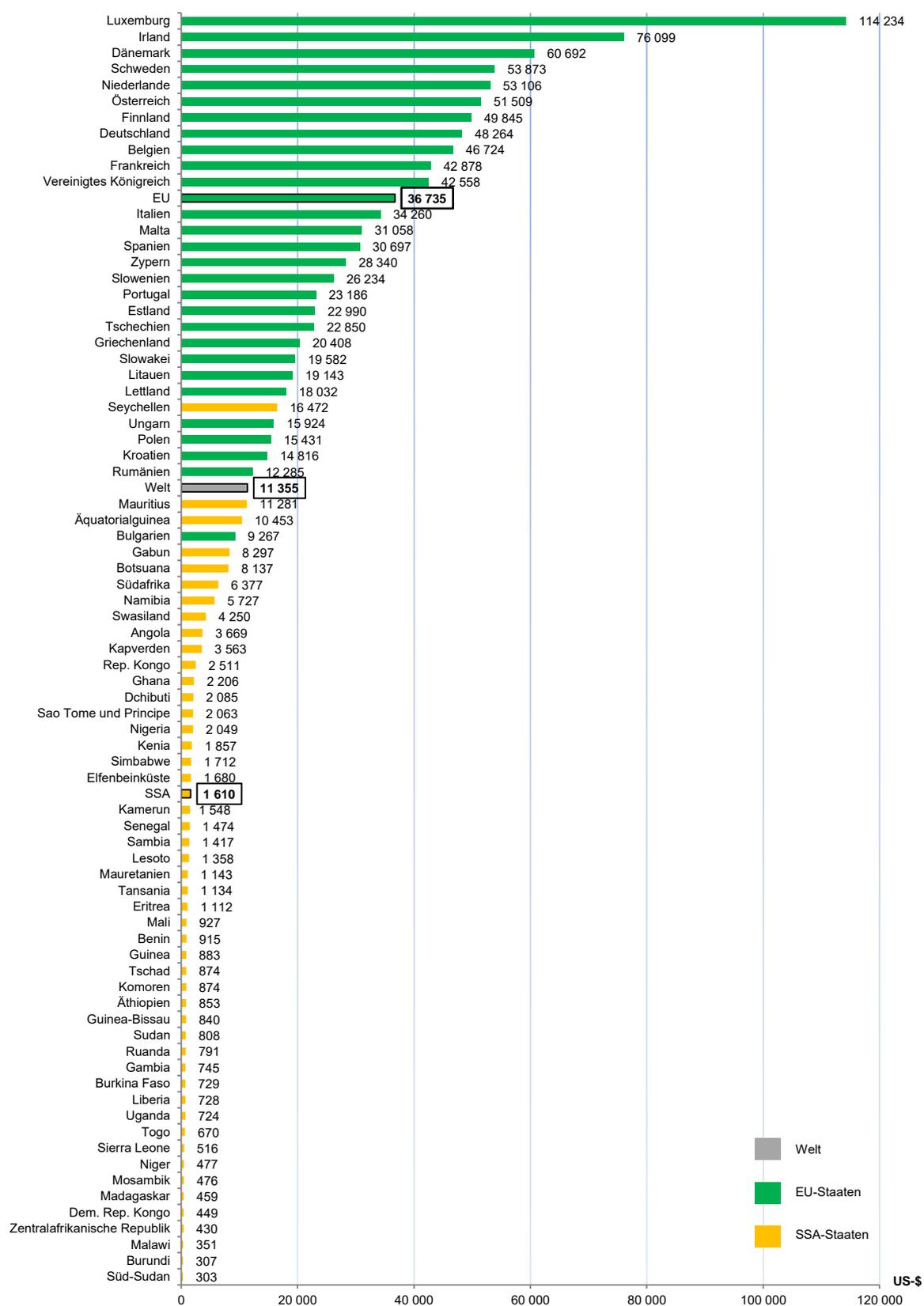


Quelle: Internationaler Währungsfond (2018a) - eigene Darstellung

Würde das BIP pro Kopf in SSA jährlich weiterhin um 3,2% wachsen, wie es durchschnittlich im Zeitraum von 1990 bis 2018 geschehen ist, so erreichten die Staaten SSAs erst in rund 100 Jahren das heutigen pro Kopf BIP der EU.

Die Dimension der Unterschiede der Wirtschaftskraft pro Einwohner für die einzelnen Staaten lässt sich mittels Blicks auf die Daten der einzelnen Länder erkennen (siehe Abbildung 4). Mit den Seychellen, Mauritius und Äquatorialguinea gibt es lediglich drei Staaten in SSA, deren pro Kopf BIP im Jahr 2018 mindestens über dem eines EU-Landes gelegen hat. Während dabei die Seychellen das einzige Land ist, dessen pro Kopf BIP zudem über dem weltweiten Durchschnitt von 11.355 US-\$ liegt, handelt es sich bei Bulgarien um das einzige EU-Land, welches unter eben diesem Niveau liegt. Die Spanne beider Großregionen reicht dabei von Luxemburg mit einem jährlichen BIP pro Kopf von rund 114.234 US-\$ auf der einen Seite bis zum Südsudan mit lediglich 303 US-\$.

Abbildung 4: BIP pro Kopf der EU- und SSA-Staaten in US-\$ (2018)²³

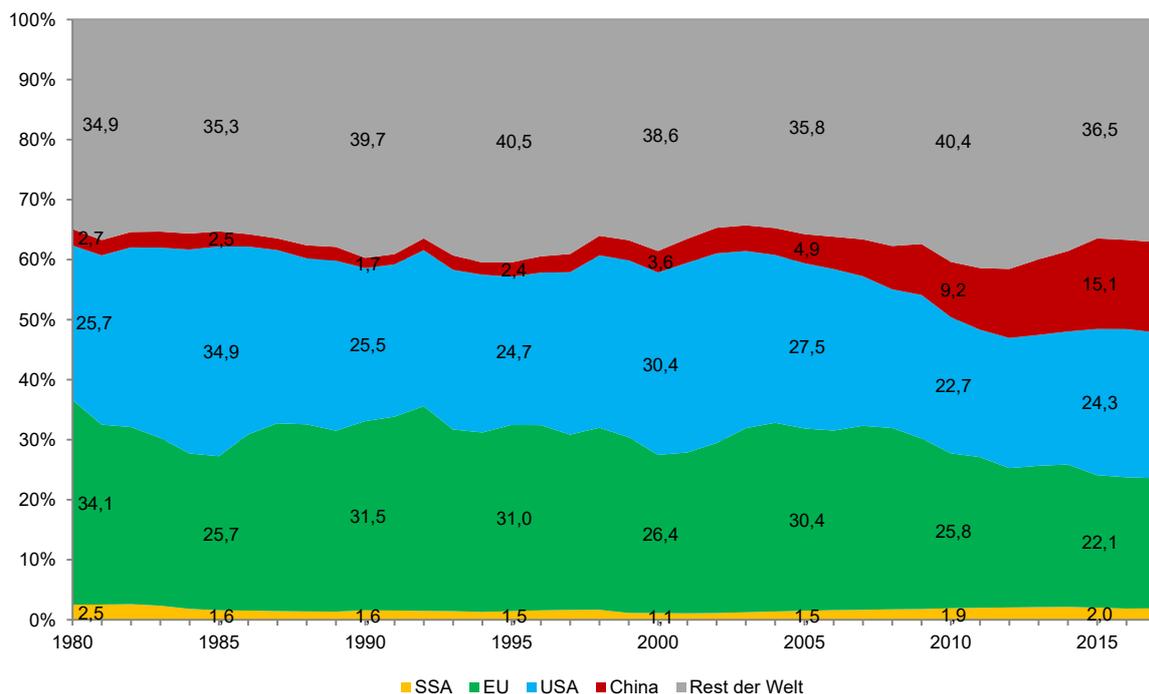


Quelle: Internationaler Währungsfond (2018a) - eigene Darstellung

²³ Für Somalia lagen keine Daten vor.

Betrachtet man den Anteil ausgewählter Regionen am weltweiten BIP, so fällt außerdem auf, dass die SSA-Staaten im Jahr 2017 sogar mit nur 1,9% verhältnismäßig weniger zum weltweiten BIP beigetragen haben, als es noch im Jahr 1980 mit 2,5% der Fall war (siehe Abbildung 5). Verhältnismäßig am stärksten ging jedoch der Anteil der EU am weltweiten BIP zurück. 1980 machte dieser noch 34,1% des weltweiten BIPs aus, 2017 hingegen nur noch 22,1%. Bemerkenswert ist in diesem regionalen Vergleich der Aufschwung Chinas. Während Chinas Anteil an der globalen Wirtschaftskraft gemessen am BIP bis Anfang der 1990er Jahre mit 1,9% ähnlich groß war wie der SSAs, steigerte sich der Anteil bis zum Jahr 2017 auf 15%. Dies ist für den weiteren Analyseverlauf der Dissertation nicht unerheblich, da es deutlich aufzeigt mit wie viel ökonomischer Macht die einzelnen Regionen²⁴ in die Verhandlungen über Handelsabkommen eingetreten sind und welche Bedeutung die Rolle Chinas im Hintergrund der Verhandlungen über die EPAs zwischen der EU und SSA spielen könnte.

Abbildung 5: Anteile ausgewählter Regionen am weltweiten BIP in % (1980-2017)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Internationaler Währungsfond (2018b) - eigene Darstellung

²⁴ Zu beachten gilt, dass die EPAs zwischen fünf Regionen innerhalb SSAs und der EU verhandelt werden. Die ökonomische Bedeutung der jeweiligen Regionen ist gemessen am Anteil am globalen BIP somit deutlich geringer als die für SSA aggregierten Daten es in Abbildung 5 zeigen.

Zwar geben diese Daten durchaus einen groben Eindruck darüber, wie sehr die einzelnen Regionen auf dem Weltmarkt integriert sind, jedoch sollte man immer beachten, dass die Erhebung der Daten vor allem in den afrikanischen Staaten nicht immer zuverlässig ist. Insbesondere das BIP unterliegt hierbei dem grundsätzlichen Problem, dass die Schattenwirtschaft negativ mit dem BIP pro Kopf korreliert und diese somit in verhältnismäßig ärmeren Staaten eine größere Rolle im alltäglichen Leben der Menschen einnimmt. Schätzungen von Leandro Medina et.al., bei denen 38 Staaten SSAs beobachtet wurden, gehen davon aus, dass die Bedeutung des informellen Sektors gemessen am BIP in SSA in den vergangenen 25 Jahren um 5% zurückgegangen ist. Dennoch mache der informelle Sektor innerhalb SSAs im Schnitt 40% aus, sodass die Schattenwirtschaft in SSA neben der in einigen Staaten Lateinamerikas und der Karibik nach wie vor am weltweit stärksten ausgeprägt ist. Doch auch innerhalb SSAs zeigt sich ein heterogenes Bild. Die Spannweite reiche von Staaten wie Mauritius, Südafrika, mit ungefähr 25% Schattenwirtschaft bis zu Nigeria mit einem Spitzenwert von 65% (Vgl. Medina et al. 2017, S. 5)²⁵.

Darüber hinaus wurde an dieser Stelle keine Aussage über die Kaufkraft der Einwohner der unterschiedlichen Staaten getroffen. Allgemein darf davon ausgegangen werden, dass sich die kaufkraftbereinigten Durchschnittseinkommen weniger stark unterscheiden als die unbereinigten Daten. Der kaufkraftbereinigte Vergleich wurde hier jedoch nicht angestellt, da sich daraus weniger aussagekräftige Vergleiche in Bezug auf die ökonomische Verhandlungsmacht ableiten ließen. Im Allgemeinen sind die Entwicklungen der Preisniveaus für die Konsummöglichkeiten der Bevölkerungen einzelner Staaten zwar von Bedeutung, für die handelspolitischen Aussagen und die Zusammensetzung der Handelsstruktur hat dies in der Folge jedoch nur eine untergeordnete Bedeutung.

2.2.1.1.2 Außenhandelsstruktur

Der Staat Südafrika macht einen Anteil von 29,2% an den Warenexporten und 25,1% an den Warenimporten SSAs aus²⁶. Südafrika nimmt somit eine Sonderrolle im Außenhandel ein, wobei im späteren Verlauf dieser Dissertation zudem beschrieben wird, dass sich dies nicht nur auf die ökonomische Größe und die Struktur des

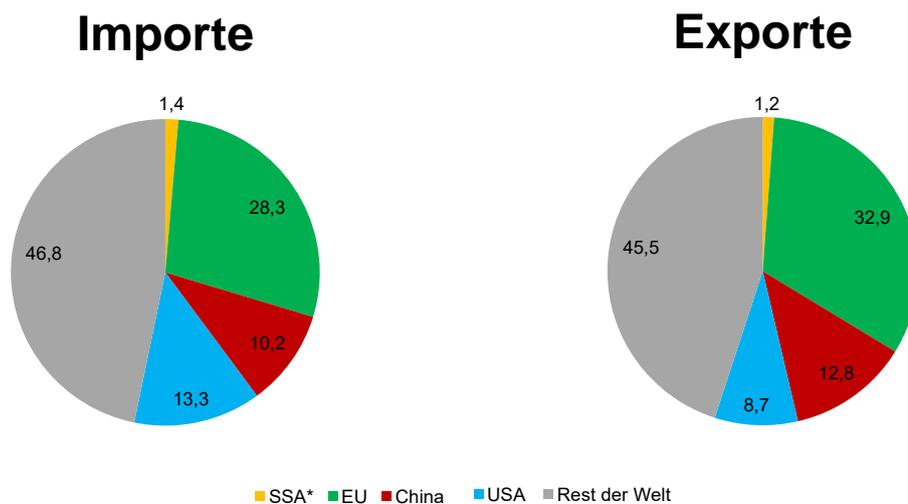
²⁵ Auch an späterer Stelle in Unterabschnitt 4.2.3.1.9 wird dies eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, inwiefern sinkende Zolleinnahmen kompensiert werden können.

²⁶ Eigene Berechnungen nach: Vereinte Nationen 2018i, 2018j).

Außenhandels beschränkt, sondern sich diese Sonderrolle auch direkt in der Ausgestaltung der Handelsbeziehungen zur EU widerspiegelt²⁷. Da mit einer Einbeziehung der Daten Südafrikas somit eine signifikante Überzeichnung der aggregierten Daten einhergeht und sich eine Exklusion zudem aus historischen und wirtschaftspolitischen Gründen ableiten lässt, wird im Folgenden zwischen SSA und *SSA ohne Südafrika (SSA*)* unterschieden²⁸.

Während der Anteil der Warenexporte der EU an den Weltwarenexporten im Jahr 2017 32,9% ausmachte, hat der Anteil SSA* lediglich 1,2% betragen. Bezüglich der Warenimporte zeigte sich ein ähnliches Bild, wobei der Anteil SSA*s mit 1,4% im Vergleich zu den Warenexporten geringfügig größer ausgefallen ist und der Anteil der Warenimporte der EU mit 28,3% geringer gewesen ist als ihr Anteil an den globalen Warenexporten (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Anteile ausgewählter Regionen am Weltwarenhandel in % (2017)²⁹



Quelle: Eigene Berechnung nach Welthandelsorganisation (2018b, 2018c) - eigene Darstellung

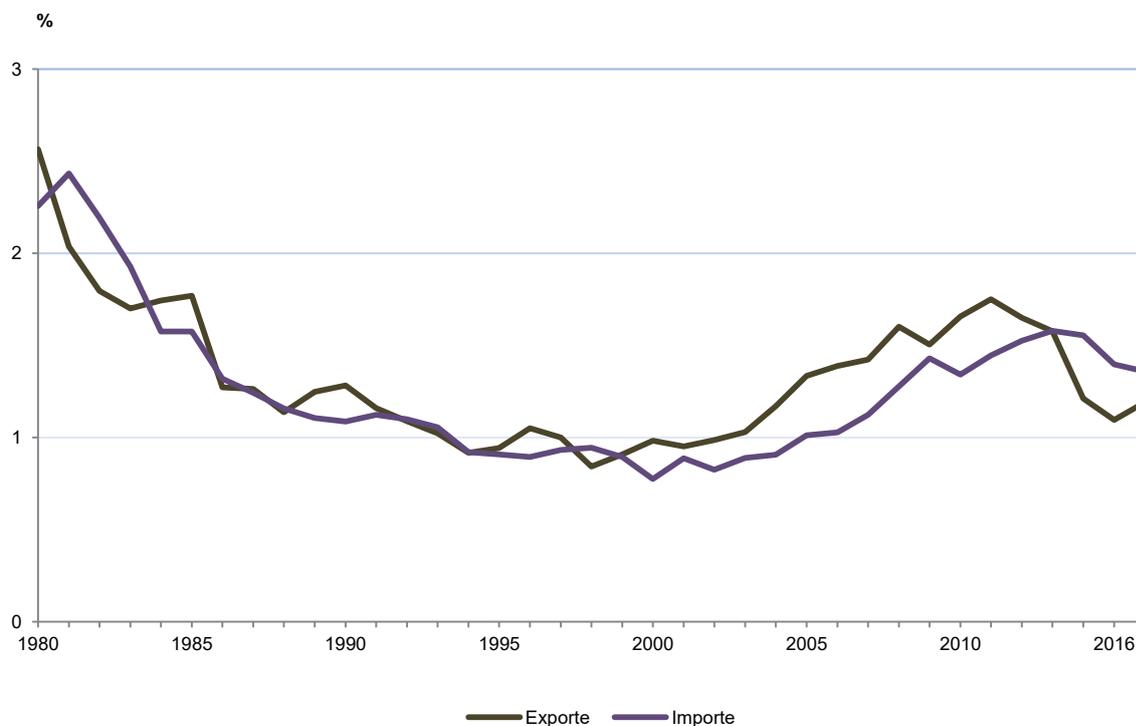
²⁷ Siehe dazu die Ausführungen bezüglich des TADC in Abschnitt 4.1.1.3.

²⁸ Diese Ausklammerung Südafrikas erfolgt nicht, um durch die Nicht-Berücksichtigung des außenhandelsstärksten Landes SSAs die Daten bei Vergleichen zwischen SSA* und der EU zu verzerren, sondern basiert auf der Rolle, die Südafrika in der Handelspolitik spielt. Die Unterschiede der verbleibenden SSA*-Staaten und der EU werden durch diese Ausgrenzung jedoch deutlicher. Auch diese differenziertere Betrachtung SSA*s unterliegt nach wie vor einer erheblichen Heterogenität der verbleibenden Staaten. An verschiedenen Stellen sollen im Folgenden Daten für SSA und SSA* verglichen werden, um die Sonderrolle Südafrikas sichtbar zu machen.

²⁹ Somalia und Süd-Sudan sind auf Grund unzureichender Datenlage nicht unter SSA* berücksichtigt worden.

Betrachtet man ausschließlich die Entwicklung des Anteils SSA*s am Weltwarenhandel, so fällt auf, dass SSA* sowohl bei den Warenexporten (2,6%) als auch bezüglich der Warenimporte (2,3%) im Jahr 1980 noch fast den jeweils doppelt so großen Anteil am Warenhandel der Welt ausgemacht hatten (siehe Abbildung 7). In den 1990er Jahren ist SSA*s Bedeutung im internationalen Warenhandel verhältnismäßig stark gesunken, sodass zwischen 1990 und 2000 die Mittelwerte der Warenexporte nur noch bei 1,0% und der Warenimporte bei 0,9% gelegen haben³⁰. Erst ab dem Jahr 2003 setzte eine Kehrtwende ein, die wiederum zehn Jahre später mit dem Einbruch der Exporte von 1,8% im Jahr 2012 auf 1,1% im Jahr 2016 vorerst ein Ende gefunden hat³¹.

Abbildung 7: Entwicklung des Anteils SSA*s am Weltwarenhandel in % (1980-2017)³²



Quelle: Eigene Berechnung nach Welthandelsorganisation (2018b, 2018c) - eigene Darstellung

Da der Fokus der europäischen Integration bereits kurz nach dem zweiten Weltkrieg mit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Vorgängerorganisation der heutigen EU, auf einem wirtschaftlichen

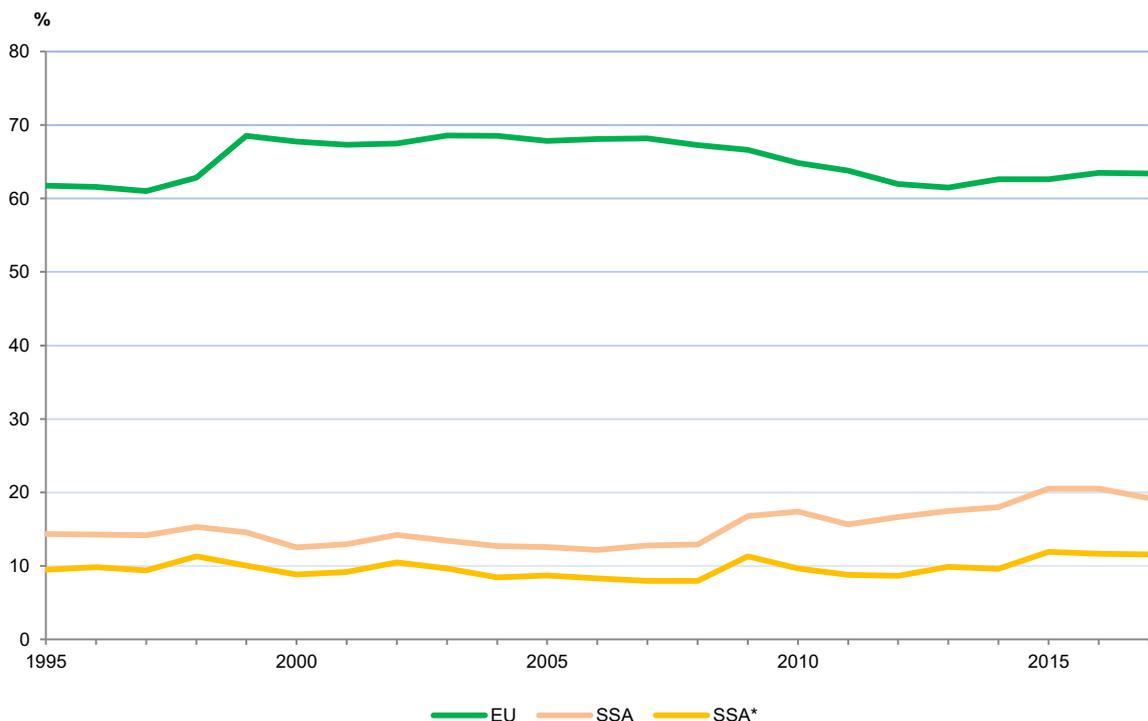
³⁰ In Abschnitt 4.1.1.2 wird auf die mögliche Erklärung, dass der afrikanische Kontinent nach dem Ende des kalten Krieges an strategischer und somit auch ökonomischer Bedeutung verlor, eingegangen.

³¹ Die Erklärung hierfür liegt in der Struktur der Warenexporte, die an späterer Stelle in diesem Abschnitt analysiert wird.

³² Somalia und der Süd-Sudan sind auf Grund unzureichender Datenlage nicht berücksichtigt worden.

Zusammenschluss der europäischen Länder gelegen hat, weist die EU heutzutage eine eng verflochtene Handelsstruktur auf. In den vergangenen 20 Jahren hat der intraregionale Warenhandel dabei stets zwischen 60% und 70% ausgemacht (siehe Abbildung 8). Die SSA-Staaten sind hingegen weit weniger politisch wie wirtschaftlich integriert. So ist der Anteil des intraregionalen Warenhandels nur allmählich von 14,3% im Jahr 1995 auf 19,2% im Jahr 2017 gestiegen. Schließt man Südafrika, ein auf dem Weltmarkt integriertes Land, von dieser Statistik aus und betrachtet man entsprechend SSA*, so ist der Anteil des intraregionalen Handels lediglich von 9,5% im Jahr 1995 auf ebenfalls noch geringe 11,6% im Jahr 2017 gestiegen³³. Der interregionale Warenhandel und somit die relative Abhängigkeit von anderen Regionen der Welt nimmt also für die SSA*-Staaten eine verhältnismäßig gewichtigere Rolle ein als für die EU.

Abbildung 8: Anteil der intraregionalen Warenexporte in % (1995-2017)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018i) - eigene Darstellung

Darauf aufbauend werden die Warenexportquoten SSA*s und der EU betrachtet (siehe Abbildung 9). Durch dieses Vorgehen wird die Bedeutung der Warenexporte

³³ An 39,6% aller Warenbewegungen innerhalb SSAs somit ist das Land Südafrika im Jahr 2017 beteiligt gewesen (eigene Berechnung nach Vereinte Nationen (2018i)).

für das jeweilige BIP der beiden Regionen gegenübergestellt³⁴. Bezeichnend ist, dass die Exportquoten beider Regionen³⁵ ab Mitte der 1990er Jahre von rund 22% bis zum Jahr 2008, dem Jahr der internationalen Finanzkrise, auf 28,9% (SSA*) und 31,1% (EU) angestiegen sind. Nach einem Einbruch und der darauffolgenden Erholung ist die Warenexportquote der EU konstant zwischen 32% und 34% geblieben, während die Warenexportquote SSA*s auf 16,1% im Jahr 2017 gesunken ist.

Berücksichtigt man nun, dass sich der Anteil der intra-Warenexporte beider Regionen grundlegend voneinander unterscheidet (siehe Abbildung 8) und rechnet man diese intra-Warenexporte aus der allgemeinen Warenexportquote heraus, so erhält man den Anteil, den solche Warenexporte zum BIP beitragen³⁶, welche die jeweilige Region verlassen³⁷. Während die Extra-Warenexportquote SSA*s weitestgehend rund zwei Prozentpunkte unter der allgemeinen Warenexportquote dieser Region gelegen und somit im Jahr 2017 14,3% betragen hat³⁸, hat sich die Extra-Warenexportquote der EU zwischen 1995 und 2005 bei rund 9% gehalten, ehe sie bis zum Jahr 2017 auf 12,4% angestiegen ist.

Unter Berücksichtigung der eingeschränkten Aussagekraft der Warenexportquote³⁹, deuten die Daten darauf hin, dass die Bedeutung der Extra-Warenexporte der SSA*-Staaten für das BIP der Region zum einen höher als für die EU ist und zum anderen ihr Anteil volatiler ist. Während also der Warenexport für die EU insgesamt einen größeren Teil des BIPs ausmacht, sind die Staaten SSA*s vom Handel mit Staaten außerhalb ihrer Region gemessen am Einfluss auf das BIP verhältnismäßig abhängiger als die EU.

³⁴ Zu beachten ist dabei, dass die in der Berechnung verwendeten Warenexporte nicht die Wertschöpfung wiedergeben. Insbesondere wenn in einem Staat nur ein kleiner Teil der für den Export vorgesehenen Wertschöpfungskette von solchen Produkten, die bereits zur Weiterverarbeitung in diesen Staat eingeführt wurden, stattfindet, überschätzt die Exportquote (= Wert aller Warenexporte / BIP) die Bedeutung der Exporte für die gesamte Volkswirtschaft.

³⁵ In Abbildung 9 werden diese durch die gestrichelten Linien dargestellt.

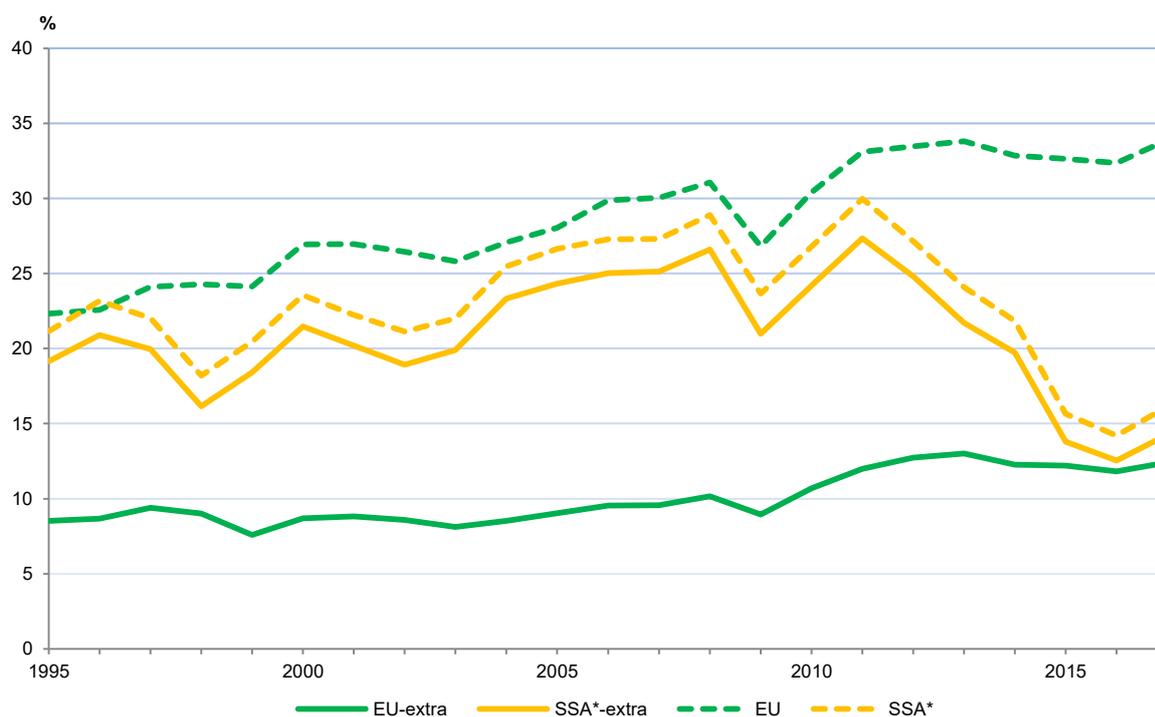
³⁶ Beachte hierzu Vermerk 34.

³⁷ Die Kategorien *EU-extra* und *SSA*-extra* umfassen lediglich solche Exporte, die nicht innerhalb der eigenen Region getätigt wurden, also die Region in Drittstaaten verlassen haben.

³⁸ Schließlich lag der Anteil der intra-warenexporte nahezu konstant bei rund 10% (siehe Abbildung 8).

³⁹ Siehe dazu wiederum Vermerk 34.

Abbildung 9: Warenexportquoten SSA*s und der EU in % (1995-2017)⁴⁰



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018i, 2018d) - eigene Darstellung

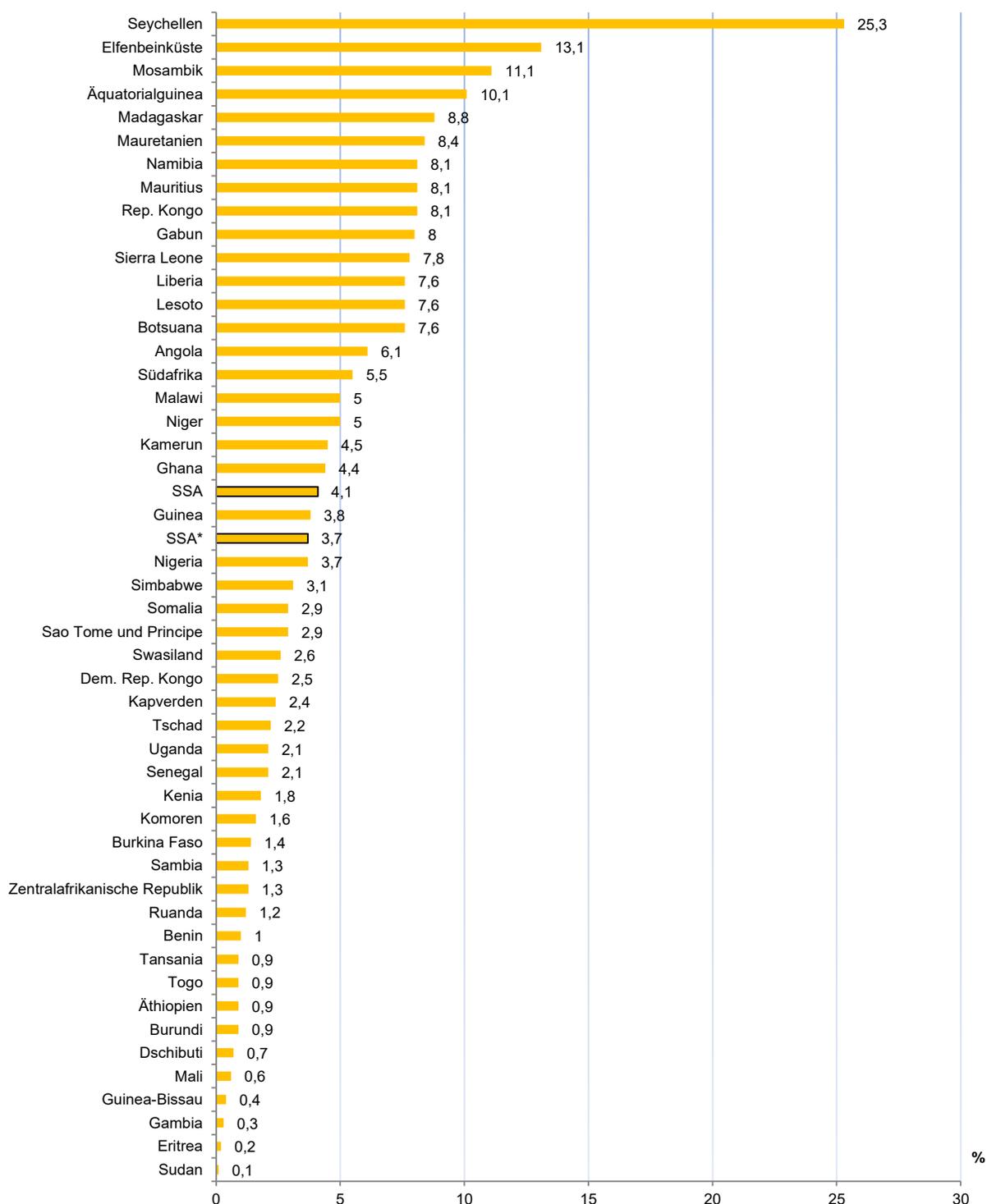
Zu beachten ist jedoch, dass sich die Warenexportquoten der einzelnen SSA*-Länder durchaus deutlich voneinander unterscheiden. Wenn man darüber hinaus lediglich solche Exporte betrachtet, die die einzelnen Länder SSA*s in die EU tätigen und diese ins Verhältnis zum jeweiligen BIP setzt, erhält man die EU-Warenexportquote der SSA*-Staaten⁴¹. Abbildung 10 ist zu entnehmen, dass im Jahr 2017 die Spannweite der EU-Warenexportquote innerhalb der SSA*-Staaten von 25,3% (Seychellen) bis 0,1% (Sudan) gereicht hat. Für SSA als gesamte Region lag der Wert derweil bei 4,1% und für SSA* bei 3,7%, da Südafrika mit 5,5% über dem SSA-Durchschnitt gelegen hat und mit einem hohen Anteil an den gesamten Warenexporten SSAs den Wert um 0,4 Prozentpunkte und somit rund 10% beeinflusst hat. Auch wenn die Aussagekraft der Warenexportquote der EU ebenfalls unter Vorbehalt zu betrachten ist, so lässt sich insbesondere im Zusammenhang mit der später in diesem Unterabschnitt genauer ausgeführten Güterzusammensetzung der Exporte vermuten, dass diese Daten weniger stark verzerrt sind als die

⁴⁰ Aufgrund mangelnder Daten konnte der Süd-Sudan in den Berechnungen nicht berücksichtigt werden

⁴¹ $EU - \text{Warenexportquote des Staates } A = \frac{\text{Warenexporte des Staates } A \text{ in die EU}}{\text{BIP des Staates } A}$.

Warenexportquote der stark verflochtenen und in die internationale Arbeitsteilung eingebundenen EU, da die SSA*-Staaten vor allem Primärgüter und Brennstoffe in die EU exportieren. Hierbei gilt die Überlegung, dass es sich um Güter handelt, bei denen ein verhältnismäßig hoher Teil die Wertschöpfung innerhalb SSA stattfindet, da diese am Beginn der Wertschöpfungskette stehen.

Abbildung 10: EU-Warenexportquote der SSA-Staaten in % (2017)⁴²



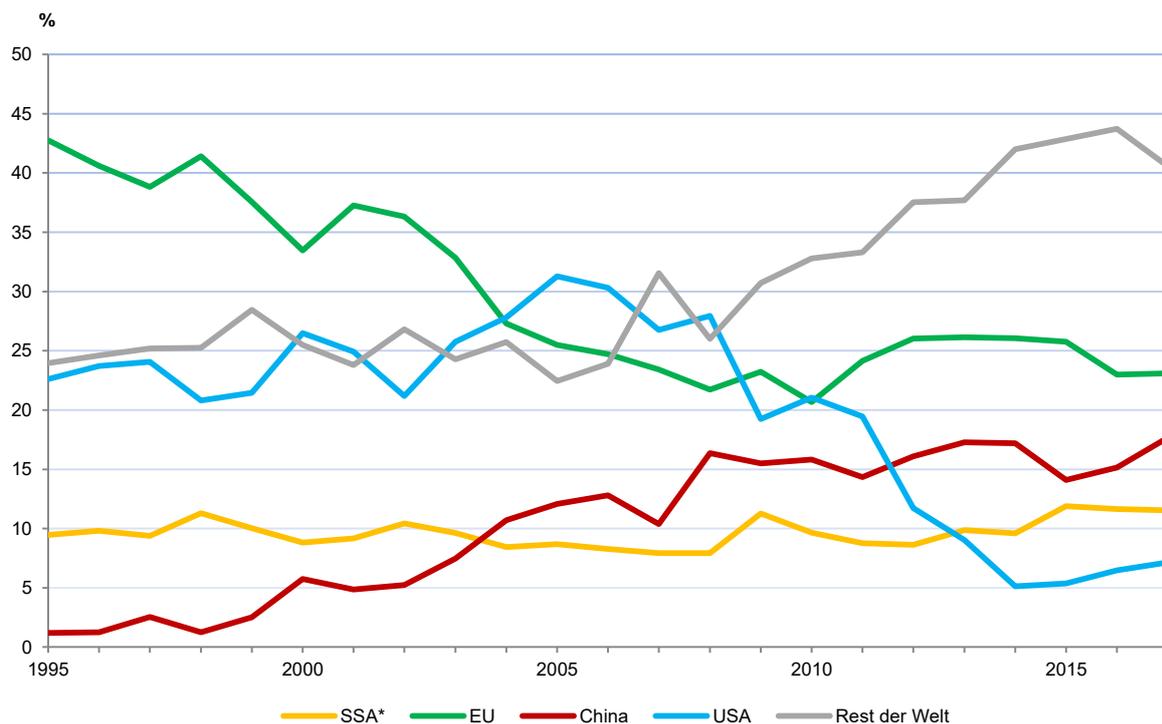
Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018j, 2018k, 2018l, 2018i, 2018d) - eigene Darstellung

⁴² Aufgrund mangelnder Daten konnte der Süd-Sudan in den Berechnungen nicht berücksichtigt werden.

In der Folge soll genauer analysiert werden, ob bestimmte Strukturen im Hintergrund dieser Warenexporte auszumachen sind und diese gegebenenfalls auf handelspolitische Abhängigkeiten hinweisen. Betrachtet man also die historische Entwicklung der wichtigsten Importeure von Waren aus SSA*, so lässt sich ein Umbruch in den Exportströmungen SSA*s (siehe Abbildung 11) feststellen. Zwar gilt die EU mit einem Anteil von 23,1% im Jahr 2017 immer noch als wichtigster Abnehmer von Produkten aus SSA*, jedoch hat dieser Wert vor rund 20 Jahren noch 42,8% betragen. Lediglich die USA haben noch größere Anteile einbüßen müssen. Von 31,3% im Jahr 2005 ist der Anteil auf 7,1% im Jahr 2017 geschrumpft. Die USA, welche zwischen den Jahren 2004 bis 2009 als wichtigster Abnehmer von Waren aus SSA* gegolten hat, spielt heute bereits eine weniger wichtigere Rolle als der intra-SSA*-Handel mit 11,6%. Mit China tritt auf der anderen Seite inzwischen ein weiterer wichtiger Handelspartner und Importeur afrikanischer Güter auf. Innerhalb von rund zehn Jahren hat der Anteil Chinas als Abnehmer von SSA*-Waren von 1,2% im Jahr 1998 auf 16,4% im Jahr 2008 zugenommen. Im Jahr 2017 hat der Anteil schließlich 17,7% betragen. Somit gilt China seit 2012 hinter der EU als zweitwichtigster Abnehmer von Waren aus SSA*. Darüber hinaus stieg der Anteil an den Waren, die die SSA*-Staaten in den Rest der Welt exportiert haben, im beobachteten Gesamtzeitraum von 24,6% auf knapp 40,5% an. Die SSA* haben sich folglich insgesamt bei den Exportzielen diversifiziert⁴³. Dies ist jedoch vorwiegend auf den Handel mit nicht-SSA*-Staaten zurückzuführen.

⁴³ Dies schließt nicht aus, dass sich Abhängigkeiten von einzelnen Ländern auf nationalstaatlicher Ebene verstärkt haben können.

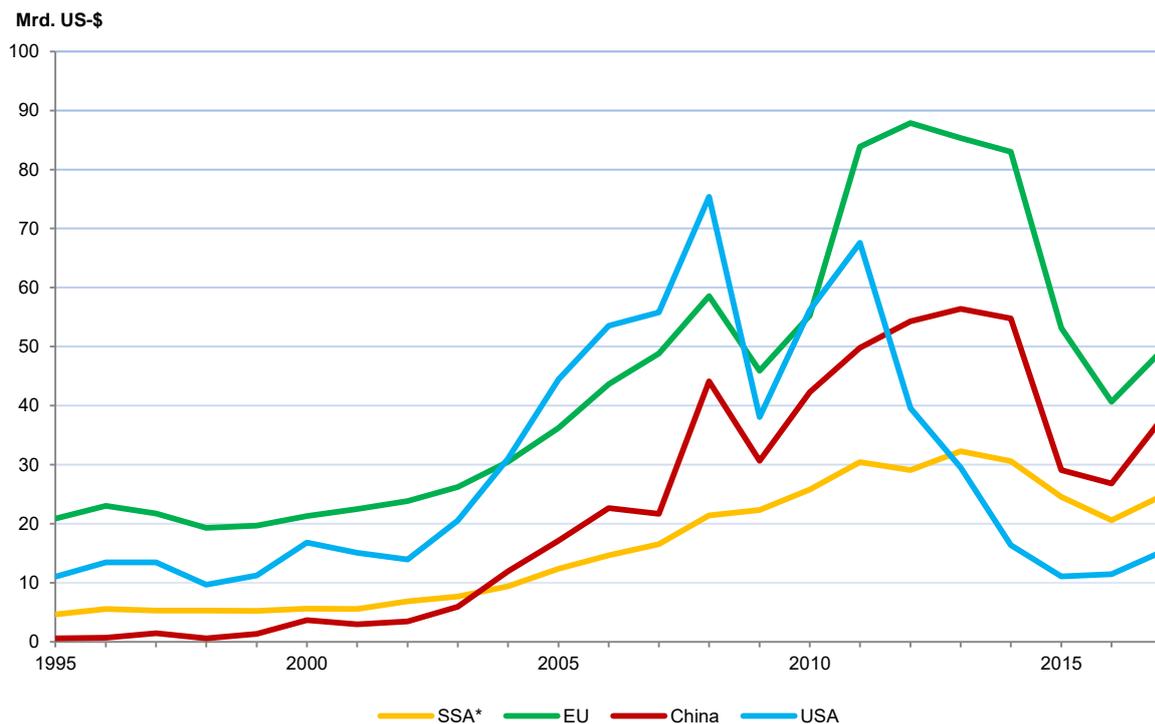
Abbildung 11: Zusammensetzung der Warenexportanteile SSA*s nach Regionen in % (1995-2017)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018i) - eigene Darstellung

Der in Abbildung 11 beschriebene Rückgang des Anteils der Warenexporte SSA*s in die EU ist jedoch nicht auf einen Einbruch der Handelsbeziehungen zurückzuführen. Auch wenn jeweils der absolute Wert der Ausfuhren der SSA*-Staaten in die EU und nach China während der internationalen Wirtschaftskrise des Jahres 2008 zurückgegangen ist und sich auch Mitte der 2010er Jahre nach einer zwischenzeitlichen Erholungsphase erneut halbiert hat, liegt das Volumen der Warenexporte heute in beiden Fällen bei einem Vielfachen dessen aus dem Jahr 1995 (siehe Abbildung 12). Während im Jahr 2017 Waren im Wert von rund 50 Mrd. US-\$ SSA* in Richtung EU verlassen haben, hat der Wert im Jahr 1995 noch bei ungefähr 20 Mrd. US-\$ gelegen. Diese Ver-2,5-Fachung ist im Verhältnis zur Ver-65-Fachung der Warenexporte nach China von 0,6 Mrd. US-\$ im Jahr 1995 auf rund 38 Mrd. US-\$ im Jahr 2017 jedoch signifikant geringer. Durch diese Tendenz erklärt sich, dass der Anteil der Warenexporte SSA*s in Richtung EU im gleichen Zeitraum abgenommen hat, währenddessen der chinesische Anteil stark aufholen konnte (siehe Abbildung 11).

Abbildung 12: Absolute Warenexporte SSA*s in ausgewählte Regionen in Mrd. US-\$ (1995 - 2017)

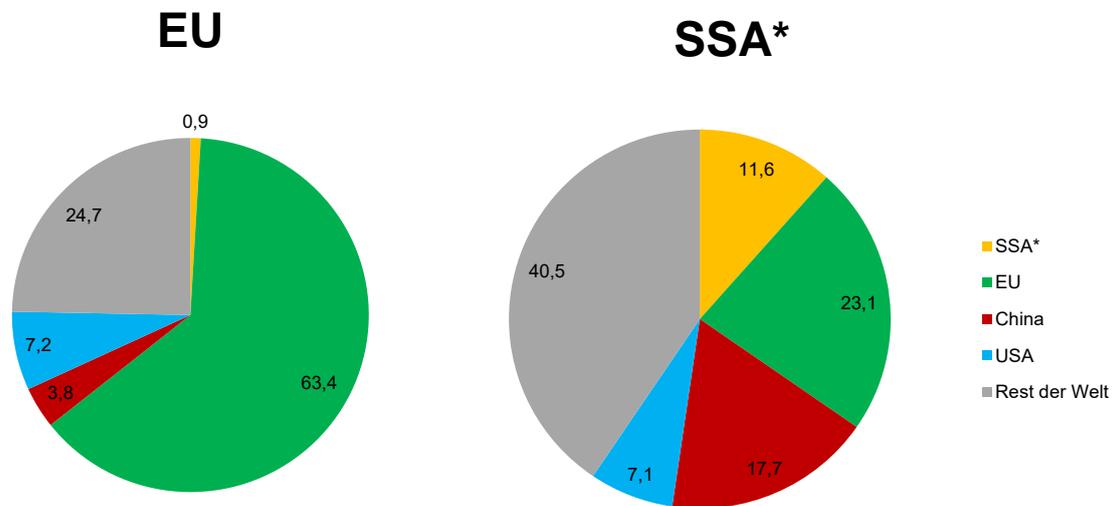


Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018i) - eigene Darstellung

Während die EU im Jahr 2017 also für die SSA*-Staaten der Hauptabnehmer von Waren gewesen ist, sind auf der anderen Seite jedoch nur 0,9% der EU-Warenexporte nach SSA* geliefert worden (siehe Abbildung 13). Wie bereits in Abbildung 8 gesehen, ist der intraregionale Handel für die EU mit 63,4% besonders wichtig. In die USA sind im Jahr 2017 immerhin noch 7,2% aller Warenexporte der EU gegangen. China hat hingegen nur 3,8% der EU-Waren abgenommen und spielt für die Warenexporte der EU somit eine verhältnismäßig deutlich geringere Rolle als für SSA* (17,7%).

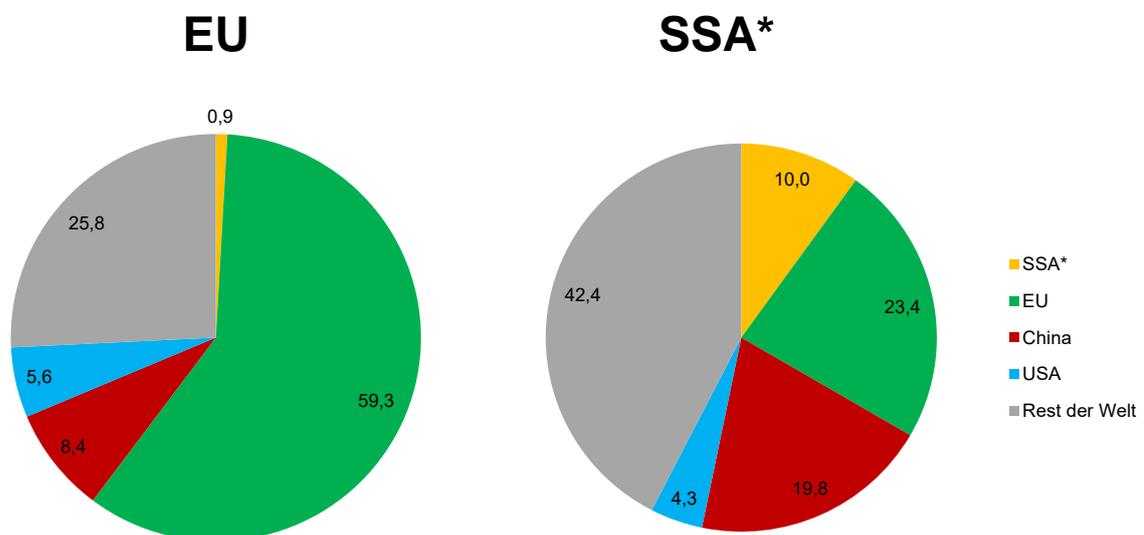
Bezüglich der Warenimporte zeigt sich ein ähnliches Bild (siehe Abbildung 14). Lediglich China hat im Jahr 2017 als Herkunftsland mit einem Anteil von 8,4% bei den Warenimporten der EU und 19,8% im Fall der Staaten SSA*s eine deutlich größere Rolle eingenommen als bei den jeweiligen Exporten der beiden Regionen. Dieser Beobachtung liegen auch Chinas Handelsbilanzüberschuss und das Handelsbilanzdefizit der USA zu Grunde. Demnach sind im gleichen Jahr die USA bei den Warenimporten der EU mit 5,6% beziehungsweise 4,3% für die der SSA*-Staaten weniger bedeutend als bei den Warenexporten der beiden Regionen.

Abbildung 13: Zusammensetzung der Warenexportanteile der EU und SSA* nach Regionen in % (2017)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018i) - eigene Darstellung

Abbildung 14: Zusammensetzung der Warenimportanteile der EU und SSA* nach Herkunftsregionen in % (2017)

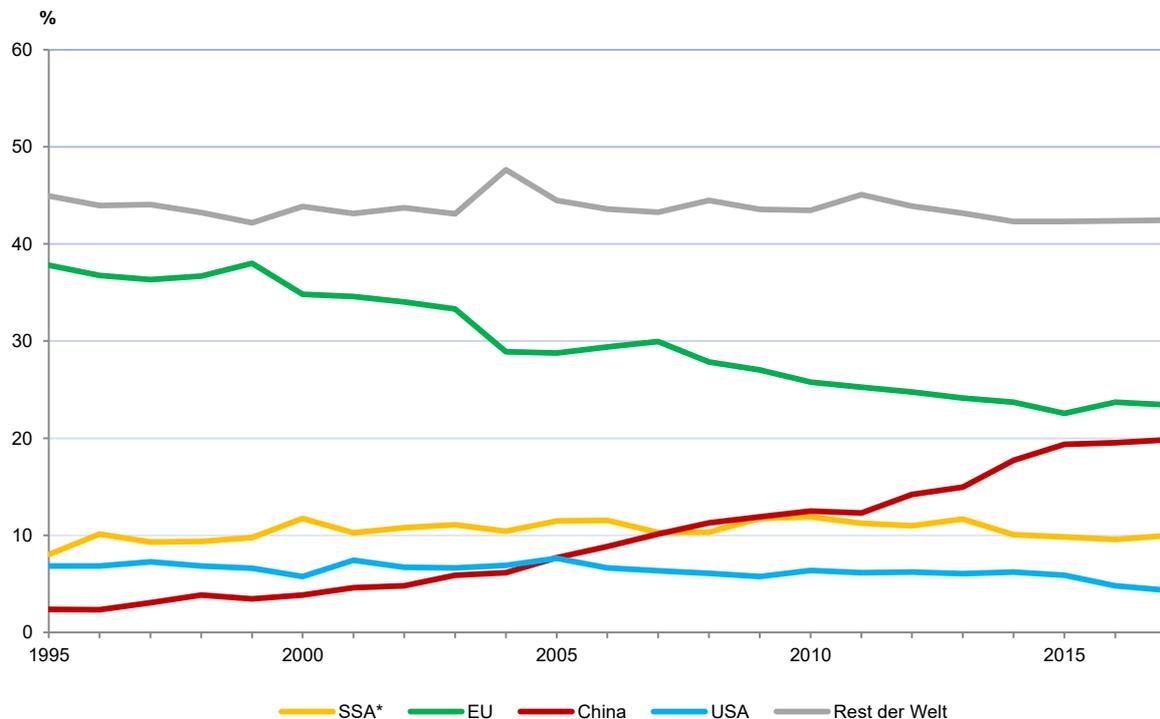


Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018j) - eigene Darstellung

Schaut man sich auch hier die Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte genauer an, so stellt man fest, dass sich die Importstruktur der SSA*-Staaten vor allem zum Nachteil der EU verändert hat (siehe Abbildung 15). China hat sich in den vergangenen 20 Jahren deutliche Marktanteile in den SSA*-Staaten sichern können.

Ausgehend von 2,4% liegt China mit inzwischen 19,8% nur noch 3,6 Prozentpunkte hinter der EU. In der gleichen Zeit verlor die EU rund 14,4 Prozentpunkte Marktanteil.

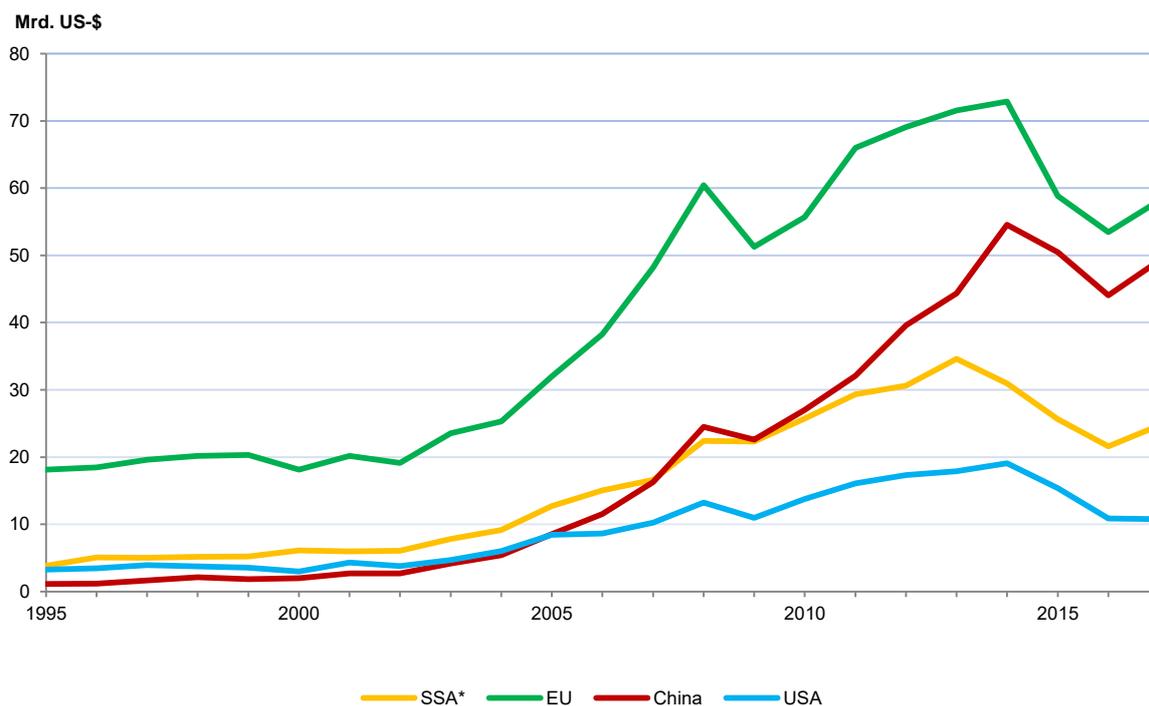
Abbildung 15: Zusammensetzung der Warenimporte SSA*s nach Regionen in % (1995-2017)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018j) – eigene Darstellung

Auch hier sollen die Anteile nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die absoluten Importe SSA*s aus der EU im gleichen Zeitraum verdreifacht haben (siehe Abbildung 16). Insbesondere ab dem Jahr 2003 und bis zur internationalen Wirtschaftskrise 2008 haben sich die Importe SSA*s aus der EU von rund 20 Mrd. US-\$ auf 60 Mrd. US-\$ in kürzester Zeit deutlich erhöht. Nach dem darauffolgenden Einbruch der Warenimporte aus der EU auf knapp über 50 Mrd. US-\$ sind diese bis zum Jahr 2014 erneut angestiegen und haben maximal 73 Mrd. US-\$ betragen, ehe sie wieder auf 60 Mrd. US-\$ zurückgegangen sind. Auch die Importe SSA*s aus China haben nach den Jahren 2008 und 2004 kurzfristig abgenommen. Insgesamt ist das Volumen in den vergangenen zwei Jahrzehnten jedoch ausgehend von 1 Mrd. US-\$ auf inzwischen 50 Mrd. US-\$ angestiegen.

Abbildung 16: Absolute SSA*-Importe aus ausgewählten Regionen in Mrd. US-\$ (1995 - 2017)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018j) - eigene Darstellung

Weitere Aussagen über die Struktur der Warenflüsse lassen sich anstellen, wenn man zudem die gehandelten Produktgruppen gesondert betrachtet (siehe Abbildung 17). Bezüglich der Exporte von Primärgütern mit Ausnahme von Brennstoffen (nach SITC 3⁴⁴) zeigen sich verhältnismäßig geringe Unterschiede. Während Primärgüter (ohne Brennstoffe nach SITC 3)⁴⁵ im Jahr 2017 bei den intraregionalen Warenexporten SSA*s 34,8% ausgemacht haben, belief sich der Anteil, den diese am Export nach China ausgemacht haben, auf 32,9% und bei der EU auf 37,5%. Bei den Exporten von Brennstoffen (nach SITC 3) sind damit verglichen größere Unterschiede aufgetreten. So haben die Brennstoffe 65,1% der Ausfuhren SSA*s nach China ausgemacht. Etwa die Hälfte der Exporte von SSA* in die EU sind ebenfalls Brennstoffe gewesen, wohingegen die Brennstoffe im intraregionalen Handel im Jahr 2017 nur einen Anteil von 22% eingenommen haben. Bemerkenswert ist dabei, dass verarbeitete Güter⁴⁶ kaum nach China oder in die EU exportiert worden sind. Intraregional ist deren Anteil mit 38,3% demgegenüber

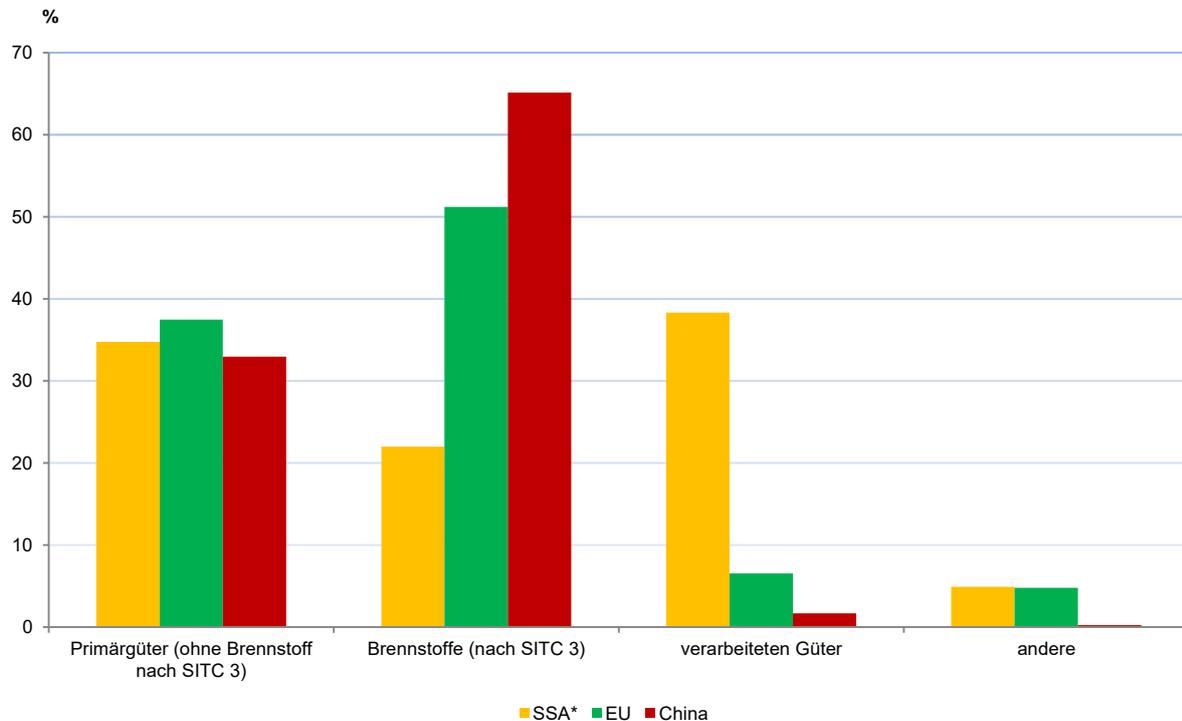
⁴⁴ Teil 3 der SITC-Klassifizierung umfasst mineralische Brennstoffe, Schmiermittel und verwandte Stoffe.

⁴⁵ SITC 0 + 1 + 2 + 4 + 68.

⁴⁶ SITC 5 bis 8, ohne 667 und 68.

hingegen vergleichsweise hoch gewesen. Auf die Gründe hierfür wird noch genauer an späterer Stelle dieser Dissertation im Abschnitt 4.2.1.1 sowie den Unterabschnitten 4.2.1.2.3 und 4.2.3.1.6 eingegangen.

Abbildung 17: Anteil ausgewählter Produktgruppen am jeweiligen Export SSA*s nach Regionen in % (2017)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018k) - eigene Darstellung

Exemplarisch hierfür stehen unter anderem der Tabak-, Kakao- sowie Kaffeehandel. 33% des nicht-verarbeiteten Tabaks, der SSA* im Jahr 2017 verlassen hat, ging in die EU. Allerdings hat die EU nur 0,8% des verarbeiteten Tabaks abgenommen, welche SSA* in die Welt exportierte. Insgesamt ergibt sich daraus, dass 99,5% des Tabaks, der von SSA* in die EU exportiert worden ist, unverarbeitet gewesen ist. Auf der anderen Seite hat die EU, in der es keinen ausgeprägten Tabakanbau gibt, sogar fast 18-mal so viel verarbeiteten Tabak in die Staaten SSA*s exportiert, wie andersherum. Der gleichen Logik unterliegt der Handel mit Kakao und Schokolade. Während Kakao im Jahr 2017 rund 10,3% des gesamten Exports der SSA*-Staaten in die EU ausgemacht hat, hat Schokolade mit lediglich 0,3% eine weit weniger wichtige Position im Exportportfolio eingenommen (Vereinte Nationen 2018i)⁴⁷. Auch beim Kaffeehandel sind solche Tendenzen erkennbar. So hat Afrikas größter

⁴⁷ Eigene Berechnungen.

Kaffeeexporteur, Äthiopien, im Jahr 2016 99% seiner Kaffeebohnen unverarbeitet⁴⁸ exportiert (Vereinte Nationen 2019b)⁴⁹.

Diesen Beispielen lassen sich noch viele weitere anfügen, an dieser Stelle soll es jedoch genügen auf die übergeordnete Sachlage aufmerksam zu machen, dass die SSA*-Staaten im internationalen Handel und vor allem auch im Handel mit der EU in erster Linie als Rohstofflieferanten in Erscheinung treten. Ein wesentliches Problem vieler Staaten SSA*s ist also, dass die Wertschöpfung nicht im eigenen Land stattfindet. Obwohl diese Staaten oftmals über günstige klimatische Voraussetzungen und reiche Rohstoffvorkommen verfügen⁵⁰, beschränkt sich der Warenexport überwiegend auf Primärgüter⁵¹. Afrika gilt zwar als mit Bodenschätzen besonders reich ausgestatteter Kontinent, doch auch die Verarbeitung seltener Erze und Metalle findet meist im nicht-afrikanischen Ausland statt. Somit profitieren die SSA-Länder nur bedingt davon, dass dort rund 79% der weltweiten Platin-, 54% der Diamanten-, 42% der Chromit-, 21% der Gold-, 10% der Bauxit- und 7% der weltweiten Erdölförderung ansässig ist⁵² (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2010). Bemerkenswert ist weiter, dass der Afrika-Afrika-Handel verarbeiteter Güter durchaus von Bedeutung für den Kontinent ist. Diese Tatsache wird im weiteren Verlauf dieser Dissertation und insbesondere in Unterabschnitt 4.2.3.1.5 eine übergeordnete Rolle spielen, da hier diskutiert wird, inwiefern die regionale Integration SSAs von den Außenhandelsbeziehungen und den EPAs beeinflusst wird.

Neben den Rohstoffen zählen vor allem landwirtschaftliche Erzeugnisse⁵³ zu den Primärgütern⁵⁴. Von den soeben beschriebenen 37,5% der Warenexporte SSA*s in die EU, die im Jahr 2017 Primärgüter gewesen sind (siehe Abbildung 17), haben die landwirtschaftlichen Erzeugnisse rund zwei Drittel ausgemacht. Insgesamt lag der Anteil landwirtschaftlicher Erzeugnisse an den gesamten Ausfuhren SSA*s in die EU im selben Jahr bei 24,6% (siehe Abbildung 18). Die Spannweite des Anteils ist dabei

⁴⁸ Kaffeebohnen, die entkoffeiniert und / oder geröstet sind zählen als verarbeitet.

⁴⁹ Eigene Berechnung.

⁵⁰ Auf die Gründe dafür wird an späterer Stelle in den Abschnitten 3.2.1.1 und 3.3.2 genauer eingegangen.

⁵¹ Hiermit sind die Brennstoffe eingeschlossen.

⁵² Stand 2007.

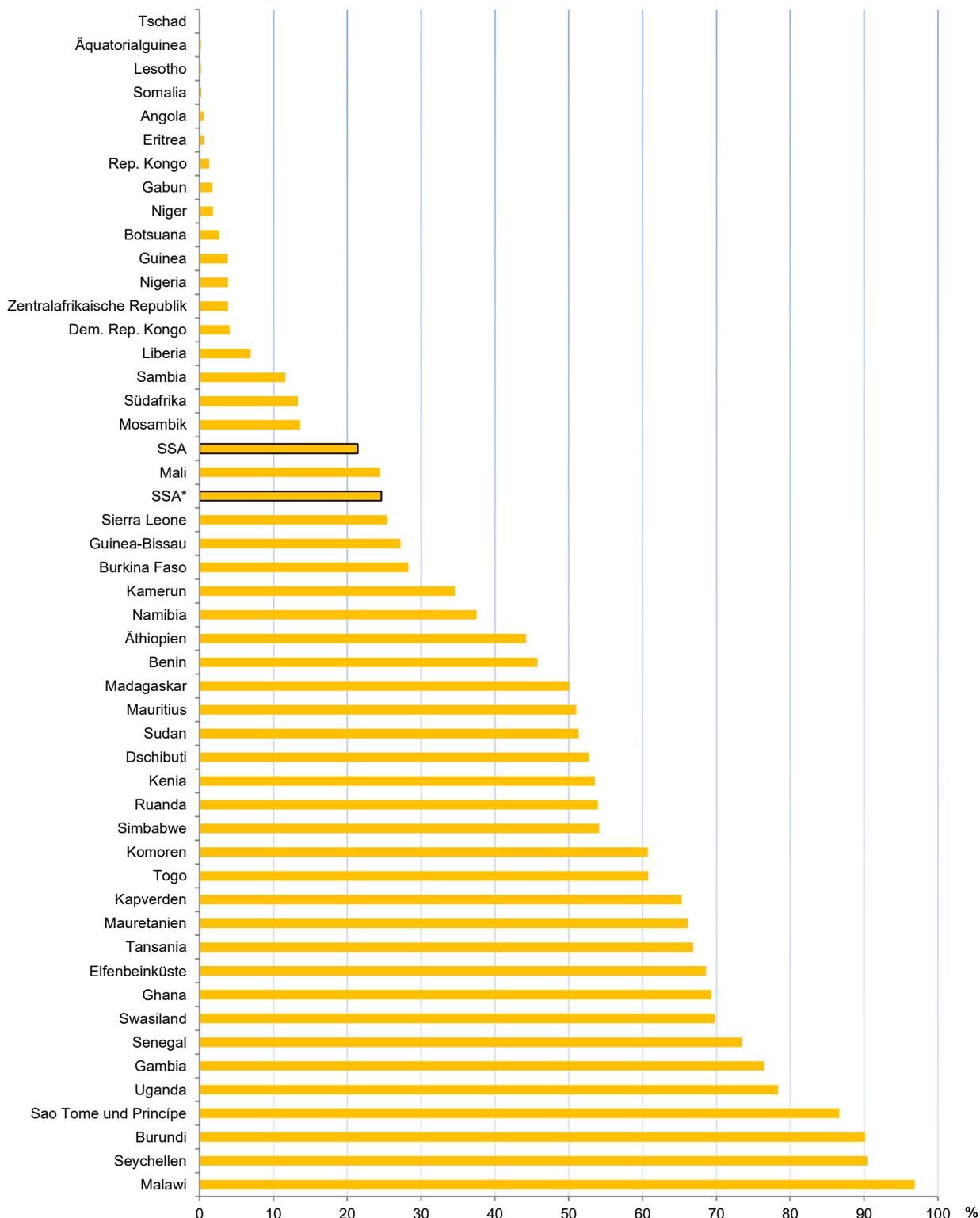
⁵³ Nach SITC 0.

⁵⁴ Siehe dazu Vermerk 45.

jedoch sehr breit und reicht vom Tschad mit 0,1% bis Malawi mit 96,9%. Die Exportstruktur dieser beiden Extremfälle könnte also unterschiedlicher kaum sein. Da die insgesamt 29 SSA*-Staaten, deren landwirtschaftliche Güter im Jahr 2017 einen größeren Anteil als 24,6% ausgemacht haben, jedoch insgesamt verhältnismäßig weniger exportieren als die 18 Staaten, bei denen der entsprechende Anteil unterhalb von dem für gesamt-SSA* berechneten Anteil liegt, verzerrt der Wert für SSA* das Bild. Dass der Mittelwert entsprechend bei 38,5 % liegt, zeigt, dass tendenziell ökonomisch kleinere Staaten SSA*s im Handel mit der EU stärker von landwirtschaftlichen Erzeugnissen abhängig sind. Verglichen mit den SSA*-Warenexporten in den Rest der Welt, nehmen die landwirtschaftlichen Erzeugnisse bei den Ausfuhren in die EU sogar einen größeren Anteil ein. Während diese Produkte wie bereits erwähnt bei den Ausfuhren in die EU im Jahr 2017 24,6% ausgemacht haben, haben sie beim Handel mit dem Rest der Welt lediglich 13,7% ausgemacht (Vereinte Nationen 2018k)⁵⁵.

⁵⁵ Eigene Berechnungen.

Abbildung 18: Anteile der Exporte landwirtschaftlicher Erzeugnisse (SITC 0, 1, 22, 4) der SSA-Länder⁵⁶ an deren gesamten Warenexporten in die EU in % (2017)

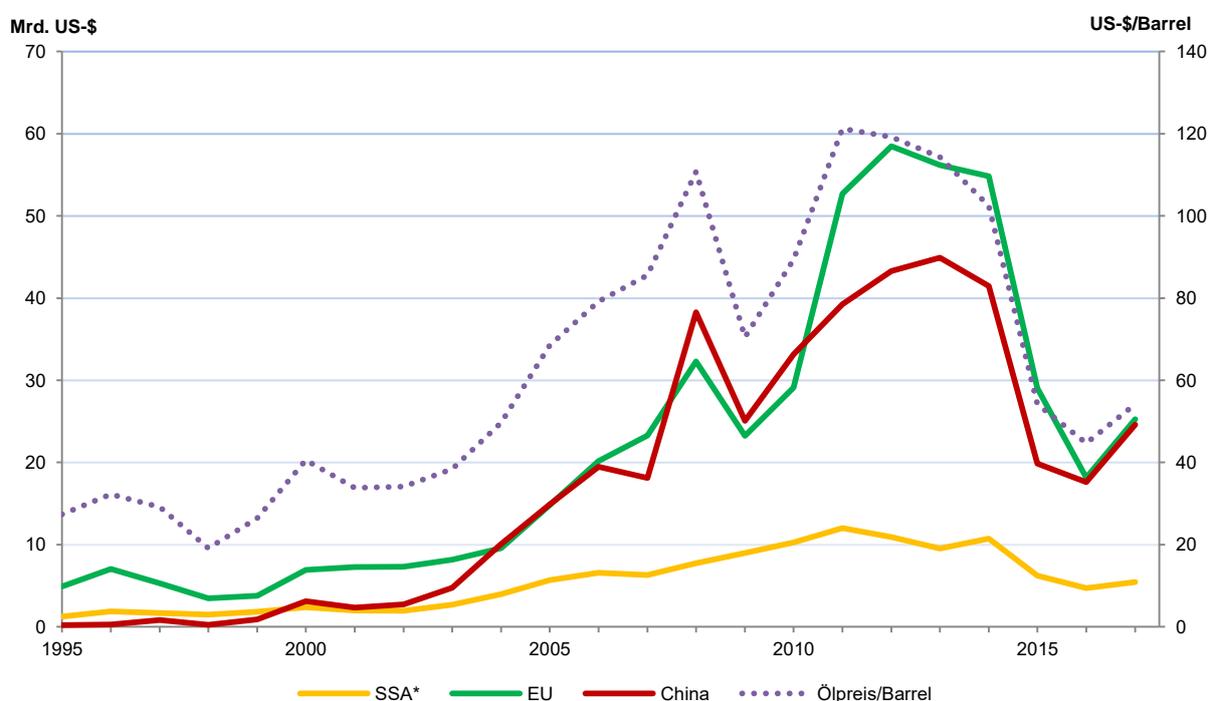


Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018k) - eigene Darstellung

⁵⁶ Aufgrund unvollständiger Daten konnte Süd-Sudan nicht berücksichtigt werden.

Mit der Problematik, dass vor allem unverarbeitete Primärgüter exportiert werden, geht oftmals eine hohe Abhängigkeit von eben diesen Gütern einher. Insbesondere der Handel mit China wird dabei im hohen Maße vom Öl beherrscht (siehe Abbildung 17). Derartige Abhängigkeiten bergen tendenziell ein gesamtwirtschaftliches Risiko⁵⁷. So haben die Ölpreisstürze der Jahre 2008 und 2014⁵⁸ signifikante Exportverluste für die Staaten SSA*s bedeutet (siehe Abbildung 19). Zwischen den Jahren 2012 und 2016 sind die gesamten Exporterlöse SSA*s in Richtung China und in die EU jeweils um über 50% eingebrochen.

Abbildung 19: SSA*-Brennstoffexporte (nach SITC-3) in Mrd. US-\$ in ausgewählte Regionen und Ölpreisentwicklung in US-\$/Barrel (1995-2017)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018k) und British Petrol (2018) – eigene Darstellung

⁵⁷ Unterschiedliche Güter- und Absatzmärkte bergen verschiedenartige Risiken, sodass sich aus einem einfach berechneten Anteil nicht zwangsweise grundlegende Risiken für Branchen oder gar eine ganze Volkswirtschaft ausmachen lassen. Faktoren der Rechtsstaatlichkeit und ökonomischen Robustheit des Absatzmarktes können hier ebenso zum Tragen kommen, wie die Produktionsprozesse und die Nachfrageelastizität der unterschiedlichen Güter. Vereinfacht wird hier jedoch ein geringer Grad an Diversifizierung bezüglich der Handelspartner sowie gehandelten Güter als Risiko verstanden.

⁵⁸ Der tiefe Einschnitt im Jahr 2008 ist in erster Linie der internationalen Finanzkrise und der damit einhergehenden sinkenden Nachfrage nach Öl auf dem Weltmarkt geschuldet. Für den Preisverfall seit 2012 ist hingegen vor allem der Abschwung des Wirtschaftswachstums Chinas von jährlich 10,6% (2010) auf 6,7% (2016) mitverantwortlich (Weltbank 2018c). Außerdem haben machtpolitische Einflüsse der *Organisation erdölexportierender Länder* (OPEC) eine Rolle gespielt, da die Förderländer ihre Fördermengen nicht reduziert haben, um so die Fracking-Technologie, welche in den USA an Bedeutung gewonnen hatte, unter Druck zu setzen.

Tabelle 1 kann man 10 Staaten deren Brennstoffexporte⁵⁹ im Jahr 2017 jeweils mehr als 20% der Gesamtexporte ausgemacht haben (ÖGK-Staaten)⁶⁰ entnehmen. Bei vier dieser Staaten lag der Anteil zwischen 20% und 50% und bei sechs weiteren Staaten hat er sogar mehr als 50% der Gesamtexporte eingenommen.

Tabelle 1: Liste mit SSA*-ÖGK-Staaten, deren Brennstoffexporte 20% oder mehr der gesamten Exporte ausmachen (2017)

Land	Brennstoffexporte in Millionen US-\$	Gesamtexporte in Millionen US-\$	Anteil der Brennstoffexporte an Gesamtexporten in %	Anteil der Brennstoffexporte an Exporten in die EU in %
Angola	33.581	34.474	97,4	99,2
Nigeria	40.756	44.466	91,7	93,4
Äquatorialguinea	4.332	5.200	83,3	84,6
Tschad	1.054	1.344	78,4	86,6
Gabun	3.824	5.477	69,8	72,8
Rep. Kongo	2.812	5.428	51,8	31,0
Mosambik	2.160	4.719	45,8	13,1
Sudan	1.866	4.241	44,0	6,9
Kamerun	1.238	3.233	38,3	43,7
Ghana	3.389	14.359	23,6	22,6

Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018k) – eigene Darstellung

Doch auch wenn die Warenexporte SSA*s sich im hohen Maße aus dem Handel mit Brennstoffen zusammensetzen (siehe Abbildung 17), so gilt dies für den Großteil der einzelnen Staaten SSA*s nicht. Immerhin befinden sich die Mehrheit der Staaten nicht auf der Liste von Tabelle 1.

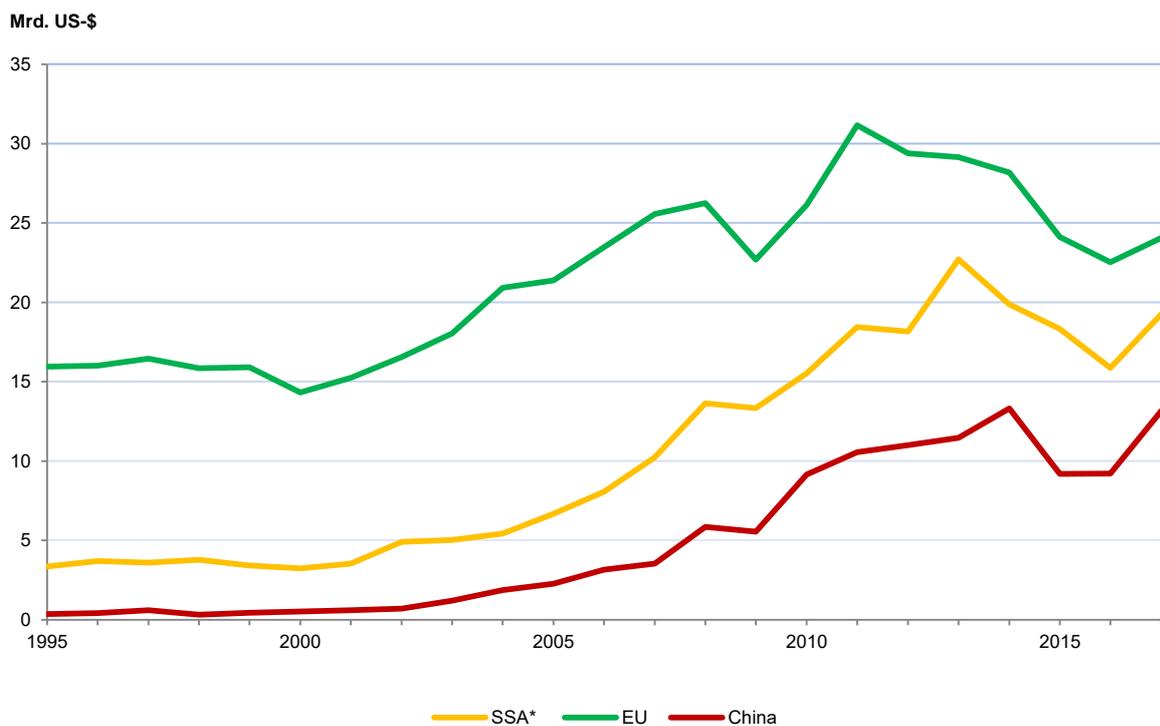
Betrachtet man die Warenexporte SSA* ohne die Brennstoffe miteinzubeziehen, so macht sich ebenfalls ein Anstieg des Handelsvolumens bemerkbar (siehe Abbildung 20). Allerdings werden die Werte aus Abbildung 12 dadurch deutlich relativiert. So haben die SSA*-Staaten Waren im Wert von über 19 Mrd. US-\$ in andere SSA*-

⁵⁹ Diese setzen sich nach SITC-3 vorwiegend aus Rohöl, Erdgas und Stein- und Braunkohle zusammen. ÖGK steht dabei für Öl, Gas und Kohle. Auch Bitumen sind unter SITC zusammengefasst, wobei es sich dabei nicht direkt um Brennstoffe handelt. Da der Anteil der Bitumen jedoch insgesamt gering ist und nur in Einzelfällen von Bedeutung ist (siehe dazu Vermerk 60) werden hier Brennstoffe mit den Gütern der SITC-3 synonym verwendet.

⁶⁰ Togo, Elfenbeinküste, Senegal, Niger und Sao Tome und Principe haben Bitumen in signifikanten Mengen exportiert, die ebenfalls unter SITC-3 fallen, wobei es sich dabei nicht direkt um Brennstoffe handelt und diese auch nicht mehr als 20% der Exporte der Länder ausgemacht haben. Im Senegal, Niger und Sao Tome und Principe sind darüber hinaus jeweils erst in der jüngeren Vergangenheit Erdölvorkommen gefunden worden. Da diese Vorkommen jedoch noch nicht vollständig erschlossen sind und es sich bei den SITC-3 Exporten dieser Länder in erster Linie um Bitumen handelt, zählen sie nicht zu den klassischen ÖGK-Staaten. Süd-Sudan wird in dieser Liste aufgrund mangelnder Daten nicht aufgeführt.

Staaten exportiert und somit mehr als nach China wohin lediglich Produkte im Wert von 13 Mrd. US-\$ geliefert wurden. Während die intra-SSA*-Warenexporte ohne Brennstoffe sich im Zeitraum zwischen 1995 und 2017 somit mehr als verfünffacht haben, haben die vergleichbaren Warenexporte in die EU nur um rund 50% zugelegt.

Abbildung 20: Warenexporte SSA*s ohne Brennstoffexporte (nach SITC-3) in ausgewählte Regionen in Mrd. US-\$ (1995 - 2017)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018k) - eigene Darstellung

Eine Gegenüberstellung der Daten (siehe Abbildung 19 und Abbildung 20) zeigt außerdem, dass die Brennstoffexporte im Vergleich zu den übrigen Warenexporten wesentlich stärker fluktuieren. Ohne an dieser Stelle weiter auf einzelne Staaten eingehen zu wollen, kann man für einen Großteil der Staaten SSA*s sagen, dass jedoch nicht nur die ÖGK-Staaten unter einem generellen Diversifikationsproblem ihrer Exportwirtschaft leiden. Abbildung 21 ist zu entnehmen, dass die Konzentration der Warenexporte der Staaten SSA*s deutlich über jener der EU liegt. Die EU hat im Jahr 2017 260 unterschiedliche Produktgruppen⁶¹ ausgeführt, wobei der *Herfindahl-Hirschmann Index* (HHI) 0,066 betragen hat⁶². Das bedeutet, dass die EU viele unterschiedliche Produktkategorien exportiert und dabei der monetäre Gegenwert

⁶¹ Gelistet nach SITC-Digit 3.

⁶² Der Herfindahl-Index ist ein Instrument, um Konzentration zu messen und liegt zwischen 0 und 1. Je niedriger der Wert ist, desto diversifizierter ist eine Beobachtungsgruppe zusammengesetzt.

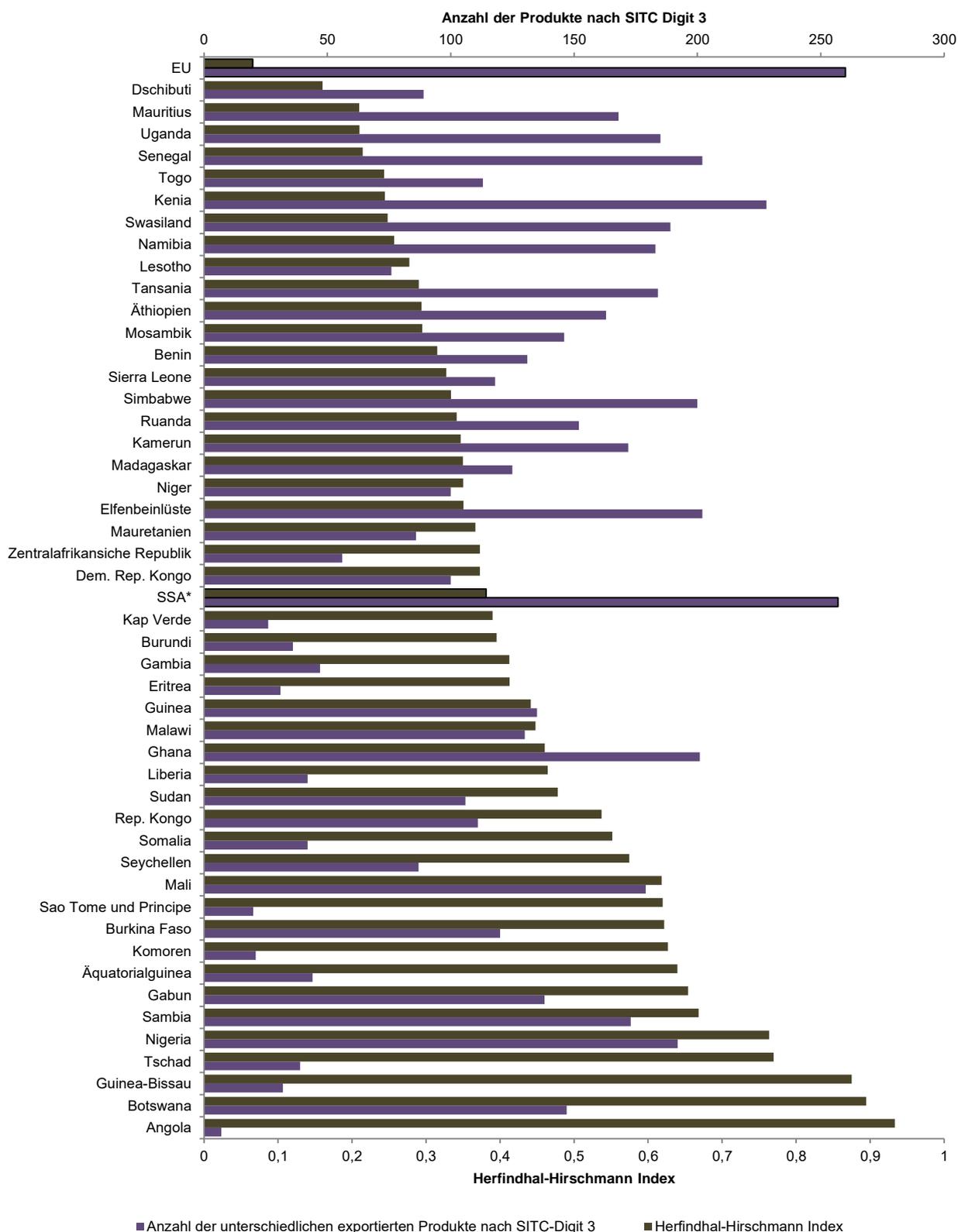
relativ heterogen auf die einzelnen Produktkategorien verteilt ist. Die EU hat somit eine stark diversifizierte Warenexportstruktur. Für SSA* lagt der HHI bei 0,381 gemessen an 257 Produktgruppen. Somit exportiert die gesamte Region zusammen in etwa genauso viele unterschiedliche Produktkategorien wie die EU, allerdings ist der wertmäßige Anteil der einzelnen Produkte nicht gleichmäßig verteilt. Angola, das im hohen Maße vom Öl-Export abhängig ist (siehe Tabelle 1), bildet mit einem HHI von 0,933 das Schlusslicht. Dschibutis Exportwirtschaft auf der anderen Seite scheint auf den ersten Blick mit einem HHI von 0,16 relativ diversifiziert zu sein. Allerdings muss man hier beachtet, dass die Bemessungsgrundlage aus nur 89 unterschiedlichen Produktgruppen besteht. Weil ein Land, also einen verhältnismäßig geringen HHI aufweist, bedeutet dies nicht zwangsweise auch, dass es eine Großzahl von unterschiedlichen Produkten exportiert oder nicht durch Preisschwankungen von bestimmten Produkten verwundbar wäre. Nichtsdestotrotz sind die Staaten mit einem hohen HHI in von wenigen Produktgruppen abhängig. Wie im Zuge von Tabelle 1 bereits erörtert worden ist, trifft dies im Zusammenhang mit Brennstoffen vor allem auf Angola (HHI 0,933), Nigeria (0,764), Äquatorialguinea (0,640), Tschad (0,770), Gabun (0,654) und die Republik Kongo (0,537) zu. Botswana (0,895) ist hingegen im hohen Maße von Handel mit Diamanten abhängig. Diese haben im Jahr 2017 gut 90,1% der gesamten Warenexporte des Landes ausgemacht. Im Fall von Guinea-Bissau (0,875) ist dafür in erster Linie der hohe Exportanteil von Nüssen verantwortlich. Zusammen mit Früchten haben sie für 88,4% der Warenexporte gestanden. Sambia (0,668) ist mit einem Anteil von 68,7% vor allem auf den Kupferexport angewiesen. Auch die Komoren (0,627) unterliegen dem Diversifikationsproblem, da im Jahr 2017 63% der Exporte allein durch Gewürze erzielt worden sind. Gold ist mit einem Anteil von 62,1% an Burkina Fasos (0,622) und mit 61,7% an Malis (0,618) Warenexporten im Jahr 2017 für diese beiden Staaten von zentraler Bedeutung gewesen, während bei Sao Tome und Príncipe (0,620) Kakaobohnen 63,4% der Warenexporte ausgemacht haben. Die Seychellen (0,575) gelten zwar als Urlaubsparadies, sodass der Tourismus die Haupteinnahmequelle des Landes ist. Was die Warenexporte anbelangt, so sind sie im Beobachtungsjahr bei einem Exportanteil von Fisch in Höhe von 61,5% dennoch nicht diversifiziert aufgestellt gewesen. Die Liste der Staaten mit einem HHI von über 0,5 wird schließlich von Somalia (0,552) komplementiert. Lebende Tiere machen bei

Somalias Warenexporten immerhin 56,5% aus (Vereinte Nationen 2018j)⁶³. Ist der Export eines Landes im hohen Maße von einem oder wenigen Gütern abhängig, so reagiert die daraus erzielten Einnahmen für den Staat und die Volkswirtschaft besonders empfindlich auf Preisschwankungen dieser Güter auf dem Weltmarkt. Dies ist bereits am Beispiel des Ölpreises erläutert worden. Es gilt jedoch im gleichen Maße für andere Primärprodukte, insbesondere dann, wenn das jeweilige Land den Weltmarktpreis nicht entscheidend beeinflussen kann, da es in absoluten Zahlen eine untergeordnete Rolle als Anbieter eines Produktes auf dem Weltmarkt spielt oder auch technische und finanzielle Erfordernisse sowie Interessen einer Elite die Abhängigkeit von bestimmten Gütern strukturell fördern⁶⁴.

⁶³ Eigene Berechnungen.

⁶⁴ Was dies im Weiteren zum Beispiel für die realen Austauschverhältnisse bedeutet, wird in Unterkapitel 3.3.2 näher erläutert. An dieser Stelle gilt es lediglich die Ausgangslage der Staaten mittels der Daten besser zu verstehen.

Abbildung 21: Warenexportdiversifikation (2017)⁶⁵



Quelle: Vereinte Nationen (2018g) - eigene Darstellung

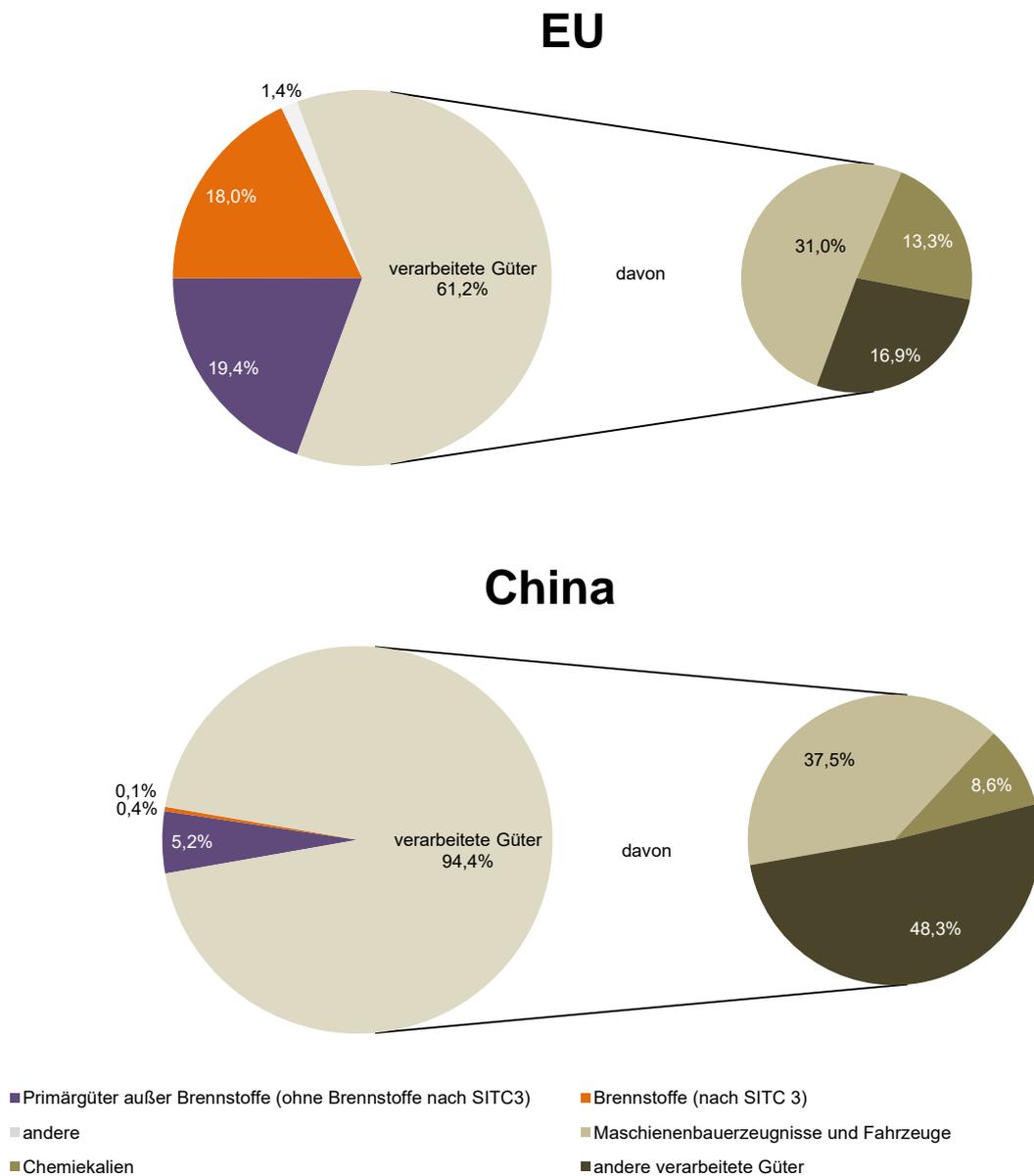
⁶⁵ Süd-Sudan ist aufgrund mangelnder Daten nicht in der Statistik aufgeführt.

Bezüglich der Warenimporte SSA*s lässt sich eine gegenteilige Beobachtung anstellen (siehe Abbildung 22). Bei 19,4% der Warenimporte SSA*s, die im Jahr 2017 aus der EU geliefert wurden, handelte es sich um Primärgüter (ausgenommen Brennstoffe nach SITC 3), wobei allein 16,1% Agrarprodukte gewesen sind. Der Anteil der Brennstoffe (nach SITC 3) hat 18% der Warenimporte aus der EU betragen und 61,2% haben verarbeitete Güter ausgemacht. Unter den verarbeiteten Gütern haben wiederum Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge den größten Posten eingenommen. Sie sind für 50% der verarbeiteten Produkte beziehungsweise 31% aller Importe verantwortlich gewesen. Chemikalien haben mit einem Anteil von 13,3% an den gesamten Importen SSA*s aus der EU ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt. Die Zusammensetzung der Importe aus China hat sich dazu eindeutig unterschieden. So hat handelte es sich im Jahr 2017 bei 5,2% der Warenimporte SSA*s aus China um Primärgüter. Verarbeitete Güter haben damit verglichen mit hohem Anteil von insgesamt 94,4% zu Buche geschlagen. Diese 94,4% setzten sich aus 37,5% Maschinenbauerzeugnissen und Fahrzeugen, 8,6% Chemikalien und zu 48,3% aus anderen Produkten zusammen. Während andere Produkte bei den Importen aus der EU nur 16,9% ausgemacht haben, macht diese Kategorie in der Handelsbeziehung mit China somit den größten Posten aus. Dieser Kategorie lässt sich keine eindeutige Überschrift geben. Grundsätzlich handelt es sich jedoch um bearbeitete Waren⁶⁶ und verschiedene Fertigwaren⁶⁷.

⁶⁶ Dies umfasst Leder, Papier, Holzwaren, Eisen und Stahl, Garne und Gewebe, sowie Metallwaren.

⁶⁷ Hierzu zählen unter anderem Möbel und Kleidung.

Abbildung 22: Warenimportstruktur SSA*s aus der EU und China nach Produktgruppen in % (2017)



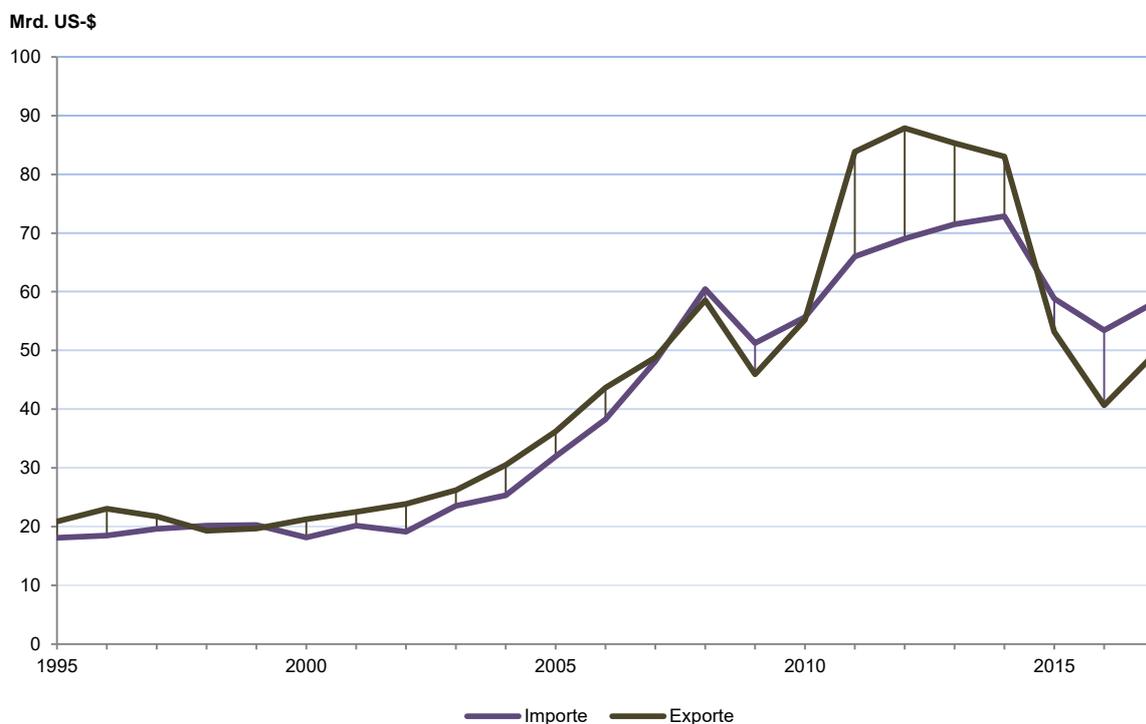
Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018I) - eigene Darstellung

Vereinfacht lässt sich festhalten, dass der Außenhandel SSA*s darauf ausgelegt ist Primärgüter zu exportieren und verarbeitete Produkte zu importieren. Gründe und Folgen dieser Handelsstruktur werden im weiteren Verlauf vor allem aber in den Abschnitten 3.2.1.1 und 3.3.2, sowie 4.2.1.1 und 4.2.1.2 ausgeführt. Auch in der abschließenden Kritik wird dieser Aspekt gesondert unter Unterabschnitt 4.2.3.1.1 noch einmal aufgegriffen.

2.2.1.1.3 Handelsbilanz

Obwohl die EU wie bereits in Unterabschnitt 2.2.1.1.2 gezeigt einen signifikant höheren Anteil verarbeiteter Produkte nach SSA* exportiert, als dies anders herum der Fall ist, haben die SSA*-Staaten für die vergangenen zwei Jahrzehnte nahezu ausnahmslos eine positive Handelsbilanz mit der EU vorzuweisen (siehe Abbildung 23). Die deutlich erkennbaren Ausschläge nach dem Jahr 2008 sind, wie bereits im vorherigen Unterabschnitt festgestellt wurde, hauptsächlich auf den Einbruch des Welthandels im Zuge der internationalen Finanzkrise und die Fluktuationen auf dem Ölmarkt zurückzuführen.

