

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Nicole Zeuner

**Das Abkommen von Cotonou: Grenzen und
Möglichkeiten der Förderung Regionaler
Integration im Südlichen Afrika**

Nr. 41/2005

FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT

am Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Nicole Zeuner

**Das Abkommen von Cotonou: Grenzen und Möglichkeiten der
Förderung Regionaler Integration im Südlichen Afrika**

Nr. 41/2005

Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer im September 2004
bei PD Dr. Mir A. Ferdowsi am GSI eingereichten Magisterarbeit.

ISSN 1430-6794

Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-9094/9099

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	S. 4
2.	Begriff, Probleme, theoretische Grundlagen und globaler Bezugsrahmen regionaler Integration	S. 9
2.1.	Regionale Integration	S. 9
2.2.	Die zwei Wellen des Regionalismus	S. 15
2.2.1.	Die erste Welle des Regionalismus	S. 15
2.2.2.	Die zweite Welle des Regionalismus	S. 17
2.2.3.	Nord-Süd-Regionalismus und Interregionalismus	S. 20
2.2.4	Externer Einfluss	S. 22
2.3.	Marktintegration	S. 24
2.4.	Kritik am Ansatz der Marktintegration	S. 26
2.4.1.	Der Ansatz der Entwicklungsintegration	S. 26
2.4.2.	Über die Entwicklungsintegration hinaus	S. 29
2.5.	Zusammenfassung	S. 31
3.	Die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft und ihr Weg regionaler Integration	S. 32
3.1.	Vergangenheit und Gegenwart regionaler Integration in SADC	S. 33
3.1.1.	Organisationsstruktur	S. 37
3.1.2.	Der Wandel von SADCC zu SADC	S. 38
3.1.3.	SADC	S. 40
3.2.	Die Lage in der Region	S. 42
3.2.1.	Die sozioökonomische Situation in der SADC-Region	S. 43
3.2.1.1.	Armut und AIDS	S. 44
3.2.1.2	Politische Hindernisse regionaler Integration in SADC	S. 45
3.2.1.3	Wirtschaftliche Hindernisse regionaler Integration in SADC	S. 46
3.3.	Auswirkungen der Marktintegration für SADC	S. 52
3.4	Zusammenfassung	S. 54
4.	Regionale Integration im Abkommen von Cotonou	S. 56
4.1	Der Weg nach Cotonou: Hintergründe und Grundlagen	S. 56
4.1.1	Die Anfänge der Europäischen Entwicklungspolitik	S. 57
4.1.2	Von Lomé nach Cotonou	S. 59
4.2.	Regionale Integration und das Abkommen von Cotonou	S. 67
4.2.1.	Allgemeine Bestimmungen zur regionalen Integration	S. 68
4.2.2.	Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen	S. 71
4.3.	Auswirkungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen auf die Prozesse regionaler Integration im südlichen Afrika	S. 74
4.4.	Zusammenfassung	S. 79
5.	Fazit	S. 81
6.	Literaturverzeichnis	S. 87

1. Einleitung

Die Ausgangslage ist düster, die Hoffnungen hingegen, die noch immer in die Möglichkeiten regionaler Integration gesetzt werden, sind groß: Die Region südliches Afrika, die im Rahmen dieser Arbeit mit der Southern African Development Community (SADC)¹ gleichgesetzt wird, ist eine Entwicklungsregion. Lediglich die Republik Südafrika (RSA) und Mauritius verfügen über nennenswerte Industrieansiedlungen, während die anderen Mitglieder Rohstoffe exportieren und Fertigwaren importieren. Armut und AIDS gehören zu den zentralen Entwicklungsproblemen in der Region. Krisen und Kriege in Angola, Simbabwe und der Demokratischen Republik Kongo bremsen Entwicklung und regionale Integration ebenso, wie die hohe wirtschaftliche Heterogenität, der fehlende politische Wille zur Integration und die mangelhafte Übereinstimmung nationaler Wirtschaftspolitiken. Mit anderen Worten: Die Prozesse regionaler Integration in SADC sind von großen Schwierigkeiten bestimmt.

Seit den Anfängen regionaler Zusammenarbeit im südlichen Afrika spielt die Europäische Union (EU) als wichtigster Wirtschaftspartner und größter Entwicklungshilfegeber der SADC² eine zentrale Rolle im Integrationsprozess. Die EU hat die Regionalisierungsbestrebungen in der Region stets im Sinne ihrer eigenen Interessen zu bestimmen versucht. Mit dem am 23. Juni 2000 unterzeichneten Abkommen von Cotonou greift die EU erneut in die Prozesse regionaler Integration im südlichen Afrika ein. Regionalorganisationen kommt in dem Abkommen von Cotonou, das zwischen der EU und der Gruppe der Afrikanisch-Karibisch-Pazifischen Staaten (AKP) geschlossen wurde, der auch die Mitglieder der SADC³ angehören, zentrale Bedeutung zu.

Das Verhältnis zwischen EU und AKP ist durch vertraglich verankerte Hilfs- und Handelsabkommen gekennzeichnet. Von 1975 bis 2000 wurden die Beziehungen zwischen den beiden Staatengruppen durch den Vorgänger des Cotonou-Abkommens, die Lomé-Konventionen, bestimmt, die lange als Modell für partnerschaftliche Nord-Süd-Beziehungen galten, in der Summe aber erfolglos geblieben sind. Im Rahmen der Lomé-Konventionen wurden die AKP-Staaten als Einheit behandelt, das heißt, für alle Mitglieder galten grundsätzlich die gleichen Bestimmungen. Für die Handelspolitik bedeutete dies, dass alle Mitglieder von nicht-reziproken Handelsvereinbarungen profitierten. Die Lomé-Konventionen nahmen keinen direkten Einfluss auf die Prozesse regionaler Integration innerhalb der AKP.