Abbildung 23: Handelsbilanz SSA*s mit der EU in Mrd. US-\$ (1995-2017)



Quelle: Vereinte Nationen (2018k) – eigene Darstellung

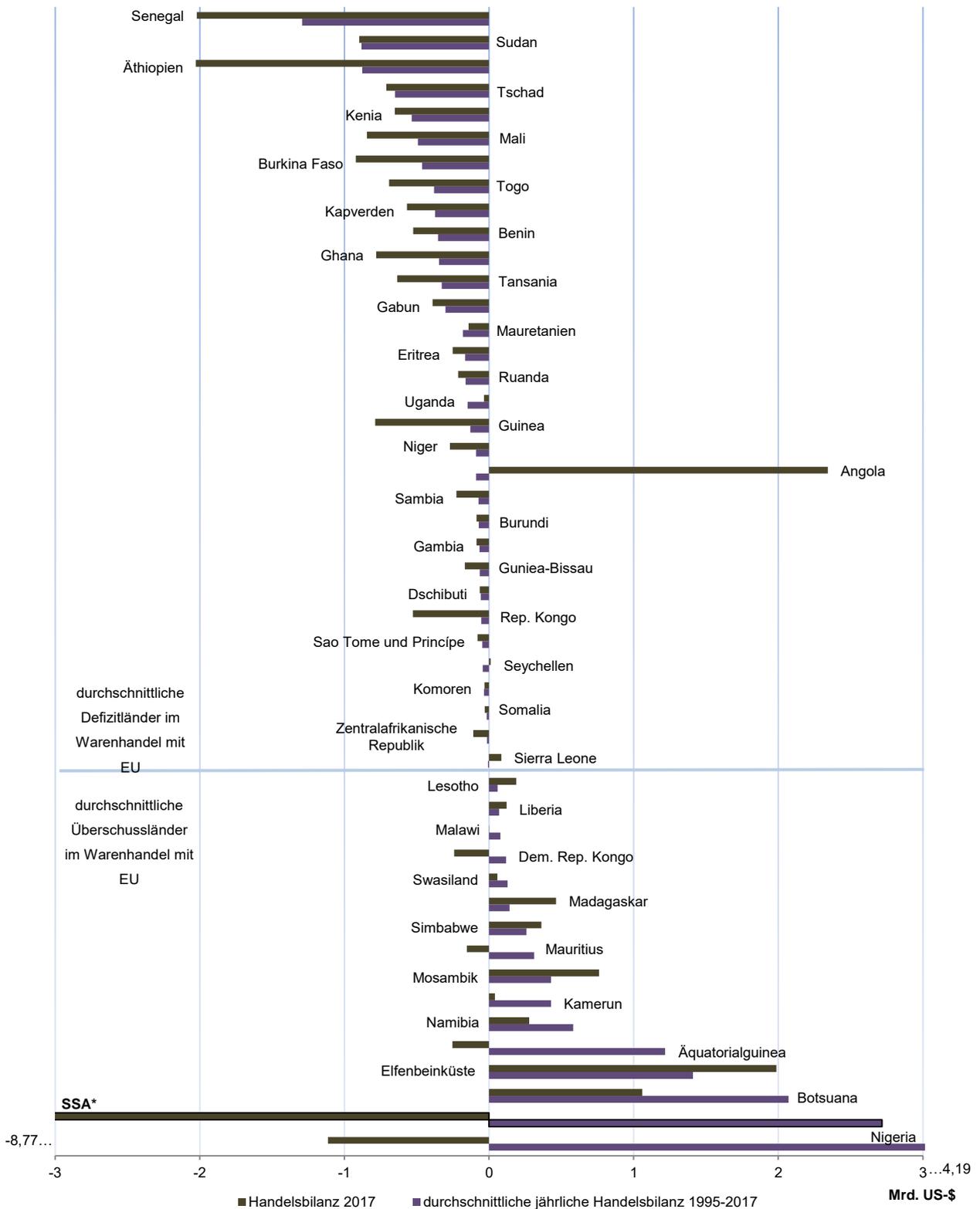
Insgesamt weist SSA* im Handel mit der EU über einen mehrjährigen Zeitraum eine positive Handelsbilanz auf. Diese Darstellung täuscht jedoch darüber hinweg, dass dies vor allem mit der Performance einiger weniger Staaten zusammenhängt. Nigeria nimmt hierbei eine Sonderrolle ein. Auch wenn das nigerianische Handelsbilanzdefizit im EU-Warenhandel im Jahr 2017 1,1 Mrd. US-\$ betragen hat, so zieht das Land im Zeitraum zwischen 1995 und 2017 mit einem durchschnittlichen jährlichen Handelsbilanzüberschuss von rund 4,2 Mrd. US-\$ die gesamte Handelsbilanz SSA*s ins Positive. Diese prägende Rolle macht sich schon dadurch

bemerkbar, dass Nigeria das einzige SSA*-Land ist, bei dem der durchschnittliche jährliche Handelsbilanzüberschuss über dem durchschnittlichen Wert von SSA* liegt⁶⁸. Auch wenn SSA* als gesamte Region also einen Überschuss in den vergangenen 23 Jahren erwirtschaften konnte und in diesem Zeitraum durchschnittliche pro Jahr rund 2,7 Mrd. US-\$ mehr Waren in die EU exportiert als von dieser importiert hat, trifft ein langjähriger durchschnittlicher Handelsbilanzüberschuss nur auf 15 einzelne Staaten⁶⁹ zu (siehe Abbildung 24). Bei 32 Staaten steht im selben Zeitraum hingegen durchschnittlich ein Handelsbilanzdefizit zu Buche.

⁶⁸ Die Ölexporte Nigerias haben dazu maßgeblich beigetragen. Im Beobachtungszeitraum zwischen 1995 und 2017 hat der Anteil Nigerias an allen SSA*-Exporten im Durchschnitt 27,26% (eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen 2018i) und am SSA*-weiten BIP 32,7% betragen (eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen 2018d).

⁶⁹ Im Einzelnen sind dies: Äquatorialguinea, Botswana, Elfenbeinküste, Kamerun, Dem. Rep. Kongo, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Nigeria, Swasiland und Zimbabwe.

Abbildung 24: Durchschnittliche jährliche Handelsbilanz der einzelnen SSA*-Staaten mit der EU (1995-2017) und Handelsbilanz der einzelnen SSA*-Staaten mit der EU (2017) in Mrd. US-\$⁷⁰

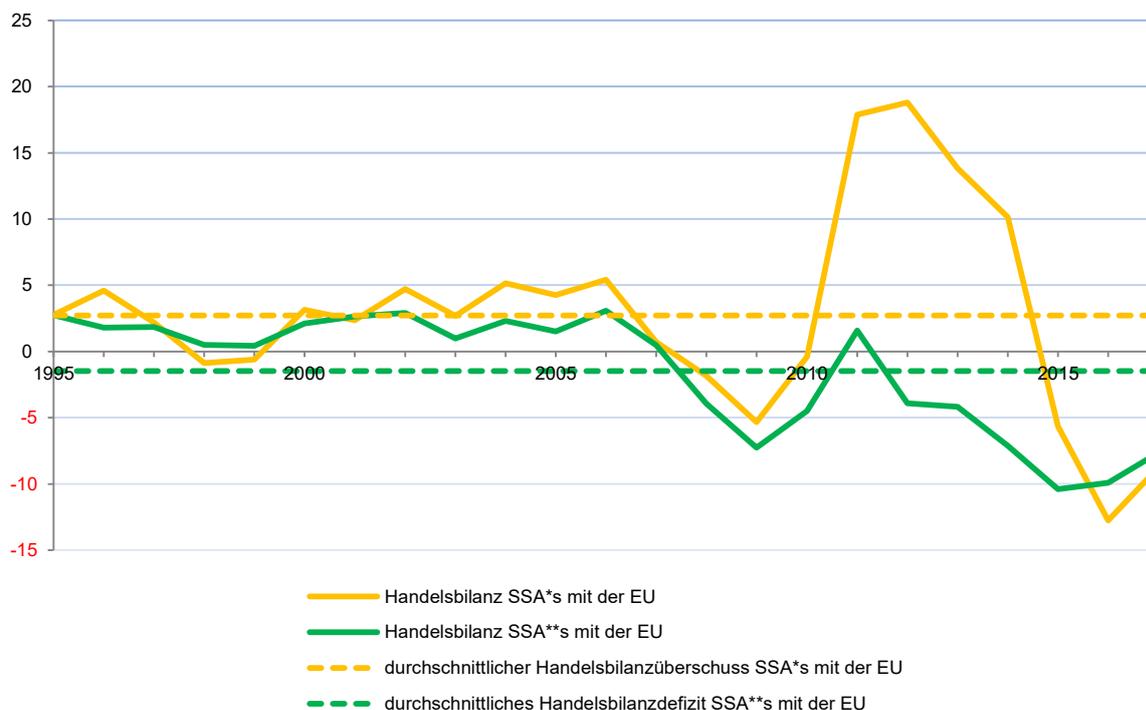


Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018i, 2018j) - eigene Darstellung

⁷⁰ Für den Süd-Sudan liegen keine Daten vor, sodass er nicht berücksichtigt konnte.

Rechnet man nun die Importe und Exporte Nigerias heraus und betrachtet man SSA* ohne Nigeria (SSA**) ⁷¹, so erkennt man, dass das Ergebnis der Handelsbilanz SSA**s mit der EU zwischen 1995 und 2017 unter dem von SSA* liegt. Durchschnittlich steht dem bereits erwähnten jährlichen Handelsüberschuss SSA*s von rund 2,7 Mrd. US-\$ ein Handelsbilanzdefizit SSA**s von rund 1,5 Mrd. US-\$ gegenüber (siehe Abbildung 25). Insbesondere das Jahr der internationalen Finanzkrise 2007 scheint hier eine Trendwende eingeläutet zu haben. Während in den Jahren davor SSA** stets einen leichten Handelsbilanzüberschuss verzeichnen konnte, ist das Handelsbilanzdefizit in den darauffolgenden Jahren mit Ausnahme des Jahres 2011 stark angestiegen. Nigeria wies dabei im Jahr 2012 im Handel mit der EU sogar einen Handelsbilanzüberschuss von rund 22,7 Mrd. US-\$ auf.

Abbildung 25: Handelsbilanz SSA*s und SSAs mit der EU in Mrd. US-\$ (1995-2017)**



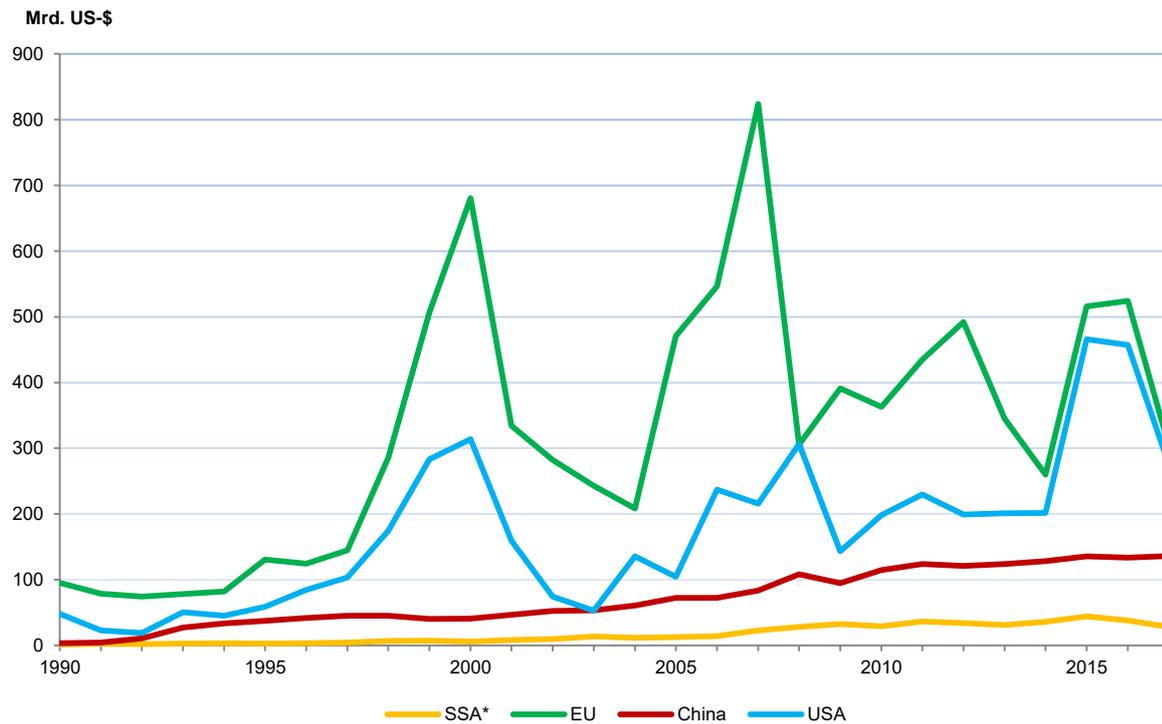
Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018i, 2018j) - eigene Darstellung

⁷¹ Auch seitens der EU könnte man einzelne Staaten gesondert betrachten, die Daten unter Ausschluss dieser Länder analysieren und diese herausrechnen. Da die EU jedoch handelspolitisch als Einheit auftritt, spielt eine Differenzierung der EU-Warenexporte an dieser Stelle für den weiteren Verlauf dieser Dissertation keine Bedeutung zu spielen.

2.2.1.1.4 Ausländische Direktinvestitionen

Nachdem der Außenhandel zwischen der EU und SSA* in den vorausgegangenen Unterabschnitten 2.2.1.1.2 und 2.2.1.1.3 genauer beleuchtet wurde, folgt nun eine Übersicht über die FDIs, um die Vernetzung der Volkswirtschaften aus einer weiteren Perspektive zu analysieren. FDIs stellen für die Dissertation keinen Analyseschwerpunkt dar, sind jedoch in mehreren Hinsichten interessant. Zum einen sind sie als langfristige Investitionen ein wichtiger Indikator für wirtschaftliche Stabilität und zum anderen können sie direkt wie indirekt zur wirtschaftlichen Entwicklung eines Staates beitragen. Durch FDIs können Arbeitsplätze geschaffen und der Wissens- und Technologietransfer stimuliert werden. Positiv zu bewerten ist, dass sich die jährlichen globalen FDI-Zuflüsse nach SSA* ausgehend vom Jahr 1990 mit 1,7 Mrd. US-\$ bis zum Jahr 2015 auf 44,3 Mrd. US-\$ ver-26-facht haben (siehe Abbildung 26). Allerdings haben die Zuflüsse innerhalb der Jahre 2016 und 2017 um insgesamt 36,1% abgenommen und betragen im Jahr 2017 nur noch 28,3 Mrd. US-\$. Dieser Rückgang des FDI-Zuflusses hat insbesondere in solchen Ländern bemerkbar gemacht, die im hohen Maße von Rohstoffexporten abhängig sind (Vgl.Vereinte Nationen 2018m).

Abbildung 26: Jährliche Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen in ausgewählten Regionen in Mrd. US\$ (1990-2017)



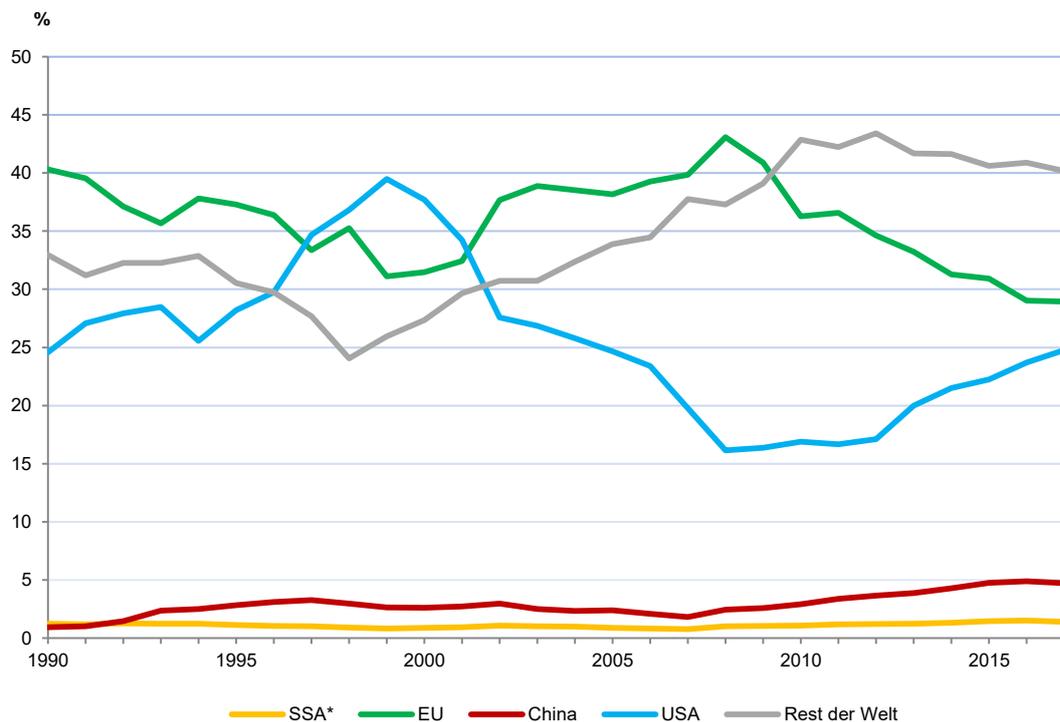
Quelle: Eigene Berechnung nach Vereinte Nationen (2018a) - eigene Darstellung

Da die FDI-Zuflüsse im gesamten Beobachtungszeitraum jedoch in sämtlichen Regionen der Erde jährlich gestiegen sind⁷², lag SSA*s Anteil am weltweiten FDI-Bestand mit 1,4% im Jahr 2017 um nur 0,2 Prozentpunkte über dem Anteil des Jahres 1990 (siehe Abbildung 27). Im Verlauf der späten 1990er und früher 2000er Jahre ist der Anteil zwischenzeitlich sogar auf 0,8% gesunken. Auch wenn Rendite der FDIs in Afrika berechnet für den Zeitraum zwischen 2012 und 2017 mit 9,01% über dem weltweiten Durchschnitt von 7,38% gelegen hat⁷³ (Vereinte Nationen 2018m), lassen sich ohne weitere Analysen, die den Rahmen dieser Dissertation sprengen würden, keine direkten Aussagen über die Qualität der Investitionen ableiten.

⁷² Allerdings geschah dies in der EU und den USA vor allem unter starken Schwankungen im Rahmen der Dotcom-Blase im Jahr 2000 und der internationalen Finanzkrise der Jahre 2007/08.

⁷³ Beachte, dass dieser Wert ebenfalls Südafrika und die Länder Nordafrikas einschließt. Eine direkte Aussage über die SSA*-Region lässt sich von der Rendite der FDIs des gesamten Kontinents nicht ableiten.

Abbildung 27: Anteil an weltweitem Bestand ausländischer Direktinvestitionen ausgewählter Regionen in % (1990-2017)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018a) - eigene Darstellung

Hohe Durchschnittsrenditen scheinen keine entscheidenden Anreize für langfristige Investitionen aus dem Ausland zu setzen. Vielmehr lässt sich vermuten, dass die unzureichende Bereitstellung öffentlicher Güter, Rechtsunsicherheit und politische Instabilität, mangelndes Know How und hohe Transaktionskosten weiterhin entscheidende Investitionshindernisse sind (Vgl. Odusola 2018). Die verhältnismäßig hohen Durchschnittsrenditen stehen folglich höheren Risiken als anderswo gegenüber. Mögliche Ursachen für diese Probleme werden daher unter anderem in den Abschnitten 3.2.1.3 und 3.3.2 aus verschiedenen Blickwinkeln ausgeführt. Insbesondere die oftmals unzureichende Infrastruktur und hohe Transportkosten innerhalb und zwischen den afrikanischen Staaten stehen weiteren Investitionen im Weg. In Unterabschnitt 4.2.3.1.6 wird daher abschließend darauf eingegangen, dass Zölle zumindest bei Investitionsentscheidungen in SSA* nur von geringerer Bedeutung sind und andere Marktzugangsprobleme und strukturelle Mängel den Handel und Investitionen behindern⁷⁴.

⁷⁴ Im weiteren Verlauf der Dissertation wird die Bedeutung des Privatsektors zum Teil aufgegriffen. Zwar erkennt auch die EU diese Bedeutung im Zusammenhang mit den EPAs an, im Rahmen dieser

2.2.1.2 Soziale Indikatoren

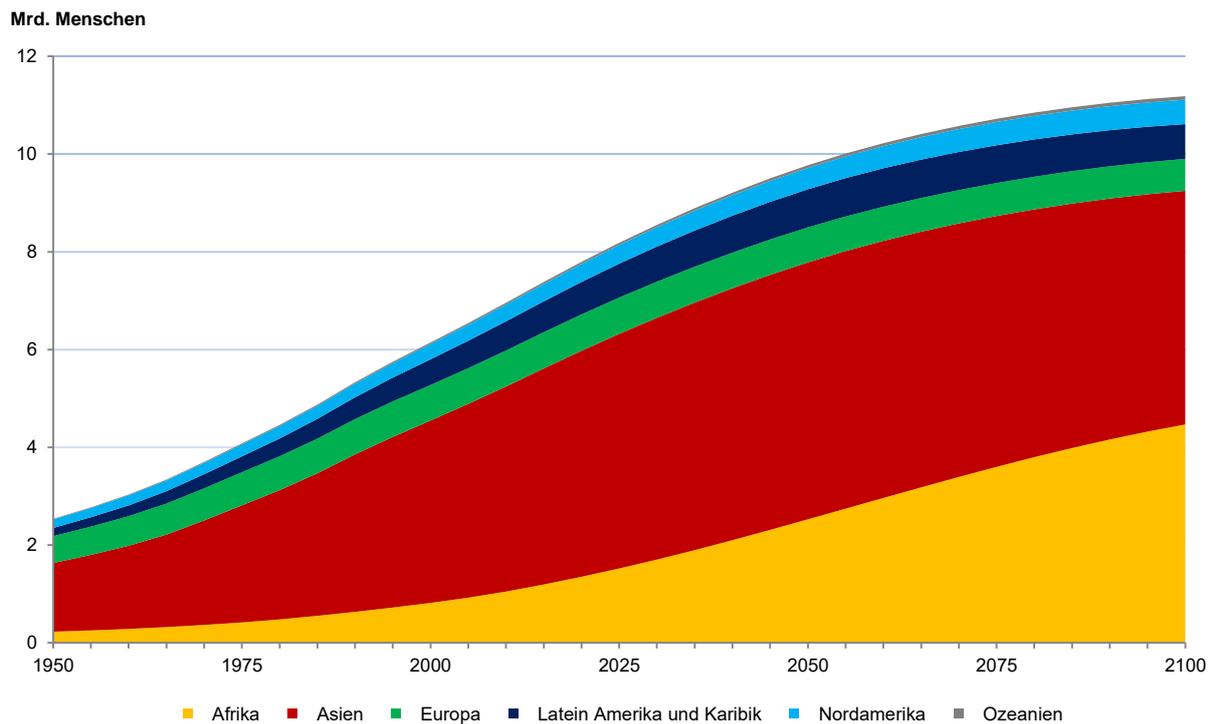
Die im vorherigen Abschnitt 2.2.1.1 präsentierten ökonomischen Kennzahlen geben einen Aufschluss darüber, wo die handelspolitischen Schwerpunkte SSA*s und der EU liegen und wie ungleich die wirtschaftlichen Machtverhältnisse in den handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und den Staaten SSA*s besetzt sind. Auch wenn es in diesem Zusammenhang auf der Hand liegt die Wirtschaftskraft, den Außenhandel und die FDIs der Regionen zu vergleichen, so sagen eben diese Faktoren nur bedingt etwas über den Lebensstandard der Menschen aus. Da für diese Dissertation die handelspolitische Bedeutung der Staaten bei den Verhandlungen auf der einen Seite, aber auch die Potenziale für sozioökonomische Entwicklung auf der anderen Seite relevant sind, sollen nun soziale Indikatoren aufgeführt werden.

2.2.1.2.1 Bevölkerungsentwicklung

Kombiniert mit den ökonomischen Entwicklungsdefiziten birgt das überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum in SSA besondere Herausforderungen. Seit 1960 hat sich die Bevölkerung SSAs ver-4,4-facht (siehe Abbildung 28). Somit ist SSA die Region mit der weltweit höchsten Bevölkerungswachstumsrate (Weltbank 2017). Dieser Trend wird nach Schätzungen der Weltbank und der UN auch in der Zukunft anhalten. 39 der 52 Länder mit dem höchsten Bevölkerungswachstum der Welt in der Zeit zwischen 2015 und 2020 liegen in SSA. Dabei beträgt das Medianalter auf dem afrikanischen Kontinent rund 19 Jahre (Vereinte Nationen 2017c). In der EU ist der Medianbürger mit knapp 42 Jahren derweil mehr als doppelt so alt.

Dissertation soll dennoch hervorgehoben werden, dass es sich dabei in erster Linie um die Schaffung eines investitionsfreundlichen Klimas handelt. Konkrete Wirtschaftsförderprogramme wie der *Marshallplan mit Afrika* der deutschen Bundesregierung oder des *Compact with Afrika* der G20-Staaten, welches unter dem Vorsitz der deutschen Bundesregierung initiiert wurde, existieren parallel zu den handelspolitischen Konzepten der EU. Derartige Initiativen greifen verschiedene Aspekte der EPAs auf und sollten stets bedacht werden. Eine ausführliche Analyse derartiger Initiativen kann an dieser Stelle jedoch nicht vollzogen werden, da es den Rahmen der Dissertation sprengen würde.

Abbildung 28: geschätzte Bevölkerungsentwicklung nach Regionen in Mrd. Menschen (1950-2100)



Quelle: Vereinte Nationen (2017b) - eigene Darstellung

Während im Jahr 2015 knapp über eine Milliarde Menschen in SSA gelebt haben und dies 13,5%⁷⁵ der Weltbevölkerung ausmachte, werden es am Ende des 21. Jahrhunderts mit fast 4,5 Milliarden Menschen schätzungsweise 35,8% der Weltbevölkerung sein. In Afrika⁷⁶ werden demnach im Jahr 2100 knapp 3,3 Milliarden Menschen mehr leben als noch im Jahr 2015. Die Schätzungen der Vereinten Nationen gehen außerdem davon aus, dass in Europa rund 88 Millionen Menschen weniger leben werden als im Vergleichsjahr 2015. Somit ist Europa die einzige Region auf der Welt in der weniger Menschen leben werden (siehe Abbildung 29). Auf dem afrikanischen Kontinent hingegen wird die Bevölkerung fünfmal so stark zunehmen wie in der restlichen Welt zusammen. Hatten im Jahr 2017 auf dem afrikanischen Kontinent lediglich Nigeria und Äthiopien mehr als 100 Millionen Einwohner⁷⁷, liegen im Jahr 2100 den Prognosen zu Folge elf von weltweit 24

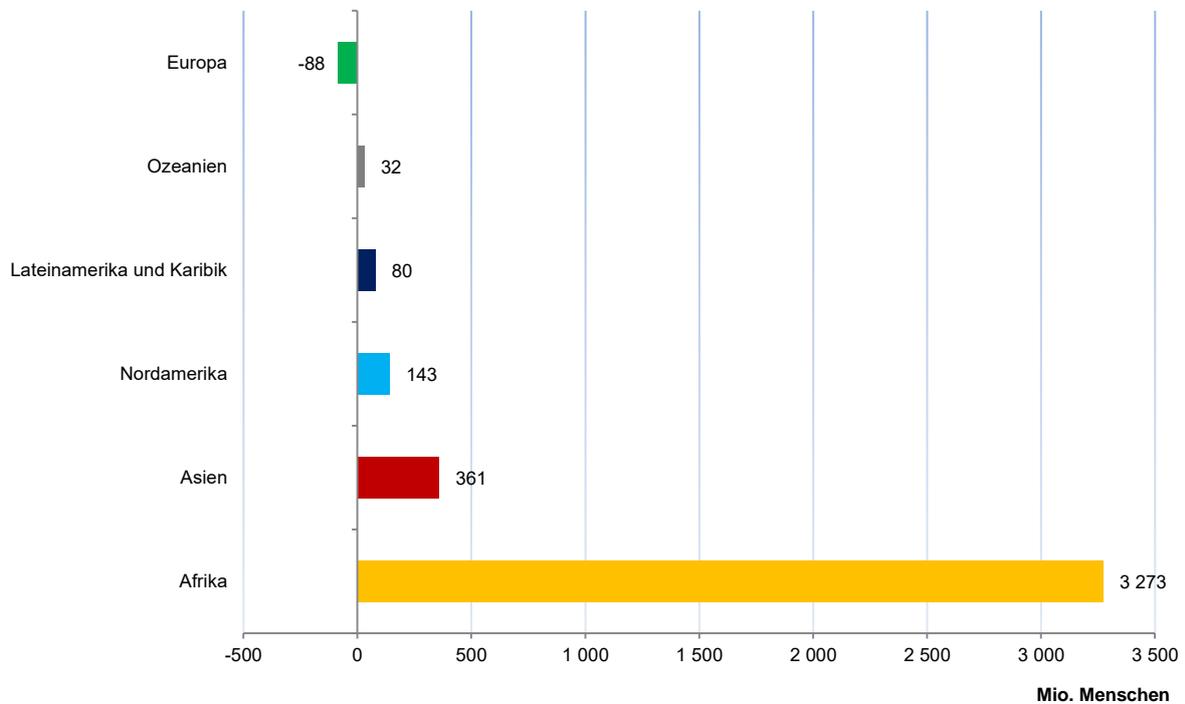
⁷⁵ Wie bereits in Unterabschnitt 2.2.1.1.1 erläutert wurde, tragen folglich die 13,5% der Weltbevölkerung SSAs nur 1,9% zum weltweiten BIP bei.

⁷⁶ Nordafrika eingeschlossen.

⁷⁷ Nigeria und Äthiopien sind damit zwei von insgesamt 13 Staaten weltweit mit mehr als 100 Millionen Einwohnern (Vereinte Nationen 2017b).

Staaten, die mehr als 100 Millionen Einwohner beheimaten werden, in SSA⁷⁸ (Vereinte Nationen 2017b).

Abbildung 29: prognostizierte Bevölkerungsveränderung in Mio. Menschen (2015 - 2100)



Quelle: Vereinte Nationen (2017b) - eigene Darstellung

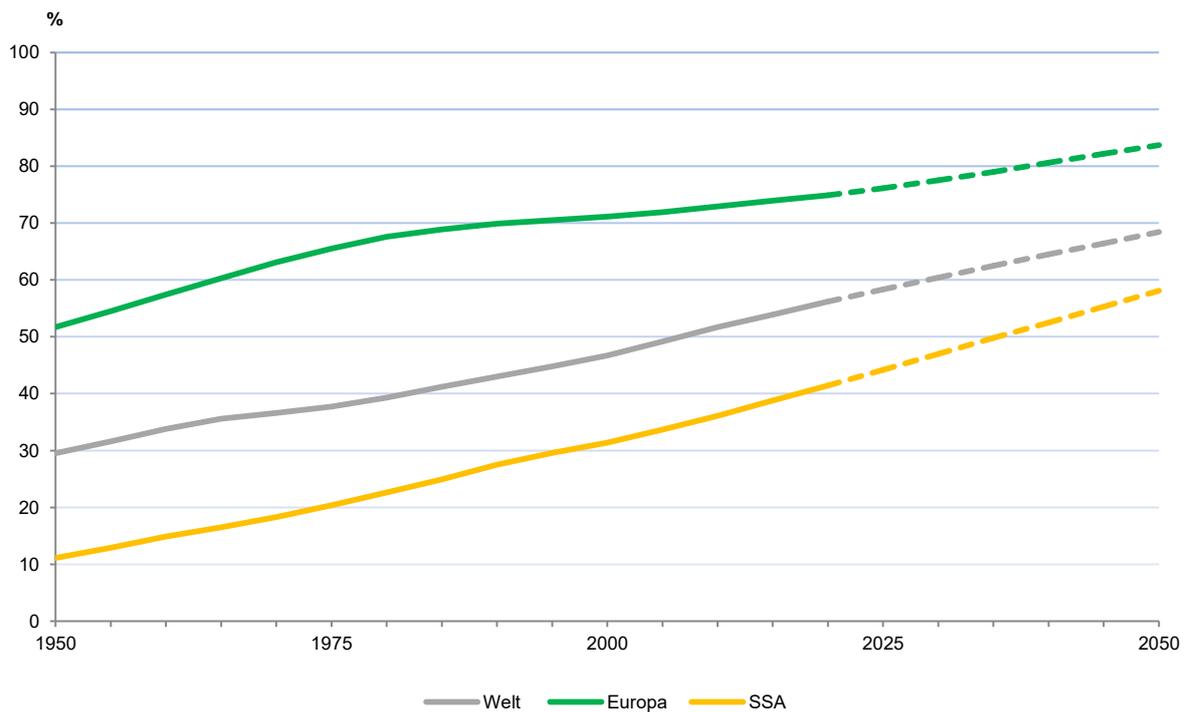
Für den weiteren Verlauf dieser Dissertation ist es von Bedeutung diese Entwicklung im Hinterkopf zu behalten. Aus ökonomischer Sicht kommen vor diesem Hintergrund mehrere grundlegende Herausforderungen auf die afrikanischen Staaten, aber auch auf die EU und die Weltgemeinschaft als Ganze zu. Das Schaffen von Arbeitsplätzen und die Ernährungssicherheit nehmen dabei entscheidende Rollen ein. Damit in Verbindung stehen die wirtschaftstheoretischen Überlegungen über arbeits- und kapitalintensive Produktionsmethoden und die diesbezüglichen Implikationen für den Außenhandel, welche in Unterkapitel 3.1.4 ausgeführt werden. Auf der anderen Seite entstehen sowohl für die afrikanischen Produzenten als auch für Exporteure in Europa und anderen Regionen der Welt potenziell neue Absatzmärkte.

⁷⁸ Neben Äthiopien und Nigeria werden dies die Demokratische Republik Kongo, Tansania, Uganda, Niger, Angola, Kenia, Sudan, Mosambik und die Elfenbeinküste sein.

2.2.1.2.2 Urbanisierung

Die im vorausgegangenen Unterabschnitt 2.2.1.2.1 präsentierte demografische Entwicklung SSAs geht mit einer fortschreitenden Urbanisierung einher. Weltweit haben im Jahr 2007 erstmals mehr Menschen in Städten als auf dem Land gelebt (siehe Abbildung 30). In den Entwicklungsländern und im Speziellen in SSA ist der Urbanisierungsprozess dynamischer als in der EU, wo der Anteil der Stadtbevölkerung im Jahr 2020 bereits 74,9% betrug. Ausgehend von einem niedrigeren Niveau (41,4%) schätzt die UN, dass in den kommenden 30 Jahren der Anteil der Stadtbevölkerung in SSA um 16,7 Prozentpunkte zunehmen wird, wohingegen dieser Anteil in der EU um geringere 8,8 Prozentpunkte steigen wird. Während im Jahr 1960 in SSA noch keine Millionenstadt existierte, zählt man heutzutage in der Region bereits 28 Städte, in denen mehr als zwei Millionen Einwohner leben. Wo einige Experten vor allem die Überlastung der Infrastruktur sehen und darauf hinweisen, dass der eigentliche Strukturwandel nicht mit der Urbanisierung Schritt halten kann (Skibbe 2017), sehen die Wirtschaftswissenschaftler Brandon Fuller und Paul Romer in dieser Herausforderung auch Chancen. So habe man heutzutage noch die Möglichkeit Strukturen und Verwaltungen, unter denen die Urbanisierung ihren weiteren Verlauf nehmen wird, nachhaltig zu beeinflussen. Die Frage sei den beiden Ökonomen zu Folge nicht ob, sondern unter welchen Umständen die Urbanisierung erfolge (Vgl. Fuller und Romer 2012, S. 3).

Abbildung 30: (prognostizierter) Anteil der Stadtbevölkerung in % (1950-2050)



Quelle: Vereinte Nationen (2018n) - Eigene Darstellung

Die Integration von mehreren Millionen Arbeitskräften, die jedes Jahr in den Städten SSAs zusätzlich auf den Arbeitsmarkt strömen, stellt unter der derzeitigen Wirtschaftsstruktur eine besondere Herausforderung dar. Um den Urbanisierungstendenzen gerecht zu werden, müssten daher arbeitsintensive Weiterverarbeitungsprozesse in den Ländern SSAs stattfinden⁷⁹. Einen Rahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch private Investitionen abzustecken und diesen damit eine größere Rolle zukommen zu lassen, rückt entsprechend zunehmend in den Fokus der Entwicklungszusammenarbeit⁸⁰.

2.2.1.2.3 Beschäftigung in der Landwirtschaft

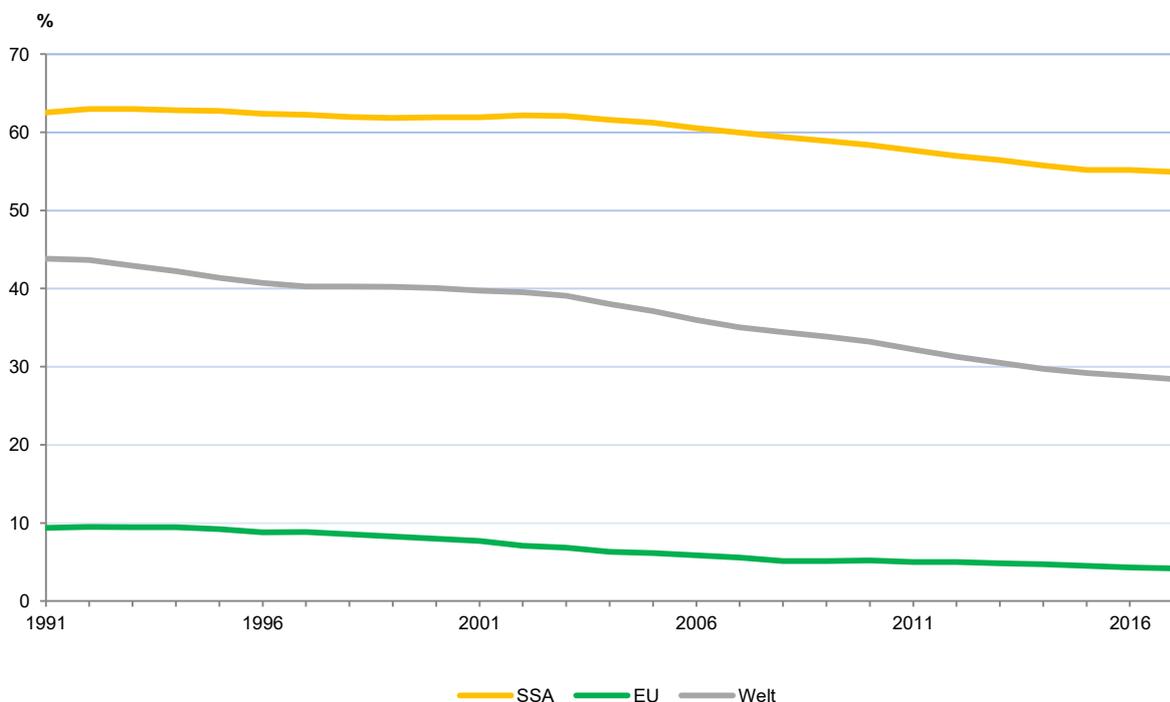
Auch wenn, wie in Unterabschnitt 2.2.1.2.2 gesehen, der Anteil der Stadtbevölkerung in SSA verhältnismäßig dynamisch zunimmt, lebt der Großteil der Bevölkerung noch in ländlichen Gebieten. Erst ab dem Jahr 2035 ist damit zu rechnen, dass sich Stadt- und Landbevölkerung die Waage halten (siehe Abbildung 30). Entsprechend ist SSA

⁷⁹ Auch das Arbeitsangebot im Dienstleistungssektor wird in den Ländern SSAs steigen müssen. Jedoch wird dies in dieser Dissertation nicht näher analysiert. Außenhandelstheoretische Überlegungen zu den Faktoreinflüssen Kapital und Arbeit werden in Unterkapitel 3.1.2 näher beleuchtet.

⁸⁰ Siehe dazu Vermerk 74.

landwirtschaftlich geprägt. Schließlich sind in einer Vielzahl von Staaten SSAs weite Teile der Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt. In den vergangenen 25 Jahren ist der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an den gesamten Beschäftigten⁸¹ in SSA verhältnismäßig langsam gesunken (siehe Abbildung 31). Dieser Anteil hat im Zuge der Urbanisierung von 63,0% im Jahr 1991 auf 54,9% im Jahr 2017 abgenommen. Im gleichen Zeitraum hat sich jedoch der weltweite Anteil, der in der Landwirtschaft Beschäftigten um 15,2 Prozentpunkte reduziert und in der EU halbierte sich dieser ausgehend von 9,5% auf geringe 4,2%.

Abbildung 31: Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft an offiziell Beschäftigten in ausgewählten Regionen % (1991-2017)



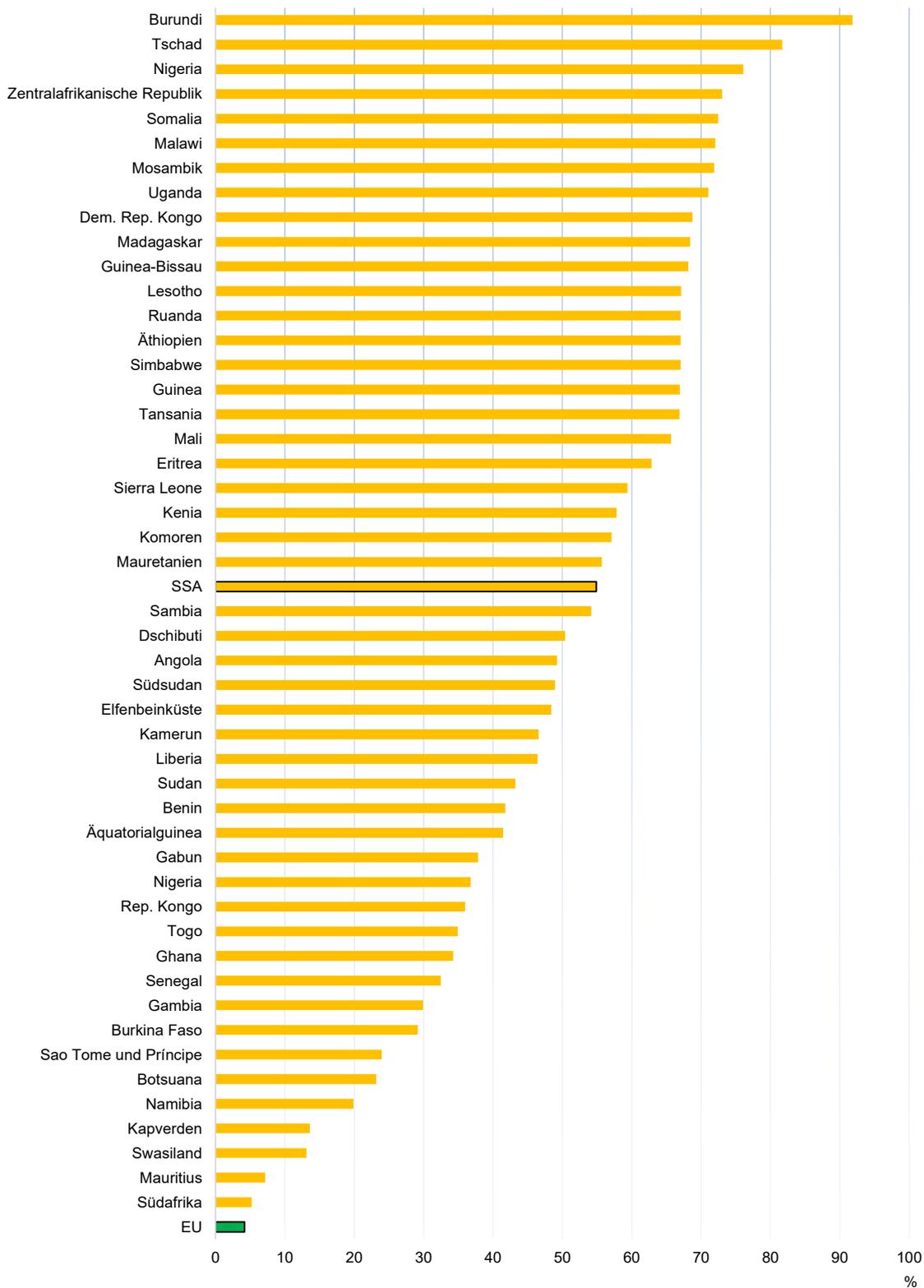
Quelle: Weltbank (2018b) - eigene Darstellung

Der Anteil der im Jahr 2017 offiziell in der Landwirtschaft Beschäftigten variierte dabei innerhalb SSAs von Land zu Land zum Teil stark. So sticht auch hier Südafrika mit einem Minimalwert von 5,2% heraus, während in Burundi rund 91,9% der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig sind (siehe Abbildung 32). Im Außenhandel

⁸¹ Beachte, dass die Daten zum Teil starken Verzerrungen unterliegen, da die Arbeiter, die Subsistenzwirtschaft betreiben oder anderen Arten der informellen Arbeit nachgehen, nicht in den Daten erfasst werden. Darüber hinaus legen einzelne Staaten unterschiedliche Definitionen für den Beschäftigungsstatus fest, sodass weitere Aussagen über die Vergleiche der Daten in dieser Dissertation nicht angestellt werden. Vielmehr wird durch die Gegenüberstellung der Daten auch hier die unterschiedliche Bedeutung des Agrarsektors für die beiden Regionen sichtbar gemacht.

mit der EU nimmt die Landwirtschaft daher für die Beschäftigungspolitik der SSA-Staaten einen besonderen Stellenwert ein. Auf der anderen Seite stellt die Landwirtschaft die Grundlage der Ernährungssicherheit dar. Auch wenn im Jahr 2017 in der EU verhältnismäßig geringe 4,2% der Beschäftigten im Agrarsektor tätig gewesen sind, nimmt die gemeinsame Agrarpolitik der EU immer noch eine politische Sonderrolle ein, welche im späteren Verlauf dieser Dissertation und insbesondere in Unterabschnitt 4.2.3.1.7 genauer beschrieben wird.

Abbildung 32: Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft an offiziell Beschäftigten in % in SSA-Ländern und der EU (2017)⁸²



Quelle: Weltbank (2018b) – eigene Darstellung

⁸² Die Seychellen wurden aufgrund mangelnder Daten nicht berücksichtigt.

2.2.1.2.4 Lebenserwartung

Ohne näher auf den Einfluss von Hygiene, Genetik, Ernährung, ärztliche Versorgung oder wirtschaftliche Faktoren eingehen zu wollen, soll an dieser Stelle auf die signifikanten Unterschiede in der Lebenserwartung der Menschen in SSA und der EU hingewiesen werden, da diese einen weiteren Eindruck über sozioökonomischen Differenzen der beiden Regionen liefert.

Ist man im Jahr 2016 in der EU geboren worden, so hat man eine durchschnittliche Lebenserwartung von 80,6 Jahren. Ist man hingegen im gleichen Jahr in SSA* geboren worden, so lebt man erwartbar nur 60,4 Jahre lang und somit rund 20 Jahre kürzer. Damit liegt die Lebenserwartung eines neugeborenen Kindes in SSA* auch heutzutage noch rund 9 Jahre unter der Lebenserwartung eines Menschen, der im Jahr 1960 in der EU-Staaten geboren wurde. Die 32 Länder mit der geringsten Lebenserwartung weltweit liegen allesamt in SSA⁸³ (Weltbank 2018e).

2.2.1.2.5 Flucht und Migration

Sieben Länder⁸⁴ SSAs zählen zu den weltweit 10 Haupt-Herkunftsländern von Flüchtlingen. Die Flüchtlingszahlen haben dabei im Jahr 2017 deutlich zugenommen. Mit einem Anstieg um 22% haben sich Ende des Jahres über 6,3 Millionen Menschen innerhalb SSAs auf der Flucht befunden. Dies entspricht mit 31% fast einem Drittel der weltweiten Flüchtlinge, die sich unter dem Mandat der UNHCR befinden (Vereinte Nationen 2018c). Wenngleich sich die Flüchtlingszahlen des UNHCRs auf die Genfer Flüchtlingskonvention beziehen und somit ausschließlich diejenigen aufführen, die vor Verfolgung und Gewalt fliehen, spielt auch die ökonomische Perspektivlosigkeit eine Hauptrolle in der Migrationsbewegung. So ist für den afrikanischen Kontinent ist davon auszugehen, dass die Zahl der Migranten die der offizielle vom UNHCR anerkannten Flüchtlinge um ein Vielfaches übertrifft (Vgl. Prediger und Zanker 2016). Während im Jahr 1990 75% der 10 Millionen Migranten SSAs innerhalb SSAs eine neue Heimat gefunden haben, ist der Anteil bis zum Jahr 2013 auf knapp 65% gesunken, wobei sich die Zahl der Migranten in der gleichen Zeit verdoppelt hat (Internationaler Währungsfond 2016). Mit rund 60% machen solche Migranten, die aus Nordafrika stammen in der EU einen größeren

⁸³ Südafrika liegt dabei an 30. Stelle.

⁸⁴ Im Einzelnen sind dies: Süd-Sudan (3), Somalia (5), Sudan (6), Demokratische Republik Kongo (7), Zentralafrikanische Republik (8), Eritrea (9) und Burundi (10).

Anteil aus als diejenigen, die von SSA aus nach Europa kommen. Hierfür werden die geografische Nähe und historischen Vorbedingungen der Staaten sowie die familiären Beziehungen und finanzielle Grundlage der Emigrierenden als Erklärung angegeben. Auch wenn es sich beim Großteil der Migranten und Flüchtlinge SSAs um Binnenvertriebene handelt oder sie in Nachbarstaaten innerhalb SSAs Zuflucht suchen, werde langfristig auch der Anstieg des Migrationsdruckes nach Europa zu verzeichnen sein, falls nicht genügend Arbeitsplätze vor Ort entstünden (Vgl.Prediger und Zanker 2016).

2.2.1.2.6 Korruption und Schattenwirtschaft

Rechtliche Rahmenbedingungen sind für unternehmerisches Handeln und die Partizipationsmöglichkeiten der breiten Gesellschaft elementar. Vetternwirtschaft und Korruption hingegen erlauben hingegen, dass Marktakteure aus nicht-leistungsbezogenen Gründen eine Besserstellung am Markt erhalten. Die Weltbank definiert Korruption als:

“[...] the abuse of public power for private gain.” (Weltbank 1997, S. 102)

Während Korruption in Ausnahmen Effizienzen mit sich bringt, etwa wenn langwierige bürokratische Prozesse verkürzt werden, dominieren in der Fachliteratur die Befunde, die der Korruption einen negativen Charakter für die Wirtschaft beimessen (Vgl.Thum 2005). Der von Transparency International geführte Korruptionswahrnehmungsindex zeigt derweil deutlich, dass die Staaten SSAs im Durchschnitt mit einem Korruptionswahrnehmungsindexwert von 32 ein signifikant höheres wahrgenommenes Korruptionsniveau aufweisen als es im globalen Schnitt der Fall ist. Dieser liegt bei einem Indexwert von 43. Der Indexwert für die EU beträgt derweil 63 Punkte (siehe Abbildung 33). Die Gegenüberstellung legt nahe, dass die illegale Einflussnahme von politischen und wirtschaftlichen Akteuren in SSA auf die Geschehnisse eines jeweiligen Staates als verhältnismäßig hoch eingeschätzt wird. Gelingt es einzelnen Akteuren gegen finanzielle oder anderweitige Aufwendungen Gesetzgebungs-, Vergabe- oder Strafverfolgungsverfahren zu kontrollieren, so führt

dies in der Regel zu einer Verfestigung der wirtschaftlichen und politischen Macht. Dies ein Grundstein des sogenannten Elitenproblems⁸⁵.

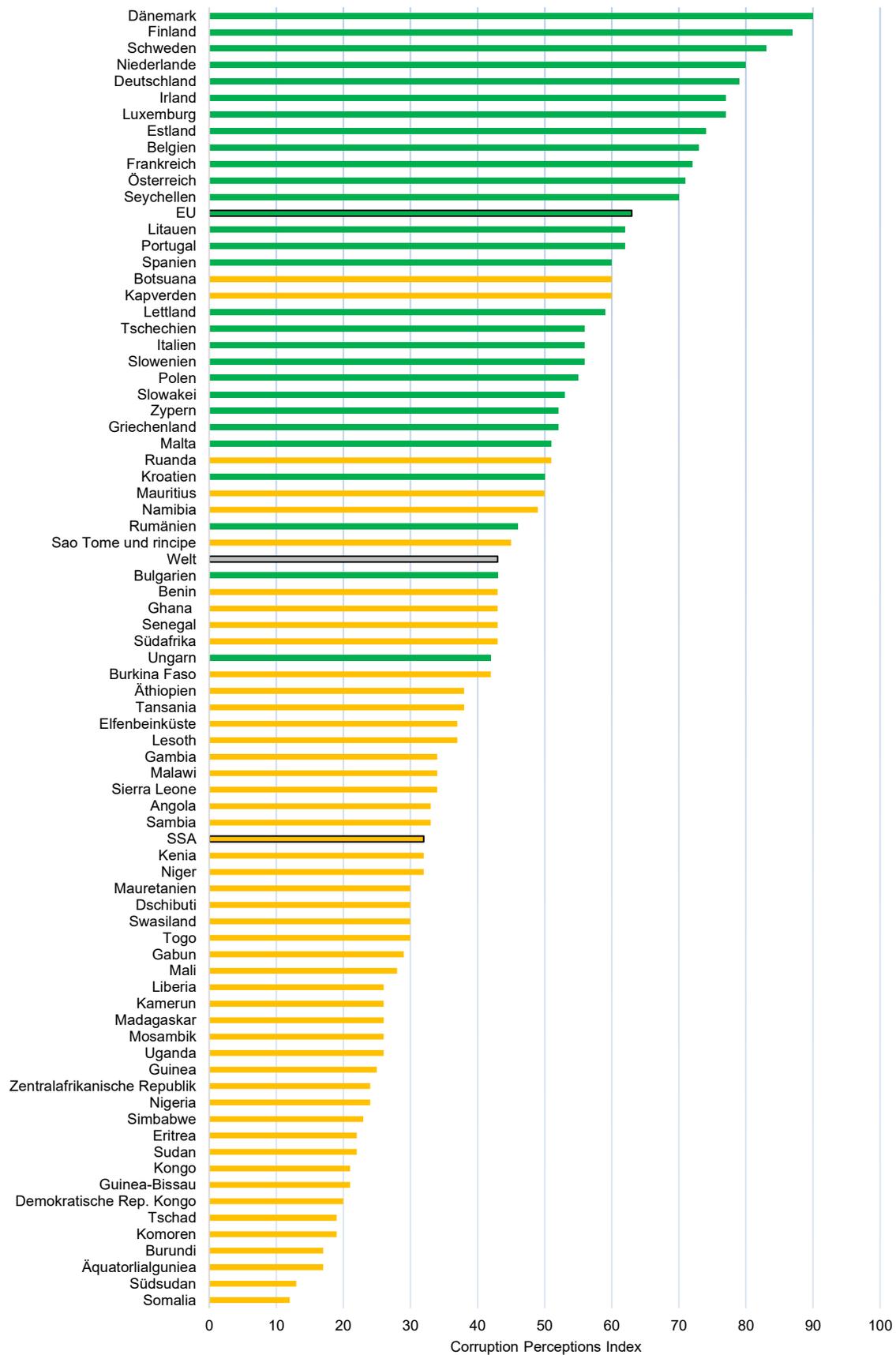
Schattenwirtschaft auf der anderen Seite wird als die Umgehung des staatlichen Zugriffs verstanden. Ausmaß von Schattenwirtschaft und Korruption korrelieren positiv miteinander, wobei eine Studie von Marcel Thum aus dem Jahr 2005 darauf hindeutet, dass die Schattenwirtschaft unter anderem eine Reaktion auf korrupte Institutionen darstellt und Unternehmen entsprechend Ausweichmöglichkeiten suchen (Vgl. Thum 2005). Andere Gründe seien in der Vermeidung von Steuerbelastungen zu suchen. Wie Korruption können auch schattenwirtschaftliche Aktivitäten gesamtwirtschaftlich positiv wirken, wenn etwa Wertschöpfungsketten im offiziellen Sektor hierauf aufbauen und die gesamtgesellschaftliche Nachfrage steigt. Da jedoch insbesondere Staatseinnahmen ausbleiben, wirkt sich Schattenwirtschaft negativ auf die Bereitstellung öffentlicher Güter aus. Zudem entziehen sich Produktionsbedingungen den staatlichen Anforderungen, was unter anderem Arbeitnehmer- und Umweltschutz belasten kann.

Die gleiche Studie geht ferner auf die Auswirkungen von Handelsliberalisierungen ein. Hierbei weisen die Modelle von Marcel Thum darauf hin, dass durch die Verdrängung von Produktion des offiziellen Sektors die Schattenwirtschaft wachsen kann, wenn Wahrscheinlichkeit und Kosten für das Ertappen von schattenwirtschaftlichen Aktivitäten hinreichend niedrig sind. Forschungen von Sanoussi Bilal und anderen legen hingegen nahe, dass zwischen dem informellen Sektor und den Importbedingungen weitere Wechselwirkungen bestehen. So kann in einigen Ländern eine Zollliberalisierung dazu führen, dass sich aufgrund billiger gewordener Importe bestimmte Beschäftigungen in der Schatten- und Subsistenzwirtschaft nicht mehr lohnen und die Arbeiter fortan im offiziellen Sektor tätig werden (Vgl. Bilal et al. 2012). Dies kann sich dann entsprechend wiederum positiv auf die Steuereinnahmen des betroffenen Staates auswirken. Eine abschließende Beurteilung über etwaige Effekte lässt sich an dieser Stelle nicht

⁸⁵ Genauer auf die Auswirkungen von Korruption und Elitebildung einzugehen würde den Rahmen der Dissertation sprengen. Die grobe Übersicht dient gleichwohl einem generellen Verständnis und ist für den weiteren Verlauf der Dissertation insofern von Relevanz als das die Handelspolitik immer auch Auswirkungen auf die Wohlfahrtsverteilung eines Staates hat. Hierbei gilt es Interessen von einflussreichen Akteuren zu beachten. Zum anderen ergibt sich hieraus gleichermaßen ein Anhaltspunkt hinsichtlich etwaiger Schwierigkeiten bei der Reform weiterer wirtschaftspolitischer Teilbereiche.

aufstellen. Vielmehr dienen diese Hinweise und die Beschreibung über das Ausmaß von Schattenwirtschaft und Korruption einem grundlegenden Verständnis für das Umfeld und die Komplexität in der Handelsbedingungen greifen.

Abbildung 33: Korruptionswahrnehmungsindex der Länder SSA*s und der EU (2022)



Quelle: Transparency International (2023) – eigene Darstellung

2.2.1.2.7 Sonstige Kennzahlen

Eine der wichtigsten Voraussetzungen, um in vielen Bereichen Produzieren und Wirtschaften zu können, ist der Zugang zu Elektrizität. Innerhalb der EU haben alle Bürger im gesamten Zeitraum zwischen 1995 und 2016 über einen Zugang zu Elektrizität verfügt. In SSA* hatten im Jahr 2016 hingegen lediglich 41,6% der dort lebenden Menschen Zugang zu Elektrizität. Immerhin sind dies 22,5 Prozentpunkte mehr als im Jahr 1995 (Weltbank 2018a). Dabei verfügen in SSA nur rund ein Viertel aller Schulen über einen Anschluss an das Stromnetz (Vereinte Nationen 2017a).

Dennoch ließen sich im Bildungssektor vieler Staaten SSAs in den vergangenen 25 Jahren deutliche Fortschritte verzeichnen. So konnte die Nettoeinschulungsrate von 52% im Jahr 1990 auf 80% im Jahr 2015 angehoben werden (Vereinte Nationen 2015b). Allerdings entsprechen bei nur rund der Hälfte der Schülerinnen und Schüler in SSA nach der Grundschule die Lese- und Schreibfähigkeiten grundlegenden Anforderungen⁸⁶ (Vereinte Nationen 2017a).

Auch im Bereich der Digitalisierung und Internetnutzung haben die Länder SSAs in den vergangenen Jahrzehnten einen Wandel eingeschlagen. Dennoch verraten die Daten der Internationalen Fernmeldeunion⁸⁷, dass die Digitale Kluft zwischen der EU und SSA auch heute noch signifikant ist. Im Jahr 2017 haben die im jährlich erscheinenden Index zur Entwicklung von *Informations- und Kommunikationstechnik* (IDI)⁸⁸ gelisteten Staaten SSAs⁸⁹ einen Durchschnittswert von 2,60 aufgewiesen. Sie sind dabei im weltweiten Vergleich zwischen dem 72. und 176. Rank gelistet worden. Allein 16 Länder SSA*s lagen unter den 17 am wenigsten digitalisierten Staaten der Welt. Die EU-Staaten haben hingegen einen Durchschnittswert von 7,66 aufgewiesen und lagen allesamt unter den 58 Staaten, in denen die Digitalisierung am weitesten vorangeschritten ist (Internationale Fernmeldeunion 2018).

Schätzungen der Weltbank zu Folge haben im Jahr 2015 lediglich 63% der Menschen in SSA Zugang zu Trinkwasser und noch geringere 30% zu sanitären

⁸⁶ Dies wird von der UN nicht weiter spezifiziert.

⁸⁷ Die Internationale Fernmeldeunion ist eine in Genf ansässige Sonderorganisation der UN.

⁸⁸ Der IDI setzt sich aus 11 weiteren Indikatoren zusammen. Darunter sind fünf Indikatoren zur digitalen Infrastruktur, drei Indikatoren zur Nutzung und drei weitere Indikatoren, die die Fähigkeiten der Nutzer bemessen. Der IDI nimmt einen Wert auf der Skala von 0 bis 10 ein.

⁸⁹ Im IDI-Ranking wurden im Jahr 2017 176 Länder erfasst. Die Daten für die Republik Kongo, Liberia, Niger, Sierra Leone, Somalia, Süd Sudan und Swasiland wurden dabei nicht erfasst.

Einrichtungen gehabt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund einer oftmals unzureichenden medizinischen Versorgung zu betrachten und spielt auch bei der Kindersterblichkeit eine Rolle. Im Jahr 2015 lag diese für Kinder unter fünf Jahren in SSA bei 8,3% und war somit fast doppelt so hoch wie der weltweite Durchschnitt. Aber auch die Müttersterblichkeit ist in SSA weltweit am höchsten und liegt mit 547 Todesfällen bei 100.000 Geburten mehr als dreimal über der Müttersterblichkeit in Süd-Asien, wo die Situation am zweitschlechtesten ist (Weltbank 2017).

2.2.2 Zusammenfassende Indikatoren

Den in Unterkapitel 2.2.1 analysierten Partialindikatoren lassen sich zahlreiche weitere Indikatoren anfügen, welche sozioökonomische Gegebenheiten und die Handelsbeziehungen der EU und SSAs beschreiben. Da die aufgeführten Partialindikatoren jedoch bereits eine umfassende Grundlage für die Analyse der Wirtschaftspartnerschaft zwischen der EU und SSA liefern, soll zum Abschluss der deskriptiven Analyse ein Blick auf zusammenfassende Indikatoren erfolgen.

2.2.2.1 Index der Menschlichen Entwicklung

Die Stärke des HDIs ist es, verschiedene quantitative Partialindikatoren⁹⁰ zusammenzuführen und so den Stand der sozioökonomischen Entwicklung einzelner Länder für eine grobe Einordnung aufbereitet darzustellen.

Für die HDI-Entwicklung der vergangenen drei Jahrzehnten der SSA*- und EU-Staaten gilt, dass die Seychellen als einziges afrikanisches Land überhaupt und ausschließlich im Jahr 2000⁹¹ (HDI = 0,718) einen höheren HDI-Wert als die europäischen Staaten Rumänien (0,709) und Bulgarien (0,712) vorzuweisen hatten (siehe Abbildung 34). Für die gesamte restliche Periode zwischen 1990 und 2017 haben die HDI-Werte aller SSA*-Staaten unter denen der EU-Staaten gelegen. Im Jahr 2017 lag der HDI der beiden Inselstaaten Seychellen (0,797) und Mauritius (0,790) allerdings nur knapp unter den europäischen Schlusslichtern Rumänien (0,811) und Bulgarien (0,813). Betrachtet man die historische Entwicklung, so wird deutlich, dass der HDI der SSA*-Staaten im Mittel zwischen 1990 und 2017 um

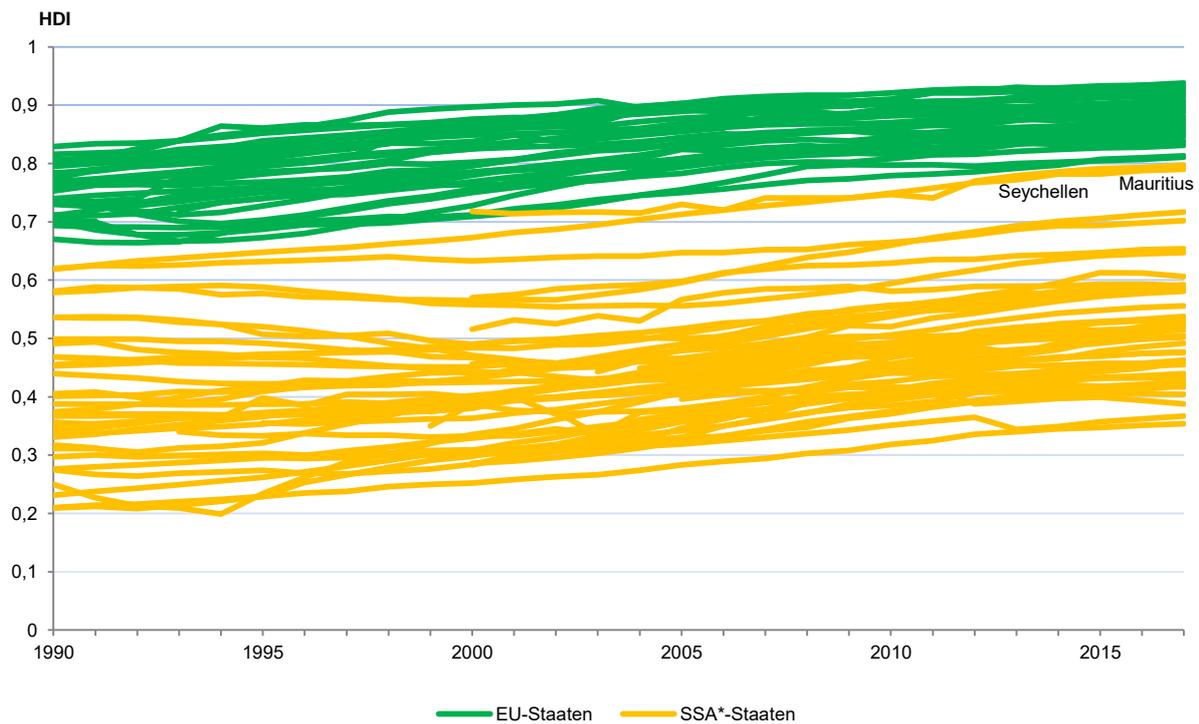
⁹⁰ Der HDI setzt sich aus der Lebenserwartung, dem Bildungsniveau und dem kaufkraftbereinigten BIP zusammen.

⁹¹ Die Seychellen werden jedoch auch erst seit dem Jahr 2000 im HDI-Ranking aufgeführt.

37%⁹² angestiegen ist, während der HDI der EU-Staaten im gleichen Zeitraum lediglich um 17% zugenommen hat. Anzumerken ist, dass diese positive Tendenz der SSA*-Staaten von einem im Vergleich zu den EU-Staaten niedrigerem Ausgangsniveau (SSA* 0,396; EU 0,753) ausging. So spielt bereits die Befriedigung von Grundbedürfnissen in Staaten mit einem niedrigen HDI eine wesentliche Rolle beim Aufholprozess. Die Daten geben darüber hinaus Aufschluss über ein weiteres Phänomen, welches im Hintergrund dieser Ausarbeitung steht und im weiteren Verlauf der Dissertation Anklang finden wird. So weicht die Streuung der Daten unter den Staaten SSA*s von der unter den EU-Staaten grundlegend ab. Während die Standardabweichung des HDIs in den EU-Staaten in den einzelnen Jahren zwischen maximal 0,056 im Jahr 1994 und minimal 0,038 im Jahr 2017 relativ gering gewesen ist, lag die jeweils jährliche Standardabweichung des HDIs der SSA*-Staaten deutlich darüber. Im Jahr 1992 hat diese mit einem Wert von 0,122 ihren Höchststand im Beobachtungszeitraum eingenommen. Der niedrigste Wert ist im Jahr 2011 mit 0,095 erreicht worden. Wie bereits in Kapitel 2.1 erwähnt worden ist, machen die Daten deutlich, dass sich neben den grundlegenden strukturellen Unterschieden zwischen EU- und SSA*-Staaten auch innerhalb der Gruppe der SSA*-Staaten zum Teil signifikante Entwicklungsunterschiede auftraten. Die Staaten SSA*s bilden somit eine vergleichsweise heterogene Gruppe in Bezug auf kulturelle, geografische, aber auch sozioökonomische Faktoren. Dass die ökonomische und soziale Entwicklung der einzelnen SSA*-Staaten mitunter deutlich voneinander abweicht, gilt es bei der weiteren Analyse und den anschließenden Schlussfolgerungen zu beachten.

⁹² Dabei sind nur die 32 SSA*-Staaten berücksichtigt worden, deren Daten für den gesamten Zeitraum zwischen 1990 und 2017 verfügbar sind.

Abbildung 34: Entwicklung des HDIs der Länder SSA*s⁹³ und europäischer Länder (1990-2017)



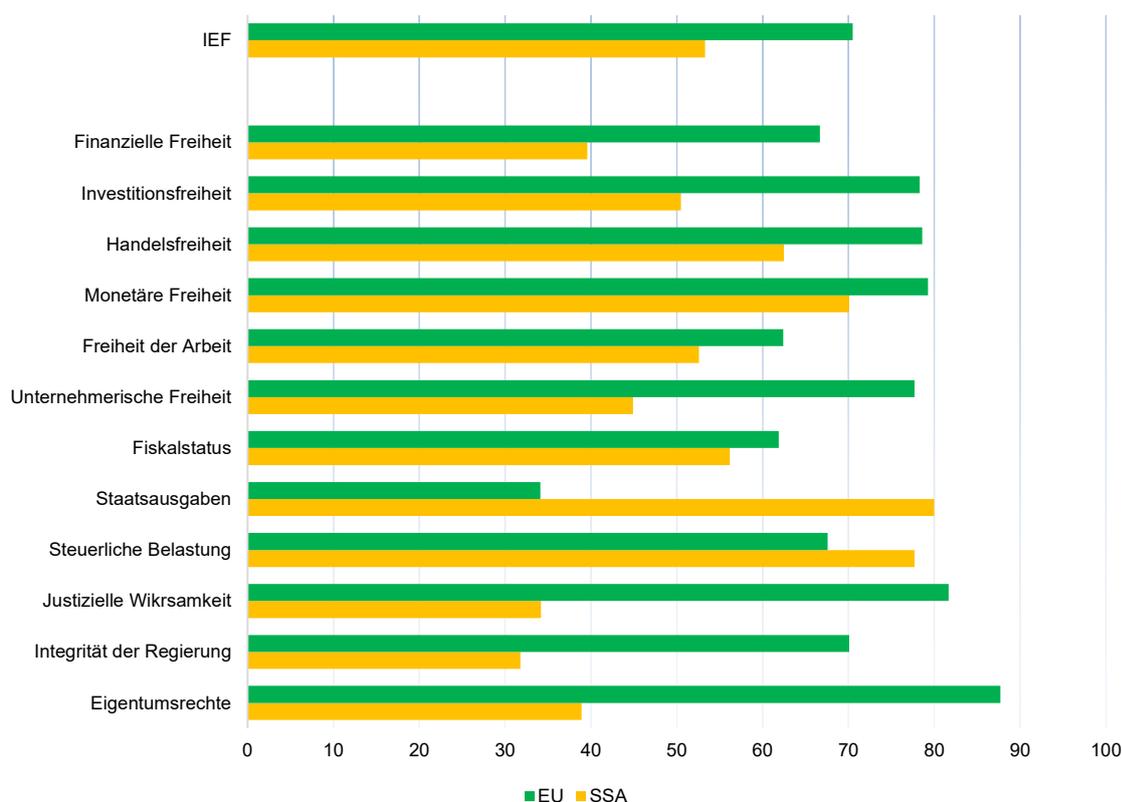
Quelle: Vereinte Nationen (2018f) – eigene Darstellung

2.2.2.2 Index für Wirtschaftliche Freiheit

Fasst der HDI vorwiegend quantitativ messbare Partialindikatoren zusammen, so wertet der IEF zusätzlich zu quantitativen auch qualitative Faktoren aus, welche die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen eines jeweiligen Staates beschreiben. Dabei wird zwölf Kategorien, die den vier Dreier-Gruppen Rechtsstaatlichkeit, Größe der Regierung, Regulatorische Effizienz und Offenheit des Marktes zugeordnet werden, jeweils ein Wert zwischen 0 und 100 gegeben. Hieraus bildet sich wiederum ein übergeordneter Indexwert, der im Jahr 2022 für die EU-Staaten im ungewichteten Mittelwert 70,5 betrug und für die Staaten SSAs bei signifikant niedrigeren 53,3 Punkten lag (siehe Abbildung 35). Während die SSA-Staaten somit wirtschaftlich *größtenteils unfrei* sind und noch signifikant unter dem weltweiten Durchschnitt (59,3) liegen, zählen die EU-Staaten überwiegend zu den *größtenteils freien* Volkswirtschaften.

⁹³ Somalia wird aufgrund mangelnder Daten nicht im HDI-Ranking berücksichtigt.

Abbildung 35: Index für Wirtschaftliche Freiheit aufgebrochen nach Faktoren für EU und SSA^{94 95} (2022)



Quelle: The Heritage Foundation (2023) - eigene Darstellung

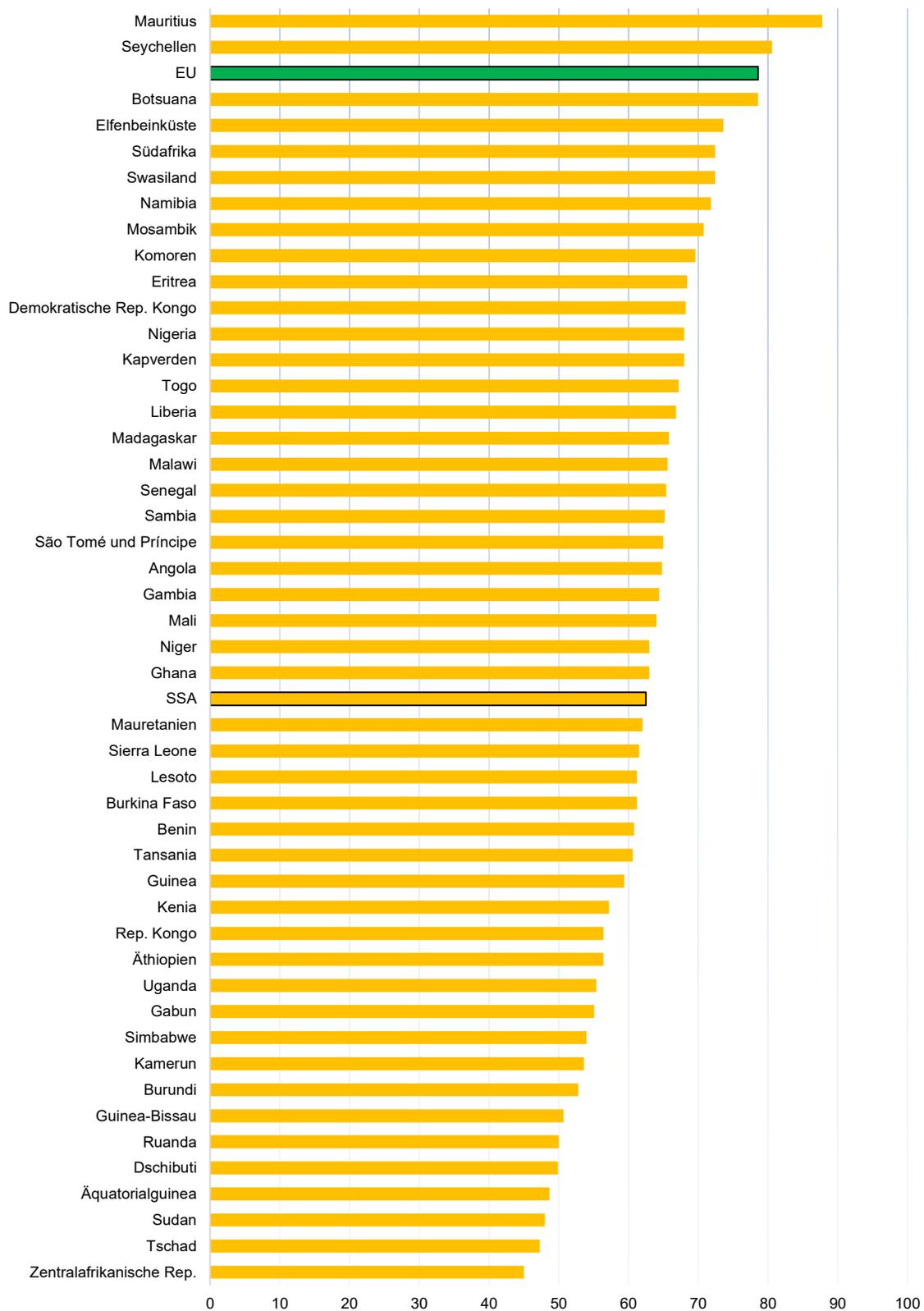
Auch bei der Betrachtung des einzelnen Faktors *Handelsfreiheit*, welcher mittels Einschätzungen bezüglich tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse für Waren- und Dienstleistungen bestimmt wird, lassen sich grundlegende Unterschiede erkennen. Beträgt der Indexwert für die EU-Staaten hier 78,6 Punkte⁹⁶, so kommen die SSA-Staaten zusammenbetrachtet auf geringere 62,5 Indexpunkte. Lediglich Mauritius (87,8) und die Seychellen (80,6) werden im Handel freier als die EU eingestuft (siehe Abbildung 36). Da es sich in beiden Fällen um verhältnismäßig kleine Inselstaaten handelt, ist das hohe Maß an handelsrechtlicher Freiheit beider Staaten nicht überraschend, so sind diese doch auf ein hohes Maß an Importe angewiesen.

⁹⁴ Somalia wird aufgrund mangelnder Daten nicht in die IEF-Berechnung einbezogen.

⁹⁵ Berechnung als ungewichteter Mittelwert.

⁹⁶ Da der EU die handelspolitische Hoheit obliegt, weisen sämtliche EU-Staaten den gleichen Wert von 78,6 Indexpunkten auf.

Abbildung 36: IEF-Handelsfreiheit der EU und SSA-Staaten⁹⁷ (2022)



Quelle: The Heritage Foundation (2023) – eigene Darstellung

⁹⁷ Siehe auch Vermerk 94.

2.2.3 Kritische Aspekte der Indikatoren

Die in den vorausgegangenen Unterkapiteln 2.2.1 und 2.2.2 aufgeführten Indikatoren geben einen Überblick über die Unterschiede in der Entwicklung afrikanischer und europäischer Staaten bezüglich wirtschaftlicher und sozialer Faktoren. Hierbei wird zum einen deutlich, dass SSA im internationalen Vergleich in Sachen Wirtschaftsleistung und Warenhandel eine untergeordnete Rolle spielt. Zum anderen legen die Daten nahe, dass in den vergangenen Jahrzehnten nur in Teilbereichen Fortschritte erzielt werden konnten, die zu einer Angleichung der sozioökonomischen Verhältnisse geführt haben. Aus der Betrachtung der wirtschaftlichen Indikatoren und insbesondere der Außenhandelsstruktur geht derweil hervor, dass die Staaten SSAs überwiegend wenig diversifiziert sind, während für sie Produkte mit einem geringen Wertschöpfungsanteil eine übergeordnete Rolle einnehmen. Hieraus leiten sich für SSA und die EU grundverschiedene Positionen ab, welche für den weiteren Verlauf der Ausarbeitung entscheidende Implikationen mit sich führen. So gilt es an späterer Stelle zu prüfen, welche Tragweite bestimmte handelsrechtliche Rahmenbedingungen haben. Die volkswirtschaftlichen Strukturen deuteten vor diesem Hintergrund auf unterschiedliche Verhandlungsinteressen und -Optionen hin.

Um ein detaillierteres Bild zu erhalten, müssten weitere Indikatoren analysiert werden. Dem Umfang und Fokus dieser Dissertation Rechnung tragend soll auf eine weiterläufige deskriptive Analyse an dieser Stelle verzichtet werden. Einzelne Besonderheiten und Berechnungen werden im weiteren Verlauf der Dissertation jedoch folgen und greifen dabei auf die bereits erfolgte Analyse aus Kapitel 2.2 zurück.

Die internationale Statistik ist über Jahrzehnte standardisiert worden. Nationale und übernationale Statistikämter haben einen Prozess der Angleichungen durchlaufen. Reformen in den internationalen statistischen Systemen kommen entsprechend selten vor. Die nationalen und regionalen Erhebungen von Daten unterliegen mitunter jedoch verschiedenen Methoden. Bei der Auswertung und einer vergleichenden Statistik kommt es folglich durch Meldeunschärfen zwangsläufig zu

Verzerrungen und Fehlinterpretationen⁹⁸. Insbesondere in den weniger entwickelten Staaten muss mit Abweichungen aufgrund von Datenlücken gerechnet werden⁹⁹. Dies liegt zum einen daran, dass die jeweiligen statistischen Ämter selbst nur bedingt Zugang zu den Daten haben¹⁰⁰, zum anderen aber daran, dass verschiedene Staaten voneinander abweichende Definitionen und Erhebungsmethoden verwenden.

Bei der Analyse der vorhandenen Daten schließen sich ferner tiefgreifende Schwierigkeiten bei der Interpretation und Deutung an. So lassen sich Abhängigkeiten im Handel nur bedingt durch die vorliegenden Daten ausmachen. So lässt sich durch die reine Betrachtung des Außenhandels keine vollumfängliche Aussage über weiterreichende Wirtschaftsbeziehungen treffen. Insbesondere Unternehmen mit Niederlassungen im Ausland respektive die FDIs finden in der Handelsstatistik keine explizite Erwähnung¹⁰¹. Ferner zeigen die Störungen der globalen Handelsketten im Zuge der Corona-Pandemie und des Krieges in der Ukraine, dass Abhängigkeiten vielschichtig sind und sich nur bedingt durch den Wert der gehandelten Waren ausmachen lassen. So können technische Abhängigkeiten bei Zwischen- und Vorprodukten teils gravierender wirken als bei Handelsposten,

⁹⁸ Unterschiede treten auch zwischen Produktions- und Handelsstatistik auf. So gehen mitunter detaillierte Produktionsnummern in der Außenhandelsstatistik in Sammelpositionen auf, welche qualifizierte Aussagen über einzelne Branchen erheblich erschweren. Dies wird insbesondere dann relevant, wenn Handelsintensitäten als Argument für die Wettbewerbsfähigkeit und-Intensität einzelner Branchen herangezogen werden, die Außenhandelsstatistik eine fundierte Analyse aufgrund von übergeordneten Sammelpositionen jedoch nicht zulässt. Meldeunschärfen resultieren ferner auch aus Innovationen, die sich einer eindeutigen Zuordnung zu bestehenden Produktions- oder Außenhandelscodes entziehen können. Zudem liefert die Statistik im Allgemeinen keine Aussagen über die Qualität der produzierten Güter. Unterschiede hinsichtlich Ausschussware und Lebensdauer von Produkten werden nicht umfassend erfasst und können die vergleichende Statistik verzerren. Schließlich können sich durch die Betrachtung von volumen- und wertbasierten Daten ebenfalls signifikante Unterschiede auf tun.

⁹⁹ Dies beschränkt sich jedoch nicht ausschließlich auf die SSA-Staaten. So werden auch innerhalb der EU zum Teil unterschiedliche Erhebungsmethoden oder Definitionen angewandt. Dies macht sich unter anderem in voneinander abweichenden statistischen Meldepflichten der Unternehmen bemerkbar, bei der beispielsweise unterschiedliche Abschneidegrenzen in Abhängigkeit der Mitarbeiterzahl verwendet werden.

¹⁰⁰ In einigen Fällen basieren die Daten der Weltbank, UN, WTO, sowie des IWFs auf Schätzungen.

¹⁰¹ Welche Bedeutung in diesem Zusammenhang Konzerne mit Niederlassungen im In- und Ausland für die jeweiligen Volkswirtschaften haben, kann nicht weiter untersucht werden, da es einen anderen Forschungsschwerpunkt setzt und den Rahmen der Dissertation sprengen würde. Ohne weitere Forschungen anzustellen, lässt sich der Einwand am Beispiel der Handelsbeziehungen zwischen der EU und China verdeutlichen. So scheint China als Markt für die EU mit einem Exportanteil von 3,8% im Jahr 2017 (siehe Abbildung 13) auf den ersten Blick eine untergeordnete Rolle zu spielen. Durch Niederlassungen vor Ort, deren Produktion sich nicht in der Handelsstatistik wiederfindet, lässt sich gleichwohl vermuten, dass der Volksrepublik als Absatzmarkt für Unternehmen aus der EU eine größere Bedeutung zukommt als es die Warenexportstatistik suggeriert.

welche einen größeren Wert ausmachen. Handelspolitik und Marktmacht verläuft schließlich immer auch unter den Gesichtspunkten der Substituierbarkeit von Produkten und Lieferanten. Diese lassen sich gleichwohl nicht uneingeschränkt an den Warenströmen ablesen. Zudem unterschlägt die reine Gegenüberstellung der des gehandelten Warenwertes zweier Regionen mitunter die Wertschöpfung, welche in der jeweiligen Region stattgefunden hat¹⁰². Die Betrachtung der Warenexportwerte ist unter Hinzunahme weiterer Indikatoren dennoch aufschlussreich, da sie gemeinsam einen Anhaltspunkt für handelspolitische Relevanz eines Landes und seiner Handelspartner liefern.

Zudem wird der informelle Sektor in den Daten unzureichend berücksichtigt. Vor allem bei sämtlichen Statistiken zum BIP werden Subsistenzwirtschaft und nicht gemeldete Unternehmen sowie Arbeitnehmer gänzlich außer Acht gelassen.

Hinzu kommen grundlegende Kritiken an der Aussagekraft wirtschaftlicher Kennzahlen. Zwar fasst das BIP die Wirtschaftskraft eines Staates zusammen, doch sagt dies nur bedingt etwas über die Entwicklung eines Staates aus. An dieser Stelle trifft man auf ein Grundproblem der Wirtschaftswissenschaften. Demnach können sich beispielsweise auch Naturkatastrophen oder Verkehrsunfälle mitunter positiv auf das BIP auswirken, obwohl dies keine Anzeichen für einen hohen Entwicklungsstand sind. Hier gilt es die Eingrenzung des Begriffes *Entwicklung* aus Kapitel 1.4 zu beachten. Um neben den reinen ökonomischen Kennzahlen diesem Kritikpunkt gerecht zu werden, ist daher der HDI als zusammenfassender Indikator präsentiert worden. Auch wenn hierbei wiederum die außenwirtschaftlichen Daten eines Landes keine Berücksichtigung finden und der HDI für die Handelspolitik keine direkten Schlüsse zulässt, eignet sich ein Verweis auf den HDI, um ein Gespür für die Entwicklungsunterschiede der Verhandlungspartner zu erhalten.

Ferner sagen die hier präsentierten Daten nicht direkt etwas über die Verteilung des Wohlstandes innerhalb eines Staates oder einer Region aus. Die Teilhabemöglichkeit am wirtschaftlichen Aufschwung eines Staates oder auch individuelle Freiheitsrechte sind jedoch aus entwicklungspolitischer Sicht erstrebenswert (Vgl. Vereinte Nationen 2017a) und spielen auch in handelspolitischen Überlegungen eine wichtige Rolle¹⁰³.

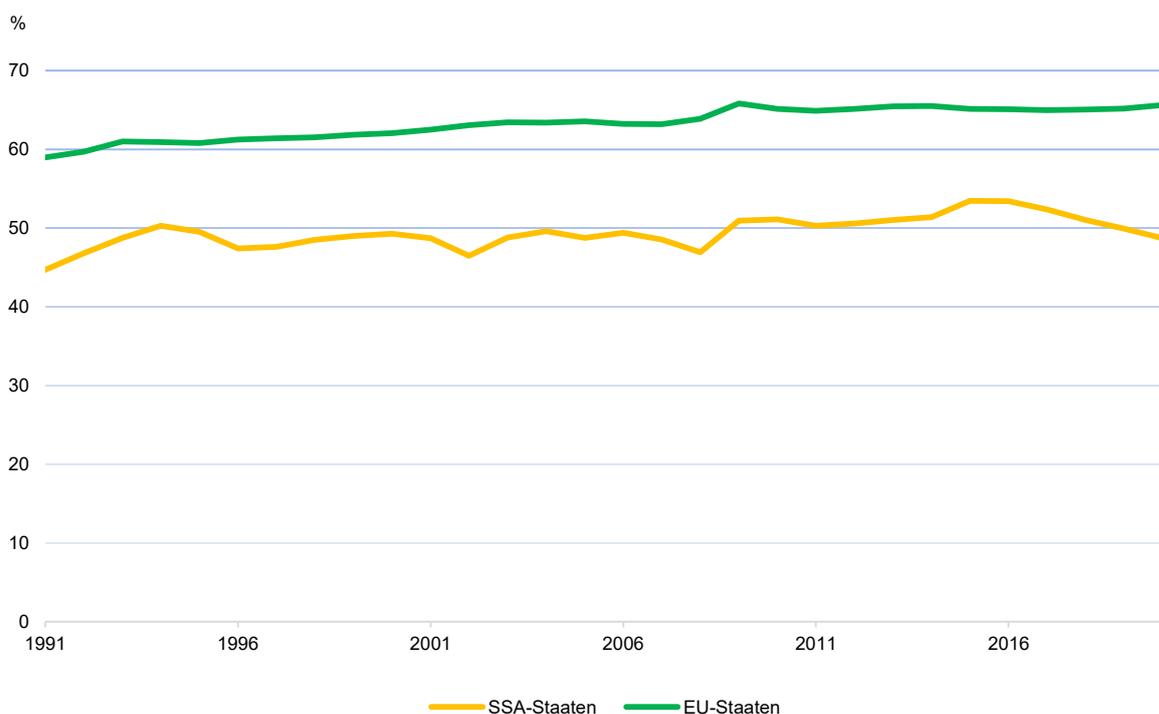
¹⁰² Siehe dazu Vermerk 34.

¹⁰³ Beispielsweise über die Auswirkungen des Außenhandels auf den Arbeitsmarkt.

Insbesondere außenwirtschaftliche Daten unter Berücksichtigung der Handelsstruktur können einen Hinweis auf die unterschiedlichen Fertigungsprozesse, das vorhandene technische Wissen und die Innovationsfähigkeit eines Landes geben.

Aufgrund unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Strategien und der in dieser Dissertation gänzlich vernachlässigten Dienstleistungen, können aus der Analyse der Handelsströme jedoch nur bedingt Schlüsse über die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes und die Bedeutung der Handelsbeziehungen zu anderen Staaten abgeleitet werden. Lag etwa der Anteil des Dienstleistungssektors am BIP für die EU im Jahr 2020 bei knapp 66%, so machte der tertiäre Sektor für die Staaten SSAs immerhin 49% aus (siehe Abbildung 37).

Abbildung 37: Anteil des Dienstleistungssektor am Bruttoinlandsprodukt in % (1991-2020)



Quelle: Weltbank (2022) – Eigene Darstellung

Die Vielzahl der in den Unterkapiteln 2.2.1 und 2.2.2 präsentierten Daten ermöglicht einen Überblick aus verschiedenen ökonomischen und sozialen Perspektiven, die zusammengenommen einen Eindruck über wirtschaftliche Unterschiede und Besonderheiten der EU und SSA*-Staaten liefern.

Darüber hinaus existieren unzählige weitere Komponenten, die die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes mitbestimmen, im Zusammenhang mit EPAs Bedeutung finden und mitunter im weiteren Verlauf der Dissertation thematisiert werden. Bislang unbeachtet sind beispielsweise die Knappheit von Produktionsfaktoren, unsichere Eigentumsrechte, politische Instabilitäten, das Ausmaß der Staatsquote, Staats- und Auslandsverschuldung, Arbeitslosenzahlen, die Inflation oder auch die Bereitstellung öffentlicher Güter.

Ziel dieser Dissertation ist es nicht SSA*-länderspezifische Empfehlungen und Analysen auszuarbeiten¹⁰⁴, sondern einen übergeordneten Bezug zwischen den handelspolitischen Strukturen und den EPAs herzustellen und dabei generelle ökonomische Erklärungsmuster hervorzuheben sowie besondere Auffälligkeiten punktuell zu vertiefen. Vor dem Hintergrund der deskriptiven Daten verfolgt die Dissertation somit nicht den Anspruch eine quantitative Analyse durchzuführen, sondern qualitative Zusammenhänge aufzuarbeiten.

Abhängigkeiten in Außenhandel und den weitergefassten Wirtschaftsbeziehungen zwischen EU und SSA lassen sich skizzieren, doch legt die in diesem Unterkapitel vorgetragene Kritik an den Daten und Indikatoren nahe, dass Interpretationen und Deutungen mit teils erheblichen Unschärfen behaftet sind.

¹⁰⁴ Eine genaue länderspezifische Analyse ist aufgrund der eingangs in Kapitel 2.1 erwähnten sozialen, kulturellen und ökonomischen Unterschiede auch innerhalb SSAs für die hier angestrebte Analyse der EPAs nicht mit dem Umfang dieser Dissertation zu vereinbaren.

3 Theorien zur ökonomischen Entwicklung und dem Außenhandel

Im vorausgegangenen Teil 2 sind die Rolle SSAs und der EU im Welthandel und die jeweiligen sozioökonomischen Entwicklungen aufgezeigt worden. Dabei sind wesentliche Unterschiede in der ökonomischen Struktur der beiden Regionen anhand von Indikatoren sichtbar gemacht worden. Die aufgezeigten volkswirtschaftlichen Strukturen gilt es nun mit wirtschaftstheoretischen Überlegungen zu hinterlegen, um mögliche Ursachen hierfür ableiten zu können. In diesem Zusammenhang wird der Annahme nachgegangen, dass den Handelsbeziehungen ein Erklärungspotenzial innewohnt. Entsprechend werden in Kapitel 3.3 handelspolitische Strategien erläutert. Zu beachten ist, dass es sich in den folgenden Kapiteln 3.1, 3.2 und 3.3 lediglich um einen groben Überblick an Außenhandels- und Entwicklungstheorien sowie Außenhandelsstrategien handelt. Eine Vielzahl von Abwandlungen oder Kombinationen dieser Theorien und Strategien ließen sich darüber hinaus ebenfalls aufzählen. Da dieser Teil jedoch lediglich einen theoretischen Hintergrund für die spätere Einordnung der Handelspolitik liefert und es nicht Ziel dieser Dissertation ist Theorien oder einzelne Annahmen zu prüfen, genügt die folgende Ausführung einiger wesentlicher Überlegungen. Anschließend wird es dadurch möglich sein die bisherigen und aktuellen handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und SSA nachzuvollziehen und die Herausforderungen beim Aufeinandertreffen unterschiedlicher realpolitischer Interessen und Strategien zu benennen.

3.1 Außenhandelstheorien

Die Außenwirtschaftstheorie lässt sich in mehrere Teilbereiche aufgliedern. Zu den Theorien über die wirtschaftliche Integration und die monetäre Außenwirtschaftstheorie gesellen sich die Außenhandelstheorien. Um vor dem Hintergrund der präsentierten Außenhandelsstruktur zwischen SSA und der EU den Bogen über mögliche Erklärungsansätze hin zur Handelspolitik und den EPAs zu spannen und die Bedeutung der EU-Handelspolitik auf die wirtschaftliche Entwicklung und außenwirtschaftliche Struktur SSAs differenziert analysieren zu

können, wird der Fokus in diesem Kapitel auf die grundlegenden Außenhandelstheorien gelegt.

3.1.1 Klassische Außenhandelstheorie

Die klassische Außenhandelstheorie geht auf den schottischen Nationalökonom Adam Smith zurück, der im 18. Jahrhundert die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung über die absoluten Kostenvorteile erklärte (Smith 1776). Von seinen Ideen ausgehend entwickelte David Ricardo zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Theorie der komparativen Kostenvorteile im Ein-Faktoren-Modell mit zwei Staaten und zwei Gütern (Ricardo 1817)¹⁰⁵. Der Handel sei demnach für beide Nationen auch dann von Vorteil, wenn eine Nation beide Güter zu geringeren Kosten herstellen kann. Dabei muss sich jede Nation auf die Herstellung von dem Gut spezialisieren, bei dem ihre Opportunitätskosten am geringsten sind. Je unterschiedlicher die relativen Preise der beiden Güter in den beiden Staaten sind, desto größer sind nach dem Tausch die Gewinne beider Staaten im Vergleich zur autarken Produktion eben dieser beiden Güter. Die klassische Außenhandelstheorie ist somit der Grundpfeiler des Freihandelspostulats.

3.1.2 Heckscher-Ohlin-Modell

Das rund 100 Jahre nach der klassischen Außenhandelstheorie von Ricardo bekanntgewordene Heckscher-Ohlin-Modell der schwedischen Ökonomen Eli Heckscher (Heckscher 1919) und Bertil Ohlin (Ohlin 1933) hat eine neue Phase in der Außenhandelstheorie eingeleitet. Darauf aufbauende Theorien erkennen unter anderem neben dem Produktionsfaktor Arbeit auch weitere Faktoren wie Kapital und Boden an und prägen die Außenhandelstheorie bis heute. Auch dieses Grundmodell geht zunächst von zwei Staaten und zwei handelbaren Gütern aus, zu deren Herstellung man jedoch im Gegensatz zum klassischen Modell zwei Produktionsfaktoren benötigt. Dabei spielt die Faktorausstattung eines Landes eine entscheidende Rolle, da sich dadurch die Faktorpreise bestimmen. Eine der Kernaussagen des Heckscher-Ohlin-Modells ist dabei, dass der komparative

¹⁰⁵ Das ursprüngliche Modell kennt nur den Produktionsfaktor Arbeit.

Kostenvorteil eines Landes in solchen Sektoren vorhanden ist, in welchen sich das jeweilige Land günstige Produktionsfaktoren zu Nutze machen kann. Ist der Faktor Arbeit reichlich vorhanden und besteht ein Mangel an Kapital, so seien die Zinsen für Kapitalgüter verhältnismäßig hoch und die Lohnkosten der Arbeiter verhältnismäßig gering. Arbeitsintensive Güter ließen sich in der Folge entsprechend günstiger herstellen als kapitalintensive Produkte¹⁰⁶. Durch den Export der jeweiligen Produkte werden die intensiv genutzten Faktoren schließlich auch höher entlohnt. Wie schon im klassischen Modell gilt auch hier, dass demnach durch die Spezialisierung und den anschließenden Handel vor allem Handelspartner profitieren müssten, wenn sie eine unterschiedliche Faktorausstattung vorweisen.

Diese Spezialisierung und internationale Arbeitsteilung ist somit das Kernargument für Freihandel und globale Handelsverflechtungen, denn nur wenn Güter frei gehandelt werden können, sind die komparativen Kostenvorteile realisierbar und führen zu absoluten Wohlfahrtsgewinnen für die handelnden Staaten.

3.1.3 Neue Außenhandelstheorie und Neue Ökonomische Geografie

Von den Beobachtungen ausgehend, dass der Welthandel zum großen Teil auf den Handel von bereits entwickelten Staaten zurückzuführen ist, welche ähnliche Produktionsbedingungen vorweisen und schließlich auch ähnliche Güter herstellen, hat der US-amerikanische Ökonom und Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman die Neue Außenhandelstheorie¹⁰⁷ und die Neue Ökonomische Geografie¹⁰⁸ geprägt. Auch wenn seine Ideen nicht neu gewesen sind und auf frühere Arbeiten von Gunnar Myrdal, François Perroux und anderen Vordenkern zurückgreifen, hat er es vermocht diese zu formalisieren (Vgl. Meardon).

Die neue Außenhandelstheorie geht auf Krugmans Arbeiten in den späten 1970er Jahren zurück und trägt zum Verständnis von Polarisierungseffekten im Außenhandel bei. Dabei weicht er vom Bild der perfekten Märkte ab. Im Ausgangspunkt seiner Überlegung stehen Konsumenten, welche Agrargüter und eine Vielzahl verschiedener Industriegüter nachfragen. Entsprechend existieren ein

¹⁰⁶ Eine Annahme in diesem Modell ist es, dass die Faktormobilität zwischen den Sektoren eines Landes gegeben ist, nicht jedoch über die Landesgrenzen hinaus.

¹⁰⁷ Krugman 1979.

¹⁰⁸ Krugman 1991.

Agrarsektor und ein Industriesektor, in denen Unternehmen jeweils verschiedene Güter anbieten. Während die Unternehmen des Agrarsektors in diesem Modell von konstanten Skalenerträgen geprägt sind, profitieren die Industrieunternehmen von steigenden internen Skalenerträgen. Da es eine Vielzahl an möglichen Produkten im Industriesektor gibt, spezialisieren sich der Theorie nach einzelne Unternehmen aufgrund dieser Skalenerträge schließlich jeweils auf die Herstellung eines einzigen Gutes. Man spricht daher auch von monopolistischer Konkurrenz. Da die Konsumenten gleichzeitig auch den Produktionsfaktor Arbeit bereitstellen produzieren Unternehmen schließlich mehr, je größer das Arbeitsangebot und die Nachfrage ist. Durch die Marktöffnung zweier vollkommen identischer Staaten wird der Markt schließlich verdoppelt. Während ein konkurrierendes Unternehmen aus dem Markt verdrängt wird, bleibt ein monopolistischer Anbieter übrig, der aufgrund der steigenden Skalenerträge die wegfallende Produktion des Konkurrenten mehr als ausgleichen kann.

Um ausgehend von diesen Überlegungen Implikationen für die Unterschiede von Zentren und Peripherien ableiten zu können, welche schließlich die Neue Ökonomische Geografie begründen, werden weitere Annahmen getroffen. So spielen Transportkosten eine entscheidende Rolle. Unternehmen siedeln sich Krugman zu Folge vor allem dort an, wo viele Konsumenten leben, damit sie Transportkosten vermeiden und ihre Produkte günstig auf dem Markt anbieten können. Erweitert man diesen Gedanken, indem man nun auch noch die Mobilität von konsumierenden Industriearbeitern voraussetzt, so bedeutet dies, dass eben diese konsumierenden Arbeiter vorzugsweise in solche Regionen abwandern, wo die Konsummöglichkeiten und die Nachfrage nach Arbeit groß sind. Es entsteht eine räumliche Konzentration von Arbeitern und Unternehmen, wobei die Reallöhne und Produktion steigen.

Einer vollkommenen räumlichen Konzentration steht jedoch die Immobilität von Arbeitern im Agrarsektor gegenüber, die als Konsumenten jedoch ebenfalls Industriegüter nachfragen. Um auch diese Nachfrage zu decken, lassen sich schließlich teilweise auch Industrieunternehmen in peripheren Gebieten nieder. Das Gleichgewicht bestimmt sich durch das Ausmaß der Skalenerträge und der Transportkosten. Je höher die Skalenerträge und der Anteil der Konsumausgaben für Industriegüter sind, desto eher lohnt sich eine Niederlassung in einem dicht

besiedelten Gebiet. Je höher die Transportkosten sind, desto schwieriger ist es jedoch von dort aus die periphere Nachfrage zu bedienen, sodass es sich lohnen kann Niederlassungen in ländlichen Gebieten zu etablieren, da dort der Markteintritt aufgrund des geringeren Wettbewerbes eher möglich ist. Sind die Transportkosten hingegen niedrig, so erreichen die Unternehmen eine höhere Nachfrage und können mehr Güter auf dem Markt absetzen. Die Produktion wird ausgeweitet und die Löhne im Zentrum steigen.

Ersetzt man nun den Faktor Transportkosten durch allgemeine Transaktionskosten und zählt man auch Handelshemmnisse wie Zölle dazu, so zeigt sich, dass durch die Reduzierung von eben diesen Handelshemmnissen die Unternehmen und Arbeiter im Zentrum profitieren, da der Absatzmarkt durch die Marktliberalisierung vergrößert wird und die Produktion gesteigert werden kann. Dadurch werden jedoch Unternehmen in der Peripherie vom Markt verdrängt.

Dieses einfache Modell kann durch diverse Annahmen erweitert oder ergänzt werden. Während die klassischen Außenhandelstheorien und das Heckscher-Ohlin Modell jedoch den freien Handel zwischen zwei unterschiedlichen Volkswirtschaften für jedermann von Vorteil sehen, erklärt Krugman, dass hauptsächlich der Handel zwischen zwei identischen Staaten stattfindet und weist ferner darauf hin, dass Freihandel zu Konzentrationseffekten führen kann, von denen das Zentrum profitiert, nicht jedoch die Peripherie.

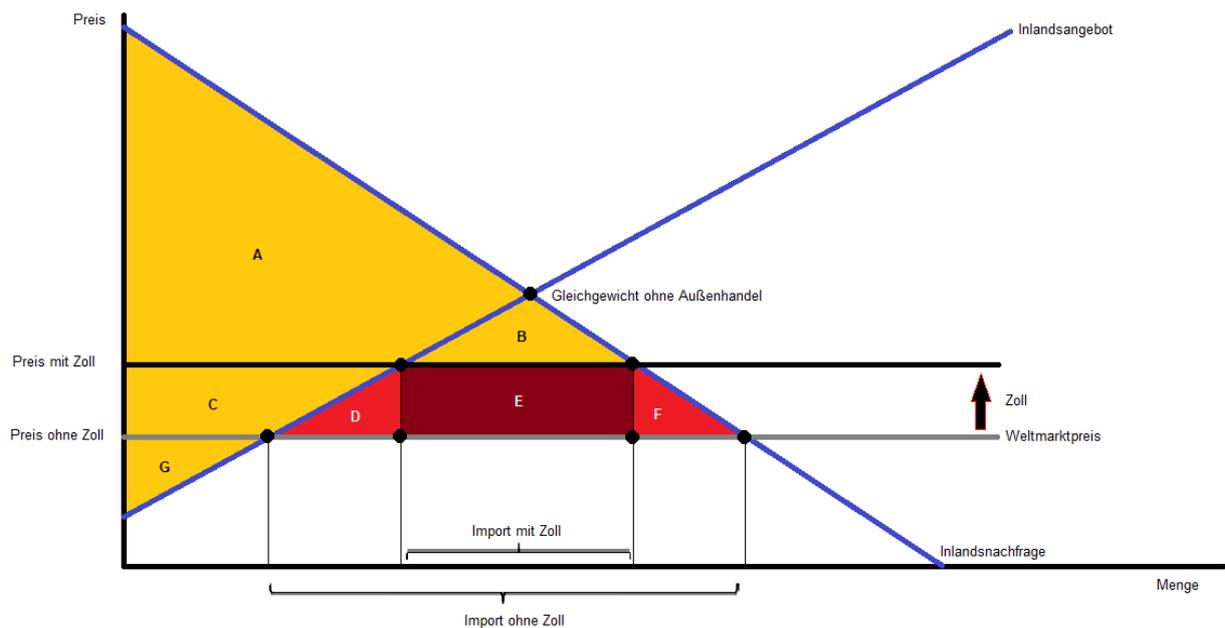
3.1.4 Mikroökonomische Wirkung von Handelshemmnissen

Aus mikroökonomischer Sicht sinken durch die Reduzierung der Importzölle¹⁰⁹ die Preise für die Konsumenten im Inland, wodurch die Kaufkraft bezüglich der Importware gesteigert wird. Die EU führt diese Prämisse des Freihandels als leitendes Argument für den Abbau von Zöllen ins Feld. Schließlich führt die Zollliberalisierung dazu, dass mehr Güter zu niedrigeren Preisen gehandelt werden. Die Konsumentenrente nimmt dadurch zu, während die inländische Produzentenrente und die zollbedingten Staatseinnahmen hingegen im einfachen

¹⁰⁹ Neben Zöllen stellen vor allem Import- und Exportquoten weitere tarifäre Handelshemmnisse dar. diese werden in der Folge und im weiteren Verlauf dieser Dissertation jedoch nicht detailliert thematisiert, da sie im Vergleich zu den Zöllen eine untergeordnete Rolle bei den EPA-Verhandlungen spielen.

Modell sinken. Insgesamt überwiegt der Anstieg der Konsumentenrente jedoch den Rückgang der Produzentenrente und der Staatseinnahmen. Ein allgemeiner Wohlfahrtsgewinn entsteht. Anderes herum entsteht durch eine Zollerhebung immer ein neues Gleichgewicht mit einem Wohlfahrtsverlust. Wie groß dieser ist und inwiefern die Konsumenten- und Produzentenrente steigen oder sinken, hängt von den Elastizitäten des Angebots und der Nachfrage ab.

Abbildung 38: Wirkung eines Importzolls



Quelle: Eigene Darstellung

Die in Abbildung 38 dargestellten Effekte durch die Einführung eines Importzolls lassen sich schließlich wie folgt zergliedern:

Tabelle 2: Wohlfahrtseffekte durch Zoll

	Ohne Zoll	Mit Zoll	Veränderung
Konsumentenrente	A + B + C + D + E + F	A + B	- (C + D + E + F)
Produzentenrente	G	C + G	+ C
Staatseinnahmen		E	+ E
Gesamtrenten	A + B + C + D + E + F + G	A + B + C + D	- (D + F)

Quelle: Eigene Darstellung

Insbesondere die Reduzierung von Zöllen auf Zwischenprodukte und Maschinen, welche ein Land nicht selbst in einem Maß herstellen kann, welches die inländische Nachfrage deckt, aber zur Produktion und Weiterverarbeitung benötigt, führt

demnach zu steigenden Investitionen und einer Ausweitung der Produktionsmöglichkeiten. Der Abbau von tarifären Handelshemmnissen kann entsprechend den Technologietransferfördern und die internationale Arbeitsteilung langfristig stimulieren.

Trotz der hier beschriebenen Mechanismen und dem allgemeinen Wohlfahrtsverlust können Importzölle den heimischen Produzenten jedoch als Schutz vor ausländischer Konkurrenz dienen. Die künstliche Verteuerung bestimmter ausländischer Produkte kann schließlich Anreize geben Gewinne durch den Aufbau einer nationalen Produktion abzuschöpfen. Heimische Produzenten erhalten durch die künstliche zollbedingte Verteuerung der ausländischen Konkurrenten somit einen Wettbewerbsvorteil. Das Postulat des Freihandels sieht an dieser Stelle jedoch die Gefahr, dass nicht nur die inländische Bevölkerung verhältnismäßig stärker belastet wird, sondern diese zollbedingte Wettbewerbsfähigkeit regionaler Unternehmen Anreize zum effizienten Wirtschaften vermissen lässt. Die liberale Wettbewerbstheorie, welche besagt, dass eine effiziente Ressourcenallokation und technologischer Fortschritt nur durch die Mechanismen auf dem freien Markt erzielt werden können, führt diese Argumentation fort. Wo Arbeitsteilung in einzelnen Unternehmen und auf nationaler Ebene die Effizienz zu steigern vermag, trägt auch die internationale Arbeitsteilung und das Ausnutzen von Standortvorteilen zu einer effizienteren Produktion bei, insofern dabei keine Handelshemmnisse im Weg stehen. Der Schutz einer Branche durch Abschottung und künstlicher Verteuerung der ausländischen Konkurrenz kann schließlich dazu führen, dass eine ineffiziente Branche mit staatlicher Unterstützung aufrechterhalten wird. Mag es vor allem den Arbeitnehmern dieser Branche dadurch Sicherheit geben, wäre es im Sinne der mikroökonomischen Analyse gesamtgesellschaftlich hingegen wohlfahrtsmindernd.

Neben den Regelungen bezüglich der Importzölle wird im Sinne des Freihandels auch die Anwendung von Exportzöllen reglementiert¹¹⁰. Derartige Ausfuhrzölle werden weit weniger oft und intensiv angewandt wie Importzölle. Dennoch können sie aus unterschiedlichen Gründen von Staaten erhoben werden. Erhebt ein Staat Exportzölle auf ein Produkt, so bedeutet dies zunächst, dass er mit jeder Ausfuhr einen Anteil des Verkaufspreises für seine Staatseinnahmen verbuchen kann. Dies

¹¹⁰ Näheres dazu in Unterabschnitt 4.2.2.2.3.

bedeutet gleichzeitig, dass der auf dem Weltmarkt erzielte Preis nicht vollständig an die Produzenten ausgezahlt wird¹¹¹. Exportzölle fungieren somit als Umverteilungsinstrument von den heimischen Produzenten zur Staatskasse. Der dabei entstehende allgemeine Wohlfahrtsverlust aufgrund der geringeren Handelsmenge richtet sich nach der Nachfrageelastizität, sowie dem lokalen und dem weltweiten Angebot dieses Gutes. Ist das weltwirtschaftliche Angebot vom Warenexport eines Landes abhängig und gibt es kein Substitutionsgut, so kann der Exportzoll den Weltmarktpreis beeinflussen und verhältnismäßig höhere Zusatzeinnahmen für den Staat bedeuten. Dies trifft in der Regel jedoch nur auf seltene Rohstoffe, besondere Agrarprodukte oder einzigartige Innovationen zu. Da einzelne Länder und die Länder SSAs im Speziellen jedoch insbesondere bei weiterverarbeiteten Produkten keine nennenswerte Marktmacht besitzen, verschlechtert sich durch die Erhebung von Ausfuhrzöllen lediglich die internationale Wettbewerbsfähigkeit inländischer Produzenten. Die gezielte Ausfuhrbesteuerung kann allerdings auch den Anreiz setzen weniger dieser Güter auszuführen, wodurch das Angebot auf dem heimischen Markt steigt und die Preise für die inländische Bevölkerung oder weiterverarbeitende Unternehmen in Folge sinken. Während insgesamt somit Wohlfahrtsverluste beim Handel mit den betroffenen Vorprodukten entstehen können, können die niedrigeren Inlandspreise auf der anderen Seite jedoch die heimische Weiterverarbeitung anregen und einen positiven Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung leisten. Gleiches gilt, wenn der Weltmarktpreis eines Vorproduktes oder Rohstoffes steigt. Während heimische Produzenten eines solchen Gutes den hohen Weltmarktpreis erzielen und das Produkt exportieren wollen, können Exportzölle dies unattraktiver machen und somit die Preise im Inland konstant halten. In einer im Jahr 2016 vom Europäischen Parlament veröffentlichten Studie führen Maximiliano M. Parra, Samuel R. Schubert und Elina Brutschin diesbezüglich aus, dass kleinere und weniger diversifizierte Staaten weniger oft von Ausfuhrzöllen Gebrauch machen und dies vor allem tun, um die Preise im Inland auf einem konstanten Niveau zu halten, falls die Weltmarktpreise für die betroffenen Güter steigen (Vgl. Parra et al. 2016). Die Forschungen legen nahe, dass Staaten, welche keine Marktmacht haben, also weniger oft auf Exportzölle zurückgreifen, da sie in erster Linie ihren eigenen Exporteuren schaden. Ist ein Staat von einem oder

¹¹¹ Dies gilt insofern sich die Weltmarktpreise vom jeweiligen Land nicht beeinflussen lassen.

wenigen Exportgütern im hohen Maße abhängig wiege diese Überlegung zudem verstärkend. Diversifiziert sich die Wirtschaft eines Staates jedoch, so bietet dies auch mehr Spielraum für Exportsteuern. Die Diversifikation durch Exportzölle anzuregen ist somit eher ein theoretisches Konzept, welches in der Realität wenig Anklang findet. Regierungen verzichten in der Regel darauf durch Exportzölle ihre wichtigsten Industrien künstlich zu schwächen, um die Investoren in andere Sektoren zu drängen.

Ein wesentlicher Aspekt, warum der Außenhandel auch deswegen als Motor der Entwicklung fungiert, ist die Tatsache, dass die Binnennachfrage einzelner Staaten verglichen zum Weltmarkt gering ist. So beträgt das durchschnittliche BIP pro Kopf in SSA lediglich 14,6% des weltweiten Durchschnitts bzw. sogar nur 4,7% des EU-Durchschnitts (siehe Abbildung 3)¹¹². Gleichzeitig ist ein Großteil der SSA-Staaten auf wenige Tariflinien spezialisiert (siehe Abbildung 21). Die EU stellt mit einem BIP von rund 17,3 bil. US-\$ im Jahr 2017 hinter den USA den zweit größten Markt der Welt dar (siehe Abbildung 5). Einen langfristig gesicherten Marktzugang zur EU zu erhalten, welcher nicht auf einseitigen und kündbaren Eingeständnissen der EU beruht, ist somit nicht zu unterschätzen. Durch Freihandelsabkommen wie den EPAs wird der Marktzugang schließlich verbindlich gemacht. Die Marktgröße der EU, welche also auf der verhältnismäßig starken Kaufkraft basiert, ist für viele exportorientierte Staaten SSAs entscheidend. Auf der anderen Seite verbessert die EU im gleichen Schritt den Marktzugang zu den Staaten SSAs. Auch wenn die Kaufkraft pro Kopf in diesen Staaten nur einen Bruchteil der europäischen Kaufkraft ausmacht, so wird die Nachfrage der Länder SSAs mit der Bevölkerungsexplosion in den kommenden Jahrzehnten (siehe Abbildung 29) und bei etwaigen wirtschaftlichen Aufschwüngen möglicherweise trotzdem steigen.

In diesem Abschnitt wurde bislang größtenteils vernachlässigt, dass neben der Konsumenten- und Produzentenrente jedoch auch die Zolleinnahmen des Staates die allgemeine Wohlfahrt bestimmen. Das heißt, dass durch die Reduzierung der Import- und Exportzölle zwar auf der einen Seite die Produzenten und Konsumentenrente in Abhängigkeit der jeweiligen Angebots- und Nachfrageelastizität steigen, aber gleichzeitig die Zollliberalisierung den Verlust von

¹¹² Eigene Berechnungen.

Staatseinnahmen bedeutet. Auch wenn der Anstieg der inländischen Konsumenten- und Produzentenrenten den Verlust an Staatseinnahmen übersteigt, kann dies einen Staat vor fiskalpolitische Herausforderungen stellen¹¹³.

¹¹³ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.1.9.

3.2 Entwicklungstheorien

Dass der Außenhandel einen Einfluss auf die Wirtschaft eines Staates hat, ist durch die Diskussion der Außenhandelstheorien nahegelegt worden. Inwiefern die Handelsbeziehungen für die ökonomische Entwicklung eines Staates verantwortlich sind und welche strukturelle Bedeutung dem Außenhandel beigemessen wird, wird in der Entwicklungstheorie jedoch mitunter unterschiedlich beantwortet.

3.2.1 Endogene Erklärungsmuster für ökonomische Entwicklungsunterschiede

Im Rahmen der endogenen Erklärungsmuster wird der ökonomische Entwicklungsstand eines Staates auf die Gegebenheiten vor Ort zurückgeführt und weniger in Verbindung zu äußeren Umständen gesetzt. Welche landesinternen Faktoren die sozioökonomische Entwicklung eines Staates maßgeblich beeinflussen und welche Konsequenzen daraus folgen, wird innerhalb dieser Gruppe von Theorien jedoch durchaus unterschiedlich diskutiert. Ohne einzelne Strömungen mit weiterführenden Facetten detailliert zu beschreiben, werden die grundlegenden Gemeinsamkeiten und Unterschiede des Geodeterminismus der Modernisierungstheorie, der Kulturtheorie sowie des Institutionalismus in den folgenden Abschnitten aufgezeigt.

3.2.1.1 Geodeterminismus und Ressourcenfluch-Theorie

Betrachtet man die Weltkarte mit Ländern gemessen am BIP pro Kopf, so fällt umgehend auf, dass verhältnismäßig arme Staaten überwiegend in Nachbarschaft von anderen armen Staaten liegen und reiche neben reichen gelegen sind (siehe Abbildung 39)¹¹⁴. Eine räumliche Konzentration von Armut¹¹⁵ ist somit zunächst oberflächlich in den Gebieten Zentral- und Südasiens sowie SSAs¹¹⁶ auszumachen, während das BIP pro Kopf mit einigen Ausnahmen¹¹⁷ vor allem in Westeuropa, Australien und Nordamerika am höchsten ist. Dieser Beobachtung schließen sich

¹¹⁴ Beim Betrachten der Abbildung 39 gilt es zu beachten, dass die Kategorisierung selbst gewählt wurde und sich Staaten unterschiedlicher Farben und Kategorien zum Teil bezüglich ihres BIP/Kopf deutlich ähnlicher sind als Staaten innerhalb einer Kategorie. Die Abbildung trägt dennoch insbesondere bei der Lokalisierung der ärmsten Staaten zum Verständnis bei.

¹¹⁵ Der Begriff *Armut* wird an dieser Stelle für ein jährliches BIP pro Kopf von unter 2.000 US-\$ verwendet.

¹¹⁶ Siehe dazu auch Kapitel 2.1.

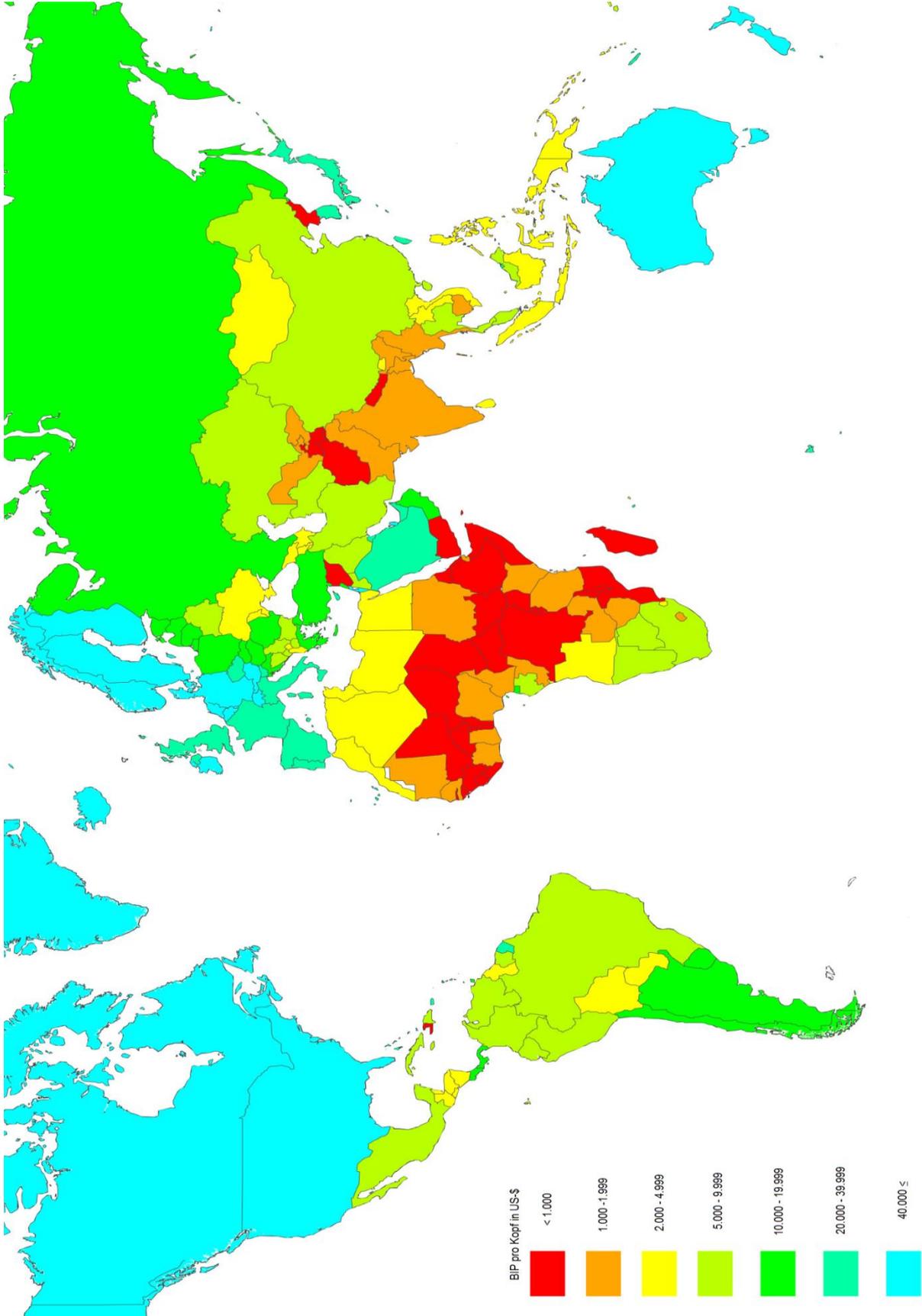
¹¹⁷ Beispielsweise Katar, Singapur oder Hong Kong.

folglich auch die Begrifflichkeiten *Nord-Süd-Konflikt*, *Nord-Süd-Gefälle* oder *Globaler Süden* an¹¹⁸.

Der regionalen Konzentration folgend, suchen Vertreter*innen des Geodeterminismus Zusammenhänge zwischen den geografischen Gegebenheiten einer Region und der sozioökonomischen Entwicklung derselben. Zu den beeinflussenden Faktoren gehören unter anderem die Topografie, die Bodenbeschaffenheit und das Klima. Die Summe derartiger Faktoren bestimme zum einen die Möglichkeiten wirtschaftlicher Aktivitäten und beeinflusse zum anderen auch das Verhalten der Individuen.

¹¹⁸ In den internationalen Beziehungen ist die Bezeichnung *Süden* seit den 1970er Jahren als Sammelbegriff für Entwicklungsländer verwendet worden. Der Begriff umfasst jedoch weitaus mehr Staaten als die hier erwähnten Gebiete Zentral- und Südasien und SSA. So werden dem sogenannten Globalen Süden mitunter auch Nordafrika, Lateinamerika, die Karibik und weitere Teile Asiens sowie pazifische Inseln zugeordnet (Vgl. Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen 2004).

Abbildung 39: Länder der Welt kategorisiert nach BIP pro Kopf in US-\$ (2017)



Quelle: Eigene Kategorisierung nach Vereinte Nationen (2018d) - eigene Darstellung

Die klimatischen Voraussetzungen offenbaren unterschiedliche Potenziale im Ackerbau und können so Einfluss auf die Wirtschaftsstruktur einer Region nehmen. Haben die Bauern einer Gegend die Möglichkeit mehrmals jährlich zu ernten und eine Vielzahl unterschiedlicher Pflanzengattungen anzubauen, sind die Temperaturen und Niederschlagsmengen in anderen Regionen hingegen eher unvorteilhaft für die Landwirtschaft und schränken die dortigen Bauern im Anbau und der Ernte ein¹¹⁹. In sehr heißen und trockenen, wie auch in kalten Regionen ist eine wirtschaftliche Entwicklung daher mit anderen Herausforderungen konfrontiert als in den gemäßigten Breiten, wo das Leben der Menschen von den natürlichen Umständen weniger stark beeinflusst wird. Mit den klimatischen Voraussetzungen eng verbunden sind zudem die Verbreitung bestimmter Krankheiten und die Häufigkeit extremer Wetterverhältnisse¹²⁰, welche ebenfalls das Wirtschaftsleben für ganze Gesellschaften beeinflussen können. Die Ursprünge der gesellschaftspolitischen Klimatheorie gehen dabei auf den französischen Philosophen Montesquieu zurück, der bereits Mitte des 18. Jahrhunderts unter anderem einen Zusammenhang zwischen dem Klima und der Leistungsfähigkeit der Menschen zu erkennen glaubte (Vgl. Montesquieu 1748)¹²¹.

Weitere natürliche Faktoren, die sich auf das Wirtschaften der Menschen auswirken, sind unter anderem die Bodenbeschaffenheit, Tektonik, Topografie und der Zugang zu Wasser. Diese sind nicht nur für den hier bereits aufgeführten Ackerbau und die Forst- und Jagdwirtschaft von Bedeutung, sondern auch für viele weitere Wirtschaftsbereiche wie etwa die Fischerei sowie die Bau- und Energiewirtschaft. Unter Berücksichtigung dessen, dass unter die natürlichen Gegebenheiten auch Rohstoffvorkommen fallen, sind schließlich sämtliche produzierende Gewerbe direkt oder indirekt von den natürlichen Voraussetzungen betroffen.

Darüber hinaus wirkt sich die geografische Lage eines Staates auf den Handel und die Wirtschaftsstruktur aus. So wird in einigen Ländern der Transport durch Gebirge oder Wüsten erschwert, während in anderen Ländern Flüsse und Küsten den Handel über Wasser erlauben. Insbesondere der Zugang zum offenen Meer kann daher

¹¹⁹ Gleiches gilt für weitere Wirtschaftszweige wie beispielsweise die Forst- und Jagdwirtschaft.

¹²⁰ Dabei prägt sich auch der Klimawandel immer stärker aus, sodass es in Zukunft häufiger zu starken Unwettern, Dürrekatastrophen und Desertifikation kommen wird.

¹²¹ Montesquieu behauptete dabei, dass die Menschen in wärmeren Regionen träger seien, als jene, die in kälteren Regionen leben.

einen Standortvorteil im Welthandel bedeuten. Immerhin handelt es sich bei 32 der weltweit 44 LLCs um Entwicklungsländer, wobei innerhalb SSAs 15 von 16 LLCs gleichzeitig auch zu den LDCs gezählt werden¹²².

Eine solche geodeterministische Argumentation erklärt gleichwohl nicht, warum es auf der einen Seite Staaten gibt, die trotz vermeintlich unvorteilhafter natürlicher Rahmenbedingungen zu den am weitesten Entwickelten der Welt gehören¹²³, während auf der anderen Seite LDCs existieren, die über vermeintlich günstige natürliche Voraussetzungen verfügen¹²⁴. Obwohl nahezuliegen sein scheint, dass die Staaten mit reichen Rohstoffvorkommen einen Vorteil genießen, kann dies unter Umständen auch negative Begleiterscheinungen mit sich bringen. Einer der führenden Verfechter der sogenannten Ressourcenfluch-Theorie ist der US-amerikanische Ökonom Jeffrey Sachs. Er hat in seiner Forschungsarbeiten aufgezeigt, dass Länder, die einen hohen Exportanteil an Ressourcen haben, ein signifikant geringeres Wirtschaftswachstum vorweisen (Vgl.Sachs und Warner 1995)¹²⁵. Mögliche Erklärungen dafür bieten eine Reihe von Überlegungen. Die beiden Ökonomen May Corden und Peter Neary haben dazu bereits in den 1980er Jahren den Begriff der *Holländischen Krankheit* geprägt (Vgl.Corden und Neary 1982, S. 825). Nimmt ein Rohstoff eine beherrschende Rolle bei den Exporten eines Landes ein, so habe diese Abhängigkeit gleich mehrere Nachteile für den besagten Staat. Zum einen sei die Wirtschaft des jeweiligen Landes sehr anfällig durch Preisschwankungen eben dieses Rohstoffes, zum anderen bestehe die Gefahr, dass sich durch eine Erhöhung des realen Wechselkurses andere Wirtschaftszweige nicht adäquat entwickeln können, da sich der Export verteuert. Dies führe wiederum zu einer wachsenden Abhängigkeit vom besagten Rohstoff. Andere Forschungen weisen darauf hin, dass politische Instabilität im Zusammenhang mit der Zahl und Qualität von Rohstoffvorkommen stehen kann. Die Kontrolle dieser Vorkommen

¹²² Lediglich Botswana ist innerhalb SSAs ein LLC, ohne gleichzeitig ein LDC zu sein.

¹²³ Die Schweiz gehört gemessen am BIP pro Kopf zu den reichsten Staaten der Erde, obwohl es sich um ein LLC handelt, das zudem im Hochgebirge liegt und nicht über nennenswerte Rohstoffvorkommen verfügt.

¹²⁴ Die Dem. Rep. Kongo ist ein Beispiel für einen Staat, der trotz reicher Rohstoffvorkommen und landwirtschaftlichem Potenzial zu den LDCs gehört.

¹²⁵ Wenngleich dies nicht bedeutet, dass bei Ländern mit reichen Rohstoffvorkommen automatisch auch der Anteil der Rohstoffexporte and den Warenausfuhren auffällig hoch sein muss, lassen sich daraus grundlegende Erkenntnisse ableiten. So besteht bei Staaten, welche keine nennenswerte Rohstoffvorkommen besitzen gar nicht die Möglichkeit, dass diese einen bemerkenswerten Anteil der Exporte ausmachen.

ermögliche *rent seeking* was insbesondere in SSA immer wieder zu Konflikten geführt habe (Vgl. Unmüßig 2007, S. 4).

Dass das sozioökonomische Entwicklungspotenzial eines Landes nicht durch die natürlichen Gegebenheiten vorgegeben ist, machen weitere Beispiele deutlich. Denn trotz der bereits erwähnten regionalen Konzentration von Armut, existieren gleichermaßen Fälle, die diese Konzentration relativieren. So sind die sozioökonomischen Unterschiede zwischen Nord- und Südkorea nicht durch die natürlichen Bedingungen zu erklären. Während das kommunistische Nordkorea im Jahr 2016 ein pro Kopf BIP von 662 US-\$ verzeichnet hat und damit den 190 von 208 Plätzen in der Statistik der UN belegte, hat Südkorea mit einem BIP pro Kopf von 27.785 US-\$ auf Rang 34 gelegen (Vereinte Nationen 2018d). Auch die Unterschiede zwischen den Nachbarländern Haiti (705 US-\$) und der Dominikanischen Republik (6.722 US-\$) lassen Zweifel an der Abhängigkeit von natürlichen Voraussetzungen aufkommen¹²⁶. Darüber hinaus kann die sozioökonomische Entwicklung einzelner Staaten mitunter nicht durch die natürlichen Rahmenbedingungen erklärt werden. So hat es im Verlauf der Geschichte einerseits Hochkulturen gegeben, die an Bedeutung verloren haben¹²⁷, andererseits existieren jedoch ebenso Staaten, welche eine vergleichsweise schnelle sozioökonomische Entwicklungsphase durchlaufen haben¹²⁸, obwohl sich die natürlichen Bedingungen nicht verändert haben und sich auch nicht durch Innovationen neue Anwendungsbereiche der beständigen äußeren Bedingungen aufgetan hätten¹²⁹. Günstige natürliche Bedingungen führen demnach nicht immer zur effizientesten Produktionsweise. Diese Beispiele legen nahe, dass andere Faktoren ebenfalls von

¹²⁶ Bringt man diesen Gedanken noch einen Schritt weiter, so stößt man sogar auf erhebliche Einkommensunterschiede innerhalb von Städten, die von einer Staatsgrenze getrennt sind. Hier lassen sich unter anderem Ost- und Westberlin, sowie die US-amerikanisch-mexikanische Grenzstadt Nogales anführen, in der das durchschnittliche Prokopfeinkommen der mexikanischen Stadthälfte nur rund ein Drittel von dem der US-amerikanischen beträgt (Acemoglu und Robinson 2013).

¹²⁷ Ein für diese Dissertation relevantes Beispiel ist das wohlhabende Königreich Aksum, welches sich über das heutige Äthiopien und Eritrea erstreckt hat.

¹²⁸ Eines der wichtigsten Beispiele hierfür sind die USA. Während das Land noch vor wenigen Jahrhunderten hauptsächlich von Indianerstämmen besiedelt war, die über kein nennenswertes Wirtschaftssystem verfügt haben, gelten die USA heute gemessen am BIP als größte Wirtschaftsmacht der Welt.

¹²⁹ Durch den technologischen Wandel haben jedoch eine Vielzahl von Rohstoffen an Bedeutung gewonnen, was wiederum die Entwicklung der jeweiligen Länder, in denen diese Rohstoffe vorkommen, befördert hat. Auch haben wiederum andere Regionen durch Innovationen an Bedeutung verloren, weil beispielsweise Rohstoffvorkommen für die Industrie an Bedeutung verloren haben können. Doch auch hier gilt, dass Staaten mit ähnlichen Rohstoffvorkommen sich mitunter unterschiedliche sozioökonomisch entwickelt haben.

Bedeutung sind. Insofern trägt der Geodeterminismus einen Teil zum Verständnis der globalen Ungleichheit bei, scheint diese jedoch nicht ausreichend erklären zu können.

3.2.1.2 Modernisierungstheorie und Stufentheorie

Es gibt eine Vielzahl an Strömungen der Modernisierungs- und Stufentheorien. Ihnen ist gemein, dass ihre Vertreter*innen die sozioökonomische Entwicklung als einen zielgerichteten Prozess sehen. Das politische und wirtschaftliche System eines Landes entwickelt sich dabei entlang bestimmter Muster und wird von systeminternen Faktoren beeinflusst. Der Modernisierungstheorie zu Grunde liegt die Annahme, dass den sogenannten traditionellen Gesellschaften Barrieren innewohnen, welche sie an einer wirtschaftlichen und politischen Entwicklung zur Moderne abhalten. Um einen Entwicklungspfad einschlagen zu können werden daher mitunter äußere Einflüsse auf die traditionellen Gesellschaften gerechtfertigt, da die Gründe für ihre Rückständigkeit systematisch seien und sich daher nicht von allein auflösen.

Zu den bedeutenden Vertreter früherer Stufentheorien zählen unter anderem Karl Marx und Walt Whitman Rostow. Marx war der Auffassung, dass die gesellschaftliche Entwicklung von der Urgesellschaft, über die Sklavenhaltergesellschaft und die feudale Gesellschaft hin zur kapitalistischen Gesellschaft zu beschreiben ist, wobei es letztere zu überwinden gilt. Die gesellschaftliche Entwicklung hat er im Übergang von der sich daran anschließenden sozialistischen Gesellschaft hin zum Kommunismus als abgeschlossen angesehen. Rostow auf der anderen Seite hat Anfang der 1960er Jahre als Gegenentwurf zur kommunistischen Stufentheorie die sogenannte Modernisierungstheorie geprägt. Er beschreibt einen evolutorischen¹³⁰, fünf-stufigen Prozess, bei dem sich die traditionelle Gesellschaft hin zu einer Gesellschaft geprägt vom Massenkonsum entwickle (Vgl. Rostow 1960). Neben der reinen ökonomischen Dimension nimmt unter dem Eindruck des Systemkonfliktes die politische Dimension für Modernisierungstheorien eine prägende Rolle ein. Inwiefern sich Wirtschaftswachstum und Demokratie letztlich gegenseitig beeinflussen, wird in den

¹³⁰ Evolutorischen Ansätzen liegt zu Grunde, dass der Entwicklungsprozess sich am System westlicher Marktwirtschaft und Demokratie messen lässt. In seiner ideologischen Ausprägung zeigen sich evolutorische Modernisierungstheorien vor allem im Eurozentrismus.

diversen Strömungen der Modernisierungstheorien unterschiedlich beantwortet. So ist einer der wichtigsten Vertreter der Modernisierungstheorie, der US-amerikanische Soziologe Seymour Martin Lipset, davon ausgegangen, dass demokratische Strukturen erst entstehen, wenn die Gesellschaft vom wirtschaftlichen Aufschwung profitiert (Vgl.Lipset 1959).

Seitens der UN hat es dazu im Jahr 1951 hingegen geheißen:

„There is a sense in which rapid economic progress is impossible without painful readjustments. Ancient philosophies have to be scrapped; old social institutions have to disintegrate; bonds of caste, creed and race have to be burst; and large numbers of persons who cannot keep up with progress have to have their expectations of a comfortable life frustrated. Very few communities are willing to pay the full price of rapid economic progress.“ (Vereinte Nationen 1951, S. 15)

Zu den jüngeren Vertreter*innen der Modernisierungstheorie zählt unter anderem auch der US-amerikanische Politikwissenschaftler Samuel Huntington, der nicht zuletzt mit seinem Werk *The Clash of Civilizations* im Jahr 1993 Berühmtheit erlangt hat (Vgl.Huntington 1996). Ihm zu Folge sei mit der kapitalistischen und liberalen Gesellschaft die politische und ökonomische Entwicklung abgeschlossen, wobei das Stadium der liberalen Marktwirtschaft nicht dauerhaft gesichert sei. Konflikte würden ihm zufolge weiterhin bestehen, jedoch vor allem auf kulturellen Unterschieden zwischen den Gesellschaften fußen. Damit grenzt sich Huntington wesentlich von Francis Fukuyama ab, der im Zerfall der Sowjetunion die Überlegenheit der westlichen Demokratien und Kapitalgesellschaft endgültig bestätigt gesehen haben wollte (Vgl.Fukuyama 1992).

Andere Modernisierungstheoretiker*innen, wie der deutsche Soziologe Wolfgang Zapf, sehen mit zeitlichem Abstand zum Zusammenbruch der Sowjetunion die politische und ökonomische Entwicklung weitaus diverser, mehrschichtiger und unsicherer. Er unterscheidet dabei zwischen Transformationsprozessen, bei denen das Entwicklungsziel bekannt ist, und Modernisierungsprozessen, deren Ergebnisse unbekannt sind. Insbesondere sich verändernde Ziele, wie unter anderem die Lösung ökologischer Probleme, führt Zapf bei den Modernisierungsprozessen auf. Gleichzeitig seien nationalstaatliche Akteure und Institutionen auch in der Zeit der Globalisierung weiterhin für die Entwicklungsprozesse des jeweiligen Systems verantwortlich:

„Wer die Globalisierung (von Kapital, Informationen) als Megatrend begreift, der sowohl die Aktionsfähigkeit von Nationalstaaten als auch die Unterscheidungskraft von Zivilisationen untergräbt, wird die modernisierungstheoretische Zeitdiagnose ablehnen, daß die Nationalstaaten auch im 21. Jahrhundert die dominanten Akteure seien und durch supranationale Zusammenschlüsse nicht etwa entmachtet, sondern konsolidiert werden.“ (Zapf 1996, S. 75)

Rund zehn Jahre später haben auch die Finanzminister der G20-Staaten einen differenzierten Blick auf die Entwicklungsstrategien einzelner Länder gelegt und dies in ihrer Abschlusserklärung des Treffens in Xianghe festgehalten:

„We recognize that each country has primary responsibility for its own economic and social development, and for this reason it is important to respect the development of country-owned strategies. Sound economic policies, good governance, and accountability are essential to sustained economic growth. With regard to the diversity of growth models and development approaches, we are committed to strengthening the dialogue on varying development philosophies, strategies, and policies, from which all countries can benefit. [...] We recognized there is no uniform development approach that fits all countries. Each country should be able to choose the development approaches and policies that best suit its specific characteristics, while benefiting from their accumulated experience in policy making over the last decades, including the importance of strong macroeconomic policies for sustained growth.“ (G-20 2005, S. 3)

Mit der Gruppe der Modernisierungstheorien sind eine Reihe weiterer Ansätze verbunden. So werden einzelne Modernisierungstheorien auch maßgeblich von kulturtheoretischen und institutionenökonomischen Ansätzen geprägt.

3.2.1.3 Institutionenökonomik

Dem US-amerikanischen Wirtschaftshistoriker Douglas North zu Folge, haben die Institutionen eines Staates einen ausschlaggebenden Einfluss auf seine wirtschaftliche Entwicklung und seien somit der Ursprung der sogenannten „Unterentwicklung der Dritten Welt“:

„The inability of societies to develop effective, low-cost enforcement of contracts is the most important source of both historical stagnation and contemporary underdevelopment in the Third World“ (North 1990, S. 54)

Um an dieser Stelle Klarheit über den Begriff *Institution* zu schaffen, wird im Folgenden zunächst eine weit verbreitete Definition von Douglas North aufgeführt:

„Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints [...], and formal rules [...]. Throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange.“ (North 1991, S. 97)

Institutionen sind demnach als Spielregeln, die sowohl formlos als auch formgebunden sein können, zu verstehen. Organisationen sind nach North hingegen Akteure, die in einer interdependenten Verbindung zu den Institutionen stehen. Diese somit auf der einen Seite beeinflussen, auf der anderen Seite jedoch auch von eben diesen Institutionen beeinflusst werden.

Bei formgebundenen Institutionen spiegelt sich dieses Verhältnis sehr deutlich wider. So können unterschiedliche Akteure im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten neue Institutionen schaffen oder alte verändern. Private Akteure schließen untereinander Verträge ab¹³¹, Parlamente, Regierungen, Bürger oder auch Alleinherrscher können Gesetze erlassen oder die Verfassung ändern. Solche Gesetze werden unterschiedlich konzipiert und können die ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung in verschiedene Richtungen lenken. Aufgrund von Zielkonflikten ist eine Wertung der formellen Institutionen nicht eindeutig möglich. Dies unterliegt vielmehr den politischen und ideologischen Ansichten einzelner Akteure. *Good Governance* wird jedoch immer wieder als wichtiger Maßstab für die Beschaffenheit des institutionellen Systems herangezogen, wobei unter *Governance* der Prozess der Entscheidungsfindung und Implementierung von Institutionen zu verstehen ist. Die UN charakterisieren Good Governance dabei wie folgt:

„Good governance has 8 major characteristics. It is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law.“ (Vereinte Nationen 2009, S. 1)¹³²

Warum bestimmte formale Institutionen den Grundsätzen der Good Governance zuwiderlaufen, ist sehr unterschiedlich. So kann es einerseits daran liegen, dass bestimmte Einzel- oder Gruppeninteressen¹³³ überwiegen und die verantwortlichen Akteure die Regeln und Gesetze missbräuchlich festlegen¹³⁴. Andererseits gelingt es

¹³¹ Dabei spielt der weitere institutionelle Rahmen eine wichtige Rolle, denn dieser regelt wann ein Vertrag überhaupt zustande kommt und welche Sanktionsmechanismen beim Vertragsbruch wirken.

¹³² Bereits im Abschnitt 3.2.1.2 fand der Begriff Erwähnung.

¹³³ Diese können innerhalb aber auch außerhalb der staatlichen Souveränität liegen und ihren Einfluss auf die ökonomische Entwicklung eines Landes geltend machen.

¹³⁴ Ein afrikanisches Beispiel hierfür ist Eritrea, da unter anderem der übermächtige Parteiapparat die Interessen einer Elite bedient und andere Einflüsse sanktioniert.

Staaten mitunter nicht konsequent gegenüber Dritten aufzutreten und die Einhaltung der Regeln zu gewährleisten¹³⁵.

Trotz gleicher natürlicher und kultureller Voraussetzungen können sich die formgebundenen Institutionen von Land zu Land grundlegend unterscheiden und somit unterschiedliche Entwicklungspfade einleiten. Die Ökonomen Daron Acemoglu und James Robinson führen diesen Gedanken in ihrem Werk *Why Nations fail* weiter aus. Darin unterscheiden sie zwischen *politischen* und *ökonomischen* Institutionen¹³⁶, die *inklusiv* oder *extraktiv* geprägt sein können (Vgl. Acemoglu und Robinson 2013). Politische Institutionen beeinflussen ihnen zu Folge die Herausbildung ökonomischer Institutionen maßgeblich, wobei das wirtschaftliche Machtgefüge andererseits auch Einfluss auf die Ausgestaltung der politischen Institutionen nehme. Extraktive Institutionen seien dabei vor allem einer kleinen elitären Minderheit dienlich. Inklusive Institutionen ließen auf der anderen Seite die Gesellschaft am politischen und wirtschaftlichen Leben teilhaben. Im Wesentlichen orientieren sich die inklusiven Institutionen an den Kriterien der Good Governance, gehen auf Grund ihrer politischen und ökonomischen Dimension jedoch noch darüber hinaus. Inklusive Institutionen müssten erkämpft und gegen die Interessen elitärer Gruppen verteidigt werden. Die beiden Autoren sind überzeugt, dass die Institutionen die wirtschaftliche Entwicklung maßgeblich bestimmen und Pfade vorgeben. Die Pfade seien jedoch keineswegs unveränderlich. Stattdessen existieren immer wieder Umbruchsphasen. Abhängig von der politischen und wirtschaftlichen Machtverteilung komme es dabei zu Konflikten, die zu Veränderungen oder Verfestigungen eines bestehenden Systems beitragen. Den Autoren zu Folge seien die ärmeren Staaten SSAs in extraktiven Teufelskreisen gefangen, deren Ursprünge zumeist in der Kolonialzeit zu finden seien¹³⁷. Während die Kolonialherren zunächst mittels extraktiver Institutionen in weiten Teilen SSAs herrschten, wurden diese extraktiven Institutionen nach der Unabhängigkeit vieler ehemaliger Kolonien von

¹³⁵ Ein afrikanisches Beispiel hierfür ist Somalia, welches unter anderem mit grundlegenden Problemen der öffentlichen Sicherheit zu kämpfen hat und wo in Teilen des Landes Milizen herrschen.

¹³⁶ Diese sind in erster Linie als formgebundene Institutionen zu verstehen.

¹³⁷ Acemoglu und Robinson vertreten die These, dass die von den Kolonialisten installierten Institutionen in Abhängigkeit von der Besiedlungstauglichkeit einer Region geschaffen wurden. Dort wo die Sterblichkeitsrate der Siedler hoch gewesen ist, habe man vor allem extraktive Institutionen geschaffen, um die lokale Bevölkerung ausbeuten zu können. In Regionen, in denen die Sterblichkeitsrate niedrig gewesen ist, haben man hingegen vor allem inklusive Institutionen geschaffen, um sich dauerhaft niederzulassen und prosperieren zu können (Acemoglu et al. 2001).

den örtlichen Eliten weitergeführt. *Bad Governance*¹³⁸ sei daher kein Fehler oder gar auf die Unwissenheit¹³⁹ der Entscheider zurückzuführen, sondern sei von den Eliten beabsichtigt, um die eigene Macht zu festigen. Da insbesondere die mangelnde Rechtsstaatlichkeit und ein fehlender Schutz des Privateigentums der Investitionsbereitschaft privater Akteure im Weg stehen und andererseits durch inklusive Institutionen sichergestellt wird, dass auch die breite Bevölkerung an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben kann, wird Good Governance als wichtige Voraussetzung für die EU-Afrika-Beziehungen gesehen¹⁴⁰.

Während formgebundene Institutionen zumeist durch vorgeschriebene Prozesse veränderbar sind, können formlose Institutionen hingegen nur indirekt beeinflusst werden und entziehen sich kurzfristig oftmals einer strukturierten Lenkung¹⁴¹. Da es sich bei formlosen Institutionen vor allem um gesamtgesellschaftliche Traditionen und Werte handelt, wird an dieser Stelle der Bogen zur Kulturtheorie gespannt, welche im folgenden Abschnitt erläutert wird. Geht man jedoch der Frage nach, warum sich bestimmte Institutionen herausbilden, bietet nicht nur die Kulturtheorie einen Ansatz, sondern wie bereits erwähnt auch der Geodeterminismus.

3.2.1.4 Kulturtheorie

In der Kulturtheorie wird die Bedeutung der Kultur auf die ökonomische Entwicklung projiziert. Man folgt dem Gedanken, dass Gesellschaften bestimmte kulturelle Merkmale vorweisen, welche ihre sozioökonomische Entwicklung hindern oder fördern können. Der Einfluss der Kulturtheorie auf die Entwicklungstheorie hat sich bereits durch die Arbeiten des deutschen Nationalökonomen und Soziologen Max Webers Anfang des 19. Jahrhunderts ausgeprägt. In seinen Werken hat er Zusammenhänge zwischen der protestantischen Ethik und dem Kapitalismus dargelegt und Stellung zum methodologischen Individualismus bezogen. Im Kern der

¹³⁸ *Bad Governance* wird hier als Verstoß gegen die Kriterien der *Good Governance* verstanden.

¹³⁹ Dass Staaten mit extraktiven Institutionen *Bad Governance* betreiben, weil den Entscheidungsträgern wichtige Informationen über die Gesellschaft und über wirtschaftliche Zusammenhänge fehlen, scheint dabei eher unwahrscheinlich zu sein, zumal zahlreiche Organisationen beratende Funktionen einnehmen und die Nachteile extraktiver Institutionen aufdecken.

¹⁴⁰ Näheres wird hierzu vor allem auch im Unterkapitel 4.1.1 aufgeführt.

¹⁴¹ Informelle Institutionen einer Gesellschaft ändern sich kurzfristig meist nur durch Schockerlebnisse wie beispielsweise Terrorangriffe, Umweltkatastrophen oder vergleichbare einschneidende Ereignisse mit breiter emotionaler Wirkung.

Kulturtheorie werden Werte und Moralvorstellungen¹⁴² als Rahmenbedingungen für politische und wirtschaftliche Prozesse gesehen. Während in einigen Gesellschaften das erfolgreiche Wirtschaften hoch angesehen sei und die Gesellschaft es positiv sanktioniere, habe die Moralvorstellung in anderen Regionen zum verschwenderischen Leben, zur Faulheit oder anderen Verhaltensweisen angeregt, die ökonomische Ineffizienzen hervorrufen.

Um erklären zu können inwiefern informelle Institutionen Veränderungsprozessen unterliegen, hat der niederländische Kulturwissenschaftler Geert Hofstede das *Zwiebelmodell der kulturellen Prägung* entworfen (Vgl. Hofstede et al. 2010, S. 8). Gesellschaftliche *Werte* bilden dabei den Kern. Sie prägen sich laut Hofstede in der Regel bereits früh auf die Individuen aus, da sie schon durch die Erziehung im Kindesalter angenommen werden. *Rituale* bilden die zweite Ebene, *Helden* die dritte und *Symbole* die vierte Ebene. Je weiter außen eine Ebene angeordnet ist, desto eher lasse sich ihr Inhalt verändern oder gänzlich neu besetzen. Eben jene kulturelle Prägung beeinflusse auf der anderen Seite jedoch das alltägliche Leben und somit auch die Entstehung formaler Institutionen. Hofstede schließt daraus:

„An important consequence [...] is that we cannot change the way people in a country think, feel, and act by simply importing foreign institutions.“ (Hofstede et al. 2010, S. 24)

Und auch Swaminathan Gurusurthy, indischer Ökonom und Vorstandsmitglied der Indischen Zentralbank, weist darauf hin, dass das neoliberale Marktverständnis westlicher Staaten nicht universal angewandt werden könne, sondern sich eine Marktwirtschaft nur aus den jeweiligen Gesellschaften herausbilden könne. Durch das Übernehmen ausländischer Institutionen käme es hingegen zu sozialen Spannungen (Vgl. Gurusurthy 2011)¹⁴³. Formelle Institutionen nach den Prinzipien der Good Governance zu formen sei also nicht unbedingt ausreichend, um positive Effekte auf die Wirtschaft hervorzurufen. Schließlich können die informellen

¹⁴² Dies kann religiöse Ansichten beinhalten, umfasst jedoch zahlreiche weitere Aspekte.

¹⁴³ Gurusurthy weist in diesem Zusammenhang daraufhin, dass sich das Verhalten japanischer und US-amerikanischer Anleger bei Leitzinsänderungen deutlich unterscheidet. Er begründet dies damit, dass die familiären Strukturen in Japan eine größere Rolle auf das Wirtschaftsleben ausübten und sich japanische Anleger daher nicht durch kurzfristige Zinsänderungen beeinflussen lassen, sondern die Anlage meist eine langfristige Sicherheit bieten solle und weniger dem Profitstreben unterliege als wie es das in den USA oftmals der Fall sei (Vgl. Gurusurthy 2018).

Institutionen und gesellschaftlichen Werte die formalen Institutionen auch ins Leere laufen lassen¹⁴⁴.

Kulturelle Unterschiede können somit bei gleichen formellen Institutionen zu anderen Ergebnissen führen, da die Gesellschaft anders auf den rechtlichen Rahmen reagiert. Davon zu sprechen, dass die informellen Institutionen in SSA dafür verantwortlich sind, dass die formgebundenen Institutionen nach dem Vorbild entwickelter Volkswirtschaften und Demokratien nicht wirken, ist allerdings grob fahrlässig. Greift man an dieser Stelle die Modernisierungstheorie auf, so gilt es Vergleiche zwischen Moderne und Tradition bezüglich der Kultur zu vermeiden, da dies impliziert bestimmte Kulturen etwa als rückständig zu bezeichnen. Der Ökonom Dirk Kohnert formuliert dies so:

„This dualistic concept of culture (modern vs. traditional) ignores the reality of a universe of different coexisting and frequently competing cultures within societies, as well as the development potential of indigenous cultural innovations.“ (Kohnert 2008, S. 7)

Statt zwischen modernen und traditionellen Kulturen zu unterscheiden, müsse man also beachten, dass innerhalb einer Gesellschaft mehrere Kulturen und Subkulturen parallel existieren, konkurrieren und sich stetig verändern¹⁴⁵. Die Kulturtheorie bietet schließlich Ansätze, um zu verstehen, wie und warum sich Institutionen wandeln.

Wie bereits beim Geodeterminismus, der Modernisierungstheorie und der Bedeutung formeller Institutionen gesehen, kann jedoch auch die Kulturtheorie keinen universellen Erklärungsanspruch für sich behaupten, da mitunter Widersprüche auftreten wo verwandte Kulturen unterschiedliche Entwicklungen einschlagen oder sprunghafte wirtschaftliche Veränderungen einsetzen¹⁴⁶. Die Grundsätze der

¹⁴⁴ Ein Beispiel ist hierfür die Rolle der Frau im Wirtschaftsleben. Auch wenn Frauen das Recht haben jeden beliebigen Beruf zu ergreifen, gibt es in vielen Gesellschaften immer noch die Erwartung, dass sie in erster Linie für die Betreuung der Kinder oder Pflege der Eltern verantwortlich sind, wodurch sie bei ihrer Berufswahl eingeschränkt werden oder sich selber einschränken.

¹⁴⁵ Dies wird beispielsweise deutlich, wenn man beachtet, dass auch innerhalb der EU kulturelle Unterschiede zum Tragen kommen, die die EU vor große Herausforderungen stellen. Trotz vielschichtiger historischer Gemeinsamkeiten ist es somit schwer eine gesamteuropäische Leitkultur zu umschreiben. Bereits in Kapitel 2.1 wurde angedeutet, dass der afrikanische Kontinent noch wesentlich heterogenere Gesellschaften beherbergt. Diese als traditionell zu verallgemeinern und einer modernen europäischen Kultur gegenüberzustellen, steht folglich nicht im Lichte der Kulturtheorie.

¹⁴⁶ So wird beispielsweise nicht erklärt, warum der arabische Raum im frühen Mittelalter bereits weiter entwickelt war als Europa und auch heute noch einige islamisch geprägte Staaten einen höheren Lebensstandard aufweisen als diverse protestantisch geprägte Länder oder warum einzelne

Kulturtheorie spielen jedoch nach wie vor eine Rolle. So stehen weniger die religiösen Ansichten wie viel mehr andere informelle institutionelle Gegebenheiten im Vordergrund und erhalten bei entwicklungspolitischen Strategien Gewicht¹⁴⁷. Insofern überschneidet sich diese Deutung der Kulturtheorie mit Teilen des Institutionalismus. Bereits im Rahmen der Modernisierungstheorie in Abschnitt 3.2.1.2 sind zudem *social institutions* thematisiert worden.

3.2.2 Exogene Erklärungsmuster für ökonomische Entwicklungsunterschiede

Exogene Ansätze folgen der Prämisse, dass die Ursachen für die unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen nicht allein in den jeweiligen Ländern zu suchen sind, sondern äußere Faktoren sich auf die Gegebenheiten vor Ort auswirken. Die Bedeutung der Handelsbeziehungen wird bei diesen Ansätzen stärker in den Fokus gerückt, als dass es bei den endogenen Erklärungsmustern der Fall ist. Hieraus lassen sich weitere Überlegungen zu den EPAs ableiten.

3.2.2.1 Dependenz- und Weltsystemtheorie

Dependenztheorien haben in den 1960er Jahren in Lateinamerika eine Gegenposition zu den Modernisierungstheorien aufgebaut. Den unterschiedlichen Dependenztheorien ist zu eigen, dass ihrer Argumentation zu Folge exogene Faktoren die Entwicklung eines Staates mitbestimmen. Im derzeitigen

katholische Regionen, wie beispielsweise das mittelalterliche Venedig, zum Teil wesentlich fortschrittlicher waren als protestantische Gebiete. Außerdem können durchaus bei Ländern mit ähnlichen kulturellen Prägungen große wirtschaftliche Unterschiede auftreten. In weiten Regionen im südlichen Afrika leben beispielsweise verhältnismäßig viele protestantische Christen.

¹⁴⁷ Unter anderem wird somit die gesellschaftliche Rolle der Frauen auch bei den Entwicklungszielen der UN thematisiert und die Gleichheit der Geschlechter sowohl als Ziel, wie auch als Instrument für wirtschaftlichen Fortschritt angesehen:

„Die tief verwurzelte Ungleichheit der Geschlechter hindert Frauen weiter an der Entfaltung ihres vollen Potenzials. So waren 2015 fast 27 Prozent der 20- bis 24-jährigen Frauen vor ihrem 18. Lebensjahr verheiratet – eine gängige Praxis in Südasien und in Afrika südlich der Sahara. In diesen beiden Regionen lebten auch 80 Prozent der Armen der Welt. Kinderheirat ist eng mit verfrühter Mutterschaft und mangelhaftem Zugang zu gesundheitlicher und reproduktionsmedizinischer Versorgung verknüpft. Eine Ehe setzt der Bildung, der Autonomie und dem wirtschaftlichen Potenzial von Mädchen in der Regel ein Ende oder gravierende Schranken. Auch das Einkommen von Frauen wird durch die Pflege- und Mutterrolle, die ihnen gesellschaftlich zugedacht wird, eingeschränkt. Frauen verbringen fast dreimal so viel Zeit wie Männer mit unbezahlter Hausarbeit. In 45 Ländern, für die Daten vorliegen, bestimmen nur die Hälfte der Frauen selbst über ihre reproduktive Gesundheit. Können Frauen und Mädchen nicht eigenständig über ihre sexuelle und reproduktive Gesundheit entscheiden, erhöht dies in Verbindung mit ungeplanten Schwangerschaften tendenziell die Haushaltsarmut. In vielen Teilen der Welt ist der Zugang von Frauen zu Grund und Boden, Eigentum und Finanzvermögen nach wie vor begrenzt, was ihre wirtschaftlichen Chancen und ihre Fähigkeit, ihre Familien aus der Armut zu befreien, einschränkt.“ Vereinte Nationen 2017d, S. 12.

Welthandelssystem leiden die Staaten des sogenannten globalen Südens danach unter einer systematischen Abhängigkeit vom Norden. Man unterscheidet in diesem bipolaren Modell daher auch zwischen *Zentrum* und *Peripherie*. Dabei geht man im Gegensatz zur Modernisierungstheorie nicht davon aus, dass die Staaten bestimmte Entwicklungsphasen durchlaufen, um sich dem Entwicklungsstand der Industrieländer anzupassen, oder bestimmten Pfaden folgen. Vielmehr handele es sich um einseitige Beziehungen, basierend auf einem sich mitunter verstärkenden Machtgefälle, bei dem der Wohlstand des Zentrums vom ausbeuterischen Verhältnis zur Peripherie hervorgehe. Gleichzeitig verhindere dies den Aufbau von Wohlstand in der Peripherie. Im Wesentlichen liege der Grundstein der wirtschaftlichen Schwäche SSAs somit in der Kolonialisierung. Neben der Aufteilung der Staatsgrenzen, welche zum überwiegenden Teil ohne Rücksicht auf Ethnien und bestehende Sozialgefüge geschehen ist, habe man gelenkt von wirtschaftlichen Interessen es geschafft Handelsstrukturen zu etablieren, welche ursprünglich der Bereicherung der Kolonialmächte gedient haben (Vgl. Rodney 1972). Während die Modernisierungstheoretiker zwischen traditionellen und modernen Gesellschaften unterscheiden, gründe den Dependenztheoretikern zufolge das kapitalistische System und die Entwicklung des Westens auf diesem Ausbeutungsverhältnis (Vgl. Shivji 2016). Institutionelle und gesellschaftliche Aspekte werden demnach vor allem als Überbleibsel der Kolonialzeit und vor allem mit Blick auf die ökonomischen Machtverhältnisse betrachtet.

Enge Verbindungen zur Dependenztheorie weist die Weltsystemtheorie auf, welche Ende der 1970er Jahre maßgeblich vom US-amerikanischen Soziologen Immanuel Wallerstein geprägt worden ist. Während die Dependenztheorie die Unterscheidung zwischen Zentrum und Peripherie kennt, führt Wallerstein zudem die sogenannte *Semi-Peripherie* als ein hybrides Gebilde an. Staaten der Semi-Peripherie können das globale System nicht entscheidend prägen, vermögen es jedoch im vom Zentrum gesetzten Rahmen ihren eigenen Einflussbereich über die Peripherie auszubauen und eine stabilisierende Instanz zu sein (Vgl. Wallerstein 1974). Reziproke Beziehungen spielen hierbei eine wesentlich größere Rolle als bei der einseitig geprägten Struktur der Dependenztheorie.

Die heutige Außenhandelsstruktur SSA*s, geprägt von einem hohen Primärgüteranteil an den Exporten und einem geringen intraregionalen Handel, sei im Licht dieser Theorie letztlich eine Fortführung der kolonialistischen Handelsgefüge. Konkret bedeutet dies, dass aus ökonomischen und politischen Beweggründen eine industrielle Entwicklung und politische Teilhabe am Wohlstand für Afrika von den Kolonialmächten nicht vorgesehen gewesen ist. Wertschöpfungsketten haben sich in Afrika daher über lange Zeit auf den Abbau der Rohstoffe und deren Export zur Weiterverarbeitung beschränkt, wodurch sich das ökonomische Ungleichgewicht auch politisch und gesellschaftlich manifestiert habe. Europäische Akteure haben in der Vergangenheit durch die von ihren geoökonomischen und -politischen Interessen gelenkten Interventionen in Afrika die Grundlage dafür geschaffen, dass der intra-afrikanische Handel eine geringe Rolle gespielt hat und Weiterverarbeitungsprozesse nicht oder unter ausbeuterischen Produktionsprozessen in Afrika stattgefunden haben. Der Theorie folgend, geschehe dies derzeit nicht mehr durch Waffengewalt, sondern in erster Linie durch multinationale oder staatliche Firmen ausländischer Akteure, die im Rahmen internationaler Handelsabkommen agieren. Die niedrige Binnennachfrage auf der einen Seite und die historisch geprägten Abbaustrukturen und Transportwege auf der anderen Seite haben auch nach der politischen Unabhängigkeit der SSA-Staaten und der Öffnung des globalen Freihandelssystems unter der WTO ein sich stabilisierendes Gleichgewicht gefunden. Somit verfestigte sich auch die Struktur der Exporte, bei denen nach wie vor Primärgüter den Hauptanteil ausmachen (siehe Abbildung 17).

Untersuchungen zu der Exportstruktur SSAs zeigen, dass die Infrastruktur während der Kolonialzeit darauf ausgelegt worden ist, möglichst effizient Rohstoffe vom Landesinneren an die Küste zu bringen, um diese von dort aus nach Europa zu verschiffen. Auch heute noch bildet dieses Netz aus Schienen- und Straßeninfrastruktur die Grundlage des Außenhandels vieler afrikanischer Staaten (Vgl. Sachs et al. 2004). Zudem hat China im Zeitraum zwischen 2001 und 2006 mehr Geld in den Ausbau der afrikanischen Infrastruktur investiert als es sämtliche Entwicklungsprojekte zusammen vermocht haben (Vgl. Davies 2010)¹⁴⁸. Die beiden Ökonomen Roberto Bonfatti und Steven Peolheke haben diesbezüglich

¹⁴⁸ Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich dies in den Folgejahren fortsetzt. Insbesondere im Zusammenhang mit dem geoökonomischen und -politischen Prestigeprojekt *Neue Seidenstraße* hat die chinesische Regierung den Ausbau der Handelsinfrastruktur deutlich vorangetrieben.

herausgefunden, dass 83% aller chinesischen Infrastrukturprojekte auf dem afrikanischen Kontinent zwischen den Jahren 2000 und 2013 darauf ausgelegt gewesen sind eine Verbindung vom Landesinneren zur Küste herzustellen und somit die Transportkosten der für China wichtigen afrikanischen Rohstoffe zu senken (Vgl. Bonfatti und Poelhekke 2017).

In Teilbereichen der Dependenz- und Weltsystemtheorie lässt sich ein Bogen zur Institutionenökonomik spannen¹⁴⁹. So greifen hinsichtlich der Entwicklung SSAs die Arbeiten von Robinson und Acemoglu¹⁵⁰ kolonialistische geprägte Institutionen auf. Während die Weltsystem- und Dependenztheorie jedoch die kolonialistischen Einflüsse bei der Entstehung der Institutionen in den Vordergrund stellen, betonen Robinson und Acemoglu im Zusammenhang mit der Entwicklung SSAs institutionalistische Pfadabhängigkeiten, die unter anderem von Kolonialisten etabliert worden sind. Während die Dependenz- und Weltsystemtheorie die Peripheriestaaten mit einem systematischen Nachteil im internationalen Welthandel konfrontiert sehen, liefert vor allem die bipolare Dependenztheorie keine Antworten auf die rasche ökonomische Entwicklung einiger Staaten Asiens.

3.2.2.2 Theorien über die realen Austauschverhältnisse

Im Rahmen der Theorie über die realen Austauschverhältnisse wird argumentiert, dass sich die *realen Austauschverhältnisse* (ToT) der Entwicklungsländer langfristig verschlechtern, und somit nicht alle Handelspartner durch die komparativen Kostenvorteile vom Welthandel profitieren. Dazu gibt es eine Reihe ökonomischer Theorien und Beobachtungen, von denen hier die Prebisch-Singer-Theorie, eine der meist zitierten, und die Theorie des Verelendungswachstums erläutert werden sollen.

Die Prebisch-Singer-Theorie geht auf die Arbeiten von Hans Wolfgang Singer (Singer 1950) und dem ehemaligen Generalsekretär der UNCTAD, Raul Prebisch (Prebisch 1950), zurück. Die Grundannahme dieser Theorie lautet, dass Entwicklungsländer inferiore Primärgüter exportieren und dabei Industriestaaten gegenüberstehen, welche in erster Linie superiore Industriegüter exportieren. Mit steigendem Einkommen werden mehr verarbeitete und industriell gefertigte Güter nachgefragt. Die Nachfrage nach Primärgütern auf dem Weltmarkt steige daher bei steigendem

¹⁴⁹ Siehe dazu Abschnitt 3.2.1.3.

¹⁵⁰ Siehe dazu Vermerk 137.

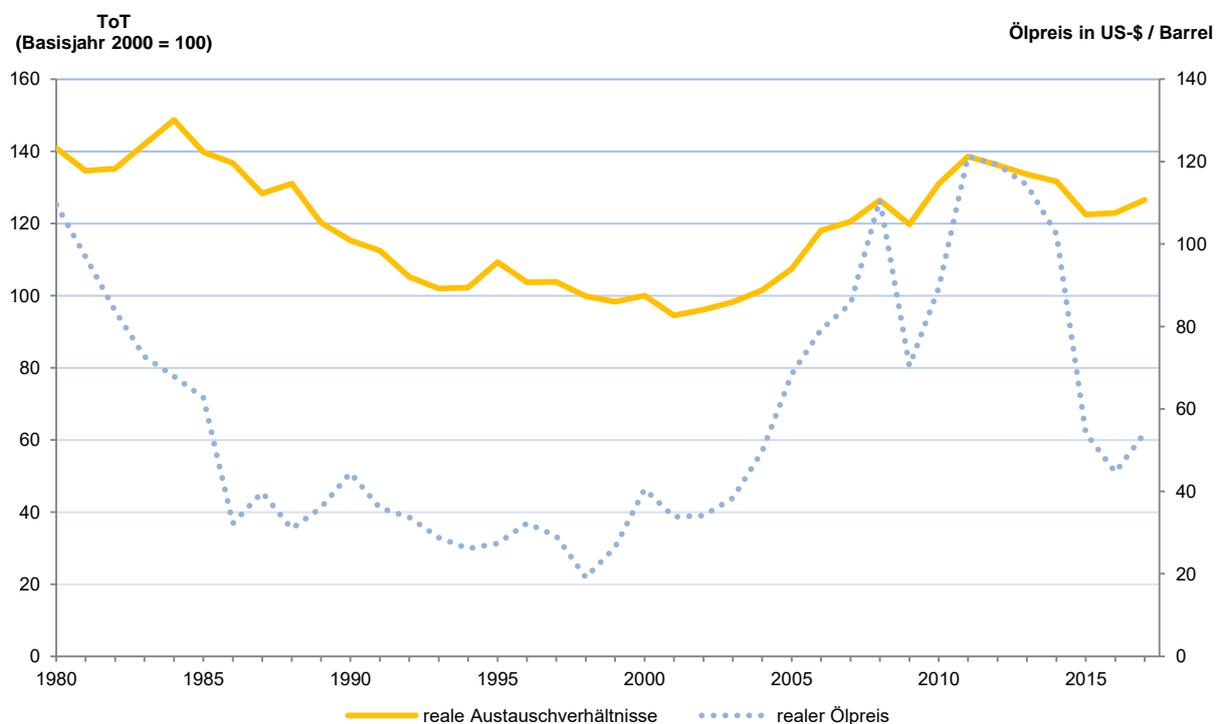
Einkommen im Vergleich zur Nachfrage nach industriellen Gütern verhältnismäßig langsam. Überträgt man dies von der individuellen Konsumententscheidung auf die volkswirtschaftliche Ebene, werden die Preise von verarbeiteten Gütern im Verhältnis zu Rohstoffen stärker steigen. Insbesondere in einer vom Freihandel geprägten Welt, verstärke sich dieser Effekt, da sich weltweit steigende Einkommen positiv auf die Industriegüternachfrage auswirken. Für Staaten, die Primärgüter exportieren und verarbeitete Güter importieren müssen, verschlechtern sich der Theorie nach dadurch die ToT.

In Anlehnung daran prägte der US-amerikanische Ökonom Bhagwati die Theorie des Verelendungswachstums (Bhagwati 1958). Anders als bei den Überlegungen von Prebisch und Singer führt Bhagwati sinkende ToT darauf zurück, dass es sich bei Primärgütern um homogene Güter handelt, während verarbeitete Industriegüter wesentlich diversifizierter sind. Während Anbieter auf Primärgütermärkten also lediglich einen quantitativen Wettbewerb führen können, sei der Wettbewerb auf dem Industriegütermarkt qualitativ geprägt. Dies bedeutet anders ausgedrückt, dass bei den Primärgütern, welche sich qualitativ kaum voneinander unterscheiden, ein stärkerer Preiswettbewerb herrsche. Aufgrund der niedrigen Preiselastizität bezüglich der Primärgüter wirke sich jedoch ein Preisrückgang verhältnismäßig gering auf die Nachfrage aus. Industriegüterproduzenten verbessern hingegen stetig die Qualität ihrer Produkte. Zudem werden Produktionsprozesse und der Ressourceneinsatz effizienter. Langfristig führe dies dazu, dass Staaten die hauptsächlich Primärgüter exportieren, mehr dieser Güter exportieren müssten, um die gleiche Menge an Industriegütern importieren zu können. Spezialisieren sich primärgüterexportierende Staaten nun weiter auf diese Güter und erhöhen sie die Produktion wie auch die exportierte Menge, so können sie zunächst Wohlfahrtsgewinne verzeichnen. Die Produktion und Volkswirtschaft wachsen. Sinken dadurch jedoch die Preise auf dem Weltmarkt, verschlechtern sich im Gegenzug die ToT¹⁵¹.

¹⁵¹ Voraussetzung für diesen Zusammenhang ist folglich, dass der Weltmarktpreis durch die Erhöhung des Angebots beeinflussbar ist. Vor allem für verhältnismäßig kleine Produktionsländer trifft dies jedoch nicht zu. Handeln jedoch mehrere Staaten dementsprechend, kann das akkumulierte Angebot unter Umständen den Weltmarkt beeinflussen. Die OPEC hat sich zum Beispiel aus diesen Gründen als internationales Kartell formiert. Ziel der OPEC ist es über die Festlegung jährlicher Ölfördermengen eine Preisstabilität auf dem Weltmarkt zu erreichen und so nicht Gefahr zu laufen über einen Förderwettbewerb den Weltmarktpreis für Öl angebotsseitig zu senken. Mit Angola,

Die Daten (siehe Abbildung 40) zeigen, dass sich die ToT der Staaten SSA*s zumindest bis Anfang der 2000er Jahre¹⁵² der These entsprechend überwiegend verschlechtert haben. Von einem Wert von über 148,6 im Jahr 1984 sind die durchschnittlichen ToT der SSA*-Staaten im Jahr 2001 auf den Tiefstand von 94,5 gefallen. Mit einem zwischenzeitlichen Einbruch während der globalen Finanzkrise haben die ToT bis zum Jahr 2011 auf einen Wert von 138,6 steigen können. Anschließend sind die durchschnittlichen ToT wieder gesunken und lagen im Jahr 2017 schließlich bei 126,5 und damit auf dem Niveau der Jahre 1988/89.

Abbildung 40: Durchschnittliche Entwicklung der realen Austauschverhältnisse SSA*-Staaten (1980-2017) (Basisjahr 2000 = 100) und realer Ölpreis in US-\$/Barrel^{153 154}



Quelle: Eigene Berechnung nach Vereinte Nationen (2018h) und British Petrol (2018) – eigene Darstellung

Äquatorialguinea, Rep. Kongo, Gabun und Nigeria sind auch fünf ÖGK-Staaten Mitglieder der OPEC (OPEC 2019).

¹⁵² Aus diesem Grund ist in den folgenden Darstellungen und Berechnungen das Jahr 2000 als Basisjahr = 100 gewählt worden.

¹⁵³ Zur Berechnung diente der einfache Durchschnitt der jährlichen ToT der einzelnen Staaten.

¹⁵⁴ Aufgrund der zum Teil unzureichenden Datengrundlage konnten die ToT der jeweiligen Staaten nur wie folgt berücksichtigt werden: Äthiopien, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Elfenbeinküste, Gabun, Ghana, Guinea Bissau, Kamerun, Komoren, Rep. Kongo, Dem. Rep. Kongo, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mauritius, Mosambik, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Simbabwe, Tschad, Togo und Zentralafrikanische Republik (ab 1980), Äthiopien (ab 1981), Uganda (ab 1982), Angola, Äquatorialguinea und Seychellen (ab 1985), Guinea und Sao Tome und Príncipe (ab 1986), Tansania (ab 1987), Eritrea (ab 1992), Dschibuti, Gambia, Kap Verden, Lesotho, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Swasiland (ab 2000).

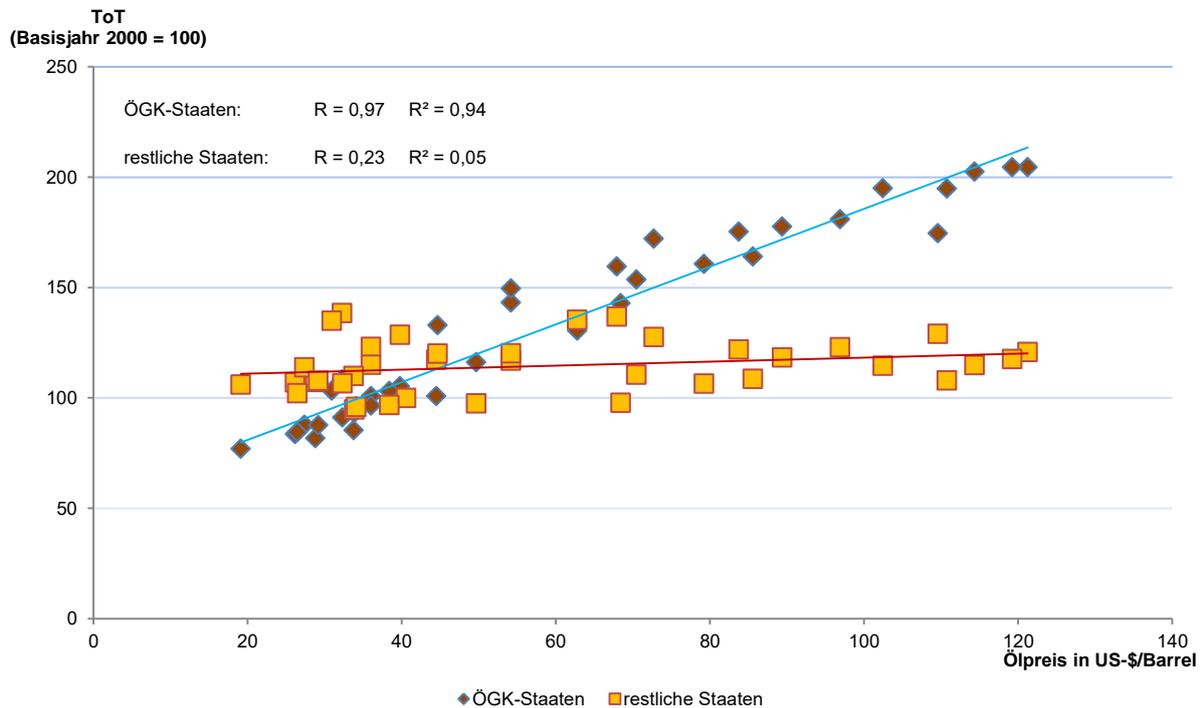
Der Anstieg der ToT zwischen den Jahren 2001 bis 2011 lässt folglich Zweifel an der Theorie der sinkenden ToT aufkommen. Möglich Gründe dafür sind, dass arbeitsintensive Güter im Zuge der Globalisierung tendenziell günstiger werden, da Firmen ihre Produktionsstätten in sogenannte Billiglohnländer verlegen, durch zunehmend maschinelle und digitalisierte Fertigungs- und Logistikverfahren die Massenproduktion zugenommen hat und sich die Firmen im internationalen Wettbewerb behaupten müssen¹⁵⁵. Darüber hinaus sind endlichen Rohstoffen Angebotsgrenzen gesetzt, sodass die Rohstoffpreise ebenfalls steigen können.

Da die Vermutung nahe liegt, dass die Entwicklung der ToT der SSA*-Staaten eng mit der des Ölpreises zusammenhängt (siehe Abbildung 40), werden im Folgenden zwei Staaten-Gruppen gebildet. In der einen Gruppe befinden sich die Staaten, die ÖGK-Staaten (siehe Tabelle 1), in der anderen Gruppe verbleiben die restlichen SSA*-Staaten. Trägt man nun die ToT der beiden Gruppen¹⁵⁶ auf die Ölpreisentwicklung ab (siehe Abbildung 41) fällt umgehend die hohe Korrelation zwischen der ToT der ÖGK-Staaten und dem Ölpreis ins Auge. Während für diese Staaten das Bestimmtheitsmaß hohe 0,94 für den Zeitraum zwischen 1980 und 2017 beträgt, liegt es für die von Brennstoffen unabhängigen Staaten nur bei 0,05.

¹⁵⁵ Beziehungsweise die Annahme, dass verarbeitete Güter weniger Wettbewerb ausgesetzt sind, nicht ohne weitere Einschränkungen stimmt.

¹⁵⁶ Auch für diese Berechnung wird der einfache Mittelwert herangezogen. Dieses Mal jedoch für beide Gruppen getrennt.

Abbildung 41: Zusammenhang zwischen realen Austauschverhältnissen (Basisjahr 2000 = 100) der SSA*-Staaten gruppiert nach Staaten mit Brennstoffexportanteil über (ÖGK) und unter (restliche) 20% und Ölpreis in US-\$/Barrel (2000-2017)¹⁵⁷



Quelle: eigene Berechnung nach Vereinte Nationen (2018h) und British Petrol (2018) - eigene Darstellung

Betrachtet man nun die Entwicklung der ToT der beiden Gruppen im Zeitraum zwischen 1980 und 2017 separat, so wird deutlich, dass die ÖGK-Staaten stärkeren Schwankungen unterlegen sind. Das Niveau der ToT dieser Staaten lag in den 80er Jahren um bis zu 81% über dem vom Basisjahr 2000, wobei es dafür umso schneller gefallen ist und im Jahr 1998 einen Wert von nur 77,0 eingenommen hat. Mitte der 2000er Jahre sind die ToT der ÖGK-Staaten dann jedoch wieder gestiegen und haben im Jahr 2017 nach weiteren Schwankungen 149,6 Indexpunkte erreicht. Die hier zu sehende Abhängigkeit ist insbesondere deshalb problematisch, weil der Weltmarktpreis von den SSA*-Staaten kaum beeinflusst werden kann. So haben die SSA*-Staaten in der Zeit zwischen 1995 und 2017 im Durchschnitt lediglich 6,1% der weltweiten Brennstoffexporte¹⁵⁸ auf den Weltmarkt verantwortet (Vereinte Nationen 2018k)¹⁵⁹. Die Schwankungen der Preise werden also in erster Linie von der Nachfrage auf der einen und dem Angebot anderer Exportnationen auf der anderen Seite bestimmt. Die Preise anderer Primärgüter haben sich somit seit 2001

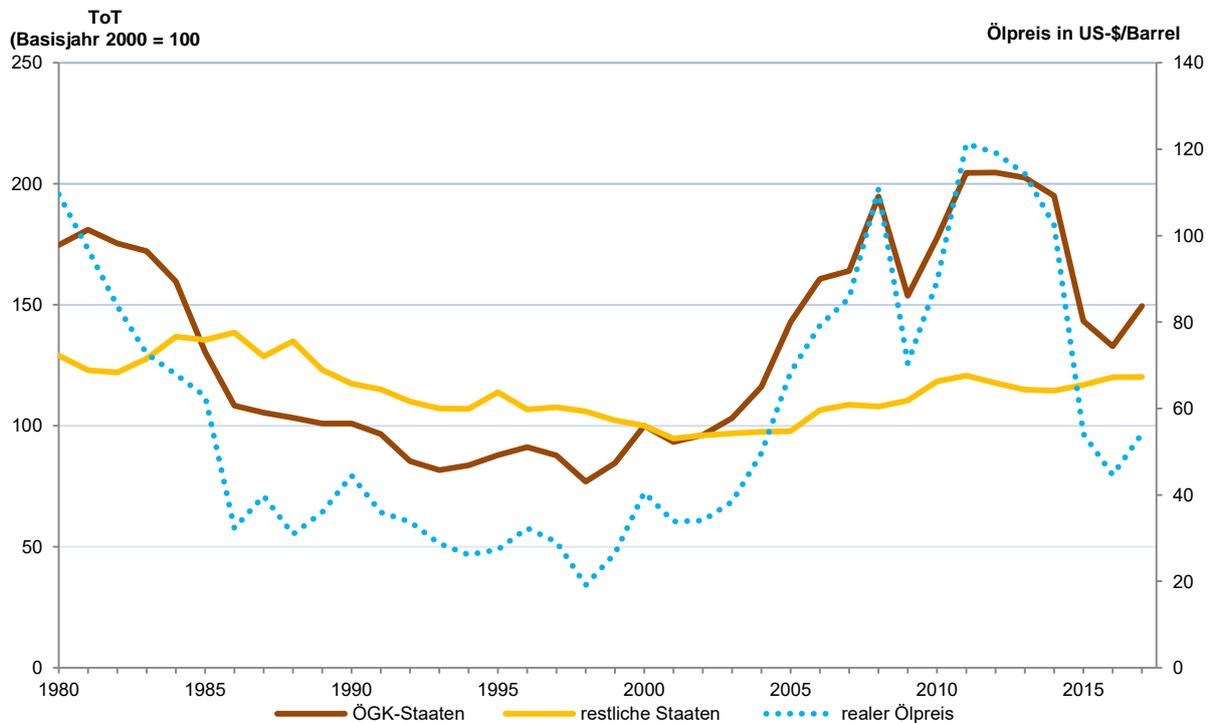
¹⁵⁷ Zur Berechnung diente der einfache Durchschnitt der jährlichen ToT der einzelnen Staaten.

¹⁵⁸ Beachte, dass hierunter aller Güter der SITC-3 verstanden werden.

¹⁵⁹ Eigene Berechnung.

verhältnismäßig weniger stark erhöht wie der Ölpreis. Auch die ToT der restlichen Staaten sind bis zum Jahr 2017 im Vergleich zum Basisjahr 2000 um 20% gestiegen. Allerdings befinden sie sich damit ebenfalls erst auf dem Niveau der Jahre 1988/89.

Abbildung 42: Durchschnittliche Entwicklung der realen Austauschverhältnisse (Basisjahr 2000 = 100) SSA*-Staaten gruppiert nach ÖGK-Staaten und restlichen Staaten und der reale Ölpreis in US-\$/Barrel (1980-2017)^{160 161}



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018h) und British Petrol (2018) - eigene Darstellung

Auch wenn die Prebisch-Singer-Hypothese für den Zeitraum ab den 2000er Jahre somit nicht ohne Weiteres bestätigt werden kann, bietet sie wichtige Ansatzpunkte für weitere Überlegungen¹⁶².

Insbesondere die in Unterabschnitt 2.2.1.1.2 analysierte Exportstruktur der SSA*-Staaten birgt somit hohe Risiken. Da in den vergangenen drei Jahrzehnten rund 90% der Exporte der SSA*-Staaten SSA* verlassen haben (siehe Abbildung 11) und die einzelnen Länder zumeist eine hohe Konzentration an Exportprodukten aufweisen

¹⁶⁰ Zur Berechnung diente der einfache Durchschnitt der jährlichen ToT der einzelnen Staaten.

¹⁶¹ Berücksichtigung einzelner Staaten nach Vermerk 154.

¹⁶² Daten für die EU, die nur bis ins Jahr 2002 zurückreichen, zeigen einen Rückgang der ToT bis zum Jahr 2018 von rund 14,3% auf (Vgl.Eurostat 2019).

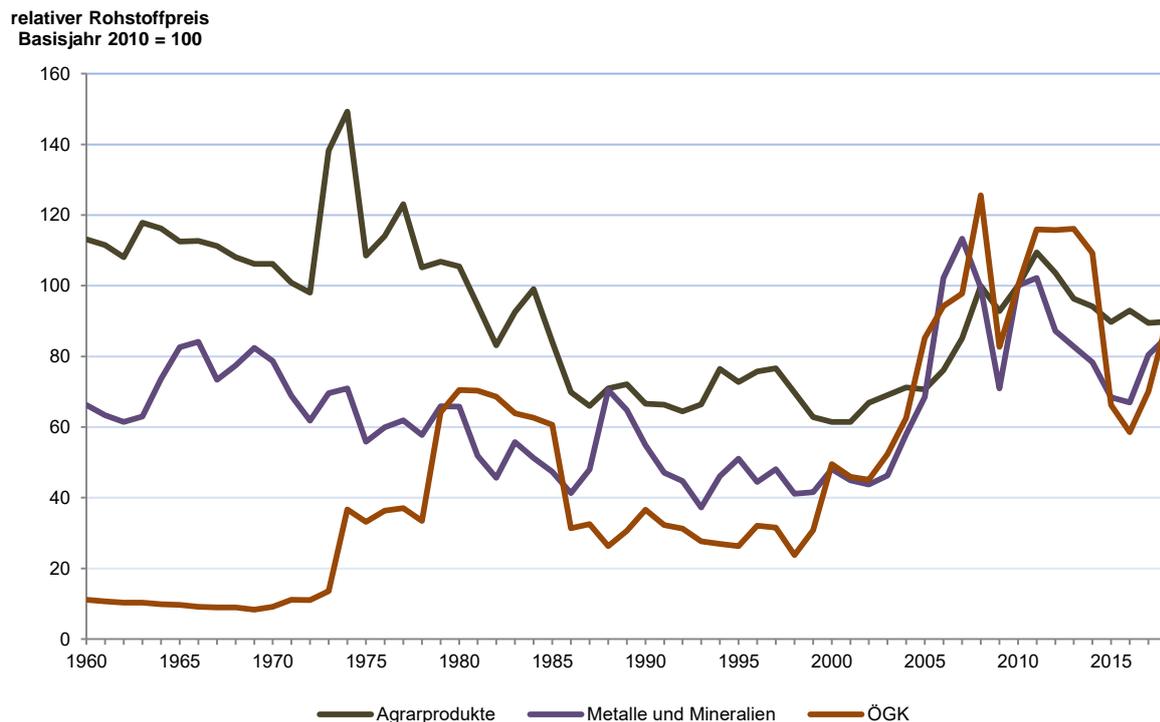
(siehe Abbildung 21) sind die Volkswirtschaften auch heute noch überdurchschnittlich anfällig für Preisschwankungen auf dem Weltmarkt¹⁶³.

Prüft man nun die soeben aufgestellte Vermutung, dass die Rohstoffpreise im Allgemeinen seit 2000 angestiegen sein müssen, so bestätigt sich dies immerhin anhand der Daten der Weltbank (siehe Abbildung 43). Insbesondere die Preise landwirtschaftlicher Güter sind seit den 1960er Jahren jedoch mit Ausnahme der Anfang 1970er Jahre deutlich gefallen¹⁶⁴. Aber auch die Trendlinie für Metalle und Mineralien weist für diesen langen Zeitraum ein negatives Vorzeichen auf. Ob der Anstieg der Preisniveaus beider Gütergruppen innerhalb der 2000er Jahre nachhaltig ist, lässt sich aufgrund des Preisrückgangs in den anschließenden 2010er Jahren zumindest in Frage stellen. So sind die Güterpreise im Agrarsektor in den letzten acht Jahren des Beobachtungszeitraums um 10,2% und die Metall- und Mineralienpreise sogar um über 15,5% gefallen.

¹⁶³ Der immer noch geringe Anteil an verarbeiteten Gütern, den die Staaten SSA*s exportieren und die Exportdiversifikation (siehe dazu Unterabschnitt 2.2.1.1.2) zeugen davon, dass sich die ToT seit dem Jahr 2000 nicht aufgrund einer bemerkenswerten Exportstrukturveränderung verbessert haben, sondern auf den allgemeinen Anstieg der Rohstoffpreise zurückzuführen sind.

¹⁶⁴ Die Dürrekatastrophen der 1970er und 1980er Jahre in der Sahelzone und Äthiopien führten zu verheerenden Missernten und schweren Hungerskatastrophen in Afrika.

Abbildung 43: Relative Preisentwicklung ausgewählter Rohstoffkategorien (Basisjahr 2010 = 100) (1960-2018)^{165 166}



Quelle: Eigene Berechnungen nach Weltbank (2019a) - eigene Darstellung

Bedenklich ist die hohe Konzentration der SSA*-Staaten beim Export von Primärgütern jedoch auch noch aus anderen Gesichtspunkten. Denn selbst wenn die Rohstoffpreise wie zwischen den Jahren 2000 und 2010 steigen, kann dies wiederum dazu führen, dass die betroffenen Staaten die eigene Abhängigkeit vom jeweiligen Gut sogar noch erhöhen, wenn sie ihre Produktionskapazitäten in diesen Bereichen ausbauen. Der Effekt verstärkte sich in einer solchen Phase zudem, indem durch die höheren Einnahmen auf dem Weltmarkt Devisen ins Land geholt werden, wodurch der Wechselkurs steigt. Dadurch fällt es anderen Branchen schwerer ihre Güter auf dem Weltmarkt abzusetzen. Dieses als Holländische Krankheit bekanntes Phänomen wurde bereits unter Abschnitt 3.2.1.1 skizziert. Die Rohstoffvorkommen beziehungsweise die klimatischen Bedingungen sind dabei oftmals entscheidend.

¹⁶⁵ Energieträger, sowie Gold, Silber und Platin sind von den Daten ausgeschlossen. Unter „Metalle und Mineralien“ wurden die Preise folgender Stoffe zusammengefasst: Aluminium, Kupfer, Eisenerz, Blei, Nickel, Zinn und Zink

Der Index für „Landwirtschaft“ setzt sich aus folgenden Posten zusammen: Reis, Weizen, Mais, Gerste, Sojabohnen, Sojaöl, Sojamehl, Palmöl, Kokosnussöl, Erdnüssen, Erdnussöl, Zucker, Bananen, Rindfleisch, Huhn, Orangen, Kaffee, Kakao, Tee, Baumstämme, Schnittholz, Baumwolle, Naturkautschuk und Tabak.

Die Posten beider Gruppen sind dem Wert der Exporte aus den Jahren 2002-2004 der Entwicklungsländer (nach Definition der Weltbank - Stand 2006) gewichtet.

¹⁶⁶ Zur Berechnung diente der einfache Durchschnitt der jährlichen ToT der einzelnen Staaten.

Insbesondere wenn ein Land hauptsächlich Agrarprodukte exportiert, spielt neben den soeben beschriebenen Kräften des Außenhandels auch der Klimawandel eine immer größer werdende Rolle. Es ist hinlänglich bekannt, dass extreme Wetterverhältnisse und die Desertifikation im Zuge des Klimawandels die Ernten in einigen Regionen SSAs zunehmend gefährden werden.

Seit die Prebisch-Singer-These 1950 publik geworden ist, ist sie Gegenstand quantitativer Forschungen. Während einige Ökonomen sie zu bestätigen geglaubt haben, sind jedoch immer wieder auch kontroverse Ergebnisse präsentiert worden. Insgesamt gilt die Hypothese als umstritten (Vgl. Hallam 2018)¹⁶⁷. Wie bereits erwähnt, haben die Globalisierung und die damit verbundene Arbeitsteilung schließlich in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend dazu geführt, dass vor allem arbeitsintensive Industriegüter verhältnismäßig billiger hergestellt werden können. Die aus dieser Hypothese ableitbaren Rückschlüsse auf die Vorteile von wirtschaftlicher Diversifikation sind hingegen dennoch weit verbreitet und akzeptiert.

¹⁶⁷ Die hier verwiesene weiterführende Literatur bietet einen ausführlichen Überblick über Forschungsergebnisse und statistische Analysen der Prebisch-Singer-Hypothese.

3.3 Außenhandelsstrategien

Aus den unterschiedlichen außenhandels- und entwicklungstheoretischen Überlegungen lassen sich verschiedene Implikationen ableiten, wonach Staaten ihre Außenhandelspolitik ausrichten können. Bietet die Integration in den Weltmarkt die in dieser Dissertation bereits vielseitig diskutierten Vorteile für eine Volkswirtschaft, so stellt sich an dieser Stelle weniger die Frage, ob ein Entwicklungsland sich handelspolitisch öffnen sollte, sondern vielmehr in welchem Umfang und mit welcher Geschwindigkeit dies zu erfolgen hat. Die Anwendung und Umsetzung der verschiedenen Strategien richten sich im Optimalfall nicht an der ideologischen Ausrichtung der Entscheidungsträger, sondern entlang der sozioökonomischen Gegebenheiten eines Staates aus¹⁶⁸. Egal welche der Strategien dabei für einen Staat letztlich am geeignetsten erscheint, Monitoring, Transparenz und eine zielgerichtete Kommunikation der Entscheidungsträger und prüfenden Instanzen sind in der Umsetzungsphase nicht zu vernachlässigende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklung. Während für die Wahl der geeigneten Außenhandelsstrategie und Umsetzungsprozess also länderspezifische Analysen notwendig sind, sollen im Folgenden vier wesentliche Strategien in ihren Grundzügen präsentiert werden¹⁶⁹.

3.3.1 Freier Markt

Die klassische Außenhandelsstrategie¹⁷⁰ wie auch der mikroökonomische Ansatz¹⁷¹ liefern die Grundlage für eine Marktöffnungsstrategie und den freien Handel von Gütern und Dienstleistungen. Wenngleich sich die Annahmen über perfekte Märkte und des *Homo Oeconomicus* in der Realität nicht theoriegetreu wiederfinden, gilt der freie Markt unter den Anhängern des bedingungslosen Freihandels nach wie vor als die effizienteste Steuerungsfunktion. Staatliche Lenkungen schaffen demnach Fehlanreize, die bezogen auf den Außenhandel durch den Abbau von

¹⁶⁸ Betrachtet man die Entwicklung verschiedener Staaten im 20. Jahrhundert, wird dies am Beispiel von Hong-Kong und Singapur auf der einen und Japan und Südkorea auf der anderen Seite deutlich. So sahen sich die Stadtstaaten Hong-Kong und Singapur anderen sozioökonomischen Rahmenbedingungen gegenüber als Japan und Südkorea, welche einen hohen Anteil an Landbevölkerung aufwiesen (Vgl. Vereinte Nationen 2018o).

¹⁶⁹ Die Ausführungen geben keine Handlungsempfehlung ab. Vielmehr dienen sie dem Verständnis für Ansätze, die bei der handelspolitischen Ausrichtung einzelner Länder in Betracht gezogen werden.

¹⁷⁰ Siehe dazu Unterkapitel 3.1.1.

¹⁷¹ Siehe dazu Unterkapitel 3.1.4.

Handelshemmnissen vermeidbar seien. Der Wettbewerbsdruck, welcher durch die Teilnahme am internationalen Markt erhöht wird, führe schließlich zur optimalen Ressourcenallokation und sei schlussendlich Grundlage für Innovation und Wachstum. Eine rasche Öffnung reduziere ferner die Möglichkeit für Korruption und Misswirtschaft. Ohne tarifäre Handelshemmnisse sind nicht nur importierte Endprodukte für die Konsumenten eines importierenden Staates billiger, sodass deren Konsumentenrente höher ausfällt als mit tarifären Handelshemmnissen, auch Unternehmen, die etwaige Vorprodukte oder Maschinen zur Verarbeitung benötigen, können ihre Güter kostengünstiger herstellen. Dies ist vor allem dann von Bedeutung, wenn die entsprechenden Vorprodukte oder Maschinen nicht im Inland hergestellt werden. Die auf der klassischen Außenhandelstheorie fußende Strategie empfiehlt Staaten, die gegenwärtig hohe Handelshemmnisse aufweisen, einen rasche Liberalisierungspfad.

3.3.2 Imports substitution

Bei der Imports substitution wird die Idee vertreten, dass ein Staat die Produktion solcher Güter anregt, welche bislang importiert werden mussten. Dabei müssen die jeweiligen Güter und Sektoren zunächst identifiziert, Einfuhrbeschränkungen eventuell aufgebaut oder erhalten und die eigene Produktion durch gezielte Subventionen angeregt werden. Auch wenn es kurzfristig Impulse für die betroffenen Sektoren geben kann, können die volkswirtschaftlichen Nachteile dieser Strategie für das anwendende Land überwiegen, wenn die lokale Produktion weniger effizient ist als ausländische Anbieter und somit teurere oder qualitativ schlechtere Produkte auf den Markt gebracht werden. Darüber hinaus können handelspolitische Gegenmaßnahmen der Handelspartner wichtige Exportsektoren eines Landes treffen. Diese Strategie ist zunächst vor allem für solche Staaten attraktiv, die nur wenige oder keine qualitativ hochwertigen verarbeiteten Güter exportieren können. Für Länder, die also international nicht wettbewerbsfähig sind, kann es einfacher sein die Maßnahmen umsetzen, als die Wirtschaft auf den Export von technisch hochwertigen Produkten umzustellen. Allerdings können sie dann auch nur im geringen Maße von der internationalen Nachfrage und den Entwicklungen auf dem Weltmarkt profitieren. Grundlegende Gefahren dieser Strategie sind Fehlallokationen,

Rent-Seeking und Korruption. So kann das staatliche Festhalten an ineffizienten Sektoren zum einen Kosten verursachen, die keine positive Wirtschaftsentwicklung herbeiführen, und zum anderen zu Interessenskonflikten und Verteilungskämpfen führen, die einen Ausstieg aus der Strategie erschweren.

3.3.3 Exportförderung

Im Gegensatz zur Importsubstitution versucht man über die Exportförderung die komparativen Kostenvorteile wahrzunehmen und die Wirtschaft auf den Export ausgewählter Güter auszurichten. Neben dem Handel muss daher auch der Kapitalmarkt weitestgehend liberalisiert werden, damit FDIs angezogen werden. Außerdem gilt es oftmals kostenintensive Programme zur Förderung von Standortvorteilen aufzusetzen¹⁷². Bei dieser Strategie ist es entscheidend die treibenden Produkte und Sektoren zu identifizieren. Während der Export bestimmter Primärprodukte für die meisten Entwicklungsländer zunächst naheliegender erscheint, gilt es die Probleme bei der Abhängigkeit und der Entwicklung der ToT für solche Güter zu beachten. Um auch mit Hilfe von FDIs verarbeitete Produkte in einer angemessenen Qualität auf dem Weltmarkt anbieten zu können, sind mitunter jedoch große wirtschaftspolitische Anstrengungen für ein Land notwendig.

3.3.4 Erziehungszoll

Der deutsche Wirtschaftstheoretiker Friedrich List hat die klassischen Arbeiten von Ricardo aufgegriffen. Er gilt als Wegbereiter der historischen Schule und betrachtete den Grundgedanken des Freihandelns kontextbezogener als seine Vorgänger, die diesem einen universellen Charakter zugesprochen haben. List hat dabei einen sogenannten Erziehungszoll für sich im Aufbau befindliche Sektoren als notwendig angesehen, sollten diese Gefahr laufen von einer bereits etablierten ausländischen Konkurrenz vom Markt verdrängt zu werden. Diese Zölle sollten so lange aufrechterhalten werden, bis die jeweilige Branche international wettbewerbsfähig ist.

¹⁷² Darunter fallen eine Vielzahl von möglichen Maßnahmen wie beispielsweise Steuervorteile, Exportsubventionen, Exportgarantien, begünstigte Kredite, währungspolitische Eingriffe oder auch Absatzfördermaßnahmen in den Zielländern.

Im Mittelpunkt dieser Argumentation stehen somit weniger die komparativen Kostenvorteile, wie vielmehr die potenziellen komparativen Kostenvorteile.

Neben den bereits in Unterkapitel 3.1.4 erläuterten Aspekten und möglichen Nebeneffekten bei der Erhebung von Zöllen, stellt sich hierbei vor allem auch die Frage danach, welche Branchen überhaupt potenzielle komparative Kostenvorteile für ein Land bereithalten. Bei einer Fehleinschätzung würde es gar zu Folge haben, dass man langjährige Wohlfahrtverluste in Kauf nimmt, ohne einen wettbewerbsfähigen Sektor aufbauen zu können. Ferner wird der Übergang vom Erziehungsschutz hin zur Öffnung des Marktes und der Begegnung mit der internationalen Konkurrenz von starken Interessenskonflikten begleitet.

Die Überlegungen zum Erziehungszoll gleichen einem temporären Schutzzoll. Diese Strategie sieht folglich vor, dass Zölle über die Zeit gesenkt werden, sodass sie eine Mischform aus Importsubstitution und freiem Markt darstellt. Eine der Kernfragen, die dabei gestellt wird lautet: Wann ist der richtige Zeitpunkt den eigenen Markt zu liberalisieren?

4 Die EU-SSA-Handelspolitik

In den vorausgegangenen Teilen 2 und 3 sind die ökonomischen Rahmenbedingungen und die Handelsstruktur der EU und SSAs beschrieben und theoretische Überlegungen zur Bedeutung des Außenhandels erläutert worden. Nun gilt es den Blick auf die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den SSA-Staaten zu richten. Dafür soll zunächst in Kapitel 4.1 ein historischer Überblick geschaffen werden, ehe in Kapitel 4.2 die EPAs umfassend analysiert werden. Hierauf soll der Schwerpunkt dieser Dissertation liegen.

4.1 Historische Einordnung

4.1.1 Die Geschichte der Handelsbeziehungen zwischen der EU und Subsahara-Afrika

Dieses Unterkapitel umfasst die historischen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU¹⁷³ und den AKP-Staaten. Während die einzelnen Abkommen in den Abschnitten 4.1.1.1, 4.1.1.2 und 4.1.1.3 genauer beschrieben werden, liefert Tabelle 3 zunächst einen Überblick über diese. Der Tabelle ist neben der zeitlichen Abfolge der Abkommen auch zu entnehmen, wann einzelne Staaten den jeweiligen Abkommen beigetreten sind.

¹⁷³ Dies umfasst auch die Vorgängerorganisationen der EU zurückreichend bis zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Tabelle 3: Historischer Überblick über Handelsabkommen zwischen der EU und AKP-Staaten mit entsprechendem Beitritt einzelner Staaten¹⁷⁴

Abkommen	EU-Staaten	SSA-Staaten / übrige AKP-Staaten
1963 Yaoundé I	6 (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Italien und Niederlande)	18 (Benin, Burkina Faso, Burundi, Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Dem. Rep. Kongo, Rep. Kongo, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Tschad und Zentralafrikanische Republik)
1969 Yaoundé II	6	18
1975 Lomé I	9 (6 + Großbritannien, Irland und Dänemark)	46 (18+ Äquatorialguinea, Äthiopien, Botswana, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Lesotho, Liberia, Malawi, Mauritius, Nigeria, Sambia, Sierra Leone, Sudan, Swasiland, Tansania, Uganda, Bahamas, Barbados, Grenada, Guyana, Jamaika, Trinidad und Tobago Fidschi, Samoa und Tonga)
1979 Lomé II	9	58 (46 + Dschibuti, Kap Verden, Komoren, Sao Tome & Principe, Seychellen, Dominika, St. Lucia, Suriname, Kiribati, Papua Neuguinea, Salomonen und Tuvalu)
1984 Lomé III	10 (9+ Griechenland)	65 (58+ Mosambik, Simbabwe, Antigua & Barbuda, Belize, St. Kitts & Nevis, St. Vincent & die Grenadinen und Vanuatu)
1989 Lomé IV	12 (10 + Portugal und Spanien)	67 (64 ¹⁷⁵ + Angola, Dominikanische Republik und Haiti)
1995 Lomé IV (b)	15 (12 + Finnland, Österreich und Schweden)	69 (67 + Eritrea und Namibia)
2000 Cotonou	15	76 (69 + Südafrika, Cookinseln, Föderierte Staaten von Mikronesien, Marshallinseln, Nauru, Niue und Palau)
2005 Cotonou (b)	27 (15 + Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Malta und Zypern und Bulgarien und Rumänien)	77 (76 + Osttimor)
2010 Cotonou (c)	28 (27 + Kroatien)	78 (77 + Somalia)

Quelle: Eigene Darstellung

¹⁷⁴ Die Bezeichnungen der hier aufgelisteten Staaten entsprechen den heutigen Bezeichnungen der Staaten, welche in dieser Dissertation bereits an anderer Stelle verwendet worden sind. Aufgrund von Bürgerkriegen und Grenzkonflikten ist diese Einordnung aus historischen Gesichtspunkten nicht korrekt. Sie dient jedoch dem Verständnis und bietet einen ungefähren Überblick über die historischen Beziehungen zwischen der heutigen EU und den heute bestehenden AKP-Staaten.

¹⁷⁵ Somalia hat das Abkommen nicht mehr unterzeichnet.

4.1.1.1 Yaounde-Abkommen

Im Rahmen der römischen Verträge haben die Gründungsmitglieder der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG)¹⁷⁶ gemäß Artikel 111 (EWG 1957) bereits ihre nationalen handelspolitischen Kompetenzen zu Gunsten einer gemeinsamen Handelspolitik an die EWG abgegeben. Während den *außerhalb des europäischen Kontinents gelegenen europäischen Ländern oder Hoheitsgebieten* (ÜLG) nach dem zweiten Weltkrieg durch vierten Teil der römischen Verträge eine besondere Assoziierung zugeteilt worden ist, hat die EWG die außen- und handelspolitischen Beziehungen zu eben jenen Staaten nach den Unabhängigkeitserklärungen zahlreicher dieser Gebiete Anfang der 1960er Jahre neu strukturieren müssen. Es galt einen verantwortungsvollen und partnerschaftlichen Dialog zu führen. Obgleich ein Großteil der Gebiete in erster Linie auf Grund der Kolonialvergangenheit für Frankreich von besonderer Bedeutung gewesen ist, hat der Afrikanische Kontinent im kalten Krieg für die gesamte EWG eine politisch bedeutende Rolle eingenommen. Als Handelspartner und Bereitsteller von Primärgütern ist man bestrebt gewesen die ehemaligen Kolonien auch in Zukunft eng an die EWG zu binden und den sowjetischen Einfluss auf die nun unabhängigen und zuweilen Europa-kritischen Staaten gering zu halten (Vgl. Kernic 2007, S. 198). Im Zuge der Unabhängigkeitsbewegung einer Vielzahl von Staaten hat sich die EWG daher mit 18 ehemaligen afrikanischen Kolonien¹⁷⁷ Frankreichs, Deutschlands, Belgiens, Italiens und der Niederlande¹⁷⁸ gemäß Artikel 238 EWG auf das sogenannte *Yaoundé-Abkommen* (EWG 1964a) verständigt, welches am 1. Juni 1964 in Kraft getreten ist. Das nach fünf Jahren verlängerte Abkommen hat beidseitige Zollsenkung vorgesehen¹⁷⁹. Auf der einen Seite sind jedoch Agrarprodukte, welche die Interessen der EWG-Agrarpolitik tangiert haben, von diesen besonderen Vorzügen ausgenommen worden¹⁸⁰, auf der anderen Seite ist es den AKP-Staaten dafür erlaubt worden Zölle auf Produkte mit Ursprung in der EWG zu erheben, wenn diese die industrielle Entwicklung des jeweiligen Landes

¹⁷⁶ Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande.

¹⁷⁷ Dabei handelt es sich um: Benin, Burkina Faso, Burundi, Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Dem. Rep. Kongo, Rep. Kongo, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Tschad und Zentralafrikanische Republik.

¹⁷⁸ Luxemburg ist als einziges Gründungsmitglied der EWG keine ehemalige Kolonialmacht.

¹⁷⁹ Siehe dazu Yaoundé Artikel 2 (1) und 3 (2).

¹⁸⁰ Siehe dazu Yaoundé Artikel 11.

beeinträchtigt, haben¹⁸¹. Ferner galt es die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen vollkommen aufzuheben, wofür den assoziierten Staaten eine vierjährige Übergangszeit zugestanden wurde¹⁸².

Die Achtung der Menschenrechte hat zu diesem Zeitpunkt im Vertragstext noch keinerlei Rolle gespielt. Bereits fest institutionalisiert worden sind mit dem Assoziationsrat, der parlamentarischen Konferenz und dem Schiedsgericht jedoch drei Organe¹⁸³, die auch in den darauffolgenden Abkommen für die Gestaltung und Einhaltung der Handelsbeziehungen verantwortlich gewesen sind.

Parallel zum Yaoundé-Abkommen hat die EWG mit der Vorgängerorganisation der heutigen *Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC)*¹⁸⁴ das sogenannte *Arusha-Abkommen* ausgehandelt, welches zwischen den Jahren 1970 und 1975 ähnliche Aspekte beinhaltete wie das Yaoundé-Abkommen.

Darüber hinaus hat sich mit dem *Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT)*¹⁸⁵, welches bereits drei Jahre nach dem Ende des zweiten Weltkriegs in Kraft getreten ist (GATT 1947), ein globales System zur Förderung des weltweiten Warenhandels zunehmend etabliert. Mehrere Länder Europas und Afrikas sind diesem im Verlauf der Nachkriegszeit beigetreten. Von herausragender Bedeutung für die weitere Analyse der europäisch-afrikanischen Handelsbeziehungen ist, dass das GATT im Jahr 1971 auf Vorschlag des damaligen Generalsekretärs der UNCTAD, Raul Prebisch, und in Anlehnung an seine Überlegungen zu den sinkenden ToT (Vgl. Vereinte Nationen 2019a) reformiert worden ist. Zeit an bestand für Nationalstaaten die Möglichkeit sogenannte *Allgemeine Präferenzsysteme (GSP)* einzuführen (GATT 1971). Während die am GATT teilnehmenden Staaten sich bis dahin ausschließlich mit dem sogenannten *Meistbegünstigungsprinzip (MFN)* dazu verpflichtet hatten alle Handelsvorteile, die sie einem Staat gegenüber gewähren, auch den übrigen Staaten zukommen zu lassen¹⁸⁶, hat man durch die Einrichtung der GSPs für zunächst zehn Jahre *Ausnahmen nach GATT Artikel XXV (5)* gestattet

¹⁸¹ Siehe dazu Yaoundé Artikel 3 (2).

¹⁸² Siehe dazu Yaoundé Artikel 5 (1) und 6 (1).

¹⁸³ Siehe dazu Yaoundé Artikel 39.

¹⁸⁴ Damals bestehend aus den Gründerstaaten Kenia, Tansania und Uganda.

¹⁸⁵ Das GATT wurde als Abkommen mit einem Sekretariat mit ständigem Sitz in Genf von 23 Staaten abgeschlossen (GATT 1947). Es handelte sich zu dieser Zeit folglich nicht um eine eigenständige Organisation.

¹⁸⁶ Siehe dazu GATT Artikel 1.

(Waiver). Durch die Erteilung eines Waivers ist es seitdem den Industriestaaten ermöglicht worden, Entwicklungsländern nicht-reziproke Handelsvorteile einzuräumen, ohne dadurch gegen das MFN zu verstoßen. Die Ausgestaltung des präferenziellen Marktzugangs wird demnach den einzelnen Staaten überlassen. Insofern können sich die Marktzugangsbedingungen im Rahmen verschiedener GSPs voneinander unterscheiden.

4.1.1.2 Lomé-Abkommen

Mit dem Beitritt Großbritanniens in die EWG im Jahr 1973 haben sich die Handelsbeziehungen der EWG zu den afrikanischen Staaten grundlegend geändert. Neben den Nachfolgestaaten der ehemaligen frankophonen Kolonien standen erstmals auch die anglophonen AKP-Länder im direkten Fokus der Handels- und Entwicklungspolitik der EWG. Das 1975 unterzeichnete und im April 1976 in Kraft getretene *Lomé-Abkommen* (EWG 1976)¹⁸⁷, welches die EWG¹⁸⁸ mit 46 AKP-Staaten¹⁸⁹ geschlossen hat, hat sich folglich in weiten Teilen vom Yaoundé-Abkommen unterschieden und den Grundstein für eine mehrdimensionale Beziehung gelegt. Das ebenfalls zunächst auf fünf Jahre befristete Abkommen hat erstmalig einseitige Vorteile für die AKP-Staaten vorgesehen. Dabei wurde von der wenige Jahre zuvor eröffneten Möglichkeit zur Einführung eines GSPs Gebrauch gemacht. Die am Abkommen teilnehmenden AKP-Staaten verpflichteten sich dazu die EWG nicht schlechter zu stellen als Drittstaaten^{190 191}. Zollreduzierungen auf Waren mit Ursprung in der EWG waren nicht vorgesehen¹⁹², wohingegen sich die EWG zur Abschaffung der Zölle auf Waren mit Ursprung in den AKP-Staaten verpflichtet

¹⁸⁷ In Folge auch „Lomé I“ genannt.

¹⁸⁸ Im Jahr 1973 traten neben Großbritannien noch Dänemark und Irland der EWG bei.

¹⁸⁹ Im Einzelnen waren dies die sechs Karibikstaaten: Bahamas, Barbados, Grenada, Guyana, Jamaika und Trinidad und Tobago, die drei pazifischen Inseln: Fidschi, Samoa und Tonga, sowie 37 Staaten SSAs: Benin, Burkina Faso, Burundi, Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Dem. Rep. Kongo, Rep. Kongo, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Tschad, Zentralafrikanische Republik (alle bereits Partner unter Yaoundé-Abkommen), sowie neu hinzugekommen Äquatorialguinea, Äthiopien, Botswana, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Lesotho, Liberia, Malawi, Mauritius, Nigeria, Sambia, Sierra Leone, Sudan, Swasiland, Tansania und Uganda.

¹⁹⁰ Insofern es sich dabei nicht um andere AKP-Staaten oder Entwicklungsländer handelte.

¹⁹¹ Siehe dazu Lomé I Artikel 7 (2b).

¹⁹² Siehe dazu Lomé I Artikel 7 (1).

hatte¹⁹³. In Artikel 1 ist dieser nicht-reziproke Charakter des Abkommens festgeschrieben worden:

„Auf dem Gebiet der handelspolitischen Zusammenarbeit ist es das Ziel dieses Abkommens, den Handel zwischen den Vertragsparteien zu fördern, wobei ihrem jeweiligen Entwicklungsstand Rechnung getragen und insbesondere berücksichtigt wird, daß dem Warenverkehr der AKP-Staaten zusätzliche Vergünstigungen gewährt werden müssen [...].“ (EWG 1976)

Neu ist außerdem gewesen, dass für den Ursprungscharakter eines Gutes keine individuellen Auflagen mehr gemacht worden sind, sondern Erzeugnisse eines AKP-Staates als Ursprungswaren akzeptiert wurden, auch wenn die dafür verwendeten Zwischenerzeugnisse aus anderen AKP-Staaten stammten. Damit ist der Weiterverarbeitung und Arbeitsteilung innerhalb der AKP-Gruppe Rechnung getragen worden. Zum Schutz der europäischen Agrarwirtschaft sind jedoch weiterhin Sonderregelungen aufrechterhalten worden. Die afrikanischen Partnerstaaten sind dementsprechend gegenüber Drittstaaten in vielen Belangen bevorteilt worden, eine Abschaffung der Zölle im Agrarsektor war jedoch nicht Bestandteil der allgemeinen Zolleliminierung seitens der EWG^{194 195}.

Eine weitere Neuerung ist das *System zur Stabilisierung der Ausfuhrerlöse* (STABEX) gewesen¹⁹⁶. Dieses von der EWG finanzierte System hat die AKP-Staaten bei Erlöseinbrüchen von Exporten in die EWG abgesichert¹⁹⁷. Somit wurden die AKP-Staaten weniger anfällig für Preisschwankungen oder Produktionseinbrüche¹⁹⁸ von

¹⁹³ Siehe dazu Lomé I Artikel 2 (1).

¹⁹⁴ Siehe dazu Lomé I Artikel 2 (2a ii).

¹⁹⁵ Für den Handel von Zucker wurde im Anhang des Lomé I (Protokoll 3), eine gesonderte Regelung festgelegt. Hierbei wurden Quoten für den Import von Zucker aus einzelnen AKP-Staaten in die EU bestimmt und ein Festpreis gesetzt. In der EU, die ihre eigene Zuckerindustrie stark subventionierte und tarifäre Handelshemmnisse gegenüber Drittstaaten zum Schutz dieser Industrie erhob, lag der Preis dabei ungefähr dreimal so hoch wie auf dem Weltmarkt. Obwohl sie in den folgenden Jahrzehnten vom Zuckerimporteure zum Zuckerexporteur aufstieg, nahm sie den ausgewählten AKP-Staaten zu überdurchschnittlichen Preisen ihren Zucker ab und re-exportierte diesen in der Folge wieder. Dieses System wurde bis ins Jahr 2009 fortgeführt. Nach einer Übergangszeit bis zum Jahr 2015 wurde der Zuckerhandel dann teilweise liberalisiert.

¹⁹⁶ Siehe dazu Lomé I Artikel 16 bis 24.

¹⁹⁷ Es handelte sich nicht um einen reinen Preissicherungsmechanismus, sondern ausdrücklich um einen Erlösstabilisierungsmechanismus, sodass beispielsweise auch die negativen Folgen von Missernten abgedeckt werden konnten.

¹⁹⁸ Nach Lomé I Artikel 17 (2) und 19 (2) griff das Stabilisierungssystem jedoch nur dann, wenn ein Exportgut (siehe dazu Vermerk 199) mindestens 7,5% der gesamten Exporterlöse eines Landes vom Handel mit der EG ausmachte und zugleich der Exporterlös im Vergleich zu Vierjahresdurchschnitt um mehr als 7,5% einbrach. Für die LDC, LLC und Inselstaaten lag dieser Wert bei 2,5%. Diese Werte wurden im Zuge der weiteren Lomé-Abkommen nach unten angepasst. Unter Lomé IV mussten es schließlich nur noch 5% der gesamten Exporterlöse eines Landes im Handel mit der EG

für sie wichtigen Exportgütern, solange diese nicht in Konkurrenz zu in den *Europäischen Gemeinschaften* (EG) hergestellten Agrarprodukten standen¹⁹⁹. Langfristig haben somit vor allem solche Länder vom STABEX profitiert, die einen verhältnismäßig großen und homogenen Anteil ausgewählter Agrarprodukte und Rohstoffe exportierten, welche nicht in Konkurrenz zur in der EG produzierten Waren standen. Dieses System hat folglich nicht zur Diversifizierung beigetragen und schaffte keine Anreize für einen Strukturwandel, da Industriegüter nicht berücksichtigt worden sind und sich die Länder insbesondere dann versichert sahen, wenn sie sich auf wenige Agrarprodukte spezialisierten (Vgl.Hammer 1995). Und obwohl das STABEX einen Kernbereich der Lomé-Vereinbarung dargestellt hat, reichten die zur Verfügung stehenden Finanzmittel bei weitem nicht aus. Starke Preisschwankungen (siehe Abbildung 43) haben sich drastischer ausgewirkt als es das System hätte abfangen können. Insbesondere die zeitweisen Einbrüche der Preise für Kaffee und Kakao haben die Exporterlöse einiger SSA*-Staaten in den 1980er Jahre signifikant belastet. Da beispielsweise der Kaffeepreis zwischen 1980 und 1991 um 62% und der Preis für Kakao sogar um 68% eingebrochen ist, konnten die Exporterlöseinbrüche nicht durch die STABEX-Mittel gedeckt werden. Dementsprechend lag der Deckungsgrad der Exporterlösausfallkredite Anfang der 1990er Jahre teilweise unter 40% (Europäischer Rechnungshof 1995). Neben diesen Finanzierungsproblemen und der Kritik am induzierten Fehlanreiz bezüglich der Diversifizierung, ist auch ein langfristiger Preisrückgang der betroffenen Tariflinien nicht berücksichtigt worden. Fallenden ToT hat das System schließlich nichts entgegensetzen können, da es lediglich auf das Absorbieren von Schocks ausgelegt war.

Neben den einseitige Zollvorteilen und dem STABEX ist außerdem die Förderung der industriellen Zusammenarbeit verstärkt worden, welche unter anderem das *Zentrum*

ausmachen, wobei das System schon bei Preissenkungen von 4,5% im Vergleich zum Sechsjahresdurchschnitt griff. Für LDC, LLC und Inselstaaten lagen schließlich beide Werte bei 1% (Siehe dazu Lomé IV Artikel 196 (1) und 197 (2) und (3)).

¹⁹⁹ Die berücksichtigten Güter wurde unter Lomé I Artikel 17 (a) festgehalten. Dies umfasste bestimmte Produkte folgender Produktkategorien: Erdnusswaren, Kakaowaren, Kaffeewaren, Baumwollwaren, Kokosnussswaren, Palm- und Palmkernwaren, Leder, Häute und Felle, Holz, Bananen, Tee, Rohsisal und Eisenerz. Die Liste wurde im weiteren Verlauf ausgeweitet, berücksichtigte jedoch stets nur solche Produkte, die die EG nicht selbst herstellte. Im weiteren Verlauf wurden einzelne Tariflinien in diese Liste aufgenommen (siehe dazu Lomé IV Artikel 187 (1)).

für *industrielle Entwicklung* hervorbrachte²⁰⁰. Im Lomé-Abkommen hat man die Diversifizierung der Industrie in den AKP-Staaten²⁰¹ als erstes Ziel der industriellen Zusammenarbeit festgesetzt. Die in Unterabschnitt 2.2.1.1.2 präsentierten Daten²⁰² zeigen jedoch, dass dieses Ziel langfristig verfehlt wurde. Die zum Teil widersprüchlichen Ansatzpunkte des Abkommens werden hierbei besonders deutlich.

Auf Ebene der globalen Handelspolitik sind Ende der 1970er Jahre ebenfalls nachhaltig Räume für die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten geöffnet worden. So ist man im Jahr 1979 durch die sogenannte *Ermächtigungsklausel* (GATT 1979) einem Auslaufen der Ausnahme zur Gewährung der GSPs zuvor gekommen und hat diese bedingte nicht-reziproke Handelsvorteilsgewährung dauerhaft im Regelwerk der GATT verankert. Die Ermächtigungsklausel diente fortan somit als Rechtsgrundlage für präferenzielle Marktzugangsbedingungen im Handel zwischen entwickelten Staaten und Entwicklungsländern. Die Verlängerungen und Überarbeitungen des Lomé-Abkommens sind somit zunächst weiterhin vom GATT gedeckt worden.

Durch die nach fünf Jahren erfolgte Überarbeitung im Rahmen des zweiten Lomé-Abkommens (EWG 1980b)²⁰³ ist ergänzend zum STABEX das *System zur Stabilisierung der mineralischen Exporterlöse* (SYSMIN) eingeführt worden²⁰⁴. Wie auch beim STABEX enthielt die Liste der im SYSMIN aufgeführten Bergbauerzeugnisse²⁰⁵ vor allem solche Güter, die zur Weiterverarbeitung in der europäischen Industrie wichtig gewesen sind. In Anlehnung an das STABEX hat auch das SYSMIN vor allem dann gegriffen, wenn ein Land von einem relevanten Produkt im hohen Maße abhängig gewesen ist, sodass hierdurch kein Anreiz zur Diversifizierung gesetzt wurde. Außerdem konnten lediglich solche Länder vom SYSMIN profitieren, die überhaupt erst über die entsprechenden Rohstoffvorkommen

²⁰⁰ Siehe dazu Lomé I Artikel 36.

²⁰¹ Siehe dazu Lomé I Artikel 26 (a).

²⁰² Insbesondere Abbildung 21.

²⁰³ In Folge auch „Lomé II“ genannt.

²⁰⁴ Siehe dazu Lomé II Artikel 49 bis 59. Nach Lomé II Artikel 52 (3) und 53 (1) griff das SYSMIN dann, wenn ein Produkt in den vier vorausgegangenen Jahren durchschnittlich mindesten 15% der Exporterlöse eines Staates (nach Lomé II Artikel 53 (2) lag der Satz für die LDC bei 10%) ausgemacht hat und um 10% eingebrochen ist.

²⁰⁵ Bei den in Lomé II Artikel 50 (1) festgelegten Rohstoffen handelte es sich um Kupfer, Phosphate, Mangan, Bauxit und Aluminiumoxid, Zinn, Schwefelkiesabbrände und Eisenerze. Später wurde unter Lomé IV Artikel 215 (1a) Uran zu dieser Liste hinzugefügt.

verfügten. Generell hat für STABEX wie für SYSMIN gleichermaßen gegolten, dass Länder nur dann von den Systemen profitierten, wenn sie bereits auf dem Weltmarkt vertreten waren. Staaten, deren Außenhandel mit der EG keine gewichtige Rolle gespielt hatte, wurde durch keines der beiden Systeme geholfen. Der schweizerische Wirtschaftsgeograf Thomas Hammer sieht darin folglich in erster Linie die Wahrung europäischer Interessen:

„Die beiden Systeme STABEX und SYSMIN ermöglichen es so gesehen der EU, ihre Versorgung mit billigen, nicht selber produzierbaren agrarischen und mineralischen Rohstoffen zu fördern.“ (Hammer 1995, S. 24)

Seine Einschätzung teilt der deutsche Entwicklungsökonom Robert Kappel, fokussiert in seiner Darstellung jedoch vor allem den Nutzen des SYSMINs für Europa:

„SYSMIN verfolgt den Zweck, die Zufuhr von Rohstoffen für die rohstoffarme EG zu sichern. Um der Gefahr von Stilllegungen der Bergbauproduktion durch sinkende Rohstofflöse zu entgehen, werden SYSMIN-Gelder zur Verfügung gestellt. Diversifizierungsmaßnahmen sind nicht vorgesehen (die grundlegenden Einwände gegen STABEX gelten gleichermaßen auch für SYSMIN).“ (Kappel 1990, S. 270)

Weiter führt er aus:

„Grundlegend zu kritisieren ist das Lomé IV-Abkommen wegen der Beibehaltung des STABEX- und SYSMIN-Systems und wegen der protektionistischen Haltung der EG in den handelspolitischen Teilen: STABEX und SYSMIN stabilisieren einseitige Produktions- und Exportstrukturen und tragen zur Verfestigung struktureller Abhängigkeiten bei. In den beiden Instrumenten kommt zum Ausdruck, daß eine kooperative Entwicklungspolitik zur Beseitigung struktureller Heterogenitäten und zur Stärkung von tragfähiger Landwirtschaft, Industrie und der Binnenmärkte noch nicht systematisch vorgesehen ist. Eine Revision bzw. Abschaffung von STABEX und SYSMIN ist nicht nur erforderlich, um einen Beitrag zur Aufhebung struktureller Heterogenitäten in den AKP-Ländern zu leisten, sondern auch, um die "Nehmerhaltung" der Staatsklassen zu schwächen.“ (Kappel 1990, S. 274)

Neben diesen fundamental kritisierten Systemen hat man jedoch auch ein *technisches Zentrum für Zusammenarbeit in der Landwirtschaft* vorgesehen²⁰⁶. Lomé II hat sich jedoch nicht nur inhaltlich ausgeweitet, sondern auch regional. Es haben sich weitere Staaten²⁰⁷ dem Abkommen angeschlossen, sodass unter Lomé II bereits 58 AKP-Staaten mit der EWG in Verbindung standen.

²⁰⁶ Siehe dazu Lomé II Artikel 88 (1).

²⁰⁷ Die neu hinzugekommenen Partnerländer waren:

In SSA: Dschibuti, Kap Verden, Komoren, Sao Tome & Príncipe und Seychellen.

Das wiederum 5 Jahre später aufgesetzte dritte Lomé-Abkommen (EWG 1986a)²⁰⁸, sollte abermals wesentliche Veränderungen mit sich bringen. Erstmals sind gesellschaftliche Aspekte berücksichtigt und der Nutzen für die Bevölkerungen in Vordergrund des Abkommens gestellt worden. Deutlich wird dabei ein Ansatz, der den verschiedenen kulturellen Prägungen der AKP-Staaten Rechnung trägt und entsprechend verschiedene Maßnahmen in Abhängigkeit der unterschiedlichen Rahmenbedingungen zu fördern verspricht. So hieß es:

„Die Zusammenarbeit zielt darauf ab, eine Entwicklung der AKP-Staaten zu unterstützen, die auf den Menschen ausgerichtet ist und in der Kultur der einzelnen Völker wurzelt. Sie unterstützt die Politiken und Maßnahmen, welche diese Staaten anwenden, um ihr menschliches Potential zu nutzen, ihre eigenen schöpferischen Fähigkeiten zu steigern und ihre kulturelle Identität zu fördern. Sie begünstigt die Beteiligung der Bevölkerungen an der Konzipierung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahmen.“ (EWG 1986a)

Im Hinblick auf die steigende Auslandsverschuldung²⁰⁹ vieler Entwicklungsländer und die sinkenden ToT (siehe Abbildung 42) ist dieses Umdenken hin zur sogenannten *Hilfe zur Selbsthilfe* bereits das Eingeständnis einer zum Teil gescheiterten handelspolitischen Prämisse.

Während das Lomé III Abkommen zehn europäische Staaten²¹⁰ und 65 AKP-Staaten²¹¹ umfasst hat, sind im Zuge der Verhandlungen zum vierten Lomé-Abkommen (EWG 1991b)²¹², welches erstmalig über zehn Jahre laufen sollte²¹³, nochmals drei AKP²¹⁴- und zwei europäische Staaten²¹⁵ hinzugekommen, wobei Somalia den Vertrag auf Grund des Bürgerkrieges nicht mehr unterzeichnet hat. Auch der 1995 erfolgten Revision sollten sich zwei weitere AKP-Staaten²¹⁶ und drei

In der Karibik: Dominika, St. Lucia und Suriname.

Im Pazifik: Kiribati, Papua-Neuguinea, Salomonen und Tuvalu.

²⁰⁸ In Folge „Lomé III“ genannt.

²⁰⁹ Siehe dazu Vermerk 21.

²¹⁰ Mit Griechenlands Beitritt zu EG trat es auch Lomé III bei.

²¹¹ Neu hinzugekommen sind seitens der AKP-Gruppe:

In SSA: Mosambik und Simbabwe

In der Karibik: Antigua & Barbuda, Belize, St. Kitts & Nevis und St. Vincent & die Grenadinen

Im Pazifik: Vanuatu

²¹² In Folge auch „Lomé IV“ genannt.

²¹³ Siehe dazu Lomé IV Artikel 366 (1).

²¹⁴ Angola in SSA, sowie die Dominikanische Republik und Haiti in der Karibik ergänzten die Liste der an Lomé IV teilnehmenden AKP-Staaten.

²¹⁵ Im Zuge der sogenannten Süderweiterung traten 1986 Portugal und Spanien den EG und somit auch dem Lomé-Abkommen bei.

²¹⁶ Dabei handelt es sich um das von Äthiopien unabhängig gewordene Eritrea und das von Südafrika unabhängig gewordene Namibia.

europäische Staaten anschließen, sodass an Lomé IV letztlich 69 AKP-Staaten und die 15 Mitgliedsstaaten²¹⁷ der EG teilgenommen haben.

Zu den handelspolitischen Neuerungen, zählen dabei zahlreiche Regelungen und Anpassungen, die erst bei genauerem studieren der Vertragstexte deutlich werden. So ist beispielsweise der Ursprungscharakter eines in einem AKP-Staat gefertigten Produktes unter Lomé IV auch dann noch gewahrt, wenn bei der Herstellung des Produktes Bestandteile ohne Ursprungseigenschaft verwendet werden, solange diese weniger als 10% vom Endwert des Produktes ausmachen. Unter Lomé III lag dieser Anteil noch bei 5%²¹⁸. Außerdem fielen Produkte auch dann unter die Ursprungserzeugnisse, wenn ein AKP-Land einem Produkt, welches aus einem Drittland stammte, durch Weiterverarbeitung mindestens 45%²¹⁹ Wertsteigerung zuführte. Dieser Wert wurde von vormals 60%²²⁰ reduziert, um mehr weiterverarbeitende Industriezweige in den AKP-Staaten in den Genuss der Zollvorteile kommen zu lassen, solange dies nicht zum Schaden eines EU-Mitgliedstaates geschah. Dies hat den Rahmen, in dem AKP-Produzenten bei einer Weiterverarbeitung von den Zollvorteilen profitieren konnten, erweitert (Vgl. Jochem und Sell 1995).

Inhaltlich hat man durch Lomé IV neben den einseitigen handelspolitischen Vorteilen der AKP-Länder einen Schwerpunkt auf die Bedeutung der Menschenrechte gelegt. Zum ersten Mal sind diese im Rahmen der hier skizzierten Handelsbeziehungen gleichzeitig als Grundvoraussetzung und als Ziel der Entwicklung angesehen worden. Der in Lomé III angedeutete Bezug auf den Menschen ist folglich unter Lomé IV noch einmal deutlich verstärkt worden, sodass das Verständnis, darüber was *Entwicklung* bedeutet, wesentlich komplexere Strukturen annahm als es innerhalb der Modernisierungstheorie zuvor noch postulierte wurde:

„Ziel der Zusammenarbeit ist eine auf den Menschen als ihren hauptsächlichen Betreiber und Nutznießer ausgerichtete Entwicklung, die somit die Achtung und die Förderung der Menschenrechte insgesamt voraussetzt. Die Aktionen der Zusammenarbeit erfolgen in dieser positiven Perspektive, bei welcher die Achtung der Menschenrechte als ein Grundfaktor für eine echte Entwicklung anerkannt und

²¹⁷ Durch die Beitritte Finnlands, Österreichs und Schwedens hatte die EG im Jahr 1995 15 Mitgliedsstaaten.

²¹⁸ Siehe dazu Lomé III Protokoll Nr. 1 Artikel 3 (2)

²¹⁹ Siehe dazu Lomé IV Protokoll Nr. 1 Artikel 31 (7)

²²⁰ Siehe dazu Lomé III Protokoll Nr. 1 Artikel 30 (6)

die Zusammenarbeit selbst als ein Betrag zur Förderung dieser Rechte konzipiert wird.“ (EWG 1991b)

Einen Sanktionsmechanismus, der bei Missachtung der Menschenrechte greift, war unter Lomé IV jedoch nicht vorgesehen. Wo Europa früher nahezu uneingeschränkt mit Regimen verhandelt hatte, die die Menschenrechte nicht achteten, drängte die EG nun darauf Grundsätze der *Good Governance* in die Abkommen aufzunehmen. Neben dem generellen Bedeutungszugewinn der Menschen- und Bürgerrechte im gesellschaftlichen und politischen Dialog hat dabei auch das Ende des kalten Krieges eine Rolle gespielt. Wollte man seitens West-Europas den sowjetischen Einfluss auf die Rohstoffe liefernden AKP-Staaten lange Zeit möglichst geringhalten, ist nach dem Ende des kalten Krieges das Risiko, dass sich die Führungen der AKP-Länder aufgrund von geforderten Reformen²²¹ von der EG abwenden, aus Alternativlosigkeit geringer geworden. Die internationale Zusammenarbeit der EG mit den AKP-Staaten ist dadurch zunehmend politisch geworden (Vgl. Frisch 1996). Allerdings sind eben solche Reformen aufgrund der bereits angesprochenen Verschuldungsproblematik²²² vieler AKP-Staaten durchaus notwendig gewesen. Daher ist unter Lomé IV ein Zuschuss-System zur Hilfe bei Strukturanpassungen²²³, die zum Abbau der Schuldenlast beitragen²²⁴, eingeführt worden. Dazu hat unter anderem auch die Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung gezählt²²⁵.

Doch nicht nur die Verschuldung vieler SSA-Staaten ist aus entwicklungspolitischer Sicht ein Zeugnis einer zum Teil gescheiterten Handelspolitik. Mit dem Fall der Sowjetunion hat Afrikas Wirtschaft globalgesehen ebenfalls Bedeutung verloren²²⁶ (Vgl. Kappel 1996). Der Anteil SSAs am Welt-BIP ist von 2,5% im Jahr 1980 auf 1,1% im Jahr 2000 gesunken (siehe Abbildung 5). Im Zeitraum zwischen 1990 und 2001 ist außerdem das BIP pro Kopf in SSA von 793 US-\$ auf 580 US-\$ gefallen (siehe

²²¹ Unter Reformen wird hier vor allem die Einhaltung der Kriterien der *Good Governance* und der damit einhergehenden Forderungen nach inklusiveren Institutionen verstanden, die zuweilen Machtverlust für die Eliten zu Folge haben.

²²² Siehe dazu Vermerk 21.

²²³ Siehe dazu Lomé IV Artikel 239 bis 250.

²²⁴ Siehe dazu Lomé IV Artikel 244 (c).

²²⁵ Siehe dazu Lomé IV Artikel 243 (c).

²²⁶ Der Fall der Sowjetunion soll hier nicht als Ursache für die enttäuschenden afrikanischen Wirtschaftsdaten angesehen werden. Allerdings legt die historische Korrelation dieser beiden Ereignisse durchaus einen Zusammenhang zwischen geopolitischer und -ökonomischer Bedeutung nahe. So hat sich nach der Wende insbesondere Europa durch die Öffnung des Eisernen Vorhangs dynamisch entwickelt und den Anteil am globalen Handel und BIP ausweiten können. Auch die wachsende ökonomische Verflechtung Chinas mit Europa und Nordamerika fiel in die Zeit nach dem Ende des kalten Krieges.

Abbildung 3). Der Anteil SSA*s an den weltweiten FDIs hat sich ebenfalls von 1,2% (1990) auf 0,8% (1999) reduziert (siehe Abbildung 27), wobei ergänzend dazu der Anteil SSA*s am Weltwarenhandel im Verlauf der 1980er und 1990er Jahre kontinuierlich von 2,4% auf 0,9% gesunken ist (siehe Abbildung 7).

Auf die Frage, ob die internationale Bedeutung der Industrien SSA*s trotz oder auf Grund der langfristig und einseitig angelegten Handelsvorteile der AKP-Staaten abgenommen hat, geben die verschiedenen handels- und entwicklungstheoretischen Strömungen unterschiedliche Erklärungsansätze. Während die neoklassische Perspektive in der langjährigen Besserstellung afrikanischer Exporteure die Aushebelung des Effizienzdruck durch einen mangelhaften Wettbewerb in den Vordergrund stellt, ließe sich seitens der Dependenztheorie die Behauptung aufstellen, dass die Ausnahmen für Entwicklungsländer nicht ausreichend seien. Die teils ernüchternde Bilanz der wirtschaftlichen Entwicklung hat nach dem Auslaufen von Lomé IV eine grundsätzliche Überarbeitung der EU-AKP-Beziehung gefordert. Im Dezember 1994 hat die EG für das Lomé-Abkommen einen Waiver beantragt. Die noch im gleichen Monat erteilte Ausnahme ist bis zum 29. Februar 2000 gestattet worden (GATT 1994), um Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen zu ermöglichen.

4.1.1.3 Coutouno-Abkommen

Gegen Ende des Lomé-Abkommens stieg der Reformdruck durch die ökonomischen Entwicklungen einerseits und die liberalisierte internationale Handelsordnung andererseits. So hat sich in mehrjährigen Rechtsstreitigkeiten bereits abgezeichnet, dass die einseitigen Handelsvorteile, die die EG den AKP-Staaten unter dem Lomé-Abkommen gewährt hat, nicht den Vorschriften der 1995 aus dem GATT hervorgegangenen WTO (Welthandelsorganisation 1994a) entsprechen. Bei den Mitte der 1990er Jahre begonnenen juristischen Auseinandersetzungen haben unter anderem Guatemala, Honduras, Ecuador und die USA²²⁷ der EG Wettbewerbsverzerrung im Handel mit Bananen vorgeworfen. Die Vorteile, die die EG speziell den AKP-Staaten im Rahmen der Bananenmarktordnung (Vgl.Rat der

²²⁷ Durch die Vorteile der AKP-Produzenten ist der Wettbewerb verzerrt worden, indem der Marktzugang zur EG für solche Produzenten, die in Lateinamerika aktiv waren, verhältnismäßig teurer gewesen ist. Die USA haben sich dieser Klage angeschlossen, da mit der hauptsächlich in Südamerika produzierenden US-amerikanischen Firma Chiquita ein einflussreiches US-Unternehmen direkt von dieser verhältnismäßigen Schlechterstellung betroffen gewesen ist.

Europäischen Gemeinschaften 1993), welche sich auf das Lomé-Abkommen stützte, gewährt hat, seien zum Nachteil anderer Entwicklungsländer und somit nicht über die Ermächtigungsklausel zu rechtfertigen gewesen. Argumentiert worden ist, dass also Unterschiede zwischen Entwicklungsländern gemacht worden sind und Entwicklungsländer, die nicht zu den AKP-Staaten zählen, verhältnismäßig schlechtere Marktzugangsbedingungen zur EG nutzen mussten als die AKP-Staaten. Die WTO hat den klagenden Staaten nach einem langen Verfahren, welches sich bis ins Jahr 2012 zog, Recht gegeben²²⁸. Auf die Ausgestaltung der EU-AKP-Handelsvereinbarung Anfang des Jahrtausends haben sich die mit dem sogenannten Bananenkrieg verbundenen juristischen Grundsatzfragen dennoch bereits ausgewirkt und den Reformdruck zusätzlich erhöht²²⁹. Für die zukünftige EU-AKP-Handelspolitik haben sich daraus fortan fünf Möglichkeiten ergeben:

1. Die EG gewährt allen Entwicklungsländern nach dem jeweiligen Entwicklungsstand die gleichen Handelsvorteile im Rahmen des GSPs und agiert somit weiterhin unter der Ermächtigungsklausel²³⁰.
2. Die EG und die AKP-Staaten gründen eine Freihandelszone im Sinne des GATT Artikels XXIV, um den speziellen Marktzugang für die AKP-Staaten weiterhin aufrechterhalten zu können ohne gleichzeitig andere Entwicklungsländer in diesen Genuss kommen lassen zu müssen²³¹.
3. Die EG beantragt einen temporären und immer wieder zu verlängernden Waiver²³² der WTO für die besondere Bevorzugung der AKP-Staaten nach WTO Artikel IX (3).
4. Man ändert in Zusammenarbeit mit der internationalen Staatengemeinschaft die WTO-Richtlinien ab.
5. Man verlässt die WTO und geht bilaterale Handelsvereinbarungen ein.

Die WTO zu verlassen (5.) oder die WTO zu reformieren (4.) sind wenig praktikable Lösungen für die Situation gewesen. Die EG ist jedoch ebenfalls nicht daran

²²⁸ Weitere Informationen zum Ablauf des als „Bananenkrieg“ bekannt gewordenen Rechtsstreits und der dabei erhobenen Vorwürfe liefert die WTO (Welthandelsorganisation 2012).

²²⁹ Diese Entscheidung der WTO hat sich über das Sonderprotokoll bezüglich des Handels mit Bananen hinaus auf die gesamte Handelspolitik der EG ausgewirkt.

²³⁰ Sollten die AKP-Staaten nicht ihren DFQF-Marktzugang zur EU verlieren, müsste die EU diesen auch allen anderen Staaten mit vergleichbarem Einkommen gewähren.

²³¹ Nach WTO Artikel XXIV sind Freihandelszonen vom MFN ausgenommen.

²³² Siehe dazu Welthandelsorganisation 1994a Anhang 1 A.1.e

interessiert gewesen, die den AKP-Staaten gewährten Handelsvorteile allen Entwicklungsländern anzubieten (1.). Zum einen hätte dies unvorhersehbare Auswirkungen auf die EU-Produzenten gehabt und zum anderen hätten die AKP-Staaten dadurch ihren strategischen Vorteil gegenüber lateinamerikanischen und asiatischen Staaten verloren und wären einer starken Konkurrenz ausgesetzt worden (Vgl.Reichert et al. 2009). Insofern hat man sich dazu entschieden in einer Übergangszeit (3.) den Grundstein für Freihandelszonen (2.) zu legen.

Nicht nur die WTO-rechtlichen Anforderungen, sondern vor allem auch wirtschaftstheoretische Überlegungen stehen hinter der Neuausrichtung der EU-Handelspolitik mit den AKP-Staaten. Unter anderem hat die Verfestigung der Exportstrukturen afrikanischer Staaten vor dem Hintergrund von STABEX und SYSMIN²³³ zu diesem Umdenken beigetragen. Obwohl den AKP-Staaten in der Vergangenheit unterschiedliche asymmetrische Handelsmechanismen bereitgestellt wurden, konnten die Länder SSAs die Hoffnungen nach einer dynamischeren wirtschaftlichen Entwicklung nicht erfüllen (siehe Abbildung 5). Dies stützt die Annahme, dass die nicht-reziproke Handelsbeziehungen zwischen der EU und SSA gescheitert sind. Die entwicklungsökonomische Stagnation und geopolitische Veränderungen, die insbesondere mit dem Ende des kalten Krieges in Zusammenhang stehen, haben gleichzeitig dazu beigetragen, dass sich die Verhandlungsposition der AKP-Staaten in den 25 Jahren nach dem Beginn der Lomé-Verhandlungen gewandelt hat. Die Verhandlungen für ein neues EG-AKP-Handelsabkommen haben nach eineinhalb Jahren unter diesen veränderten Rahmenbedingungen und den damals noch laufenden juristischen Bedenken ihren Abschluss gefunden. Das am 23. Juni 2000 unterzeichnete *Partnerschaftsabkommen von Cotonou* zwischen der EG und 76 AKP-Staaten²³⁴ ist schließlich am 1. April 2003 in Kraft getreten (EG 2000b). Das Cotonou-Abkommen stellt inhaltlich einen grundsätzlichen Bruch zur 25-jährigen Handelspolitik unter Lomé I-IV dar.

²³³ Siehe dazu Abschnitt 4.1.1.2.

²³⁴ Somalia unterzeichnete das Abkommen erneut nicht. Im Jahr 2013 nahm die EU allerdings den Antrag Somalias dem Abkommen zunächst als Beobachter und später als Mitglied beitreten zu dürfen an (EU 2013a). Neben Südafrika traten im Jahr 2000 noch die pazifischen Staaten, Cookinseln, Föderierte Staaten von Mikronesien, Marshallinseln, Nauru, Niue und Palau dem Abkommen bei. Osttimor folgte 2005.

Mit den EU-Erweiterungsrunden in den Jahren 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Malta und Zypern), 2007 (Rumänien und Bulgarien) und 2013 (Kroatien) wuchs die EU auf 28 Mitgliedstaaten an.

Bis zum 31. Dezember 2007²³⁵ hat man zunächst weiterhin die einseitigen Handelsvorteile aus dem Lomé-Abkommen aufrechterhalten²³⁶ und hierfür einen Waiver beantragt, den die EG im Jahr 2001 erhielt (Welthandelsorganisation 2001). Im Cotonou-Abkommen haben sich die EG und die AKP-Staaten jedoch darauf geeinigt bis zum Auslaufen dieser Übergangszeit, WTO-konforme²³⁷ EPAs auszuhandeln und schließlich ab dem Jahr 2008 die schrittweise Öffnung der AKP-Märkte einzuleiten, um dem Handel einen reziproken Charakter zu verleihen. Die EG verfolgt hierfür einen marktwirtschaftlichen Ansatz durch regionalspezifische Freihandelsabkommen mit den AKP-Staaten²³⁸. In der Empfehlung der Kommission an den Rat, die Kommission mit den EPA-Verhandlungen zu beauftragen, hieß es dazu:

„EPAs are designed to promote the sustainable development of the ACP countries and to promote the eradication of poverty in these countries and not primarily to achieve WTO compatibility of ACP EC trade relations.“ (Europäische Kommission 2002, S. 5)

Doch nicht nur die Ausarbeitung der EPAs im Rahmen des Cotonou-Abkommens stellt eine grundlegende Neuerung dar. So werden neben der Handelspolitik zwei weitere Bereiche der Partnerschaft separat und sich dennoch ergänzend betrachtet. Im Vordergrund des Abkommens steht der politische Dialog, der von der Handelspolitik und der Entwicklungspolitik flankiert wird (Vgl. Schmieg 2018). Im Zuge des politischen Dialogs kommt den Menschenrechten und den Kriterien der Good Governance eine besondere Bedeutung zu:

„Ziel der Zusammenarbeit ist eine auf den Menschen als ihren hauptsächlichen Betreiber und Nutznießer ausgerichtete nachhaltige Entwicklung; dies setzt die Achtung und Förderung sämtlicher Menschenrechte voraus. Die Achtung sämtlicher Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Achtung der sozialen Grundrechte, Demokratie auf der Grundlage des Rechtsstaatsprinzips und eine transparente und verantwortungsvolle Staatsführung sind fester Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung.“ (EG 2000b)

Diese in Artikel 9 (2) noch weiter ausgeführten Grundrechte sind erstmalig auch an einen Sanktionsmechanismus nach Artikel 96 (2) gebunden. Stellt eine

²³⁵ Siehe dazu Cotonou Artikel 37 (1).

²³⁶ Siehe dazu Cotonou Artikel 36 (3).

²³⁷ Siehe dazu Cotonou Artikel 36 (1).

²³⁸ Da der Fokus dieser Dissertation auf den SSA-Staaten liegt, werden im Folgenden die beiden EPAs der karibischen (Kuba nahm an diesen als einziger AKP-Staat in keiner Weise teil) und pazifischen Staaten nicht näher beleuchtet.

Vertragspartei fest, dass die andere Partei beispielsweise die Menschenrechte missachtet, so können nach Konsultationen und in besonders dringenden Fällen auch sofort geeignete Maßnahmen getroffen werden, um auf die Vorfälle zu reagieren²³⁹.

Derartige politische Elemente, die über eine reine handelspolitische Vereinbarung hinausgehen, erfordern zudem Prinzipien, auf denen die Partnerschaft beruht. In dem bis zum Jahr 2020 laufenden²⁴⁰ Cotonou-Abkommen sind daher vier Grundprinzipien der Partnerschaft formuliert worden²⁴¹:

1. Gleichheit der Partner und Eigenverantwortung für die Entwicklungsstrategie
2. Partizipation
3. Zentrale Rolle des Dialogs und der Erfüllung der beiderseitigen Verpflichtungen
4. Differenzierung und Regionalisierung

Neben dem Cotonou-Abkommen hat die EG zwei weitere Beschlüsse gefasst, welche die Beziehungen zu den AKP-Staaten und die EPA-Verhandlungen begleiten. Zum einen hat die EG gemeinsam mit Südafrika ein *Sonderabkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit* (TDCA) verabschiedet. In Einklang mit Cotonou Anhang VI Protokoll Nr. 3 Artikel 1 (2) gelten für Südafrika daher die Bestimmungen des TDCAs, welches 1999 unterzeichnet wurde (EG 1999) und am 1. Mai 2004 endgültig in Kraft trat. Südafrika wird von der EG somit explizit nicht als Entwicklungsland angesehen und kann stattdessen im Rahmen eines separaten Abkommens nicht von einseitigen Handelsvorteilen Gebrauch machen²⁴². Zum anderen hat die EG mit der Verordnung 416/2001 des Rates im Rahmen des Präferenzsystems eine neue Stufe eingeführt (Rat der Europäischen Union 2001). Unter der sogenannten *Initiative Alles außer Waffen* (EBA) wird seitdem sämtlichen LDCs gestattet mit Ausnahme von Waffen²⁴³ alle Waren *ohne Zölle oder mengenmäßige Beschränkungen* (DFQF) in die EU einzuführen²⁴⁴.

²³⁹ Im Rahmen der EPAs wird dies als Nicht-Erfüllungsklausel aufgegriffen.

²⁴⁰ Siehe dazu Cotonou Artikel 95 (1).

²⁴¹ Siehe dazu Cotonou Artikel 2.

²⁴² Die in Unterabschnitt 2.2.1.1.2 getroffene Entscheidung, Südafrika und die SSA*-Staaten voneinander zu trennen, findet somit auch in der handelspolitischen Realität Beachtung.

²⁴³ HS-Nummer 93.

²⁴⁴ Siehe dazu Verordnung 416/2001 Artikel 1, 2., (1).

4.1.1.4 Post-Coutouno-Abkommen

Seit dem 5. April 2020 haben sich die AKP-Staaten umbenannt und sind nunmehr als *Organisation Afrikanischer, Pazifischer und Karibischer Staaten (OAKPS)*²⁴⁵ bekannt (OAKPS 2020). Im selben Jahr hat man sich nach langen Verhandlungen mit der EU auf ein Post-Cotonou-Abkommen einigen können (EU Kommission 2021). Dieses sieht einen sogenannten Grundlagenteil vor, welcher Allgemeingültigkeit besitzt. Diesem Grundlagenteil sind sechs Schwerpunkte mit weitreichenden Absichtserklärungen gewidmet:

1. Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung in rechtebasierten Gesellschaften mit dem Menschen im Mittelpunkt,
2. Frieden und Sicherheit,
3. Menschliche und soziale Entwicklung,
4. Inklusives, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und inklusive, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung,
5. Ökologische Nachhaltigkeit und Klimawandel,
6. Migration und Mobilität.

Ferner sind jeweils für die Beziehungen zwischen der EU auf der einen Seite und den Vertragspartnern in Afrika, im Pazifikraum und der Karibik Regionalteile ausgearbeitet. Im Gegensatz zum Cotonou-Abkommen und den Vorläufern finden sich hier keine konkreten Angaben zum Marktzugang. Zwar kommt man überein, dass etwa der freie Zugang zu Ressourcen, ein Austausch zur Erarbeitung von gemeinsamen Normen und Standards oder aber auch die Dekarbonisierung der Wirtschaft zum Ziel gesetzt werden, handelsrechtliche Fragen sollen jedoch in den EPAs verfolgt werden. Diese werden explizit als Instrument hervorgehoben²⁴⁶.

Da die Ratifizierung des Post-Cotonou-Abkommens ins Stocken geraten ist, musste das Cotonou-Abkommen, welches ursprünglich bis zum Jahr 2020 laufen sollte mehrfach um wenige Monate verlängert werden²⁴⁷. Die Ratifizierung steht im Frühjahr 2023 immer noch aus. Bis dato scheitert die Ratifizierung am Widerstand

²⁴⁵ Im Folgenden wird weiterhin die Bezeichnung AKP-Staaten für die Mitgliedsstaaten der OAKPS verwendet.

²⁴⁶ Siehe Post-Cotonou-Abkommen, Afrika-Regionalprotokoll, Teil II, Titel I, Kapitel 1, Artikel 16.

²⁴⁷ Stand 10.04.2023 ist eine Verlängerung des Cotonou-Abkommens noch bis Ende Juni 2023 wirksam (OAKPS 2023).

Ungarns, welches als EU-Mitgliedsstaat bei der erforderlichen Einstimmigkeit sein Veto einlegt. Hintergrund Ungarns Haltung sind in den Vertragsentwürfen enthaltene Erklärungen zur Förderung legaler Migration, die das EU-Land ablehnt, und zur Rückführung von Migranten, die dem mitteleuropäischen Staat nicht weitreichend genug sind.

Mit Südafrika hat ein volkswirtschaftliches Schwergewicht im Herbst 2022 das Ausscheiden aus der OAKPS verkündet. Der Fokus auf die *Afrikanischen Union* (AU) und die *Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas* (SADC) soll bei dieser Entscheidung ausschlaggebend gewesen sein.

4.1.2 Europäischer Entwicklungsfond

Neben den handelspolitischen Vereinbarungen enthalten die vorgestellten Abkommen weitere entwicklungspolitische Aspekte, wozu auch Finanzhilfen zu zählen sind. Während unterschiedliche finanzielle Unterstützungsprogramme in der nationalstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit der jeweiligen EU-Mitgliedsstaaten existieren, nimmt der *Europäische Entwicklungsfond* (EEF) seit den römischen Verträgen die Hauptrolle bei der Entwicklungsfinanzierung auf EU-Ebene ein. Er ist vom Haushalt der EU abgekoppelt, wird jedoch von der EU verwaltet, obwohl er direkt von den EU-Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt wird. Während der EEF allein für die AKP-Staaten²⁴⁸ und die ÜLG vorgesehen ist, können diese Staaten zudem als Drittstaaten Finanzierungshilfen, über die im EU-Haushalt für Außenangelegenheiten bestimmte Finanzmittel, erhalten. Eine Integrierung des EEFs in den EU-Haushalt wird schon seit 1973 diskutiert, da zum einen die unterschiedlichen Antragssysteme für die Empfängerstaaten mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden sind und zum anderen die Legitimation und Mitentscheidungsmöglichkeiten des Europäischen Parlamentes nicht gegeben sind. Der EEF wird somit bisweilen als wenig effizient und intransparent angesehen (Vgl. Hauschild und Schilder 2009). Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt ist, dass die Finanzierung nicht an den im Haushalt angewendeten Beitragsschlüssel gebunden ist, sondern das Ergebnis ständiger Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten ist. Auch wenn für die Europäische Kommission und das Europäische Parlament die

²⁴⁸ Kuba profitiert als einziges Mitglied der OAKPS nicht vom EEF.

Vorteile der Integration des EEFs in den EU-Haushalt überwiegen, verhindern die Mitgliedsstaaten bislang diese, da eine solche Umstrukturierung für einige Staaten zu Mehrbelastungen führen würde, während andere Staaten Nachteile darin sehen, dass sie ihre nationalstaatliche Interessen weniger stark vertreten könnten (Vgl.D'Alfonso 2014). Laut offiziellen Angaben der AKP-Gruppe möchte sie den Status quo ebenfalls aufrechterhalten und argumentiert, dass die direkte Bereitstellung der Finanzmittel durch die EU-Mitgliedsstaaten die Planungssicherheit für die AKP-Staaten erhöht:

„For decades, the EDF has been operated outside the regular EU budget framework, thus providing predictability in the programming of development projects and programmes, and we urge that it should continue to remain so.“ (Sipopo Declaration 2012, S. 4)

Explizit hervorgehoben wird, dass das Verfahren bereits seit Jahrzehnten in dieser Form angewandt wird. Nationalstaatliche Interessen scheinen somit nicht nur auf der Geber- sondern auch auf der Empfängerseite eine Rolle zu spielen und das derzeitige System zu präferieren. Insbesondere durch die voranschreitende Integration der EU und ihren außenpolitischen Anspruch mit der Globalen Strategie werden jedoch die Gründe für eine EEF-Finanzierungsreform eindrücklicher.

Auf der Vergabeseite des EEFs stehen unterschiedliche Mechanismen zur Verfügung. Während nicht-zurückzuzahlende Finanzhilfen den größten Teil der Mittel darstellen, stehen traditionell kleinere Anteile für die Risikoabsicherung, Darlehen oder die Verwaltung des EEFs bereit. Bei den nicht-zurückzuzahlenden Finanzhilfen unterscheidet man ferner zwischen den direkten Zahlungen, welche besondere Auflagen der Transparenz erfüllen müssen, sektorengebundenen Zahlungen und projektgebundene Zahlungen. Anwendung finden sie etwa im Ausbau der sozialen Infrastruktur, der Wirtschaftsinfrastruktur, bei der Budgethilfe, im Rahmen von Produktionshilfen, der Verwaltungskoordination und weiteren Bereichen.

Darüber hinaus kann die *Europäische Investitionsbank* (EIB) weitere Darlehen gewähren. Auch hierfür werden die Mittel, die den AKP-Staaten und den ÜLG zur Verfügung stehen, in den erwähnten Abkommen festgehalten.

Tabelle 4 ist die finanzielle Bestückung des EEFs und der EIB für die AKP-Staaten zu entnehmen. Im aktuellen 11. EEF stehen demnach insgesamt rund 31,5 Mrd. € an Finanzmitteln zur Verfügung.

Tabelle 4: Finanzielle Entwicklungshilfen der EU für AKP-Staaten in Mio. €^{249 250 251}

	Zeitraum	Abkommen	EU- Entwicklungshilfen für AKP-Staaten		Finanzmittel aus dem EEF	Darlehen von der EIB
I.	1959–1964	Röm. Verträge	474		474	-
II.	1964–1970	Yaoundé I	730		666	64
III.	1970–1975	Yaoundé II	918		828	90
IV.	1975–1980	Lomé I	3.390		3.000	390
V.	1980–1985	Lomé II	5.227		4.542	685
VI.	1985–1990	Lomé III	8.500	davon:	7.400	1.100
VII.	1990–1995	Lomé IV	12.000		10.800	1.200
VIII.	1995–2000	Lomé IV (b)	14.625		12967	1.658
IX.	2000–2007	Cotonou	15.200		13.500	1.700
X.	2008–2013	Cotonou (b)	23.966		21.966	2.000
XI.	2014–2020	Cotonou (c)	31.589		29.089	2.500

Quelle: EWG (1957, 1964a, 1970a, 1976, 1980b, 1986a, 1991b); EG (1998, 2000b, 2006); EU (2013b) - eigene Darstellung

Über den EEF und weitere Finanzhilfen einzelner Mitgliedsstaaten, sowie über die für die Außenangelegenheiten des EU-Haushaltes vorgesehenen Mittel werden schließlich diverse Fonds finanziert²⁵².

²⁴⁹ Die Mittel für die ÜLG werden separat festgelegt und sind in diesen Daten nicht enthalten. Während diese in den 1960er Jahren noch zum Teil über 10% der Hilfen ausmachten, sank der Anteil im darauffolgenden Jahrzehnt kontinuierlich. Rund 97% der im EEF festgelegten Gelder sind daher für die OAKPS-Mitglieder vorgesehen (Eigene Berechnungen nach EWG 1957, 1964b, 1970b, 1976, 1980a, 1986b, 1991a; EG 1998, 2000a, 2006; EU 2013b). Die historische Bedeutung sowie die Struktur der an den Abkommen teilnehmenden Staaten sind für diese Entwicklung verantwortlich.

²⁵⁰ Bei den Angaben handelt es sich um die bei der Einführung der jeweiligen EEFs festgelegten Vereinbarungen. Diese wurden zum Teil im Verlauf einer EEF-Periode angepasst.

²⁵¹ Die tatsächlichen Zahlungen weichen von den zur Verfügung gestellten und in dieser Tabelle aufgeführten Daten ab, da nicht alle Mittel abgerufen werden oder Projekte über mehrere Jahre erstrecken und die Zahlungen gestaffelt erfolgen. Rückstellungen aus vorherigen EEFs werden weitergeführt. Die hier angegebenen Daten beziehen sich jedoch auf die Vereinbarungen ohne Rückstellungen.

²⁵² Da der Fokus dieser Dissertation auf den Handelsbeziehungen liegt, werden andere Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit nur am Rande aufgegriffen. Aufgrund der beschriebenen Verbindungen zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der Handelspolitik, welche bereits in den in Unterkapitel 4.1.1 vorgestellten Abkommen zur Geltung kommen, ist eine grobe Einführung in die Finanzierungsseite der Entwicklungszusammenarbeit hilfreich. Eine Analyse einzelner

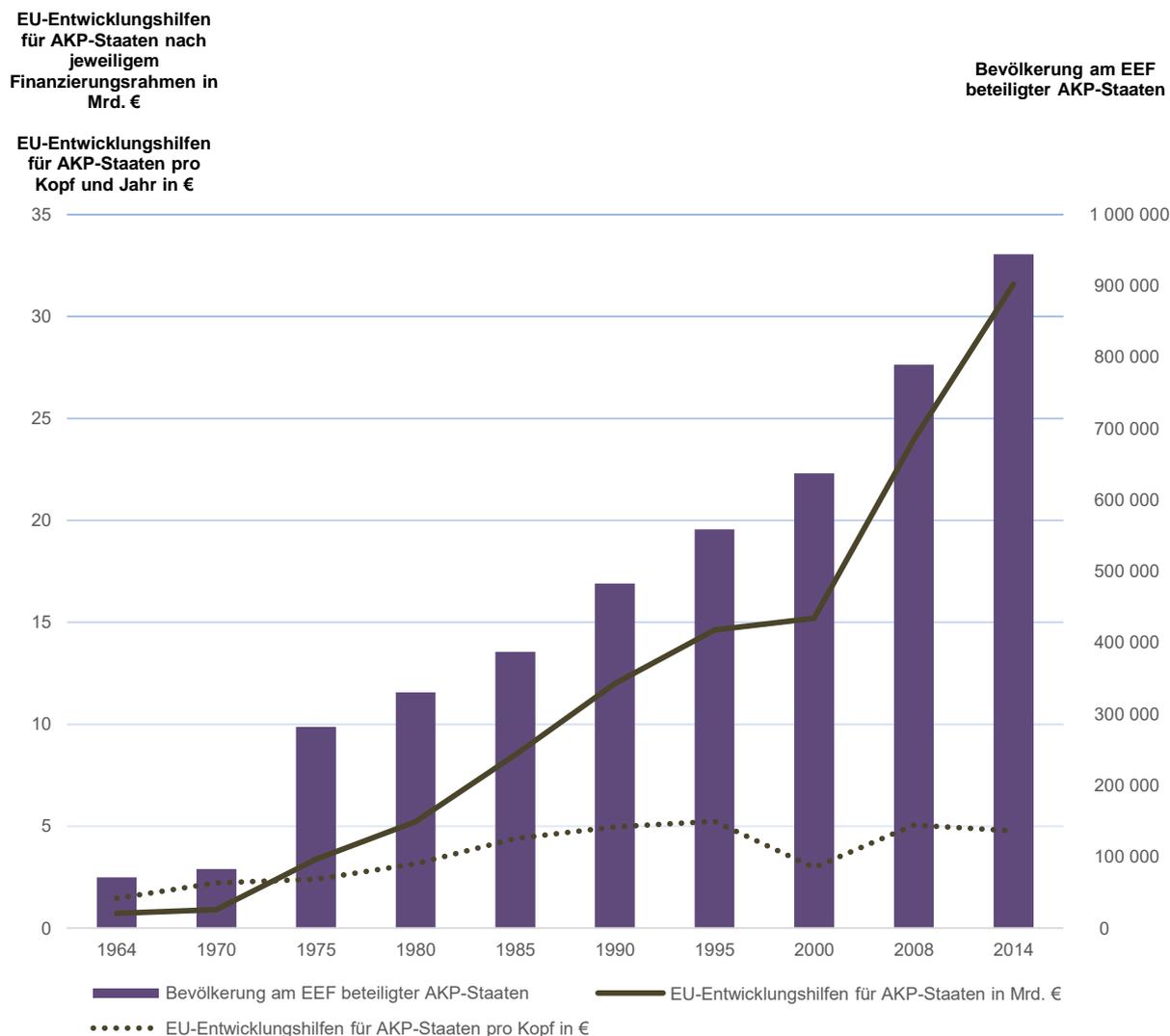
Der signifikanten Ausweitung des EEFs liegen neben der politischen Dimension grundlegendere Faktoren zu Grunde, welche das finanzielle Volumen beeinflussen. So müssen die Zahlen vor dem Hintergrund der am EEF beteiligten Staaten gesehen werden. Auf der Geberseite kamen im Verlauf der Jahrzehnte durch die EU-Erweiterung neue Staaten hinzu, wobei sich sowohl die finanziellen Mittel als auch das historisch gewachsenen politische und ökonomische Interessen im Zusammenhang mit dem afrikanischen Kontinent von der Mehrheit der hinzugekommenen Mitgliedsstaaten²⁵³ grundlegend von denen der Gründerstaaten unterscheiden. Auf der Empfängerseite ist die Kooperation ebenfalls im Verlauf der Zeit deutlich ausgeweitet worden. Hinzu kommt jedoch auch, dass die an der Kooperation beteiligten AKP-Staaten zudem in vielen Fällen eine sehr dynamische Bevölkerungsentwicklung erlebt haben. Zwischen 1964, dem Jahr in dem Yaoundé I in Kraft trat, und dem Jahr 2014, in dem Cotonou (c) gestartet ist, hat sich die von den EU-AKP-Entwicklungshilfen erfasste Bevölkerung durch Beitritte von Staaten und das Bevölkerungswachstum von 71 Mio. auf 944 Mio. vergrößert. Die Ausweitung der finanziellen Mittel von umgerechnet 0,7 Mrd. € auf 31,6 Mrd. € hat somit zu Folge, dass die am EEF beteiligten AKP-Staaten pro Einwohner im Schnitt nun knapp 4,8€ pro Jahr erhalten, wohingegen es 1964 noch 1,5 € pro Jahr gewesen waren (siehe Abbildung 44)²⁵⁴.

entwicklungspolitischer Maßnahmen der EU würde an dieser Stelle den Rahmen der Dissertation sprengen. Dabei werden außerdem nationalstaatliche Programme, sowie solche, die nicht direkt über die EU, sondern über andere Plattformen und Kanäle, wie beispielsweise die WTO oder die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OECD), abgewickelt werden, vernachlässigt. Insbesondere da derartige Maßnahmen entscheidende wirtschaftspolitische Probleme aufgreifen und Investitionsprojekte einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung eines Landes leisten, indem beispielsweise die Infrastruktur eines Staates ausgebaut wird, können sie Grundlagen und positive Auswirkungen auf den Handel der SSA-Staaten mit sich führen. Vor allem vor dem Hintergrund, dass sich Handels- und Entwicklungspolitik gegenseitig beeinflussen und die beiden Bereiche stärker denn je miteinander verflochten und aufeinander abgestimmt sind, fehlt dieser Dissertation eine ausführliche Analyse dieser Entwicklungszusammenarbeit.

²⁵³ Insbesondere die ehemaligen Kolonialmächte Spanien, Portugal und das Vereinigte Königreich haben durch ihre späteren Mitgliedschaften die Politik beeinflusst. Für den Großteil der nordischen und osteuropäischen Staaten trifft dies nicht zu.

²⁵⁴ Bei diesen Angaben bleibt die Inflation nicht berücksichtigt.

Abbildung 44: Entwicklung von EU-Entwicklungshilfen für AKP-Staaten



Quelle: Eigene Berechnungen²⁵⁵ nach EWG (1957, 1964a, 1970a, 1976, 1980b, 1986a, 1991b); EG (1998, 2000b, 2006); EU (2013b) und Vereinte Nationen (2019c) – Eigene Darstellung

Großbritannien, welches bislang rund 15% des EEFs finanziert hat (Vgl.D'Alfonso 2014), verpflichtet sich nach Artikel 152 des Austrittsabkommen mit der EU im Zuge des Brexits zur Erfüllung aller bisherigen EEF-Beteiligungen (Vgl.Europäischer Rat 2019). Zukünftig wird sich Großbritannien, welches eine ausgeprägte koloniale Vergangenheit in SSA und die damit verbundene entwicklungspolitische Verantwortung hat, nicht mehr am EEF beteiligen.

²⁵⁵ Die Berechnungen pro Kopf basieren auf der Teilnahme der AKP-Staaten an den jeweiligen Abkommen und ihrer Bevölkerungsgröße zu Beginn des entsprechenden Finanzierungsrahmens und werden pro Jahr des jeweiligen Finanzierungsrahmens ausgewiesen. Zu beachten gilt, dass sich die Dauer der Finanzierungsrahmen mitunter unterscheidet (siehe Tabelle 4).

4.2 Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

Den im Abschnitt 4.1.1.3 ausgeführten Reformvorhaben entsprechend hat der Rat der EU die Kommission am 12. Juni 2002 offiziell dazu ermächtigt die EPA-Verhandlungen mit den AKP-Staaten aufzunehmen (Rat der Europäischen Union 2002). Obwohl die Verhandlungen noch im September 2002 aufgenommen wurden und vor dem Ablauf des WTO-Waivers am 31. Dezember 2007 abgeschlossen werden sollten, können die Verhandlungsparteien auch noch über 20 Jahre später nur Teilerfolge vorweisen. Lediglich einzelne AKP-Staatengruppen und Staaten haben sich mit der EU auf umfassende Handelsabkommen verständigen können. Inhaltliche Differenzen, die äußeren institutionellen Rahmenbedingungen und interessenpolitische Widerstände sorgen dafür, dass mit zahlreichen Staaten noch keine Einigung erzielt worden ist. Im Folgenden werden die Umstände der Verhandlungen näher erläutert, der Stand der jeweiligen Verhandlungen beschrieben und die Streitpunkte und Kritik unterschiedlicher Akteure aufgeführt. Abschließend wird beurteilt was die EPAs leisten können und welche Rolle die EU insgesamt durch die EPAs im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung SSAs ausübt.

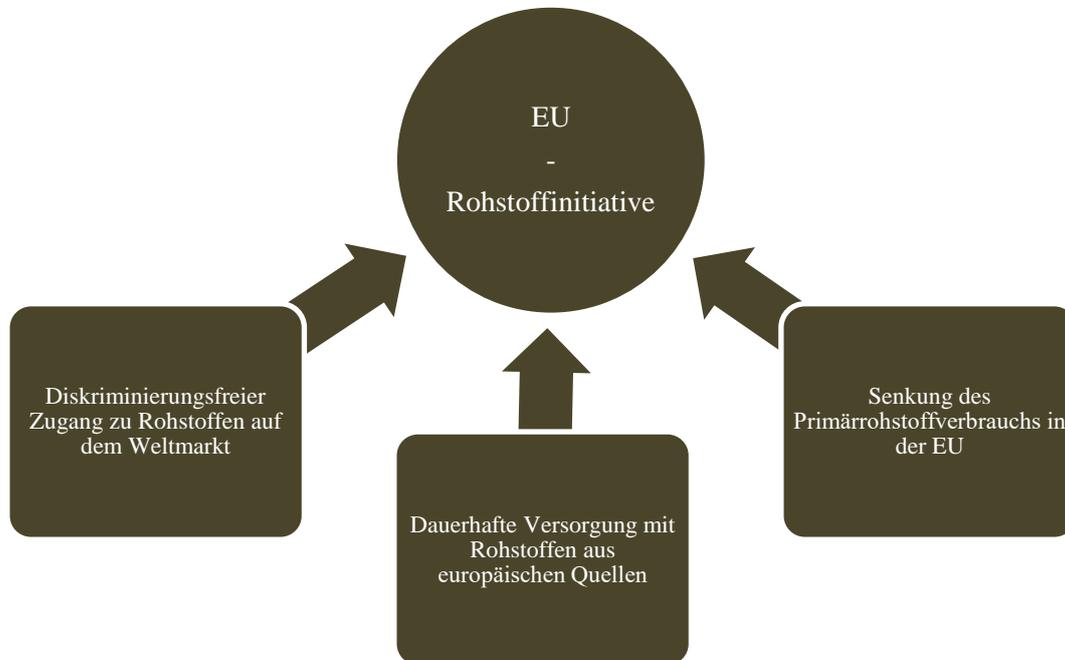
4.2.1 Ausgangsposition

4.2.1.1 Die EU-Rohstoffinitiative

Die klimatischen und geologischen Gegebenheiten in Europa machen die EU von Importen zahlreicher Rohstoffe und bestimmter Agrarprodukte abhängig. Der Zugang zu solchen Rohstoffen ist im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung und somit für die Wertschöpfung innerhalb Europas von entscheidender Bedeutung. Führen die Länder, die derartige Rohstoffe in die EU exportieren, Exportzölle ein oder erhöhen sie bestehende Ausfuhrzölle, so steigen für die EU-Unternehmen, die auf diese angewiesen sind, die Produktionskosten. Im internationalen Wettbewerb kann das zu signifikanten Einnahmeverlusten führen. Um ihre Interessen zu wahren und um einen möglichst günstigen Zugang zu Rohstoffen zu erhalten, hat die EU daher im Jahr 2008 eine Rohstoffinitiative aufgesetzt (Europäische Kommission 2008). Die Kommission legt darin eine dreiteilige Strategie fest. Neben der dauerhaften Versorgung mit Rohstoffen aus europäischen Quellen und der effizienteren Nutzung der Rohstoffe, bildet der diskriminierungsfreie Zugang zu Rohstoffen auf dem

Weltmarkt eine tragende Säule dieser Strategie (siehe Abbildung 45). Der diskriminierungsfreie Zugang zu Rohstoffen wird dabei von der Kommission an erster Stelle genannt und am weitesten ausgeführt.

Abbildung 45: Die drei Säulen der EU-Rohstoffinitiative



Quelle: Eigene Darstellung

Dabei heißt es:

„Die EU sollte eine aktive Rohstoffdiplomatie verfolgen, um ihren Zugang zu Rohstoffen zu sichern. [...] Der Zugang zu Primär- und Sekundärrohstoffen sollte ein vorrangiges Ziel der EU-Handels- und Regulierungspolitik werden. Mit dem Instrumentarium der Handels- und Regulierungspolitik sollte die EU [...] dafür sorgen, dass:

-die Anwendung der verschiedenen handelspolitischen Instrumente wie präferenzielle Handelsabkommen und die EU-Partnerschaft zur Öffnung der Märkte mit dem Ziel konsistent ist, offene und gut funktionierende Rohstoffmärkte zu schaffen. Dabei sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass Drittländern der EU-Markt nur in dem Maße geöffnet wird (etwa durch ermäßigte Zolltarife), wie sie ihre restriktiven Maßnahmen zurücknehmen.

[...]

-wo erforderlich neue Regelungen und Übereinkommen für einen dauerhaften Zugang zu Rohstoffen initiieren und auf bilateraler und multilateraler Ebene für die Einhaltung internationaler Verpflichtungen sorgen, das u. a. in [...] Freihandelsübereinkommen. [...]

Die EU will allgemein gegen protektionistische Exportbeschränkungen in Drittländern vorgehen, vorrangig gegen diejenigen, die der europäischen Industrie die größten

Schwierigkeiten bereiten. [...] Viele bedeutende Rohstoffvorkommen befinden sich in den Entwicklungsländern Afrikas und anderen Entwicklungsländern. Es empfiehlt sich, die EU-Entwicklungspolitik auf diskriminierungsfreien Zugang der EU zu Rohstoffen auszurichten [...].“ (Europäische Kommission 2008, S. 6–8)

Die EU verbindet somit eindeutig ihre eigenen wirtschaftspolitischen Interessen und ihre Abhängigkeit von Rohstoffen mit der Entwicklungspolitik. Die Handelspolitik dient dabei als Schnittstelle und zweiseitiges Instrument.

Diese Initiative gilt es bei der Neuausrichtung der EU-SSA-Handelsbeziehungen zu berücksichtigen. Mit dem im Jahr 2008 aufgesetzten Strategiepapier hat die EU schließlich auch auf die seit 1995 kontinuierlich zunehmende Intensivierung des SSA*-China-Handels reagiert. Während im Jahr 1995 die Warenexporte nach China nur 1,3% der gesamten Ausfuhren SSA*s ausgemacht haben (siehe Abbildung 11) und bis zum Jahr 2008 auf 16,4% angestiegen sind, sank der Anteil der Waren, welche SSA* in Richtung EU verlassen haben im gleichen Zeitraum von 40,6% auf 21,7%. Erst ab dem Jahr 2008, in dem die hier beschriebene Rohstoffinitiative vorgestellt worden ist, stabilisierte sich der Exportanteil SSA*s in die EU wieder²⁵⁶. China hat in den vergangenen zehn Jahren seinen Anteil nur noch um 1,3 Prozentpunkte auf insgesamt 17,7% ausweiten können, wobei die EU es vermochte den Negativtrend umzukehren und bis zum Jahr 2017 seinen Anteil auf 23,1% auszubauen. Entscheidend dabei ist, dass der Anteil der Primärgüter²⁵⁷ an den gesamten Einfuhren, den beide Akteure jeweils aus SSA* importieren, auf einem ähnlichen Niveau liegt. Für die EU betrug dieser im Jahr 2017 37,5%, während er im Fall von China bei 32,9% lag (siehe Abbildung 17).

Chinas zunehmendes Engagement in Afrika wird daher mitunter als ein Grund für die Rohstoffinitiative angeführt:

„Schwellenländer verfolgen gegenüber rohstoffreichen Ländern auch Strategien, mit denen sie offensichtlich darauf abzielen, privilegierten Zugang zu deren Rohstoffvorkommen zu erhalten. So haben China und Indien ihr wirtschaftliches Engagement in Afrika in den letzten Jahren erheblich verstärkt. Dabei beteiligt sich

²⁵⁶ Ein direkter Zusammenhang zwischen der Rohstoffinitiative und dieser Entwicklung kann jedoch vor allem nicht mit Bezug auf die EPAs gezogen werden, da diese im Jahr 2008 zwar bereits verhandelt, jedoch noch nicht angewendet wurden.

²⁵⁷ Ohne Brennstoffe nach SITC 3.

China an großen Infrastrukturprojekten und an der Exploration und Förderung von Rohstoffen [...].“ (Europäische Kommission 2008, S. 5)

Die EU konkurriert also direkt mit China um die Rohstoffe in SSA*.

4.2.1.2 Aktuelles Handelspräferenzsystem der EU

4.2.1.2.1 Grundlage der Zollpräferenzen

Um den EPA-Verhandlungsprozess einordnen zu können, ist es hilfreich sich die internationale Handelsordnung und im Speziellen das GSP der EU²⁵⁸ genauer vor Augen führen. Die Interessen und handelspolitischen Optionen der SSA-Staaten bei den EPA-Verhandlungen können nur im Zusammenhang mit dem GSP verstanden werden. Im Zusammenspiel mit der EBA-Initiative und dem MFN-Prinzip ergeben sich schließlich in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand eines Landes grundsätzlich vier unterschiedliche Kategorien nach denen die Staaten, welche keine Freihandelsabkommen mit der EU verabschieden, von der EU geführt werden und aus denen sich wiederum für die Staaten SSAs verschiedene Optionen bei den EPA-Verhandlungen ableiten. Unterschiedliche Marktzugangsbedingungen zur EU sind dabei an die verschiedenen Kategorien gebunden.

Das GSP der EU greift nach Verordnung (EU) 978/2012 (Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union 2012) für Staaten, die keine Freihandelsabkommen mit der EU abgeschlossen haben. Staaten, die von der Weltbank als ein Land mit einem hohen oder oberen-mittleren Einkommen²⁵⁹ eingestuft werden, werden vom GSP zunächst ausgeschlossen. Für sie gelten die normalen Zollsätze der EU. Dabei greift grundsätzlich das MFN der WTO. Für Staaten, welche nicht zu den Ländern mit hohem oder oberen-mittleren Einkommen zählen, gilt hingegen das GSP²⁶⁰. Je nach Einkommensniveau und in Abhängigkeit davon, wie weit ein Staat die Prinzipien der Good Governance achtet, wendet die EU dabei drei Subsysteme an. Den LDCs wird

²⁵⁸ In Folge wird unter GSP explizit das GSP der EU verstanden. Auch andere Staaten machen von präferenziellen und nicht-reziproken Vereinbarungen im Handel mit Entwicklungsländern Gebrauch. Die einzelnen GSPs weichen in ihrer Auslegung jedoch mitunter voneinander ab, sodass nicht nur verschiedene Kategorisierungen der Entwicklungsländer greifen, sondern auch unterschiedliche Zollsätze auf bestimmte Tariflinien angesetzt werden.

²⁵⁹ Siehe dazu Vermerk 8.

²⁶⁰ Um vom GSP ausgeschlossen zu werden, muss ein Staat mindestens in drei aufeinanderfolgenden Jahren nach den Maßstäben der Weltbank als ein Land mit hohem oder oberen-mittlerem Einkommen eingestuft werden. Siehe dazu Verordnung (EU) 978/2012 Artikel 4 (1) a.

im Rahmen des GSPs der DFQF-Marktzugang durch EBA gewährt²⁶¹. Alle weiteren Staaten, die nicht zu den LDC zählen und die ein niedriges oder niedriges-mittleres pro Kopf Einkommen vorweisen, fallen zunächst unter die *allgemeine Regelung des GSPs* (GSP*). Staaten, die unter das GSP* fallen, können jedoch weitere Zollvorteile genießen insofern die Wirtschaft als gefährdet²⁶² angesehen wird und der jeweilige Staat darüber hinaus 27 Abkommen²⁶³ zur Einhaltung von Menschen- und Arbeitnehmerrechten sowie zum Umweltschutz und den Prinzipien der Good Governance unterzeichnet hat und keine schwerwiegenden Verletzungen dieser Abkommen bekannt sind. Dieses *Schema allgemeiner Zollpräferenzen zur Gewährung von Sonderregeln für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung* (GSP+)²⁶⁴ ist somit ebenfalls mit eigenen Marktzugangsvorteilen bedacht und baut auf dem GSP* auf²⁶⁵.

Der Zollvorteil, den ein Land unter dem GSP* erhält, variiert je nachdem ob eine Ware von der EU als empfindlich oder nicht-empfindlich eingestuft wird. Bei nicht-empfindlichen Waren mit Ausnahme von landwirtschaftlichen Gütern werden die Zölle vollständig ausgesetzt²⁶⁶, Zölle auf empfindliche Waren werden hingegen um 3,5 Prozentpunkte gesenkt, wobei solche auf Textilien um 20% reduziert werden²⁶⁷²⁶⁸. Die EU verweist darauf, dass sie im Rahmen des GSP* auf insgesamt rund 66% der Zolltariflinien²⁶⁹ Ermäßigungen gewährt (Vgl. Europäische Kommission 2018a). Während jedoch dabei die Zölle auf nicht-empfindliche Güter gänzlich entfallen, unterliegen die als empfindliche Güter deklarierten lediglich der teilweisen Zollreduktion. Wird ein Staat, welcher unter das GSP* fällt in einem bestimmten

²⁶¹ Siehe dazu Verordnung (EU) 978/2012 Artikel 1 (2) c.

²⁶² Als gefährdet ein Land nach Verordnung (EU) 978/2012 Anhang VII (1) dann, wenn in den vergangenen drei Jahren die sieben größten Abschnitte seiner unter das GSP* fallenden Exporte in die EU durchschnittlich mindestens 75% der Warenexporte ausmachen und gleichzeitig nicht mehr als 6,5% der Exporte in die EU aller GSP*-Staaten ausmachen. Letzterer Wert wurde durch die delegierte Verordnung (EU) 2015/602 von ursprünglich 2% auf 6,5% angehoben (Europäische Kommission 2015a).

²⁶³ Die Abkommen werden in Verordnung (EU) 978/2012 Anhang VIII aufgelistet.

²⁶⁴ Siehe dazu Verordnung (EU) 978/2012 Artikel 1 (2) b.

²⁶⁵ Um Missverständnisse zu vermeiden, wird von nun an zwischen dem GSP als übergeordnetes System und dem GSP* als allgemeine Regelung des GSPs unterschieden. So umfasst das GSP neben dem GSP* auch die beiden Ausnahmeregelungen GSP+ und EBA.

²⁶⁶ Siehe dazu Verordnung (EU) 978/2012 Artikel 7 (1).

²⁶⁷ Siehe dazu Verordnung (EU) 978/2012 Artikel 7 (2).

²⁶⁸ Spezifische Zölle unterliegen Sonderregelungen, die hier nicht weiter erläutert werden sollen, da diese keinen großen Einfluss auf die generelle Bedeutung des Präferenzsystems haben.

²⁶⁹ Die EU verwendet Zolltariflinien gemäß des internationalen Standards im Rahmen des HS nach Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1987).

Wirtschaftsbereich als international wettbewerbsfähig angesehen, so behält sich die EU vor, die entsprechenden Tariflinien von den vorteilhaften Zollbedingungen auszuschließen. Dies trifft dann ein, wenn ein GSP*-Staat in drei aufeinanderfolgenden Jahren durchschnittlich mindestens einen Anteil von 17,5% am Export aller GSP*-Staaten einer bestimmten Ware hat. Bei Textilien greift dieser Mechanismus bereits bei 14,5%²⁷⁰.

Die Zolltariflinien, die unter dem GSP+ Berücksichtigung finden, überschneiden sich im Wesentlichen mit den Zolltariflinien, auf die bereits im GSP* verbesserte Marktzugangsbedingungen gewährt werden. Auf diese fallen unter dem GSP+ hingegen keinerlei Zölle mehr an²⁷¹. Im Unterschied zum GSP* können vom GSP+ auch keine einzelnen Warenposten vom Präferenzsystem ausgeschlossen werden. GSP+ erweitert somit die Zollvorteile in zweierlei Hinsicht. Ob die Eingruppierung in das GSP+ samt der damit verbundenen Verpflichtung zur Einhaltung der 27 Abkommen für einen Staat attraktiver ist als das GSP*, hängt in erster Linie davon ab, welche Güter für den Staat von besonderer Bedeutung sind.

4.2.1.2.2 Zwischen dem Schema allgemeiner Zollpräferenzen und der Marktzugangsverordnung

Während das GSP potenziell für alle Staaten unabhängig von weiteren Abkommen gilt, hat für sämtliche AKP-Staaten zunächst noch durch den bis zum 31. Dezember 2007 gewährten WTO-Waiver der freie Marktzugang zur EU bei gleichzeitigem Schutz der eigenen Märkte Anwendung gefunden. Ab dem 1. Januar 2008 erhöhte die EU den Druck auf die AKP-Staaten im Hinblick auf die Notwendigkeit zur Verabschiedung von Freihandelsabkommen und führte die *Marktzugangsverordnung* (MAR) (EG) Nr. 1528/2007 ein (Rat der Europäischen Union 2007). Solchen AKP-Staaten, welche Freihandelsabkommen²⁷² nach GATT Artikel XXIV mit der EU verhandelten, diese jedoch noch nicht ratifiziert hatten, wurde demnach übergangsweise weiterhin der DFQF-EU-Marktzugang gewährt. Staaten, die

²⁷⁰ Siehe dazu Verordnung (EU) 978/2012 Artikel 8 und Anhang VI.

²⁷¹ Siehe dazu Verordnung (EU) 978/2012 Artikel 12 (1). Nach (2) selbigen Artikels unterliegen spezifische Zölle jedoch zum Teil Sonderregelungen.

²⁷² Hier wird explizit GATT Artikel XXIV erwähnt, um sicher zu gehen, dass die WTO-Konformität gewährleistet wird. Die eigentlichen EPAs sind jedoch mitunter so konzipiert, dass sie über die WTO-Richtlinien hinausgehen. In Abschnitt 4.2.2.2 wird darauf näher eingegangen. Freihandelsabkommen, welche GATT Artikel XXIV entsprechen, jedoch noch nicht vollumfängliche EPAs sind, werden daher auch als Interims-EPAs bezeichnet.

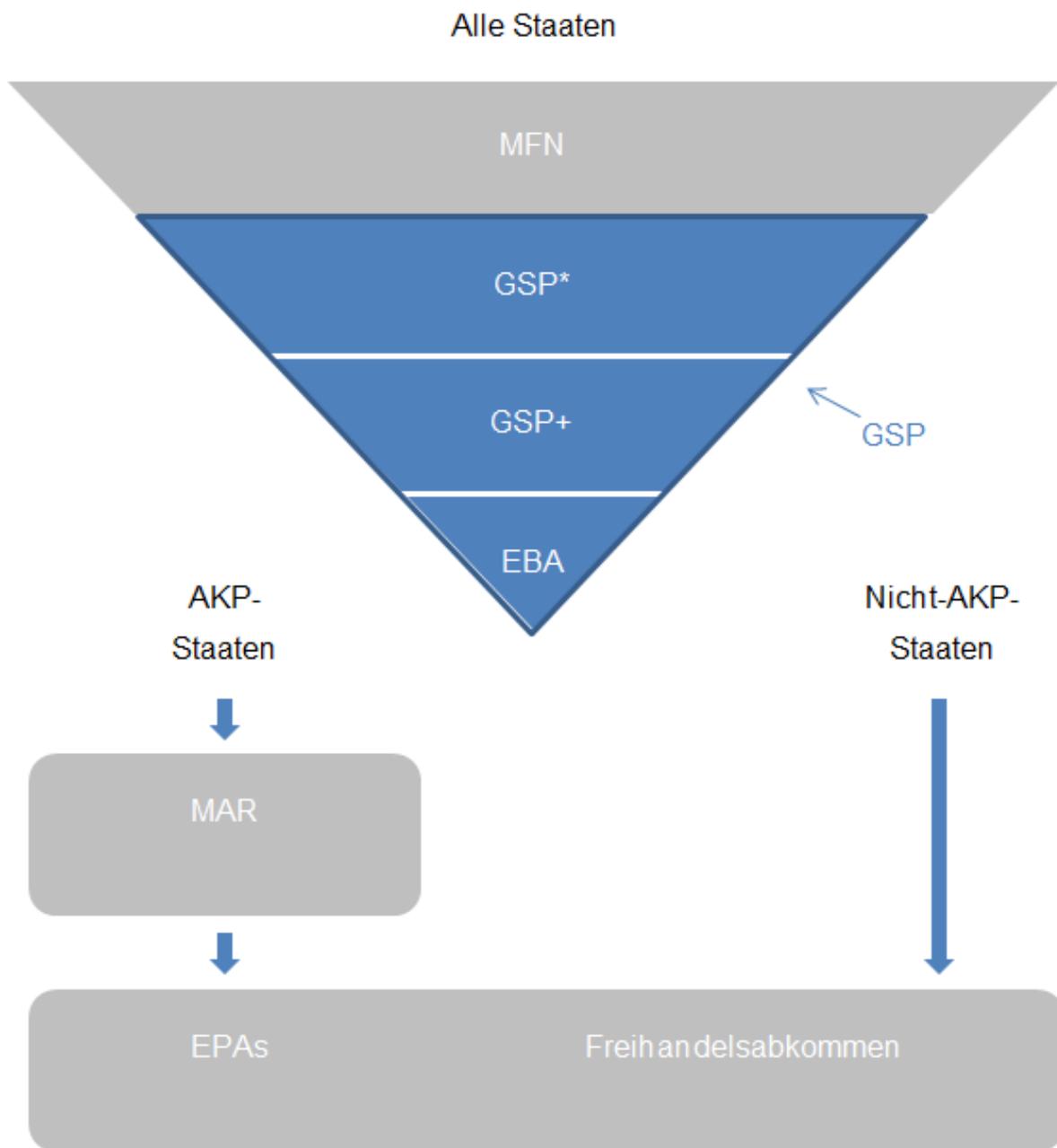
hingegen nicht an den EPA-Verhandlungen teilnahmen, wurde dieser bevorzugte Zugang verwehrt²⁷³. Diese Staaten wurden dann automatisch nach dem GSP geführt und dementsprechend wie Drittstaaten derselben Einkommensklasse behandelt. Ab dem 1. Oktober 2014 erhöhte die EU den Druck abermals, da einige Staaten an den EPA-Verhandlungen teilnahmen, diese jedoch nach Verhandlungsabschluss nicht ratifizierten. Mit der MAR (EU) Nr. 527/2013 (Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union 2013) behielt sich die EU vor nicht nur den Ländern den freien Marktzugang zu entziehen, die nicht an den EPA-Verhandlungen teilnahmen, sondern auch denen Staaten, die die Abkommen nach den Verhandlungen nicht unterzeichneten²⁷⁴. Im Jahr 2016 löste die MAR (EU) Nr. 2016/1076 (Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union 2016) die beiden zuletzt genannten Verordnungen ab, um der Übersichtlichkeit Rechnung zu tragen. Die Bedingungen, zu denen ein AKP-Staat von der MAR profitieren kann, veränderte man dabei jedoch nicht²⁷⁵.

²⁷³ Siehe dazu MAR 1528/2007 Artikel 2.

²⁷⁴ Im Einzelnen betraf dies Fidschi, sowie die SSA Staaten Botswana, Elfenbeinküste, Ghana, Kamerun, Kenia, Namibia und Swasiland und Simbabwe die allesamt nicht-LDC-Staaten sind und die LDC-Staaten Komoren, Mosambik, Ruanda, Lesotho, Sambia, Haiti, Burundi, Uganda und Tansania.

²⁷⁵ Wenn in Folge davon gesprochen wird, dass ein Staat unter der MAR handeln darf, so ist damit allgemein gemeint, dass er den DFQF-Marktzugang der EU erhält, da er den Auflagen der MAR genügt.

Abbildung 46: Handelspräferenzsystem der EU



Quelle: Eigene Darstellung

4.2.1.2.3 Zollsetzung und Zollpräferenzen der EU

Wie man den Ausführungen in Unterabschnitt 2.2.1.1.2 entnehmen kann, ist die EU nicht nur eine Freihandelszone, in der der intraregionale Handel mit einem Anteil von 63,4% verhältnismäßig hoch liegt (siehe Abbildung 8), sondern vielmehr ist der gemeinsame Markt der EU mit Anteilen von 28,3% an den globalen Warenimporten

und von 32,9% an den weltweiten Warenexporten im Jahr 2017 (siehe Abbildung 6) im besonderen Maße im weltweiten Handel integriert. Das bedeutet, dass man seitens der EU vom internationalen Handel stark profitiert, jedoch gleichzeitig auch von diesem im hohen Maße abhängig ist²⁷⁶. Dem Kerngedanken der internationalen Arbeitsteilung folgend befinden sich die EU-Außenzölle auf einem verhältnismäßig niedrigen Niveau. Im Jahr 2017 lag der durchschnittlich angewandte MFN-Zollsatz bei 5,1%, während der handelsgewichtete Durchschnittszollsatz bei geringeren 3,2% lag (Welthandelsorganisation 2018d). Unterscheidet man ferner zwischen Agrarprodukten und Nicht-Agrarprodukten²⁷⁷, so beträgt im Jahr 2017 der durchschnittliche MFN-Zollsatz, der auf Agrarprodukte erhoben wurde, 10,8%, wobei sich mit einer Gewichtung nach den gehandelten Agrarprodukten ein Durchschnittswert von 8,7% ergab. Für nicht-Agrarprodukte lagen diese Werte im gleichen Jahr hingegen bei niedrigeren 4,2% respektive 2,8%.

Analysiert man nur die Zollsetzung²⁷⁸ sowie die Gewährung von Zollpräferenzen der EU für einzelne Tariflinien, so fällt ein grundlegendes Schema auf. Neben dem bereits erwähnten Schutz für landwirtschaftliche Güter werden Produkte aus Industriezweigen und der Weiterverarbeitung oftmals als empfindlich eingestuft. Die drei folgenden Beispiele im Handel mit Kaffee, Kakao und Tabak untermauern diese Beobachtung und stehen sinnbildlich für die europäische Handelspolitik.

Da die EU selbst über keine Kaffeeanbaugebiete verfügt, ist die Einfuhr von unverarbeiteten Kaffeebohnen²⁷⁹ für alle Staaten DFQF. Alle weiteren Kaffeeprodukte werden jedoch als empfindliche Güter eingestuft. Sind die Kaffeebohnen also bereits entkoffeiniert worden²⁸⁰, so erhebt die EU bereits einen MFN-Zoll von 8,3%. Für die Staaten, welche unter dem GSP* handeln beträgt der

²⁷⁶ Wenn hier über Abhängigkeit gesprochen wird, ist an dieser Stelle die generelle Abhängigkeit von funktionierenden und freien Handelswegen gemeint. Je weiter dieses Handelsnetz und die Integration in den weltweiten Handel voranschreiten, desto geringer ist die Abhängigkeit von einzelnen Handelspartnern. Die Abhängigkeit der EU vom freien Welthandel ist somit nicht mit der bereits thematisierten Abhängigkeit afrikanischer Staaten zu verwechseln.

²⁷⁷ Die Differenzierung zwischen Agrarprodukten und nicht-Agrarprodukten geht hier auf die in Anhang 1 des WTO Landwirtschaftsübereinkommens (Welthandelsorganisation 1994b), welches seinerseits dem Abkommen zur Errichtung der WTO angefügt ist, aufgeführten Produkte zurück.

²⁷⁸ Die in diesem Unterabschnitt präsentierten Zollsätze werden durch die Verordnung (EU) 2018/1602 (Europäische Kommission 2018b) festgelegt.

²⁷⁹ HS-Nummer 09 01 110000.

²⁸⁰ HS-Nummer 09 01 120000.

Zoll damit noch 4,8%²⁸¹. Dieser Logik folgend wird löslicher Kaffee²⁸² allgemein nach dem MFN mit 11,5% verzollt, sodass sich nach dem GSP* ein Zollsatz von 8% ergibt.

Ein ähnliches Bild liefert das Zollsystem für Schokoladenprodukte. Kakaobohnen²⁸³ können allgemein DFQF in die EU eingeführt werden. Auf Kakaomasse²⁸⁴ beträgt der allgemeine MFN-Zoll hingegen 9,6%, respektive 6,1% im Rahmen des GSP*, für Kakaobutter immerhin noch 7,7% beziehungsweise 4,2%. Schokoladenprodukte werden zunächst in der Regel mit 8,3% verzollt, sodass sich nach dem GSP* ein Zollsatz von 4,8% ergibt. Allerdings entfällt darauf noch eine zusätzliche Abgabe in Abhängigkeit vom Zuckergehalt²⁸⁵.

Tabak nimmt eine Sonderrolle ein, wobei die Grundüberlegung eine ähnlich ist wie in den beiden vorausgegangenen Beispielen. Tabak²⁸⁶ wird je nach Art mit einem MFN-Zoll von 11,2% oder 18,4% belegt. Während erstere unter dem GSP* Zollfreiheit genießt, gilt für die zweite Art gemäß GSP* der entsprechende Zoll von 14,9%. Auf herkömmliche Zigaretten wird sogar ein MFN-Zoll von 57,6% erhoben, wobei unter dem GSP* ein geringerer Zollsatz von 40,3% veranschlagt wird.

Dieses Prinzip, Primärgüter DFQF in die EU einführen zu können, ist wesentlicher Bestandteil der EU-Handelspolitik. Neben den hier beschriebenen Beispielen sichert sich die EU so vor allem den Zugang zu Rohstoffen, welche europäische Industrieunternehmen dringend benötigen und die von diesen innerhalb der EU weiterverarbeitet werden, die jedoch nicht oder nicht in ausreichenden Mengen oder Qualitäten in der EU vorkommen. Abgesehen von unterschiedlichen Metallen umfasst dies auch Rohöl²⁸⁷, Erdgas²⁸⁸ und Braun-²⁸⁹ und Steinkohle²⁹⁰, welche zusammen die wesentlichen Bestandteile der Brennstoffe der ÖGK-Staaten

²⁸¹ GSP+ und EBA-Staaten dürfen auch diese DFQF in die EU einführen.

²⁸² HS-Nummer 21 01 112000.

²⁸³ HS-Nummer 18 01 000000.

²⁸⁴ HS-Nummer 18 03 000000.

²⁸⁵ Auch wenn der europäische Zuckermarkt stark liberalisiert wurde und es heute keine Festpreise und Quoten für europäische Bauern und bestimmte AKP-Produzenten mehr gibt (siehe Vermerk 195), haben lediglich die EBA-Staaten schrittweise ab dem Jahr 2005 und endgültig ab dem Jahr 2009 den DFQF-Marktzugang für Zucker erhalten. Auf Importe von Zucker fallen für alle anderen Staaten 41,90€ pro 100kg Zucker Zoll an (siehe Tariflinie 1701 Europäische Kommission 2018b).

²⁸⁶ HS-Nummer 24 01.

²⁸⁷ HS-Nummer 27 09.

²⁸⁸ HS-Nummer 27 11 11. Erdgas wird mit einem Zollsatz von 0,7% belegt, wobei dieser von der EU zeitweise vollkommen ausgesetzt werden kann.

²⁸⁹ HS-Nummer 27 02.

²⁹⁰ HS-Nummer 27 01.

ausmachen²⁹¹. Diese Zollsetzung setzt somit die strategischen Überlegungen der EU-Rohstoffinitiative, welche bereits in Abschnitt 4.2.1.1 ausgeführt wurde, um.

4.2.1.2.4 Die Rolle der Präferenzabkommen bei den EPA-Verhandlungen

Insofern die SSA-Staaten keine EPAs mit der EU eingehen, resultiert aus Verordnung (EU) 978/2012 die Einteilung nach dem in Tabelle 5 vorgenommenem Schema. Auch solchen Staaten, die nicht der EBA-Gruppe angehören, stehen jedoch prinzipiell vorübergehend die verbesserten Marktzugangsregelungen nach MAR 2016/1076 zur Verfügung. Wie bereits ausführlich in Abschnitt 4.2.1.2 beschrieben wurde, wird dabei jedoch vorausgesetzt, dass die jeweiligen Staaten die EPA-Verhandlungen mit der EU abschließen. Alle Staaten, die folglich nicht der EBA-Gruppe angehören, müssen der EU umfangreiche Zugeständnisse machen, um einen DFQF-Zugang zum europäischen Markt zu erhalten, indem sie die Verhandlungen zu nicht-reziproken Freihandelsabkommen und somit zur Öffnung²⁹² ihrer eigenen Märkte für die europäischen Produzenten führen und diese auch umsetzen. Um die Dynamik in den Verhandlungen verstehen zu können ist es von entscheidender Bedeutung die Verhandlungspositionen der afrikanischen Staaten zu berücksichtigen. Staaten, welche nicht der EBA-Gruppe zuzuordnen sind, haben schließlich bezüglich des Präferenzsystems eine schlechtere Verhandlungsposition. Im Verlauf der Verhandlungen ist es daher schon mehrfach dazu gekommen, dass die EU Druck auf Länder ausübte, die zuvor von der MAR profitierten und DFQF in die EU exportieren durften, indem sie diesen den präferenziellen Marktzugang nach der MAR fortan versagte. Insbesondere die Verschärfung der MAR nach Verordnung (EU) 527/2013 zum 1. Oktober 2014 zeigte Wirkung²⁹³.

Zu beachten ist, dass die in Tabelle 5 vorgesehene Kategorisierung der Staaten vom ökonomischen Entwicklungsstand der einzelnen Länder abhängt und es sich keineswegs um eine unveränderbare Einteilung handelt, an die die etwaigen Marktzugangsbedingungen geknüpft sind. Neben der Tatsache, dass die Ausgestaltung des gesamten GSPs auf der Freiwilligkeit der EU beruht, verfügen die

²⁹¹ Siehe auch Vermerk 59.

²⁹² Was genau unter „Öffnung der Märkte“ verstanden wird, wird im Unterabschnitt 4.2.2.2.1 präzisiert. Zu welchem Maß ein Staat seinen Markt öffnen muss kann dabei variieren.

²⁹³ Unter Abschnitt 4.2.2.3 wird darauf genauer bei der Analyse der Verhandlungsprozesse einzelner Regionen und Staaten eingegangen.

Marktteilnehmer und Regierungen der einzelnen Länder also auch deshalb keine langfristige Rechts- und Planungssicherheit, weil die Staaten im Zuge ihrer wirtschaftlichen Entwicklung von der EU im Verlauf der Zeit anders kategorisiert werden können. Ein heutiger EBA-Staat, der keine EPAs verhandelt, verliert beispielsweise seinen DFQF-Marktzugang zur EU, sobald er nicht mehr der Gruppe der LDCs angehört. In diesem Fall bleibt ihm lediglich die Möglichkeit unter dem GSP* respektive dem GSP+ zu handeln²⁹⁴.

Tabelle 5: Einteilung der SSA-Staaten nach ihrem EU-Präferenzstatus (wenn sie keine EPAs eingehen würden)²⁹⁵

EBA	GSP+	GSP*	MFN
Angola			
Äthiopien			
Benin			
Burkina Faso			
Burundi			
Dem. Rep. Kongo			
Dschibuti			
Eritrea			
Gambia			
Guinea			
Guinea-Bissau			
Komoren			
Lesotho			
Liberia		Elfenbeinküste	Äquatorialguinea ²⁹⁶
Madagaskar		Ghana	Botsuana
Malawi		Kamerun	Gabun
Mali	Kapverden	Kenia	Mauritius
Mauretanien		Rep. Kongo	Namibia
Mosambik		Nigeria	Seychellen
Niger		Simbabwe	Südafrika
Ruanda		Swasiland	
Sambia			
São Tomé und Príncipe			
Senegal			
Sierra Leone			
Somalia			
Sudan			
Süd-Sudan			
Tansania			
Togo			
Tschad			
Uganda			
Zentralafrikanische Republik			

Quelle: Kategorisierung nach Weltbank (2019c); Vereinte Nationen (2018b) - eigene Darstellung

²⁹⁴ Sollte die ökonomische Entwicklung die erforderlichen Bedingungen erfüllen, könnte dies sogar bedeuten, dass der einstige EBA-Staat unter dem MFN handeln muss.

²⁹⁵ Stand Juli 2019.

²⁹⁶ Äquatorialguinea fällt gemäß der delegierten Verordnung (EU) 2018/148 Artikel 2 seit dem 1.1.2021 unter das MFN, da es von der Weltbank drei Jahre in Folge als Land mit oberem-mittlerem Einkommen eingestuft wurde. Zuvor wurde der Staat als LDC unter dem EBA geführt.

4.2.1.3 Regionale Wirtschaftsgemeinschaften

Der durch die deskriptive Analyse in Kapitel 2.1 hervorgehobenen Heterogenität der AKP-Volkswirtschaften und dem vierten Grundprinzip²⁹⁷ des Cotonou-Abkommens Rechnung tragend, wird erstmalig nicht ein einheitliches Handelsabkommen angestrebt. Die EU führt die EPA-Verhandlungen stattdessen mit dem Verweis auf die regionale Integration²⁹⁸ mit einzelnen Staaten oder Staatengruppen, zu denen sich die AKP-Staaten eigenständig formiert haben, um die ökonomischen Strukturen der jeweiligen AKP-Staaten und –Staatengruppen gezielt adressieren zu können. Während sich die Formierung von Verhandlungsgruppen für die karibischen und pazifischen AKP-Staaten auf Grund der geografischen und strukturellen Gegebenheiten als einfach darstellt hat und sie jeweils als zusammengehörige Gruppe ein EPA mit der EU verhandelt haben, ist die Situation in SSA wesentlich komplexer.

Neben den Staaten SSAs sind Algerien, Ägypten, Libyen, Marokko, Tunesien und der Dem. Arab. Rep. Sahara Mitglieder der im Jahr 2002 als Nachfolgeorganisation der Organisation für Afrikanische Einheit gegründeten AU (Afrikanische Union 2019b). Die 55 Mitgliedsstaaten umfassende AU ist jedoch ökonomisch wie politisch weit weniger integriert als die EU mit ihren Mitgliedsstaaten. Die AU erkennt offiziell insgesamt acht *regionale Wirtschaftsgemeinschaften* (REC) an. Dabei handelt es sich um die *Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft* (ECOWAS), die EAC, die SADC, den *Gemeinsamen Markt für das Östliche und Südliche Afrika* (COMESA), die *Gemeinschaft der Sahel-Sahara-Staaten* (CEN-SAD), die *Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft* (ECCAS), die *Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde* (IGAD) und die *Union des Arabischen Maghreb* (UMA).

Neben den offiziell von der AU anerkannten RECs existieren mit der *Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft* (CEMAC), der *Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion* (UEMOA), der *Westafrikanischen Währungsunion* (WAMZ), der *Wirtschaftsgemeinschaft der Länder der großen Seen* (CEPGL), der *Zollunion des Südlichen Afrika* (SACU) und der *Mano*

²⁹⁷ Siehe dazu Cotonou Artikel 2.

²⁹⁸ Siehe dazu Cotonou Artikel 37 (5).

River Union (MRU) jedoch noch weitere Bündnisse²⁹⁹, in deren Rahmen die jeweiligen Staaten die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit koordinieren. Mit Ausnahme Mosambiks ist jeder Staat SSAs in mehreren RECs Mitglied (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Liste der afrikanischen Staaten nach Präferenzstatus und Regionalabkommen

Land ¹	AfCFTA ¹	ECOWAS	EAC SADC COMESA GEN-SAD ECCAS IGAD UMA (offiziell von der AU anerkannte RECs)							CEMAC	UEMOA	WAMZ	CEPLG	SACU	MRU
			(keine offiziell von AU anerkannte RECs)												
Burundi	x		x		x		x						x		
Kenia	x		x		x	x		x							
Ruanda	x		x		x		x						x		
Tansania	x		x	x											
Uganda	x		x		x			x							
Süd-Sudan ¹	x		x					x							
Botsuana	x			x										x	
Lesotho	x			x										x	
Mosambik	x			x											
Namibia	x			x										x	
Südafrika	x			x										x	
Swasiland	x			x	x									x	
Angola ¹	x			x				x							
Äthiopien	x				x			x							
Dschibuti	x				x	x		x							
Eritrea					x	x		x							
Komoren	x			x	x	x									
Madagaskar	x			x	x										
Malawi	x			x	x										
Mauritius	x			x	x										
Sambia	x			x	x										
Seychellen	x			x	x										
Simbabwe	x			x	x										
Sudan	x				x	x		x							
Benin	x	x				x					x				
Burkina Faso	x	x				x					x				
Elfenbeinküste	x	x				x					x			x	
Gambia	x	x				x					x				
Ghana	x	x				x					x				
Guinea	x	x				x					x			x	
Guinea-Bissau	x	x				x					x				
Kap Verde	x	x				x									
Liberia	x	x				x						x		x	
Mali	x	x				x					x				
Mauretanien	x					x									
Niger	x	x				x				x					
Nigeria	x	x				x						x			
Senegal	x	x				x					x				
Sierra Leone	x	x				x						x		x	
Togo	x	x				x					x				
Äquatorialguinea ¹	x						x			x					
Gabun	x						x			x					
Kamerun	x						x			x					
Kongo Dem. Rep.	x			x	x		x						x		
Kongo Rep.	x						x			x					
São Tomé & Príncipe	x					x	x								
Tschad	x					x	x			x					
Zentr. Republik	x					x	x			x					
Somalia	x				x	x		x							
Ägypten	x				x	x									
Algerien	x								x						
Libyen	x				x	x				x					
Marokko	x					x				x					
Tunesien	x				x	x				x					

Präferenzsystem¹:

EBA

GSP+

GSP*

MFN

Quelle: Vereinte Nationen (2018b); Afrikanische Union (2019c) - eigene Darstellung

²⁹⁹ In Folge ebenfalls REC genannt. Unter REC werden nicht nur die von der AU anerkannten Gemeinschaften verstanden, sondern auch solche, die vollkommen unabhängig von der AU agieren.

Mit der hohen Anzahl an RECs gehen zahlreiche lokale Überscheidungen einher. Technisch gesehen stehen genau diese Mehrfachmitgliedschaften der afrikanischen Integration allerdings mitunter im Weg, da die Kompetenzen und wirtschaftspolitischen Ziele der RECs nicht immer koordiniert werden können oder auch der politische Wille dafür fehlt. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die in einer REC eingeleitet werden, können sich über die Mitgliedsstaaten hinweg indirekt oder auch direkt durch die Mehrfachmitgliedschaften der Staaten auf andere RECs auswirken. Bei der Vielzahl der RECs und den sich unterscheidenden mitgliedsstaatlichen Zusammensetzungen dieser liegen verschiedene Strategien und Zielen sowie abweichende politische Machtkonstellationen zu Grunde. So können Staaten Integrationsprozessen einer REC auch dann ablehnend gegenüberstehen, wenn sie andere wirtschaftspolitische Schwerpunkte über eine andere REC durchsetzen möchte. Die Fragen über welche REC ein Staat seine Interessen am geeignetsten vertreten kann und wie die politökonomische Orientierung dieser REC aussehen soll, werden aufgrund der Verschiedenheit der einzelnen Staaten unterschiedlich beantwortet und können die Entscheidungsfindungen beeinflussen. Im Idealfall passt ein Mitgliedsstaat einer REC seine Forderungen und Aktivitäten auf die wirtschaftspolitischen Strategien und Ziele einer anderen REC, der er beiwohnt, an. Verkompliziert wird die Integration also insbesondere dann, wenn in zwei oder mehr RECs unterschiedliche wirtschaftspolitische Maßnahmen angewandt werden. Während so auf Grund unterschiedlicher Außenzölle der einzelnen RECs weiterhin Grenzkontrollen zwischen zwei Mitgliedern einer Freihandelszone durchgeführt werden müssen, macht die Mehrfachmitgliedschaft in unterschiedlichen RECs dabei die Verrechnungen ungleich komplexer, was zu hohen Transaktionskosten innerhalb Afrikas führt. Die Gründung von Zollunionen wird durch die Mehrfachmitgliedschaften dabei besonders behindert, da ein Staat nicht Mitglied mehrerer Zollunionen gleichzeitig sein kann. Generell gilt also, dass die Abstimmung der Integrationsprozesse zwischen den RECs sehr wichtig ist. Allerdings gilt dabei wiederum, dass mit steigender Anzahl an Akteuren die Kompromissfindung tendenziell schwieriger wird³⁰⁰. Somit können sich Integrationsprozesse abermals

³⁰⁰ Dies gilt insbesondere, wenn unterschiedliche Interessen und eine ausgeglichene Machtkonstellation vorliegen. Die Machtkonstellation ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig. Zum einen überwiegt die volkswirtschaftliche Bedeutung eines Staates. Diese kann sich durch seine Rolle als Absatzmarkt oder auch als Lieferant wichtiger Güter bemerkbar machen. Zum anderen ist

verzögern. Insofern können die überlappenden Mitgliedschaften überwiegend als Integrationshemmnis angesehen werden. Für einen einzelnen Staat besteht jedoch ein Anreiz in mehreren RECs vertreten zu sein, um auf die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen seiner Nachbarstaaten Einfluss nehmen zu können, die sich auch auf ihn selbst auswirken.

Allerdings bemüht sich die AU intensiv die RECs zu harmonisieren. In der Gründungsakte der AU hat sie es sich dabei zum Ziel gemacht:

„Coordinate and Harmonize the policies between the existing and future Regional Economic Communities for the gradual attainment of the objectives of the Union“ (Organisation für Afrikanische Einheit 2000)

Diesem Ziel folgend hat es die AU geschafft eine *Afrikanische Freihandelszone*³⁰¹ (AfCFTA) (Afrikanische Union 2018) zu initiieren. 42 Staaten haben den entsprechenden Vertrag am 21. März 2018 und fünf weitere Staaten haben ihn am 2. Juli 2018 unterzeichnet. Benin, Botswana, Guinea-Bissau, Nigeria und Sambia unterzeichneten und 27 Staaten ratifizierten dieses Abkommen bis zum Juli 2019³⁰² (Afrikanische Union 2019a). Eritrea unterzeichnete das Abkommen als einziges Land bislang noch nicht und bleibt außen vor. Das Ratifizierungsquorum von 22 Staaten, ab dem das Abkommen in Kraft tritt³⁰³, ist somit im Juli 2019 erreicht worden. Weitere Verhandlungen über den schrittweisen Zollabbau, die RoO und die sich daran anschließende Umsetzung werden jedoch noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Dieser Ansatz, die Integration *top-down* zu vollziehen, unterscheidet sich von der Entstehungsgeschichte der EU, welche sich im Verlauf der Jahrzehnte inhaltlich wie regional ausgeweitet hat. Wenngleich die AfCFTA ein Meilenstein in der afrikanischen Geschichte ist und den Handel des Kontinents beeinflussen wird, handelt es sich hierbei um eine Freihandelszone und nicht um eine Zollunion. Eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Dritten wie der EU erfolgt somit nicht aus der

jedoch auch die Verfahrensweise der RECs entscheidend. Dabei kommt es unter anderem darauf an mit welchen Mehrheiten Beschlüsse verfasst werden.

³⁰¹ Da die einzelnen Mitglieder einer Freihandelszone den Handel innerhalb der Zone liberalisieren, die Zone jedoch keinen gemeinsamen Außenzoll bestimmt, wie es eine Zollunion pflegt, steht die AfCFTA den EPAs nicht grundsätzlich im Weg. Die Gründung der AfCFTA wird jedoch in Zukunft weitreichende Folgen für weitere handelspolitische Integrationen auf dem afrikanischen Kontinent zulassen und sich somit indirekt auf die Handelsbeziehungen der einzelnen EPA-Gruppen und der EU auswirken können.

³⁰² Stand 11. Juli 2019.

³⁰³ Siehe dazu AfCFTA Artikel 23 (1).

AfCFTA. Inwiefern sich langfristig eine Zollunion aus der AfCFTA entwickeln wird, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

4.2.1.4 Importzollniveau im Vergleich

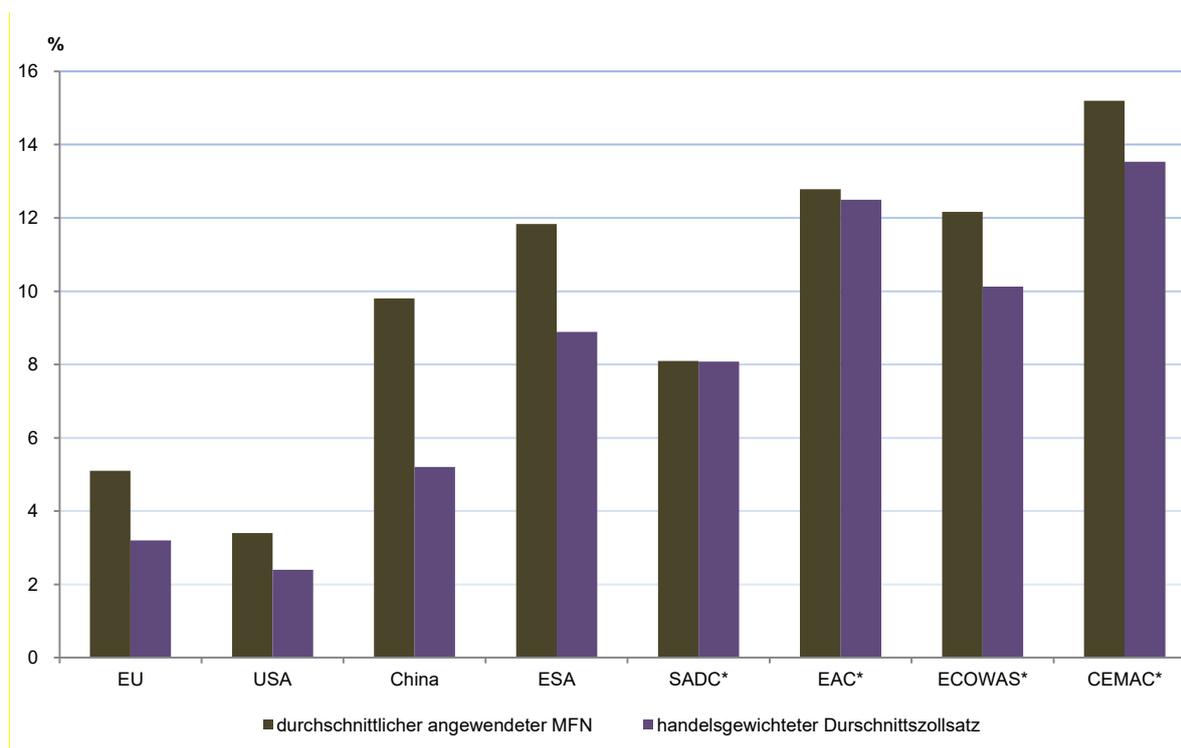
In den Unterabschnitten 4.2.1.2.1 und 4.2.1.2.3 wurde bereits auf den Aufbau des EU-Zollsystems verwiesen. Da von den nicht-reziproken EPAs jedoch auch der Marktzugang zu den SSA-Staaten betroffen ist, werden in diesem Abschnitt die MFN-Zollsätze in den Vordergrund gestellt. Abbildung 47 visualisiert dazu das Importzollniveau der EU, der USA, Chinas sowie das der EPA-Verhandlungsgruppen SSAs. Dabei wird zum einen der einfache Durchschnitt des gesetzten MFN aufgezeigt und zum anderen ein am Handel gewichteter durchschnittlicher Zollsatz angegeben³⁰⁴. Auch wenn auf einen Großteil der SSA-Exporte die hier angegebenen MFN-Zollsätze der EU und USA nicht anfallen, weil eine Vielzahl von SSA-Staaten entweder unter der MAR oder zum Teil auch als LDCs einen präferenziellen Marktzugang genießen, dienen die hier angeführten Daten für die EU, USA und China als Vergleich. Auffällig ist dabei, dass sowohl der einfache Durchschnitt der MFN-Zölle als auch das gewichtete Zollniveau in jeder SSA-Region signifikant über den Zollsätzen der wichtigsten Handelspartner liegen. Während die EU beispielsweise einen am Handel gewichteten durchschnittlichen Importzoll von 3,2% erhebt, liegt dieser für die fünf unterschiedlichen Regionen SSAs zwischen 8,1% und 13,5%. Dies bedeutet vor allem, dass zollpolitische Veränderungen beim Import für die gesamte SSA-Region einen größeren Hebel darstellen als für andere Regionen. Zum einen generieren sich daraus Staatseinnahmen³⁰⁵, zum anderen schützen die Zölle heimische Produzenten vor Konkurrenzprodukten aus Drittstaaten. Auf der anderen Seite bedeutet dies jedoch auch, dass die Importeure in SSA durch die Zollabgaben verhältnismäßig stärker belastet werden als EU-Importeure. Hier setzt schließlich die Forderung nach der Marktliberalisierung der SSA-Staaten im Rahmen der EPAs an³⁰⁶.

³⁰⁴ Dieser handelsbezogene und gewichtete durchschnittliche Zollsatz richtet sich an den gesamten Importen der einzelnen Staaten aus und ist nicht spezifisch auf den Handel zwischen den SSA-Staaten und der EU bezogen.

³⁰⁵ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.1.9.

³⁰⁶ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.2.2.1.

Abbildung 47: Einfacher Durchschnitt der Importzölle ausgewählter Regionen³⁰⁷ in % (2015 - 2017)³⁰⁸



Quelle: Eigene Berechnungen nach Welthandelsorganisation (2018d) - eigene Darstellung

Diese Werte spiegeln allgemeine durchschnittliche Zollsätze wider, welche nicht auf die Güterzusammensetzung der im Handel mit SSA relevanten Produkte zu übertragen sind. Es zeigt jedoch, dass die EU auch ohne Präferenzabkommen Drittstaaten gegenüber im Rahmen des MFN verhältnismäßig offener als die SSA-

³⁰⁷ Bei SADC* (Botswana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Südafrika, Swasiland und Angola), EAC* (Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda), ECOWAS* (Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kapverden, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo) und CEMAC* (Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun, Dem. Rep. Kongo, Rep. Kongo, São Tomé & Príncipe, Tschad, Zentralafrikanische Republik) handelt es sich ebenso wie bei ESA um EPA-Verhandlungsgruppen der SSA-Staaten, die in den folgenden Abschnitten 4.2.2.1 und 4.2.2.3 vorgestellt werden. Diese Unterscheidung zwischen RECs und EPA-Gruppen ist erforderlich, da die EPA-Gruppen sich in Anlehnung an die entsprechenden RECs zur Aufnahme von Verhandlungen mit der EU gebildet haben, auf Grund der zahlreichen sich Überschneidungen diesen jedoch nicht eindeutig entsprechend.

An dieser Stelle genügt ein genereller Vergleich zwischen den Importzöllen der präsentierten Regionen, da die grundlegende zollpolitische Ausrichtung der EU und SSA beschrieben werden soll.

³⁰⁸ Für nicht alle Staaten liegen vollständige Daten vor. So werden jeweils die Daten aus den Jahren 2015 bis 2017 zur Berechnung herangezogen. Für folgende Länder sind die Daten nicht vorhanden:

ESA: Für Komoren und Äthiopien liegen keine gewichteten Daten vor, bei Djibouti fehlen daneben auch die Daten zum durchschnittlichen MFN.

ECOWAS*: Für Guinea-Bissau und Mali liegen keine gewichteten Daten vor, bei Kapverden, Liberia, Sierra Leone, Mauretanien fehlen daneben auch die Daten zum durchschnittlichen MFN.

CEMAC: Für Gabun liegen keine gewichteten Daten vor, bei Kongo, Kamerun und Dem. Rep. Kongo fehlen daneben auch die Daten zum durchschnittlichen MFN.

EAC*: Für Kenia liegen keine gewichteten Daten vor.

Staaten ausgerichtet ist. Gleiches zeigt auch die Gegenüberstellung des IEF in Abschnitt 2.2.2.2.

Auch wenn die Beispiele aus Unterabschnitt 4.2.1.2.3 für die Zollsetzung und die entsprechenden Zollpräferenzen eine Rolle für die EPA-Verhandlungen spielen³⁰⁹, so bedeutet es gleichzeitig, dass die Vorteile, die ein Staat durch gewährte Zollpräferenzen erhält, geringer sind, je niedriger der MFN-Zollsatz ohnehin schon ist. In diesem Zusammenhang spricht man daher auch von einer Erosion der Zollpräferenzen für Entwicklungsländer durch die Reduzierung des MFN-Zollsatzes. Auf der anderen Seite kann ein größerer zollpolitischer Handelseffekt bestehen, wenn Staaten mit hohen Importzöllen diese beispielsweise im Rahmen eines Freihandelsabkommens weitestgehend abschaffen. Die Öffnung der SSA-Märkte birgt somit tendenziell ein höheres Effektpotenzial auf den Handel als die vollkommene Liberalisierung der EU-Zölle, auch dann, wenn ein SSA-Staat nicht unter EBA, GSP+ oder GSP fällt. Allerdings wird diese Aussage relativiert, wenn man die Struktur des EU-SSA-Handels im Detail berücksichtigt, da mitunter einzelne Tariflinien und die darauf anfallenden EU-Zölle³¹⁰ eine große Bedeutung für den Export der verhältnismäßig wenig diversifizierten SSA*-Staaten haben.

4.2.2 Die EPA-Verhandlungen

4.2.2.1 Verhandlungsgruppen

Im Zuge der Aufnahme der EPA-Verhandlungen mit der EU haben sich seitens der SSA-Staaten Verhandlungsgruppen bilden müssen, um hinsichtlich der sozioökonomischen und volkswirtschaftlichen Heterogenität und geografischen Lage regionale EPAs eingehen zu können, welche gezielt die Bedürfnisse der jeweiligen Vertragsparteien aufgreifen. Neben den zahlreichen Konstellationen hinsichtlich der REC-Mehrfachmitgliedschaften kommt schließlich bei der Zusammensetzung der EPA-Verhandlungsgruppen erschwerend hinzu, dass die einzelnen SSA-Staaten innerhalb und außerhalb des GSP teils abweichende Marktzugangsbedingungen zur EU genießen. So haben Staaten, welche sich aufgrund der geografischen Lage und

³⁰⁹ Mehr dazu in den Abschnitten 4.2.2.3 und 4.2.3.3.

³¹⁰ Insbesondere gilt dies, wenn die Zölle der betroffenen Tariflinien über dem durchschnittlichen MFN-Zollsatz liegen.

der ökonomischen Verflechtung zu einer EPA-Verhandlungsgruppe zusammengeschlossen haben, zum Teil trotzdem unterschiedliche Anreize die Verhandlungen mit der EU erfolgreich zum Abschluss zu bringen.

Während sich zunächst mit einer *südlichen* (SADC*), einer *süd-östlichen* (ESA), einer *westlichen* (ECOWAS*) und einer *zentralafrikanischen EPA-Gruppe* (CEMAC*) vier Verhandlungsgruppen in SSA gebildet haben³¹¹, formierte sich erst im Jahr 2007 hervorgehend aus Teilen der damaligen SADC* und ESA die *östliche-EPA-Gruppe* (EAC*)³¹² (Vgl.Ukpe 2010)³¹³. Im Verlauf der Verhandlungen haben sich von diesen fünf EPA-Gruppen wiederum einzelne Staaten teilweise abgesetzt, um eigenständig sogenannte Interims-EPAs mit der EU zu vereinbaren. Diese Interims-EPAs werden in der Folge nicht näher ausgeführt, da die jeweiligen Staaten nach wie vor ihren EPA-Gruppen zuzuordnen sind³¹⁴. Bei der Analyse des Verhandlungsgegenstandes in Abschnitt 4.2.2.2 werden jedoch nur die EPAs der hier aufgeführten übergeordneten Verhandlungsgruppen berücksichtigt.

Auf der einen Seite sorgen die EPA-Verhandlungen somit dafür, dass sich die afrikanischen Staaten zu den bereits bestehenden RECs erneut zu Gruppen zusammenschließen müssen, um wirtschafts- und handelspolitische Vorhaben auf einer weiteren Ebene voranzutreiben, andererseits schafft die EU über diesen Mechanismus und den damit einhergehenden von außen herangetragenem Druck Verhältnisse, in denen die Mitgliedsstaaten einzelner EPA-Gruppen angehalten sind, sich stärker miteinander abzustimmen. Insofern verfolgt die EU in den Verhandlungen mit den verschiedenen Gruppen einen Ansatz, der die afrikanische Wirtschaftsintegration partiell von oben formt und die bestehenden und mitunter festgefahrenen Integrationsprozesse der RECs zum Teil aufbricht. Inwiefern die EPA-Verhandlungen die regionale Integration befördern oder behindern wird insbesondere in Unterabschnitt 4.2.3.1.5 erläutert. Bereits an dieser Stelle ist

³¹¹ Siehe dazu Vermerk 307.

³¹² Burundi, Kenia, Ruanda und Uganda gehörten ehemals ESA an, Tansania hingegen der SADC*.

³¹³ Die 15 Staaten der Karibik sowie die 15 pazifischen AKP-Staaten haben mit der EU eigene EPAs verhandelt. Da der Fokus dieser Dissertation jedoch auf dem SSA-Raum liegt und sich die beiden Gruppen geografisch und ökonomisch deutlich voneinander unterscheiden, werden die beiden Gruppen im Folgenden nicht weiter aufgeführt.

³¹⁴ Interims-EPAs sind Abkommen, die einzelne SSA-Staaten übergangsweise zur Regelung des Handels mit der EU treffen. Die damit einhergehenden Auswirkungen auf die regionale Integration und anderweitige wirtschaftspolitische Argumente werden in den jeweiligen Unterabschnitten ausgeführt. Ihre Bedeutung und die Motivation zur Verabschiedung dieser Interims-EPAs werden insbesondere im Abschnitt 4.2.2.3 erläutert.

diesbezüglich festzuhalten, dass die EU den Druck durch die MAR 527/2013 erheblich verschärft hat, jedoch ausgehend von den unterschiedlichen Präferenzsystemen bislang lediglich die SADC* ein flächendeckendes EPA mit der EU verabschiedet hat. In den anderen Fällen haben zum Teil einzelne Staaten Interims-EPAs abgeschlossen, um im Rahmen der geltenden MAR 2016/1076 respektive dem jeweiligen Interims-Abkommen entsprechend den DFQF-Marktzugang zur EU behalten zu können³¹⁵. Die regionale Integration wird in diesen Fällen zumindest vorübergehend dem Handel mit der EU untergeordnet. Während bestimmte Regionen politisch wie ökonomisch bereits stark miteinander vernetzt sind³¹⁶, gleichen andere Regionen eher losen Bündnissen. So ist der Zugang zum europäischen Markt für viele nicht-EBA-Staaten bislang von größerer Bedeutung als der Handel mit den afrikanischen Nachbarstaaten. Der allgemein niedrige Anteil des Intrahandels (siehe Abbildung 8) versinnbildlicht dieses Phänomen eindrücklich. Die durch Abbildung 8 hervorgehobene Sonderrolle Südafrikas macht jedoch ebenso deutlich, dass die wirtschaftliche Integration auch innerhalb Afrikas unterschiedlich weit vorangeschritten ist.

Dass entstehend aus unterschiedlichen außenwirtschaftlichen Strukturen, den verschiedenen Präferenzstatus samt der Anwendung der MAR 2016/1076 sowie der Zusammensetzung der unterschiedlichen RECs die Staaten und Regionen SSAs im unterschiedlichen Maß auf erfolgreiche EPA-Verhandlungen mit der EU angewiesen sind, führt schließlich zu einer interessenspolitischen Heterogenität. Für die EPA-Verhandlungen ist es dabei zum einen von Bedeutung wie viel Handel einzelne SSA-Staaten mit der EU und den eigenen Nachbarländern treiben und zum anderen wie weit die wirtschaftliche Integration der EPA-Gruppen vorangeschritten ist³¹⁷. Das wirtschaftspolitische Gewicht der einzelnen Staaten innerhalb ihrer EPA-Gruppen gibt verknüpft mit dem jeweiligen Präferenzstatus einen wichtigen Hinweis³¹⁸ darauf, welche Interessen die nationalen Regierungen verfolgen und wie groß ihr jeweiliger

³¹⁵ Die genauen Entwicklungen und der aktuelle Stand der Verhandlungen werden in Abschnitt 4.2.2.1 beschrieben.

³¹⁶ Näheres dazu in Abschnitt 4.2.2.3.

³¹⁷ Eine feste Bezugsgröße, ab wann eine Region als wirtschaftlich integriert gilt, existiert nicht. In dem Sinne handelt es sich bei dieser Einschätzung um relative Beobachtungen.

³¹⁸ An dieser Stelle soll betont werden, dass diese Komponenten wichtig sind, aber nur ein Teil von mehreren ausmachen. Die weiteren handelspolitischen Strukturen und die sich daraus ergebenden Argumente und Interessen, welche die EPA-Verhandlungen beeinflussen, werden im Abschnitt 4.2.2.3 genauer analysiert.

handelspolitischer Einfluss ist. Tabelle 7 und Tabelle 8 geben schließlich Aufschluss darüber welchen Anteil ihres Warenexports respektive –Imports die einzelnen SSA-Staaten und EPA-Gruppen im Handel mit der EU umsetzen und wie bedeutend der intraregionale Warenhandel und der SSA-weite Warenhandel jeweils sind. In Tabelle 7 werden dazu die Anteile der Warenexporte aufgezeigt, die die einzelnen Staaten und die übergeordneten EPA-Gruppen in die jeweils eigene EPA-Gruppe, in alle SSA-Staaten und in die EU ausführen. Die farblichen Hervorhebungen zeigen dabei unter welchem Präferenzsystem ein Staat mit der EU zu handeln hätte, falls er kein EPA abgeschlossen hat, beziehungsweise nicht den DFQF-Marktzugang der MAR 2016/1076 erhält. Diese Hervorhebung ist deswegen wichtig, da sie in Kombination mit dem Anteil der in die EU exportierten Waren der SSA-Staaten einen Aufschluss über deren Verhandlungsmacht und –Interesse gibt. Staaten, die als LDCs unter dem EBA handeln, werden auf ihrer Exportseite beispielsweise kaum von den Zollsenkungen durch die EPAs profitieren können, da sie bereits DFQF in die EU exportieren dürfen und die Marktöffnung seitens der EU bereits vorliegt. Diese Staaten können dennoch auf anderen Wegen, die unter anderem in Abschnitt 4.2.3.2 erwähnt werden, von den EPAs profitieren und Anreize haben die Verhandlungen abzuschließen. Zudem gibt der Anteil, den ein Staat in die EU exportiert, darüber Aufschluss wie bedeutend die Zollpolitik der EU für diesen Staat überhaupt ist. Nimmt die EU einen Großteil der Waren eines Landes ab, kann sich das Versagen des DFQF-Marktzugangs der EU unter den Bedingungen der MAR 2016/1076 stärker negativ auf die Exporte des Landes auswirken, als wenn das Land nur einen geringen Anteil in die EU exportiert³¹⁹. Allerdings muss man für eine aussagekräftige Analyse die Handelsdaten im Detail betrachten, da auch Staaten, die einen signifikanten Anteil ihrer Waren in die EU exportieren, nicht zwangsweise von höheren Zöllen im Rahmen des MFNs betroffen sein müssen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn sie Rohstoffe und solche Güter exportieren, die die EU zur Weiterverarbeitung und eigenen Produktion benötigt, und daher ohnehin bereits auch unter dem MFN DFQF einführen lässt. Auf der anderen Seite können SSA-Staaten, die unter dem MFN oder GSP* und GSP+ mit der EU handeln durch die EPAs für bestimmte Tariflinien bessere Marktzugangsbedingungen erhalten. Dies kann zur

³¹⁹ Schätzungen über Veränderungen des Handelsvolumens aufgrund von zollpolitischen Anpassungen im Rahmen der EPAs werden in dieser Arbeit nicht vorgenommen. Diesbezüglich wird in Abschnitt 4.2.4 auf andere quantitative Studien verwiesen.

Ausweitung des Handels führen³²⁰, wobei dies insbesondere dann gilt, wenn der betroffene Staat die betroffenen Tariflinien bereits auf dem Weltmarkt an Dritte vertreibt und in erster Linie ein verhältnismäßig hoher Preis, der durch die etwaige Zollreduzierung gesenkt werden würde, dem Absatz auf dem EU-Markt im Weg steht oder bereits auch unter den weniger vorteilhaften Zollvorschriften das entsprechende Produkt in die EU exportiert. In Abschnitt 4.2.2.1 wird näher auf die Daten, welche in Tabelle 7 aufgeführt werden, eingegangen. Sie dient dazu, ein Verständnis dafür zu bekommen, welche Interessen die afrikanischen Handelspartner der EU verfolgen und warum die Verhandlungen nur bedingt vorangeschritten sind.

³²⁰ Siehe dazu Vermerk 319.

Tabelle 7: Anteil der Warenexporte einzelner Länder und EPA-Gruppen nach Zielregionen in % (2017)³²¹

EPA-Gruppe / Land	Intra-Gruppe	Intra-SSA	EU
EAC³²²	15,8	33,3	17,9
Burundi	5,1	22,0	16,1
Kenia	16,5	31,6	23,0
Ruanda	13,6	29,5	9,1
Tansania	8,9	27,1	12,0
Uganda	26,1	48,0	20,0
SADC*	13,9	21,4	22,1
Botswana	12,0	13,5	22,4
Lesotho	39,3	39,7	19,5
Mosambik	17,8	22,2	29,8
Namibia	34,0	45,7	26,9
Südafrika	15,3	26,0	21,7
Swasiland	69,0	87,3	5,7
Angola	3,7	3,8	22,4
ESA	6,1	20,6	17,9
Äthiopien	12,2	21,8	22,6
Dschibuti	37,8	39,8	8,8
Eritrea	0,8	0,9	3,4
Komoren	5,0	6,0	42,9
Madagaskar	2,7	6,5	40,6
Malawi	13,9	37,4	32,9
Mauritius	8,5	21,0	51,8
Sambia	6,4	23,2	4,2
Seychellen	2,2	4,2	63,0
Simbabwe	4,6	43,1	13,7
Sudan	1,8	2,1	3,8
ECOWAS*	10,2	14,8	26,2
Benin	23,8	26,5	4,6
Burkina Faso	10,4	12,7	6,1
Elfenbeinküste	21,7	26,9	41,8
Gambia	18,0	18,5	6,6
Ghana	6,2	9,7	18,1
Guinea	9,5	10,5	8,4
Guinea-Bissau	4,6	4,6	1,4
Kapverden	0,6	1,0	83,5
Liberia	0,9	3,5	54,3
Mali	12,8	23,2	2,8
Mauretanien	9,0	13,3	24,4
Niger	16,5	16,7	40,2
Nigeria	5,3	10,1	31,1
Senegal	39,3	43,5	14,7
Sierra Leona	6,0	7,6	36,9
Togo	35,4	57,5	4,5
CEMAC*	3,6	13,9	21,4
Äquatorialguinea	5,6	7,4	24,3
Gabun	2,0	5,5	21,5
Kamerun	9,7	13,1	48,7
Dem. Rep. Kongo	1,2	28,3	11,9
Rep. Kongo	3,9	11,7	16,8
São Tomé & Príncipe	0,2	3,3	74,2
Tschad	0,6	0,7	17,9
Zentralafrikanische Republik	4,0	12,1	20,7
Somalia	-	9,7	10,4

Präferenzsystem³²³:

Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018i) - eigene Darstellung

³²¹ Auf die Daten wird in Abschnitt 4.2.2.3 genauer eingegangen.

³²² Die Datengrundlage für den Süd-Sudan ist unvollständig und wurde daher nicht berücksichtigt.

³²³ Die Präferenzsysteme würden gelten, wenn ein Staat keine EPA-Verhandlungen führt und infolgedessen von der MAR 527/2013 ausgeschlossen wird (siehe dazu Tabelle 5).

Tabelle 8 werden ergänzend zu Tabelle 7 die Warenimporte der einzelnen SSA-Staaten und EPA-Gruppen präsentiert. Wie auch bei den Exporten sind die Daten für drei Herkunftsregionen berechnet worden. Neben den Warenimporten aus der jeweiligen EPA-Gruppe handelt es sich entsprechend auch um Warenimporte aus allen SSA-Staaten und um die Warenimporte aus der EU. Hier spielen die Handelspräferenzen keine wesentliche Rolle, da diese einseitig von der EU gewährt werden und nicht auf Gegenseitigkeit beruhen. Dennoch geben die Daten einen wichtigen Aufschluss über die Interessen der SSA-Staaten und der EU. Ist der Anteil der Warenimporte aus der EU relativ hoch, so drohen einem Staat, der bislang auf die gehandelten Waren Zölle erhebt und für diese Tariflinien seinen Marktzugang für die EU im Rahmen eines EPAs öffnen muss, unter Umständen Verluste³²⁴ bei den Staatseinnahmen³²⁵. Gleichzeitig gilt, dass durch den Abbau der Zölle und die damit einhergehende Erhöhung der Importe aus der EU auch die lokalen Unternehmen einer stärkeren Konkurrenz ausgesetzt werden. Ist der Anteil, den die EU an den Warenimporten eines Landes hat, gering, so besteht in Abhängigkeit von den vom betroffenen Land importierten Waren schließlich die Gefahr eines Verdrängungseffektes. Dadurch kann die regionale Integration und der Intra-Handel weiter geschwächt werden³²⁶. Diese sowie weitere Auswirkungen sind weitestgehend davon abhängig welche Produkte der jeweilige Staat von der EU importiert und welche Schutzmechanismen im jeweiligen EPA ausgehandelt werden³²⁷.

Im Interesse der EU liegt es hingegen seinen Anteil an Afrikas Warenimporten generell zu erhöhen. Geschäftsmöglichkeiten für europäische Exporteure können sich in bereits etablierten Regionen SSAs weiter ausbauen oder aber neue Märkte

³²⁴ Theoretisch ist eine Steigerung der Staatseinnahmen auch durch eine Zolssenkung möglich, wenn durch eine überproportionale Zunahme der Einfuhren die Reduzierung des Zollsatzes kompensiert werden kann. Dies setzt voraus, dass der Zoll nicht auf 0% reduziert wird. Andere Einflüsse auf die Staatseinnahmen, die mit den handelspolitischen Maßnahmen indirekt einhergehen, werden genauer in Unterabschnitt 4.2.3.1.9 aufgeführt. Eine quantitative Auswertung zur Veränderung der Staatseinnahmen wird in dieser Arbeit nicht vorgenommen. In Unterkapitel 4.2.4 wird diesbezüglich auf weiterführende Studien verwiesen.

³²⁵ Andere Einflüsse auf die Staatseinnahmen, die mit den handelspolitischen Maßnahmen indirekt einhergehen, werden genauer in Unterabschnitt 4.2.3.1.9 aufgeführt. Eine quantitative Auswertung zur Veränderung der Staatseinnahmen wird in dieser Arbeit nicht vorgenommen. In Unterkapitel 4.2.4 wird diesbezüglich auf weiterführende Studien verwiesen. Neben den Auswirkungen auf die Staatseinnahmen werden in Bezug auf mögliche Veränderungen der Warenimportstruktur weitere Effekte und Interessen auch in den anderen Unterabschnitten des Abschnitts 4.2.3.1 und in Unterabschnitt 4.2.3.2.3 beleuchtet.

³²⁶ Darauf wird insbesondere in Unterabschnitt 4.2.3.1.5 eingegangen.

³²⁷ Auf die EPA-Regelungen zu den Schutzmechanismen wird insbesondere in Unterabschnitt 4.2.3.1.3 eingegangen.

können erschlossen werden. Das Potenzial hierfür ist vermeintlich dort größer, wo die EU bislang eine geringe Rolle als Ursprungsregion einnimmt. Macht der Handel mit der EU bereits einen bedeutenden Anteil des Warenimportes eines SSA-Landes oder einer Region aus, so können jedoch bestehende Vertriebswege genutzt werden³²⁸. Der in Abbildung 15 aufgezeigte Rückgang des Anteils der SSA* Warenimporte aus der EU von 37,8% im Jahr 1995 auf 23,4% im Jahr 2017, verdeutlicht den Anspruch der EU. Insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Bevölkerung auf dem afrikanischen Kontinent mit Abstand am stärksten wachsen wird (siehe Abbildung 28 und Abbildung 29), wird trotz der vergleichsweise unterdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung SSAs (siehe Abbildung 3) die Bedeutung, die SSA als Absatzmarkt in der Zukunft spielen kann, deutlich. Durch die Marktöffnung, die die SSA-Staaten im Rahmen der EPAs der EU gewähren müssen, verschafft sich diese einen Wettbewerbsvorteil gegenüber China, aus dem inzwischen 19,8% der Warenimporte der SSA*-Staaten kommen (siehe Abbildung 14 und Abbildung 15), und weiteren exportierenden Nationen.

³²⁸ In den Fällen, bei denen die EU eine untergeordnete Rolle als Herkunftsland der Warenimporte ausmacht, ist davon auszugehen, dass weitere rechtliche und politische Faktoren einer Intensivierung des Handels im Weg stehen könnten, denen zollpolitische Regelungen unterzuordnen sind.

Tabelle 8: Anteil der Warenimporte einzelner Länder und EPA-Gruppen nach Herkunftsregionen in % (2017)³²⁹

EPA-Gruppe / Land	Intra-Gruppe	Intra-SSA	EU
EAC³³⁰	6,9	12,9	11,9
Burundi	26,5	34,3	15,9
Kenia	4,3	10,1	11,8
Ruanda	26,1	32,4	16,4
Tansania	3,1	9,8	11,3
Uganda	12,2	17,2	11,0
SADC*	16,5	19,9	27,5
Botswana	75,2	76,2	5,0
Lesotho	87,6	88,0	0,6
Mosambik	31,4	35,7	11,3
Namibia	65,0	70,5	11,8
Südafrika	6,5	10,0	30,8
Swasiland	85,2	86,4	3,6
Angola	6,1	8,4	37,1
ESA	3,4	21,3	14,4
Äthiopien	0,8	2,2	17,2
Dschibuti	2,9	4,2	10,3
Eritrea	5,9	10,3	23,4
Komoren	6,2	14,0	19,4
Madagaskar	3,5	9,4	19,0
Malawi	6,8	36,2	13,1
Mauritius	3,1	13,3	23,6
Sambia	2,4	61,1	6,5
Seychellen	3,5	9,7	27,0
Simbabwe	14,7	70,7	5,0
Sudan	2,9	5,4	11,6
ECOWAS*	8,8	11,0	31,3
Benin	7,7	9,4	19,3
Burkina Faso	37,4	39,5	29,1
Elfenbeinküste	19,3	21,3	33,7
Gambia	14,4	16,1	19,6
Ghana	7,3	11,2	26,6
Guinea	5,5	6,6	34,6
Guinea-Bissau	18,0	18,3	52,1
Kapverden	1,9	2,8	76,7
Liberia	0,2	0,9	8,1
Mali	40,7	44,5	21,1
Mauretanien	1,8	2,8	26,8
Niger	20,6	21,2	33,3
Nigeria	1,7	3,8	33,2
Senegal	9,7	11,9	36,6
Sierra Leona	4,1	8,8	22,4
Togo	10,9	12,9	31,2
CEMAC*	5,6	23,7	33,4
Äquatorialguinea	4,1	4,9	48,8
Gabun	3,4	7,5	55,5
Kamerun	3,7	16,6	30,0
Dem. Rep. Kongo	0,9	44,9	22,3
Rep. Kongo	9,9	29,6	22,5
São Tomé & Príncipe	1,2	23,5	62,0
Tschad	14,8	20,7	48,3
Zentralafrikanische Republik	8,9	15,8	38,2
Somalia	-	9,0	7,0

Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018j) - eigene Darstellung

³²⁹ Auf die Daten wird in Abschnitt 4.2.2.3 genauer eingegangen.

³³⁰ Die Datengrundlage für den Süd-Sudan ist unvollständig und wurde daher nicht berücksichtigt.

4.2.2.2 Verhandlungsgegenstand

Bereits mehrfach ist der reziproke Charakter der EPAs und die WTO-Konformität dieser Abkommen in der vorliegenden Arbeit erwähnt worden. Um genauer einordnen zu können welche Auswirkungen die EPAs auf die Handelsbeziehungen zwischen SSA und der EU haben und nachvollziehen zu können welche Interessen bei den Verhandlungen vertreten werden, müssen wesentliche inhaltliche Bestandteile der EPAs an dieser Stelle erörtert werden.

Da die EU mit den SSA-Staaten zurzeit fünf regionale EPAs verhandelt oder bereits abgeschlossen hat (Europäische Union 2016c; Rat der Europäischen Union 2012, 2014b; Europäische Kommission 2016a; Europäische Union 2009)³³¹, liegt es auf der Hand, dass sich diese voneinander in Inhalt und Aufbau unterscheiden, beziehungsweise unterschiedliche Interessen bedienen oder Schwerpunkte setzen. Weil sich die einzelnen Staaten und Regionen SSAs hinsichtlich ihrer ökonomischen Bedeutung, Entwicklung und Wirtschaftsstruktur unterscheiden³³², soll die Aufteilung SSAs in mehrere Verhandlungsgruppen mit jeweils spezifischen Abkommen zur Förderung der Handelsbeziehungen und nachhaltigen ökonomischen Entwicklung beitragen. Da die handelsrechtlichen und historischen entwicklungspolitischen Ausgangspositionen der einzelnen und mitunter sehr verschiedenen SSA-Staaten in zentralen Punkten dem gleichen Rahmen unterliegen, treten bei den Verhandlungen mit sämtlichen Regionen überwiegend ähnliche Konfliktlinien und Verhandlungsmuster auf. Neben Unterschieden finden sich daher auch grundlegende Gemeinsamkeiten in den Vertragstexten wieder. Auf die handelsrechtlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei den fünf verschiedenen EPAs wird daher in den folgenden Unterabschnitten näher eingegangen.

4.2.2.2.1 Marktöffnung und Stillhalterregelung

Die Reziprozität der Zollpolitik stellt den Kern aller fünf EPAs dar. Die EU reagiert damit auf die WTO-Entscheidung und akzeptiert, dass nicht-reziproke Handelsvorteile im Sinne der Ermächtigungsklausel nicht gegenüber einer ausgewählten Staatengruppe aufrechterhalten werden können. Die EU sieht daher ein, dass sie keine Unterschiede zwischen den AKP-Staaten und anderen

³³¹ In Folge werden diese gemäß ihren EPA-Gruppen als EU-SADC*-EPA, EU-ESA-EPA, EU-ECOWAS*-EPA, EU-EAC*-EPA und EU-CEMAC*-EPA bezeichnet.

³³² Siehe dazu Abschnitt 2.2.1.1.

Entwicklungsländern auf Grundlage der Ermächtigungsklausel machen darf. So hat man sich dazu entschieden Freihandelsabkommen nach dem Verständnis der WTO zu verhandeln³³³. Während die EU ihre Zölle bereits für zahlreiche Staaten SSAs im Rahmen des bestehenden GSPs ausgesetzt hat³³⁴, wird sie dies im Rahmen der EPAs für alle beteiligten Vertragsländer tun³³⁵. Diese Öffnung des EU-Marktes erfolgt dabei unmittelbar³³⁶, wenn alle Vertragsparteien das jeweilige Abkommen ratifiziert haben. Eine Ausnahme davon stellen lediglich besondere Regelungen im Handel mit Südafrika³³⁷, sowie eine ursprünglich geplante Übergangszeit mit temporären Schutzmechanismen für den europäischen Zuckermarkt³³⁸ dar³³⁹.

In welchem Maße die afrikanischen Staaten im Gegenzug ihre Märkte öffnen müssen, damit die Abkommen als reziprok gelten und es sich um eine Freihandelszone handelt, ist juristisch nicht eindeutig festgelegt. Seitens der WTO fehlt dazu eine klare Definition. Die auf die GATT zurückreichende rechtliche Grundlage liest sich wie folgt:

„Im Sinne dieses Abkommens wird verstanden: Unter Freihandelszone eine Gruppe von zwei oder mehreren Zollgebieten, zwischen denen die Zölle und die anderen den Aussenhandel beschränkenden Bestimmungen [...] für den Hauptteil des Aussenhandels mit den Erzeugnissen, die aus den die Freihandelszonen bildenden Gebieten stammen, beseitigt sind.“ (GATT 1947)

Da die WTO keine eindeutige Aussage dazu macht, was sie unter der Bezeichnung *Hauptteil des Außenhandels* versteht, ist der Grad der Liberalisierung der afrikanischen Märkte bei den EPA-Verhandlungen Gegenstand von Diskussionen. Die EU legt diesbezüglich einen grundlegenden Richtwert von 90% an (Vgl. Bilal und

³³³ Siehe dazu Vermerk 231.

³³⁴ Das Präferenzsystem wurde bereits in Abschnitt 4.2.1.2 ausgeführt. Die Einteilung der Staaten in das jeweilige Schema ist Tabelle 7 zu entnehmen.

³³⁵ Waffen bleiben jedoch weiterhin davon ausgenommen. Siehe dazu Vermerk 243.

³³⁶ Siehe dazu

EU-ESA-EPA Artikel 11.

EU-SADC*-EPA Artikel 24.

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 10 (1).

EU-CEMAC*-EPA Artikel 20.

EU-EAC*-EPA Artikel 10.

³³⁷ Diese sind genauer in Anhang I des SADC*-EPAs aufgeführt (Europäische Union 2016c).

³³⁸ HS-Nummer 1701.

³³⁹ Siehe dazu unter anderem EU-EAC*-EPA Anhang I, 3. oder EU-ECOWAS*-EPA Anhang B 2.

Rampa 2006). Wenn sie folglich ihren Markt zu nahezu³⁴⁰ 100% öffnet, fordert sie von den SSA-Staaten immerhin einen Marktliberalisierungsgrad von rund 80%.

Für einzelne SSA-Staaten hat dies jeweils unterschiedliche Folgen. Entscheidend ist schließlich welche 20% des Handelsvolumens von der Liberalisierung ausgeschlossen werden. Schließt ein einzelner Staat ein Handelsabkommen mit der EU unter dieser Anforderung ab, so kann er frei entscheiden, welche 20% des Handels er von der Liberalisierung ausschließen möchte und welche Branchen der heimischen Wirtschaft somit nicht dem direkten Wettbewerb der EU-Anbieter ausgesetzt werden sollen. Da es sich jedoch um Staatengruppen handelt, können die von der Liberalisierung ausgenommenen Tariflinien für den tatsächlich relevanten Handel eines Staates weniger Bedeutung haben. Je heterogener eine EPA-Gruppe deshalb ist, desto schwieriger wird es sein die Tariflinien, die von der Liberalisierung ausgenommen werden, so auszuwählen, dass alle Staaten die von ihnen gewünschten Schutzzölle aufrechterhalten können.

Um die SSA-Staaten nicht schlagartig dem Wettbewerb mit den EU-Produzenten auszusetzen, gewährt die EU Übergangsfristen. Seitens der Kommission wird darauf verwiesen, dass die SSA-Staaten zwischen 15 und 25 Jahren Zeit haben, um die Zölle abzubauen und den Handel auf 80% zu liberalisieren (Vgl. Europäische Kommission 2013b). Betrachtet man die entsprechenden Passus in den Anhängen der einzelnen Abkommen, fällt jedoch auf, dass diese gewährten Übergangsfristen nur auf einen Teil der Güter zutreffen. In den Abkommen wird hierfür jeweils zwischen vier verschiedenen Produktkategorien unterschieden³⁴¹:

(A) Die SSA-Staaten erheben auf bestimmte Tariflinien bereits keine Zölle. Im Handel mit solchen Gütern sollen auch in der Zukunft keine Zölle erhoben werden. Hinzu kommen weitere Investitionsgüter und Maschinen, die die jeweiligen Länder nicht selbst herstellen können, zur Produktion anderer

³⁴⁰ Auch Waffen sind davon ausgeschlossen. Allerdings spielen die Tariflinien, welche Waffen umfassen, im Folgenden einen zu vernachlässigen geringen Anteil am Handel.

³⁴¹ Im Folgenden wird von den Produktkategorien (A), (B), (C) und (D) gesprochen. Diese Kategorisierung wird in den EPAs zum Teil mit anderen Bezeichnungen geführt. Darüber hinaus gibt es einzelne Ausnahmen für bestimmte Tariflinien, die keiner der genannten Kategorien zuzuordnen sind, für diese Dissertation im Weiteren jedoch keine entscheidende Rolle spielen und daher nicht gesondert aufgeführt werden sollen.

Produkte jedoch importieren müssen. Auch Rohstoffe, die in den jeweiligen Staaten nicht vorhanden sind, sollen unmittelbar von Zöllen befreit werden³⁴².

(B) Auf Zwischenprodukte wird in den meisten Fällen für einige Jahre ein Zollsatz von 10% berechnet. Dieser wird in der Regel nach fünf bis sieben Jahren jährlich schrittweise reduziert³⁴³.

(C) Auf Enderzeugnisse bleibt der Zollsatz von 20% bis 30% zunächst konstant, ehe er nach einer Übergangsphase ebenfalls schrittweise über mehrere Jahre auf 0% abgebaut wird³⁴⁴.

(D) Güter, die von der Marktliberalisierung ausgeschlossen sind und auf die die SSA-Staaten auch in der Zukunft weiter Zölle erheben dürfen. Diese können von den jeweiligen EPA-Gruppen so gewählt werden, dass ihr Wert bei ungefähr 20% liegt³⁴⁵.

Welche Zollliberalisierungsschritte in den einzelnen EPAs festgelegt sind und von welchem Ausgangszollsatz diese durchgeführt werden, wird für ECOWAS*, CEMAC*, EAC* und SADC* genauer in Tabelle 9 dargestellt.

³⁴² Je nach EPA kann die zeitliche Staffelung des Liberalisierungsgrades, sowie der jeweilige Ausgangszollsatz, von dem die Liberalisierung ausgeht, von diesen Richtwerten abweichen.

³⁴³ Siehe Vermerk 342.

³⁴⁴ Siehe Vermerk 342.

³⁴⁵ Im Wesentlichen umfasst diese Kategorie (D) landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Tabelle 9: Zollliberalisierung nach Produktkategorien in unterschiedlichen EPAs

zeitliche Staffelung des Liberalisierungsgrades																			
t+6	t+7	t+8	t+9	t+10	t+11	t+12	t+13	t+14	t+15	t+16	t+17	t+18	t+19	t+20	t+21	t+22	t+23	t+24	t+25
0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	50%	50%	50%	50%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	50%	50%	50%	50%	50%	25%	25%	25%	25%	25%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
100%	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	100%	100%	95%	90%	85%	80%	70%	65%	60%	55%	50%	40%	30%	20%	10%	0%
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
20%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
40%	25%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
90%	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

EPA-Gruppe	Produktkategorie	Ausgangszoll	t	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5
ECOWAS*	A	5% ³⁴⁶	100%	100%	100%	100%	100%	0%
	B	10% ³⁴⁷	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	C	20% ³⁴⁸	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	D	10%, 20% oder 35%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
EAC*	A	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	B	10%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	C	25% ³⁴⁹	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	D	10%, 25% ³⁵⁰	100%	100%	100%	100%	100%	100%
SADC*	A	Zollsatz, der jeweils für Sudafrika gilt	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	B		67%	50%	33%	17%	0%	0%
	C		80%	70%	60%	50%	40%	30%
	D		100%	100%	100%	100%	100%	100%
CEMAC*	A	variiert innerhalb der einzelnen Produktkategorien zwischen 5%, 10%, 20% und 30% (für Produktkategorie A auch zum Teil direkt 0%)	100%	100%	75%	50%	25%	0%
	B		100%	100%	100%	85%	70%	55%
	C		100%	100%	100%	100%	100%	100%
	D		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Europäische Union (2016c, 2009); Rat der Europäischen Union (2014b, 2016); Europäische Kommission (2016a) - eigene Darstellung

Da für die ESA-Staaten zum Teil unterschiedliche Staffelungen vorgesehen sind, werden die jeweiligen Schritte der Unterzeichnerstaaten in Tabelle 10 separat ausgeführt. Allgemein gilt jedoch, dass für diese Staaten spätestens nach 15 Jahren der Liberalisierungsprozess für die Produkte der Kategorien (A), (B) und (C) abgeschlossen sein soll.

Durch die sogenannte Stillhalteklause³⁵¹ wird im EU-ESA-EPA und EU-CEMAC*-EPA zudem festgelegt, dass die bestehenden Zölle auf Güter der Kategorie (D) nicht

³⁴⁶ Zum Teil liegt der Ausgangszollsatz auch sofort bereits bei 0%.

³⁴⁷ Zum Teil liegt der Ausgangszollsatz auch sofort bereits bei 0% oder bei 5%.

³⁴⁸ Zum Teil liegt der Ausgangszollsatz auch bei 5% oder 10%.

³⁴⁹ Tariflinie 44219010 hat als einzige in Kategorie C einen Ausgangszoll von 10%.

³⁵⁰ Zum Teil liegt der Zollsatz auch bei 35%, 40%, 45%, 50%, 55%, 60% oder 100%.

erhöht und neue Zölle nicht eingeführt werden dürfen³⁵². Bei den anderen drei EPAs wirkt diese Stillhalteregelung jedoch nicht auf solche Güter, die von der Liberalisierung ausgenommen sind³⁵³. Einzelne Ausnahmen sind unter Auflagen gestattet und werden im folgenden Unterabschnitt 4.2.2.2.2 erläutert.

Tabelle 10: Zollliberalisierung nach Produktkategorien in einzelnen ESA-Staaten

zeitliche Staffelung des Liberalisierungsgrades										
t+6	t+7	t+8	t+9	t+10	t+11	t+12	t+13	t+14	t+15	
0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
80%	80%	80%	50%	50%	50%	30%	30%	0%	0%	0%
80%	80%	60%	60%	40%	40%	20%	20%	0%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
50%	25%	25%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
90%	75%	75%	75%	50%	50%	50%	25%	25%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
60%	40%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%	0%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
100%	100%	100%	66,7%	66,7%	66,7%	33,3%	33,3%	33,3%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	100%	80%	60%	40%	20%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
75%	75%	75%	50%	50%	50%	25%	25%	0%	0%	0%
87,5%	87,5%	75%	62,5%	50%	37,5%	25%	12,5%	0%	0%	0%
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

³⁵¹ Siehe dazu:
 EU-SADC*-EPA Artikel 23.
 EU-CEMAC*-EPA Artikel 21.
 EU-ECOWAS*-EPA Artikel 9.
 EU-EAC*-EPA Artikel 12.
 EU-ESA-EPA Artikel 14

³⁵² Siehe dazu:
 EU-ESA-EPA Artikel 14.
 EU-CEMAC*-EPA Artikel 21 (2).

³⁵³ Siehe dazu:
 EU-EAC*-EPA Artikel 12 (1).
 EU-ECOWAS*-EPA Artikel 9 (1).
 EU-SADC*-EPA Artikel 23 (2).

Staat	Produktkategorie	Ausgangszoll						
			t	T+1	t+2	t+3	t+4	t+5
Komoren & Madagaskar	A	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	B	10%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	C	25%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	D	5%, 10% oder 25%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Mauritius	A	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	B	10%	100%	100%	100%	100%	100%	75%
	C	25%	100%	100%	100%	100%	100%	90%
	D	Variiert zwischen 0% und 30%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Seychellen	A	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	B	10%	100%	100%	100%	100%	100%	80%
	C	25%	100%	100%	100%	100%	100%	90%
	D	Variiert zwischen 0% und 200%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Sambia	A	5%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	B	15%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	C	25%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	D	155 oder 25% ³⁵⁴	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Simbabwe	A		100%	100%	100%	100%	100%	0%
	B	10%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	C	25%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	D	Variiert zwischen 5% und 80%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Rat der Europäischen Union (2012) - eigene Darstellung

4.2.2.2.2 Schutzmöglichkeiten

Die EU erkennt die Bedenken der SSA-Staaten, welche mit der Marktliberalisierung verbunden sind, an und bietet daher in den jeweiligen EPAs Schutzmechanismen an. Diese sollen Verdrängungseffekten in Branchen, welche nicht von der Zollliberalisierung ausgeschlossen sind, entgegenwirken. Handelspolitisch mag es schließlich im Interesse der EU liegen sich einen Handelsvorteil gegenüber Drittstaaten zu sichern, developmentpolitisch wäre es hingegen unter Umständen contra-produktiv im gleichen Zug auch die Produzenten vor Ort vom Markt zu verdrängen.

In allen ausgehandelten EPAs sind daher Regelungen zu multilateralen und bilateralen Schutzmaßnahmen enthalten. Die Möglichkeit multilateraler

³⁵⁴ Zum Teil auch 5%.

Schutzmaßnahmen bezieht sich dabei auf die im Rahmen der WTO anwendbaren Anti-Dumping-Mechanismen nach GATT Artikel XIX. Die EU verzichtet jeweils für fünf Jahre auf die Anwendung derartiger Schutzmaßnahmen gegenüber den SSA-Partnern³⁵⁵.

Die Bilateralen Schutzmaßnahmen unterscheiden sich hingegen zum Teil. In allen Vertragstexten ist zunächst festgehalten, dass die Staaten:

- (a) eine weitere Zollliberalisierung aussetzen können,
- (b) den Zollsatz eines Produktes auf den MFN anheben können oder
- (c) Zollkontingente auf Waren einführen können³⁵⁶,

wenn es durch eine erhöhte Importmenge eines Gutes zu:

- (a) einer erheblichen Schädigung eines heimischen Wirtschaftszweiges,
- (b) Marktstörungen gleicher oder konkurrierender landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder
- (c) Störungen von Wirtschaftsbereichen mit sozialen Problemen gekommen ist.

Die drei hier beschriebenen Maßnahmen dürfen nur für vier Jahre angewandt werden, wobei sie nach einer Überprüfung um vier weitere Jahre verlängert werden können. Die Maßnahmen dürfen dabei nicht darüber hinaus gehen, was notwendig ist, um den erheblichen Schaden zu beseitigen oder zu verhindern³⁵⁷. Die SADC* verhandelte zudem besondere Schutzmaßnahmen für ausgewählte landwirtschaftliche Erzeugnisse, welche allerdings nur bis zwölf Jahre nach

³⁵⁵ Siehe dazu:

EU-SDAC*-EPA Artikel 33.

EU-EAC*-EPA Artikel 49.

EU-ESA-EPA Artikel 20.

EU-CEMAC*-EPA Artikel 30.

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 21.

³⁵⁶ Dabei kann es auch zu einer Kombination dieser aus Zoll- und Kontingentanpassung kommen.

³⁵⁷ Siehe dazu:

EU-SDAC*-EPA Artikel 34.

EU-EAC*-EPA Artikel 50.

EU-ESA-EPA Artikel 21.

EU-CEMAC*-EPA Artikel 31.

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 22.

Abschluss des EPAs möglich sind³⁵⁸. Für Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland besteht außerdem die Möglichkeit die Zölle bestimmter empfindlicher Güter zeitweise auf den MFN anzuheben, um einen *ernsten wirtschaftlichen Schaden* zu verhindern. Allerdings gilt auch dieser Schutzmechanismus lediglich für die ersten zwölf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens³⁵⁹. Neben der SADC* und der ECOWAS* hat auch die CEMAC* eine Klausel zur Ernährungssicherheit in den Vertragstext einbringen können, welche die bilateralen Schutzmaßnahmen ergänzen, falls die Nahrungsmittelsicherheit nicht gewährleistet werden kann³⁶⁰. Des Weiteren können die EAC*-, ESA-³⁶¹ und CEMAC*-Staaten bis zu 15 Jahre lang nach dem Inkrafttreten des Abkommens Zölle³⁶² auf das MFN-Niveau anheben, wenn infolge der vorherigen Zollsenkung Produkte in derart erhöhten Mengen und unter solchen Bedingungen eingeführt werden, dass Störungen eines im Aufbau begriffenen Wirtschaftszweigs, der gleichartige oder unmittelbar konkurrierende Waren herstellt, verursacht werden oder dieses droht. Für die ECOWAS* und SADC* gilt dieser Schutz ohne zeitliche Beschränkung³⁶³.

4.2.2.2.3 Ausfuhrzölle

In den unterschiedlichen EPAs finden sich abweichende Regelungen zu den Ausfuhrzöllen³⁶⁴. Gemein ist den EPAs jedoch, dass sie die Einführung von neuen Ausfuhrzöllen sowie die Erhöhung bereits bestehender untersagen. Im EU-ESA-EPA wird lediglich Sambia eine Ausnahme gewährt. Der Staat darf auf insgesamt 15 Tarifposten Exportzölle in Höhe von 15% bis 25% erheben. Dabei handelt es sich

³⁵⁸ Siehe dazu EU-SADC*-EPA Artikel 35.

³⁵⁹ Siehe dazu EU-SADC*-EPA Artikel 37.

³⁶⁰ Siehe dazu:

EU-SADC*-EPA Artikel 36.

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 47.

EU-CEMAC*-EPA Artikel 25.

³⁶¹ Während es für LDC 15 Jahre lang nach Inkrafttreten des Abkommen möglich ist, gilt diese Regelung für nicht-LDC der ESA nur zehn Jahre lang.

³⁶² Siehe dazu:

EU-EAC*-EPA Artikel 50 (5) b.

EU-ESA-EPA Artikel 21 (5) b.

EU-CEMAC*-EPA Artikel 31 (5) b.

³⁶³ Siehe dazu:

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 23.

EU-SADC*-EPA Artikel 38.

³⁶⁴ Siehe dazu:

EU-SADC*-EPA Artikel 26.

EU-CEMAC*-EPA Artikel 15.

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 13.

EU-EAC*-EPA Artikel 14.

EU-ESA-EPA Artikel 15.

überwiegend um Metallschrott, der zur Wiederverarbeitung im Inland verwendet werden soll. Die EAC*-Staaten können nicht näher festgelegte, aber befristete Ausnahmen einführen, wenn diese dem Umweltschutz dienlich sind oder die Ernährungssicherheit gewährleisten, die Wechselkursstabilität sicherstellen oder zur Förderung und Entwicklung der heimischen Wirtschaft beitragen. Ähnliche Ausnahmen sehen auch die Vertragstexte der CEMAC*- und ECOWAS*-Staaten vor. Während erstere den Umweltschutz und größere Schwierigkeiten der öffentlichen Finanzen als Gründe für die Erhebung von Ausfuhrzöllen anführen können, ist es letzteren darüber hinaus gestattet im Aufbau befindliche Industriezweige durch die Erhebung von Ausfuhrzöllen zu unterstützen. Lediglich für die SADC*-Gruppe werden genauere Angaben im Vertragstext gemacht. So dürfen Botswana, Lesotho, Namibia, Mosambik und Swasiland Exportzölle dann einführen, wenn ein besonderer Einnahmebedarf besteht, dadurch die Umwelt geschützt wird, im Aufbau befindliche Industrien geschützt werden oder die Ernährungssicherheit gewährleistet wird. Maximal dürfen diese Staaten zum Schutz der im Aufbau befindlichen Industrie jedoch Exportzölle auf acht unterschiedliche Tarifnummern einführen. Die EU verlangt dabei zudem, dass bei der Anwendung dieser Maßnahme in den ersten sechs Jahren das durchschnittliche Ausfuhrvolumen, welches die SADC* in den drei Jahren vorausgegangen in die EU exportiert hat, von der Anwendung dieses Zolls ausgenommen werden und in den anschließend drei Jahren der Zoll lediglich auf 50% dieses Volumens angewendet wird. Außerdem darf der erhobene Ausfuhrzoll zum Schutz der sich im Aufbau befinden Industrie nicht mehr als 10% betragen.

Auch weil keine weiteren Definitionen an dieser Stelle in den EPAs zu finden sind, ist die praktische Bedeutung dieser Ausnahmen ungewiss. In einigen EPAs findet sich ein Hinweis auf die Vorgehensweise und die Konsultationspflicht mit der EU. Wo jedoch eine Grenze zwischen Schutz und Förderung der sich im Aufbau befindlichen Industrie liegt beziehungsweise wann eine Industrie bereits als etabliert gilt, ist Interpretationssache.

4.2.2.2.4 Meistbegünstigungsprinzip, Präferenzabkommen und regionale Integration

Während die EU einem Großteil der SSA-Staaten bereits in den vergangenen Jahrzehnten einseitige Handelspräferenzen eingeräumt hat³⁶⁵ und wie in

³⁶⁵ Siehe insbesondere die Ausführungen in den Abschnitten 4.1.1.1, 4.1.1.2, 4.1.1.3 und 4.2.1.2.

Unterabschnitt 4.2.2.2.1 beschrieben auch im Rahmen der EPAs den DFQF-Marktzugang für die Länder SSAs gewährleistet, fordert sie nun nicht nur eine Öffnung der SSA-Märkte um rund 80%, sondern durch ein absolutes MFN im Rahmen der EPAs eine Sonderstellung, welche über das multilaterale MFN der WTO hinaus geht.

Wie schon bei der Zollpolitik und den dazugehörenden Ausnahmen ist der Grundtenor der einzelnen Vertragstexte bezüglich des MFN bei den diversen EPAs gleich. Unterschiede finden sich jedoch in den Details. Für alle EPA-Gruppen gilt jeweils, dass man der EU eine etwaige Besserbehandlung im Hinblick auf Drittstaaten gewährleisten muss, sofern es sich beim entsprechenden Drittstaat um eine große Handelsnation oder einen großen Handelsblock handelt. Wird ein Freihandelsabkommens zwischen EPA-Staaten und einem entsprechenden Drittstaat nach Inkrafttreten des jeweiligen EPAs unterzeichnet, so verpflichten sich die betroffenen EPA-Staaten die dem Drittstaat gegenüber gewährten tarifären Handelsvorteile auch der EU zu gewähren. Während eine Handelsnation bei der ESA, EAC* und SADC* als groß definiert wird, wenn diese mehr als 1% der weltweiten Wareneinfuhren tätigt und ein Handelsblock als solcher angesehen wird, wenn der Anteil seiner Warenexporte 1,5% an den weltweiten Warenexporten ausmacht, beziehen sich diese Grenzwerte beim CEMAC*-EPA auf den Warenhandel im Allgemeinen. Lediglich die ECOWAS* konnte höhere Grenzwerte verhandeln. Ein Staat gilt dann als groß, wenn er mehr als 1,5% zum weltweiten Warenhandel beiträgt und gleichzeitig einen Industrialisierungsgrad von 10% aufweist, während ein Handelsblock als groß gilt, wenn dieser mindestens 2% zum weltweiten Warenhandel beisteuert. Für die ESA gilt eine Ausnahme, falls dieser Handelspartner oder –Block auf dem afrikanischen Kontinent liegt. Bei ECOWAS*, EAC* und SADC* gilt die Ausnahme darüber hinaus auch für die restlichen AKP-Staaten³⁶⁶. Somit versucht man der regionalen Integration Vorrang zu gewähren. Die regionalen Präferenzen werden darüber hinaus in einzelnen Artikeln der EPAs oder in den Grundsätzen weiter gestärkt. So müssen Vorteile, die innerhalb eines

³⁶⁶ Siehe dazu:

EU-EAC*-EPA Artikel 15.

EU-ESA-EPA Artikel 18.

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 16.

EU-SADC*-EPA Artikel 28

EU-CEMAC*-EPA Artikel 19.

Gebietes im Rahmen der regionalen Integration zwischen Staaten einer Vertragspartei gewährt werden, nicht auf die andere Vertragspartei ausgedehnt werden. Um die SSA-Integration zu bekräftigen, dürfen einzelne CEMAC*-, SADC*- und ECOWAS*-Staaten die anderen Staaten ihrer jeweiligen EPA-Gruppe darüber hinaus im Vergleich zur EU nicht schlechter stellen³⁶⁷.

Die Bedeutung der regionalen Integration wird auch an anderen Stellen hervorgehoben und weder von den SSA-Staaten noch von der EU in Frage gestellt. Dabei wird sie als Ziel und Instrument für eine wirtschaftliche Entwicklung gleichermaßen anerkannt. Während dieser doppelte Charakter der regionalen Integration in allen EPAs mehrfach herausgestellt wird, wird man im EU-SADC*- und im EU-ECOWAS*-EPA besonders deutlich³⁶⁸. Mehrfach wird dabei auch drauf verwiesen in welchen Bereichen die regionale Integration im Hinblick auf den Handel besonders gefördert werden soll. Die Kritik in den Unterabschnitten 4.2.3.1.5 und 4.2.3.2.2 richtet sich daher weniger an einzelne Artikel der Vertragstexte, wie vielmehr an die generelle Bedeutung von den EPAs und die Auswirkungen, die mögliche Handelseffekte auf die regionale Integration haben können. Dementsprechend müssen die Abkommen insgesamt betrachtet werden. Für die regionale Integration spielen ferner die RoO, welche im kommenden Unterabschnitt 4.2.2.2.5 genauer analysiert werden, eine entscheidende Rolle.

4.2.2.2.5 Ursprungsregeln

Die RoO legen fest, welchen Ursprungs ein Produkt ist. Dies ist für die präferenziellen Handelsabkommen von entscheidender Bedeutung, da nur Güter, welche aus dem Gebiet einer Vertragspartei stammen, auch den präferenziellen Marktzugang der anderen Vertragspartei genießen. Zum einen umfassen die RoO Kriterien, die bei der Verarbeitung erfüllt werden müssen, um einem Produkt einen

³⁶⁷ Siehe dazu:

EU-EAC*-EPA Artikel 4.
EU-ESA-EPA Artikel 4.
EU-ECOWAS*-EPA Artikel 103.
EU-SADC*-EPA Artikel 108
EU-CEMAC*-EPA Artikel 97.

³⁶⁸ Siehe dazu:

EU-SADC*-EPA Artikel 1(b) und Artikel 3.
EU-ECOWAS*-EPA Artikel 1 (b) und Artikel 4.

ursprungsverleihenden Charakter zu geben³⁶⁹. Zum anderen können sofern diese Bedingungen nicht erfüllt werden auch mehrere Verarbeitungsschritte in

³⁶⁹ Haben ein Staat A und ein Staat B ein Präferenzabkommen unterzeichnet und importiert der Staat B bestimmte Vormaterialien aus einem Drittstaat C, um diese im Inland weiterzuverarbeiten und anschließend in Staat A zu exportieren, so legen die RoO schließlich fest, welche Bedingungen bei der Weiterverarbeitung erfüllt werden müssen damit das gefertigte Produkt die Ursprungseigenschaft des Staates B besitzt. Insbesondere bei der Weiterverarbeitung muss demnach darauf geachtet werden, inwiefern die Produkte durch diese verändert werden, aus welchen Staaten die unterschiedlichen Vormaterialien stammen und welche Zölle auf das gefertigte Produkt anfallen würden, falls es direkt von Staat C in Staat A exportiert werden würden.

Je größer die Differenz zwischen dem Präferenzzollsatz, den das Land A dem Land B gewährt, und dem Zollsatz den Land A auf Produkte des Landes C bei der Einführung erhebt ist, desto wichtiger werden also die RoO in der Praxis. Da die EPAs den EU-DFQF-Marktzugang für die SSA-Staaten vorsehen, wo Zölle bei der Einfuhr in die EU von Waren aus Drittstaaten an die EU abgetreten werden müssen, können die RoO für die Exporte der SSA-Staaten eine entscheidende Rolle spielen.

In den RoO können unterschiedliche Kriterien zu Grunde gelegt werden, wonach bestimmt wird, ab wann ein Produkt seine Ursprungseigenschaft verändert beziehungsweise wann es die Ursprungseigenschaft des produzierenden oder weiterverarbeitenden Landes erhält. So gilt ein Erzeugnis als ein Erzeugnis aus einem bestimmten Land, wenn dieses im besagten Land vollständig hergestellt wird. Stammen jedoch einzelne Vormaterialien aus einem Drittstaat, so gibt es drei weitere Möglichkeiten. Zum einen kann man die Weiterverarbeitung eines Produktes danach bemessen wie viel Wert ihr durch den Verarbeitungsschritt zugeführt wird beziehungsweise, ob ein gesetzter Anteil an Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft nicht überschritten wird. Zum anderen kann festgestellt werden, ob eine ausreichende Veränderung des Produktes durch die Verarbeitung auf Grundlage des HS-Systems erfolgt oder aber auch ob ein bestimmter ursprungsverleihender Verarbeitungsschritt erfolgt.

Bei den drei Systemen können darüber hinaus restriktivere und lockerere Vorgaben in den RoO gemacht werden, welche bestimmte Produktions- und Handelsanreize setzen. So kann bei der wertbasierten Messung der Grenzwert, den aus einem Drittstaat C importierte Vormaterialien am Warenwert des in Land B gefertigten und nach Land A exportierten Produktes nicht überschreiten dürfen, unterschiedlich hoch festgelegt werden. Dabei wird der Wert der aus einem Drittstaat C verwendeten Vormaterialien mit dem Endwert des in Land B gefertigten Produktes verglichen. Es wird also bestimmt welchen Anteil die inländische Wertschöpfung und Materialien am gefertigten Produkt haben müssen, damit das Produkt als Erzeugnis dieses Landes B deklariert werden darf. Die auf dem HS-System beruhende Deklaration kann ebenfalls lockerere oder restriktivere Vorgaben beinhalten. Hier wird festgelegt welche Änderungen ein Produkt durch die Verarbeitung im HS-System erhalten muss, damit es als Ursprungseigenschaft das weiterverarbeitende Land zugeteilt bekommt. Beide Systeme haben Vor- und Nachteile und können auch in Kombination angewandt werden. So können steigende Rohstoffpreise oder schwankende Wechselkurse im wertbasierten System dazu führen, dass der Wert der aus einem Drittstaat C importierten Vormaterialien am im Land B verarbeiteten Produkt den gesetzten Grenzwert übersteigt und das Produkt nicht Land B als Ursprungsland zugeteilt bekommt. Obwohl sich die Verarbeitung nicht verändert hat, würde dieses Produkt dann nicht mehr unter dem Präferenzzoll fallen. Das auf dem HS-System basierende Verfahren zur Bemessung macht hingegen keine Aussage über den Wert, der bei der Verarbeitung hinzugefügt wird. Aufwendige Verarbeitungsschritte können im HS-System zum Teil zu kleinen Abweichungen in der Nummerierung führen, welche je nach RoO nicht ausreichend sein können, um das verarbeitende Land als Ursprungsland der Ware angeben zu dürfen. Daher ergänzen bestimmte ursprungsverleihende Verarbeitungsschritte die HS-Veränderungs-Kriterien. Auf der anderen Seite können in anderen Produktkategorien kleine Verarbeitungen, welche nur einen geringen Wertschöpfungscharakter besitzen, dazu führen, dass ein verarbeitetes Produkt unter einer vollkommen anderen HS-Nummer geführt wird als das Vorprodukt.

Sind die RoO im wertbasierten System restriktiv so bedeutet dies, dass ein Produzent des Landes B bei der Produktion oder Weiterverarbeitung nur einen geringen Anteil an Vormaterialien verwenden darf, welche aus einem Drittstaat C stammen, beziehungsweise dass er durch die Weiterverarbeitung eben dieser Vormaterialien einen sehr hohen Wert hinzufügen muss, damit das Produkt als Erzeugnis seines Landes B gilt und der entsprechende Präferenzzollsatz von Land A zum Tragen kommt. Dies kann auf der einen Seite dazu führen, dass Produzenten stärker auf regionale Vorprodukte und

unterschiedlichen Ländern zusammen betrachtet werden, um dem Produkt einen Ursprungsverleihenden Charter zu geben. Dies ist als Kumulierung bekannt³⁷⁰.

Die RoO in den EPAs sind offen gestaltet³⁷¹. Insbesondere hinsichtlich der Kumulierung bieten die EPAs weiterreichende Möglichkeiten. ECOWAS*, SADC* und EAC* finden sich die breitesten Kumulierungsmöglichkeiten³⁷². Neben der bilateralen Kumulierung zwischen der jeweiligen EPA-Gruppe und der EU können die EPA-

Rohstoffe zurückgreifen und dadurch die heimische Nachfrage nach diesen stärken. Auf der anderen Seite kann dies jedoch auch bedeuten, dass sich die Produktionskosten erhöhen, da die Produzenten das ausländische Angebot benötigter Vormaterialien nur noch bedingt nutzen können und dadurch vom heimischen Angebot abhängig sind. Steigende Produktionskosten führen dann zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit und weniger Absatz auf dem Weltmarkt.

Sind die RoO im wertbasierten System hingegen locker, so bedeutet dies, dass die Differenz vom Wert des in Land B gefertigten Produktes zum Wert der aus einem Drittstaat C importierten Vormaterialien gering sein darf. Die aus einem Drittstaat C stammenden Vormaterialien, dürfen dann einen größeren Anteil des Wertes des in Land B gefertigten Produktes ausmachen. Bei lockeren RoO wird somit der Gebrauch von Vormaterialien aus Drittstaaten C vereinfacht. Die Produzenten in Land B können ihre Inputfaktoren auf dem Weltmarkt einkaufen und somit günstigere und zum Teil qualitativ hochwertigere Vormaterialien in ihrer Produktion verwenden. Für Investoren kann dies eine Rolle spielen, da es zu einer effizienteren Produktion beiträgt. Auf der anderen Seite kann ein Land B dann auch einfacher als Transitland genutzt werden. In diesem Fall muss nur ein geringer Teil der Wertschöpfung in Land B stattfinden, damit das Produkt als ein aus Land B stammendes Produkt deklariert werden kann. Findet die Wertschöpfung hauptsächlich in einem Drittstaat C statt, so können die dort ansässigen Produzenten ihre Produkte über das Land B, in dem unter den lockeren RoO dann nur eine geringe Veränderung des Produktes vorgenommen werden muss, in Land A einführen und den Präferenzzollsatz von Land A und B nutzen. Damit es zu einem solchen Umlenkungseffekt kommt, müssen jedoch die Zölle auf die jeweiligen Produkte zwischen Land A und C relativ hoch sein und solche zwischen den Ländern B und C verhältnismäßig gering sein. Während es sich durch diesen Effekt auf der einen Seite lohnen mag einen Teil der Produktion von Land B in den Drittstaat C zu verlagern und lediglich die Produkte über Land B, wo dann nur eine verhältnismäßig kleine Veränderung am Produkt stattfinden muss, in Staat A einzuführen, kann es auf der anderen Seite für Produzenten im Staat C oder auch für andere Investoren nützlich sein einen kleinen Teil der Produktion in Land B zu verlagern, damit die Produkte in relativ einfachen Verarbeitungsschritten die Ursprungseigenschaften des Landes B bekommen und DFQF in Land A eingeführt werden können.

³⁷⁰ Da einzelne und vor allem kleinere Staaten insbesondere in SSA oftmals nur auf wenige Arbeitsschritte spezialisieren können und nicht alle Vormaterialien im Inland zur Verfügung stehen, finden sich in den RoO auch Regelungen zur Kumulierung wieder. Kumulierung bedeutet hier, dass es zu den Ausführungen unter Vermerk 369 einen weiteren Staat D gibt, der mit Staat B als einheitliche Region angesehen wird. Führen die Staaten B und D nacheinander kleine Veränderungen an aus Staat C importierten Vormaterialien aus, so kann es sein, dass beide Arbeitsschritte für sich genommen nicht Ursprungsverleihend sind. Werden die Arbeitsschritte beider Staaten jedoch nicht separat behandelt, sondern kumuliert betrachtet und somit die gesamte Verarbeitung als ein Prozess verstanden, so kann die gemeinsame Wertschöpfung aus beiden Arbeitsschritten zusammen den RoO genügen. Nachdem Vormaterialien aus Land C geringfügig in Land D und danach ebenfalls in Land B verarbeitet worden sind, kann dann Land B als Ursprungsland angegeben und der Präferenzzoll zwischen Land B und A wahrgenommen werden, wenn eben diese beiden Verarbeitungsschritte zusammen den Charakter des Produktes genügend verändern. Für die regionale Integration zwischen den Staaten B und D spielt die Kumulierung folglich eine wichtige Rolle.

³⁷¹ Eine Einordnung erfolgt in Unterabschnitt 4.2.3.2.2.

³⁷² Siehe dazu:

EU-ECOWAS*-EPA Protokoll Nr. 1 Artikel 4-6,

EU-SADC*-EPA Protokoll Nr. 1 Artikel 4-6,

EU-EAC*-EPA Protokoll Nr. 1 Artikel 4-6.

Gruppen auch die LDCs bei der Kumulierung berücksichtigen. Zudem sind alle weiteren AKP-Staaten, die ein EPA mit der EU eingehen für die Kumulierung geöffnet. Produkte, die aus Drittstaaten DFQF in die EU eingeführt werden können, können ebenfalls in der Kumulierung berücksichtigt werden. Das EU-ESA-EPA sieht neben der Kumulierung mit anderen AKP-Staaten auch die Kumulierung mit benachbarten Entwicklungsländern vor^{373 374}.

4.2.2.2.6 Streitbeilegung

Wo Verträge geschlossen werden, kann es auch zu Rechtsstreitigkeiten kommen. In den EPAs sind daher zumeist klare Streitbeilegungsprozesse vorgeschrieben. Während sich die Streitparteien zunächst konsultieren und im Streitfall direkt miteinander in Kontakt treten sollen, können sie bei weiteren rechtlichen Konflikten einen Mediator zwischenschalten. Wenn jedoch auch dieser Mediator nicht erfolgreich vermitteln kann, wird ein Schiedsgericht angerufen. Jede Streitpartei benennt dazu einen Schiedsrichter. Zusammen bestimmen beide daraufhin einen dritten Schiedsrichter. Das dreiköpfige Schiedsgericht fällt sein Urteil und kann Empfehlungen zur Umsetzung des Urteils abgeben. Wenn die beklagte und für schuldig gesprochene Partei keine Maßnahmen ergreift, um dem Urteilsspruch gerecht zu werden, oder wenn von ihr getroffenen Maßnahmen nicht angemessen sind, muss sie der klagenden Partei ein Ausgleichsangebot unterbreiten. Ist dieses ungenügend, so obliegt es der klagenden Partei ihrerseits Maßnahmen zu ergreifen, die sie vor den unrechtmäßigen Praktiken der für schuldig gesprochenen Partei schützen³⁷⁵.

An dieser Stelle spielen das wirtschaftliche und politische Gewicht der EU und der afrikanischen Parteien eine entscheidende Rolle. So verfügt die EU aufgrund ihrer ökonomischen Bedeutung für SSA verallgemeinert betrachtet über die wirkungsvolleren Sanktionsmöglichkeiten. Die Ausführungen in Unterabschnitt

³⁷³ Siehe dazu: EU-ESA-EPA Protokoll Nr. 1 Artikel 4 und 5.

³⁷⁴ Im EU-CEMAC*-EPA sind bislang keine RoO explizit festgehalten. Hier finden demnach zunächst die RoO des GSP respektive der MAR-Anwendung.

³⁷⁵ Die einzelnen Prozesse dazu sind in den jeweiligen EPAs genau beschrieben und sollen hier nicht weiter ausgeführt werden. Siehe dazu:

EU-ECOWAS*-EPA Kapitel 3 (Artikel 67 – 82).

EU-EAC*-EPA Teil VII (Artikel 109 – 127).

EU-CEMAC*-EPA Kapitel 3 (Artikel 70 – 84).

EU-SADC*-EPA Teil III (Artikel 75 – 96).

EU-ESA-EPA Artikel 54 und 55.

2.2.1.1.2 unterstützen diesen Aspekt. Hierbei soll darauf verwiesen werden, dass SSA* insgesamt lediglich 0,9% der EU-Warenimporte und EU-Warenexporte im Jahr 2017 ausmachte (siehe Abbildung 13 und Abbildung 14). Einzelne Länder oder EPA-Gruppen machen davon wiederum jeweils nur einen Bruchteil aus, während die EU für den Großteil der SSA-Staaten bei den Importen und Exporten einen bedeutenden Handelspartner darstellt (siehe dazu Tabelle 7 und Tabelle 8). Um dieser absoluten und relativen stärkeren Position der EU und den damit verbundenen ungleichen Sanktionsmöglichkeiten Rechnung zu tragen, beinhalten die EPAs der ECOWAS*, CEMAC* sowie SADC* zusätzliche Artikel, welche die EU zur gebührenden Zurückhaltung bei der Anwendung von Maßnahmen verpflichten³⁷⁶. Die ECOWAS* kann sich dabei auch darauf berufen, dass die Entwicklungshilfe nicht im Rahmen einer Maßnahme von der EU angetastet werden darf³⁷⁷. Im EU-EAC*-EPA ist festgehalten, dass die EU solche Maßnahmen anwenden soll, die die EAC* zur Einhaltung des Abkommens bewegen^{378 379}. Zwar wird in hier genannten vier EPAs ebenfalls festgelegt, dass eine Streitigkeit nicht gleichzeitig im EPA-Streitschlichtungsverfahren und im WTO-Streitschlichtungsverfahren behandelt werden kann, der Gang über das WTO-Streitschlichtungsverfahren und die damit verbundenen Maßnahmen werden jedoch nicht von den EPA-Verfahren und – Regularien berührt³⁸⁰. Das Streitbeilegungsverfahren der WTO sieht seinerseits zwar an einigen Stellen Vorteile für Entwicklungsländer vor, räumt ihnen diese jedoch eher beim rechtlichen Beistand und durch längere Fristen im Verfahren ein. Bei Maßnahmen und Sanktionen stehen den Entwicklungsländern nach dem WTO-Recht hingegen keine Vorteile zur Verfügung. Hier greifen im Ernstfall die reinen wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnisse (Vgl. Schmitz 2005). Die in den EPAs vorgesehene gebührende Zurückhaltung der EU bei der Anwendung von

³⁷⁶ Siehe dazu:

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 74 (3).

EU-CEMAC*-EPA Artikel 77 (4).

EU-SADC*-EPA Artikel 86 (5).

³⁷⁷ EU-ECOWAS*-EPA Artikel 74 (2).

³⁷⁸ EU-EAC*-EPA Artikel 117 (2).

³⁷⁹ Die offen gehaltene Formulierung stellt gleichwohl keine wesentliche Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten der EU dar.

³⁸⁰ Siehe dazu:

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 84.

EU-EAC*-EPA Artikel 126.

EU-CEMAC*-EPA Artikel 86.

EU-SADC*-EPA Artikel 95.

Maßnahmen im Rahmen der Streitbeilegung kann also über das WTO-Streitbeilegungsverfahren zum Teil umgangen werden. Dann können die Vertragsparteien jedoch nicht das weitreichende EPA-Recht geltend machen, sondern sich lediglich auf die Einhaltung des WTO-Rechts beziehen. Dieser Weg über die WTO betrifft somit nur solche Anliegen, die sowohl nach WTO als auch nach dem jeweiligen EPA nicht rechtens sind.

Das EU-ESA-EPA sieht hingegen keine weitere Sonderstellung der schwächeren ESA-Staatengruppe vor und macht auch keine Angaben zum Verhältnis zwischen den Streitbeilegungsverfahren der WTO und dieses EPAs.

4.2.2.2.7 Dienstleistungen

Die in den EPAs verhandelten Bestimmungen beziehen sich ausschließlich auf den Handel mit Waren. Die EU hat zuvor jedoch angestrebt den Handel mit Dienstleistungen ebenfalls zum Gegenstand der EPA-Verhandlungen zu machen, konnte sich dabei jedoch nicht durchsetzen. Allerdings erhalten alle EPAs sogenannte Überprüfungsklauseln, die die Vertragsparteien dazu verpflichten eben solche Verhandlungen über die Liberalisierung von Dienstleistungen aufzunehmen respektive auch abzuschließen. In den einzelnen EPAs finden sich dabei zum Teil unterschiedliche Fristen. Während ein Abkommen zur Liberalisierung von Dienstleistungen zwischen der EU und der EAC* 5 Jahre nach dem Inkrafttreten des EU-EAC*-EPAs abgeschlossen werden soll, heißt es im EU-CEMAC*-EPA, dass die Vertragsparteien den Geltungsbereich des EPAs bereits ab 1. Januar 2009 auf die Dienstleistungen ausweiten sollen. Die anderen EPAs sehen keine Abschlussfristen vor³⁸¹.

4.2.2.2.8 Allgemeine Ausnahmen

Neben den speziellen Schutzmaßnahmen, welche in Unterabschnitt 4.2.2.2.2 näher erläutert werden, sehen alle EPAs auch allgemeine Ausnahmen vor. Demnach dürfen die Vertragsparteien einzelne EPA-Regelungen aufheben, wenn diese eine

³⁸¹ Siehe dazu:

EU-SADC*-EPA Artikel 73.

EU-ESA-EPA Artikel 53.

EU-CEMAC*-EPA Artikel 54.

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 106.

EU-EAC*-EPA Artikel 3.

Vertragspartei daran hindern der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit oder auch dem Schutz von Mensch, Tier oder Pflanzen nachzukommen³⁸².

Im EU-ECOWAS*-EPA findet sich unter den allgemeinen Ausnahmen zudem Artikel 89, welcher es den Vertragsparteien nach Absprache mit der anderen Vertragspartei und in Zusammenarbeit mit dem IWF ermöglicht bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten beschränkende Handelsmaßnahmen einzuführen. Ähnliches gilt für die EAC* unter Artikel 131 und die SADC* unter Artikel 71.

Im EU-EAC*-EPA ist darüber hinaus vorgesehen, dass die Ausfuhr heimischer Rohstoffe beschränkt werden kann, um die heimischen Rohstoffpreise unter dem Weltmarktpreis zu halten, wenn dadurch sichergestellt wird, dass die heimische Verarbeitungsindustrie ausreichend Rohstoffe zur Verfügung hat, um die Produktion aufrecht erhalten zu können. Diese Ausnahme legt jedoch eindeutig fest, dass die Beschränkungen nicht zur Förderung der verarbeitenden Industrie angewandt werden dürfen. Exporte dieser Industriezweige dürfen nicht durch die künstlich niedrig gehaltenen heimischen Rohstoffpreise steigen³⁸³. Im EU-SADC*-EPA findet sich die gleiche Ausnahme ebenfalls wieder³⁸⁴.

4.2.2.2.9 Good Governance

Sowohl die EU als auch die SSA-Staaten erkennen in den EPAs die Prinzipien der Good Governance an³⁸⁵. Lediglich in den EPAs zwischen der EU und ECOWAS*³⁸⁶ beziehungsweise SADC*³⁸⁷ wird jedoch direkt auf die Artikel 2 und 9 des Cotonou-Abkommens verwiesen, nach denen bei Verstößen gegen die Menschenrechte,

³⁸² Siehe dazu:

EU-ECOWAS*-EPA Teil V (Artikel 87 – 90).

EU-CEMAC*-EPA Titel VII (Artikel 89 – 91).

EU-ESA-EPA Teil II (Artikel 56 – 58).

EU-EAC*-EPA Teil VIII (Artikel 128 – 130).

EU-SADC*-EPA Teil IV (Artikel 97 – 99).

³⁸³ EU-EAC*-EPA Artikel 128 (i).

³⁸⁴ EU-SADC*-EPA Artikel 97 (i).

³⁸⁵ Siehe dazu:

EU-EAC*-EPA Artikel 2.

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 2 (1).

EU-ESA-EPA Artikel 2 (b).

EU-SADC*-EPA Artikel 1 (b) und 2 (1).

EU-CEMAC*-EPA Artikel 2 (c) und 3 (a).

³⁸⁶ ECOWAS* Artikel 2.

³⁸⁷ SADC* Artikel 7.

Rechtsstaatlichkeit oder demokratische Grundsätze Maßnahmen von der jeweils anderen Vertragspartei ergriffen werden können³⁸⁸.

In den anderen drei EPAs wird nicht direkt Bezug auf diese Artikel genommen. Allerdings wird in jedem einzelnen EPA festgelegt, die bisher zu Verfügung stehenden geeigneten Maßnahmen im Rahmen des Cotonou-Abkommens nicht durch die EPAs eingeschränkt werden und somit weiterhin angewandt werden dürfen³⁸⁹. Insofern werden Sanktionsmechanismen auch durch die EPAs aufrechterhalten. Für die EU ist die wirtschaftliche Entwicklung eines Staates somit prinzipiell auch an politische Rahmenbedingungen geknüpft.

Weitreichende Verbindungen zum Umwelt- oder Arbeitnehmerschutz werden in den EPAs selbst nur bedingt hergestellt. Neben den bereits in Unterabschnitt 4.2.2.2.3 erwähnten temporären Möglichkeiten der afrikanischen Vertragspartner Ausfuhrzölle aus umweltpolitischen Gründen erheben zu können³⁹⁰, finden sich im EU-EAC*-EPA und im EU-ESA-EPA immerhin Schwerpunktsetzungen umweltpolitischer Kooperationen wieder³⁹¹. Lediglich im EU-SADC*-EPA wird ausdrücklich im Gesetzestext darauf verwiesen, dass nationale Regelungen zum Umwelt- und Arbeitnehmerschutz nicht aufgeweicht werden dürfen. Zudem wird auf einzelne Abkommen der *Internationalen Arbeitsorganisation* (ILO) verwiesen³⁹². Bei den EPAs mit der ESA und EAC* wird auf die Regelungen der ILO lediglich im Rahmen der Bestimmungen für die Seeleute in der Fischereiwirtschaft eingegangen³⁹³.

4.2.2.3 Verhandlungsstand

Die EPA-Verhandlungen laufen bereits seit 2002 und setzen aufgrund der unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnisse, der verschiedenen

³⁸⁸ Siehe dazu Abschnitt 4.1.1.3.

³⁸⁹ Siehe dazu:

EU-EAC*-EPA Artikel 136 (2).

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 105 (1).

EU-ESA-EPA Artikel 65 (1).

EU-CEMAC*-EPA Artikel 106 (2).

EU-SADC*-EPA Artikel 110 (2).

³⁹⁰ Dies gilt nicht für Südafrika und ESA*.

³⁹¹ Siehe dazu:

EU-ESA-EPA Artikel 49 bis 52.

EU-EAC*-EPA Artikel 90 bis 92.

³⁹² EU-SADC*-EPA Artikel 8 und 9.

³⁹³ Siehe dazu:

EU-ESA-EPA Artikel 32 (2).

EU-EAC*-EPA Artikel 55 (2).

Präferenzstatus und der abweichenden Wirtschafts- und Handelsstrukturen der einzelnen Verhandlungsgruppen und ihrer Mitgliedsstaaten nicht nur inhaltlich voneinander abweichende Schwerpunkte, sondern sind auch unterschiedlich weit vorangeschritten.

4.2.2.3.1 SADC*

Der SADC* gehören Botsuana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Südafrika und Swasiland an. Angola hat die Option der Gruppe beizutreten. Da SADC noch neun weitere Staaten umfasst, gilt es an dieser Stelle und im weiteren Verlauf dieser Dissertation zwischen SADC und SADC* zu unterscheiden. SADC* gleicht in der Zusammensetzung der der Staaten tendenziell der SACU, da dieser Botsuana, Lesotho, Namibia, Südafrika und Swasiland angehören. Die SACU wird gleichwohl nicht von der AU offiziell anerkannt. SADC* ist somit die SACU plus Mosambik und optional auch mit Angola.

Im Handel mit der EU nimmt SADC* eine herausragende Rolle ein. 45,3% aller aus SSA in die EU exportierten Güter stammten im Jahr 2017 aus dieser Region (Vereinte Nationen 2018i)³⁹⁴. Innerhalb dieser Region sticht zudem Südafrika heraus. Ohne Angola in die Gruppe miteinzubeziehen haben im Jahr 2017 Südafrikas Exporte 83,3% der SADC* ausgemacht. Dieser Anteil liegt bei 62,9%, wenn man Angola berücksichtigt, und immerhin noch bei 29,3% für ganz SSA. Der intraregionale Handel der SADC*-Gruppe ist mit einem Anteil 13,9% an den gesamten Exporten dieser Gruppe für afrikanische Verhältnisse weit vorangeschritten (siehe Tabelle 7). Angola, welches lediglich 3,7% seiner Waren in die anderen SADC*-Länder exportiert und insgesamt 24,6% der gesamten Exporte der Region für sich beansprucht zieht den Anteil des intraregionalen Handels der SADC*-Gruppe nach unten. Ohne Angola läge der Anteil des intraregionalen Handels von SADC* bei 16,6%. Somit ist SADC* ohne Angola gemessen am Warenhandel die am stärksten integrierte EPA-Gruppe. Auf Grund der wirtschaftlichen Entwicklung der Staaten dieser Gruppe und einem Warenexportanteil von 22,1% in die EU, ist der Warenhandel mit der EU für die SADC* von ökonomischer Bedeutung. Entsprechend kann der SADC* ein Interesse an den EPA-Verhandlungen mit der EU nachgesagt werden, da hierdurch der DFQF-

³⁹⁴ Eigene Berechnung.

Marktzugang zur EU dauerhaft gewährleistet werden kann. Hinzu kommt, dass mit Ausnahme von Swasiland (2,6%) alle anderen Staaten dieser EPA-Gruppe eine überdurchschnittlich hohe EU-Warenexportquote vorweisen (siehe Abbildung 10). Mosambiks EU-Warenexportquote ist im Jahr 2017 derweil mit 11,1% nach den Seychellen und der Elfenbeinküste am dritthöchsten in ganz SSA gewesen. Diese Quote liegt für Südafrika bei 5,5%, für Botswana und Lesotho jeweils bei 7,6% und für Namibia bei 8,1%. Die Exporte, die diese Region in Richtung EU verlassen, tragen insgesamt somit verhältnismäßig viel zum BIP der Länder bei.

Auf der Importseite zeigt sich im Vergleich zu anderen Regionen SSAs ebenfalls eine stark ausgeprägte regionale Handelsintegration. So stammten im Jahr 2017 16,5% der Importe der SADC*-Staaten aus den jeweils anderen Staaten dieser Gruppe. Dieser Wert liegt über dem Anteil, den die anderen EPA-Gruppen intern importieren (siehe Tabelle 8). Südafrika, welches lediglich 6,5% seiner Importe aus den übrigen SADC*-Staaten bezieht, gleichzeitig jedoch für 69,8% aller Importe dieser Gruppe verantwortlich ist (Vereinte Nationen 2018j)³⁹⁵, zieht den Wert dabei signifikant nach unten³⁹⁶. Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland importieren jeweils mehr als die Hälfte ihrer eingeführten Waren aus den anderen SADC*-Staaten (siehe Tabelle 8). Warenimporte aus der EU haben im gleichen Jahr für die gesamte SADC*-Region 27,5% ausgemacht. Während Südafrika und Angola mit 30,8% respektive 37,1% in erster Linie für diesen Wert verantwortlich sind, lag der Anteil den die anderen SADC*-Staaten aus der EU importierten zwischen 0,6% und 11,8%.

Botswana und Namibia haben während der Verhandlungen durch die MAR 527/2013 den größten Druck innerhalb der SADC* erfahren, da diese Länder ohne EPA-Einigung aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung nur den MFN-Zugang zum europäischen Markt gewährt bekommen hätten. Südafrika, welches ebenfalls ein höheres Einkommen vorweist und somit unter normalen Umständen auch unter den MFN fallen würde, hatte bereits mit dem TDCA ein Freihandelsabkommen mit der EU abgeschlossen, sodass sich durch das EPA nur einzelne Zollumstellungen im

³⁹⁵ Eigene Berechnung.

³⁹⁶ Angola bildet neben Südafrika die zweite Ausnahme dieser Gruppe. Das Land war im Jahr 2017 für 12,2% aller SADC*-Warenimporte verantwortlich und bezog dabei lediglich 6,1% von seinen Importen aus SADC*-Ländern (Vereinte Nationen 2018j – Eigene Berechnung).

Agrarsektor ergeben haben³⁹⁷. Die beiden EBA-Staaten Lesotho und Mosambik hätten ohne EPA weiterhin den freien Marktzugang der EU genießen dürfen, ohne den eigenen Markt im Gegenzug öffnen zu müssen. Allerdings ist der intraregionale Handel beider Staaten mit einem Anteil von 39,3% und 17,8% bedeutend. Dadurch, dass sie als Teil der SADC* trotz der ihnen zugestandenen EBA-Präferenzen die EPA-Verhandlungen begleitet haben, ist auch die weitere regionale Integration gestärkt. Dieser Faktor ist auch im Fall von Swasiland entscheidend. Obwohl der Exportanteil dieses GSP*-Landes in die EU mit einem Anteil von nur 5,7% weit unter dem Durchschnitt SSAs und auch SADC*s liegt und keine weitreichende Bedeutung hat, hat Swasiland die EPA-Verhandlungen ebenfalls abgeschlossen. 69% intraregionaler Handel sind für das Land so prägend, dass Grenzkontrollen und das handelspolitische Auseinanderdriften der SADC* im Falle einer Zersplitterung der Gruppe für Swasiland einen großen Rückschlag bedeutet hätten.

Bereits im Juni 2009 haben Botswana, Lesotho, Swasiland und Mosambik ein Interims-EPA unterzeichnet. Da die Staaten dieses jedoch nicht ratifiziert haben, trat es nie in Kraft (Vgl.Graf Lambsdorff 2016). Stattdessen handelten diese Staaten ebenso wie Namibia zunächst weiter unter der MAR 1528/2007. Erst als die EU mit der MAR 527/2013 den Druck erhöht hatte, wurden die Verhandlungen belebt. Für Namibia, Botswana und Swasiland hätte die Rückstufung durch die auf die MAR 527/2013 verweisende Verordnung 1016/2014³⁹⁸ (Europäische Kommission 2014c) ins MFN beziehungsweise GSP* laut EU weitreichende Folgen gehabt (Vgl.Europäische Kommission 2016b). Heute dürfte Swasiland noch unter dem GSP* handeln, aufgrund des deutlichen Anstiegs des BIP pro Kopf in diesem Land von 1.550 US-\$ im Jahr 1990 auf rund 4.180 US-\$ im Jahr 2018 (Internationaler Währungsfond 2018a), könnte Swasiland jedoch bei einer fortführenden ökonomischen Entwicklung in absehbarer Zeit von der Weltbank als Land mit höherem-mittlerem Einkommen eingestuft werden³⁹⁹ und somit unter das MFN der EU fallen. Einzelne Branchen wie beispielsweise die Fleischindustrie wären hiervon

³⁹⁷ Die EU nimmt einige Agrarprodukte mit Ursprung aus Südafrika vom DFQF-Marktzugang aus, während die gleichen Güter aus den restlichen SADC*-Staaten DFQF in die EU eingeführt werden dürfen. Siehe dazu EU-SADC*-EPA Anhang 1 Teil II.

³⁹⁸ Namibia und Botswana hätten dementsprechend ab dem 1. Oktober 2014 noch unter dem GSP* handeln dürfen, wären jedoch ab dem 1. Januar 2016 ins MFN rückgestuft worden, weil sie in den Jahren 2011 bis 2013 in die oberen-mittlere Einkommensklasse der Weltbank fielen.

³⁹⁹ Siehe dazu Vermerk 8.

empfindlich betroffen. So verließen im Zeitraum zwischen 2008 und 2017 immerhin 39% aller Fleischexporte Botsuana in Richtung EU. Diese machten jedoch im gleichen Zeitraum nur 2,2% aller Exporte des Landes in die EU aus. Bei 95% der Exporte Botsuanas in die EU handelte es sich um Perlen, Edelsteine und Halbedelsteine⁴⁰⁰ (Vereinte Nationen 2018i)⁴⁰¹, auf die die EU ohnehin keine Zölle erhebt (Europäische Kommission 2018b). Für Namibia haben die Diamantenexporte immerhin noch 22% der Ausfuhren in die EU ausgemacht⁴⁰². Namibia, dessen Fischexporte⁴⁰³ im besagten Zeitraum durchschnittlich 27,9% aller in die EU ausgeführten Waren ausgemacht haben (Vereinte Nationen 2018i)⁴⁰⁴, hätte sich jedoch auf Grund der Herabstufung zum MFN in diesem Sektor mit Zöllen in Höhe von 7,5% bis 22%⁴⁰⁵ konfrontiert gesehen (Europäische Kommission 2018b). Und auch auf die Zuckerexporte⁴⁰⁶ Swasilands, welche im selben Zeitraum immerhin einen durchschnittlichen Anteil von 56,4% (Vereinte Nationen 2018i)⁴⁰⁷ der gesamten Ausfuhren in die EU ausmachten, wären Zölle zwischen 33,9€/kg und 41,9€/kg angefallen (Europäische Kommission 2018b)⁴⁰⁸.

Die einzelnen SADC*-Staaten sind der Herabstufung durch die Verordnung (EU) 1016/2014 jedoch zuvorgekommen und haben die EPA-Verhandlungen wieder aufgenommen. Am 15. Juli 2014 konnten diese abgeschlossen werden, sodass die Staaten durch die Verordnung (EU) 1025/2014 vom 25. Juli 2014 (Europäische Kommission 2014a) weiterhin unter der MAR 527/2013 handeln durften. Im Juni 2016 ist das SADC*-EPA (Europäische Union 2016c) unterzeichnet worden. Schon kurze Zeit später hat die SACU das Abkommen ratifiziert, da die EU-Kommission den Staaten unter erneuter Androhung die MAR zu verlieren nur bis zum 1. Oktober 2016

⁴⁰⁰ HS-Nummer 7101 bis 7112.

⁴⁰¹ Eigene Berechnungen.

⁴⁰² Botsuana ist mit einem Anteil von 19,3% nach Russland das Land zweitgrößte Diamanten-Förderland der Welt (Vgl. Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019).

⁴⁰³ HS-Nummer 0302.

⁴⁰⁴ Eigene Berechnung.

⁴⁰⁵ Es existieren jedoch wenige Fisch- und Meerestierarten, welche abweichenden Zollsätzen unterliegen (siehe dazu genauer: Europäische Kommission 2018b).

⁴⁰⁶ HS-Nummer 1701.

⁴⁰⁷ Eigene Berechnung.

⁴⁰⁸ Der Zuckerexport Swasilands ist jedoch durch die Liberalisierung des europäischen Zuckermarktes und dem allgemeinen Preisverfall auf anderem Weg unter Druck geraten. Von Zuckerausfuhren in die EU im Jahr 2010 im Wert von über 165mio. US-\$ verzeichnete sich ein Rückgang bis ins Jahr 2017 auf Ausfuhren im Wert von nur noch 57mio. US-\$ (Vereinte Nationen 2018i).

Zeit gegeben hatte⁴⁰⁹. Das EPA wird seit Oktober 2016 gegenüber Botswana, Namibia, Lesotho, Südafrika und Swasiland und seit Februar 2018 auch gegenüber Mosambik angewandt. Südafrikas Vorteile begrenzten sich zwar im Wesentlichen auf die Agrarexporte⁴¹⁰, doch hat man sich dem Abkommen vor allem wegen der Bedeutung für die regionale Integration angeschlossen. Der südafrikanische Minister für Handel und Industrie, Rob Davies, begründet dies wie folgt:

„South Africa joined the SADC EPA Group in 2004 for two core reasons. First, our objective was to minimise, as far as possible, the threat of fragmentation to regional integration and development processes underway in Southern Africa. We were particularly concerned that the EPA would undermine the functioning of the more than 100 year-old Southern African Customs Union (SACU) between Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland and South Africa. [...] Second, the negotiations offered an opportunity to improve South Africa’s agricultural exports to the EU for a more equitable exchange of preferences in our agricultural trade. [...] However, we are concerned that the ongoing negotiations on services and investment between the EC and some members of the SADC EPA Group, if concluded, will create a new generation of trade policy division in SADC and SACU. [...] Our overriding concern remains that conclusion of the separate EPAs among different groupings of countries in Africa that do not correspond to existing regional arrangements will undermine Africa’s wider integration efforts. If left unaddressed, such an outcome will haunt Africa’s integration project for years to come.“ (Davies 2014, S. 10–11)

Die SACU, die älteste Zollunion der Welt, ist bereits seit Anfang der 2000er Jahre durch das TDCAs unter Druck geraten. Importzölle Südafrikas bei Einfuhren aus der EU, welche im Rahmen des TDCAs festgesetzt worden sind, mussten bereits von den übrigen SACU-Staaten adaptiert werden. Hierdurch sind die gemeinsamen Außenzölle der SACU bereits vor dem EPA teilweise unterlaufen worden, da die SACU andernfalls in der regionalen Integration behindert worden wäre (Vgl. Europäische Kommission 2016b). Für die EU ist die SADC* unter anderem auch deshalb der wichtigste Abnehmer in SSA. 39,1% der Waren, die die EU im Jahr 2017 nach SSA lieferte, sind in die SADC* verkauft worden (Vereinte Nationen 2018j)⁴¹¹. Die Liberalisierung des eigenen Marktes im Zuge des EPAs hat sich daher auf die SADC* weniger sprunghaft ausgewirkt, als es im Fall anderer EPA-Gruppen

⁴⁰⁹ Dazu ist die Kommission nach Verordnung (EU) 1528/2013 Artikel 2 (3) b berechtigt. Der damalige EU-Handelskommissar, Karel De Gucht, legte den in diesem Artikel geforderten *angemessenen Zeitraum* so aus, dass dieser am 1. Oktober 2016 endet (Vgl. Europäische Kommission 2014d).

⁴¹⁰ Wie unter Vermerk 397 angedeutet betrifft dies jedoch nur einen Teil der Agrarerzeugnisse Südafrikas.

⁴¹¹ Eigene Berechnung.

möglicherweise der Fall sein wird, sobald diese ihre Märkte für Importe aus der EU öffnen.

Bemerkenswert ist, dass das lange Zeit Widerstand leistende Namibia noch wenige Wochen vor dem Inkrafttreten des EPAs Exportzölle auf Diamanten, Fisch und weitere Primärprodukte eingeführt hat. Auf unsortierte Diamanten beträgt die Abgabe demnach 2%, auf nach Größe sortierte Diamanten 1,5%, auf nach Qualität sortierte Diamanten 1%, auf polierte 0,5% und auf zu Schmuck verarbeitete Diamanten erhebt die Regierung keinerlei Ausfuhrzoll. Fischexporte werden mit einem Zollsatz von 1,5% belegt (Vgl. Ernst & Young 2016). Ähnliches gilt für Kupfer, welches in den Jahren zwischen 2008 und 2017 einen durchschnittlichen Anteil von 13,9% an den Ausfuhren Namibias in die EU ausgemacht hat, und auch für Zink, das mit einem durchschnittlichen Anteil von 10,1% ebenfalls eine hervorgehobene Rolle im Handel mit der EU spielt (Vereinte Nationen 2018i)⁴¹². Derartige Einführungen von Ausfuhrzöllen sind nach Artikel 26 des SADC*-EU-EPAs nun nicht mehr gestattet⁴¹³. Gleichzeitig zeigt diese Praxis nicht-verarbeitete Produkte zu besteuern, dass man daran interessiert ist die nationale Industrie zu stärken und Anreize dafür zu setzen die Wertschöpfung vor Ort anzukurbeln.

4.2.2.3.2 ECOWAS*

Die ECOWAS*-Gruppe bildet sich im Wesentlichen aus den Mitgliedsstaaten der ECOWAS. Lediglich Mauretanien, welches kein Mitglied der ECOWAS ist, hat sich während der EPA-Verhandlungen der ECOWAS angeschlossen und komplementiert somit die ECOWAS*. Bei 12 der 16 Mitgliedsstaaten der ECOWAS* handelt es sich um LDCs (siehe Tabelle 6)⁴¹⁴.

Die ECOWAS* spielt eine besondere Rolle in der EU-Handelsbeziehung des Kontinents, da ein Großteil des Handels über diese Region abgewickelt wird. So hatte die ECOWAS* im Jahr 2017 einen Anteil von 48,7% an allen SSA*-Exporten⁴¹⁵.

⁴¹² Eigene Berechnungen.

⁴¹³ Die Einführung und die Erhöhung bestehender Ausfuhrzölle sind danach nicht mehr gestattet und können lediglich in Ausnahmefällen unter Auflagen und nur temporär zugelassen werden.

⁴¹⁴ Dabei handelt es sich im Einzelnen um Benin, Burkina Faso, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Senegal, Sierra Leone und Togo.

⁴¹⁵ Unter Berücksichtigung Südafrikas beträgt der Anteil der ECOWAS* immerhin noch 35,1% von allen SSA-Exporten in die EU.

in die EU (Vereinte Nationen 2018i)⁴¹⁶. Auf der anderen Seite gingen mit 52,9% über die Hälfte aller Einfuhren in die Staaten SSA*s in die ECOWAS*. Bezieht man Südafrika in die Berechnung ein⁴¹⁷, so gingen noch 29,7% aller Warenimporte SSAs in die ECOWAS*. Bei den Warenimporten SSAs, die aus der EU stammten, lag dieser Wert bei 36,8% (Vereinte Nationen 2018j)⁴¹⁸. An den Warenimporten der ECOWAS* haben schließlich solche, die aus der EU kamen, 31,3% ausgemacht (siehe Tabelle 8).

Die Kapverden sind im Jahr 2008 von der UN von der Liste der LDCs gestrichen worden, da das Land einen ökonomischen Aufschwung erlebt hat, wobei sich das reale BIP/Kopf in der Zeit zwischen 2002 und 2008 von 1.480 US-\$ auf 3.692 US-\$ mehr als verdoppelte (Internationaler Währungsfond 2018a). Nach dem daraus resultierenden Ausschluss des Landes von der EBA-Regelung hat es in der dreijährigen Übergangszeit die Bedingungen für das GSP+ erfüllt, welches die EU seit dem 9. Dezember 2011 dem Land zugesteht (Vgl.Europäische Kommission 2011). Der Inselstaat wird darüber hinaus seiner Sonderrolle auch bei den Warenexporten gerecht. So haben die Kapverden im Jahr 2017 83,5% ihrer Waren in die EU exportiert, wohingegen nur 1% aller Ausfuhren des Landes in die Staaten SSAs getätigt worden sind. Mit 0,6% machten solche, die in die anderen ECOWAS*-Staaten exportiert wurden, mehr als die Hälfte von diesen aus (siehe Tabelle 7). Gleichzeitig stammten 76,7% der Warenimporte des Landes aus der EU. Dieser Anteil ist unter allen SSA-Ländern der höchste (siehe Tabelle 8).

Nigeria, welches im Rahmen des GSP* handelt, stellt die größte Volkswirtschaft Afrikas und ist der größte Außenhandelsakteur in der ECOWAS*-Gruppe. 2017 stammten 48,5% aller Warenexporte dieser Länder aus Nigeria. Im ECOWAS*-EU Handel machen die Warenexporte Nigerias gar 57,6% der Gruppe aus (Vereinte Nationen 2018i)⁴¹⁹. Das mit 190 Millionen Einwohnern⁴²⁰ größte Land Afrikas (Vereinte Nationen 2017b) wollte ebenfalls den GSP+ Zugang zum europäischen Markt erhalten. Dieser wurde dem Land jedoch nicht gestattet, da es eines der 27

⁴¹⁶ Eigene Berechnung.

⁴¹⁷ Beachte hier den Unterschied zwischen SSA und SSA*.

⁴¹⁸ Eigene Berechnung.

⁴¹⁹ Eigene Berechnungen.

⁴²⁰ Nigeria kommt auf Grund der hohen Einwohnerzahl für den LDC-Status nicht in Frage (Siehe dazu Vermerk 8). Andernfalls hätte das Land früher bereits als solches eingestuft werden können (Vgl.Afrikanische Union 2012).

benötigten Abkommen zum Zeitpunkt der Bewerbung noch nicht unterzeichnet hatte (Vgl.Kwa et al. 2014). Für die EPA-Verhandlungen bedeutet dies nun jedoch, dass Nigeria bei einem Ausschluss von der MAR 527/2013 mehr zu verlieren hat. Mit anderen Worten ist für Nigeria die Androhung, den präferenziellen DFQF-Marktzugang zu verlieren, bei dem alternativen GSP* folgenreicher als es das unter dem GSP+ gewesen wäre. Allerdings weisen Nigerias Brennstoffexporte in die EU mit einem Anteil 93,4% einen sehr hohen Wert auf (siehe Tabelle 1). Von diesen waren wiederum 86,6% Rohöl (Vereinte Nationen 2018i)⁴²¹, welches ohnehin DFQF⁴²² in die EU exportiert werden kann. Darüber hinaus lag die EU-Warenexportquote Nigerias im Jahr 2017 lediglich bei 3,7%.

Bei den anderen beiden GSP*-Staaten handelt es sich um Ghana⁴²³ und die Elfenbeinküste. Zusammen mit Nigeria stellen die Exporte dieser beiden Staaten in die EU rund 89,1% der ECOWAS* dar (Vereinte Nationen 2018i)⁴²⁴. Bei den Importen aus der EU nehmen diese drei Staaten zusammen immerhin 69,3% der ECOWAS* ein (Vereinte Nationen 2018j)⁴²⁵. Ghana und der Elfenbeinküste ist gemein, dass sie bereits im Jahr 2007 Interims-EPA-Verhandlungen mit der EU abgeschlossen haben. Die Elfenbeinküste hat ihr Abkommen bereits im Jahr 2008 unterzeichnet. In den Folgejahren haben somit beide Staaten den freien Marktzugang zur EU unter MAR 1528/2007 genießen können. Eine Ratifizierung blieb in beiden Fällen jedoch aus, sodass die Ergänzung der MAR 1528/2007 durch die MAR 527/2013 den Druck auf beide erhöht hat. Die EU-Kommission hat schließlich beide Staaten im Rahmen der Verordnung (EU) 1016/2014 zu GSP*-Staaten abgestuft. Bevor dies jedoch am 1. Oktober 2014 wirksam geworden wäre, unterzeichneten sie das ECOWAS*-EPA, wodurch die Kommission sie zunächst wieder über die Verordnung (EU) 1025/2014 ins MAR aufnahm. Da dieses EPA allerdings in seiner Form nicht genügend Akzeptanz in der Region erhalten hat, trat es bislang nicht in Kraft. Ghana und der Elfenbeinküste blieb somit lediglich die Möglichkeit die Interims-EPAs zu ratifizieren, nachdem auch Ghana im Juli 2016 sein

⁴²¹ Eigene Berechnung.

⁴²² Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.1.2.3.

⁴²³ Während Ghana in den vergangenen Jahren einen wirtschaftlichen Aufschwung erlebte und somit heutzutage unter das GSP* fallen würde, hätte das Land im Jahr 1991 noch als LDC eingestuft werden können. Dies lehnte es jedoch ab Vgl.Vereinte Nationen 2015a.

⁴²⁴ Eigene Berechnung.

⁴²⁵ Eigene Berechnung.

Interims-Abkommen unterzeichnet hatte. Auch hier wirkte die Fristsetzung bis zum 1. Oktober 2016⁴²⁶, sodass die beiden Staaten ihre Interims-EPAs am 3. beziehungsweise 12. August ratifizierten und diese somit noch Ende 2016 Inkrafttreten konnten. Für beide Staaten würde die Rückstufung in das GSP* vor allem zu langfristigen Hindernissen in der Weiterverarbeitung und dem Handel von Kakao führen. Für die Elfenbeinküste hat dieser im Jahr 2017 mit insgesamt 63,1% deutlich mehr als die Hälfte der Exporte in die EU eingenommen. Dabei sind rund 42,9% auf Kakaobohnen⁴²⁷ und deren Schalen⁴²⁸ gefallen, welche ohnehin DFQF in die EU eingeführt werden dürfen (Vereinte Nationen 2019b)⁴²⁹. Auf die anderen 20,2%, Kakaobutter⁴³⁰, -Pulver⁴³¹ oder Schokolade⁴³², würden hingegen Zölle zwischen 4,2% und 6,1% anfallen⁴³³. Dies erklärt auch, warum die Elfenbeinküste seit Jahren die Verhandlungen mit der EU vorantreibt und bereits 2008 als erstes Land ein Interims-EPA unterzeichnet hat. Hinzu kommt, dass die EU-Warenexportquote der Elfenbeinküste mit 13,1% die zweit höchste in ganz SSA ist (siehe Abbildung 10). Und auch Ghanas entsprechende Quote liegt mit 4,4% noch über der Nigerias (3,7%), welches bislang kein Interims-EPA eingegangen ist. Hieran erkennt man die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Warenexporte Richtung EU für die drei ECOWAS*-GSP*-Staaten und die daraus resultierenden Verhandlungsinteressen.

Auffällig ist, dass bei den Verhandlungen zu den Interims-EPAs und dem regionalen EPA unterschiedliche Schutzzölle beim Import von Waren aus der EU vereinbart worden sind. Während im regionalen EPA beispielsweise ein Schutzzoll auf Geflügel⁴³⁴ in Höhe von 35% festgesetzt worden ist (Rat der Europäischen Union 2014b), beträgt der Schutzzoll auf derartige Produkte in den Interimsabkommen geringere 20% (Europäische Union 2016b)⁴³⁵. Obwohl die Interims-EPAs bereits angewendet werden, greifen sie für den Zollabbau der afrikanischen Staaten momentan noch nicht. Zumindest wird durch diesen Aufschub zunächst verhindert,

⁴²⁶ Siehe dazu Vermerk 409.

⁴²⁷ HS-Nummer 1801 00 00.

⁴²⁸ HS-Nummer 1802 00 00.

⁴²⁹ Eigene Berechnungen.

⁴³⁰ HS-Nummer 1804 00 00.

⁴³¹ HS-Nummer 1805 00 00.

⁴³² HS-Nummer 1806.

⁴³³ Siehe dazu auch Unterabschnitt 4.2.1.2.3.

⁴³⁴ HS-Nummer 0207.

⁴³⁵ Ähnliches gilt für zahlreiche andere Produkte.

dass innerhalb der ECOWAS unterschiedliche Außenzölle angewandt werden. Alles in allem haben die Verhandlungen die regionale Integration allerdings in den vergangenen Jahren bereits vor Probleme gestellt. Die unterschiedliche Zusammensetzung aus den genannten GSP*-Staaten, die auf der einen Seite mit der Elfenbeinküste und Ghana, welche bislang von der MAR profitierten, und Nigeria auf der anderen Seite unterschiedliche Ausgangspositionen in die Verhandlungen einbringen, und den EBA-Staaten hat zum beschriebenen Ergebnis geführt. Die 12 LDCs dieser Gruppe⁴³⁶ sind dabei jedoch auch unter Druck gesetzt worden (Vgl.Lohmann 2015). Der seit 2015 angewendete gemeinsame Außenzoll⁴³⁷ der ECOWAS kann schließlich nur aufrechterhalten werden, wenn sich die Staaten eine gemeinsame Agenda setzen. Obwohl die LDCs bereits durch das EBA freien Marktzugang zur EU genießen, haben sie also das EPA ebenfalls zwischen den Jahren 2014 und 2018 unterzeichnet (Vgl.Europäische Kommission 2019c). Allerdings wurde es von den Staaten noch nicht ratifiziert. Den größten Widerstand leistet jedoch nach wie vor Nigeria, welches das EPA bislang noch nicht unterzeichnet hat.

4.2.2.3.3 ESA

Die Staaten der ESA-Gruppe sind alle ausnahmslos auch in der COMESA vereint. Allerdings sind nicht alle COMESA-Staaten auch Teil der ESA-Gruppe. Mit Mauritius und den Seychellen fallen zwei der elf Staaten der ESA-Gruppe unter das MNF. Simbabwe fällt unter das GSP* und die anderen acht Staaten⁴³⁸ profitieren als LDCs⁴³⁹ vom EBA. Da die Seychellen, Mauritius und das GSP*-Land Simbabwe allerdings schon im Jahr 2009 gemeinsam mit dem LDC-Staat Madagaskar ein Interims-EPA (Rat der Europäischen Union 2012) unterzeichnet haben, konnten sie

⁴³⁶ Siehe dazu Vermerk 414.

⁴³⁷ Dieser variiert zwischen 0% auf soziale Grundgüter, 5% auf Rohstoffe und Kapitalgüter, 10% auf Zwischenprodukte, 20% auf Endprodukte und 30% auf spezifische Produkte zum Schutz der wirtschaftlichen Entwicklung. Im einfachen Durchschnitt auf die 5899 Tariflinien ergibt sich ein Zollsatz von 12,3% (Vgl.Ukaoha und Ukpe 2012). Da die einzelnen Tariflinien jedoch einem unterschiedlichen Handelsvolumen unterliegen und daher dementsprechend gewichtet werden müssen, weicht der tatsächlich erhobene durchschnittliche Außenzoll davon ab.

⁴³⁸ Hierbei handelt es sich im Einzelnen um Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Komoren, Madagaskar, Malawi, Sambia und Sudan.

⁴³⁹ Äthiopien übersteigt zwar als zweit bevölkerungsreichstes Land Afrikas mit rund 105 Millionen Einwohnern (Vereinte Nationen 2017b) das LDC-Aufnahmekriterium von maximal 75 Millionen Einwohnern (siehe dazu Vermerk 8), da es jedoch bereits vor der Einführung dieses Kriteriums als LDC gewertet wurde und das Kriterium nur zur Aufnahme auf die Liste der LDC, nicht aber zur Streichung von der Liste angewendet wird, gilt Äthiopien weiterhin als LDC und genießt die damit verbundenen Zollpräferenzen im Rahmen des EBAs.

in den vergangenen Jahren durchgehen DFQF unter der MAR in die EU exportieren. Insbesondere für die Seychellen ist der DFQF-Zugang zum EU-Markt wichtig, da rund 63,0% der Warenausfuhren das Land in Richtung EU verlassen. Für Mauritius liegt dieser Wert immerhin noch bei 51,8% (siehe Tabelle 7). Den bedeutenden Anteil von 90,2% im Fall von den Seychellen und immerhin noch 29,9% bei Mauritius macht dabei Fisch aus (Vereinte Nationen 2019b)⁴⁴⁰. Thunfisch⁴⁴¹ fällt dabei jeweils am meisten ins Gewicht und wird bei der Einfuhr in die EU mit 22% verzollt (Europäische Kommission 2018b). Die Kombination von drohenden MFN-Zöllen auf wichtige Handelsgüter und einem hohen Anteil an Exporten in die EU macht für diese beiden Staaten ein Interims-EPA folglich attraktiv. Dabei war die EU-Warenexportquote der Seychellen mit 25,3% im Jahr 2017 am höchsten unter den SSA-Staaten (siehe Abbildung 10). Während diese Quote für Simbabwe mit 3,1% unter dem SSA-Durchschnitt von 3,7% lag, betrug sie für Mauritius verhältnismäßig hohe 8,1% und für Madagaskar sogar 8,8%. Der EU-Warenexportanteil am BIP der jeweiligen ESA-Staaten, welche ein Interimsabkommen mit der EU eingegangen sind, liegt entsprechend mit Ausnahme des GSP*-Staates Simbabwe über dem Durchschnitt SSAs. Zwar genießt Madagaskar ohnehin den DFQF-Status, entwickelt sich das Land jedoch wirtschaftlich weiter, wodurch es diesen Status verlieren würde, so würde die Einführung von Zöllen bei der hohen Bedeutung, die die Exporte in die EU am BIP ausmachen schwer wiegen. Seit dem Jahr 2012 wird dieses Interims-EPA bereits vorläufig angewandt. Mit den Komoren unterzeichnete es im Jahr 2017 schließlich ein weiterer EBA-Staat, welcher es seit Februar 2019 anwendet (Vgl. Europäische Kommission 2019e).

Unter den anderen Staaten dieser EPA-Gruppe befinden sich unter anderem mit dem Sudan (0,1%) und Eritrea (0,2%) die beiden Schlusslichter in Sachen EU-Warenexportquote (siehe Abbildung 10). Bezüglich der Warenexporte werden diese Länder daher auch in absehbarer Zeit in mehrererlei Hinsicht kein Interesse an den EPAs zeigen.

Die regionale Integration der ESA ist darüber hinaus auf der Importseite im Vergleich zu den anderen EPA-Gruppen am schwächsten ausgeprägt. Lediglich 3,4% der Warenimporte der ESA stammen aus den ESA-Ländern selbst. Neben Eritrea

⁴⁴⁰ Eigene Berechnung.

⁴⁴¹ HS-Nummer 0302 31 – 0302 39.

importieren vor allem die vier Inselstaaten Mauritius, Seychellen, Madagaskar und Komoren dabei verhältnismäßig viele Waren aus der EU. Während die gesamte ESA im Jahr 2017 nur 14,4% ihrer Waren aus der EU importierte, lagen diese Staaten mit 19,0% bis 27,0% ausnahmslos über dem regionalen Schnitt (siehe Tabelle 8).

4.2.2.3.4 EAC*

Die EAC* hat sich, wie in Abschnitt 4.2.2.1 beschrieben, erst im Jahr 2007 aus Teilen der SADC* und ESA gebildet. Tansania, Burundi, Ruanda und Uganda fallen als LDCs unter das EBA, während Kenia lediglich den GSP*-Zugang zum EU-Markt genießt. Der Süd-Sudan ist Mitglied der EAC und beobachtet daher die Verhandlungen der EAC*. Die Warenexporte in die EU dieser Region liegen mit einem Anteil von 17,9% an den gesamten Exporten der Gruppe zusammen mit denen der ESA-Gruppe auf dem niedrigsten Niveau der fünf Gruppen. Dabei haben 23,0% der kenianischen Warenexporte das Land im Jahr 2017 in Richtung EU verlassen. Dieser Anteil liegt innerhalb der EAC* am höchsten. Somit spielt die EU für die Exporte Kenias eine verhältnismäßig wichtige Rolle (siehe Tabelle 7). Intraregionale Warenexporte der EAC* sind gleichzeitig mit einem Anteil von 15,8% im Jahr 2017 am weitesten von allen EPA-Gruppen vorangeschritten⁴⁴². Seit 2005 handelt es sich bei der EAC um eine Zollunion und seit 2010 sind weitere Schritte zum Erreichen eines gemeinsamen Marktes umgesetzt worden. Die gesamte EAC gilt daher wirtschaftlich als relativ weit integriert. Im ungewichteten Durchschnitt machen die Zölle der EAC auf Produkte aus der EU 15,6% aus. Rohstoffe werden dabei nicht mit Zöllen belegt. Auf Zwischenprodukte werden 10% Abgaben erhoben und Endprodukte werden mit 25% verzollt⁴⁴³ (Europäische Kommission 2017b).

Hinzu kommt das die Warenexporte in das Vereinigte Königreich im Jahr 2017 rund 17,4% am EAC*-EU Handel ausgemacht haben. Für SSA als Ganzes liegt dieser Wert hingegen nur bei 11,2%. Betrachtet man die weltweiten Warenexporte der fünf EPA-Gruppen, so liegt der Anteil den Großbritannien an den Warenexporten der EAC* abnimmt mit 3,1% zusammen mit der SADC* an der Spitze. Die Warenexporte EAC*s werden somit vom Brexit mittelfristig womöglich stärker betroffen sein als die

⁴⁴² Dies gilt nur insofern man Angola in den Berechnungen der SADC* berücksichtigt. Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.2.3.1.

⁴⁴³ Auf insgesamt 62 Warentariflinien, die als empfindliche Güter eingestuft werden, werden zudem maximal Zölle in Höhe von 100% erhoben. Dies betrifft beispielsweise Rüben- und Rohrzucker (HS-Nummer 1701 12 und 1701 13) (Vgl. East African Community 2017).

Warenexporte der anderen EPA-Regionen⁴⁴⁴. Dies trifft im Speziellen auf Kenia zu, da das Land im Jahr 2017 29,1% seiner Warenexporte in die EU und immerhin noch 6,7% seiner weltweiten Warenexporte nach Großbritannien getätigt hat. Für Ruanda machte Großbritannien immerhin noch überdurchschnittliche 18,3% des EU-Marktes aus (Vereinte Nationen 2018i)⁴⁴⁵.

Auf der Importseite zeigt sich ein gegenteiliges Bild. Lediglich 6,9% der gesamten Importe der EAC* stammen aus einem EAC*-Land (siehe Tabelle 8). Dies liegt vor allem daran, dass Kenia und Tansania, welche zusammen für 76,6% aller EAC*-Warenimporte im Jahr 2017 standen (Vereinte Nationen 2018j)⁴⁴⁶, lediglich 4,3% beziehungsweise 3,1% ihrer Importe aus jeweils einem anderen EAC*-Staat einfuhrten. Bezüglich der Importe aus der EU ist die EAC* vergleichsweise homogen aufgestellt. Der jeweilige Anteil der Warenimporte aus der EU lag im Jahr 2017 für die EAC*-Staaten zwischen 11,0% und 16,4% (siehe Tabelle 8).

2014 sind die Verhandlungen zu einem regionalen EPA mit der EAC* abgeschlossen worden. Verhandlungspolitisch hat die EU ihre Position aufgrund ihrer ökonomischen Bedeutung durchgebracht, indem die Verordnung (EU) 527/2013 griff. Kenia widersetzte sich zuvor über lange Zeit den EPA-Verhandlungen, sodass dem Land im Oktober der freie Marktzugang der MAR 1528/2007 entzogen wurde. Nach der entsprechenden Verordnung (EU) 1016/2014 (Europäische Kommission 2014c) wurde Kenia folglich in das GSP* herabgestuft. Die damit einhergehende Zollerhebung hatte für das Land entscheidende ökonomische Einschnitte bedeutet. Das wohl bekannteste Beispiel in diesem Zusammenhang sind die Blumenexporte des Landes. So fallen für Länder, die mit der EU unter dem GSP* handeln, je nach Jahreszeit in der Regel zwischen 5,0% und 8,5% Zoll auf Schnittblumen⁴⁴⁷ an

⁴⁴⁴ Der Anteil der nach Großbritannien exportierten Waren an allen Warenexporten, die in die EU getätigt wurden, betrug im Jahr 2017 für die anderen EPA-Gruppen: ESA 14,8%; SADC* 13,9%; ECOWAS* 8,3%; CEMAC* 4,3% (SSA gesamt 11,2%).

Der Anteil der nach Großbritannien exportierten Waren an den weltweiten Exporten betrug für die anderen EPA-Gruppen: ESA 2,6%; SADC* 3,1%; ECOWAS* 2,2%; CEMAC* 2,6% (SSA gesamt 2,6%).

Die Daten der Komoren und Guinea-Bissaus sind nicht vollständig, sodass die beiden Länder in den Berechnungen für die ESA und ECOWAS* (und SSA gesamt) nicht berücksichtigt werden konnten.

Genauere Auswirkungen des Brexits auf die einzelnen EPA-Regionen zu bestimmen, würde den Rahmen dieser Dissertation sprengen.

(eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen 2018i).

⁴⁴⁵ Eigene Berechnungen.

⁴⁴⁶ Eigene Berechnung.

⁴⁴⁷ HS-Nummer 0603.

(Europäische Kommission 2018b). Da Kenia im Bereich der Schnittblumen jedoch als wettbewerbsfähig⁴⁴⁸ angesehen wird, gelten hierbei durchweg die MFN-Zölle von 8,5% und 12%. Dies ist für Kenia bedeutend, da Schnittblumen 9,4% der gesamten Exporte ausmachen und die EU davon mit rund 83,9% das Groß abnimmt. Da 36,5% aller Schnittblumen, die in die EU importiert werden aus Kenia stammen, ist die EU nicht in dem Maße von Kenia abhängig wie es andersrum der Fall ist (Vereinte Nationen 2019b)⁴⁴⁹. Zwar beträgt die kenianische EU-Warenexportquote insgesamt lediglich 1,8%⁴⁵⁰ (siehe Abbildung 10), Vertreter der kenianischen Blumenwirtschaft gehen jedoch davon aus, dass alleine von den Blumenexporten rund 100.000 Arbeitsplätze direkt und bis zu 2.000.000 Existenzen im Weiteren abhängig sind (Vgl. Kenya Flower Council 2018). Der Druck auf die kenianische Regierung erhöhte sich im Herbst 2014 folglich so sehr, dass sie nach wenigen Wochen, in denen die GSP*-Zölle galten, die EPA-Verhandlungen mit der EU abschloss. Die EU ermöglichte Kenia daraufhin durch die Verordnung (EU) 1387/2014 noch im selben Jahr zur MAR zurückzukehren. Es dauerte jedoch noch zwei weitere Jahre, bis das Abkommen auch unterschrieben wurde. Der abermalige Schritt der EU den Druck auf die SSA-Staaten zu erhöhen⁴⁵¹ wirkte sich somit auch auf die Verhandlungen mit Kenia aus. Zusammen mit Kenia unterzeichnete auch Ruanda das EPA im September 2016 (Vgl. Europäische Kommission 2019c). Zumindest die durch das GSP* drohende Zollerhebung auf Schnittblumen könnte von Kenia jedoch langfristig umgangen werden, falls sich das Land für das GSP+ qualifiziert, da einzelne Warenposten im GSP+ nicht mehr von dem DFQF-Marktzugang ausgenommen werden können, falls das betroffene Land eine wettbewerbsfähige Stellung innehat. Um ins GSP+ aufgenommen werden zu können, müsste das Land allerdings noch zwei der 27 Abkommen zur verantwortungsvollen Regierungsführung unterzeichnen (Vgl. Kwa et al. 2014).

Für die EAC* sind die EPA-Verhandlungen insgesamt eine interne Herausforderung. Insbesondere durch die herausragende Rolle Kenias innerhalb dieser Region und die damit einhergehenden drohenden Handelsnachteile für dieses Land ist die Gruppe gespalten. Kenia wurde bislang als einziger SSA-Staat überhaupt direkt durch die

⁴⁴⁸ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.1.2.1.

⁴⁴⁹ Eigene Berechnungen.

⁴⁵⁰ Von allen GSP*-, GSP+- und MFN-Staaten SSAs ist dies der geringste Wert.

⁴⁵¹ Siehe dazu Vermerk 409.

temporäre Aussetzung der MAR mit Zollerhebungen konfrontiert. Um in Zukunft nicht wieder derartigen zollpolitischen Maßnahmen der EU ausgesetzt zu sein, müsste das Land ein Interims-EPA anwenden und die damit verbundenen potenziellen negativen Auswirkungen auf die regionale Integration in Kauf nehmen oder die anderen Staaten dazu bewegen das regionale Abkommen zu ratifizieren. Letzteres ist aufgrund der unterschiedlichen handelspolitischen Interessen innerhalb der EAC* allerdings nur bedingt zu vermitteln. Auch galt es für die Mitgliedstaaten der EAC* im besonderen Maße den wirtschaftspolitischen Ausgang des Brexits abzuwarten.

4.2.2.3.5 CEMAC*

Der CEMAC* gehören die CEMAC-Staaten Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun, Rep. Kongo, Tschad und Zentralafrikanische Republik, sowie die beiden nicht-CEMAC-Staaten Dem. Rep. Kongo und São Tomé & Príncipe an. Alle Länder sind gleichzeitig Mitglied in der von der AU anerkannten ECCAS (siehe Tabelle 6). Dieser gehören jedoch drei weitere Staaten an, sodass hier die Abkürzung CEMAC* verwendet wird. Die CEMAC gilt als Verhandlungspartner, auch wenn sie nicht offiziell von der AU anerkannt wird. Diese Konstellation kann jedoch langfristig dazu führen, dass die ECCAS auseinander bricht und sich mit der CEMAC eine Regionalgemeinschaft durchsetzt, welche neben den Integrationsprozessen der AU existiert (Vgl.Ukpe 2010).

Lediglich 3,6% der Exporte der CEMAC* finden einen Abnehmer innerhalb derselben Gruppe (siehe Tabelle 7). Damit ist diese Verhandlungsgruppe hinsichtlich des Warenhandels kaum integriert. Eine einheitliche handelspolitische Strategie ist für die einzelnen Staaten auf dieser Grundlage nicht attraktiv. Vielmehr zeichnen sich mit Äquatorialguinea, Tschad, Rep. Kongo und Kamerun gleich vier der acht CEMAC*-Staaten als ÖGK-Staaten aus. Die Intra-CEMAC*-Importe nahmen 2017 somit lediglich 5,6% der gesamten CEMAC*-Importe ein. Mit einem Anteil von 33,4% an gesamten CEMAC*-Importen waren Güter mit Ursprung in der EU jedoch für die CEMAC* besonders gewichtig. Verglichen mit den anderen EPA-Gruppen importiert die CEMAC* demnach den größten Anteil aus der EU (siehe Tabelle 8).

Tschad, die Zentralafrikanische Republik, die Demokratische Republik Kongo, Sao Tome & Prinzipe und Äquatorialguinea genießen als LDCs bereits den EBA-Status und somit den DFQF-Marktzugang zur EU. Gabun wird von der Weltbank als Land

mit hohem-mittleren Einkommen geführt (Weltbank 2017) und fällt daher nach Verordnung (EU) 978/2012 nicht in das GSP sondern unter das MFN. Das Land strebte keine EPA-Verhandlungen an und wurde bereits von Anfang an nicht unter der MAR 1527/2013 mit Handelspräferenzen ausgestattet. Gabuns Warenexporte in die CEMAC* lagen im Jahr 2017 bei geringen 2,0%. Im gleichen Jahr betrug der Anteil der Waren, die Gabun in Richtung EU verließen, durchschnittliche 21,5% (siehe Tabelle 7). Während allerdings in der gesamten SAA-Region durchschnittlich 7,1% der Güter in die USA exportiert werden (siehe Abbildung 11), beträgt dieser Wert im Fall von Gabun hohe 31,6% (Vereinte Nationen 2018i)⁴⁵². Gabun ist somit zumindest in dreierlei handelspolitischer Hinsicht für die EPA-Verhandlungen unempfindlich. Zum einen spielt der Handel mit den Nachbarstaaten für das Land nahezu keine Rolle, sodass die regionale Integration kaum noch geschwächt werden würde, falls sich die Region nicht auf ein einheitliches EPA einigen kann. Zum anderen wird das Land bereits als Drittstaat unter dem MFN geführt und muss nicht fürchten Zollpräferenzen zu verlieren, wenn es das EPA nicht eingetht. Darüber hinaus zählt Gabun zu den ÖGK-Staaten. Brennstoffe machen 72,8% der Warenexporte in die EU aus (siehe Tabelle 1), welche im Wesentlichen bereits DFQF in die EU eingeführt werden können⁴⁵³. Die verhältnismäßig hohe EU-Warenexportquote von 8,0% ist auf Grund des hohen Brennstoffanteils in ihrer tatsächlichen Bedeutung also zu relativieren (siehe Abbildung 10). Ein geringer Teil der heutigen Wirtschaft Gabuns würde durch ein EPA somit bessergestellt werden. Dabei müsste es jedoch den eigenen Markt für Produkte aus der EU öffnen. Die Verhandlungen sind festgefahren. Ein Durchbruch ist daher zurzeit nicht absehbar. Allerdings schadet eben diese Konstellation gleichzeitig dem Land dadurch, dass Gabun unter dem MFN handelt und hauptsächlich Brennstoffe DFQF in die EU exportiert. Die Diversifikationsproblematik der Exportstruktur wird somit zementiert. Langfristig kann es also durchaus dienlich sein den DFQF-Marktzugang zur EU auch für andere Produkte außer Rohstoffe zu sichern.

Die Rep. Kongo führte die EPA-Verhandlungen nicht zu einem Abschluss und hat durch die Verordnung (EU) 978/2012 als ein Land mit niedrig-mittleren Einkommen seit 2012 lediglich den GSP*-Zugang zum europäischen Markt. Mit nur 16,8%

⁴⁵² Eigene Berechnung.

⁴⁵³ Siehe zu genaueren Angaben in Unterabschnitt 4.2.1.2.3.

machten die Warenexporte des Landes in die EU im Jahr 2017 jedoch einen geringen Anteil am gesamten Warenexport aus (siehe Tabelle 7). 43,0% der Warenexporte des Landes gingen im selben Jahr nach China (Vereinte Nationen 2018i)⁴⁵⁴. Brennstoffe machen für die Rep. Kongo einen Großteil der Exporte aus, sodass auch die Rep. Kongo zu den ÖGK-Staaten zählt. Während 2017 51,8% aller Exporte des Landes Brennstoffe waren, galt dies noch für 31,0% der Exporte, die in Richtung EU gingen (siehe Tabelle 1). Wie Gabun befindet sich die Rep. Kongo in einer Situation, in der die EU nur wenig Druck ausüben kann, wobei das Potenzial den Handel zu intensivieren durchaus vorhanden wäre.

Kamerun vervollständigt die CEMAC*. Dieser Staat nimmt in der SSA-EU-Handelspolitik eine Sonderrolle ein, da er als erster Staat überhaupt ein Interims-EPA (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2009) unterzeichnet hat. Da der Unterschrift aus dem Jahr 2009 allerdings keine Ratifizierung folgte, wurde dem Land im Zuge der Verordnungen (EU) 527/2013 und (EU) 1016/2014 der DFQF-Marktzugang der MAR versagt und das GSP* angeboten. Bevor diese Verordnungen am 1. Oktober 2014 in Kraft traten, hatte das Land jedoch die notwendigen Schritte zur Ratifizierung des EPAs ausgeführt. Durch die Verordnung (EU) 1027/2014 wird Kamerun schließlich wieder seit dem 1. Oktober 2014 im MAR geführt (Europäische Kommission 2014b), wobei das EPA bereits im August 2014 vorläufig in Kraft trat. Die EU ist Kameruns wichtigster Handelspartner und nimmt insgesamt annähernd die Hälfte der Warenexporte des Landes ab. Im Jahr 2017 betrug dieser Anteil 48,7%. Damit ist die EU für Kamerun ein deutlich wichtigerer Abnehmer als für die anderen CEMAC*-Staaten. Die EU nimmt schließlich der gesamten CEMAC* geringere 21,4% der Exporte ab (siehe Tabelle 7). Auch über die Grenzen der CEMAC* hinaus ist dieser hohe Wert hervorzuheben, da die EU 23,1% aller Warenexporte SSA*s abgenommen hat (siehe Abbildung 13). Auf dem SSA-Festland führte im Jahr 2017 lediglich Liberia mit 54,3% einen größeren Anteil seiner Warenexporte in die EU aus (siehe Tabelle 7)⁴⁵⁵. Die meisten Warenexporte Kameruns könnten allerdings ohnehin DFQF in die EU exportiert werden, da es sich

⁴⁵⁴ Eigene Berechnung.

⁴⁵⁵ Sao Tome und Principe, welches ebenfalls der CEMAC* angehört, Kapverden, Mauritius und Seychellen exportierten im Jahr 2017 einen noch größeren Anteil ihrer Waren in die EU. Allerdings handelt es sich bei allen Staaten um Inselstaaten. Aufgrund der geografischen Gegebenheiten sind die Handelsbeziehungen solcher Staaten jedoch gesondert zu betrachten.

in der Regel um Primärgüter handelt, welche die EU-Staaten für die Weiterverarbeitung dringend benötigen. Kameruns DFQF Brennstoffexporte in die EU haben im Jahr 2017 beispielsweise einen Anteil von 43,7% ausgemacht, sodass das Land ebenfalls zu den ÖGK-Staaten gehört (siehe Tabelle 1). Andere Sektoren in der Landwirtschaft wären jedoch unter den Zöllen im GSP* potenziell dramatischen Folgen ausgesetzt. So machten im Jahr 2017 Bananen⁴⁵⁶ zwar nur 3,5% der Warenexporte Kameruns in die EU aus, allerdings nahm die EU 99,0% der kamerunischen Bananen ab (Vereinte Nationen 2019b)⁴⁵⁷. Da Bananen von der EU als empfindliche Waren eingestuft werden⁴⁵⁸ und die EU gegenüber GSP* Staaten somit immerhin einen Zollsatz von 12,5% erhebt⁴⁵⁹, setzten sich die Vertreter der afrikanischen Bananenwirtschaft bei der Regierung Kameruns mit Nachdruck für die EPAs ein (Vgl. Kwa et al. 2014).

Die ohnehin schon schwachen regionalen Beziehungen wurden durch die unterschiedlichen Strategien der einzelnen Länder weiter zurückgeworfen. Gabun hat entsprechend als Reaktion auf das Interims-Abkommen Kameruns mit der EU Grenzkontrollen eingeführt und somit die Personen- und Güterverkehrsfreiheit eingeschränkt, um sich vor europäischen Importen über Kamerun schützen zu können, respektive um die darauf anfallenden Zölle zu erheben (Vgl. Kwa et al. 2014).

4.2.3 Kritik an den EPAs

Die nun folgende Kritik bezieht sich zum einen auf die Inhalte der EPAs und zum anderen auf den Verhandlungsprozess als solchen. Neben bestehenden Konfliktlinien, welche auch in den jahrelangen Verhandlungen nur vereinzelt ausgeräumt werden konnten, bieten die EPAs auf der anderen Seite eine Möglichkeit Strukturen aufzubrechen, die die Außenhandelspolitik der Regionen in der Vergangenheit definierten und erwähnten politökonomischen Reformen im Weg standen.

⁴⁵⁶ HS-Nummer 0803.

⁴⁵⁷ Eigene Berechnung.

⁴⁵⁸ Siehe dazu Verordnung (EU) 978/2012.

⁴⁵⁹ Siehe dazu Verordnung 2018/1602.

4.2.3.1 Bedenken und bestehende Konfliktlinien

4.2.3.1.1 Struktur der Handelsbeziehungen und die EU-Rohstoffinitiative

Auch wenn, wie in Unterabschnitt 4.2.2.2.3 erwähnt, Exportzölle überwiegend zur Regulierung des inländischen Preisniveaus herangezogen werden, spielen diese für den Staatshaushalt einiger Länder eine Rolle. So haben Exportzölle im Jahr 2017 für Äquatorialguinea 1,9% und Lesotho 1,6% der Staatseinnahmen ausgemacht, wobei der Anteil bei der Elfenbeinküste bei verhältnismäßig hohen 16,8% lag⁴⁶⁰ (Weltbank 2019b). Den Hauptposten dieser Einnahmen der Elfenbeinküste machen dabei Abgaben auf Kakaoexporte aus. Im Jahr 2017 gingen 41,8% der gesamten Warenexporte der Elfenbeinküste in die EU, wovon Kakaobohnen und Schalen von Kakaobohnen zusammen 42,9% ausmachten (Vereinte Nationen 2019b)⁴⁶¹. Auf diese erhebt das Land ein Exportzoll in Höhe von 14,6% (Welthandelsorganisation 2017), sodass Kakaoexporte in die EU einen signifikanten Beitrag zur Staatsfinanzierung der Elfenbeinküste leisten. Da die Elfenbeinküste der ECOWAS* angehört, besteht zwar die Möglichkeit die bestehenden Ausfuhrzölle kurzfristig zu erhöhen, wenn ein besonderer Einnahmebedarf besteht, da dies jedoch nur in Absprache mit der EU geschehen kann und als befristete Ausnahme erlaubt ist, wird sich die Elfenbeinküste langfristig von einer aktiven Exportzollpolitik verabschieden müssen.

Die Regelungen über Exportzölle gehen über die WTO-Richtlinien hinaus. Nach WTO-Recht ist es den Staaten durchaus erlaubt Ausfuhrzölle einzuführen und bestehende zu erhöhen. Die EU hat jedoch bereits in der Vergangenheit versucht derartige Praktiken über die WTO einschränken zu lassen. Da die EU es im Verlauf der sogenannten Doha-Runde nicht schaffte Ausfuhrzollbeschränkungen in den Vertragstext einfließen zu lassen, weil sie am Widerstand vieler Entwicklungsländer scheiterte (Vgl. Shi 2016), geht sie hierfür nun verstärkt den Weg über einzelne bilaterale Freihandelsabkommen. Die Interessen der EU sind dabei eindeutig und

⁴⁶⁰ Die Exportzölle folgender Länder machten im Jahr 2017 (wenn Daten des Jahres 2017 nicht vorhanden, dann Daten des Jahres 2016) zwischen 0% und 1% der jeweiligen Staatseinnahmen aus: Angola, Botswana, Burkina Faso, Malawi, Mauritius, Namibia, Senegal, Seychellen, Togo, Uganda, Sambia.

Insofern sie nicht im Text erwähnt wurden lagen für alle weiteren Staaten SSAs keine Daten vor. Äthiopien zählt zu den Ländern, für die es keine aktuellen Daten gibt. Im Jahr 2009 machten Exportzölle jedoch noch rund 14,5% der gesamten Staatseinnahmen des Landes aus.

⁴⁶¹ Eigene Berechnung.

stehen im direkten Zusammenhang mit der in Abschnitt 4.2.1.1 beschriebenen Rohstoffinitiative, die unter anderem gegen Exportbeschränkungen von Rohstoffen vorgeht.

Die EU-Kommission selbst verweist in einem Papier aus dem Jahr 2006 darauf, dass der Zugang zu Rohstoffen notwendig ist, um die eigene Exportwirtschaft sicherstellen zu können:

„Zugang zu Energie und Rohstoffen: Europa muss mehr denn je einführen, um ausführen zu können. Die Beschränkungen bei der Versorgung mit Ressourcen wie Energie, Metall und Schrott, Primärrohstoffen einschließlich bestimmter Agrarerzeugnisse, Häuten und Fellen müssen dringend aufgehoben werden. [...] Zugangsbeschränkungen für solche Ressourcen sollten beseitigt werden, soweit sie nicht aus Sicherheitsgründen oder aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt sind.“ (Europäische Kommission 2006, S. 6)

Dabei wird impliziert, dass der Wertschöpfungsprozess innerhalb der EU stattfindet. Rohstoffe zu importieren, diese weiterzuverarbeiten und die Endprodukte im Anschluss wieder zu exportieren, sind grundsätzliche Prozesse in der globalisierten Handelswelt. Während diese Überlegungen einen Eckpfeiler der europäischen Industrien darstellen, sehen die SAA-Regierungen dann ein Problem, wenn sich dies auch auf die EPAs und ihre eigene Industriepolitik auswirkt.

Die Verbindung von der Rohstoffinitiative der EU und dem entwicklungspolitischen Charakter der EPAs wird dabei von den afrikanischen Regierungsvertretern kritisch betrachtet. So hieß es im Abschlusspapier der Konferenz der AU-Handelsminister aus dem Jahr 2013:

„We [...] hereby [...] express deep concern that the EU Raw materials Initiative will impact negatively on the extraction, beneficiation and trade in the natural resources of Africa and hinder achieving our industrialization and development goals. We are also concerned that this initiative is also reflected in EPA and could undermine the EPA negotiating process.“ (Afrikanische Union 2013, S. 4)

Eine nachhaltige Entwicklung der afrikanischen Ökonomien ist an die Wertschöpfung in den jeweiligen Ländern gebunden. Wie in den Abschnitten 3.2.1.1 und 3.2.2.2 sowie in Unterkapitel 4.1.1 gesehen, kann eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung SSAs schließlich nicht in erster Linie auf dem Export von Rohstoffen beruhen. Dass die Wertschöpfung innerhalb Afrikas nicht allein an der Einschränkung von Exportsteuern oder der Zollsystematik der EU, welche

unverarbeitete Vorprodukte gegenüber Endprodukten begünstigt⁴⁶², scheitert ist bei der Vielzahl an Herausforderungen eindeutig. Allerdings befürchten die Regierungen SSAs, wie eben beschrieben, dass solche handelspolitischen Maßnahmen die Wertschöpfung innerhalb Afrikas und somit die Ziele der EPAs unterwandern.

Der Projektberater für Handel und Gerechtigkeit bei der kenianischen Kommission für Menschenrechte, Fredrick Njehu, sagt dazu:

„For the EAC, export taxes remain very critical after the discovery of oil, natural gas and other minerals. It is worth noting that the EU disciplines in EPAs on export taxes emanates from its Raw Material Initiative [...]. However, raw materials security for the EU should not be at the cost of the EAC's development ambitions.“ (Njehu 2014, S. 25)

Da sich die EU jedoch einen mitunter klimapolitisch motivierten Strukturwandel ihrer Industrien auferlegt hat und gleichzeitig der globale Wettbewerb ungemindert zunimmt, ist die EU angehalten die Industrieproduktion auf unterschiedlichste Wege zu führen und so die Wertschöpfung unter höchsten Umwelt- und Sicherheitsstandards innerhalb der EU weiter unter den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen.

4.2.3.1.2 Überprüfungsklausel / Dienstleistungen

Die Überprüfungsklauseln⁴⁶³, welche unter anderem zukünftige Verhandlungen über die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen vorschreiben, werden von den SSA-Staaten insgesamt kritisch betrachtet. Während die EU diese bereits direkt im Rahmen der EPAs zu regeln versuchte, sperrten sich die afrikanischen Staaten weitestgehend erfolgreich dagegen. Um die ohnehin komplexen EPA-Verhandlungen nicht weiter zu belasten, sollen die Überprüfungsklauseln daher als Kompromiss in den EPAs Erwähnung finden. Entscheidend ist hierbei, dass diese Bereiche des internationalen Handels und die angestrebten Liberalisierungen im Dienstleistungssektor über die geltenden WTO-Richtlinien hinausgehen. Die Befürchtung der SSA-Staaten ist es, dass die EU versucht über die EPAs auf bilateraler Ebene das durchzusetzen, was bislang auf der WTO-Ebene stets am Widerstand der Entwicklungsländer scheiterte. Mögliche Auswirkungen einer solchen Liberalisierung auf Banken und Versicherungen, aber auch auf die Strom-, Wasser-

⁴⁶² Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.1.2.3.

⁴⁶³ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.2.2.7.

und Gesundheitsversorgung, sowie die Bereitstellung anderer Dienstleistungen und öffentlicher Güter seien nur schwer absehbar (Vgl. Giesbert et al. 2016). Die mangelhafte Bereitstellung öffentlicher Güter und die nur bedingt funktionierenden Kapitalmärkte innerhalb SSAs gehören gleichwohl zu den ökonomischen Kernproblemen vieler Staaten. Ob Liberalisierungen in diesen Bereichen jedoch zu einer nachhaltigen Versorgung beitragen würden, ist ungewiss⁴⁶⁴. Zweifel hieran teilten nicht nur die afrikanischen Vertreter, sondern auch hochrangige Repräsentanten des Europäischen Parlamentes. So wurde ein Entschließungsantrag der ehemaligen Vize-Parlamentspräsidentin, Luisa Morgantini, angenommen, in dem das Europäische Parlament unter anderem betont:

„[Das Europäische Parlament erkennt] wie wichtig öffentliche Dienstleistungen für Entwicklung und Demokratie sind, und fordert deshalb die Kommission auf, Umsicht zu zeigen, wenn sie die Liberalisierung von Dienstleistungssektoren in Erwägung zieht, und insbesondere die Bereiche Wasser, Gesundheit, Ausbildung, Verkehr und Energie vor Liberalisierung zu schützen.“ (Morgantini 2006, S. 7)

4.2.3.1.3 Schutzzölle, Stillhalterregelung und Ausnahmeregelungen

Die Effektivität der Schutzmechanismen⁴⁶⁵ ist aus mehreren Gründen zu hinterfragen. Die Kritik richtet sich dabei zum einen an die Ausgestaltung der Marktöffnung und zum anderen an die Ausnahmeregelungen.

Wie in Unterabschnitt 4.2.2.2.1 beschrieben, werden auf der afrikanischen Seite rund 20% des Handels von der Liberalisierung ausgenommen. Die Auswahl der Tariflinien treffen die SSA-Gruppen selbst. Da sich die einzelnen Staaten einer EPA-Gruppe mitunter in ihrer wirtschaftlichen Struktur stark unterscheiden und zum Teil unterschiedliche Güter aus der EU importieren, sich aber gleichzeitig auf ein gemeinsames Zollschemata einigen müssen, kann der tatsächliche Schutz auf Produkte für ein einzelnes Land letztlich niedriger sein. So gibt es Staaten, die ein bestimmtes Produkt aus der EU importieren, während andere keinen Handel unter derselben Tariflinie führen. Importiert ein Staat hingegen hauptsächlich solche Güter aus der EU, die die jeweilige EPA-Gruppe von der Liberalisierung ausschließen möchte, würden mehr als 20% der tatsächlichen Importe von der Liberalisierung ausgenommen. Ähnliches gilt auch, wenn man die Produktionsseite der Staaten

⁴⁶⁴ Eine Analyse des Dienstleistungssektors ist nicht Gegenstand dieser Dissertation und daher wird die Kritik an diesen Forderungen an dieser Stelle auch nicht weiter ausgeführt.

⁴⁶⁵ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.2.2.2.

betrachtet. Durchaus können EPA-Gruppen, die eine verhältnismäßig homogene Produktionsstruktur aufweisen und solche Gruppen, die eine geringes Maß an Diversifikation in ihrer Wirtschaftsstruktur vorweisen, zunächst durch die erlaubten Schutzzölle für Güter der Kategorie (D) einen verhältnismäßig großen Teil ihrer Produktion auch weiterhin schützen, wie es auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sieht:

„Die Volkswirtschaften vieler Partnerländer sind auf relativ wenige Sektoren konzentriert. Indem die Länder 20 bis 25 Prozent der Zolllinien permanent von Liberalisierung ausnehmen, können sie einen Großteil ihrer sensiblen Wirtschaftssektoren dauerhaft vor Importen schützen.“ (Deutscher Bundestag 2018, S. 9)

Insbesondere vor dem Hintergrund der starken Abhängigkeit von einzelnen Produktlinien und den in dieser Dissertation bereits mehrfach thematisierten Vorteilen und Notwendigkeiten der wirtschaftlichen Diversifikation, ist das hier aufgeführte Argument des BMZs nicht dauerhaft tragfähig, da dadurch angenommen werden müsste, dass sich die Staaten dauerhaft auf die Produktion weniger Güter beschränken würden. Mit einer zunehmenden Diversifikation der Ökonomien würde der hier angedeutete Schutz geringer ausfallen. Neu entstehende und ebenfalls sensible Sektoren wären nicht geschützt.

Die Interessen, welche Tariflinien von der Liberalisierung ausgenommen werden sollen, können folglich voneinander abweichen und zu Konflikten innerhalb der EPA-Gruppen führen (Vgl. Wildner 2011). Da die betroffenen Staaten jedoch nicht nur eine Heterogenität in ihrer Import- und Produktionsstruktur vorwiesen, sondern sich auch gesamtwirtschaftlich und demografisch erheblich voneinander unterscheiden, gilt es abzuwägen, ob es von Vorteil ist eine bedeutende Branche eines kleinen Staates zu schützen und somit absolut gesehen höhere Verluste eines größeren Staates in Kauf zu nehmen oder ob vor allem die Wirtschaft eines größeren Staates geschützt werden soll und kleinere Partnerländer dafür entschädigt werden können. Diese Überlegungen führen letztlich zu neuen Verteilungskämpfen innerhalb der jeweiligen EPA-Gruppen. Schaffen es die Mitgliedsstaaten einer EPA-Gruppe dabei auf einen breiten Konsens zu einigen, kann dies die regionale Integration und Kooperationen in anderen Politikbereichen befördern. Gelingt es hingegen nicht und kommt es stattdessen zu einer Verständigung auf empfindliche Güter, die auf machtpolitischen

Auseinandersetzungen innerhalb der jeweiligen EPA-Gruppe beruht, so behindert dies auch die regionale Integration.

Auch ist es möglich Substitutionsmöglichkeiten auszunutzen. Wenngleich die Tarifposten der Kategorie (D) von der Liberalisierung ausgenommen sind, so bestehen schließlich Möglichkeiten die darauf anfallenden Zölle über substituierende Tariflinien zu umgehen. Während beispielsweise beim EU-EAC*-EPA unzerteilte Hühner⁴⁶⁶ in die Kategorie (D) fallen und beim Import mit 25% Zoll belegt werden, fallen zerteilte Hühner⁴⁶⁷ in die Kategorie (C) und sind somit nach der 25-jährigen Übergangszeit zollfrei. Ähnliche Substitutionsmöglichkeiten bieten andere Produkte. So unterliegen Kartoffel-⁴⁶⁸ und Maismehl⁴⁶⁹ ebenfalls der Kategorie (D), während Kartoffel-⁴⁷⁰ und Maisstärke⁴⁷¹ in Kategorie (B) geführt werden⁴⁷².

Darüber hinaus sind ebenso wie die nach GATT Art. XIX vorgesehenen Instrumente für temporäre Ausnahmen auch die Prozesse zur Einführung von temporären Schutzzöllen im Rahmen der EPAs an Konsultationen und bürokratische Hürden gebunden. So müssen die afrikanischen Partnerstaaten einen Nachweis zur Notwendigkeit von Schutzmechanismen erbringen. Zwar werden wie beschrieben drei Gründe für ein Eingreifen genannt⁴⁷³, genauere Definitionen dazu bleiben jedoch aus. Zu zeigen, dass eine durch die Zollliberalisierung erfolgte gesteigerte Importmenge für die Erfüllung der genannten Kriterien verantwortlich ist, stellt dabei eine Hürde dar. Die Erfahrungen mit den im Rahmen der WTO möglichen Verfahren zum Schutz im Fall,

„[...] dass ein Erzeugnis in das Gebiet dieses Vertragspartners in derart gesteigerten Mengen und unter solchen Umständen eingeführt wird, dass die hierdurch geschaffene Lage für die im Gebiet dieses Vertragspartners ansässigen Produzenten gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Erzeugnisse ernstlichen Schaden verursacht oder zu verursachen droht,“ (GATT 1947),

⁴⁶⁶ HS-Nummer 020711.

⁴⁶⁷ HS-Nummer 020714.

⁴⁶⁸ HS-Nummer 110510.

⁴⁶⁹ HS-Nummer 110220.

⁴⁷⁰ HS-Nummer 110813.

⁴⁷¹ HS-Nummer 110819.

⁴⁷² Siehe dazu Anhang II Teil 2 des EU-EAC*-EPAs.

⁴⁷³ (a) eine erhebliche Schädigung eines heimischen Wirtschaftszweiges;
(b) Marktstörungen gleicher oder konkurrierender landwirtschaftlicher Erzeugnisse;
(c) Störungen von Wirtschaftsbereichen mit sozialen Problemen.

zeigen, dass die Schutzmaßnahmen zwar vertraglich ermöglicht werden, in der Realität jedoch komplex gestaltet sind und nur bedingt Anwendung finden können (Vgl.Rowden 2017, S. 3)⁴⁷⁴. So ist es bislang auch im Rahmen der WTO keinem Entwicklungsland möglich gewesen gegen die Importe aus der EU zollpolitisch vorzugehen (Vgl.Marí 2017).

Wie bereits angedeutet sind zudem die Mechanismen zum Schutz für im Aufbau befindliche Industrien begrenzt. Insbesondere in der ESA, EAC* und CEMAC* bei denen diese Art der Schutzmöglichkeiten auf maximal 15 Jahre nach Inkrafttreten des jeweiligen EPAs limitiert sind, werden zukünftige Industriezweige kaum geschützt werden können, zumal die Marktliberalisierung der Produktkategorie (C) zum Teil erst nach 25 Jahren abgeschlossen sein wird⁴⁷⁵ und sich die Auswirkungen erst dann vollständig bemerkbar machen werden (siehe Tabelle 9 und Tabelle 10). Verbunden mit der in Unterabschnitt 4.2.2.2.1 erläuterten Stillhalterregelung verfehlen die Regelungen insbesondere für die ESA- und CEMAC*-Staaten langfristige Schutzmaßnahmen. In Ländern, die in der industriellen und digitalen Entwicklung noch aufholen können und werden, wiegt dieser Aspekt ungleich schwerer. Hierbei kommt darüber hinaus das Problem zum Tragen, dass derartige Industriezweige nur geschützt werden können, wenn durch die Marktliberalisierung zusätzliche ausländische Waren auf den Markt kommen⁴⁷⁶ und dadurch die heimische sich aufbauende Industrie in einen noch stärkeren Wettbewerb ziehen. Industrien in Märkten, welche bereits einen hohen Anteil ausländischer Waren vorweisen, können hingegen keinerlei Schutzmechanismen erwarten, da diese ausdrücklich an die Bedingung gebunden sind, dass die Zollliberalisierung zu einer Erhöhung der Importmenge führen muss.

4.2.3.1.4 Zollabbau und Wettbewerbsfähigkeit

Ein weiterer Kritikpunkt an der Ausgestaltung der EPAs behandelt die potenziellen Auswirkungen der Marktöffnungen, welche sich auf unterschiedliche Weisen auf die

⁴⁷⁴ Da statistische Systematiken zur Klassifizierung von Wirtschaftszweigen mitunter eine andere Logik verfolgen als die Außenhandelsstatistik, ist ein Nachweis über das Ausmaß der internationalen Wettbewerbsintensität für einzelne Branchen anhand der offiziellen Statistiken nicht uneingeschränkt möglich.

⁴⁷⁵ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.2.2.1.

⁴⁷⁶ Entscheidend ist schließlich, dass der Schaden der heimischen Wirtschaft einer unabhängig von ihrem ursprünglichen Handelsvolumen sich steigenden Warenimportmenge geschuldet sein muss. Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.2.2.2.

Handelsbeziehungen und fiskalischen Strukturen der Handelspartner zeigen können. Letztere werden jedoch separat in Unterabschnitt 4.2.3.1.9 erläutert. An dieser Stelle sollen vorzugsweise solche Bedenken aufgeführt werden, die im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit afrikanischer Produzenten stehen.

Die EU argumentiert zum einen, dass durch die Zollliberalisierung die Produkte für die afrikanischen Konsumenten und Vorprodukte für das verarbeitende Gewerbe billiger werden und entsprechend mehr Handel stattfindet, was insgesamt zu einer Wohlfahrtsteigerung führt⁴⁷⁷. Zum anderen führe der internationale Wettbewerb durch seinen inhärenten Effizienzdruck auch in Afrika zu Innovationen und Produktivitätssteigerung.

Auf Grund der in Kapitel 2.2 erläuterten unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, gilt es jedoch zu hinterfragen, wer die sogenannten Gewinner und Verlierer des Liberalisierungsprozesses sind und ob letztere vornehmlich lokale Unternehmen sind, da diese unter den örtlichen Produktionsverhältnissen nicht im Stande sind mit den modernen europäischen Produktionssystemen Schritt zu halten.

In Kenia, eines der Länder welches sich lange Zeit gegen die Unterzeichnung des entsprechenden EPAs aussprach und nur durch die Androhung ins GSP* zurückgestuft zu werden schließlich einlenkte, heißt es dazu von einer bekannten Nichtregierungsorganisationen:

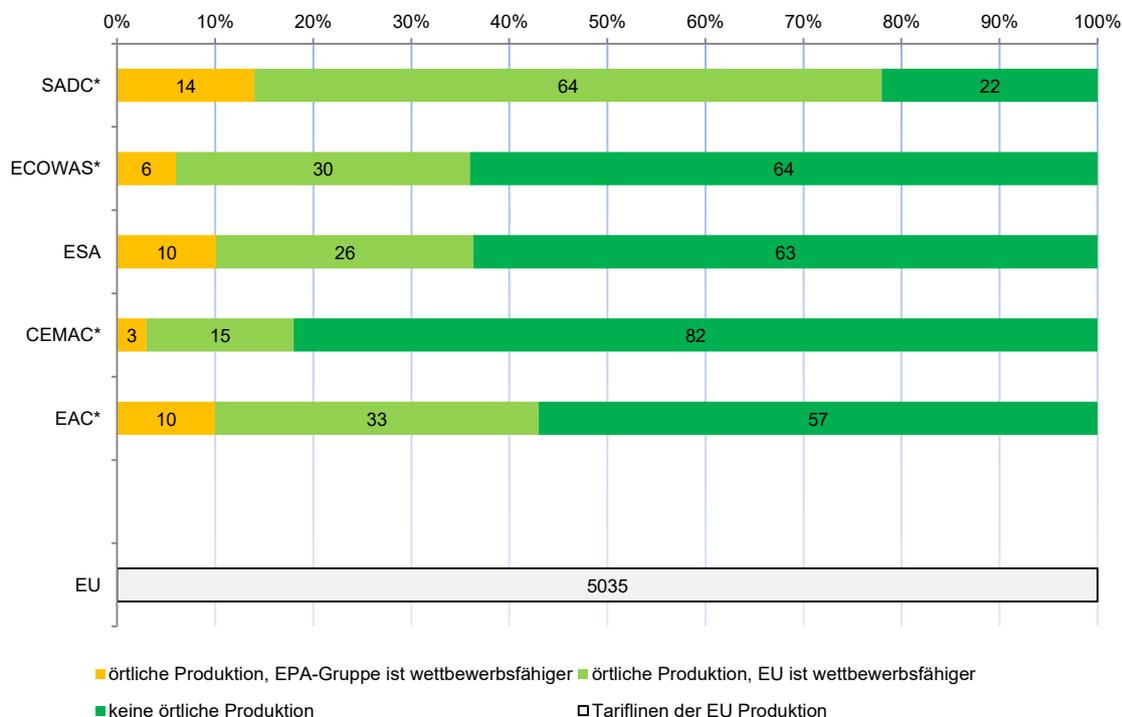
„This extensive liberalization is based on the argument that the region needs cheap intermediate goods to be used as inputs in the production processes thus enhancing competitiveness; and finished products whose availability at lower costs is deemed to have consumer welfare-enhancing effects. However, permanent removal of tariffs on these products makes it extremely difficult for EAC to produce them in future thus curtailing the industrialization process and relegating the region to the perpetual production of raw materials.“ (Kenya Human Rights Commission 2014, S. 10)

Diese Befürchtungen werden zumindest teilweise durch einen Vergleich der Wettbewerbsfähigkeit im Handel SSAs mit der EU bestätigt. Forschungsergebnisse der zwischenstaatlichen Organisation *South Centre* aus dem Jahr 2012 zeigen, dass

⁴⁷⁷ Siehe dazu Unterkapitel 3.1.4.

die EPA-Gruppen in nur 3% bis 14% der Tariflinien, bei denen Produzenten aus der EU ebenfalls tätig sind, einen Wettbewerbsvorteil⁴⁷⁸ vorweisen (siehe Abbildung 48).

Abbildung 48: Wettbewerbsfähigkeit nach Tariflinien auf HS-Digit-6 Level



Quelle: South Centre (2012) - Eigene Darstellung

Diese Schätzungen belegen, dass es zwar deutliche Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen EPA-Gruppen gibt, allerdings verdeutlichen sie insgesamt die signifikante Marktüberlegenheit der europäischen Produzenten gegenüber ihren afrikanischen Konkurrenten⁴⁷⁹. Ein wesentliches Problem stellt dabei die starke Konzentration afrikanischer Ökonomien auf wenige Produkte dar. Während die EU-Hersteller 5.035 verschiedene von insgesamt 5.051 möglichen HS-Digit-6 Tariflinien produziert⁴⁸⁰, stellen die Produzenten der afrikanischen EPA-Staatengruppen jeweils weniger unterschiedliche Tarifposten her. Die bereits durch

⁴⁷⁸ Die Autoren definieren die Wettbewerbsfähigkeit einer EPA-Gruppe gegenüber der EU an der Außenhandelsbilanz jedes einzelnen Tarifpostens. Ist diese aus Sicht der jeweiligen EPA-Gruppe negativ, so ist die EU bezüglich des bestimmten Tarifpostens wettbewerbsfähiger als die EPA-Gruppe.

⁴⁷⁹ Da dies eine Bestandsaufnahme ist, ohne den Ursachen im Detail nachzugehen, soll angemerkt sein, dass dem bereits vorgebrachten Argument der EU folgend die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Branchen durch einen vereinfachten Zugang zu Vormaterialien steigen kann. Dass der Vergleich darauf hindeutet, dass die afrikanischen Industrien durch eine Marktöffnung zumindest kurz- und mittelfristig erheblich unter Druck geraten, liegt gleichwohl bei den signifikanten Werten nahe.

⁴⁸⁰ Hersteller in der EU produzieren somit Güter fast jeder gelisteten Tariflinie.

Abbildung 21 thematisierten Strukturen kommen dabei zum Tragen⁴⁸¹. So werden beispielsweise in der CEMAC* 82% der Tarifposten, die in der EU produziert werden, bislang gar nicht erst hergestellt. Die Industrie in der SADC* stellt hingegen rund ein Viertel der Produkte, welche in der EU produziert werden, nicht selbst her. Bei den Produkten, die sowohl in der EU als auch in der jeweiligen EPA-Gruppe hergestellt werden, zeigt sich darüber hinaus die geringe Wettbewerbsfähigkeit der SSA-Produzenten. So ist die Wirtschaft der CEMAC* gemessen an allen in der EU produzierten Tarifposten in lediglich 3% der Tariflinien wettbewerbsfähiger als die EU. Das verarbeitende Gewerbe in der SADC* ist auf der anderen Seite in 14% der Tariflinien wettbewerbsfähiger als das der EU und nimmt damit innerhalb SSAs bereits die Spitzenposition ein. Die Volkswirtschaften der EAC*, ECOWAS* und ESA liegen jeweils dazwischen und ähneln sich bezüglich ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Sie stellen zwischen 36% und 43% der Güter, die in der EU produziert werden, selbst her und haben einen Wettbewerbsvorteil bei 6% bis 10% der Tariflinien.

Für die SADC*, ECOWAS* und EAC* führt dieselbe Studie darüber hinaus aus, in welchem Umfang die drei genannten EPA-Gruppen von der mit den EPAs einhergehenden Liberalisierung bedroht sind. Dazu zählen alle Tarifposten, bei der die jeweilige EU-Branche wettbewerbsfähiger sind und welche gleichzeitig liberalisiert werden, sowie alle Tarifposten, welche von Betrieben der jeweiligen EPA-Gruppe nicht hergestellt werden und die nicht gleichzeitig als empfindlich eingestuft worden sind. 66,8% der Tarifposten in der ECOWAS*, 84,5% in der SADC* und 68,6% in der EAC* seien demnach durch die EPAs einem Verdrängungsrisiko ausgesetzt (Vgl. South Centre 2012). Dies wirkt sich auch auf das Produktionspotenzial der Zukunft und die regionale Integration der SSA-Staaten aus.

Das Argument, dass durch die Zollliberalisierung auch solche Zwischenprodukte und Maschinen billiger in die SSA-Staaten importiert werden können, welche dort zur Weiterverarbeitung und Wertschöpfung notwendig sind, gilt dabei nur teilweise. Schließlich könnten die SSA-Staaten auch ohne EPAs von sich heraus die Zölle auf derartige Produktionsfaktoren weiter senken oder vollkommen aussetzen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, welche darauf angewiesen sind, gezielt

⁴⁸¹ Beachte, dass in Abbildung 21 die Tariflinien auf HS-Digit-3 Level betrachtet wurden, während den Daten in Abbildung 48 die Tariflinien auf HS-Digit-6 Level zu Grunde liegen. Dieser Unterschied erklärt hier lediglich die verschiedenen Werte. Für die Einordnung und die grundlegenden Zusammenhänge hat dieser Vermerk hingegen keine wesentliche Bedeutung.

erhöhen. Dass Zölle auf derartige Güter jedoch auch heute noch bestehen, kann daran liegen, dass es für viele afrikanische Staaten, in denen der informelle Sektor verhältnismäßig stark ausgeprägt ist, einfacher ist Zolleinnahmen zu generieren, als andere fiskalpolitische Maßnahmen zu ergreifen⁴⁸². Hier besteht Reformbedarf seitens einer Vielzahl von SSA-Staaten.

Die Übergangszeiten bei der Zollliberalisierung von bis zu 25 Jahren sollen gewährleisten, dass die Transformation gestaffelt verläuft und sowohl die afrikanischen Produzenten wie auch die fiskalpolitischen Bedingungen an die Marktöffnung anpassen können. Betrachtet man die Staffelung der Liberalisierung jedoch genauer, so erkennt man, dass lediglich im EU-EAC*-EPA die Zölle auf Produkte der Kategorie (C) über einen Zeitraum von 25 Jahren liberalisiert werden. Im EU-ECOWAS*-EPA werden die Produkte der Kategorie (C) immerhin innerhalb von 20 Jahren liberalisiert. In allen weiteren EPAs, sowie auf die Produkte der Kategorien (A) und (B) in den beiden genannten EPAs, soll die Eliminierung der Zölle bereits in kürzeren Perioden erfolgen (siehe Tabelle 9 und Tabelle 10). Lange Übergangsfristen von bis zu 25 Jahren sind somit eher die Ausnahme und betreffen nur einen geringen Teil der gehandelten Güter.

Die in den EPAs festgelegte Zollliberalisierung wirkt sich auf die einzelnen Staaten SSAs am Ende also mitunter sehr unterschiedlich aus. Zum einen weicht das Zielniveau der Liberalisierung in den einzelnen EPAs voneinander ab und auch aufgrund der zum Teil abweichenden Handelsstrukturen und gehandelten Güter, machen sich Zollliberalisierungen auf einzelne Tariflinien unterschiedlich bemerkbar⁴⁸³. Zum anderen gelten bereits unterschiedliche Importzölle, sodass die Ausgangspositionen, von denen die Zölle gesenkt werden müssen, verschieden sind⁴⁸⁴. Ferner unterscheiden sich die Inlandsnachfrage und das -Angebot von Staat zu Staat, sodass allgemeine Aussagen über mögliche Wohlfahrtgewinne und -Verluste nicht seriös zu tätigen sind.

⁴⁸² Diese Problematik wird in Unterabschnitt 4.2.3.1.9 genauer erläutert.

⁴⁸³ Näheres dazu in Unterabschnitt 4.2.2.2.1.

⁴⁸⁴ Siehe dazu Abschnitt 4.2.1.4.

4.2.3.1.5 Intra-SSA-Handel und regionale Integration

Durch die zukünftigen Zollliberalisierungen sehen sich die Produzenten in SSA mit einer starken Konkurrenz aus der EU konfrontiert. Die damit einhergehende Annahme, dass EU-Produzenten in weiten Teilen wettbewerbsfähiger sind, wurde bereits im vorausgehenden Unterabschnitt 4.2.3.1.4 ausgeführt. Die Schutzmöglichkeiten seitens der SSA-Staaten durch die Benennung von empfindlichen Gütern sind daher begrenzt. Dies verstärkt sich umso mehr, als dass vor allem solche Güter als empfindlich eingestuft werden, die für die heutige Produktion der SSA-Staaten wichtig sind. Dass der Anteil weiterverarbeiteter Produkte jedoch im intraregionalen Handel der SSA-Staaten bereits eine gewichtigere Rolle spielt als im SSA-EU-Handel⁴⁸⁵, wird dabei nur unzureichend berücksichtigt. Mit 38,3% machen weiterverarbeitete Güter im intraregionalen Handel SSA*s zwar einen größeren Anteil als bei den Exporten zur EU aus, wo diese nur auf 6,5% kommen (siehe Abbildung 17), da der intraregionale Handel in SSA* jedoch nur 11,6% entspricht, sind derartige Tarifposten insgesamt für die exportorientierten Länder SSAs weniger bedeutend. Demnach sind weiterverarbeitete Tarifposten, welche heute bereits im intraregionalen Handel verhältnismäßig intensiver gehandelt werden, oftmals nicht als empfindliche Güter eingestuft. Durch die höhere Wettbewerbsfähigkeit der EU wirken sich die Zollliberalisierungen somit jedoch auch auf den intraregionalen Handel und die regionale Integration aus. So kann es durch steigende Warenimporte aus der EU nicht nur zu Verdrängungseffekten im importierenden Staat kommen, sondern es können auch Produzenten dieser Güter in benachbarten Staaten, die im intra-regional handeln aktiv sind oder es planen zu sein, verdrängt werden.

Bereits an anderer Stelle wurde außerdem darauf verwiesen, dass die Interims-EPAs einzelner Staaten die regionale Integration behindern⁴⁸⁶. Während einzelne Staaten wie Kamerun ihre Märkte zu liberalisieren verpflichten, befürchten übrige Staaten der Region, welche keine Netto-Vorteile in den EPAs sehen, dass sie durch die Warenimporte Kameruns aus der EU negativ beeinflusst werden. Die damit in Verbindung gebrachte Verstärkung der Grenzkontrollen steht einem integrativen

⁴⁸⁵ Siehe dazu Unterabschnitt 2.2.1.1.2.

⁴⁸⁶ Siehe dazu beispielsweise Unterabschnitt 4.2.2.3.5.

Prozess im Weg und erhöht die Transaktionskosten im Handel zwischen den Nachbarstaaten.

4.2.3.1.6 Nicht-tarifäre Handelshemmnisse und anderweitige Marktzugangsprobleme
Während die Öffnung der afrikanischen Märkte zu Verdrängungseffekten⁴⁸⁷ durch verbilligte Importe aus der EU führen kann, profitiert ein Großteil der SSA-Staaten bereits vom GSP*, GSP+ oder EBA. Der DFQF-Marktzugang zur EU ist für die Exporte vieler SSA-Staaten bedeutend. Der Druck, den die EU durch eine mögliche Verweigerung dieses DFQF-Marktzugangs im Rahmen der MAR 527/2013 ausüben kann, besitzt somit bei einigen Staaten eine entscheidende Hebelwirkung⁴⁸⁸. Insbesondere, weil die EU noch immer der Hauptabnehmer von SSA-Waren ist (siehe Abbildung 13), könnte der Verlust des DFQF-Marktzugangs die Exporteure vieler SSA-Länder also hart treffen⁴⁸⁹.

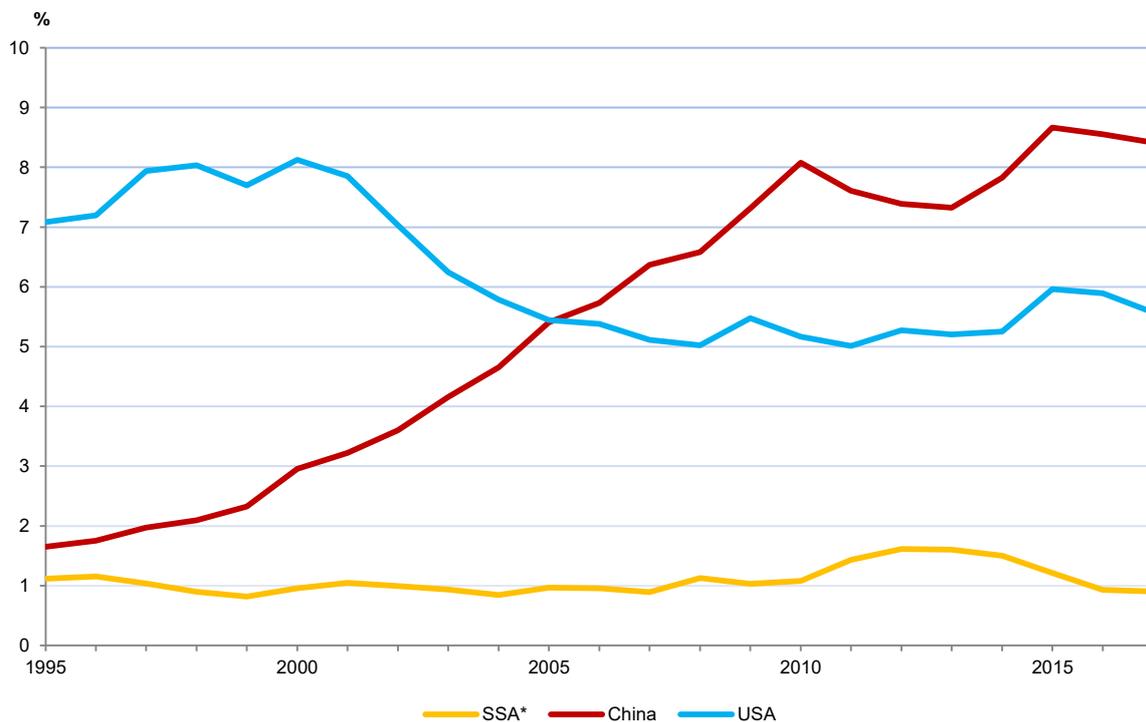
Bereits thematisiert wurde auch, dass der Anteil der Warenimporte der EU, der im Jahr 2017 aus SSA* stammte, mit nur 0,9% äußerst gering ist (siehe Abbildung 14). Und auch der historische Verlauf zeigt, dass der Anteil der Warenimporte der EU aus SSA* in den vergangenen zwei Jahrzehnten bis auf eine kurze Ausnahme zwischen den Jahren 2011 und 2014 trotz der Präferenzabkommen nicht angestiegen ist (siehe Abbildung 49). Im gleichen Zeitraum haben sich jedoch die Warenimporte der EU aus China von 1,6% auf inzwischen 8,4% gesteigert. Diese Zunahme der aus China eingeführten Waren ließen den Anteil der Importwaren aus den USA von 8,1% im Jahr 2000 auf nur noch 5,6% im Jahr 2017 sinken.

⁴⁸⁷ Hiermit ist nicht nur die Verdrängung lokaler Anbieter gemeint, sondern auch die Verdrängung von Produzenten aus Drittstaaten.

⁴⁸⁸ Siehe dazu Abschnitt 4.2.2.3.

⁴⁸⁹ Beachte jedoch, dass der MFN der EU auf eine Vielzahl von Primärgüter und Brennstoffe, die hauptsächlich von SSA in die EU ausgeführt werden (siehe Abbildung 17), verhältnismäßig niedrig oder vollkommen ausgesetzt ist. Auch wenn eine Vielzahl von Tariflinien unter dem allgemeingültigen MFN mit Zöllen belegt werden, heißt dies nicht, dass alle SSA-Exporte in die EU davon betroffen wären oder zusammenbrechen würden.

Abbildung 49: Anteile der Warenimporte der EU nach ausgewählten Herkunftsregionen in % (1995 - 2017)⁴⁹⁰



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018) - eigene Darstellung

Die Entwicklung des Welthandels und die in dieser Dissertation vorgebrachten Argumente zeigen, dass tarifäre Handelshemmnisse einen Einfluss auf die Handelsbeziehungen zweier Handelspartner haben. Vollkommene Zollliberalisierung allein stellt jedoch nicht sicher, dass sich die Handelsbeziehungen dauerhaft intensivieren. Hier spielt vielmehr die Struktur der Außenhandelsbeziehungen eine entscheidende Rolle. Während chinesische Unternehmen zunehmend auch weiterverarbeitete und technologisch aufwendige Produkte in die EU verkaufen (Vereinte Nationen 2018), beschränken sich die Exporte afrikanischer Produzenten wie bereits angesprochen weitgehend auf Primärgüter und Brennstoffe⁴⁹¹. Durch die Rohstoffinitiative der EU und die damit in Einklang stehende generelle Marktöffnung der EU für eine Vielzahl von produktionsrelevanten Primärgütern, sind die zollpolitischen Vorteile, die ein Großteil der SSA-Staaten über ihren Status als LDCs besitzen, ohnehin eingeschränkt.

⁴⁹⁰ Beachte, dass aus Gründen der Übersichtlichkeit und Skalierung der Intra-EU-Handel an dieser Stelle nicht abgebildet wird. Dieser ist Abbildung 8 zu entnehmen und lag im vorliegenden Zeitraum stets zwischen 61% und 69%.

⁴⁹¹ Siehe dazu in Unterabschnitt 2.2.1.1.2 insbesondere Abbildung 17 und Unterabschnitt 4.2.3.1.5.

Dass die SSA-Staaten ihren Anteil am Außenhandel mit der EU über Jahrzehnte hinweg nicht steigern konnten⁴⁹², liegt neben allen politischen und wirtschaftspolitischen Herausforderungen dieser Länder mitunter auch an den nicht-tarifären Handelshemmnissen, welche in dieser Dissertation bislang noch nicht weiter ausgeführt wurden. So sorgen hohe Qualitätsstandards in der EU dafür, dass Produzenten aus Drittstaaten trotz niedriger tarifärer Handelshemmnisse ihre Produkte nicht auf dem europäischen Markt anbieten können, wenn diese den Qualitätsansprüchen der Aufsichtsbehörden nicht genügen. Im Interesse der europäischen Bevölkerung und Produzenten kann es jedoch nicht sein, derartige Standards zu senken oder Normen aufzuweichen. Umwelt-, Hygiene-, sowie weitere Qualitätsstandards müssen oftmals in der gesamten Wertschöpfungskette eingehalten werden, um sicherstellen zu können, dass auch die Endprodukte einem Mindestmaß an Sicherheit genügen und von zulassungsfähiger Qualität sind. Und auch die Bevölkerung in den SSA-Staaten selbst profitiert mitunter von EU-Produktions- und Produktstandards. So kann sich beispielsweise die Verwendung von gesundheitsschädlichen Materialien, welche durch EU-Verordnungen eingeschränkt werden, bei der Produktion negativ auf die Angestellten der Produktionsstätten und die Umwelt in den jeweiligen Ländern auswirken. Derartige Standards werden im internationalen Handelsrecht und auch im Rahmen der WTO in der Regel entweder als *technische Handelshemmnisse* (TBT) oder *sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen* (SPS) zusammengefasst. Die Anzahl, solcher nicht-tarifären Handelshemmnisse, welche die Staaten oder Handelsblöcke bei der Einfuhr von Waren anwenden, hat weltweit in den vergangenen zwei Jahrzehnten stetig zugenommen⁴⁹³. Während die EU im Jahr 2018 insgesamt 304 SPS oder TBT beim Import zu Grunde gelegt hat, mussten chinesische Importe 219 solcher Anforderungen genügen⁴⁹⁴. Die Daten zeigen außerdem, dass die EU-Auflagen

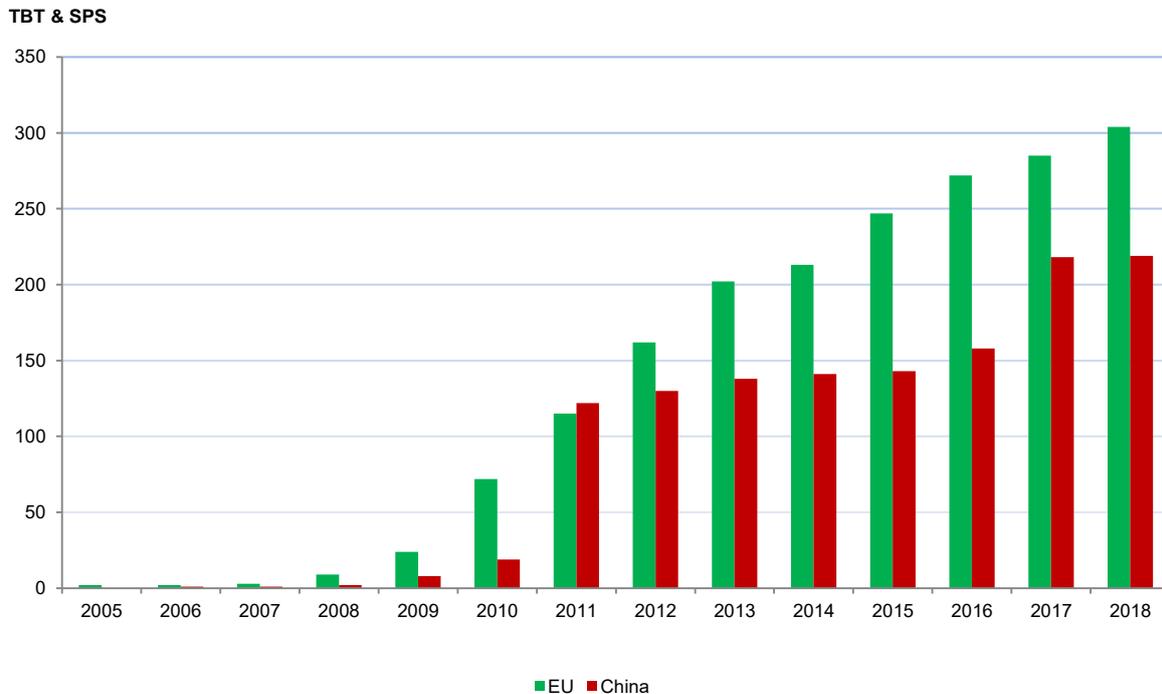
⁴⁹² Auch wenn die Präferenzsysteme einseitig waren und die SSA*-Exporte in die EU steigern sollten, gilt, dass ebenfalls die Handelsströme von der EU in Richtung SSA* verhältnismäßig an Bedeutung verloren und somit der gesamte Außenhandel beider Blöcke im Verhältnis zu den Handelsströmen mit anderen Handelspartnern nicht gesteigert werden konnte.

⁴⁹³ Insgesamt haben die SPS und TBT weltweit deutlich zugenommen. Und auch der Großteil, der in der Abbildung 50 verwendeten Handelshemmnisse, wird von der EU allgemein, also nicht ausschließlich im Handel mit SSA-Staaten, angewandt.

⁴⁹⁴ Eine weitere Analyse über die genauere Ausgestaltung dieser SPS und TBT kann an dieser Stelle nicht erfolgen, da es den Rahmen der Dissertation sprengen würde. Es ist jedoch anzumerken, dass die in Abbildung 50 präsentierten Daten keine Aussage über die tatsächliche Qualität der TBT und SPS zulassen. So können die einzelnen Regelungen stark voneinander abweichen und entsprechend hinsichtlich der Umsetzbarkeit sehr unterschiedliche Niveaus setzen. In Abhängigkeit der jeweiligen

kontinuierlich in jedem Jahr zunehmen, während sich die Anzahl der chinesischen Richtlinien im Jahr 2011 und 2017 eher sprunghaft erhöht haben (siehe Abbildung 50).

Abbildung 50: Gesamtzahl⁴⁹⁵ in Kraft getretener nicht-tarifärer Handelshemmnisse (nur SPS und TBT) der EU und Chinas (2005 - 2018)



Quelle: Welthandelsorganisation (2018a) - eigene Darstellung

Einerseits mangelt es bei der Erfüllung solcher Standards an technischem Know-How oder an entsprechend ordnungsgemäßen Produktionsmöglichkeiten seitens der Firmen. Dabei können der Kapitalmangel und der Zugang zu modernen Maschinen genauso eine entscheidende Rolle spielen, wie ein eingeschränktes Fachwissen der Arbeitskräfte. Andererseits können eine marode Infrastruktur und weitere Bereiche der öffentlichen Versorgung kaum zu überwindende Herausforderungen darstellen. So ist die Einhaltung der TBT und SPS aufgrund einer mangelhaften Verkehrsinfrastruktur oder einer instabilen Stromversorgung gefährdet. Nicht zuletzt bei verderblichen Produkten ist die Unterbrechung der Kühlkette während der langen

Anforderungen und der betroffenen Branchen, können einzelne TBT und SPS sehr verschiedene Auswirkungen auf den Export SSAs haben.

⁴⁹⁵ Hiermit sind lediglich solche SPS und TBT einbezogen, die gegenüber allen Handelspartnern gleichermaßen gelten. Für wenige Staaten SSAs gelten darüber hinaus zeitweise gesonderte SPS.

Transporte ein entscheidender Faktor⁴⁹⁶. Die in Unterabschnitt 2.2.1.1.4 aufgeführten Daten bezüglich der FDIs machen diese Mängel ebenfalls sichtbar. Letztlich ist die Einhaltung von TBT und SPS an technische Prozesse oder anderweitige Produkteigenschaften gebunden, die in der Regel mit Kosten verbunden sind. So stellt die Wirtschaftlichkeit in der Erzeugung einen entscheidenden Faktor dar. Das Zollniveau ist schließlich nur ein Aspekt bei der Investitionsentscheidung. Die Wirtschaftlichkeit, örtliche Infrastruktur und administrative Hürden beeinflussen die Investitionsentscheidungen hingegen ebenfalls, sodass der DFQF-Marktzugang vieler afrikanischer Staaten zur EU von ausländischen Investoren nicht entscheidend genutzt werden kann. Betrachtet man etwa die Kosten und Dauer der Warenstromabwicklung, legen Daten der Weltbank nahe, dass SSA teils signifikant schlechter abschneidet als andere Weltregionen (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Durchschnittliche Bearbeitungszeit und -Kosten von Handelsabwicklung über Landesgrenzen

	OECD High Income	Ostasien und Pazifik	Europa und Zentralasien	Lateinamerika und Karibik	Mittlerer Osten und Nordafrika	Südasien	Subsahara Afrika
Exportdauer In Stunden	19,7	126,1	58,3	154,1	144,2	140,7	204,8
Exportkosten In US-\$	195,5	562,6	363,0	626,9	796,2	559,5	788,0
Importdauer in Stunden	13,3	129,0	50,6	200,1	224,4	222,0	282,6
Importkosten In US-\$	147,6	568,9	310,5	793,2	978,9	1002,1	994,3

Quelle: Vereinte Nationen (2018o) S. 28 nach Daten der Weltbank

Insbesondere hinsichtlich der Warenstromabwicklungsdauer zeigen sich dabei erhebliche Defizite in den SSA-Staaten. Diese stellen Transaktionskosten dar, welche durch Effizienzmaßnahmen zu reduzieren sind. Beachtet man, dass der SSA-Anteil des Warenhandels am weltweiten Handel sowohl auf Import- wie auch auf Exportseite mit Abstand am niedrigsten ist, verstärkt sich der Eindruck des Defizits. Um eine Steigerung der Ex- und Importe bewältigen zu können, müssten

⁴⁹⁶ Solche Probleme behindern die SSA-Staaten folglich am Handel mit allen Handelspartnern. Die chinesische Regierung tritt in Afrika zunehmend als Investor in Infrastrukturprojekten auf. Diese sind jedoch an die Handelsstruktur und die Interessen der chinesischen Handelspolitik angepasst. In Unterabschnitt 4.2.3.1.10 wird die Rolle Chinas und ihre Auswirkungen auf die SSA-EU Handelspolitik näher erläutert.

entsprechend zunächst Voraussetzungen geschaffen werden, unter denen sichergestellt wird, dass die zusätzlichen Warenströme auch abgewickelt werden können. Wenden unterschiedliche Handelspartner verschiedene SPS und TBT an, so stellt dies vor allem kleinere Unternehmen vor die Herausforderung, sich für einen Markt entscheiden zu müssen, da begrenzte Produktionskapazitäten den unterschiedlichen Anforderungen entsprechende Produktvariationen nur bedingt zulassen. Gleichzeitig betrifft dies auch die Behörden, welche bei Zulassungs- und Zollverfahren Verantwortung tragen. Vor dem Hintergrund, dass der Warenhandel in den vergangenen Jahrzehnten erheblich zugenommen hat (siehe Abbildung 12 und Abbildung 16) und neben den SPS und TBT auch die Handelsabkommen ihrerseits an Komplexität gewonnen haben⁴⁹⁷, ist eine effiziente Durchführung der Handelsregelungen heutzutage von größerer Bedeutung als vor einigen Jahrzehnten (Vgl. Vereinte Nationen 2018o).

Damit afrikanische Unternehmen tatsächlich vom DFQF-Marktzugang profitieren können, muss also auch sichergestellt werden, dass sie die Qualitätsanforderungen der EU erfüllen können. Die EU kann hierbei ebenfalls eine wichtige Rolle übernehmen. So gilt es vor allem die Zusammenarbeit und die Bereitstellung von Wissen zu intensivieren und die Ausbildung junger Menschen zu fördern. Letzteres ist insbesondere mit Blick auf die demographische Entwicklung des Kontinents (siehe Abbildung 28) eine prioritäre Herausforderung. Gleichzeitig birgt es jedoch auch ein gewichtiges Potenzial. In den EPAs finden sich diesbezüglich nur vereinzelt entsprechende Hinweise. Die Kooperation, zu der sich die Vertragsparteien dabei in den EPAs verpflichten, bezieht sich in erster Linie auf den Ausbau von Monitoring-Systemen⁴⁹⁸. Die angebotsseitigen Probleme, welche die SSA-Produzenten bei der Erfüllung der Qualitätsanforderungen haben, werden an dieser Stelle nicht adressiert.

⁴⁹⁷ Siehe dazu Kapitel 4.1.

⁴⁹⁸ Siehe dazu:

EU-SADC*-EPA Artikel 58.

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 33.

EU-CEMAC*-EPA Artikel 40.

EU-EAC*-EPA Artikel 97.

Im EU-ESA-EPA wird in der Überprüfungsklausel (Artikel 53) festgehalten, dass gesonderte Verhandlungen dazu aufgenommen werden müssen.

Über die hier aufgeführten Herausforderungen, die mit rechtlichen Anforderungen einhergehen, wirken bei der Weiterverarbeitung von Vorprodukten außerdem unternehmensspezifischen Qualitätsstandards. Solche Produkte, die den TBT und SPS entsprechen und in die EU exportiert werden dürfen, müssen auch auf dem Markt platziert werden. Also selbst wenn sämtliche handelsrechtliche Anforderungen erfüllt sind, um ein Produkt in die EU ausführen zu können, muss dieses Gut erst erfolgreich vermarktet werden.

Die OAKPS besteht schließlich darauf SPS und TBT wie auch privatwirtschaftliche Standards abzubauen:

„We insist in the removal of tariff and non-tariff measures including those related to Sanitary and Phytosanitary Measures, Technical Barriers to Trade and growing private standards that restrict access f our products to international markets, and stress the need for enhanced dialogue on the design and implementation of measures essential to preserve human, plant, and animal health in ways which minimize barriers to trade.“ (AKP-Gruppe 2019, Absatz 55).

Die Annahme, dass Freihandelsabkommen per se zu einer Steigerung des Handels führen, gilt somit nicht uneingeschränkt. Eine sich daran anschließende Evaluierung von 166 verschiedenen weltweiten Freihandelsabkommen kam zum Ergebnis, dass bei 63,9% dieser Abkommen kein signifikanter Anstieg des Handels nach 10 Jahren zu verzeichnen war. Lediglich bei 44 Abkommen, also 26,5%, war ein Anstieg des Handelsvolumens zu messen und in 9,6% der Fälle nahm der Handel sogar nach dem Abschluss des Freihandelsabkommens ab (Vgl.Kohl 2014). In dieser Studie des südafrikanischen Wirtschaftswissenschaftlers Dr. Tristan Kohl heißt es weiter:

„An important issue that is now gradually receiving more attention in the applied gravity-equation literature is the fact that trade policy is not strictly exogenous. This gives rise to endogeneity bias in the estimated effect of EIAs (economic integration agreements) on trade levels because countries self-select into EIAs as a result of pre-existing trade levels. In other words, economic and/or political forces not fully captured lead nations to trade more, even though a trade agreement is absent. Only later may the need and/or opportunity arise for the governments of these partners to formalise their relationship with trade agreements covering issues such as bilateral liberalisation, economic cooperation, harmonisation of standards, etc. In this case trade facilitates EIA formation.“ (Kohl 2014, S. 450)

Die Überlegung, dass ein Freihandelsabkommen für zwei Handelspartner erst dann interessant wird, wenn diese bereits eine enge Handelsbeziehung pflegen, kann auch die unterschiedliche Effektivität von Freihandelsabkommen erklären. So zeigt

die Studie ferner, dass insbesondere solche Abkommen, welche vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion abgeschlossen wurden, durchschnittlich einen positiveren Effekt auf das Handelsvolumen hatten als Abkommen, die nach 1990 abgeschlossen wurden⁴⁹⁹. Auf Grund des kalten Krieges und der Bipolarität des weltweiten Machtgefüges seien frühere Abkommen vor allem zwischen politisch und wirtschaftlich eng verflochtenen Akteuren eingegangen worden, während heute vermehrt Freihandelsabkommen von sich strukturell unterscheidenden Staaten vereinbart werden. Daten der WTO weisen jedoch auf eine positive Korrelation zwischen der Anzahl der Freihandelsabkommen eines Staates mit großen Volkswirtschaften⁵⁰⁰ und dem BIP pro Kopf des jeweiligen Landes hin. Die Anzahl der Abkommen wird dabei jedoch nicht als Grund für ein höheres BIP pro Kopf herangezogen. Vielmehr gelte das Argument, dass je wohlhabender ein Staat ist, desto attraktiver ist dieser als Handelspartner, wodurch andere Staaten wiederum eine handelspolitische Nähe suchen (Vgl. Vereinte Nationen 2018o). Der reine Effekt, den ein Freihandelsabkommen auf das Handelsvolumen hat, sei demnach eher an institutionelle Vorbedingungen sowie die Qualität der im Abkommen vereinbarten Institutionen⁵⁰¹ gebunden. Auch die positiven Anreize, die ein Freihandelsabkommen für bestimmte Produzenten setzen kann, können dann nicht immer das Potenzial entfalten, wenn eine marode Infrastruktur längere Transporte unwirtschaftlich macht oder andere nicht-tarifäre Handelshemmnisse den Absatz auf dem Markt des Handelspartners erschweren. Die Annahme des perfekten Marktes ist in Bezug auf viele afrikanische Staaten zu verwerfen, sodass durch den Freihandel nicht zweifelsfrei ein wünschenswertes Marktgleichgewicht erreicht wird.

Der Vorstand der *Organisation westafrikanischer Bauern und Agrarunternehmer* (ROPPA) hat dazu im Jahr 2014 wie folgt Stellung genommen:

„The agreement reinforces the division of labour in West Africa, which provides raw materials to European industries, yet does not give West Africa access to the European market, which is, in fact, protected by technical barriers to trade.“ (Sylla et al. 2014, S. 16)

⁴⁹⁹ Zu beachten gilt jedoch, dass insbesondere seit Gründung der WTO im Jahr 1995 Zölle auf der ganzen Welt sukzessive reduziert wurden. Der Handelseffekt von Freihandelsabkommen bei niedrigeren Ausgangszollniveaus ist jedoch geringer.

⁵⁰⁰ Hierunter sind China, die EU, Japan und USA zu verstehen.

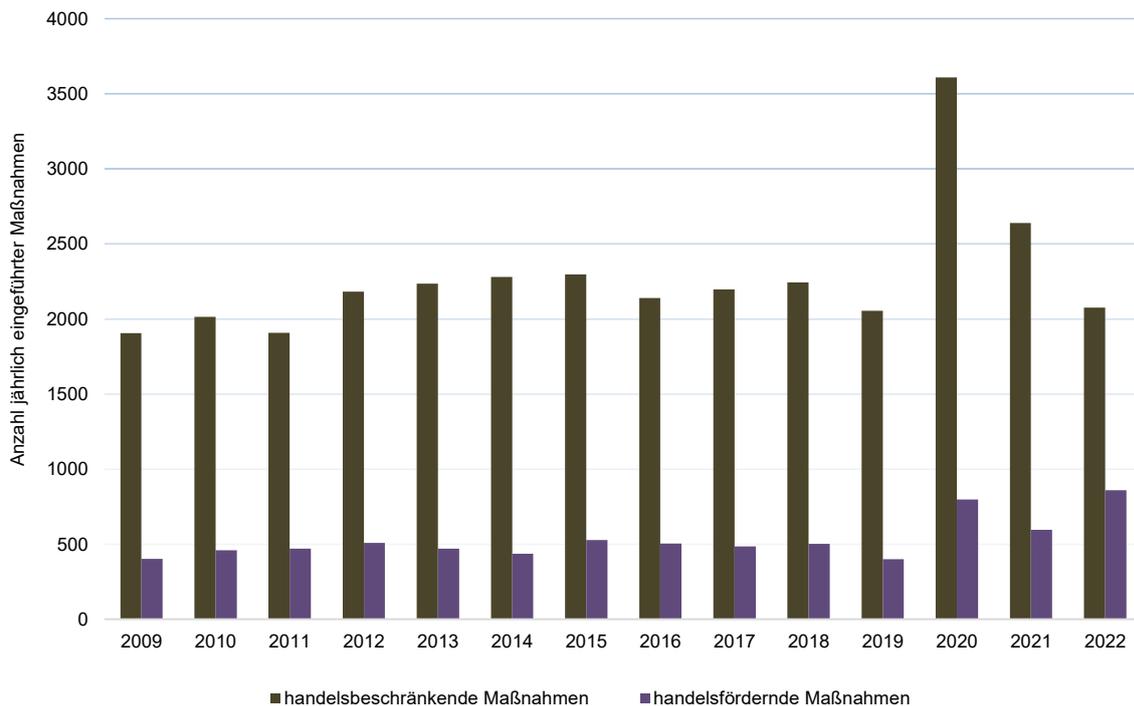
⁵⁰¹ Hierzu zählt unter anderem das Streitschlichtungsverfahren und die damit verbundenen Sanktionsmechanismen.

Neben diesen Marktzugangsproblemen sehen sich afrikanische Produzenten von End- und Agrarprodukten auch mit unvollständigen Marktinformationen und Problemen im Bereich des Marketings konfrontiert. Dabei fehlt es auch an staatlicher Koordination und der Bereitstellung von Marktinformationen, sowie an Möglichkeiten unternehmerische Netzwerke ausnutzen zu können. Die EU auf der anderen Seite fördert den Absatz landwirtschaftlicher Güter ganz gezielt. Dafür wurde im Jahr 2014 eigens die Verordnung (EU) 1144/2014 (Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union 2014) erlassen, welche die Finanzierung und Maßnahmen der Absatzförderung im Agrarsektor in der EU und Drittstaaten festlegt. Und auch die europäischen Nationalstaaten fördern die Absatzmöglichkeiten auf dem afrikanischen Kontinent gezielt über Außenhandelskammern oder durch die direkte Beteiligung einzelner Ministerien⁵⁰². Beispielhaft hierfür ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, das Informationsreisen und –Veranstaltungen organisiert und Kontakte und Ansprechpartner vor Ort mit deutschen Unternehmen zusammen bringt (Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2016). Derartige Kapazitäten bei der Erschließung globaler Märkte stehen vielen SSA-Staaten nicht zur Verfügung.

Doch auch über die hier beschriebenen Hürden mangelnder Marktinformationen sowie TBT und SPS hinaus existieren zahlreiche Arten nicht-tarifärer Handelshemmnisse, die den Warenhandel negativ beeinflussen können. Daten des von der Universität Sankt Gallen gestützten Forschungsdienstes *Global Trade Alert* zeigen diesbezüglich, dass weltweit seit dem Beginn der Datenerhebung im Jahr 2009 jährlich jeweils signifikant mehr unilaterale handelsbeschränkende Maßnahmen als handelsfördernde Maßnahmen neu eingeführt worden sind (siehe Abbildung 51). Insgesamt stehen in der Erfassung von *Global Trade Alert* zwischen den Jahren 2009 und 2022 31.778 handelsbeschränkenden Maßnahmen 7.420 handelsfördernde Maßnahmen gegenüber. Fallen hierrunter einerseits Maßnahmen, die explizit handelspolitischer Natur sind, werden andererseits auch solche erfasst, die industriepolitischer Natur sind. Schließlich erhalten nationalstaatliche Wirtschaftsförderungsprogramme, Steuerpolitik und staatliche Vergaberichtlinien Einzug in die handelspolitische Debatte.

⁵⁰² Die EU-Mitgliedsstaaten haben mitunter weltumspannende Netzwerke zur Förderung und Versicherung von Exportgeschäften aufgebaut.

Abbildung 51: Jährliche Anzahl weltweit eingeführter handelsbeschränkender und -fördernder Maßnahmen, die den Warenhandel betreffen



Quelle: Global Trade Alert (2023) - Eigene Darstellung

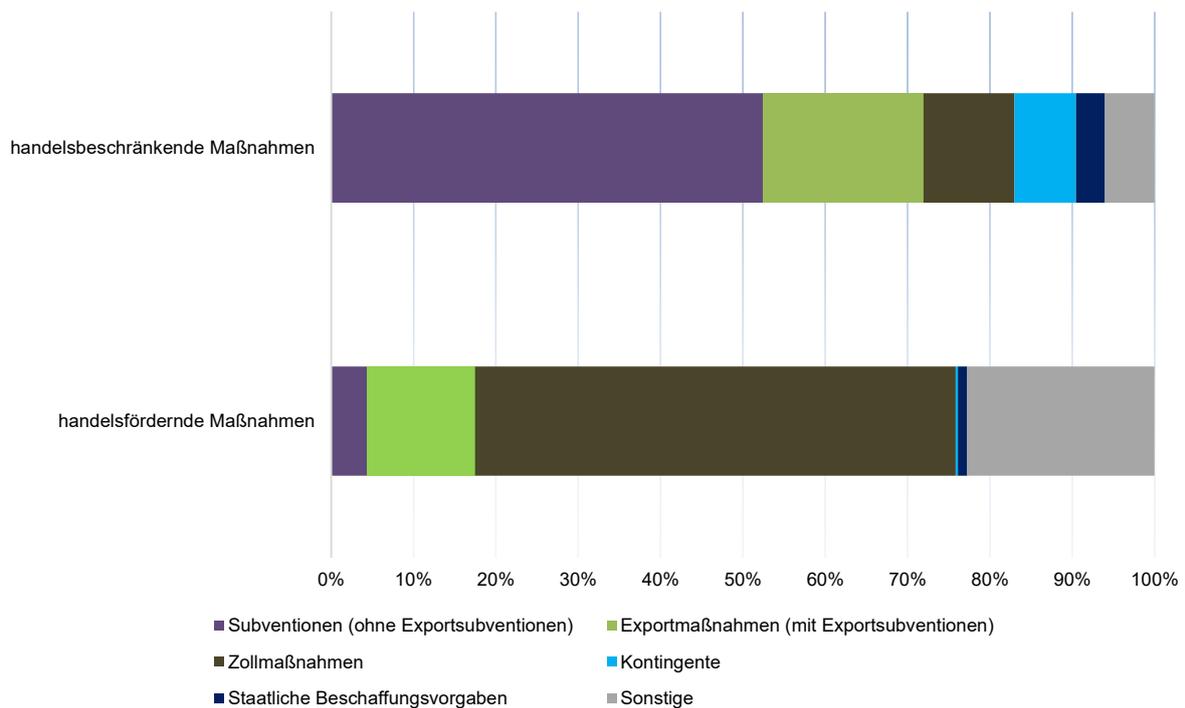
Stellt man schließlich die Arten der handelsfördernden und -beschränkenden Maßnahmen gegenüber, so wird deutlich, dass Zollliberalisierungen zwar bei den handelsfördernden Maßnahmen mit einem Anteil von 48% herausstechen, jedoch bei den neu eingeführten handelsbeschränkenden Maßnahmen mit einem Anteil von nur 11% nicht das Mittel erster Wahl sind (siehe Abbildung 52). Hier stechen Subventionen mit einem Anteil von 53% heraus. So führen nicht zuletzt industriepolitische Subventionen zur Spill-Over-Effekten, die Marktverzerrende Wirkungen nach sich ziehen, selbst wenn diese nicht beabsichtigt sind. Vor dem Hintergrund der seit Jahrzehnten vorangetriebenen globalen Zollliberalisierungen im Rahmen der GATT und WTO ist schließlich nicht verwunderlich, dass Subventionen und andere nicht-tarifäre Handelshemmnisse stärker zur Geltung kommen. Wenngleich dies insgesamt die dominante Bedeutung von Subventionen im globalen Trend der handels- und wirtschaftspolitischen Ausrichtungen unterstreicht, kann hieraus jedoch nicht geschlussfolgert werden, dass die Zollpolitik bei den handelsbeschränkenden Maßnahmen zu vernachlässigen ist. Hinsichtlich der absoluten Anzahl der Maßnahmen, stehen schließlich 3.537 zollpolitische

Maßnahmen, die den Warenhandel beschränken, 4.390 Zollliberalisierungen entgegen. Auch verrät die reine Anzahl von Maßnahmen nichts über die tatsächliche Wirkung. So können etwa mitunter einzelne zollpolitische Maßnahmen stärkere Auswirkungen auf den Handel haben als ein Bündel von nicht-tarifären Handelshemmnissen. Gleiches ist jedoch auch andersrum denkbar. Und auch der zahlenmäßige Vergleich derselben Kategorie ist unsauber, da sich beispielsweise Zolllsenkungen auf verschiedene Güter im Ausmaß oder der Bedeutung für die jeweilige Wirtschaft unterscheiden. Lassen sich aus diesen Daten außerdem keine direkten Rückschlüsse auf die Handelsbeziehung zwischen SSA und der EU ziehen⁵⁰³, so sind dennoch Subventionen im Rahmen der EU-SSA-Handelsbeziehungen Gegenstand von Diskussionen. Ein wesentlicher Aspekt, der insbesondere im Zusammenhang mit den Subventionen mitschwingt, ist hierbei die ungleiche fiskalpolitische Kraft und administrative Abwicklung (Vgl. Hoekman 2016). Reichere Staaten können sich Subventionen schließlich eher leisten als die ärmeren Staaten. Dies wird vor allem auch an den EU-Agrarsubventionen deutlich⁵⁰⁴.

⁵⁰³ Die Datenlage zu Handelshemmnissen und insbesondere eine makroökonomische Wertung dieser ist im nicht-tarifären Bereich sehr lückenhaft.

⁵⁰⁴ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.1.7.

Abbildung 52: Anteilige Aufteilung nach Arten von weltweit eingeführten Maßnahmen, die den Warenhandel betreffen (2009-2022)



Quelle: Global Trade Alert (2023) – Eigene Darstellung

4.2.3.1.7 Das Agrarproblem und die gemeinsame Agrarpolitik der EU

Die Bedeutung des Agrarsektors für SSA* und die damit verbundenen Konflikte und Herausforderungen wurden in dieser Dissertation bislang nur am Rande erwähnt und nicht weiter vertieft. Diesem Thema soll hier ein eigener Unterabschnitt gewidmet werden, da es im Zusammenhang mit den EPAs immer wieder Erwähnung findet⁵⁰⁵. So wird das sogenannte Agrarproblem der SSA*-Staaten in diesem Unterabschnitt zunächst beschrieben und anschließend mit der *gemeinsamen Agrarpolitik der EU* (GAP) in Verbindung gebracht. Dieser Unterabschnitt ist entsprechend vor allem im Zusammenhang mit den Unterabschnitten 4.2.3.1.3, 4.2.3.1.4 und 4.2.3.1.6 zu betrachten. Die dort aufgeführten Argumente zum Schutz der afrikanischen Wirtschaft, zur Wettbewerbsfähigkeit und im Besonderen zu den nicht-tarifären Handelshemmnissen und dem Marktzugang zur EU stellen die Grundlage der folgenden Analyse dar. Das sogenannte Agrarproblem und die GAP werden daher nicht gesondert betrachtet, sondern liefern vielmehr ein Beispiel für das Zusammenwirken beschriebener handelspolitischer Effekte.

⁵⁰⁵ Eine weitreichende Analyse würde jedoch den Rahmen der Dissertation in dem gewählten Konzept sprengen.

Das sogenannte Agrarproblem der SSA*-Staaten muss ferner vor der in Unterabschnitt 2.2.1.2.3 beschriebenen historischen Entwicklung des Anteils in der Landwirtschaft beschäftigter Arbeiter in SSA und der EU (siehe Abbildung 31), sowie dem Anteil, den landwirtschaftliche Güter an den Ausfuhren der SSA-Staaten ausmachen (siehe Abbildung 18), betrachtet werden. Zwar ist wie beschrieben⁵⁰⁶ der Anteil der landwirtschaftlichen Erzeugnisse bei den Exporten SSAs in die EU höher als bei den Exporten in den Rest der Welt, dennoch lässt sich daraus nicht uneingeschränkt schlussfolgern, dass der europäische Markt für landwirtschaftliche Produkte aus SSA im besonderen Maße offensteht. Insbesondere wenn einzelne Staaten im hohen Maße landwirtschaftliche Erzeugnisse in die EU ausführen, muss man auf die genaue Zusammensetzung dieser Exportwaren blicken. Bemerkenswert ist dabei, dass im Jahr 2017 *Tee, Tabak, Kaffee und Kakao* (TTKK)⁵⁰⁷ rund 58,7% der landwirtschaftlichen Exporte⁵⁰⁸ SSA*s in die EU ausgemacht haben (Vereinte Nationen 2018k)⁵⁰⁹. Nicht zufällig handelt es sich bei diesen Gütern um Waren, die die EU größtenteils einführen muss, da die Anbaukapazitäten innerhalb der EU die Nachfrage schon aufgrund der klimatischen Gegebenheiten nicht decken können. Betrachtet man die Handelsbilanz SSA*s und der EU für landwirtschaftliche Produkte und unterscheidet man dabei zwischen den TTKK-Exporten und den *restlichen Agrargütern* (Agrar')⁵¹⁰, so fällt auf, dass die SSA*-Staaten zwar insgesamt mehr landwirtschaftliche Produkte in die EU exportieren als andersherum, dass jedoch dieser sektorale Handelsbilanzüberschuss in erster Linie von den TTKK-Exporten abhängt. Insbesondere ab dem Jahr 2005 sind die TTKK-Exporte, die damals ebenso wie die Agrar'-Exporte SSA*s in die EU rund 3,7 Mrd. US-\$ ausgemacht haben, verhältnismäßig stark angestiegen (siehe Abbildung 53). Während das Exportvolumen der TTKK-Produkte SSA*s in die EU auf dem Höchststand im Jahr 2011 bei 8,0 Mrd. US-\$ lag und auch im Jahr 2017 noch 7,1 Mrd. US-\$ ausgemacht und sich somit nahezu verdoppelt hatte, sind die Agrar'-Exporte SSA*s in die EU im gleichen Zeitraum, ebenfalls ausgehend von 3,7 Mrd. US-\$ im Jahr 2005, bis zum

⁵⁰⁶ Siehe dazu Unterabschnitt 2.2.1.1.2.

⁵⁰⁷ Klassifikation der TTKK erfolgt nach: „Chocolate, food preparations with cocoa, n.e.s.“, „Coffee and coffee substitutes“, „Cocoa“, „Tea and mate“, „Tobacco, unmanufactured; tobacco refuse“ und „Tobacco, manufactured“.

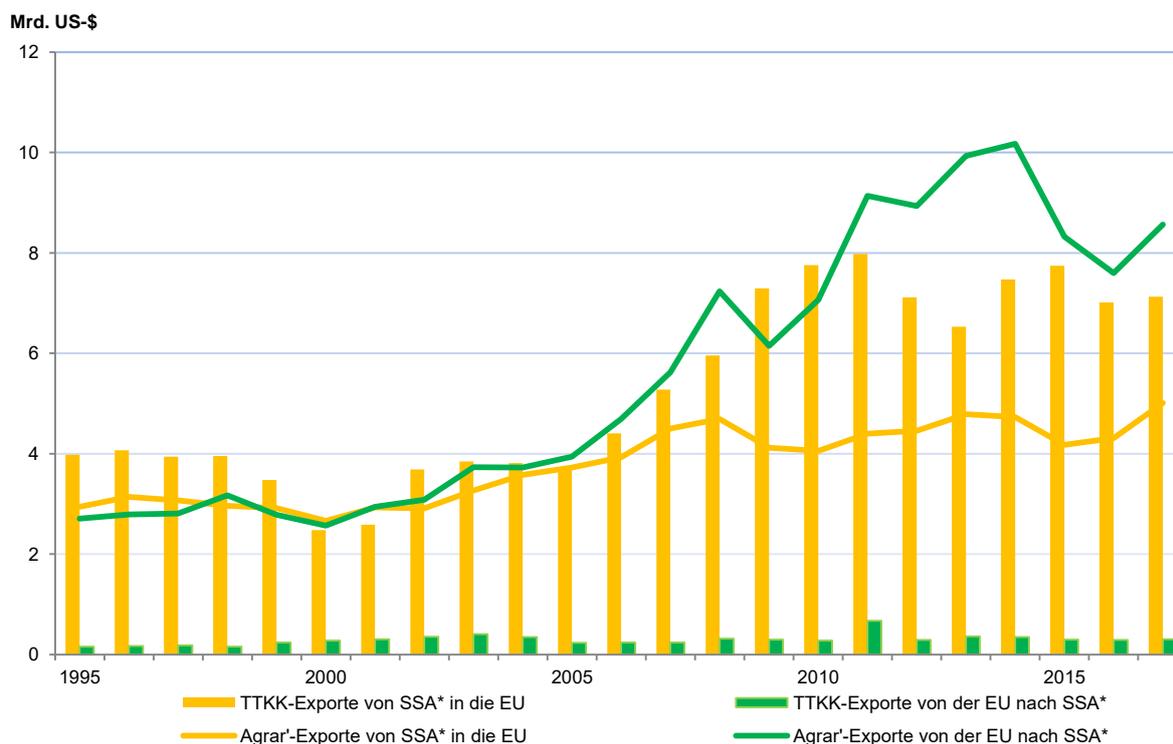
⁵⁰⁸ Klassifikation der Agrargüter erfolgt nach SITC 0, 1, 22 und 4.

⁵⁰⁹ Eigene Berechnung.

⁵¹⁰ Diese Klassifikation unterscheidet sich demnach von der in Vermerk 277 getroffenen Güterzusammensetzung der WTO.

Jahr 2017 lediglich auf rund 5,0 Mrd. US-\$ angestiegen. Die TTKK-Exporte der EU nach SSA* haben im gesamten Zeitraum jährlich maximal 0,7 Mrd.US-\$ betragen und insgesamt einen Anteil von geringen 5,0% der landwirtschaftlichen Exporten der EU nach SSA* in dieser Periode ausgemacht (Vereinte Nationen 2018i, 2018k)⁵¹¹. Der überwiegende Teil von 95,0% setzt sich folglich aus solchen landwirtschaftlichen Produkten zusammen, die nicht unter die Kategorie TTKK fallen. Bei einem Vergleich des Handels solcher Produkte zwischen den beiden Handelsblöcken zeigt sich, dass die Agrar'-Handelsbilanz bis zum Jahr 2005 in etwa ausgeglichen gewesen ist (siehe Abbildung 53). Während die Agrar'-Exporte SSA*s in die EU wie bereits beschrieben von 3,7 auf rund 5,0 Mrd. US-\$ anstiegen, hat das Exportvolumen dieser Güter in die andere Richtung im selben Zeitraum verhältnismäßig stärker zugenommen. Mit maximal 10,0 Mrd.US-\$ im Jahr 2014 und noch immer 8,6 Mrd. US-\$ im Jahr 2017 exportiert die EU Agrar'-Produkte im doppelten Wert⁵¹² nach SSA* wie andersherum.

Abbildung 53: Agrarexporte zwischen der EU und SSA* gruppiert nach Kaffee, Tee, Kakao und Tabak auf der einen beziehungsweise den restlichen Agrarprodukten (nach SITC 0, 1, 22, 4) auf der anderen Seite in Mrd. US-\$ (1995 - 2017)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018i, 2018k) - eigene Darstellung

⁵¹¹ Eigene Berechnung.

⁵¹² Im Jahr 2017 haben die Agrar'-Exporte der EU nach SSA* 172% von den entsprechenden SSA* Agrar'-Exporten in die EU betragen (Eigene Berechnung nach Vereinte Nationen (2018k, 2018i)).

Auf die gesamten landwirtschaftlichen Produkte gerechnet, steht für SSA* im Handel mit der EU also ein Handelsbilanzüberschuss. Klammert man die TTKK-Produkte jedoch aus und betrachtet man solche Erzeugnisse, die der Ernährung dienen, so offenbart sich ein Handelsbilanzdefizit SSA*s im Handel mit der EU. Obwohl also rund 60% der offiziell erfassten Beschäftigten SSA*s⁵¹³ in der Landwirtschaft tätig sind⁵¹⁴ und im gleichen Sektor in der EU lediglich 4,2% der Beschäftigten arbeiten (siehe Abbildung 31), ist SSA* auf Nahrungsmittelimporte aus der EU angewiesen⁵¹⁵. Der in der Politik und Wissenschaft gleichermaßen diskutierte Konflikt zwischen der Ernährungssicherheit und der wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Agrarsektors innerhalb SSA*s ist vielschichtig. Zum einen dienen die zum Teil subventionierten⁵¹⁶ Lebensmittelimporte SSA*s aus der EU der Ernährungssicherheit. Insbesondere für Personen mit niedrigen Einkommen stellen europäische Güter, die billiger als vor Ort produzierte Produkte sind, einen Eckpfeiler der Lebensmittelsicherheit dar. Bei der stark ansteigenden Bevölkerung auf dem Kontinent (siehe Abbildung 29) wird dies auch in der Zukunft eine Rolle spielen. Auf der anderen Seite wird durch diese preiswerteren Lebensmittelimporte die wirtschaftliche Lebensgrundlage örtlicher Bauern gefährdet⁵¹⁷.

Die konzentrierte landwirtschaftliche Handelsstruktur der SSA*-Staaten auf TTKK-Produkte legt schließlich den Schluss nahe, dass der Agrarmarkt der EU für afrikanische Staaten nur bedingt zugänglich ist. Neben wirtschaftlichen Gründen spielen hierbei die in Unterabschnitt 4.2.3.1.6 ausgeführten nicht-tarifären Handelshemmnissen beziehungsweise die Herausforderungen bei der Gewährleistung der SPS eine wesentliche Rolle. Seitens der *Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO)* heißt es dazu:

⁵¹³ Beachte hier, dass die Daten in Abbildung 31 auch die Statistiken Südafrikas über die in der Landwirtschaft beschäftigten Arbeiter enthalten, wobei bei den Exporten landwirtschaftlicher Güter in diesem Unterabschnitt nur SSA* betrachtet wurde. Da die Beschäftigungsquote in der Landwirtschaft für Südafrika mit rund 5,2% (Weltbank 2018b) deutlich unterhalb der für SSA angegebenen 57,4% liegt, beträgt der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten innerhalb SSA* mehr als 57,4%.

⁵¹⁴ Beachte hierbei, dass nicht differenziert wird wie viele Arbeitsplätze in SSA* von der TTKK- und der Argrar'-Produktion abhängig sind.

⁵¹⁵ Dies gilt für SSA* als Ganzes. Einzelne Staaten können durchaus Nettoexporteure von Lebensmitteln im Handel mit der EU sein.

⁵¹⁶ Hiermit sind nicht die Exportsubventionen gemeint, da die europäischen Agrarproduzenten auch ohne direkte finanzielle Bindung an Exporte von Subventionen profitieren.

⁵¹⁷ Eine Wertung über die Produktivität, der unterschiedlichen Argrarproduktionsstrukturen in der EU und SSA*, wird hier nicht vorgenommen.

„Nontariff barriers based on regulations and standards such as some of the SPS requirements along with import licensing have imposed high cost of compliance, impeded food export and discouraged food production in developing countries. Disdier et al. (2008)⁵¹⁸ showed that SPS and Technical Barriers to Trade (TBT) are prominent in the OECD agricultural sector and negatively influence total OECD imports and that SPS and TBT significantly reduce developing countries’, including African countries’ exports. These export barriers penalize the domestic food sector by limiting its ability to expand food production and food export.“ (Rakotoarisoa et al. 2011, S. 54)

Thematisiert wird dieser Aspekt unter anderem auch in einer Studie von Kwa, Lunenborg und Musonge im Auftrag des Europäischen Parlamentes, in der es heißt:

„[...] Negative aspects include the high SPS and TBT standards of the EU hindering exporters from taking advantage of the market access offered under the EPA especially in agriculture products.“ (Kwa et al. 2014, S. 53)

Was den Agrarmarkt anbelangt stellen jedoch nicht nur die SPS und TBT als nicht-tarifäre Handelshemmnisse eine Herausforderung beim Handel zwischen der EU und SSA dar. So ist vor allem die GAP der EU seit Jahrzehnten Gegenstand von Diskussionen. Diese hat bereits seit den römischen Verträgen eine Sonderrolle eingenommen, da sie seit jeher im Fokus der finanziellen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten steht und auch heute noch ein wesentlicher Anteil des EU-Budgets für die GAP reserviert ist. Während die GAP in den 1980er Jahren zum Teil noch über 70% vom gesamten EU-Haushalt ausgemacht hatte, ist der Anteil bis zum Jahr 2017 auf rund 41% reduziert worden (Europäische Kommission 2019a)⁵¹⁹. Doch trotz dieses relativen Rückgangs der EU-Agrarausgaben, sind die absoluten Finanzhilfen für europäische Landwirte in den vergangenen Jahrzehnten fast kontinuierlich gestiegen und betragen im Jahr 2017 rund 58 Mrd. €. Die Verwendung der Gelder hat sich dabei in den vergangenen Jahrzehnten ebenfalls stetig gewandelt. Im Hinblick auf die Handelsbeziehungen mit Drittstaaten haben die Exportsubventionen der EU lange eine bedeutende Rolle gespielt. So hat die EU Anfang der 1990er Jahre jährlich noch rund 10 Mrd. € als Unterstützung für landwirtschaftliche Exporte in Drittstaaten ausgegeben. Diese Ausfuhrsubventionen haben die Exporte europäischer Landwirte unmittelbar und systematisch verbilligt. Erst im Zuge weitreichender EU-Agrarreformen sind diese Exportsubventionen schließlich

⁵¹⁸ Disdier, A. C.; Fontagné, L. & Mimouni, M. (2008): „The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from SPS and TBT Agreements“, *American Journal of Agricultural Economics*, 90(2), Seiten 336–350.

⁵¹⁹ Eigene Berechnung.

schrittweise bis zum Jahr 2014 abgebaut worden. Während im gleichen Zuge auch weitere direkt an die Produktionsmengen gebundene Finanzhilfen im Rahmen der GAP reduziert worden sind, stiegen solche Direktzahlungen an, welche nicht an die Produktions- oder Exportmenge gebunden sind, sondern sich beispielsweise durch die bewirtschaftete Fläche berechnen lassen. Die EU stellt zudem bei der finanziellen Unterstützung ihrer Landwirte zunehmend die Entwicklung des ländlichen Raums und umweltverträgliche Landwirtschaft in den Vordergrund (Vgl. Europäische Kommission 2013a).

Die Finanzhilfen, die die europäische Agrarindustrie durch die jahrzehntelange Förderung erhalten hat und auch heute noch in Form von produktionsungebundenen Direktzahlungen erhält, erschweren es gleichwohl Anbietern aus Drittländern in die EU zu exportieren. Ein offener Agrarmarkt basiert nicht nur auf der Eliminierung tarifärer Handelshemmnisse, sondern ebenso auf der Reduzierung der Agrarsubventionen, welche die EU den Landwirten der Mitgliedsstaaten nach wie vor gewährt. Die oben erwähnte umfangreiche Zusammenstellung von Stellungnahmen aus Politik, Privatwirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft bezüglich der EPAs von Kwa, Lunenburg und Musonge bezieht sich gleich mehrfach auch auf diese Kritik an der EU-Agrarpolitik. Die Leiterin des Landesbüros des *Southern and Eastern Africa Trade Information and Negotiations Institutes* (SEATINI) in Uganda, Jane Nalunga, wird hier wie folgt zitiert:

„We are talking about market access, but market access doesn't necessarily mean entry.“ (Kwa et al. 2014, S. 49)

Ferner heißt es in diesem Zusammenhang über die EAC:

„[...] Domestic supports [...] offered by EU to its agricultural sector [...] make EAC products uncompetitive in the EU market and thus should be eliminated to provide a more even playing field.“ (Kwa et al. 2014, S. 50)

Diese Kritik greift auch der deutsche Entwicklungsökonom und ehemalige Leiter des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungsarbeit, Helmut Asche auf:

„Hinter dem EPA-Desaster steckt ein bekanntes Grundproblem: Seit den 1950er Jahren ist Schwarzafrika von europäischen Mächten als reiner Rohstoff- und Agrarlieferant definiert worden. Verarbeitende Industrie kam nicht vor, daher gab es auch kaum Verständnis für Förderung und Schutz neuer Industrien in Afrika. Dieser fragwürdige Konsens hat sich direkt in die Aushandlung der EPAs übertragen. Er steht nun offen zur Disposition, neuerdings auch wissenschaftlich. Gravierender noch

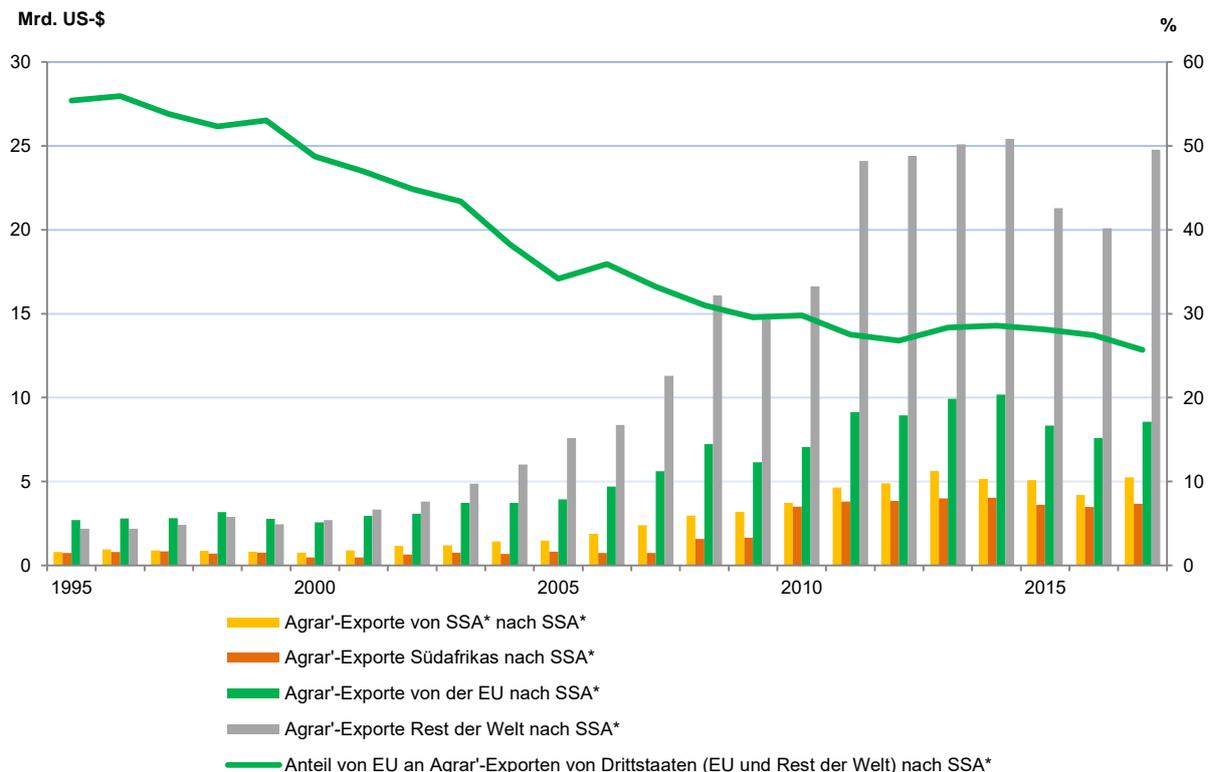
hat sich die europäische Agrar- und Fischereipolitik ausgewirkt, da sie selbst die Afrika zugeordnete Rolle als Primärproduzent untergrub. Niemand in den EPA-Verhandlungsgruppen war naiv genug, um sich von dem proklamierten Verzicht der EU auf direkte Agrar-Exportsubventionen täuschen zu lassen. Die sogenannten entkoppelten Subventionen haben im Wesentlichen den gleichen Effekt auf afrikanische und europäische Märkte. Die richtige Antwort auf dieses Dilemma wäre das nächste politische Großprojekt in Deutschland und seinen Nachbarländern: der Ausstieg aus der industriellen Massentierhaltung und dem hochsubventionierten Ackerbau.“ (Asche 2016)

Die europäischen Agrar-Exporte nach SSA* gilt es ferner in den internationalen handelspolitischen Kontext einzuordnen. Betrachtet man sämtliche Agrar-Exporte nach SSA*, so wird deutlich, dass sich Anfang der 2000er Jahre eine Kehrtwende vollzogen hat (siehe Abbildung 54). Während die Agrar-Exporte aus der EU nach SSA* im Jahr 2000 mit 2,6 Mrd. US-\$ noch knapp die Hälfte der Agrar-Exporte aus der Welt⁵²⁰ ausgemacht haben, sank ihr Anteil trotz des absoluten Anstiegs auf 8,6 Mrd. US-\$ auf 25,7% im Jahr 2017, da die Agrar-Exporte der übrigen Welt⁵²¹ im gleichen Zeitraum auf 25,7 Mrd. US-\$ angestiegen sind. Im gleichen Zeitraum sind die Intra-SSA*-Agrar-Exporte ebenfalls von 1,0 Mrd. US-\$ auf 6,5 Mrd. US-\$ angewachsen und die Agrar-Exporte Südafrikas nach SSA* von 0,6 Mrd. US-\$ auf 3,9 Mrd. US-\$ gestiegen.

⁵²⁰ Hiermit sind solche Agrar-Exporte gemeint, die weder aus SSA* selbst, noch aus Südafrika nach SSA* gingen.

⁵²¹ Hiermit sind solche Agrar-Exporte gemeint, die weder aus SSA* selbst, noch aus Südafrika und auch nicht aus der EU nach SSA* gingen.

Abbildung 54: Agrar'-Exporte nach SSA* in Mrd. US-\$ und Anteil der EU-Agrar'-Exporte nach SSA* an Agrar'-Exporten von sämtlichen Drittstaaten nach SSA* in % (1995 - 2017)⁵²²



Quelle: Eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen (2018k) - eigene Darstellung

Trotz der in Abbildung 53 beschriebenen Entwicklung des Agrar'-Handelsbilanzdefizits SSA*s gegenüber der EU kann die GAP also nicht allein für das sogenannte Agrarproblem der SSA*-Staaten verantwortlich gemacht werden. Die Kritik, dass die EPAs weitreichende Auswirkungen auf die SSA-Agrarwirtschaft haben werden, ist vielschichtiger. Die bereits erwähnten Schutzmöglichkeiten⁵²³ und die Tatsache, dass die EPA-Gruppen rund 20% des Handels von der Zollliberalisierung ausnehmen dürfen⁵²⁴, sind ihrerseits mit den beschriebenen Schwierigkeiten verbunden⁵²⁵ und können nicht sicherstellen, dass der Agrarsektor in SSA keine negativen Einflüsse durch die EPAs verspüren wird. Dies gilt auch dann, wenn die EPA-Gruppen vor allem landwirtschaftliche Erzeugnisse in den Verhandlungen als empfindliche Güter ausgewählt haben.

⁵²² Der Anteil der Agrar'-Exporte der EU nach SSA* bemisst sich durch die Agrar'-Exporte der EU nach SSA* und Agrar'-Exporte des Restes der Welt nach SSA*. Während die absoluten Agrar'-Exporte auf der Primärachse abgebildet werden, wird der Anteil der EU-Agrar'-Exporte nach SSA* auf der Sekundärachse dargestellt.

⁵²³ Siehe dazu Vermerk 345.

⁵²⁴ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.2.2.1.

⁵²⁵ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.1.3.

Insbesondere im EU-ECOWAS*-EPA und EU-EAC*-EPA wird die Bedeutung der Landwirtschaft für SSA an mehreren Stellen betont⁵²⁶. In beiden Abkommen wird diesem Thema ein eigenes Kapitel gewidmet. Hier wird die Bedeutung der Landwirtschaft vor dem Hintergrund der in diesem Unterabschnitt beschriebenen Zusammenhänge anerkannt. Die GAP wird dabei nicht explizit erwähnt. Wohl aber erklärt sich die EU zum Verzicht auf Agrarexportsubventionen bereit, welche sie im Verlauf der Verhandlungen jedoch ohnehin vollkommen eingestellt hat. Doch auch wenn die GAP sonst keinerlei Erwähnung findet, stellt die EU zumindest in den beiden besagten EPAs weitreichende Zusammenarbeit im Landwirtschaftssektor in Aussicht. Diese reicht von der technischen Zusammenarbeit bis zur Unterstützung bei der Vermarktung. Damit erkennt die EU weitere wesentliche Aspekte an.

Seitens der FAO wird dazu angemerkt:

„More recently, the Economic Partnership Agreements, under the Cotonou Agreement, is a new framework and preferential agreement between the EU and ACP countries which aims to be reciprocal but compatible with the WTO rules. Although the increased and guaranteed access ensure food export revenues, there have been concerns that a removal of the tariffs facing EU exports to Africa would divert trade away from within the ACP group and undermine the already fragile regional integration process in Africa.“ (Rakotoarisoa et al. 2011, S. 55)

4.2.3.1.8 Nicht-Erfüllungsklausel

Die Verbindung von Handels- und Entwicklungspolitik stößt seitens der SSA-Staaten insbesondere im Zusammenhang mit der sogenannten Nicht-Erfüllungsklausel⁵²⁷ auf Kritik. Durch die im EU-SADC*-EPA und EU-ECOWAS*-EPA direkt erfolgte Bezugnahme auf die im Cotonou-Abkommen vorgesehenen Artikel 2 und 9, die bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit, demokratische Grundprinzipien oder Menschenrechte Sanktionsmaßnahmen erlauben, sowie durch den indirekten Verweis auf die Gültigkeit geeigneter Maßnahmen im Rahmen des Cotonou-Abkommens bei den anderen EPAs, wird diese Verbindung deutlich⁵²⁸. Auch wenn die SSA-Staaten in den Verhandlungen die Bedeutung der Good Governance und nachhaltigen Entwicklung anerkennen, gilt es die handelspolitischen

⁵²⁶ Siehe dazu:

EU-ECOWAS*-EPA Kapitel VI Artikel 46 bis 51.

EU-EAC*-EPA Kapitel IV Artikel 57 bis 74.

EU-SADC*-EPA Kapitel VII Artikel 68.

⁵²⁷ Siehe dazu Vermerk 239.

⁵²⁸ Siehe dazu Abschnitt 4.1.1.3 und Unterabschnitt 4.2.2.2.9.

Sanktionsmöglichkeiten bei etwaigen Verstößen gegen diese Grundprinzipien zu beleuchten. So können handelspolitische Sanktionen gegen einen Staat in Folge eines Verstoßes gegen die Grundprinzipien immer auch die Staaten in der Region treffen. Von einem maßnahmenbedingten Rückgang des Handels sind schließlich auch die Nachbarländer betroffen. Werden bestimmte Produkte, die unter normalen Umständen von der EU in das betroffene Land ausgeführt und anschließend zur Weiterverarbeitung oder für den Konsum in Nachbarstaaten dieses Landes ausgeführt werden, durch die Sanktionsmaßnahmen nicht mehr in dem Umfang gehandelt, so trägt auch das jeweilige Nachbarland wirtschaftlichen Schaden davon. Gleiches gilt, wenn ein Nachbarland ein Produkt zur Weiterverarbeitung in das betroffene Land ausführt, von wo dieses anschließend in die EU exportiert werden soll und die EU Maßnahmen ergreift, die diesen Import sanktionieren. Sanktionsmöglichkeiten, die ausschließlich in Verbindung mit der Entwicklungsfinanzierung stehen, würden sich auf die Nachbarstaaten im Vergleich zu den Handelssanktionen hingegen weniger auswirken und sich stattdessen gezielter auf die Konfliktparteien beziehen (Vgl. Wildner 2011).

Die Bindung an die Standards der Good Governance seitens der EU unterscheidet sich konzeptionell grundlegend von der strategischen Zusammenarbeit Chinas mit den SSA-Staaten. Während die EU die Grundsätze als entscheidende Wegbereiter für eine nachhaltige Entwicklung sieht, nimmt China bei seinen Investitionen und Wirtschaftshilfen offiziell keinen Einfluss auf innerstaatliche Politikbereiche. Eine Studie der Wirtschaftswissenschaftlerin Vanessa Journo zeigt diesbezüglich, dass solche SSA-Staaten⁵²⁹, die gemessen am *Index of Political Freedom* eher *unfreier* sind, einen größeren Anteil ihrer Warenexporte nach China ausführen als solche, die eher als *frei* eingestuft werden. Letztere exportieren stattdessen tendenziell einen größeren Anteil ihrer Waren in die EU. Diese Ergebnisse legen die politische Bedeutung für die Handelsbeziehungen offen und können Anlass zu Vermutungen geben, nach denen die EU als Handelspartner dann gemieden wird, wenn politische Reformen im Zeichen der Good Governance von einer herrschenden Elite unerwünscht sind (Vgl. Journo 2017).

⁵²⁹ Angola, Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun, Rep. Kongo, Nigeria, Sudan und Tschad wurden hierbei nicht berücksichtigt, da sie aufgrund ihrer Abhängigkeit von Erdölexporten einer unterschiedlichen Exportstruktur unterliegen als andere SSA-Staaten.

4.2.3.1.9 Staatsfinanzen

Ein wesentlicher Teil der Kritik an den EPAs fokussiert sich auf den möglichen Rückgang der Staatseinnahmen der SSA-Länder, der bei Umsetzung der EPAs zunächst droht. Neben den Einschnitten in der Exportbesteuerung⁵³⁰ wirkt sich in erster Linie der Abbau der Importzölle direkt auf die Staatseinnahmen aus. Indirekte Wohlfahrtsgewinne aber auch Verdrängungseffekte durch verbilligte Importe sind darüber hinaus nicht auszuschließen. So kann die Konsumentenrente eines Landes durch die Zollliberalisierung zwar steigen und neue Geschäftsfelder dadurch entstehen, dass etwaige Produktionskosten durch den Zugang zu günstigeren Vorprodukten sinken⁵³¹, mögliche Verdrängungseffekte, die heimische Produzenten unter Druck setzen, können jedoch an anderer Stelle zu einem Abbau von Arbeitsplätzen und Verlust an heimischer Produktion führen. Auch können sich derartige Effekte auf Nachbarstaaten ausprägen. Falls ein davon betroffenes Unternehmen nicht im informellen Sektor tätig gewesen ist, entgehen dem Staat Steuereinnahmen, sobald dieses und weitere Unternehmen Marktvolumen gegenüber Produzenten aus Drittstaaten verlieren oder gänzlich durch diese vom Markt verdrängt werden⁵³². Diese Effekte zu beziffern ist in der vorliegenden qualitativen Analyse nicht vorgesehen. Die Bedenken, welche damit einhergehen, sollen dennoch an dieser Stelle Erwähnung finden. So zeigt Abbildung 55 wie sich die Staatseinnahmen der einzelnen SSA-Staaten zusammensetzen. Zu erkennen ist, dass der Anteil der Zolleinnahmen an den gesamten Staatseinnahmen innerhalb SSA sehr stark variiert. Bei einem Mittelwert von 17,7% (African Development Bank 2017)⁵³³ im Jahr 2016 reichen die Abweichungen von 1,1% im Fall von Äquatorialguinea bis 61,4% im Fall von Guinea. Im EU-Budget haben die Zolleinnahmen im selben Jahr 13,9% ausgemacht (Europäische Kommission 2017a). Allerdings beträgt das EU-Budget nur rund 2% von dem, was alle EU-Mitgliedsstaaten in ihren Staatshaushalten zusammen aufbringen (Europäische Kommission 2019b). Zu beachten ist zudem, dass die Zollhoheit bei der EU liegt und diese 80% Zolleinnahmen als traditionelle Eigenmittel von den erhebenden

⁵³⁰ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.2.2.3. Die eingeschränkte Bedeutung der Exportzölle auf die Staatseinnahmen wird an dieser Stelle genauer erwähnt.

⁵³¹ Hierdurch können wiederum anderweitige Investitionen getätigt werden.

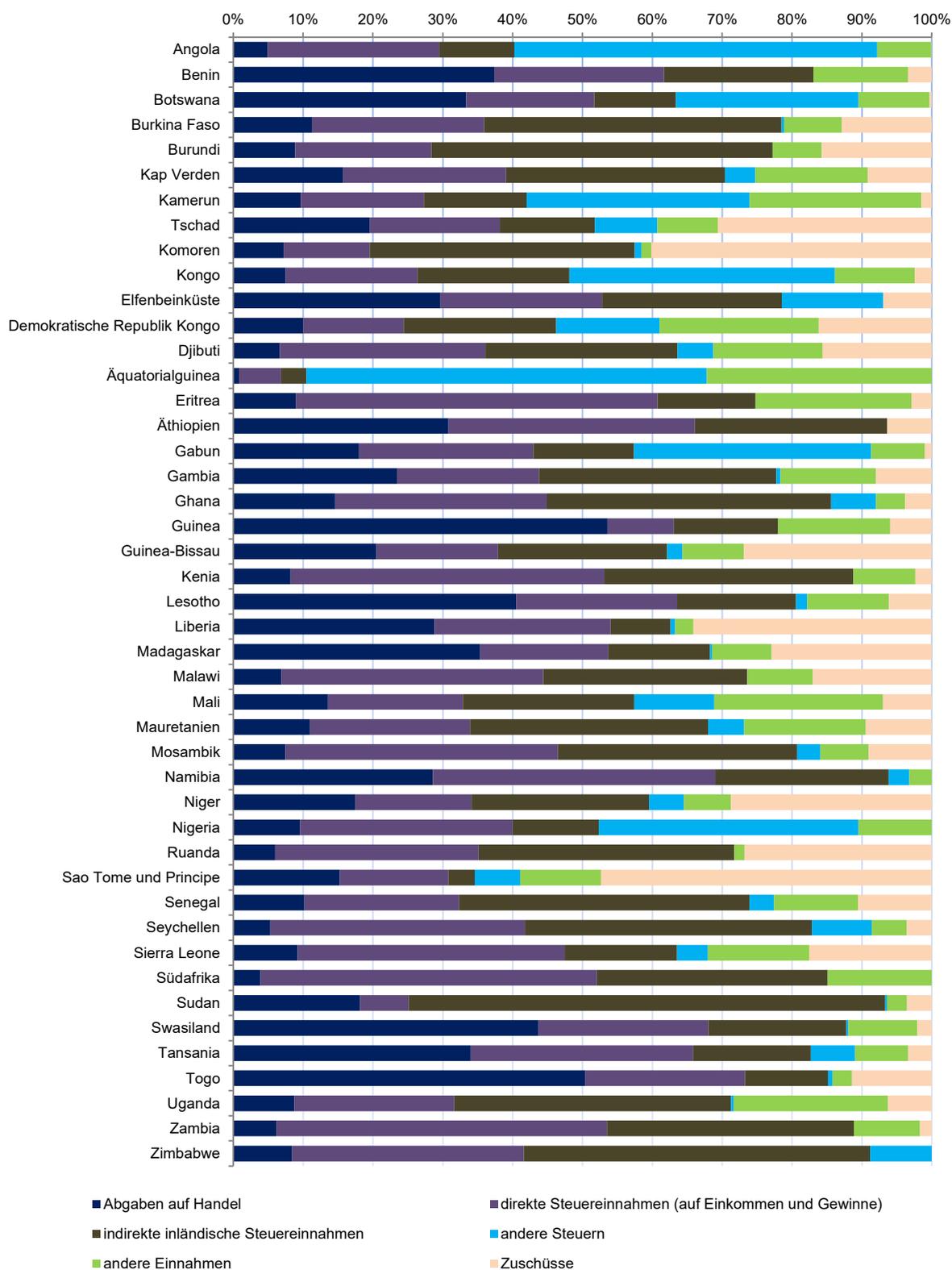
⁵³² Sollte ein betroffenes Unternehmen durch den erhöhten Wettbewerb hingegen effizientere Produktionsstrukturen anwenden, sind hierdurch auch langfristige höhere Steuereinnahmen möglich.

⁵³³ Eigene Berechnung.

Mitgliedsstaaten erhält, während letztere die übrigen 20% als Erhebungspauschale nach Artikel 2 (3) des Ratsbeschlusses über das Eigenmittelsystem (Rat der Europäischen Union 2014a) einbehalten. Insofern tragen die Zolleinnahmen lediglich rund 0,3% zu den Einnahmen bei, die den EU-Staaten und der EU jährlich zur Verfügung stehen. Die unterschiedliche Bedeutung der Zölle für die Staatseinnahmen muss somit stets berücksichtigt werden. Und auch wenn dieser Bedeutung zumindest in den EPAs zum Teil Rechnung getragen wird⁵³⁴, so sind die damit einhergehenden Effekte nicht ohne weiteres zu kompensieren.

⁵³⁴Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.2.2.8. Hier wird explizit darauf verwiesen, dass im Rahmen allgemeiner Ausnahmen und nach Absprache aller Vertragsparteien zulässig ist beschränkende Handelsmaßnahmen einzuführen, falls es zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten seitens der ECOWAS*-, EAC*- oder SADC*-Partner kommt.

Abbildung 55: Anteile jeweiliger Einkünfte an Staatseinnahmen der SSA-Staaten⁵³⁵ in % (2016)



Quelle: Eigene Berechnungen nach African Development (Bank 2017) - eigene Darstellung

⁵³⁵ Die Daten für Somalia und Süd-Sudan sind unvollständig, sodass die beiden Staaten nicht berücksichtigt werden konnten.

Bei den in Abbildung 55 aufgeführten Abgaben auf Handel handelt es sich nicht allein um die Zolleinnahmen der SSA-Staaten, die aus dem Handel mit der EU resultieren. Da die Importe aus der EU für SSA* im Jahr 2016 23,7% von den gesamten Einfuhren ausgemacht haben (siehe Abbildung 15)⁵³⁶, spielen die Zolleinnahmen aus dem EU-SSA-Handel dennoch eine wichtige Rolle für die Staatsfinanzen der SSA-Staaten⁵³⁷. Zudem gilt es den handelspolitischen Druck anderer Handelsblöcke zu beachten. Als Folge der EPAs ist es nicht auszuschließen, dass Drittstaaten ebenfalls an die SSA-Staaten herantreten, um günstigere Marktzugangsbedingungen zu erhalten und sich somit die Struktur der Staatseinnahmen insgesamt nachhaltig verändert.

Das Argument, dass Zölle vor allem die Konsummöglichkeiten der einheimischen Bevölkerung beschneiden und zu Wohlfahrtsverlusten führen, gilt teilweise. Der ökonomische Zusammenhang ist diesbezüglich zunächst eindeutig, insofern man die indirekten Folgen außer Acht lässt. Entscheidend ist jedoch auch, dass eine einfache Umverteilung durch den Wegfall der Zolleinnahmen vom Staat an die heimischen Konsumenten nicht vollständig tragbar ist. So wird sich der Rückgang von Staatseinnahmen schließlich direkt auf die Staatsausgaben auswirken. Möchte ein Staat bei sinkenden Staatseinnahmen keine Schulden aufnehmen⁵³⁸, um die Staatsausgaben konstant zu halten, so bleibt ihm lediglich die Möglichkeit über andere Kanäle Einnahmen zu generieren. Sollen die wegfallenden Zolleinnahmen also durch andere Abgaben kompensiert werden, wird die Bevölkerung auf anderen Wegen belastet. Dies würde dann wohl auch solche Bevölkerungsschichten treffen, die auf Grund ihrer Konsumstruktur von den sinkenden Zöllen nicht profitieren und anderweitige Wohlfahrtsverluste mit sich bringen. Das Instrumentarium der Steuern bietet dabei viele Möglichkeiten und kann durchaus positiv zur Umverteilung und

⁵³⁶ Da in Abbildung 55 lediglich die Daten für das Jahr 2016 vorliegen, soll auch hier die Importstruktur aus dem Jahr 2016 herangezogen werden, obwohl die aktuelleren Daten für das Jahr 2017 ebenfalls in Abbildung 14 und Abbildung 15 angeführt werden. Im Jahr 2017 betrug der Anteil der Einfuhren aus der EU nach SSA* 23,4% und unterscheidet sich somit nur geringfügig zum Vorjahr 2016.

⁵³⁷ Um die Bedeutung der Zölle auf Produkte aus der EU für die einzelnen SSA-Staaten genau bestimmen zu können, müsste man an dieser Stelle genaue Handelsdaten heranziehen und sehen, welche Produkte welchen Anteil im Handel genau ausmachen und wie diese verzollt werden müssen. Da es jedoch nicht das Ziel dieser Dissertation ist die Effekte auf die Staatseinnahmen im Detail auszurechnen, soll es an dieser Stelle genügen die grobe Bedeutung der Zollliberalisierung auf die Staatseinnahmen zu verdeutlichen.

⁵³⁸ Die Schuldenproblematik vieler Entwicklungsländer wird in dieser Dissertation nur am Rande erwähnt, obwohl sie in der Vergangenheit bereits institutionelle Reformen unter Lomé IV zur Folge hatte. Siehe dazu Abschnitt 4.1.1.2 und Vermerk 224.

Anreizsetzung lokaler Produzenten beitragen. Allerdings ist SSA laut Transparency International die korrupteste Region der Welt (Transparency International 2019)⁵³⁹⁵⁴⁰. Dies und die Tatsache, dass zugleich der informelle Sektor wesentlich ausgeprägter ist als in der EU⁵⁴¹, schränkt die fiskalpolitischen Handlungsmöglichkeiten ein. Einfache Kompensationen durch die Anpassungen anderer Steuersätze werden somit auch deshalb nicht ohne weiteres den gewünschten Effekt bringen, weil viele Staaten unter ineffizienten Steuersystemen leiden, die obendrein nicht kurzfristig reformierbar sind (Vgl. Giesbert et al. 2016). Allerdings gilt auch, dass dort wo der informelle Sektor eine große Rolle spielt Potenzial vorhanden ist, die Steuerbasis zu erhöhen. Reformen im Steuersystem lassen somit durchaus die Erwartungen zu, dass die Staaten langfristig weniger abhängig von Zolleinnahmen werden. Jedoch könnten einfache Erhöhungen der Steuersätze insbesondere in diesen Staaten, in denen der informelle Sektor ohnehin bereits eine verhältnismäßig größere Bedeutung hat, auch weitere Teile der Wirtschaft in den informellen Sektor treiben, falls das Steuersystem und hierbei vor allem die Effizienz der Steuereintreibung nicht ebenfalls parallel dazu optimiert wird⁵⁴².

Können Staaten die wegfallenden Zolleinnahmen nicht über andere Steuereinnahmen oder Abgaben kompensieren, kann eine Verschuldung in Fremdwährungen notwendig werden. Die Geschichte zeigt, dass damit teils weitreichende Folgen für Entwicklungs- und Schwellenländer einhergegangen sind. Greift ein Staat auf die Hilfe des IWFs zurück, so sind diese Kredite an Konditionen gebunden, die zumeist eine fiskalpolitische Austeritätspolitik vorgeben (Vgl. Bilal et al. 2012). In der Regel zieht dies Kürzungen von Staatsausgaben mit sich und fordert

⁵³⁹ Siehe dazu Unterabschnitt 2.2.1.2.6.

⁵⁴⁰ Inwiefern die unterschiedlichen Kanäle für illegale Machenschaften und Missbrauch im Rahmen von Korruption genutzt werden kann hier nicht geprüft werden. So ist es nicht auszuschließen, dass auch die Zolleinnahmen, die bislang angefallen sind, zweckentfremdet werden. Die Reduktion von solchen Einnahmen, die zweckentfremdet werden, ist dann aus volkswirtschaftlicher Sicht wünschenswert. Die Verwendungsseite des Staatsaushaltes mag in vielen Regionen nicht auf die Optimierung der sozioökonomischen Entwicklung der jeweiligen Bevölkerung ausgelegt sein. Dies ist gleichwohl sodann eine nationalstaatliche Frage, deren Wirkung zu analysieren nicht Gegenstand dieser Dissertation sein kann.

⁵⁴¹ Siehe dazu Vermerk 25 in Unterabschnitt 2.2.1.1.1.

⁵⁴² Die Auswirkungen der EPAs müssen daher in einem wesentlich komplexeren steuerpolitischen Kontext betrachtet werden. Um einen Hintergrund für solche Zusammenhänge zu liefern, werden unter anderem in Teil 3 und im Speziellen in Abschnitt 3.2.1.3 bereits endogene Faktoren erläutert. An dieser Stelle wird somit ein Bogen zu den schwachen staatlichen Institutionen und dem Mangel an Vertrauen der Bevölkerung gegenüber den Behörden geschlagen.

weitreichende Reformen im Steuersystem, der Fiskalpolitik und nicht zuletzt der bürokratischen Strukturen. Derartige Eingriffe sind in einigen Fällen langfristig ohnehin notwendig, um eine nachhaltige ökonomische Entwicklung auf den Weg bringen zu können. Hierbei kommen grundsätzliche Strukturreformen und Elitenprobleme zum Tragen, welche jedoch weit über eine Analyse der EPAs hinausgehen.

In den EPAs finden sich daher jeweils Vereinbarungen, die Reformen des Steuersystems vorschreiben und die die EU zur Zusammenarbeit und Unterstützung verpflichten⁵⁴³. Die Auswirkungen der EPAs auf die Staatseinnahmen der SSA-Staaten werden folglich erkannt. Konkretere Maßnahmen finden sich in den EPAs hingegen nicht wieder. Im EU-ECOWAS*-EPA heißt es diesbezüglich beispielsweise:

„Westafrika verpflichtet sich, im Zuge der aus der Liberalisierung resultierenden steuerlichen Umstellung finanzpolitische Reformen einzuleiten. Die Europäische Union verpflichtet sich, Westafrika bei der Durchführung dieser Reformen zu unterstützen. In Anbetracht der Reformen verpflichtet sich die Europäische Union, Finanzmittel bereitzustellen, um die zwischen den Vertragsparteien vereinbarten steuerlichen Nettoauswirkungen im Zeitraum des Zollabbaus aufzufangen.“ (Rat der Europäischen Union 2014b)

Die negativen Auswirkungen der öffnenden Handelspolitik auf die Staatshaushalte sollen also durch institutionelle Veränderungen aufgefangen werden. Jedoch beschränkt sich hier die Bereitstellung finanzieller Mittel ausdrücklich nur auf die Liberalisierungsphase. Für die Zeit nach dem Zollabbau sind keine weiteren finanziellen Ausgleichsmechanismen vorgesehen, obwohl sich die Liberalisierung erst durch die letzten Liberalisierungsstufen vollständig auswirken wird.

Der EEF, welcher bereits in Unterkapitel 4.1.2 umrissen wurde, bleibt neben den bereits existierenden Instrumenten des EU-Haushaltes weiterhin der Hauptfinanzierungsmechanismus in der internationalen Zusammenarbeit. Auch wenn in den EPAs die Schaffung von regionalen Fonds festgeschrieben wird, erfolgte keine einnahmeseitige Einbindung der Finanzhilfen in den Vertragstexten. Feste Garantien zur Kompensation von finanziellen Einbußen der SSA-Staaten werden von der EU in den EPAs daher nicht ausgestellt. Dass der bisherige EEF jedoch nicht

⁵⁴³ Siehe dazu:

EU-ECOWAS*-EPA Artikel 60.

EU-SADC*-EPA Artikel 14 (2).

EU-EAC*-EPA Artikel 100.

EU-CEMAC*-EPA Artikel 10.

EU-ESA-EPA Entwicklungsmatrix Anhang IV.

immer ausgeschöpft wurde, bietet theoretische noch Kapazitäten zur Finanzierung von Projekten, die sonst mitunter über Staatsausgaben gestützt werden würden.

Inwiefern sich darüber hinaus der Brexit auf den Haushalt der EU und die Entwicklungsfinanzierung auswirken wird, bleibt abzuwarten. Auch wenn Großbritannien in Zukunft außerhalb der EU seine nationalstaatliche Entwicklungszusammenarbeit intensivieren sollte, verliert die EU einen wichtigen Beitragszahler. Mit immerhin rund 4,5 Mrd. € steuerte Großbritannien schließlich als drittgrößter Beitragszahler nach Deutschland und Frankreich 14,7% zum XI. EEF bei (EU 2013b).

Zusätzlich Steuerinnahmen lassen sich hingegen durch die Reduzierung der Zölle dann realisieren, wenn insbesondere durch die verbilligten Einfuhren von Produktionsfaktor die Wertschöpfung in den SSA-Staaten gestärkt wird. Zölle auf Vorprodukte und produktionsrelevante Maschinen lassen sich jedoch auch außerhalb der EPAs gezielt senken, insofern diese Güter nicht ohnehin bereits von den Zöllen befreit sind.

4.2.3.1.10 Politische Externalitäten, Meistbegünstigungsklausel und Handelsumlenkungseffekte

Neben den bereits angeführten direkten Effekten auf die Vertragsparteien werden die EPAs in ihrer bisherigen Form darüber hinaus reichende Externalitäten mit sich führen. So erhöht der Abbau der Handelshemmnisse im Rahmen eines Freihandelsabkommens den Effizienzdruck auf die lokalen Unternehmen. Gleichzeitig wird den Unternehmen beider Vertragsparteien jedoch ein Vorteil gegenüber solchen Unternehmen gewährt, die in Drittstaaten ansässig sind. Insofern können volkswirtschaftlich betrachtet ineffizientere Produktionsprozesse von Unternehmen, welche einen präferenziellen Marktzugang im Rahmen eines Freihandelsabkommen genießen, verhältnismäßig effizientere Unternehmen aus Drittstaaten durch diesen Vorteil vom Markt verdrängen. Der MFN wird dabei ganz bewusst umgangen. Der Aspekt, dass Präferenzabkommen automatisch Drittstaaten ausschließen, wirkt sich also immer auch auf eben diese Drittstaaten aus. Dies kann zu handelspolitischen Reaktionen dieser Drittstaaten führen und beispielsweise Forderungen nach ähnlichen Marktzugangsvoraussetzungen lauter werden lassen. Die ROPPA hat auch hierzu Stellung genommen:

„As a result, the agreement will constitute the most significant barrier to investment in West Africa from other parts of the world. Indeed, the region will be threatened by other global investors, who will be playing an ever more important role in global investment, and who will demand the same preferential treatment as that given to Europe.“ (Sylla et al. 2014, S. 16)

In erster Linie ist damit das zunehmende Engagement Chinas gemeint. Betrachtet man den historischen Verlauf der Exporte und Importe SSA*s (siehe Abbildung 11 und Abbildung 15) so erkennt man, dass der steigende Anteil des SSA-Außenhandels mit China mit dem Rückgang des EU-Anteils korreliert. So liegt der Korrelationskoeffizient zwischen dem Exportanteil SSA*s nach China und dem in die EU bei -0,94, während der Wert in Bezug auf die Importe aus beiden Handelspartnern bei -0,95 liegt. Der sinkende Handelsanteil der EU mit SSA* hängt statistisch bei gleichzeitigem absolutem Anstieg des Handelsvolumens also eng mit dem noch stärker steigendem Engagement Chinas zusammen (siehe Abbildung 12 und Abbildung 16).

Die EU ist, wie bereits mehrfach gesehen, gemessen am Handelswert immer noch der größte Handelspartner SSA*s. Allerdings wächst der handelspolitische Einfluss Chinas mit steigendem Handel zunehmend. Da der afrikanische Kontinent⁵⁴⁴ insgesamt den rasantesten demographischen Wandel auf der Welt vollzieht (siehe Abbildung 29), wobei Ende des Jahrhunderts schätzungsweise 86% der zusätzlichen Weltbevölkerung auf dem afrikanischen Kontinent leben wird (Vereinte Nationen 2017b)⁵⁴⁵, und zudem über bedeutende Rohstoffvorkommen verfügt, ändern oder bekräftigen sich geoökonomische und -politische Positionen zu den afrikanischen Staaten.

Auf der einen Seite stellt der Markt in SSA aufgrund der wachsenden Bevölkerung und geringen regionalen wirtschaftlichen Verflechtung einen potenziellen Absatzmarkt für Produzenten auf der ganzen Welt dar. Mit steigendem Wohlstand und einer wachsenden Nachfragekraft der afrikanischen Bevölkerungen wird sich dieser Aspekt tendenziell verstärken. Das verhältnismäßig niedrige Ausgangsniveau der Kaufkraft in vielen SSA-Staaten birgt dabei produktgruppenspezifische Möglichkeiten, die sich über die Zeit hinweg und mit der wirtschaftlichen Entwicklung verschieben können. Und so ist die EU in ihrer historischen Rolle und nach ihrem

⁵⁴⁴ Hiermit sind ausdrücklich nicht nur die SSA-Staaten gemeint.

⁵⁴⁵ Eigene Berechnung.

offiziellen Standpunkt an der Entwicklung der lokalen Ökonomien interessiert, da sie diese für die Bedienung der eigenen ökonomischen Interessen und auch als wichtige Komponente in ihrer sicherheitspolitischen Agenda sieht⁵⁴⁶.

Auf der anderen Seite stellen die auf dem afrikanischen Kontinent abgebauten Rohstoffe für Produzenten auf der ganzen Welt wichtige Produktionsfaktoren dar. Den Zugang zu seltenen Metallen und anderen Primärgütern benötigen schließlich auch die Produzenten außerhalb Afrikas. Die Ausführungen zur Rohstoffinitiative der EU haben dies bereits untermauert. Gleiches gilt selbstverständlich auch für die wachsenden Industrien in anderen Teilen der Welt. So wird nicht zuletzt der Ausbau der afrikanischer Infrastruktur mit chinesischer Förderung, die unter anderem über die staatliche Exim-Bank läuft, an den Zugang zu Rohstoffvorkommen gebunden (Abele et al. 2018). Bei dem als Angola-Modell bekannt gewordenen Entwicklungskonzept sichert sich die Volksrepublik langfristige Handelsvorteile, wobei ihre Partnerstaaten sich dadurch in finanzielle und strukturelle Abhängigkeiten begeben⁵⁴⁷.

Die Befürchtungen der SSA-Staaten, dass China in Zukunft ebenfalls auf einen präferenziellen Marktzugang besteht, sind auch deswegen nicht vollkommen unbegründet. Die EPAs als Ausgangspunkt solcher Forderungen zu sehen, scheint aufgrund der unterschiedlichen Art der Entwicklungspolitik allerdings nicht vorrangig zu sein. Zwar sind die EPAs vor dem Hintergrund des wachsenden chinesischen Einflusses in der SSA-Region zu verstehen, doch würde die chinesische Regierung auch ohne die EPAs die beschriebenen Investitionen und ökonomischen Bindungen weiter ausbauen, um ihren Einfluss auf die Region geltend zu machen. Die EPAs in erster Linie im Sinne der Rohstoffinitiative und als Antwort der EU auf den steigenden Einfluss Chinas zu verstehen, wird dem Anspruch der Abkommen schon deshalb nicht gerecht, da die EPA-Verhandlungen bereits begonnen haben als Chinas Ambitionen in Afrika noch keine wesentliche Rolle gespielt haben.

Während Forderungen Chinas oder anderer Handelsblöcke ebenfalls einen bevorzugten Zugang zu den SSA-Märkten zu erhalten von Teilen letzterer negativ

⁵⁴⁶ Siehe dazu die Ausführungen zur Globalen Strategie der EU (Europäische Union 2016a) in Kapitel 1.1.

⁵⁴⁷ Eine genaue Analyse dieser Art von Wirtschafts- und Entwicklungspolitik soll hier nicht erfolgen, da die es den Rahmen der Dissertation sprengen würde.

betrachtet werden, ist der sogenannte Süd-Süd-Handel⁵⁴⁸ für andere SSA-Staaten wiederum wünschenswert. Durch die spezielle Meistbegünstigungsklausel in den jeweiligen EPAs müssen bei großen Handelsblöcken außerhalb SSAs dann jedoch der EU die gleichen Marktzugangsbedingungen gewährt werden wie diesem Drittstaat. Den Süd-Süd-Handel gezielt durch Freihandelsabkommen zu intensivieren ohne gleichermaßen der EU Zugeständnisse einzuräumen, wird somit praktisch unmöglich. Integrationsvorhaben im Süd-Süd-Handel könnten folglich unterlassen werden, um damit verbundene negative Auswirkungen auf den SSA-EU-Handel zu vermeiden (Vgl. Kwa et al. 2014). Für die EU, die allen SSA*-Staaten im Rahmen der EPAs und bereits einer Vielzahl von Staaten im Rahmen des EBAs den DFQF-Marktzugang gestattet, ist es hingegen von Interesse im Vergleich zu anderen großen Handelsnationen oder –Blöcken nicht schlechter gestellt zu werden, da sie mit diesen im internationalen Wettbewerb steht. Freihandelsabkommen zwischen den SSA-Staaten und großen Drittstaaten oder -Blöcken sind folglich nicht mehr nur eine Angelegenheit zwischen diesen Vertragsparteien, sondern wirken sich direkt auch auf die EU-SSA-Beziehungen aus. SSA kann die EU somit bei anderen Präferenzabkommen nicht mehr ausschließen, obwohl eine Besserbehandlung im Rahmen eines Freihandelsabkommens zwangsweise mit dem Ausschluss Dritter verbunden ist und in der WTO ausdrücklich gestattet wird, um die gezielte Intensivierung des globalen Handels voranzutreiben.

4.2.3.2 Mögliche Impulse der EPAs

4.2.3.2.1 Rechtssicherheit und Zugang zum europäischen Markt

Als wesentliches Argument für die Unterzeichnung der EPAs wird die Rechtssicherheit genannt (Vgl. Brandi et al. 2017). Da das GSP-System lediglich auf der einseitigen und freiwilligen Gewährung von Handelsvorteilen beruht, fehlt diesem die rechtliche Verbindlichkeit. Die EU selbst vermeidet jedoch diese Argumentation. Es könnte suggerieren, dass sie das GSP als Solches als Druckmittel benutzen wird. Rechtlich gesehen trifft dieses Argument somit zu. Heutige EBA-Staaten verlieren schließlich ihren Anspruch auf den DFQF-Marktzugang zur EU, sobald ihre wirtschaftliche Entwicklung positiv verläuft und sie aufgrund ihres gestiegenen pro-Kopf-Einkommens stattdessen unter dem GSP* oder gegebenenfalls auch unter dem

⁵⁴⁸ Hiermit ist der Handel zwischen Afrika, Asien und Südamerika gemeint.

GSP+ handeln müssen⁵⁴⁹. Da eine solche ökonomische Entwicklung angestrebt wird, liegt dem System zu Grunde, dass ein Land, welches heute noch von diesem präferenziellen Marktzugang profitiert, langfristig zwangsläufig mit tarifären Handelshemmnissen konfrontiert wird.

Die Rechtssicherheit, welche mit den EPAs einhergeht, und die Gewissheit, dass die jeweiligen Staaten auch langfristig vom DFQF-Marktzugang profitieren, können in- und ausländische Investitionsentscheidungen positiv beeinflussen. Wissen Produzenten von Exportwaren heute, dass sich auch in Zukunft keine tarifären Handelshemmnisse zu befürchten haben, können diese langfristig planen und somit Standortvorteile in afrikanischen Ländern ausnutzen, um den europäischen Markt zu beliefern. In der historischen Abhandlung der bisherigen Handelsbeziehungen unter Unterkapitel 4.1.1 wurde zwar bereits ausgeführt, dass der Großteil der SSA-Staaten schon seit Jahrzehnten vom DFQF-Marktzugang profitiert und dabei lange Zeit nicht fürchten musste diesen Status zu verlieren, gleichzeitig zeigen die Daten in Abbildung 26 und Abbildung 27 jedoch auch, dass der Anteil der in SSA* getätigten FDIs an den globalen FDIs nur knapp über 1% liegt. Die Planungssicherheit in Bezug auf handelsrechtliche Fragen und der DFQF-Marktzugang hatten somit keine ausschlaggebende Wirkung auf die Investitionsentscheidungen und stellen damit vielmehr eine Grundvoraussetzung als einen besonderen Investitionsvorteil dar⁵⁵⁰.

Doch abseits der FDIs spielt der DFQF-Marktzugang zur EU eine bedeutende Rolle für den Außenhandel SSAs. Eine Negativwirkung durch den Verlust an Planungssicherheit und dem DFQF-Marktzugang wäre in Bezug auf den Außenhandel spürbar. Insbesondere in Abschnitt 4.2.2.3 wird diesbezüglich darauf eingegangen, welche Länder durch einen Verlust des DFQF-Marktzugangs besonders betroffen wären und welche Auswirkungen dies auf die EPA-Verhandlungen hat. Im Hinblick darauf, dass die EU auch mit anderen Staaten und Staatenbünden auf der Welt Handelsabkommen einzugehen bestrebt, würde sich

⁵⁴⁹ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.1.2.4.

⁵⁵⁰ An dieser Stelle eine statistisch valide Bewertung durchzuführen, soll nicht Gegenstand der Dissertation sein. Ein positiver Zusammenhang zwischen dem DFQF-Marktzugang und der Entscheidung ausländischer Investoren ist zu erwarten. Von anderen institutionellen Gegebenheiten und der politischen Stabilität ist jedoch eher zu erwarten, dass sie die Entscheidungen über FDIs beeinflussen.

eine zollbedingte Verteuerung afrikanischer Exportprodukte durch den Verlust des DFQF-Marktzugangs zusätzlich bemerkbar machen.

Auch hier gilt, dass die Folgen vor allem durch eine angestrebte ökonomische Entwicklung spürbar werden. Wie in den Abschnitten 4.2.1.1 und 4.2.1.2 ausführlich erläutert wird, entfallen nicht zuletzt aufgrund der EU-Rohstoffinitiative auch ohne EBA oder EPA die Zölle auf für die EU wichtige Tariflinien, die von SSA-Staaten in die EU exportiert werden. Davon profitieren in erster Linie die ÖGK-Staaten und jene Staaten, die für die europäische Industrie wichtige Rohstoffe exportieren. Können diese jedoch mittelfristig eine ökonomische Transformation vollziehen und ihre Volkswirtschaften diversifizieren, so verschiebt sich ihr zollpolitischer Schwerpunkt. Schaffen sie es also inländische Industriezweige aufzubauen und somit auch den Anteil weiterverarbeiteter Exportwaren zu erhöhen, so würde der Handel ohne die EPAs durch die dann anfallenden tarifären Handelshemmnisse allein aufgrund der strukturellen Veränderungen der gehandelten Produkte mit größeren tarifären Handelshemmnissen konfrontiert werden.

4.2.3.2.2 Ursprungsregeln und regionale Integration

Bereits Jahrzehnte andauernde wirtschaftspolitische Integrationsbestrebungen haben bislang auf dem afrikanischen Kontinent auch ohne die beschriebenen externen Einflüsse der EPAs nur mäßigen Erfolg gezeigt. Die starke Fragmentierung der RECs und die damit einhergehenden Mehrfachmitgliedschaften einzelner Staaten haben zu einer Situation geführt, in der Integrationsbestrebungen auf vielen Ebenen blockiert werden⁵⁵¹. Die Interims-EPAs einzelner Staaten und die MAR der EU vervielschichtigen die ohnehin schon fragmentierten Handelssysteme zusätzlich. Insofern können Interims-EPAs zum Teil als integrationshemmend angesehen werden. Der Druck, den die EU jedoch durch die Interims-EPAs und die MAR auf die verbleibenden Staaten ausübt, kann dennoch dazu beitragen, dass sich die Fragmentierung durch die RECs und verschiedenen Präferenzsysteme langfristig auflöst. Neben den möglichen direkten negativen Folgen, die die EPAs auf den intra-SSA-Handel und die regionale Integration haben können⁵⁵², liegt ihnen also auf indirektem Weg ein verbindendes Element inne. Und auch wenn sich die EPAs in

⁵⁵¹ Siehe dazu Abschnitt 4.2.1.3.

⁵⁵² Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.1.5.

einigen Teilbereichen unterscheiden⁵⁵³, so ist der Grundtenor dieser Freihandelsabkommen überwiegend der gleiche. Die verschiedenen Handelsbedingungen unter EBA, GSP+, GSP* und MFN, welche die unterschiedlichen Ausgangssituationen bestimmen und während der Verhandlungen zu Interessenskonflikten innerhalb der einzelnen EPA-Gruppen führen, unterscheiden sich hinsichtlich der zu erhebenden Zölle stärker als es die Regelungen in den einzelnen EPAs vorsehen. Bezüglich anderer Faktoren geben diese Systeme wiederum einen größeren einheitlichen Rahmen als einzelne und sich bisweilen voneinander unterscheidende EPAs⁵⁵⁴. Während Interims-EPAs also zunächst die regionale Integration vor Herausforderungen stellen, üben regionale EPAs einen integrativen Charakter aus. Diesen integrativen Effekt gilt es jedoch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die EU lediglich ein Handelspartner der SSA-Staaten darstellt. Auch wenn die EU historisch gesehen der volumenstärkste Handelspartner ist, so ist ihre Bedeutung für den SSA-Außenhandel in den vergangenen Jahrzehnten doch geschrumpft (siehe Abbildung 11 und Abbildung 15)⁵⁵⁵. Die EPA-Verhandlungen, bei denen sich die Mitglieder der jeweiligen Gruppen, welche sich aus eigenen Stücken zusammengefunden haben, abstimmen müssen, können somit nur einen Anstoß für eine verstärkte regionale Kooperation sein. Eine über die EPAs hinausreichende und andere Handelspartner betreffende Zollunion muss durch interne Prozesse geführt werden. Da die regionale Integration jedoch in den einzelnen RECs unterschiedlich weit vorangeschritten ist, bieten die EPAs zumindest für die bisher tiefer integrierten EPA-Gruppen eine weitere Form der Institutionalisierung eines Teils ihrer gemeinsamen Außenhandelsbeziehungen an.

Ein Baustein zur regionalen Integration liefern die EPAs bereits. Denn wie in Unterabschnitt 4.2.2.2.4 ausgeführt wird, müssen die Mitgliedsstaaten einzelner EPA-Gruppen sich untereinander die gleichen Vorteile gewähren, die sie der EU zugestehen, und dürfen diese darüber hinaus ausbauen, ohne die EU in den gleichen Genuss kommen lassen zu müssen. Die Tatsache, dass die durchschnittlich

⁵⁵³ Siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt 4.2.2.2.

⁵⁵⁴ Siehe Vermerk 553.

⁵⁵⁵ Beachte die hier angegebenen Abbildung 11 und Abbildung 15 zeigen die Daten für SSA* und vernachlässigen Südafrika. Während Südafrika im Jahr 2017 mehr Waren in die übrigen SSA-Staaten (26,0%) exportierte als in die EU (21,7%), bezog das Land immer noch den größten Teil seiner Warenimporte aus der EU (30,8%). Der Importanteil aus den anderen SSA-Staaten (10,0%) lag noch hinter China (18,3%) auf Platz drei (eigene Berechnungen nach Vereinte Nationen 2018j, 2018i).

erhobenen Zollsätze innerhalb SSAs überwiegend höher sind als die durchschnittlich erhobenen Zölle gegenüber anderen Drittstaaten⁵⁵⁶, weist darauf hin, dass der Spielraum der intra-SSA-Zollliberalisierung größer ist und ebenfalls noch verstärkt genutzt werden kann. Da die EPAs jedoch nur vorsehen, dass die Vorteile innerhalb einer EPA-Gruppe gewährt werden müssen, können sich die unterschiedlichen EPA-Gruppen untereinander in Zukunft weiterhin real und verhältnismäßig schlechter⁵⁵⁷ stellen als die EU. Werden die Zölle zwischen den unterschiedlichen EPA-Gruppen nicht reduziert, so wird unter Umständen ein Teil des Handels zwischen zwei Staaten, die unterschiedlichen EPA-Gruppen angehören, in die EU umgelenkt. Bislang ist intra-SSA-Liberalisierung vor allem daran gescheitert, dass die einzelnen Länder Konkurrenz aus den anderen SSA-Staaten fürchteten (Vgl.Schmieg 2015)⁵⁵⁸. Die AfCFTA ist dem gegenüber für die regionale Integration SSAs ein sehr bedeutender und richtungsweisender Schritt⁵⁵⁹.

Die RoO waren in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder Gegenstand von Diskussionen und Reformen. So sind bereits die RoO im Rahmen des Cotonou-Abkommens angepasst worden, die in ähnlicher Weise unter der MAR 2016/1076 Anwendung finden. Im Gegensatz zum GSP findet sich hierbei die Möglichkeit zur Kumulierung unter den AKP-Staaten wieder, wenn diese unter der MAR geführt werden⁵⁶⁰. Das GSP lässt diese lediglich zwischen einem GSP-Staat auf der einen

⁵⁵⁶ Dies hängt mit der Gewichtung der gehandelten Güter zusammen. Also auch wenn der MFN flächendeckend angewendet wird, kann der durchschnittlich erhobene Zollsatz von Handelspartner zu Handelspartner in Abhängigkeit von der jeweiligen Handelsstruktur abweichen. Belegen afrikanische Staaten oder Regionen verhältnismäßig höhere Zölle auf Produkte, die sie selbst herstellen oder in Zukunft herstellen wollen, so sind ihre Nachbarstaaten, die eine ähnliche Produktionspalette herstellen stärker von Zöllen betroffen als Drittstaaten, die in anderen Sektoren mit ihnen handeln.

⁵⁵⁷ Damit sind die durchschnittlichen gewichteten und die tatsächlichen erhobenen Zollsätze auf einzelne Produkte gemeint.

⁵⁵⁸ Insbesondere wenn die Ökonomie eines Staates im hohen Maße von wenigen Produkten und Branchen abhängig ist, würden sich die innerafrikanische Marktliberalisierungsprozesse in diesen Branchen gesamtwirtschaftlich bemerkbar machen, wenn Nachbarstaaten ähnliche Produktionsstrukturen aufweisen. Auch wenn der Anteil weiterverarbeiteter Güter im intra-SSA-Handel eine wichtigere Rolle einnimmt als bei den Exporten SSAs in Richtung Drittstaaten, machten Primärgüter und Brennstoffe im Jahr 2017 noch immer 56,8% des Intra-SSA*-Handels aus (siehe Abbildung 17). Durch die geografischen und klimatischen Vorbedingungen kann es dazu kommen, dass Nachbarstaaten ähnliche Produktpaletten anbieten und in direkter Konkurrenz stehen. Mit einer Integration der afrikanischen Märkte sind die Länder langfristig also auch dazu angehalten auf Grund der internen Handelsstrukturen ihre angebotenen Tariflinien zu diversifizieren. Eine Herausforderungen stellt dies insbesondere dar, weil sich einzelne Staaten zum Teil auf wenige Produktionsschritte spezialisiert haben.

⁵⁵⁹ Auf Details und Umfang der AfCFTA kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, da es den Rahmen der Dissertation sprengen würde. Durch die Corona-Pandemie im Jahr 2020 musste der für Anfang des Jahres geplante Start der AfCFTA verschoben werden.

⁵⁶⁰ Siehe dazu MAR 2016/1076 Anhang II Artikel 2.

und Norwegen, der Schweiz und der Türkei sowie in Sonderfällen mit Ländern, die Freihandelsabkommen mit der EU vereinbart haben, beziehungsweise zwischen einzelnen regionalen Gruppen, die für SSA keine Rolle spielen, auf der anderen Seite zu. Dabei werden zudem landwirtschaftliche Produkte gänzlich ausgeschlossen. Die in Unterabschnitt 4.2.2.2.5 ausgeführten RoO⁵⁶¹ der EPAs sind somit weiter gefasst und stellen insbesondere hinsichtlich der Kumulierung ein Eckpfeiler für die regionale Integration dar. Durch die Kumulierungseffekte profitieren die SSA-Staaten in doppelter Hinsicht von den EPAs. Werden die tarifären Handelshemmnisse für weiterverarbeitete Produkte seitens der EU dauerhaft abgeschafft und gleichzeitig die Möglichkeit eingeräumt durch erweiterte RoO die Arbeitsteilung im Süd-Süd-Handel stärker auszunutzen, so können neue Wertschöpfungsketten in den beteiligten Staaten entstehen. Insbesondere für Staaten, die sich auf wenige Produktionsschritte spezialisiert haben, bieten die RoO dann eine Möglichkeit die innerafrikanische Arbeitsteilung zu stärken und weiterverarbeitete Produkte zum Export in die EU gemeinsam mit Zulieferern aus anderen SSA-Staaten herzustellen. Die EPAs können in Hinblick auf die RoO somit einen Beitrag zur regionalen Integration leisten. Da der intra-SSA-Handel bislang nur wenig ausgeprägt ist, birgt dies Potenzial. Für die EPA-Verhandlungen hat dieser Aspekt bislang hingegen keine offensichtliche Pull-Wirkung entfalten können.

Die zunehmende Abstimmung mit anderen Handelsabkommen vereinfacht zudem die Integration in den Weltmarkt, da Produzenten in SSA ihre Waren dann für unterschiedliche Absatzmärkte unter den gleichen Bedingungen produzieren und deklarieren können⁵⁶². Insbesondere die Anlehnung der RoO der EPAs an die des

⁵⁶¹ Siehe dazu Unterabschnitt 4.3.2.2.9.

⁵⁶² Den Ausführungen der Vermerke 369 und 370 zu den RoO lassen sich eine weitere Komponente hinzufügen, wenn etwa die Staaten B und D ein weiteres Präferenzabkommen mit einem Staat E abgeschlossen haben und dort andere RoO gelten. Sind die RoO unterschiedlich restriktiv oder sind abweichende Kumulierungsmöglichkeiten vorgesehen, kann es dazu kommen, dass ein Unternehmen aus Staat B seine Produkte im Handel mit Staat A als „made in B“ deklarieren kann, während er das gleiche Produkt aufgrund von restriktiveren RoO im Handel mit Land E unter „made in C“ deklarieren muss, falls er von Land C gelieferte Vormaterialien bei der Produktion verwendet hat. Auch wenn es sich um das gleiche Produkt handeln würde und Land B mit beiden Staaten A und E voneinander unabhängige Präferenzabkommen geschlossen hat, kann es also sein, dass der Präferenzzollsatz eines Landes nicht greift, falls die Ursprungseigenschaften durch die verschiedenen RoO abweichen. Um dies zu vermeiden, müsste der in Land B sitzende Produzent die Produkte, die in diesem Fall für Staat E bestimmt sind, mit anderen Vormaterialien herstellen oder höhere Zölle in Kauf nehmen. Sind die RoO zwischen Staat B und E also restriktiv, so können sich Produzenten in Land B, die auch für Land A oder weitere Handelspartner produzieren, dazu entscheiden sich auf den Export in das mit den lockereren RoO versehene Land A zu spezialisieren.

African Growth Opportunity Act (AGOA), welcher ein mit dem GSP zu vergleichendes Präferenzsystem der USA ist, ist hier in einigen Industriebereichen⁵⁶³ als Fortschritt zu betrachten.

4.2.3.2.3 Produktionsfaktoren und Konsumentenrente

Dass durch die Marktliberalisierung europäische Produkte für die afrikanische Bevölkerung aber auch für Unternehmen vor Ort billiger werden und somit eine Umverteilung von Zolleinnahmen hin zur Konsumentenrente der Importeure und Abnehmer vollzogen wird, ist das Hauptargument für die Marktöffnung⁵⁶⁴.

Immerhin handelte es sich im Jahr 2017 bei 61,2% der Einfuhren aus der EU (siehe Abbildung 22) in SSA* um verarbeitete Güter. Mehr als die Hälfte davon sind Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge, welche innerhalb SSA*s nur in geringfügigem Maße selbst hergestellt werden, jedoch in den Produktionsprozessen vor Ort verwendet werden und dadurch für die wirtschaftliche Entwicklung relevant sind. Sinken die tarifären Handelsschranken durch die EPAs und werden dadurch derartige Produktionsfaktoren billiger, so kann dies einen Impuls für in- und ausländische Investoren geben, um Produktionsstätten aufzubauen oder zu erweitern.

Allerdings sind die EPAs für die Liberalisierung solcher Kapital- und Investitionsgüter keine notwendige Voraussetzung. Inwiefern Zölle auf derartige Produkte für eine Volkswirtschaft aus den bereits mehrfach erwähnten Gründen Sinn ergeben oder aber Investitionen behindern, ist von Staat zu Staat verschieden⁵⁶⁵. So erhebt der nigerianische Staat beispielsweise 35% Zoll auf Einachslepper⁵⁶⁶, die in der Landwirtschaft vor allem von Kleinbauern verwendet werden können, während bei

⁵⁶³ Nicht zuletzt gilt dies für die Textilindustrie. Während früher in der Regel mindestens zwei Arbeitsschritte notwendig waren, um einem in einem SSA-Staat verarbeiteten T-Shirt den Ursprungscharakter verleihen zu können, sehen die heutigen RoO lediglich einen Verarbeitungsschritt vor. Musste früher das Garn zu Stoff und dann zu einem T-Shirt verarbeitet werden, können Textilhersteller in SSA heute Garn oder Stoff aus Drittstaaten importieren und weiterverarbeiten. Der Stoff muss somit auch nicht mehr aus heimischen Garnen hergestellt worden sein. Ähnliche Regelungen finden sich auch im AGOA. Ein Textilhersteller in SSA muss sich also nicht auf eine Exportregion spezialisieren, sondern kann sowohl für Nordamerika als auch für die EU produzieren, auch wenn die Vorprodukte aus Drittstaaten stammen.

⁵⁶⁴ In der mikroökonomischen Analyse in Unterkapitel 3.1.4 wurde diesbezüglich bereits drauf eingegangen, dass die Konsumentenrente durch Zollsenkungen positiv beeinflusst wird.

⁵⁶⁵ Unter anderem kommt dem Schutz von entstehenden Industriezweigen, dem Mangel an Kapitalgütern und den zollpolitischen Effekten auf die Staatseinnahmen jeweils eine andere Rolle zu teil.

⁵⁶⁶ HS-Nummer 8701.10.

der Einfuhr des gleichen Produktes nach Uganda keinerlei Abgaben anfallen (Europäische Kommission 2019d). Dass die Zölle auf einzelne Tariflinien zum Teil derart abweichend gesetzt sind, hat unterschiedliche Gründe. Neben den verschiedenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen spielen abweichende Herangehensweisen bei wirtschaftspolitischen Zielkonflikten eine Rolle. Ferner können jedoch auch Faktoren zu Grunde liegen, die sich nur bedingt über die in Teil 3 erwähnten Außenhandels- und Entwicklungstheorien respektive –Strategien nachvollziehen lassen. Hierzu zählt unter anderem persönliches Interesse der wirtschaftlichen oder politischen Elite, welches in einer Zollpolitik resultieren kann, die auf Kosten einer langfristigen Verbesserung des Investitionsklimas geht und die somit eine Verteuerung der Produktionsfaktoren herbeiführt. Es ist naheliegend, dass die EPAs diesbezüglich Abhilfe schaffen.

Schließlich überwiegt zudem das Wettbewerbsargument. Während vor allem in Unterabschnitt 4.2.3.1.4 darauf eingegangen wurde, dass große Teile der SSA-Wirtschaft im Vergleich zur EU-Wirtschaft nicht wettbewerbsfähig sind und deswegen nach den Überlegungen der Importsubstitution und des Erziehungszolls auf den tarifären Schutz angewiesen wären, stellt sich die Frage, ob dadurch nicht ineffiziente Strukturen aufrechterhalten und Innovationen unterbunden werden. Die Beantwortung dieser Frage wird oftmals aus wirtschaftsideologischer Sicht getätigt. Für die Anhänger neoliberaler Denkweisen auf der einen Seite und die Globalisierungskritiker auf der anderen Seite nimmt der Wettbewerbseffekt dabei unterschiedliche Rollen an. Welcher Effekt für einen SSA-Staat überwiegt, kann aufgrund der Komplexität nicht immer eindeutig beantwortet werden. Vielmehr lässt sich sagen, dass für viele Staaten unterschiedliche wettbewerbspolitische Strategien Sinn ergeben können. In den EPAs versucht man dem daher durch die bereits thematisierten Ausnahmen und Schutzmöglichkeiten gerecht zu werden. Die bisherige Analyse legt jedoch nahe, dass die kurz- und mittelfristigen Herausforderungen für eine Vielzahl von Staaten durch die Marktöffnung beachtlich sind. Langfristige Einflüsse der EPAs auf die Innovationskraft lassen sich quantitativ nicht seriös bestimmen.

4.2.3.3 Der Verhandlungsprozess

Die Art und Weise der Verhandlungsführung wird beiderseitig kritisiert. Einerseits hat ein Großteil der SSA-Staaten die jeweiligen EPAs auch nach über 20 Jahren der Verhandlungen nicht oder erst nach mehrjährigen Verzögerungen ratifiziert. Andererseits wird der EU seitens einiger Vertreter verschiedener SSA-Staaten Erpressung und Missbrauch der ökonomischen Macht vorgeworfen. Dies begründet sich insbesondere auf die MAR 527/2013 (Vgl. Nooke 2017). Im Jahr 2012 haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der AKP-Gruppe in der Abschlusserklärung ihres siebten Gipfeltreffens die Kritik an der Verhandlungsführung der EU wie folgt formuliert:

„We call on the European Union not to deny any ACP State market access benefits for whatever reason. In this regard, we have taken note of the European Parliament vote on the proposed amendment to the Market Access Regulation 1528/2007. We call upon the European Council to take a position that will allow the negotiations to continue without the pressure of time so that the outcome will be an agreement that satisfies all sides, and whose implementation will stand the test of time.“ (Sipopo Declaration 2012, S. 8)

Zwei Jahre nach dieser Forderung ist die Verhandlungsführung der EU weiterhin unter anderem auch von der deutschen Bundesregierung unterstützt worden, obwohl dieser keine Informationen über die wirtschaftlichen Auswirkungen der MAR 527/2013 vorlagen. Auf eine entsprechende Anfrage des Bundestagsabgeordneten Uwe Kekeritz hat der parlamentarische Staatssekretär des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wie folgt geantwortet:

„Ab 1. Oktober 2014 soll die Verordnung (EU) Nr. 527/2013 Anwendung finden. Diese stellt eine Anpassung der Marktzugangsverordnung (EG) Nr. 1528/2007 dar. Über eine Nichtanwendung der Anpassung der Marktzugangsverordnung liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse vor. Der Bundesregierung liegen auch keine belastbaren Berechnungen zu möglichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen vor. Die Bundesregierung setzt sich gegenüber der Europäischen Kommission nachdrücklich für einen zügigen, entwicklungsförderlichen und mit den Regeln der Welthandelsorganisation konformen Abschluss der Verhandlungen ein.“ (Thomas Silberhorn 2014, S. 43)

Obwohl dem partnerschaftlichen Charakter sowohl im Titel der Abkommen als auch in den Präambeln und in einzelnen Artikeln der EPAs eine wichtige Rolle beigemessen wird, zeigte sich hier eine machtpolitische Vorgehensweise der EU, welche gegen den Willen vieler SSA-Staaten durchgesetzt worden ist. Die EU hat es dadurch vermocht nach langem Stillstand einzelne GSP*-Staaten zu Reaktionen zu

bewegen. Insofern kann dieser Druck durchaus dazu beitragen die komplexen Verflechtungen der RECs aufzubrechen. Langfristig kann die Strategie, die die EU in den Verhandlungen verfolgt hat und die die SSA-Staaten unter Druck gesetzt hat, zu Reformen führen. Überfällige Reformen der Steuersysteme und weitere Umstrukturierungen im wirtschaftspolitischen Gefüge diverser Staaten werden somit indirekt angestoßen, wo langjährige Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit an Partikularinteressen gescheitert sind. Insbesondere Probleme im Bereich der Good Governance können durch den erhöhten wirtschaftlichen Druck eine neue Beachtung finden.

Zwar hat man seitens der EU zunächst den Ansatz verfolgt verschiedene Abkommen mit Staatengruppen in Abhängigkeit der jeweiligen Bedürfnisse zu verhandeln, doch zeigt das hier beschriebene Vorgehen rund um die MAR 527/2013, dass ein Strategiewechsel vollzogen wurde. Hierdurch lässt sich ein Ansatz erkennen, der darauf aufbaut, bilateral und sequenziell Verhandlungen fortzuführen. Die Interims-EPAs mit einzelnen Staaten machen dies deutlich. Über negative Externalitäten⁵⁶⁷ können mittelfristig hierdurch wiederum Nachbarstaaten dazu bewegt werden, die Verhandlungen aufzunehmen.

Die Tatsache, dass die eigentlichen EPA-Verhandlungen seit 2002 andauern und weitestgehend auch heute noch keine flächendeckende Umsetzung in Sicht ist, wobei die EPAs ursprünglich bereits im Jahr 2008 in Kraft treten sollten, zeigt, dass der anberaumte Zeitrahmen von nur sechs Jahren für die Verhandlungen deutlich überschritten wurde und dass die Konflikte und die Kritik seitens der SSA-Staaten von der EU unterschätzt worden sind. Geostrategisch kommt hinzu, dass sich das Umfeld vor dem Hintergrund des expansiven Handelsnetzwerks Chinas, der internationalen Finanz- und Staatsschuldenkrise der Jahre 2007 und 2008, der sich verändernden Außen- und Handelspolitik der USA, den Folgen des arabischen Frühlings, der Flucht- und Migrationskrise, dem Brexit⁵⁶⁸ und dem Angriff Russlands auf die Ukraine gewandelt hat. Die geopolitischen Veränderungen der vergangenen drei Jahrzehnte bergen auf der einen Seite weitreichende Unsicherheiten im

⁵⁶⁷ Der Institutionenökonom Florian Ploeckel hat etwas gezeigt, wie die Art Verhandlungsführung das Entstehen des deutschen Zollvereins geprägt hat. Dabei kommt negative Externalitäten eine entscheidende Rolle zuteil (Vgl. Ploeckel 2021).

⁵⁶⁸ Beachte dazu unter anderem die Rolle Großbritanniens für die Exporte der EAC* in Unterabschnitt 4.2.2.3.4 und Vermerk 444.

Vergleich zu der gradlinigen und bipolaren Weltordnung in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts, in der auch entscheidende Schritte in der europäischen Integration erfolgten und in der die Beziehungen zwischen der heutigen EU und der AKP-Staaten über längere Zeiträume einer präferenziellen Kontinuität unterlagen. Im Hinblick auf die Erweiterungspolitik der EU wird sich die Verhandlungsposition für die SSA-Staaten nicht verbessern, da mögliche Beitrittskandidaten der EU keine historische Verbindung oder koloniale Vergangenheit in Afrika haben⁵⁶⁹ und gemessen am BIP pro Kopf zum Teil ärmer sind als manche SSA-Staaten⁵⁷⁰. Wie bereits durch die EU-Osterweiterung im Jahr 2004 würde eine besondere Bevorzugung des afrikanischen Kontinents in der EU-Handelspolitik auch durch die EU-Balkanerweiterung intern schwieriger zu rechtfertigen sein. Gleichzeitig eröffnen sich dadurch jedoch die Möglichkeiten mit anderen Handelspartnern die Beziehungen zu intensivieren. Die historisch gesehen starke Abhängigkeit der Exportwirtschaft SSAs von der EU hat sich zumindest seit dem Beginn des Jahrtausends entschärft (siehe Abbildung 11). Ob der wachsende Einfluss Chinas in der Region die Verhandlungsposition der SSA-Staaten langfristig gegenüber der EU verbessert, ist fraglich. Dies liegt insbesondere daran, dass China vor allem Brennstoffe und andere Primärgüter aus SSA bezieht (siehe Abbildung 17) und keine nachhaltige Entwicklung hinsichtlich der Exportzusammensetzung fördert. Die Annäherung Chinas an SSA kann langfristig im Hinblick auf die Beziehungen zwischen SSA und der EU für SSA Möglichkeiten aber auch bereits diskutierte Abhängigkeiten und damit verbundene Risiken schaffen⁵⁷¹.

4.2.4 Alternativen und Lösungsansätze

Die EPAs greifen etwa mit der dem Abbau von Bürokratie, der Integration in den internationalen Handel und der Einhaltung der Good Governance grundlegende Aspekte auf, hinsichtlich derer sich die Vertreter_innen der unterschiedlichen Außenhandels- und Entwicklungstheorien in ihren Ansichten nicht widersprechen.

⁵⁶⁹ Die historische Verantwortung gegenüber SSA ist in diesen Fällen ebenso wenig gegeben wie vertiefte wirtschaftliche Beziehungen.

⁵⁷⁰ Zum Vergleich mit Abbildung 4 dient hierbei das jeweilige pro Kopf BIP von Albanien mit 5.288 US-\$, Bosnien und Herzegowina mit 5.674 US-\$, Kosovo mit 4.402 US-\$, Montenegro mit 8.651 US-\$, Nord-Mazedonien mit 6.100 US-\$ und Serbien mit 7.243 US-\$ (Internationaler Währungsfond 2018a).

⁵⁷¹ Siehe auch Unterabschnitt 4.2.3.1.10.

Zahlreiche sozioökonomischen Probleme, wie sie in vielen SSA-Staaten zu finden sind und die in der breiten wirtschaftswissenschaftlichen Literatur als solche genannt werden, werden von den EPAs aufgegriffen und in den Vertragstexten adressiert. Die bisherige Kritik an den EPAs ist jedoch vielschichtig und lässt Zweifel aufkommen, ob die Handelspolitik der EU grundlegende wirtschaftspolitische Reformvorhaben in einer für die SSA-Staaten annehmbaren Geschwindigkeit und Art und Weise zulässt. Anhand der Handelsstruktur beider Wirtschaftsblöcke und der detaillierten Analyse der EPAs sind in dieser Dissertation schließlich zahlreiche Konfliktlinien herausgearbeitet worden. Aufgrund dieser Konfliktlinien stellt sich abschließend die Frage nach alternativen Gestaltungsmöglichkeiten der handelspolitischen Partnerschaft. Was den weiteren Ablauf der stockenden Verhandlungen anbelangt, so existieren im Wesentlichen aus Sicht der SSA-Staaten drei Optionen im Umgang mit den EPAs (Vgl.Brandi et al. 2017):

- a) Einstellen der EPA-Verhandlungen
- b) EPAs auf neuer Grundlage nochmals verhandeln
- c) Anpassung und Flexibilisierung der bestehenden EPAs.

Eine vierte Option, bildet derweil einen Zwischenweg auf einer neuen Ebene:

- d) Freihandelsabkommen zwischen der EU und der AU.

Option (a), die Verhandlungen abubrechen, ist zum heutigen Zeitpunkt für einen Teil der Länder SSAs möglich, für andere Staaten, die bereits Interimsabkommen eingegangen sind, stellt dies keine realistische Option dar. Durch den Abbruch der Verhandlungen würden die jeweiligen Staaten vom langfristigen präferenziellen Marktzugang zur EU bis hin zur Flexibilisierung der RoO zahlreiche Vorteile, die mit den EPAs in Aussicht gestellt werden, nicht beanspruchen können. Die Kritik bezüglich der regionalen Integration und die Fortschritte beim AfCFTA lassen jedoch vermuten, dass in diesem Szenario der Fokus auf der regionalen Integration liegen würde. Während die AfCFTA durchaus einen historischen Wendepunkt einleiten könnte, muss jedoch erneut darauf verwiesen werden, dass die komplexe Struktur der RECs in den vergangenen Jahrzehnten zu dem nur schwach ausgeprägten intra-SSA-Handel beigetragen hat (siehe Abbildung 8). Auch wenn die AfCFTA eine neue handelspolitische Richtung für die Staaten SSAs aufweisen kann, sind die

wirtschaftlichen Beziehungen zur EU weiterhin bedeutend. Die Verhandlungen haben bislang gezeigt, dass einige SSA-Staaten die EPAs im Kern ablehnen und auch die Konsequenzen zu tragen bereit sind. Insbesondere für viele EBA-Staaten, die heutzutage den DFQF-Marktzugang genießen, bringen die EPAs zunächst nur geringfügig Vorteile mit sich. Auch wenn diese Staaten ihren Status verlieren, sobald sie sich wirtschaftlich weiterentwickeln, haben bislang nur einzelne EBA-Staaten ein EPA unterzeichnet oder gar ratifiziert. Der überwiegende Teil der EBA-Staaten sieht in erster Linie eine Bedrohung der eigenen nicht-konkurrenzfähigen Produzenten und einen Einbruch der Staatseinnahmen als ausschlaggebendes Kriterium gegen die Unterzeichnung und Ratifizierung der EPAs. Abgesehen von der dauerhaften Rechtssicherheit und der Verbesserung der RoO halten die EPAs zunächst keine nennenswerten Handelsvorteile für EBA-Staaten bereit.

Option (b) scheint aufgrund der politischen Verhältnisse und der bereits lang andauernden Verhandlungen nicht relevant zu sein. Die wesentlichen zur Diskussion stehenden Konfliktlinien der Verhandlungspartner haben sich nicht in dem Maße aufeinander zubewegt, als dass einer Neuverhandlung ein Mehrwert inne liegt. Zwar haben geoökonomisch und -politische Veränderungen seit Beginn der Verhandlungen die Rahmenbedingungen in verschiedenen Bereichen gewandelt⁵⁷², die handelspolitischen Überzeugungen der Verhandlungsführer haben sich dadurch jedoch nicht angenähert. Die Abkommen neu zu verhandeln, würde vielmehr dazu führen, dass bereits vereinbarte Aspekte der Abkommen ebenfalls neu zur Diskussion gestellt werden. Einfacher werden Kompromisse dadurch nicht.

Option (c), die Entwürfe zu den EPA-Verträgen punktuell zu flexibilisieren und damit weiter auf die Kritik einzugehen, stellt hingegen eine Option dar, die durchaus einen Impuls für ins Stocken geratenen Verhandlungen bringen kann und die von der OAKPS gefordert wird:

„We call for flexibility in resolving outstanding issues with regard to those ACP countries facing difficulties in concluding Economic Partnership Agreements, and

⁵⁷² Insbesondere ist an dieser Stelle die wirtschaftliche Bedeutung Chinas zu nennen. Ferner ist neben dem Brexit und einer Revision der protektionistischen Handelspolitik in den USA unter der Trump-Administration auch der Flucht- und Migrationskrise sowie der Klimawandel und der Krieg in der Ukraine zu nennen. Diese und weitere Entwicklungen wirken sich unterschiedlich auf die ökonomischen und geopolitischen Interessen SSAs und der EU aus.

stress the importance of an all-ACP-EU EPA monitoring and evaluation mechanism, under the new ACP-EU partnership agreement.” (AKP-Gruppe 2019, Absatz 57).

So ist es denkbar die Marktöffnung nicht durch die zeitlich festgeschriebene Herabsetzung der Zollsätze herbeizuführen, sondern in Abhängigkeit der wirtschaftlichen Performance einer jeweiligen EPA-Region zu setzen. Damit wird die Kritik an der weitreichenden Marktöffnung seitens der afrikanischen Handelspartner aufgegriffen. Dies bedeutet, dass die Zollliberalisierung für ausgewählte Tariflinien in direkten Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit gesetzt werden. Ein derartiges System zielt darauf ab, dass bestimmte Branchen teilweise geschützt werden, im gleichen Zug jedoch der Wettbewerbsdruck schrittweise zu einer effizienten Ressourcenallokation anregt. Vor allem in der Landwirtschaft ist eine solche Flexibilität des Zollsystems über Quoten denkbar. Die Idee ist, eine Quote, zu der die Zollliberalisierung greift, an den Bedarf der jeweiligen Bevölkerung zu koppeln. Um zu verhindern, dass die regionale Produktion von EU-Anbietern verdrängt wird und die inländischen Konsumenten durch zu hohe Schutzzölle überproportional belastet werden, so wie es bisweilen passiert, müsste eine Bedarfsanalyse durchgeführt werden, bei der die Quote, zu der die Einfuhren aus der EU zollfrei sind, in Abhängigkeit von der Angebotslücke gesetzt wird. Steigt die lokale Produktion, solange sie unterhalb der Bedarfsdeckung liegt, so verringert sich die Quote. Dadurch sollen lokale Anbieter in Abhängigkeit ihrer Produktionskapazität geschützt werden (Vgl. Marí 2016). Dies greift insbesondere die Kritik auf, dass Branchen, die erst in den kommenden Jahren und Jahrzehnten für die afrikanischen Handelspartner an Bedeutung gewinnen werden und in denen die EU bereits auf dem Markt präsent ist, durch die heutige Festlegung der Zölle nicht angemessen geschützt sind. Allerdings birgt die Bedarfsanalyse, auch wenn sie sich an der Entwicklung der Marktpreise orientiert, das Risiko von Fehlallokationen, zumal nicht geklärt ist, ab wann die einheimische Produktion stabil genug ist, damit die Quoten, zu denen die EU das jeweilige Produkt zollfrei in die betroffene EPA-Region exportieren darf, wieder ausgeweitet werden können. Darüber hinaus erschweren auch Substitutionseffekte dieses Vorgehen. Während die Einführung eines solchen Systems an die Grenzen der WTO-Richtlinien stößt, ist für die Implementierung vor allem an einem funktionierendes Monitoring System von Nöten. Aufgrund der Vielzahl von Tariflinien und unterschiedlichen Bedeutungen dieser für die einzelnen Staaten sind die damit verbundenen Probleme hinsichtlich der regionalen Integration

nicht gelöst. Wenngleich diese zielgerichtete Anpassung der Marktöffnung die hier aufgeführten Vorteile mit sich bringt, wird das System dadurch insgesamt komplexer und mitunter intransparenter. Der steigende bürokratische Aufwand wird zudem von weiteren Unsicherheiten begleitet. So wird die Planbarkeit der Unternehmen, die auf etablierte Lieferketten setzen, durch diesen flexiblen Ansatz beeinträchtigt. Zudem würde durch die unterschiedlichen Ausprägungen der Quoten und der damit verbundenen Zollsätze auch der Handel zwischen den einzelnen EPA-Gruppen verkompliziert. Je mehr unterschiedliche und schwankende Zollsätze von den EPA-Regionen veranschlagt werden, desto höher fallen übrige Transaktionskosten aus. Zusätzliche Kontrollen und regelmäßig anpassende Quoten zollfreier Einfuhren für Produkte aus der EU werden auch den intra-SSA-Handel in diesen Bereichen hemmen.

Option (d), ein übergeordnetes Freihandelsabkommen zwischen der EU und der AU zu verhandeln, stellt eine Mischform der oben genannten Optionen (a) und (b) dar. Zunächst würde man die EPA-Verhandlungen abbrechen und anschließend unter neuen Rahmenbedingungen die Verhandlungen wieder aufnehmen können. Von Option (b) unterscheidet sich dies insofern, als dass die AU schließlich die Verhandlungen anstelle der EPA-Gruppen mit der EU aufnehmen würde. Somit würde eine Kompetenzverschiebung auf die nächsthöhere Ebene stattfinden. Die AU hat in den vergangenen Jahren ihrerseits an der Ausarbeitung des AfCFTA gearbeitet und bietet sich insofern im nächsten Schritt für eine weitere Integration an. Die AfCFTA wird seit Januar 2021 umgesetzt. Gleichwohl steht die AU damit erst noch am Anfang eines komplexen ökonomischen Integrationsprozesses. Bis die AfCFTA im Sinne einer Freihandelszone vollendet sein wird, werden noch einige Jahre und Verhandlungen über die weiteren Schritte und Ausgestaltung vergehen. Dass die AU auf dieser Grundlage in absehbarer Zukunft Verhandlungen mit der EU zu einem Freihandelsabkommen aufnehmen wird oder sich die AfCFTA zu einer Zollunion entwickeln wird ist wenig wahrscheinlich. Zunächst gilt es unter der AfCFTA die kontinentale Integration zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass die AfCFTA ebenfalls Somalia und die nordafrikanischen Staaten, Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko sowie Tunesien umfasst. Somit erweitert sich der Kreis der vertretenen Staaten und Interessen. Der Grundgedanke der EPAs, spezifische Abkommen für Gruppen von Staaten, die sich aufgrund ihrer (sozio-)ökonomischen Strukturen,

kulturellen und politischen Merkmale sowie aus geografischen Aspekten zusammenschließen, läuft derweil einem Abkommen zwischen der EU und der AU zuwider. Der Grad, mit dem Unterschiede in der soziökonomischen und wirtschaftspolitischen Ausrichtung eines Landes aufgegriffen werden können, ist im Rahmen eines übergeordneten Abkommen entsprechend ungleich geringer.

Grundsätzlich stehen sich schließlich zwei Verhandlungsfaktoren entgegen, die in Abhängigkeit mit dem genauen Verfahren aufkommen. So sinkt tendenziell der Einfluss einzelner Staaten, wenn es sich um multilaterale Lösungsansätze handelt. Andererseits sind Kompromisslösungen bei einer großen Anzahl an beteiligten Akteuren tendenziell unspezifisch und bedienen nicht die speziellen Bedürfnisse und Interessen von einzelnen Staaten oder Staatengruppen, wie es die EPAs zum gegenwärtigen Zeitpunkt zum Ziel haben. Dies trifft gleichwohl jeweils nur dann zu, wenn kein Vetorecht einzelner Akteure zum Tragen kommt.

Die WTO, welche durch ihre Rechtsprechung den Anstoß zu den EPA-Verhandlungen geliefert hat⁵⁷³, bietet ihrerseits Potenzial für Alternativen jenseits der EPAs. Hier lassen sich die in Abschnitt 4.1.1.3 bereits erwähnten Möglichkeiten aufzählen, wobei die EPAs (1) lediglich eine von fünf Optionen darstellen. Die vier Alternativen sind:

- (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) der Austritt aus der WTO.

Temporäre Waiver bei der WTO zu beantragen (3), um die nicht-reziproken und präferenziellen Handelsbeziehungen aufrechterhalten zu können, ist eine Alternative zu den EPAs. Unter anderem haben die USA mit ihrem AGOA einen ähnlichen Weg gewählt (Vgl. Wildner 2011). Doch auch wenn die EU selbst zuletzt für den Handel mit SSA einen solchen Waiver noch erhalten hatte, stellt dies keine langfristige Alternative dar, da die Rechtssicherheit immer nur für einen begrenzten Zeitrahmen

⁵⁷³ Siehe dazu Abschnitt 4.1.1.3.

gewährleistet wird⁵⁷⁴. Fraglich ist hierbei insbesondere, ob dies dauerhaft von den anderen WTO-Staaten toleriert wird, da sich die globalen handelspolitischen Machtgefüge verschieben und der nicht-reziproken Bindung von SSA und der EU von anderen Akteuren und Konkurrenten auf dem Weltmarkt dauerhaft etwas entgegengesetzt werden dürfte. Die Tatsache, dass die EU und SSA die EPAs verhandeln und nicht dauerhaft auf eine bedingungslose MAR setzen, liegt der Rechtsprechung der WTO und dem vorausgegangenen Handelsstreit zu Grunde.

Aus der WTO auszutreten (5) stellt die einzige Möglichkeit dar, wie die EU und SSA sämtliche WTO-Richtlinien umgehen können. Insbesondere für globale stark vernetzte EU würde dies jedoch drastische wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen, da die verbleibenden WTO-Mitgliedsstaaten in diesem Fall beim Handel mit der EU ebenfalls nicht mehr an die WTO-Richtlinien gebunden wären und diskriminierende Maßnahmen möglich wären. Stattdessen würden man bilaterale Handelsabkommen eingehen müssen oder neue multilaterale Handelsinstitutionen schaffen müssen, bei deren Verhandlungen man wiederum auf zahlreiche Interessenskonflikte und Unsicherheiten stoßen würde. Zudem sind handelspolitische Konfliktlinien zwischen den Staaten SSAs und der EU auch bei einem etwaigen Verlassen der WTO nicht ausgeräumt. Ein WTO-Austritt wird vielmehr durch die handelspolitischen Reaktionen anderer Länder indirekt erhebliche Kosten verursachen und negative Signale an den Welthandel insgesamt senden. Da die wirtschaftliche Bedeutung und damit auch die Verhandlungsmacht vieler SSA*-Staaten auf globaler Ebene limitiert ist, würden diese mögliche Verluste durch eine selbstständige und bilaterale Handelspolitik vermutlich nicht ausgleichen werden können (Vgl.Engelhardt 2016). Sowohl die SSA-Staaten als auch die EU können zurzeit kein nennenswertes Interesse an einem Verlassen der WTO haben. Auch ließen sich die Verhandlungen zwischen den beiden Regionen dann aufgrund der heutigen Interessenslage nicht einfacher gestalten.

Eine grundlegende Reform der WTO (4) ist in der Vergangenheit wie Gegenwart kontinuierlich Gegenstand von Diskussionen gewesen. In Anbetracht dessen, dass

⁵⁷⁴ Zum einen ist der Waiver zeitlich begrenzt und muss immer neu beantragt werden, zum anderen handelt es sich dabei ebenso wie beim bisherigen Handelspräferenzsystem der EU um einseitige Marktzugangsangebote. Im Fall des AGOAs kann beispielsweise die Administration der USA einem Land den präferenziellen Marktzugang entziehen. Neben der fehlenden Planungssicherheit für Unternehmen und Staaten kann dies wiederum zu politischen Abhängigkeiten führen.

die EU und die OAKPS zusammen rund die Hälfte der WTO-Mitgliedsstaaten ausmachen, ist eine gemeinsame Reformbestrebung auf WTO-Ebene ebenfalls eine Möglichkeit, wie man langfristige Rechtssicherheit unter einem neuen Mantel herstellen könnte. Als Teil einer Reform ist eine Änderung des GSP-Systems denkbar, wie es die EAC fordert (Vgl. Ostafrikanische Gemeinschaft 2012). Um der regionalen Integration gerecht zu werden, wird diskutiert ganze Regionen staatenübergreifend im GSP-System zu kategorisieren. So könnten Staaten auch dann beispielsweise im Rahmen des EBA handeln, wenn die Mehrzahl der Nachbarstaaten und der Region ins EBA fällt, sogar wenn sie für sich allein genommen diesen Zugang nicht erhalten würden. Hier mangelt es jedoch vor allem am politischen Willen. Dies zeigte sich insbesondere am Scheitern der sogenannten Doha-Runde der WTO, bei der die Entwicklungsländer seit dem Jahr 2001 unter anderem bislang vergeblich die Abschaffung der Agrarsubventionen des globalen Westens fordern (Vgl. Schmucker 2018).

Den DFQF-Marktzugang allen Entwicklungsländern einzuräumen (2), also auch solchen, die nicht zur OAKPS zählen, stellt eine weitere Option dar. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass in diesem Fall keine Staaten mehr vor der EU wegen einer vermeintlichen Diskriminierung klagen könnten. Auf kurze Sicht ist dieses Szenario jedoch wenig realistisch, da auf der einen Seite die EU im Handel mit einem Großteil der internationalen Staatengemeinschaft vollständig auf Zölle verzichten müsste und zum anderen insbesondere sämtliche LDCs in weiten Teilen nicht daran interessiert sein können, dass anderen Entwicklungs- und Schwellenländer einen vergleichbaren Marktzugang zur EU erhalten. Dies gilt vor allem dann, wenn die potenziellen Profiteure in direkter Konkurrenz zu ihnen stehen. Der zu erwartend zunehmende Export aus Asien und Südamerika würde den Wettbewerbsdruck in einigen Tariflinien weiter erhöhen und gegebenenfalls Anbieter aus SSA vom EU-Markt verdrängen⁵⁷⁵. Nicht auszuschließen sind jedoch auch positive Einkommenseffekte in bestimmten Branchen, die keiner Konkurrenz ausgesetzt sind. Steigt etwa die Nachfrage nach bestimmten Rohstoffen, die hauptsächlich in SSA vorkommen, dadurch, dass die weltweite Arbeitsteilung und globale Handelsintegration die Nachfrage nach diesen Rohstoffen in anderen

⁵⁷⁵ Dies gilt für sämtliche LDCs, also auch solche die nicht zur OAKPS gehören, unter dem EBA aber ebenfalls mit der EU handeln können.

Entwicklungsländern oder der EU ankurbelt, so können auch SSA-Produzenten vom steigenden Handel zwischen anderen Entwicklungsländern und der EU profitieren. Einer anzustrebenden Diversifikation SSAs wird dadurch jedoch keine Rechnung getragen. Berücksichtigt man, dass die EU in der Vergangenheit bereits einen Großteil der Zölle ausgesetzt hat und nimmt man an, dass die Bedeutung der Zölle für die EU auch in Zukunft weiter abnehmen wird, so wird diese Option aus Sicht der SSA-Staaten attraktiver. Insbesondere die Bemühungen der EU, Handelsabkommen mit weiteren Staaten und Regionen abzuschließen, bei denen die Märkte ebenfalls beidseitig liberalisiert werden, verringern die Wettbewerbsvorteile der AKP-Staaten gegenüber diesen Drittstaaten. Die Bedenken der SSA-Staaten könnten somit für diese Option relativiert werden. Gleichwohl kann die EU für die Öffnung des eigenen Marktes auch einen besseren Zugang zu den Märkten der betroffenen Staaten fordern, sofern sie dies wie bei den EPAs über bilaterale Abkommen zum Verhandlungsgegenstand macht. Im Interesse der europäischen Industrie kann die EU nicht darauf verzichten bei der Öffnung des eigenen Marktes auf die Liberalisierung der Märkte anderer Regionen zu bestehen. Auch weiteren Regelungen in den Bereichen Umwelt- und Arbeitsschutz aber auch solche hinsichtlich nicht-tarifärer Handelshemmnisse und bezüglich Investitionen und Eigentumsrechte kann nur in rechtsverbindlichen Abkommen Rechnung getragen werden. Dieses Feld bietet gleichwohl weitreichende Ansätze für rechtliche Diskussionen und Raum für weitere quantitative Forschungen.

Eine bislang nicht aufgeführte Alternative wäre das geltende Handelsrecht schlicht zu missachten und Schiedsverfahren und anschließende Gegenmaßnahmen in Kauf zu nehmen. Wenngleich die Möglichkeit besteht, wäre die Signalwirkung wohl ebenso verheerend wie ein Austritt aus der WTO. Globale Handelskriege und negative Auswirkungen auf internationale Kooperationen in anderen Politikbereichen könnten die langfristigen Folgen sein. Eine nachhaltige Schwächung des Multilateralismus wäre damit besiegelt.

4.2.5 Schwierigkeiten quantitativer Forschungsergebnisse

Die in dieser Dissertation angestellten Analysen lassen quantitative Aussagen über die Bedeutung der EPAs auf die außenwirtschaftliche Entwicklung der SSA-Staaten

weitestgehend vermissen. Allgemein gilt, dass sich die Auswirkungen der EPAs auf die Entwicklung des Handels der SSA-Staaten nur schwer beziffern lassen. Berechnungen, die die EPAs mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Verbindung bringen, sind derweil ungleich komplexer⁵⁷⁶. Die Verhandlungen laufen inzwischen seit rund zwei Jahrzehnten und entsprechend viele quantitative Analysen und Schätzungen über die ökonomischen Folgen lassen sich zu diesem Thema in der Literatur finden. Vielen dieser Forschungen ist zu Eigen, dass sie einen Fokus auf ausgewählte Teilbereiche legen.

Sowohl Partialmarktmodelle als auch allgemeine Gleichgewichtsmodelle können einen wichtigen Beitrag zur Bewertung der EPAs leisten. Beide Analysemethoden stoßen an ihre Grenzen, sodass eine übergeordnete Abschätzung der Folgen kein eindeutiges Ergebnis haben kann. Derartig komplexe Freihandelsabkommen ziehen neben den direkten Effekten auf die Staatseinnahmen und den Handel auch langfristige Entwicklungen nach sich, sodass neben den statischen Modellen vor allem dynamische Modelle von Interesse sind. Die unüberschaubare Menge von Variablen und Unbekannten in der vorliegenden Thematik erschwert jedoch das Erstellen von dynamischen Modellen erheblich.

Insbesondere in SSA, wo die institutionelle Stabilität zuweilen mangelhaft ist und Korruption, Schatten- und Subsistenzwirtschaft verhältnismäßig stark ausgeprägt sind⁵⁷⁷, ist ohnehin die Erhebung der gesamtwirtschaftlichen Daten bereits mit zahlreichen Unsicherheiten verbunden. Der informelle Sektor kann dabei in allgemeinen Gleichgewichtsmodellen lediglich unzureichend wiedergegeben werden und der Einfluss von Drittstaaten, veränderten RoO oder das Verhalten von Investoren sind nur schwer zu bestimmende Variablen. Da es sich bei den EPAs um Entscheidungen mit geoökonomischem und -politischen Charakter handelt, ist es nicht auszuschließen, dass die EPAs auch direkte oder indirekte Reaktionen anderer Akteure nach sich ziehen. Hier stellt sich die Frage, ob Drittstaaten und andere Handelspartner in der Zukunft ähnlich präferenzielle Marktzugangsmechanismen mit den SSA-Staaten verhandeln wollen oder über andere Strategien versuchen ihren Marktanteil auszubauen und wie dies wiederum den Handel SSAs mit der EU beeinflussen wird.

⁵⁷⁶ Gründe hierfür sind in Kapitel 1.2 aufgeführt.

⁵⁷⁷ Siehe dazu Unterabschnitt 2.2.1.2.6.

Während sich insbesondere allgemeine Gleichgewichtsmodelle und dynamische Modelle mit vielen Unbekannten konfrontiert sehen, lassen sich die reinen Einnahmeverluste oder Handelsumlenkungseffekte durch den Abbau der Zölle noch verhältnismäßig einfach bestimmen. Partialmarktmodelle nehmen in dem Zusammenhang vor allem für die Auswahl empfindlicher Güter eine wichtige Rolle ein. Indirekte Effekte der EPAs machen solide Schätzungen für gesamtwirtschaftliche Folgen hingegen nahezu unmöglich. Wird die heimische Industrie beispielsweise in einigen Bereichen durch zusätzliche verbilligte Importe vom Markt verdrängt, sinken neben den Zolleinnahmen auch die Staatseinnahmen aus der Mehrwert- und Einkommenssteuer, da die heimische Produktion zurückgedrängt wird. Die mit einer möglichen Erhöhung der Arbeitslosigkeit einhergehende sinkende Konsumnachfrage wirkt sich dann ebenfalls negativ auf die heimische Produktion aus. Das gleiche gilt, wenn auch der intra-SSA-Handel durch stärkere Konkurrenz aus der EU zurückgedrängt werden würde. Zu erwarten ist darüber hinaus auch, dass Importe aus Drittstaaten durch EU-Importe teilweise vom SSA-Markt verdrängt werden. Dies würde unter Umständen ebenfalls zu sinkenden Zolleinnahmen führen. Auf der anderen Seite argumentiert die EU jedoch stets, dass Zölle die inländischen Konsumenten belasten und verbilligte Importe einzelner Vorprodukte oder Produktionsgüter die Produktion in SSA anregen und somit die Steuereinnahmen und wohlfahrtsstiftenden Tendenzen stimulieren können (Vgl. Bilal et al. 2012). Effekte auf die Staatseinnahmen, die Wohlfahrt und den Handel gilt es somit differenziert zu betrachten.

Inwiefern man eine Berechnung der Effekte schlussendlich einzuordnen hat, stellt darüber hinaus eine weitere Herausforderung dar. Eine abschließende Bewertung der Schätzungen kann schließlich nur auf einer Berechnung der alternativen Möglichkeiten und einem abschließenden Vergleich beruhen. Um abwägen und bewerten zu können, ob sich ein EPA für einen Staat oder eine Region lohnt, muss also immer beachtet werden welche Zustände verglichen werden. Problematisch ist dies im Fall der SSA-Staaten besonders deshalb, weil sich die Bedingungen, unter denen ein Staat mit der EU Handel treiben darf, innerhalb weniger Jahre in Abhängigkeit seiner wirtschaftlichen Entwicklung, durch Veränderungen im Präferenzsystem oder aber auch wegen der allgemeinen Zollpolitik seitens der EU, grundlegend verändern können. Ein einfacher Vergleich zwischen den Bedingungen,

unter denen ein Staat im Rahmen eines EPAs mit der EU handeln kann, und den Bedingungen, unter denen dieser Staat heute mit der EU handelt, ist somit unzureichend. Selbst wenn also die Auswirkungen eines EPAs auf den Handel beziffert werden könnten, müssten etwaige Alternativen ebenfalls in Betracht gezogen werden, um eine Aussage darüber treffen zu können, ob sich das EPA für den jeweiligen Staat aus handlungs- und auch entwicklungspolitischer Sicht lohnt.

Vor diesem Hintergrund wird an dieser Stelle auf eine ausführliche Literaturanalyse von Lionel Fontagne, David Laborde und Cristina Mitaritonna aus dem Jahr 2008 verwiesen, bei der vor allem Partialmarktmodelle aufgelistet und bewertet werden. Die Ökonomen kommen dabei zum Schluss, dass:

„Nevertheless, we can say that, overall, the literature based on partial equilibrium models [PE], tends to show that European exporters are the main beneficiaries of the EPAs, as their sales to the ACP markets increase substantially after the implementation of these agreements. Implementation pushes the prices of imports from Europe down, thus reducing the imports from non-EU countries. At the same time the welfare of ACP consumers is increased due to a reduction in prices. In some cases, however, whenever less efficient EU producers replace more efficient non-European producers, this type of import substitution is associated with a relative loss of overall economic efficiency. This situation tends to reduce the welfare of ACP countries. Additionally, these PE studies emphasize the potential negative impact of the EPAs on the public revenues of ACP countries.“ (Fontagne et al. 2008, S. 21)

5 Ergebnisse und Einordnung

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. Die fünf verschiedenen EPAs, welche aktuell zwischen der EU und den Staaten SSAs verhandelt werden oder bereits Anwendung finden, werden im entwicklungspolitischen Kontext auf der einen Seite und vor dem Hintergrund geoökonomischer und -politischer Interessen auf der anderen Seite beleuchtet. Den Anspruch handels- und entwicklungspolitische Ansätze in Verbindung zu setzen liefert die EU derweil selbst, indem sie sich bei der Verknüpfung beider Politikfelder eine Vorreiterrolle zuschreibt:

„Die EU ist Vorreiter beim Einsatz der Handelspolitik zur Förderung der Entwicklung der ärmsten Länder.“ (Europäische Kommission 2015b, S. 24)

Für die Analyse liegt der Fokus auf dem Warenhandel beider Regionen. Zum einen sind bei allen Ungenauigkeiten⁵⁷⁸ der öffentlichen Statistik Daten über die Warenströme auch rückwirkend für die vergangenen Jahrzehnte verfügbar. Zum anderen wird die Fokussierung auf den Warenhandel durch den Rahmen, den das internationale Handelssystem der WTO vorgibt, gestützt. So umfassen die handelsrechtlich relevanten Vorgaben der WTO insbesondere den Warenhandel. Auch hat sich die Handelspolitik zwischen EU und SSA bislang vorwiegend auf den Warenhandel beschränkt. Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen werden in den EPAs teilweise vorgeschrieben. Wenngleich sich durch die Digitalisierung zahlreiche neue Geschäftsmodelle und Konsummöglichkeiten zwischen SSA und der EU im Bereich der Dienstleistungen auftun, spielen diese jedoch insgesamt in der gemeinsamen Außenhandelspolitik beider Regionen bislang eine untergeordnete Rolle. Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Dienstleistungssektor für SSA rund die Hälfte der Wertschöpfung ausmacht und für die EU gar über zwei Drittel (siehe Abbildung 37). Die Erkenntnisse der Ausarbeitung gilt es vor diesem Hintergrund entsprechend zu relativieren. Die Fokussierung auf die Warenhandelsstruktur und die damit verbundenen Wertschöpfungsketten neigt dazu deren Bedeutung zu überschätzen. Andere Politikbereiche, die den Warenhandel zwischen SSA und der EU direkt betreffen, werden im Zusammenhang mit den EPAs

⁵⁷⁸ Siehe dazu Kapitel 2.2 und Unterkapitel 4.2.5.

diskutiert. Steuer-, Sozial- und Fiskalpolitik schaffen darüber hinaus die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten in den jeweiligen Ländern und sind hierdurch für die wirtschaftliche Entwicklung und weitere indirekte Handelseffekte verantwortlich. Diese können in der vorliegenden Ausarbeitung nur stückhaft beleuchtet werden, sodass die Bedeutung der Handelspolitik für die wirtschaftliche Entwicklung und Abhängigkeitsstrukturen tendenziell auch hierdurch überzeichnet werden.

Ausgangspunkt der Arbeit ist die Frage nach herrschenden ökonomischen Unterschieden zwischen SSA und der EU und Faktoren, an denen sich diese im Außenhandel festmachen. Diese Unterschiede zu erfassen und einzuordnen gelingt durch eine umfassende Aufarbeitung sozioökonomischer Indikatoren und deren deskriptive Analyse in Kapitel 2.2. Die Annahme, dass SSA eine untergeordnete ökonomische Bedeutung in der Weltwirtschaft einnimmt, wird in mehrfacher Hinsicht bestätigt⁽ⁱ⁾ 579. 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 (siehe Abbildung 2 und Abbildung 5)⁵⁸⁰. Gleiches gilt auch für die handelspolitische Bedeutung der Vergleichsregionen (siehe Abbildung 6 und Abbildung 7). Zudem wird die Annahme gestützt, dass sich SSA und die EU hinsichtlich ihrer Warenhandelsstrukturen grundlegend unterscheiden⁽ⁱⁱ⁾. Dies bezieht sich zum einen auf die Bedeutung von Handelspartnern, was sowohl den Anteil des Intra-Warenhandels (siehe Abbildung 8) als auch den Anteil des Warenhandels zwischen SSA und der EU sowie die Beziehungen zu Drittstaaten umfasst (siehe unter anderem Abbildung 13 und Abbildung 14). Daraus lassen sich die mitunter weitreichenden und einseitigen Abhängigkeiten im Außenhandel der verschiedenen Akteure ableiten⁽ⁱⁱⁱ⁾. 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

⁵⁷⁹ Die wesentlichen Erkenntnisse werden fortan von römisch I bis XVIII markiert.

⁵⁸⁰ Diese Aussage bezieht sich auf SSA als Region. Einzelne Länder haben gleichwohl mitunter eine dynamischere sozioökonomische Entwicklung erfahren. Ausgehend von einem niedrigeren Niveau haben die SSA-Staaten sich hinsichtlich des HDI seit 1990 zwar dynamischer entwickelt als die EU-Staaten (siehe Abbildung 34), insbesondere bezogen auf die reinen wirtschaftlichen Indikatoren haben sich derartige Erfolge jedoch nicht einstellen können. Für den HDI gilt dabei, dass bereits die Befriedigung von Grundbedürfnissen zu einer signifikanten Verbesserung in SSA geführt hat, während dieses Potenzial von den EU-Staaten in der Regel schon ausgeschöpft ist.

oftmals bedeutsamer als afrikanische Nachbarstaaten. Ferner beziehen sich die Unterschiede in der Handelsstruktur auch auf die gehandelten Waren und Tariflinien (siehe unter anderem Abbildung 21 und Abbildung 22). 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 Bedeutung der Diversifikation für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ist in der Fachliteratur bereits hinreichend diskutiert worden^{581 582}. Neben dem Status und der Entwicklung der Handelsstruktur weist nicht zuletzt die geringere Wettbewerbsfähigkeit SSAs⁵⁸³ auf eine wenig erfolgreiche ökonomische Entwicklung hin. Die Betrachtung sozialer Indikatoren in Abschnitt 2.2.1.2 rundet die ökonomische Analyse ab. Hierdurch wird den Ausführungen zu den wirtschaftlichen Indikatoren eine entscheidende Tiefe verliehen, die für das weitere Verständnis der handelspolitischen Interessen maßgeblich sind. So wird etwa die hohe Tragweite der wirtschaftspolitischen Bedeutung von landwirtschaftlichen Gütern in SSA ersichtlich, in dem der verhältnismäßig große Anteil dieser Güter am Außenhandel (siehe Abbildung 18) und der hohe Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Menschen (siehe Abbildung 31 und Abbildung 32) mit einem im globalen Vergleich rasanten Bevölkerungswachstum (siehe Abbildung 28 und Abbildung 29) oder auch dem Grad der Urbanisierung in den einzelnen Ländern (siehe Abbildung 30) in Verbindung gebracht wird. Neben den grundlegenden Erkenntnissen bezüglich wirtschaftlicher Strukturen werden durch die deskriptive Analyse der ausgewählten sozioökonomischen Indikatoren somit der Hintergrund von wirtschafts- und handelspolitischen Interessen aufgearbeitet und zudem die Verhandlungspositionen SSAs und der EU bei den Gesprächen zu den EPAs offengelegt. Zu erörtern vor welchem handelspolitischen und geostrategischen Hintergrund die Verhandlungen

⁵⁸¹ Eine Übersicht hierzu findet sich unter anderen bei den Ausarbeitungen von Clovis Freire (Freire 2017) sowie der von Zainab Usman und David Landry (Usman; Landry 2021).

⁵⁸² Insbesondere in Krisen werden die Nachteile der geringen Diversifikation bemerkbar. Durch die Covid-19 Pandemie sind etwa bestimmte Wirtschaftssektoren besonders stark eingebrochen. Hierzu vor allem der Tourismus und die Gastronomie. Auch volumenabhängige Zulieferer im Fahrzeugbau, welcher sich durch Global Sourcing auszeichnet und vom Abreißen von internationalen Lieferketten deutlich getroffen war, haben besonders gelitten. Staaten, die von einzelnen krisengeprägten Sektoren im hohen Maße abhängig sind, dürften die Folgen der Krise tendenziell stärker zu spüren bekommen als diversifizierte Volkswirtschaften. Eine empirische Untersuchung soll in diesem Zusammenhang nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit sein, zumal eine Vielzahl weiterer Faktoren in der Krise für die wirtschaftliche Performance verantwortlich ist.

⁵⁸³ Siehe dazu Abbildung 48.

geführt werden, ist unabdingbar. So wird etwa deutlich, dass die EU in den vergangenen 25 Jahren insbesondere gegenüber China Marktanteile in SSA verloren hat. Lag die EU bei den SSA-Importen im Jahr 1995 noch mit einem Anteil von 38 % deutlich vor China, von wo nur rund 2 % der Importe stammten, so hat sich das Verhältnis nun nahezu ausgeglichen. Im Jahr 2017 machten europäische Warenimporte nur noch 23 % aus, während chinesische Güter mit 20 % bereits knapp dahinter rangierten (siehe Abbildung 11). Ein ähnliches Bild zeigt sich auf der Exportseite SSAs (siehe Abbildung 15). Für die EU ist die Konkurrenz beim Einkauf von Vorprodukten und Rohstoffen aus Afrika gestiegen.

Im anschließenden Teil 3 werden zunächst die gängigen Außenhandelstheorien vorgestellt. Die sozioökonomischen Unterschiede beleuchtend werden ferner Entwicklungstheorien diskutiert. Der Fokus wird dabei auf die Unterscheidung zwischen endogenen und exogenen Ansätzen gelegt. Beide liefern mit ihren diversen Strömungen Erklärungen für Unterschiede in der ökonomischen Entwicklung von Staaten und Regionen. Insbesondere exogene Erklärungsmuster lassen auf einen merklichen Erklärungsgehalt der Handelsbeziehungen schließen^(IV). So wird eine sich selbst erhaltene zugrundeliegende Verschiedenheit zweier Akteure im Zusammenhang mit der Dependenz- und Weltsystemtheorie, wie auch mittels der Theorie über die ToT im Unterkapitel 3.2.2 skizziert⁵⁸⁴. 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 im Abschnitt 3.2.1.1 und nicht zuletzt die Institutionenökonomik unter Abschnitt 3.2.1.3 lassen Rückschlüsse auf die Bedeutung der Handelsbeziehungen zu. Werden ökonomische Unterschiede in letzterer zunächst auf wirtschaftspolitische und rechtliche Rahmenbedingungen zurückgeführt, so stellen Handelsabkommen, die die Handelsbeziehungen in einen Rechtsrahmen einbetten, derartige Rahmenbedingungen dar. Die Handelspolitik, die den Rechtsrahmen der Handelsbeziehungen setzt, nimmt folglich Einfluss auf die ökonomische Struktur eines Staates oder einer Region und kann sich zudem auf

⁵⁸⁴ Weitere Ansätze finden sich in den Abschnitten 3.1.4 und 4.1.1.2.

Dritte auswirken. Handelsbeziehungen stützen sich nach der Dependenz- und Weltsystemtheorie, sowie entlang der Theorie über die ToT einerseits auf die ihnen zugrundeliegende Wirtschaftsstruktur der einzelnen Handelspartner, zugleich werden die ökonomischen Verhältnisse jedoch auch von der Handelspolitik geprägt. Die Handelsbeziehungen stellen eine Synergie aus Handelspolitik und den weiteren sozioökonomischen Gegebenheiten dar. Beide stehen derweil in einer partiellen gegenseitigen Wechselbeziehung zueinander. Dass den Handelsbeziehungen ein Erklärungspotenzial für die ungleiche ökonomische Entwicklung beigemessen werden kann, wird im Zuge der Analyse ersichtlich^(v). 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 nicht zuletzt in Außenhandelsstrategien ausdrückt. Entsprechend folgt in Kapitel 3.3 eine Auflistung diverser Außenhandelsstrategien. Vor dem Hintergrund verschiedener endogener und exogener Gegebenheiten werden unterschiedliche Außenhandelsstrategien in der Handelspolitik von den Staaten verfolgt. Die weiteren Ausführungen dienen schließlich nicht dem Zweck eine oder mehrere der Theorien zu prüfen und zu bewerten. Vielmehr wird deutlich, dass für die komplexen wirtschafts- und handelspolitischen Zusammenhänge, welche sich von Staat zu Staat unterscheiden, keine allgemeingültige Theorie vorherrscht. 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. Positive Skaleneffekte kapitalintensiver Produkte, der technologische Fortschritt oder aber auch der Zugang zu Finanzdienstleistungen sowie zahlreiche weitere Faktoren, sorgen demnach für ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen konkurrierenden Produzenten aus SSA und der EU, sodass sich eine etwaige ungleiche Wettbewerbsfähigkeit weiter verfestigen könne. Sowohl die Außenhandels- und Entwicklungstheorien als auch die Außenhandelsstrategien spielen schließlich für die

weitere Analyse mehrfach eine Rolle. Zum einen bieten sie die theoretische Grundlage für den historischen Abriss, welcher in Kapitel 4.1.1 erfolgt, zum anderen leiten sie direkt zu der Bedeutung der EPAs über.

Eine gemeinsame Analyse der drei Eckpfeiler - Daten, Theorien und handelspolitische Geschichte – ermöglicht schließlich die Verhandlungspositionen zu verstehen und die Kritik am Verhandlungsgegenstand und -Prozess zu formulieren.

Es wird deutlich, dass die EU-SSA-Handelsbeziehungen lange Zeit von einseitigen Handelsvorteilen der SSA-Staaten geprägt waren, die bis einschließlich zum Cotonou-Abkommen geografisch wie inhaltlich stets erweitert worden sind. 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^(VI). So hat sich die ökonomische Lage SSAs wie bereits geschildert nur in einem geringen Maße verbessert. Eine weiterführende quantitative Analyse bleibt dabei aus. Hierbei gilt wie auch hinsichtlich der Bewertung möglicher Auswirkungen von den einzelnen EPAs, dass Datenqualität und Komplexität der wirtschaftspolitischen Zusammenhänge eine genaue Bewertung in Frage stellen würden. Lässt sich von der deskriptiven Analyse ableiten, dass die außenwirtschaftliche Entwicklung SSAs in den Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg trotz nicht-reziproker Handelsbeziehungen mit der EU keine dynamische Entwicklung vollzogen hat, so sind wertende Aussagen entsprechend, wie hier getätigt, nur teilweise tragfähig, da sie keine Alternativszenarien umfassen und entsprechend nicht erklären können, wie die außenwirtschaftliche und sozioökonomische Entwicklung der SSA-Staaten ohne langjährige nicht-reziproke Handelsbeziehungen verlaufen wäre. Der historische Rückblick hat unter Zuhilfenahme der Theorien jedoch qualitativ gezeigt, dass handelspolitische Rahmenbedingungen wie das SYSMIN und das STABEX die Diversifikationsprobleme im Außenhandel der SSA-Staaten tendenziell verfestigt haben.

Neben den wirtschaftstheoretischen Überlegungen sind nicht zuletzt handelsrechtliche Bestimmungen für die Neuausrichtung der Handelsbeziehungen ursächlich. So zeigt die Ausarbeitung, dass der Rechtsrahmen der heutigen WTO eine entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung der Handelspolitik zwischen der EU

und SSA einnimmt. Die Ermächtigungsklausel des GATT liefert zum einen die Grundlage für das GSP der EU, gleichzeitig macht die Rechtsprechung der WTO jedoch eine Reform der Handelsbeziehungen zwischen SSA und der EU grundsätzlich erforderlich, weil die EU andere Entwicklungsstaaten diskriminiert, indem sie den SSA-Staaten handelspolitische Vorteile 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 Grundstoffe⁵⁸⁵. Dies lässt sich nicht zuletzt auf die Rohstoffinitiative der EU zurückführen. Es werden in Folge Anreize für die Produzenten von Grundstoffen auf dem Weltmarkt geschaffen, die dazu führen, dass weiterverarbeitende Unternehmen in der EU einen zollpolitischen Vorteil besitzen⁵⁸⁶. Der Import von verarbeiteten Gütern, welcher entsprechend durch den Zoll verteuert wird, ist unwirtschaftlicher. Entfallen sich etwa bei den ÖGK-Staaten nahezu keinerlei Anreize die EPA-Verhandlungen abzuschließen, da ein Großteil der exportierten Rohstoffe ohnehin DFQF in die EU ausgeführt werden kann, so hat das Beispiel von Kenia gezeigt, 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 (siehe Tabelle 5). Entsprechend gilt es zum anderen die verschiedenen

⁵⁸⁵ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.1.2.3.

⁵⁸⁶ Siehe dazu Abschnitt 4.2.1.1.

volkswirtschaftlichen Strukturen der 49 SSA-Staaten, die für den Warenhandel mit der EU relevanten komplexen handelspolitischen Institutionen aus MFN, GSP+, GSP*, EBA und MAR zu beleuchten. 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 vorsehen⁵⁸⁷. Die übrigen SSA-Staaten haben bislang die Möglichkeit unter dem EBA sämtliche Produkte DFQF in die EU zu exportieren. Wenngleich das GSP keiner Rechtsverbindlichkeit unterliegt und von der EU jederzeit einseitig umgestaltet oder ausgesetzt werden kann und die Länder automatisch den Status verlieren, sobald sie die ökonomischen Voraussetzungen dafür erfüllen indem sie ihr durchschnittliches Einkommen steigern⁵⁸⁸, bietet es insbesondere durch das EBA umfassende Vorteile für die SSA-Staaten. Die MAR 527/2013, 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. Während bislang für die AKP-Staaten weitreichende einseitige Zugeständnisse gemacht worden sind, verfolgt die EU durch die MAR erstmals eine andere Strategie. Die Analyse zeigt, dass dies für die Handelsbeziehungen zwischen SSA und Europa in der Nachkriegszeit ein Novum darstellt, da die EU den Vertragspartner offen unter Druck setzt und Negativanreize statt Positivanreize aufgebaut werden^{(VII) 589}. 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

⁵⁸⁷ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.1.2.1.

⁵⁸⁸ Siehe dazu Vermerk 8.

⁵⁸⁹ Dies bedeutet nicht, dass Kenia und die EAC* nicht von dem Abkommen profitieren können.

profitieren^(VIII). Auch ÖGK-Staaten wie Gabun, die unter das MFN fallen, haben nach aktuellem Stand nur marginale Anreize die Bedingungen der MAR zu erfüllen und EPAs einzugehen, da ihre bedeutendsten Warenexportposten ohnehin DFQF in die EU ausgeführt werden können. In Abhängigkeit des Zollsystems der EU und der wirtschaftlichen Konzentration der SSA-Staaten unterscheiden sich somit die Anreize und Interessen bei den einzelnen EPA-Verhandlungen und auch innerhalb der jeweiligen Gruppen. Das Beispiel von Kenia zeigt jedoch, dass von der EU durch den Entzug der Präferenzen sehr wohl gezielt Druck auf einzelne Staaten und deren gesamte EPA-Gruppe ausgeübt werden kann. Der drohende Verlust langjähriger Vorteile beim Marktzugang in die EU hat mitunter so schwer gewogen, dass das Land eingelenkt und das entsprechende EPA akzeptiert hat. Die Nachteile, der für Kenia bedeutenden Branchen, welche mit einem Wechsel der Handelsordnung zwischen dem Land und der EU einhergehen, waren in diesem Fall so groß, dass Kenia weitreichende Zugeständnisse gemacht hat und das zunächst abgelehnte EPA nunmehr unterstützt. 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. Zum einen richtet sich das EBA an die ärmsten Staaten der Welt, die entsprechend nur in wenigen Wirtschaftszweigen im Wettbewerb zu EU-Produzenten stehen (siehe Abbildung 48), zum anderen liegt dem Fokus auf die LDCs eine ethische Komponente inne. Eine Verschlechterung der Marktzugangsbedingungen für LDCs würde die Exporteure in den jeweiligen Ländern und folglich die Volkswirtschaften schwächen. Anzeichen das GSP samt EBA zu reformieren, lassen sich entsprechend bislang nicht erkennen. 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^(IX). 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. Ein etwaiger Verlust von Privilegien im Warenhandel kann schließlich nur dort Anreize setzen, wo von präferenziellen Bedingungen aktuell Gebrauch gemacht wird.

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^(X), 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 (siehe Abbildung 11), hebelt die Wirkung der MAR 527/2013 und den Anreiz zur Ratifizierung der EPAs langfristig aus⁵⁹⁰. 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-Staaten⁵⁹¹. Je niedriger der MFN der EU auf eine Tariflinie angesetzt ist, desto geringer ist der Vorteil, wenn dieser im Zuge der EU-Markttöffnung gänzlich entfällt⁵⁹².

⁵⁹⁰ Sinkt der Anteil der Warenexporte eines Landes in die EU, so wirkt sich ein etwaiger Verlust des präferenziellen Marktzugangs verhältnismäßig weniger stark auf das exportierende Land aus. Dennoch bedeutet dies nicht, dass die damit verbundenen absoluten Einschnitte weniger relevant wären.

⁵⁹¹ Siehe dazu Abschnitt 4.2.1.4.

⁵⁹² Dieser Logik folgt auch der geringe Anreiz, den die EPAs auf die ÖGK-Staaten entfalten.

Zudem stellen nicht-tarifäre Handelshemmnisse für den Zugang afrikanischer Produzenten zum EU-Markt immer offensichtlicher werdende Herausforderungen dar (siehe Abbildung 50). Afrikanische Produzenten über TBT und SPS-Standards aufzuklären und sie bei der Umsetzung dieser Qualitätsstandards zu unterstützen, hat schließlich unabhängig davon unter welchem Präferenzsystem ein Land mit der EU handeln kann, steigende Relevanz. So müssen die EPA-Verhandlungen schließlich auch immer im generellen Kontext und vor dem Hintergrund der lokalen Herausforderungen betrachtet werden. Der Abbau von tarifären Handelshemmnissen durch die EPAs ist dabei grundsätzlich zu relativieren. 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. Stellten in der Vergangenheit tarifäre Handelshemmnisse grundlegende Handelsschranken dar, so hat sich im Zuge der globalen Handelsliberalisierung unter dem Schirm der WTO der potenzielle Effekt von der Senkung tarifärer Handelshemmnisse reduziert. In der Ausarbeitung ist gleichwohl 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^(XI) und die Exportbedingungen innerhalb der Länder SSAs genauer betrachtet werden müssen. Hierzu zählen unter anderem eine ungenügende Infrastruktur und Defizite bei der Bildung von Humankapital ebenso wie Korruption⁵⁹³ und ein ineffizientes Steuerwesen⁵⁹⁴. So sind Kosten und Dauer bei der Abwicklung von Warenimporten und -Exporten in SSA signifikant höher als in Europa^{595 596}. Zwar ist der Warenhandel in der heutigen globalisierten Welt unter dem Gesichtspunkt von komplexen internationalen Lieferketten für die Volkswirtschaften bedeutender als noch vor einigen Jahrzehnten, dadurch dass TBT, SPS und handelsrechtliche Vorschriften jedoch ebenfalls an Komplexität gewonnen haben, gilt es insbesondere

⁵⁹³ Siehe dazu Unterabschnitt 2.2.1.2.6.

⁵⁹⁴ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.1.9.

⁵⁹⁵ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.1.6.

⁵⁹⁶ Hier bieten sich weitere quantitative Forschungsarbeiten zu den Auswirkungen dieser Rahmenbedingungen auf den Warenhandel an.

die Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die daran angelehnte Abwicklung der Warenströme effizienter zu gestalten. Auch wird in der Ausarbeitung aufgegriffen, dass Subventionen einen handelsbeschränkenden Faktor darstellen können und diese hinsichtlich der fiskalpolitischen Kraft tendenziell von reicheren Staaten getragen werden⁵⁹⁷.

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 unter Abschnitt 4.2.2.2 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^(XII). 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. Damit verschieb sich in den Unterkapiteln 4.2.2 und 4.2.3 der vorliegenden Ausarbeitung der Fokus von den Exportbedingungen auf die Markteffekte innerhalb der SSA-Staaten. Hierbei wird deutlich, dass die EPAs stärker als bisher auch die Exportinteressen europäischer Produzenten aufgreifen⁵⁹⁸. 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. Insbesondere die Analyse in den Unterabschnitten 4.2.3.1.3 und 4.2.3.1.4 macht diesbezüglich deutlich, dass die zollpolitischen Ausnahmeregelungen im Aufbau befindliche Industriezweige nicht hinreichend schützen. Sichtbar wird dies unter anderem, wenn es im Zuge der Verhandlungen

⁵⁹⁷ Hier bieten sich weitere quantitative Forschungsarbeiten zum möglichen Einfluss von Subventionen auf den Warenhandel an.

⁵⁹⁸ Dies wirkt sich wie bereits beschrieben mitunter auch positiv auf die Wohlfahrt und die Konsumentenrente der afrikanischen Bevölkerung, sowie auf Teile der verarbeitenden Industrie aus, sofern diese nicht vom europäischen Wettbewerb verdrängt wird, sich gleichzeitig stattdessen jedoch Vorprodukte billiger oder in besserer Qualität beschaffen lassen.

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 können⁵⁹⁹. Dies lässt die These folgen, dass das Diversifikationsproblem durch die Liberalisierung nicht gelöst, sondern zumindest partiell verstärkt wird^(XIII) 600. Die damit in Verbindung stehende Literatur legt nahe, dass in erster Linie europäische Exporteure von einer Marktöffnung profitieren (Vgl. Fontange et. al. 2008). 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. Während sich entsprechenden Effekten über Gesamtmarktmodellen angenähert werden kann, legt die Literatur nahe, dass der Zollabbau SSAs zu sinkenden Staatseinnahmen führt und die Staatshaushalte belastet⁶⁰¹. Die vorliegende Ausarbeitung hat in diesem Zusammenhang ferner gezeigt, dass sich von der Konzentration auf eine geringe Anzahl von Exporttariflinien direkte handelspolitischen Anreize ableiten lassen. Es handelt sich unter anderem um einnahmeseitige Herausforderungen der SSA-Staaten, die nicht ohne Weiteres durch andere Steuereinnahmen ersetzt werden können⁶⁰². So machen die Einbußen in den Staatseinnahmen aufgrund sinkender

⁵⁹⁹ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.1.3.

⁶⁰⁰ Hier bieten sich weitere quantitative Forschungsarbeiten zum Einfluss von Schutzzöllen auf die Diversifikation der gehandelten Güter an.

⁶⁰¹ Siehe dazu Unterkapitel 4.2.5.

⁶⁰² Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.1.9.

Zölle fiskalpolitische Reformen in Teilen SSAs erforderlich. Spezielle Herausforderungen wie ein verhältnismäßig großer Anteil des informellen Sektors sind hier zu berücksichtigen⁶⁰³. Verfechtern einer Marktöffnung kann entgegnet werden, dass SSA-Staaten, welche im Schnitt höhere tarifäre Handelshemmnisse aufweisen als die EU (siehe Abbildung 47), 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 gelten⁶⁰⁴.

In der vorliegenden Ausarbeitung werden eine Vielzahl verschiedener handelspolitischer Interessen und Handlungsmöglichkeiten der SSA-Staaten offengelegt, die sich aus den heterogenen Kombinationen aus volkswirtschaftlichen und institutionellen Faktoren ergeben. Der Ansatz verschiedene EPAs mit den SSA-Staaten auszuhandeln, soll den ökonomischen Unterschieden SSAs Rechnung tragen. Wenngleich die Bedeutung des Außenhandels mit der EU für die einzelnen SSA-Staaten unterschiedlich ist, nimmt der intraregionale Handel insgesamt für SSA eine geringere Rolle ein (siehe Abbildung 11 und Abbildung 15). 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 bereits seit Jahrzehnten eine funktionierende Wirtschaft- und Währungsunion etabliert hat und sie die Außenhandelspolitik ihrer Mitgliedsstaaten mitverantworten kann, fehlt dies für den Großteil der RECs auf SSA-Seite. Innerhalb SSAs existieren mit SACU, CEMAC, EAC und UEMOA vier Zollunionen, welche gleichwohl mit Ausnahme der EAC nicht mit den jeweiligen EPA-Gruppen deckungsgleich sind. Zwar sorgt, wie in der Ausarbeitung dargestellt⁶⁰⁵, 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

⁶⁰³ Siehe dazu Unterabschnitt 2.2.1.1.1.

⁶⁰⁴ Beachte, dass dies nach dem Meistbegünstigungsprinzip auch nur für WTO-Staaten gilt. Äthiopien, Komoren, Äquatorialguinea, Sao Tome und Principe, Sudan haben nur einen Beobachter-Status innerhalb der WTO, während Südsudan, Eritrea und Somalia keine Verbindungen zur WTO haben und damit die Ausnahmen darstellen.

⁶⁰⁵ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.2.3.5.

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 RECs, von denen nur acht offiziell von der AU anerkannt sind (siehe Tabelle 6), vorbeiführt. Die Herausforderungen, die sich daraus hinsichtlich der Mehrfachmitgliedschaften und Überlappungen bei den bereits existierenden RECs ergeben, sind damit jedoch nicht geklärt. Wenngleich sich die SSA-Staaten frei zu den jeweiligen EPA-Gruppen formieren konnten, führt 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 vorsehen⁶⁰⁶. 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 zulassen⁶⁰⁷, so ist die Meistbegünstigungsklausel, welche in allen EPAs Geltung findet, ein Hindernis für die Handelsliberalisierung zwischen SSA und anderen Staaten und Staatengruppen⁶⁰⁸. 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. Die Ausarbeitung zeigt jedoch, dass in der Praxis weder die RECs noch die rund zwanzigjährigen EPA-Verhandlungen die wirtschaftliche Integration flächendeckend und entscheiden stärken konnten^(XIV). Die jüngsten Bestrebungen der AU zur Etablierung der AfCFTA stellen derweil einen Ansatz dar, der über einzelne Regionen innerhalb SSAs hinaus geht, wobei die variable Geometrie der AU auch weiterhin politische und wirtschaftliche Integrationsprozesse durch die RECs ermöglicht und Freihandelsabkommen zwischen den RECs und Drittstaaten erlaubt. Die genaue

⁶⁰⁶ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.1.5.

⁶⁰⁷ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.2.2.

⁶⁰⁸ Siehe dazu Unterabschnitt 4.2.3.1.10.

Ausgestaltung und Umsetzung der afrikanischen Freihandelszone gilt es in den kommenden Jahren noch voranzutreiben. Auf den acht von der AU anerkannten RECs basierend steht die AfCFTA noch am Beginn der Integrationsstufen. Wenngleich sich die nationalstaatlichen Wirtschaftsinteressen bei einem Zusammenschluss nahezu aller afrikanischer Staaten unterscheiden, werden durch die AfCFTA die bisweilen hohen innerafrikanischen Handelshemmnisse⁶⁰⁹ stückweise abgebaut und der Markt kontinental gestärkt. Zudem sieht die AfCFTA vor, dass ihre Mitgliedsstaaten Handelsvorteile, die sie Drittstaaten gewähren, auch den anderen Staaten der AfCFTA gewähren müssen (Vgl.Schmiege 2020). Auch die Verhandlungsmacht der SSA-Staaten nach außen wird sich bei einer tieferen kontinentalen Integration im Zuge der AfCFTA erhöhen. Zum einen birgt die Liberalisierung der Märkte innerhalb Afrikas das Potenzial für Wohlstandsgewinne und technologischen Fortschritt, zum anderen werden die Staaten SSAs im Zuge dieser kontinentalen Wirtschaftsintegration neue Märkte erschließen und die handelspolitische Abhängigkeit von der EU und weiteren Drittstaaten sektoral reduzieren können. Auf lange Sicht birgt die AfCFTA zudem das Potenzial die AU zu einer Zollunion zu erweitern und etwa ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und der AU anzustreben. Ein EU-AU-Freihandelsabkommen, würde aus WTO-rechtlicher Sicht eine zulässige Alternative zu den EPAs darstellen. Konfliktlinien, die bei den EPAs zur Geltung kommen, werden jedoch mitunter auch potenzielle Verhandlungen zwischen der AU und der EU prägen⁶¹⁰. Durch die Mitgliedschaft der nordafrikanischen Staaten in der AfCFTA wären die Interessen innerhalb Afrikas gleichwohl noch breiter gestreut als es für SSA und die jeweiligen RECs der Fall ist. Wenngleich dies die Machtverhältnisse auf afrikanischer Seite teils verschieben und Abstimmungen entsprechend zusätzlich komplexer machen würde, könnte dieser Ansatz auch aus strategischer Sicht eine Alternative zu den EPAs darstellen. So haben die nordafrikanischen Staaten für die EU aufgrund der wirtschaftlichen und geografischen Nähe einen anderen Stellenwert. Eine handelspolitische

⁶⁰⁹ Siehe dazu Abschnitt 4.2.1.4.

⁶¹⁰ Ein Abkommen zwischen der EU und der AU ist für die Zukunft ein möglicher Ansatz. Dies soll keine Empfehlung darstellen. Die mögliche Ausgestaltung eines solchen Abkommens und die Bewertung dessen gilt es in weiteren Studien aufzugreifen. Die AfCFTA kann hierfür ein erster Schritt sein. Sollte dieser Ansatz in der Zukunft an Bedeutung gewinnen, werden gleichwohl voraussichtlich noch Jahr vergehen bis die EU und die AU Verhandlungen aufnehmen oder gar ein Abkommen umsetzen.

Kooperation⁶¹¹ mit der gesamten AU kann für die EU vor dem Hintergrund des wachsenden Einflusses Chinas und den zunehmenden globalen Spannungen zwischen Demokratien und Autokratien, die im Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine jüngst einen Höhepunkt erreicht haben, aus geopolitischen Gründen grundsätzlich einen neuen strategischen Moment erfahren. Inwiefern ein etwaiges EPA zwischen der EU und AU in Zukunft Gegenstand von Diskussionen wird, welche Ausgestaltung dessen in Betracht kommt und welche möglichen Konsequenzen hieraus wiederum für die außenwirtschaftliche Entwicklung der SSA-Staaten folgen, lässt sich im Rahmen dieser Ausarbeitung nicht feststellen. Ist ein derartiges Abkommen zum heutigen Zeitpunkt zunächst nur ein Gedankenspiel, so kommt es als Vorbedingung zunächst darauf an, dass die AfCFTA Gestaltung annimmt. Grundsätzlich würde man sich bei einem EU-AU-EPA wohl von dem Gedanken passgenauer und situationsbezogener Handelsbeziehungen unter Berücksichtigung der Entwicklung des Außenhandels verabschieden müssen. Dies würde einer Abkehr vom gegenwärtigen Verhandlungshintergrund gleichkommen.

Jeder weiteren handelspolitischen Option⁶¹² 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 unwahrscheinliche Lösungen sind⁶¹³. 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. Zwar sucht die EU mit immer mehr Staaten und Regionen den handelspolitischen Kontakt und ist zu einer engen Partnerschaft bereit, doch beruhen die Abkommen stets auf gegenseitigen Zugeständnissen. Die EU wird es daher nicht versäumen für die Öffnung des eigenen Marktes die Öffnung des jeweils anderen Marktes und die Einhaltung sozialer, ökologischer und technischer Standards zu fordern. Die steigende Zahl von EU-Handelsabkommen, welche von der WTO

⁶¹¹ Auf eine präzise Beschreibung der Ausgestaltung muss an dieser Stelle verzichtet werden.

⁶¹² Die Optionen werden in Unterkapitel 4.2.4 erläutert. Diese 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.

⁶¹³ Siehe dazu Unterkapitel 4.2.4.

gedeckt werden, hebt dabei insgesamt den multilateralen Ansatz aus. Auf afrikanischer Seite haben an dieser Option zudem die ärmsten Staaten 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. Eine Ausweitung der bisherigen Marktzugangspräferenzen auf alle Staaten, die unter das GSP* oder GSP+ fallen, kommt schließlich einer relativen Schlechterstellung der ärmsten Staaten gleich. Die SSA-MFN-Staaten würden selbst dann noch nicht daran teilhaben können und entsprechend im Vergleich zu allen übrigen GSP-Staaten verlieren. Die WTO grundlegend zu reformieren, scheint vor den sich verschiebenden globalen Herausforderungen notwendig. Klimawandel, Pandemie, Digitalisierung und demografische Entwicklungen machen deutlich, dass sich die Rahmenbedingungen der globalisierten Welt ändern. Nicht zuletzt durch seitens der US-Administration bewusst nicht-vollzogene Nachbesetzung des WTO-Schiedsgericht, welche die Handlungsfähigkeit der WTO erheblich einschränkt, wird dies sichtbar. Internationale Handelskriege haben in den vergangenen Jahren die Weltwirtschaftspolitik geprägt. Die Doha-Runde der WTO konnte unterdessen nach wie vor noch nicht erfolgreich abgeschlossen werden. 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. Um die WTO-Konformität zu wahren, ist ein erfolgreicher Abschluss der EPAs notwendig. 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 maßgeblich, so liegt dennoch das Kompromissfindungspotenzial vornehmlich in der jeweiligen Ausgestaltung der EPAs. Findet man die Gründe für das bisherige Scheitern der EPA-Verhandlungen nicht ausschließlich im handelsrechtlichen Status Quo, sondern auch in den konkreten EPA-Entwürfen, bietet dies Raum für Anpassungen^(XV). 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 könnten⁶¹⁴. 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, 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

⁶¹⁴ Hier bieten sich weitere quantitative Forschungsarbeiten zum Einfluss Output-basierter Liberalisierungspfade auf die außenwirtschaftliche Entwicklung an.

um die Bedeutung der EPAs. Punktuell flexibilisierte Ausgestaltungen der EPAs könnten den Konflikt entschärfen. Schließlich wird die EU auch nur so ihrem eigenen Anspruch gerecht werden können und eine partnerschaftliche und regelbasierte internationale Ordnung stärken. Ohne es näher zu definieren, beansprucht die EU-Kommission vor allem mit Blick auf die Volksrepublik China und die USA den Begriff „fairen Handel“ für sich:

„Einige setzen auf autoritäre Systeme, andere bauen ihren globalen Einfluss aus, schaffen Abhängigkeiten, investieren in Häfen und Handelswege. Wieder andere suchen ihr Heil im Protektionismus. Für uns kommt keine dieser Optionen infrage. Wir wollen Multilateralismus, wir wollen fairen Handel, wir stehen für eine regelbasierte Ordnung, weil wir wissen, dass es für uns alle das Beste ist. Wir gehen den europäischen Weg.“ (Leyen 2019).

Doch so offen der handelspolitische Ansatz der EU auch sein mag, die Coronapandemie und der Krieg Russlands in der Ukraine haben die De-Globalisierungstendenzen und Protektionismus weltweit gestärkt. Die erhebliche Abhängigkeit Europas von russischem Öl und Gas oder auch asiatischen Halbleitern offenbart die Verwundbarkeit der diversifizierten und international komplex vernetzten europäischen Industrie. Bei einer gleichzeitigen Intensivierung der Dekarbonisierung und industriellen Transformation ist man schließlich auf Partnerländer angewiesen, die Zuverlässigkeit und die benötigten Güter bieten. Inwiefern sich die handelspolitische Relevanz SSAs für die EU mittelfristig durch diese Umbrüche verändert hat und welche Rückschlüsse sich dadurch auch auf die Bedeutung der EU für die außenwirtschaftliche Entwicklung SSAs ableiten lassen, gilt es in weiteren Forschungsarbeiten zu analysieren.

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 die 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^(XVI). 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^(XVII). 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. Konkret bedeutet dies, dass die Aussage:

„EPAs are designed to promote the sustainable development of the ACP countries and to promote the eradication of poverty in these countries and not primarily to achieve WTO compatibility of ACP EC trade relations.“ (Europäische Kommission 2002, S.5),

nicht zuletzt im Hinblick auf die Verhandlungsführung, welche insbesondere durch die MAR 572/2013 geprägt ist, kritisch zu betrachten ist^(XVIII). So schwingt dieser Aussage, die zum Beginn der EPA-Verhandlungen getätigt wurde, in Anbetracht der MAR 572/2013 eine modernisierungstheoretische Note mit, die sich vor dem Hintergrund der ökonomischen Bedeutung der EU für den Großteil der SSA-Staaten nur bedingt mit einer Freiheit der außenhandelspolitischen Strategie eines jeden SSA-Staates vereinen lässt.

6 Literaturverzeichnis

Abele, Corinne; Böll, Martin; Ehlers, Carsten; Idem, Oliver; Kalhöfer, Martin; Knupp, Marcus, Najjar, Fausi et al. (2018): China in Afrika. Perspektiven, Strategien und Kooperationspotenziale für deutsche Unternehmen. German Trade & Invest; Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft, DIHK. Bonn.

Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James (2001): The Colonial Origins of Comparative Development. An Empirical Investigation. In: American Economic Association. The American Economic Review, Bd. 91, 2001, S. 1369–1401.

Acemoglu, Daron; Robinson, James (2013): Warum Nationen Scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut. 4. Aufl. Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag.

African Development Bank (2017): African Statistical Yearbook 2017. Addis Abeba.

Afrikanische Union (2012): Proposal for a Common and Enhanced Trade Preference System for Least Developed Countries (LDCs) and Low Income Countries (LICs). Addis Abeba, zuletzt geprüft am 13.11.2018.

Afrikanische Union (2013): Declaration in the Economic Partnership Agreements. 8th Ordinary Session of the Conference of AU Ministers of Trade. Addis Abeba.

Afrikanische Union (2018): Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area. Kigali.

Afrikanische Union (2019a): List of Countries Which Have Signed, Ratified/Accessed to the Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area. Online verfügbar unter <https://au.int/en/treaties>, zuletzt geprüft am 26.02.2019.

Afrikanische Union (2019b): Member State Profiles. Online verfügbar unter <https://au.int/en/memberstates>, zuletzt geprüft am 26.02.2019.

Afrikanische Union (2019c): Regional Economic Communities. Online verfügbar unter <https://au.int/en/organs/recs>, zuletzt geprüft am 26.02.2019.

AKP Gruppe (2019): Nairobi Nguvu Ye Pamoja Declaration. A Transformed ACP Committed to Multilateralism. 9. Summit der Staats- und Regierungschefs der AKP-Staaten. AKP/28/054/19. Nairobi.

Asche, Helmut (2016): Verhältnis EU-Afrika auf der Kippe. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (Hg.): Kooperation weltweit (E+Z e-paper, 12), S. 36–39.

Bhagwati, Jagdish (1958): Immiserizing Growth: A Geometrical Note. In: *Review of Economic Studies* (25), S. 201–205.

Bilal, Sanoussi; Dalleau, Melissa; Lui, Dan (2012): Trade Liberalisation and Fiscal Adjustments. The Case of EPAs in Africa. European Centre for Development Policy Management (Discussion Paper, 137), zuletzt geprüft am 14.11.2018.

Bilal, Sanoussi; Rampa, Francesco (2006): Alternative (to) EPAs. Possible scenarios for the future ACP trade relations with the EU. European Centre for Development Policy Management. Maastricht (Policy Management Report, 11).

Bonfatti, Roberto; Poelhekke, Steven (2017): From mine to coast. Transport infrastructure and the direction of trade in developing countries. In: *Journal of Development Economics*, Bd. 127, S. 91–108.

Brandi, Clara; Hulse, Merran; Keijzer, Niels (2017): Wie weiter mit den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen? Gedanken zu einer vertieften EU-Afrika-Handelspartnerschaft. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen, 9).

British Petrol (2018): Statistical Review of World Energy. All Data, 1965 - 2017. Online verfügbar unter <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, zuletzt geprüft am 08.01.2019.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016): Agrarexporte verstehen. Fakten und Hintergründe. Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2019): World Mining Data. Production of Mineral Raw Materials of individual Countries by Minerals. Republik Österreich. Online verfügbar unter http://www.world-mining-data.info/?World_Mining_Data___Data_Section, zuletzt geprüft am 08.03.2019.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Entwicklungsfaktor extraktive Rohstoffe. Bundesrepublik Deutschland. Bonn (BMZ Spezial, 166).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017): Afrika und Europa. Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika. Bonn.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2018): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Christine Buchholz, Michel Brandt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Folgen der Economic Partnership Agreements für afrikanische AKP-Länder. Deutscher Bundestag (Drucksache, 19/4057).

Corden, W. Max; Neary, J. Peter (1982): Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy. In: Royal Economic Society (Hg.): The Economic Journal, Bd. 92: Wiley, S. 825–848.

D'Alfonso, Alessandro (2014): Europäischer Entwicklungsfond. Gemeinsame Entwicklungszusammenarbeit und der EU-Haushalt: Einbeziehung ja oder nein?; Europäische Union (Hg.). Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments.

Davies, Martyn (2010): How China is Influencing Africa's Development; OECD (Hg.). OECD Development Centre (Background Paper).

Davies, Rob (2014): The SADC EPA and beyond. In: European Centre for Development Policy Management. Great Insights, Bd. 3, 2014. Maastricht, S. 10–11.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Was ist Entwicklung? Online verfügbar unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/entwicklungspolitik/basiswissen/entwicklung/>, zuletzt geprüft am 17.09.2019.

East African Community (2017): Common External Tariff 2017 Version. 2017 Version. Annex 1 to the Protocol on the Establishment of the East African Community Customs Union.

EG (1998): Internes Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Mitgliedstaaten über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfen der Gemeinschaft im Rahmen des zweiten Finanzprotokolls des Vierten AKP-EG-Abkommens. Fundstelle: L 156.

EG (1999): Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Südafrika andererseits. TDCA. Fundstelle: L/311 1999.

EG (2000a): Internes Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfe der Gemeinschaft im Rahmen des Finanzprotokolls zu dem am 23. Juni 2000 in Cotonou, Benin, unterzeichneten Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits und über die Bereitstellung von Finanzhilfe für die überseeischen Länder und Gebiete, auf die der vierte Teil des EG-Vertrags Anwendung findet. Fundstelle: L317.

EG (2000b): Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000. Cotonou-Abkommen. Fundstelle: L317 2000.

EG (2006): Internes Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Finanzierung der im mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2008—2013 bereitgestellten Gemeinschaftshilfe im Rahmen des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens und über die Bereitstellung von Finanzhilfe für die überseeischen Länder und Gebiete, auf die der vierte Teil des EG-Vertrags Anwendung findet. Fundstelle: L 247.

Engelhardt, Benjamin von (2016): Die Welthandelsorganisation (WTO) und demokratische Legitimität. Tübingen: Mohr Siebeck (jus internationale et europaeum, 108).

Ernst & Young (2016): Namibia introduces Export Levy Bill; EY Global Tax Alert (Hg.). Online verfügbar unter [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Namibia_introduces_Export_Levy_Bill/\\$FILE/2016G_01060-161Gbl_Indirect_Namibia%20introduces%20Export%20Levy%20Bill.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Namibia_introduces_Export_Levy_Bill/$FILE/2016G_01060-161Gbl_Indirect_Namibia%20introduces%20Export%20Levy%20Bill.pdf), zuletzt geprüft am 08.03.2019.

EU (2013a): Beschluss Nr. 2/2013 des AKP-EU-Ministerrats. Fundstelle: L 173 2013.

EU (2013b): Internes Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Finanzierung der im mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2014 bis 2020 vorgesehenen Hilfe der Europäischen Union im Rahmen des AKP-EU-Partnerschaftsabkommens und über die Bereitstellung von finanzieller Hilfe für die überseeischen Länder und Gebiete, auf die der vierte Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Anwendung findet. Fundstelle: L210.

Europäische Kommission (2002): Recommendation for a council decision authorising the Commission to negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP countries and regions. Brüssel (Empfehlung, SEC (2002) 351).

Europäische Kommission (2006): Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt. Brüssel (Mitteilung, KOM(2006) 567).

Europäische Kommission (2008): Die Rohstoffinitiative. Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern. Brüssel (Mitteilung, KOM(2008) 699).

Europäische Kommission (2011): Cape Verde secures access to EU markets and boosts its development. Brüssel. Online verfügbar unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=763>, zuletzt geprüft am 13.03.2019.

Europäische Kommission (2013a): Overview of CAP Reform 2014-2020. Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Agricultural Policy Perspectives Brief, 5).

Europäische Kommission (2013b): The EU's Economic Partnership Agreements (EPAs) with countries in Africa, the Caribbean and the Pacific (ACP). Supporting businesses and communities in ACP countries. Online verfügbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_151010.pdf, zuletzt geprüft am 13.11.2018.

Europäische Kommission (2014a): Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1025/2014 vom 25. Juli 2014 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates mit Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder der zu

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führenden Abkommen für Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten, die zur Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) gehören, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 38/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung bestimmter Verordnungen zur gemeinsamen Handelspolitik hinsichtlich der Übertragung der Befugnis zum Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten über bestimmte Maßnahmen. Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1025/2014.

Fundstelle: L 284.

Europäische Kommission (2014b): Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1027/2014 der Kommission vom 25. Juli 2014 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates mit Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder der zu

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führenden Abkommen für Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten, die zur Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) gehören, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 527/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, mit der einige Länder von der Liste der Regionen oder Staaten, die Verhandlungen abgeschlossen haben, gestrichen werden. Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1027/2014. Fundstelle: L 284.

Europäische Kommission (2014c): Delegierte Verordnung der Kommission vom 22. Juli 2014 zur Änderung des Anhangs II der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen. Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1016/2014. Fundstelle: L 283.

Europäische Kommission (2014d): Southern African region and the EU complete negotiations for an Economic Partnership Agreement. Press release. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-872_en.htm, zuletzt geprüft am 21.03.2019.

Europäische Kommission (2015a): Delegierte Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die in Anhang VII Nummer 1 Buchstabe b dieser Verordnung festgelegte Gefährdungsschwelle. Delegierte Verordnung (EU) 2015/602. Fundstelle: L 100.

Europäische Kommission (2015b): Handel für alle. Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik. Luxemburg.

Europäische Kommission (2016a): Proposal for a Council Decision on the conclusion of the Economic Partnership Agreement between the East African Community Partner States, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part. COM(2016) 64 final. Fundstelle: 2016/0038(NLE).

Europäische Kommission (2016b): The Economic Impact of the SADC EPA Group - EU Economic Partnership Agreement. Generaldirektion Handel.

Europäische Kommission (2017a): EU Budget 2016. Financial Report. Luxemburg.

Europäische Kommission (2017b): The Economic Impact of the EU - East African Community Economic Partnership Agreement. Generaldirektion Handel.

Europäische Kommission (2018a): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Bericht zum Schema allgemeiner Zollpräferenzen im Zeitraum 2016-2017. Europäische Union (COM(2018) 36 final).

Europäische Kommission (2018b): Durchführungsverordnung vom 11. Oktober 2018 zur Änderung des Anhangs I der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolllarif.

Durchführungsverordnung (EU) 2018/1602. Fundstelle: L 273.

Europäische Kommission (2019a): EU expenditures and revenue. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html, zuletzt geprüft am 24.06.2019.

Europäische Kommission (2019b): Fact check on the EU budget. How big is the EU budget. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/fact-check_en, zuletzt geprüft am 29.05.2019.

Europäische Kommission (2019c): Overview of Economic Partnership Agreements. Updated March 2019. Online verfügbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf, zuletzt geprüft am 22.03.2018.

Europäische Kommission (2019d): Tariffs and Rules of Origin. Export from EU. Market Access Database. Online verfügbar unter https://madb.europa.eu/madb/datasetPreviewFormATpubli.htm?datacat_id=AT&from=publi, zuletzt geprüft am 30.09.2019.

Europäische Kommission (2019e): Taxation and Customs Union. Die Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/countries-africa-caribbean-pacific-acp_de, zuletzt geprüft am 03.04.2019.

Europäische Kommission (2021): Vorschlags für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung - im Namen der Europäischen Union - und die vorläufige Anwendung des Partnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Union einerseits und den Mitgliedern der Organisation afrikanischer, karibischer und pazifischer Staaten (OAKPS) andererseits. Beschlussvorschlag COM/2021/312. Anhang 1. Brüssel

Europäischer Rat (2019). Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft. Amtsblatt C 384 I/2019. Kapitel 5.

Europäische Union (2009): Übergangsabkommen für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Vertragspartei Zentralafrika andererseits. Fundstelle: L 57.

Europäische Union (2016a): Eine Globale Strategie für die Außen und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Hoher Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Online verfügbar unter https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf, zuletzt geprüft am 15.11.2018.

Europäische Union (2016b): Interims-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Ghana einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits. Fundstelle: L 287.

Europäische Union (2016c): Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den SADC-WPA-Staaten andererseits. Fundstelle: L 250.

Europäischer Rechnungshof (1995): Special Report No 2/95. Concerning the STABEX Fund in the Context of the First Financial Protocol of the Forth Lomé Convention together with the Commission's replies (95/C 167/01).

Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2012): Verordnung über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 732/2008 des Rates. (EU) Nr. 978/2012. Fundstelle: L 303.

Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2013): Verordnung. (EU) Nr. 527/2013. Fundstelle: L 165.

Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2014): Verordnung (EU) Nr. 1144/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 3/2008 des Rates. Verordnung (EU) Nr. 1144/2014. Fundstelle: L 317.

Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2016): Verordnung. (EU) 2016/1076. Fundstelle: L 185.

Eurostat (2019): International trade in goods for the EU. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods_for_the_EU_-_an_overview, zuletzt geprüft am 09.10.2019.

EWG (1957): Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Rom.

EWG (1964a): Abkommen über die Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den mit dieser Gemeinschaft assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar. 64/346/EWG.

EWG (1964b): Internes Abkommen über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfe der Gemeinschaft. 64/355/EWG.

EWG (1970a): Abkommen über die Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den mit dieser Gemeinschaft assoziierten afrikanischen Staaten und Madagaskar. 70/540/EWG. Fundstelle: L 282.

EWG (1970b): Internes Abkommen über die Finanzierung und die Verwaltung der Hilfe der Gemeinschaft. 70/544/EWG. Fundstelle: L 282.

EWG (1976): Verordnung über den Abschluß des AKP-EWG-Abkommens von Lomé. Verordnung (EWG) Nr. 199/76 des Rates. Fundstelle: L 25.

EWG (1980a): Internes Abkommen über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfen der Gemeinschaft. 80/1155/EWG. Fundstelle: L 347.

EWG (1980b): Zweites AKP-EWG-Abkommen. Lomé-Abkommen II. Fundstelle: L347.

EWG (1986a): Drittes AKP-EWG-Abkommen. Lomé III. Fundstelle: L86.

EWG (1986b): Internes Abkommen über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfe der Gemeinschaft. 86/126/EWG. Fundstelle: L 86.

EWG (1991a): Internes Abkommen über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfen der Gemeinschaft im Rahmen des Vierten AKP-EWG-Abkommens. 91/401/EWG. Fundstelle: L229.

EWG (1991b): Viertes AKP-EWG-Abkommen. Lomé IV. Fundstelle: L 229.

Fontagne, Lionel; Laborde, David; Mitaritonna, Cristina (2008): An Impact Study of the EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) in the Six ACP Regions. CIREM. Paris.

Freire, Clovis (2017): Economic Diversification: Eplaning the pattern of diversification in the globa economy and its implications for fostering diversification in poorer countries. United Nations. Department of Economic & Social Affairs Working Paper No. 150. New York.

Frisch, Dieter (1996): Zur Zukunft des Lomé-Abkommens. Erste Überlegungen zur europäischen Afrika-Politik nach dem Jahr 2000. 1. Aufl.; German Institute of Global and Area Studies (Hg.). Institute of African Affairs. Hamburg (Africa Spectrum, 31).

Fukuyama, Francis (1992): The end of history and the last man. New York: Free Press.

Fuller, Brandon; Romer, Paul (2012): Success and the City. How charter cities could transform the developing world. Macdonald-Laurier Insitute. Ottawa.

G-20 (2005): Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors. Xianghe.

GATT (1947): Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen. Genf.

GATT (1971): Generalized System of Preferences. GSP. Fundstelle: L/3545 1971.

GATT (1979): Differential and more Favourable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries. L/4903.

GATT (1994): The Fourth ACP-ECC Convention of Lomé. Fundstelle: L/7604 1994.

Giesbert, Lena; Pfeiffer, Birte; Schotte, Simone (2016): Umstrittene Freihandelsabkommen mit der EU: Afrika unter (Handels-) Druck. German Institute of Global and Area Studies. Hamburg (Focus Afrika, 7).

Global Trade Alert (2023): Global Dynamics - Total Number of Implemented Interventions Since November 2008. Online verfügbar unter https://www.globaltradealert.org/global_dynamics, zuletzt geprüft am 15.03.2023.

Graf Lambsdorff, Alexander (2016): Recommendation on the draft Council decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Economic Partnership Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the SADC EPA States, of the other part; Europäisches Parlament (Hg.). Ausschuss für internationalen Handel (A8-0242/2016).

Gurumurthy, Swaminathan (2011): Relation-friendly Market economy? or, relationless market society? Online verfügbar unter <https://www.swadeshionline.in/article-author/market-economy-or-market-society>, zuletzt geprüft am 20.12.2018.

Gurumurthy, Swaminathan (2018): Ten key highlights from RBI board member S. Gurumurthy's lecture on the Indian economy. The Print. Online verfügbar unter <https://theprint.in/economy/ten-key-highlights-from-rbi-board-member-s-gurumurthys-lecture-on-the-indian-economy/150565/>, zuletzt geprüft am 20.12.2018.

Hallam, David (2018): Revisiting Prebisch–Singer. What long-term trends in commodity prices tell us about the future of CDDCs; Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Hg.). Vereinte Nationen. Rom (Background Paper).

Hammer, Thomas (1995): Die europäische Entwicklungszusammenarbeit mit dem Süden. Mit Beispielen aus den westafrikanischen Sahelstaaten. In.: Geographica Helvetica, Bd. 50, 1995, S. 21–28.

Hauschild, Tobias; Schilder, Klaus (2009): Wohin Europäische Entwicklungspolitik? Armutsbekämpfung zwischen Anspruch und Realität – eine kritische Bestandsaufnahme der Reform der EU-Entwicklungspolitik; Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED) (Hg.). terre des hommes e.V. Berlin.

Heckscher, Eli Filip (1919): The effect of foreign trade on the distribution of income (Ekonomisk Tidskrift, 21).

Hoekman, Bernard (2016): Subsidies, Spillovers and WTO Rules in a Value-chain World. Global Policy 2016 (7,3). University of Durham and John Wiley & Sons, Ltd. Seiten 351-359

Hofstede, Geert; Hofstede, Gert Jan; Minkov, Michael (2010): Cultures and Organizations. Software of the Mind. Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival. New York: McGraw Hill.

Huntington, Samuel P. (1996): The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York: Simon & Schuster.

Internationale Fernmeldeunion (2018): ICT Development Index 2017. IDI 2017 Rank. Online verfügbar unter <http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html>, zuletzt geprüft am 10.12.2018.

Internationaler Währungsfond (2016): World Economic Outlook, October 2016. Subdued Demand: Symptoms and Remedies. Washington, D.C. (World Economic and Financial Surveys).

Internationaler Währungsfond (2018a): World Economic Outlook. IMF Data Mapper. GDP per capita, current prices. Online verfügbar unter https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD, zuletzt geprüft am 20.11.2018.

Internationaler Währungsfond (2018b): World Economic Outlook. IMF Data Mapper. GDP, current prices. Online verfügbar unter https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/WEO_WORLD/EU/SSA/CHN/USA, zuletzt geprüft am 21.11.2018.

Internationaler Währungsfond (2018c): World Economic Outlook. IMF Data Mapper. Real GDP growth. Online verfügbar unter https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD, zuletzt geprüft am 20.11.2018.

Jochem, Axel; Sell, Friedrich (1995): Die realwirtschaftliche Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten. Ein Beispiel für Politikversagen. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 40, S. 59–88.

Journo, Vanessa (2017): Die Beziehungen der Europäischen Union mit den sogenannten AKP-Staaten. Eine theoretische und empirische Analyse von vier Jahrzehnten privilegierter wirtschafts- und entwicklungspolitischer Kooperation. Dissertation. Hamburg: Verlag Dr. Kovač (Schriftenreihe Schriften zur internationalen Politik, 54).

Kappel, Robert (1990): Afrikas Perspektiven in der Entwicklungs-kooperation mit der Europäischen Gemeinschaft. 25. Aufl. German Institute of Global and Area Studies. Hamburg (Africa Spectrum, 3).

Kappel, Robert (1996): Europäische Entwicklungspolitik im Wandel. Perspektiven und Kooperationen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Ländern; Institut für Entwicklung und Frieden (Hg.). Gerhard-Mercator Universität GH Duisburg (INEF Report, 17).

Kenya Flower Council (2018): Floriculture in Kenya. Online verfügbar unter http://kenyaflowercouncil.org/?page_id=92, zuletzt geprüft am 04.04.2019.

Kenya Human Rights Commission (2014): The ABC of EAC-EU Economic Partnership Agreements (EPA). Nairobi, zuletzt geprüft am 13.11.2018.

Kernic, Franz (2007): Die Außenbeziehungen der Europäischen Union. Eine Einführung. Frankfurt am Main: Internationaler Verlag der Wissenschaften.

Kohl, Tristan (2014): Do we really know that trade agreements increase trade? In: Institut für Weltwirtschaft Kiel, Bd. 3, 2014. Berlin, S. 443–469.

Kohnert, Dirk (2008): EU-African Economic Relations: Continuing Dominance Traded for Aid? German Institute of Global and Area Studies. Hamburg (Working Papers, 82).

Krugman, Paul (1979): Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade. In: *Journal of International Economics* (9), S. 469–479.

Krugman, Paul (1991): Increasing Returns and Economic Geography. In: *Journal of Political Economy* (99), S. 483–499.

Kwa, Aileen; Lunenborg, Peter; Musonge, Wase (2014): African, Caribbean and Pacific (ACP) countries' position on Economic Partnership Agreements (EPAs); Europäisches Parlament (Hg.). Generaldirektion Externe Politikbereiche der Union. Brüssel.

Leyen, Ursula von der (2019): Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments. Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission. Europäische Kommission. Europäisches Parlament. Straßburg, 16.07.2019. Online verfügbar unter https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-4230_de.htm, zuletzt geprüft am 12.09.2019.

Lipset, Seymour Martin (1959): Some Social Requisites of Democracy. Economic Development and Political Legitimacy. In: American Political Science Association, Bd. 53, 1959. Washington DC, S. 69–105.

Lohmann, Annette (2015): Impuls oder Hindernis für Entwicklung? Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und Westafrika; Friedrich Ebert Stiftung (Hg.). Referat Afrika. Berlin (Perspektive - FES Senegal).

Mair, Stefan; Werenfels, Isabelle (2009): Ein Afrika gibt es nicht. In: Bundeszentrale für politische Bildung. Informationen zur politischen Bildung, Bd. 303, 2009. Bonn, S. 4–6.

Marí, Francisco (2016): EPA-Handelsabkommen EU-Ghana ratifiziert. Brot für die Welt. Online verfügbar unter <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/epa-handelsabkommen-eu-ghana-ratifiziert>, zuletzt geprüft am 24.07.2019.

Marí, Francisco (2017): Landwirtschaft und Agrarimporte in Afrika. Sind die WTO- und EPA-Schutzmaßnahmen vor Billigimporten ausreichend? Attac; Brot für die Welt; KASA; Germanwatch e.V.; Misereor. Heidelberg (Die Chance ergreifen: EU-Afrika-Handelsbeziehungen neu gestalten).

- Meardon, Stephen: Modeling Agglomeration and Dispersion in City and Country. Gunnar Myrdal, François Perroux and the New Geographic Economy. 1. Aufl. 2001 (The American Journal of Economics and Sociology, 60).
- Medina, Leandro; Jonelis, Andrew; Cangul, Mehmet (2017): The Informal Economy in Sub-Saharan Africa: Size and Determinants. Internationaler Währungsfond (IMF Working Papers, 156).
- Menzel, Ulrich (2010): Entwicklungstheorie. Geschichte und Hauptkontroversen. Technische Universität Braunschweig (Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften, 94).
- Montesquieu, Charles de (1748): Vom Geist der Gesetze. 2001. Aufl. Hg. v. Kurt Weigand. Stuttgart: Reclam.
- Morgantini, Luisa (2006): Bericht über die Auswirkungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) auf die Entwicklung; Europäisches Parlament (Hg.). Entwicklungsausschuss. Brüssel (A6-0053/2006).
- Njehu, Fredrick (2014): Manoeuvring at the margins of an EPA deadlock: Has the EAC bowed down to EU pressure? In: European Centre for Development Policy Management. Great Insights, Bd. 3, 2014. Maastricht, S. 24–26.
- Nooke, Günter (2017): Who does DG Trade think it is? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Online verfügbar unter <https://blogs.die-gdi.de/en/2017/02/07/who-does-dg-trade-think-it-is/>, zuletzt geprüft am 08.07.2019.
- North, Douglas C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglas C. (1991): Institutions. In: American Economic Association. Journal of Economic Perspectives, Bd. 1, 1991, S. 97–112.
- OAKPS (2020): The African, Caribbean and Pacific Group of States Becomes The Organisation of African, Caribbean And Pacific States on 5 April 2020. Pressemitteilung vom 2. April 2020, Online verfügbar unter <https://acpwp9.waw.be/index.php/2020/04/02/the-african-caribbean-and-pacific-group-of-states-becomes-the-organisation-of-african-caribbean-and-pacific-states-on-5-april-2020-2/>, zuletzt geprüft am 10.04.2023.

OAKPS (2023): Statement: Post-Cotonou agreement is an urgent priority. Pressemitteilung vom 5. März 2023, Online verfügbar unter <https://www.oacps.org/pahd-department/statement-post-cotonou-agreement-is-an-urgent-priority/>, zuletzt geprüft am 0.04.2023.

Odusola, Ayodele (2018): Addressing the Foreign Direct Investment Paradox in Africa. Hg. v. Africa Renewal. Vereinte Nationen. Online verfügbar unter <https://www.un.org/africarenewal/web-features/addressing-foreign-direct-investment-paradox-africa>, zuletzt geprüft am 04.02.2019.

Ohlin, Bertil (1933): Interregional and International Trade; Humphrey Milford (Hg.). Harvard University Press. London (Harvard Economic Studies, 39).

OPEC (2019): Member Countries. Online verfügbar unter https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm, zuletzt aktualisiert am 17.10.2019.

Organisation für Afrikanische Einheit (2000): Constitutive Act of the African Union.

Ostafrikanische Gemeinschaft (2012): Resolution of the East African Legislative Assembly on EPA's. Ostafrikanische Legislativversammlung. Arusha.

Parra, Maximiliano Mendez; Schubert, Samuel; Brutschin, Elina (2016): Export taxes and other restrictions on raw materials and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries; Europäisches Parlament (Hg.). Generaldirektion Externe Politikbereiche der Union. Brüssel.

Ploeckel, Florian (2021): A novel institution: the Zollverein and the origins of the customs union, In: Cambridge University Press, Journal of Institutional Economics, Cambridge, Bd. 17. S. 305-319

Prebisch, Raul (1950): The Economic Development of Latin America and its Principal Problems; Vereinte Nationen (Hg.). Economic Commission for Latin America. Lake Success.

Prediger, Sebastian; Zanker, Franzisca (2016): Die Migrationspolitik der EU in Afrika braucht einen Richtungswechsel. German Institute of Global and Area Studies (Focus Afrika, 6).

Rakotoarisoa, Manitra A.; Iafrate, Massimo; Paschali, Marianna (2011): Why has Africa become a net food importer? Explaining Africa agricultural and food trade deficits; Vereinte Nationen (Hg.). Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen. Rome.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1987): Verordnung des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif. Verordnung (EWG) Nr. 2658/87. Fundstelle: L 256.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1993): Verordnung des Rates vom 13 Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen. Verordnung (EWG) Nr. 404/93. Fundstelle L 047.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (2009): Beschluss des Rates vom 20. November 2008 über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Übergangsabkommens für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Vertragspartei Zentralafrika andererseits. 2009/152. Fundstelle: L 57.

Rat der Europäischen Union (2001): Verordnung. (EG) Nr. 416/2001. Fundstelle: L 60.

Rat der Europäischen Union (2002): Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Kommission, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den AKP Staaten und AKPRegionen auszuhandeln. Fundstelle: 9930/02 2002.

Rat der Europäischen Union (2007): Verordnung. (EG) Nr. 1528/2007. Fundstelle: L 348.

Rat der Europäischen Union (2012): Beschluss des Rates vom 13. Juli 2009 über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des Interimsabkommens zur Festlegung eines Rahmens für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Staaten des östlichen und des südlichen Afrika einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits. 2012/196/EG. Fundstelle: L 111.

Rat der Europäischen Union (2014a): Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union. 2014/355/EU, Euratom.

Rat der Europäischen Union (2014b): Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den westafrikanischen Staaten, der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen

Staaten (ECOWAS) und der westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA) einerseits sowie der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits. 13370/14 ADD 2. Fundstelle: 2014/0265 (NLE).

Rat der Europäischen Union (2016): Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den SADC-WPA-Staaten andererseits. Fundstelle: L 250.

Reichert, Tobias; Spielmans, Silke; Mengel, Carolin; Frein, Michael; Lanje, Kerstin (2009): Entwicklung oder Marktöffnung? Kritische Aspekte in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und Afrikanischen Ländern. Germanwatch e.V. Bonn.

Ricardo, David (1817): David Ricardo The Principles of Political Economy and Taxation. London: John Murray.

Rodney, Walter (1972): How Europe Underdeveloped Africa. London: Bogle-L'Ouverture Publications.

Rostow, Walt W. (1960): The stages of economic growth. A non-communist manifesto. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Rowden, Rick (2017): Nigerias und Tansanias Nein gegen EPAs. In: *Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung 2017 (03-04)*.

Sachs, Jeffrey D.; McArthur, John W.; Schmidt-Traub, Guido; Kruk, Margaret; Bahadur, Chandrika; Faye, Michael; McCord, Gordon (2004): Ending Africa's Poverty Trap. In: Bd. 1. Washington, D.C.: Brookings Institution Press (Brooking Papers on Economic Activity), S. 117–240.

Sachs, Jeffrey D.; Warner, Andrew M. (1995): Natural Resource Abundance and Economic Growth. National Bureau of Economic Research. Cambridge MA (Working Paper, 5398).

Schmieg, Evita (2015): Handelspolitische Optionen für Subsahara-Afrika. Zwischen TTIP, EPAs, WTO und afrikanischer Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (SWP Aktuell, 35).

Schmieg, Evita (2018): EU und Afrika: Investitionen, Handel, Entwicklung. Was ein Cotonou-Folgeabkommen mit den AKP-Staaten leisten kann. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (SWP Aktuell, 70).

Schmieg, Evita (2020): Die Afrikanische Freihandelszone. Perspektiven für Afrika und die europäische Union. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (SWP Aktuell, 12).

Schmitz, Elke (2005): Schiefelage mit System: Das Streitschlichtungsverfahren der Welthandelsorganisation. Stolperstein auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung; Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.; Forum Umwelt & Entwicklung; Greenpeace e.V (Hg.). Bonn.

Schmucker, Claudia (2018): Die WTO ist nicht tot. Bundeszentrale für politische Bildung. Online verfügbar unter:
<https://www.bpb.de/themen/wirtschaft/freihandel/274498/die-wto-ist-nicht-tot/#node-content-title-7>, zuletzt geprüft am 02.04.2023.

Shi, Cheng (2016): Rechtliche Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Handelsbeziehungen zwischen China und der EU im Rohstoffsektor. Berlin: LIT Verlag (Deutsches und internationales Wirtschaftsrecht, 56).

Shivji, Issa G. (2016): Revisiting the debate on national autonomous development in Africa. In: Erik S. Reinert, Jayati Ghosh und Rainer Katterl (Hg.): Handbook of Alternative Theories of Economic Development. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, S. 240–255.

Silberhorn, Thomas (2014): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 16. Juni 2014 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Thomas Silberhorn auf die Frage 54. des Abgeordneten Uwe Kekeritz. Deutscher Bundestag (Drucksache, 18/1789).

Singer, Hans Wolfgang (1950): The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. In: American Economic Association. The American Economic Review, Bd. 40, 1950, S. 473–485.

Sipopo Declaration (2012). Sipopo: 7th Summit of ACP Heads of State and Government.

Skibbe, Claudia (2017): Wirtschaftliche Aussichten für Subsahara-Afrika und die Rolle der Urbanisierung. Kreditanstalt für Wiederaufbau (Fokus Volkswirtschaft, 180).

Smith, Adam (1776): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations; William Strahan (Hg.). London.

South Centre (2012): The EPAs and Risks for Africa. Local Production and Regional Trade (Analytical Note). Online verfügbar unter https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/08/AN_EPA30_The-EPA-and-Risks-for-Africa_EN.pdf, zuletzt geprüft am 13.11.2018.

Sylla, Kalilou; Cissoko, Mamadou; Cisse, Marie Louise (2014): The EPA: A political agreement detrimental to economic development and cooperation between Europe and Africa. In: European Centre for Development Policy Management. Great Insights, Bd. 3, 2014. Maastricht, S. 15–17.

The Heritage Foundation (2023): 2023 Index of Economic Freedom; Washington DC.

Thum, Marcel (2005): Korruption und Schattenwirtschaft. Ifo Working Paper No. 12. Dresden.

Transparency International (2019): Sub-Saharan Africa: Undemocratic regimes undermine anti-corruption efforts. A continuous struggle in fighting corruption across the region. Online verfügbar unter <https://www.transparency.org/news/feature/cpi2018-subsaharan-africa-regional-analysis>, zuletzt geprüft am 29.05.2019.

Transparency International (2023): Corruption Perceptions Index 2022. Berlin.

Ukaoha, Ken; Ukpe, Aniekan (2012): The ECOWAS Common External Tariff and Regional Integration. National Association of Nigerian Traders. Abuja (ECOWAS Vanguard, 2).

Ukpe, Aniekan Iboro (2010): Will EPAs Foster the Integration of Africa Into World Trade? In: School of Oriental and African Studies. Journal of African Law, Bd. 54, 2010, S. 212–231.

Unmüßig, Barbara (2007): Kampf um Rohstoffe. Das Great Game des 21. Jahrhunderts. In: Forum Umwelt & Entwicklung. Rundbrief, Bd. 4, 2007. Bonn, S. 3–4.

Usman, Zainab; Landry, David (2021): Economic Diversification in Africa: How and Why It Matters. Working Paper. Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC.

Vereinte Nationen (1951): Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries. Department of Economic and Social Affairs. New York.

Vereinte Nationen (2004): Forging a Global South. Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen.

Vereinte Nationen (2006): Standard International Trade Classification. 4. Aufl. UNCTAD (Statistical Papers, 34).

Vereinte Nationen (2009): What is Good Governance? UNESCAP. Online verfügbar unter <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>, zuletzt geprüft am 17.12.2018.

Vereinte Nationen (2015a): Handbook on the Least Developed Country Category. Inclusion, Graduation and Special Support Measures. Department of Economic and Social Affairs (2).

Vereinte Nationen (2015b): The Millennium Development Goals Report 2015. Department of Economic and Social Affairs. New York.

Vereinte Nationen (2017a): The Sustainable Development Goals Report 2017. Department of Economic and Social Affairs. New York.

Vereinte Nationen (2017b): World Population 2017. Wallchart. Department of Economic and Social Affairs. Online verfügbar unter https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_Wallchart.pdf, zuletzt geprüft am 14.11.2018.

Vereinte Nationen (2017c): World Population Ageing 2017 Highlights. Department of Economic and Social Affairs. New York.

Vereinte Nationen (2017d): Ziele für Nachhaltige Entwicklung. Bericht 2017. New York.

Vereinte Nationen (2018a): Foreign direct investment. Inward and outward flows and stock, annual. UNCTAD. Online verfügbar unter

<https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>, zuletzt geprüft am 04.02.2019.

Vereinte Nationen (2018b): Generalized System of Preferences. List of Beneficiaries. UNCTAD. Genf.

Vereinte Nationen (2018c): Global Trends. Forced Displacement 2017. UNHCR. Online verfügbar unter <http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/06/GlobalTrends2017.pdf>, zuletzt geprüft am 19.11.2018.

Vereinte Nationen (2018d): Gross domestic product. Total and per capita, current and constant (2010) prices, annual. UNCTAD. Online verfügbar unter http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLanguage=en, zuletzt geprüft am 06.12.2018.

Vereinte Nationen (2018e): Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures. 3. Aufl. Department of Economic and Social Affairs.

Vereinte Nationen (2018f): Human Development Data (1990-2017). UNDP. Online verfügbar unter <http://hdr.undp.org/en/data#>, zuletzt geprüft am 30.11.2018.

Vereinte Nationen (2018g): Merchandise. Product concentration and diversification indices of exports and imports, annual. UNCTAD. Online verfügbar unter <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>, zuletzt geprüft am 28.11.2018.

Vereinte Nationen (2018h): Merchandise. Trade value, volume, unit value, terms of trade indices and purchasing power index of exports, annual. UNCTAD. Online verfügbar unter <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>, zuletzt geprüft am 04.01.2019.

Vereinte Nationen (2018i): Merchandise trade matrix. Detailed products, exports in thousands of United States dollars, annual. UNCTAD. Online verfügbar unter <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>, zuletzt geprüft am 21.11.2018.

Vereinte Nationen (2018j): Merchandise trade matrix. Detailed products, imports in thousands of United States dollars, annual. UNCTAD. Online verfügbar unter

<http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>, zuletzt geprüft am 21.11.2018.

Vereinte Nationen (2018k): Merchandise trade matrix. Product groups, exports in thousands of United States dollars, annual. UNCTAD. Online verfügbar unter <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>, zuletzt geprüft am 22.11.2018.

Vereinte Nationen (2018l): Merchandise trade matrix. Product groups, imports in thousands of United States dollars, annual. UNCTAD. Online verfügbar unter <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>, zuletzt geprüft am 29.11.2018.

Vereinte Nationen (2018m): World Investment Report 2018. Investment and New Industrial Policies. UNCTAD. Genf.

Vereinte Nationen (2018n): World Urbanization Prospects 2018. Department of Economic and Social Affairs. Online verfügbar unter <https://population.un.org/wup/DataQuery/>, zuletzt geprüft am 20.11.2018.

Vereinte Nationen (2018o): Trade Policy Framework for Developing Countries: A Manual of Best Practises. UNCTAD. Genf

Vereinte Nationen (2019a): About GSP. UNCTAD. Online verfügbar unter <https://unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/About-GSP.aspx>, zuletzt geprüft am 18.01.2019.

Vereinte Nationen (2019b): Trade Statistics. Department of Economic and Social Affairs. Online verfügbar unter <https://comtrade.un.org/data/>, zuletzt geprüft am 22.03.2019.

Vereinte Nationen (2019c): World Population Prospect. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. Online verfügbar unter: <https://population.un.org/wpp/>, zuletzt geprüft am 23.03.2019

Wallerstein, Immanuel (1974): The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century. New York: Academic Press.

Weltbank (1997): World Development Report 1997. The State in a Changing World. Oxford University Press. New York.

Weltbank (2017): World Development Indicators 2017. Washington DC.

Weltbank (2018a): Access to electricity (% of population). Online verfügbar unter <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>, zuletzt geprüft am 07.12.2018.

Weltbank (2018b): Employment in agriculture (% of total employment) (modeled ILO estimate). Online verfügbar unter <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS>, zuletzt geprüft am 14.01.2019.

Weltbank (2018c): GDP growth (annual %). Online verfügbar unter <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>, zuletzt geprüft am 27.11.2018.

Weltbank (2018d): Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative. Relieving The World's Poorest Countries Of Unmanageable Debt Burdens. Online verfügbar unter <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/hipc>, zuletzt aktualisiert am 07.10.2019.

Weltbank (2018e): Life expectancy at birth, total (years). Online verfügbar unter <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN>, zuletzt geprüft am 05.12.2018.

Weltbank (2019a): Commodity Prices. Annual Prices. Online verfügbar unter <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>, zuletzt geprüft am 10.01.2019.

Weltbank (2019b): Taxes on exports. (% of tax revenue). Online verfügbar unter https://tcdata360.worldbank.org/indicators/GC.TAX.EXPT.ZS?country=AGO&indicator=1998&countries=BEN,BWA,BFA,BDI,CPV,CMR,CAF,TCD,COM,COD,COG,CIV,DJI,GNQ,ERI,ETH,GAB,GMB,GHA,GIN,GNB,KEN,LSO,LBR,MDG,MWI,MLI,MRT,MUS,MOZ,NAM,NER,NGA,RWA,STP,SEN,SYC,SLE,SOM,ZAF,SSD,SDN,SWZ,ZWE,ZMB,UGA,TGO,TZA&viz=line_chart&years=2002,2017&indicators=944, zuletzt geprüft am 13.05.2019.

Weltbank (2019c): World Bank Country and Lending Groups. Country Classification. Online verfügbar unter <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>, zuletzt geprüft am 18.02.2019.

Weltbank (2022): Services, added value (% of GDP). Online verfügbar unter <https://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TOTL.ZS>, zuletzt geprüft am 12.04.2022

Welthandelsorganisation (1994a): Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation 1994.

Welthandelsorganisation (1994b): Agreement on Agriculture. In: Marrakesh Agreement Establishing the WTO.

Welthandelsorganisation (2001): Decision: European Communities - the ACP-EC Partnership Agreement. Fundstelle: WT/MIN(01)/15 2001.

Welthandelsorganisation (2012): DS27. European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas. Online verfügbar unter https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm, zuletzt geprüft am 07.02.2019.

Welthandelsorganisation (2017): The Member Countries of the West African Economic and Monetary Union (WAEMU). Annex 3 - Cote d'Ivoire (Trade Policy Review, WT/TPR/S/362).

Welthandelsorganisation (2018a): Integrated analysis and retrieval of notified non-tariff measures. Online verfügbar unter <http://i-tip.wto.org/goods/Forms/TableView.aspx?mode=modify&action=search>, zuletzt geprüft am 22.08.2018.

Welthandelsorganisation (2018b): Merchandise exports by product group and destination. annual (Million US dollar). Online verfügbar unter https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/merch_trade_stat_e.htm, zuletzt geprüft am 01.02.2019.

Welthandelsorganisation (2018c): Merchandise imports by product group. annual (Million US dollar). Online verfügbar unter https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/merch_trade_stat_e.htm, zuletzt geprüft am 01.02.2019.

Welthandelsorganisation (2018d): World Tariff Profiles 2018. Applied MFN Tariffs. Genf.

Wildner, Tobias (2011): Die Economic Partnership Agreements (EPA) zwischen der EU und den AKP-Staaten. Fokus: Westafrika. Hintergrundpapier. Action Solidarité Tiers Monde. Luxemburg.

Zapf, Wolfgang (1996): Die Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung. In: *Leviathan* 1996 (1), S. 63–77.