¹ Die SADC wurde deshalb ausgewählt, weil sie von den drei Regionalorganisationen in der Region nicht nur den geographischen Raum des südlichen Afrika am besten wiedergibt, sondern auch, weil sie über eine politische Geschichte verfügt, sich mit dem Ansatz der Entwicklungsintegration im Spannungsfeld politischer und wirtschaftlicher Integration zu positionieren sucht und vor dem Hintergrund der zunehmenden Liberalisierung und Globalisierung die größten Anpassungsleistungen gezeigt hat.

² Bis 1992 firmierte die SADC als Southern African Development Coordination Conference (SADCC).

³ Lediglich die Republik Südafrika hat aufgrund ihres hohen Entwicklungsniveaus keine volle Mitgliedschaft, sondern lediglich Beobachterstatus in den Verhandlungen (vgl. auch EG 2000: Protokoll Nr. 3 über den Status Südafrikas).

Dies hat sich mit dem Abschluss des Cotonou-Abkommens verändert: Das Abkommen greift mit seinen handelspolitischen Bestimmungen auf die in der AKP-Gruppe existierenden Regionalorganisationen – wie zum Beispiel die SADC – zurück, um mit ihnen sogenannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zu verhandeln, die in Zukunft die Grundlage für interregionale wirtschaftliche Zusammenarbeit sein sollen. Mit dem Ende der Lomé-Konventionen wurde auch das Ende der nicht-reziproken Handelsvereinbarungen beschlossen. WPA sind als Freihandelszonen zwischen der EU und den Regionalorganisationen des Südens konzipiert und erfüllen damit die WTO-Kriterien nach Artikel XXIV GATT.

Damit verändert das Abkommen von Cotonou das Umfeld und die Bedingungen regionaler Integration im südlichen Afrika. Das Abkommen ist Ausdruck eines Paradigmenwechsel in der Europäischen Entwicklungspolitik (EEP), der sich seit Ende der 1980er Jahre angekündigt hatte. Seitdem ist die EEP durch zunehmende Liberalisierung und neue regionale Schwerpunktsetzungen charakterisiert (Elgström 2000: 176, Holland 2002: 196). Auch in Bezug auf regionale Integration kann die gewachsene Bedeutung der Liberalisierung und zunehmende Ökonomisierung von Entwicklungspolitik festgestellt werden. Dabei gleicht sich die EEP immer stärker an die Programme der internationalen Finanzinstitutionen an. Seit dem Maastricht-Vertrag (1993) gelten die Maßnahmen der EEP „der Beseitigung der Armut, der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft“ (EG 2000: Präambel).

Während das Rahmenabkommen von Cotonou sich den interdependenten Fragen der Förderung von Frieden und Sicherheit in einem stabilen und demokratischen, politischen Umfeld im Sinne einer wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Entwicklung der AKP-Staaten widmet (EG 2000: Art. 1), konzentrieren sich die WPA lediglich auf die Handelsdimension. Sie sind zentraler Bestandteil der wirtschafts- und handelspolitischen Bestimmungen des Abkommens. Die WPA basieren auf dem Ansatz der Marktintegration, der in der neoklassischen Außenhandelstheorie verankert ist und damit auf der Grundannahme beruht, dass die Reduzierung der Rolle des Staates und eine Öffnung der Märkte zu Entwicklung führt.

Zugleich soll die interregionale wirtschaftliche Zusammenarbeit Hilfestellungen bei der „Verwirklichung der Ziele und Prioritäten, die sich die AKP-Staaten im Rahmen der regionalen und subregionalen Zusammenarbeit und Integration (...) selbst gesetzt haben“ (EG 2000: Art. 28) bieten, sowie die intraregionale Zusammenarbeit (EG 2000: Art. 20) und die schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft fördern (EG 2000: Art. 28,

Abs. a). Hier zeigt sich die Diskrepanz zwischen dem reduktionistischen Ansatz der Marktintegration und den in ihn gesetzten Erwartungen.

Die Liberalisierung der EEP ist kein singuläres Phänomen. Das Vorgehen der EU, Handelsliberalisierung als Entwicklungsstrategie auszugeben, ist Ausdruck des oben genannten Paradigmenwechsels, in dessen Vollzug die EU ihre Entwicklungspolitik den Leitlinien von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) angeglichen hat⁴. Unter dem wachsenden Einfluss dieser Akteure und der faktischen Bedeutung des Neoliberalismus in der Entwicklungszusammenarbeit kommt es zu einer zunehmenden Konvergenz ökonomischer Politikentwürfe für sich entwickelnde Märkte (Mills 1998: ix). Entsprechend ist das Abkommen von Cotonou nicht Produkt einer isolierten Entwicklung, sondern Kind seiner Zeit. Das weltpolitische Klima ist von Globalisierung und Liberalisierung geprägt. Vor diesem Hintergrund kommt es zur Liberalisierung der EEP, deren Produkt wiederum das Abkommen von Cotonou mit seiner Konzentration auf Handelsliberalisierung ist. Die zunehmende Prominenz der Handelsliberalisierung wird im Abkommen von Cotonou nirgends so deutlich wie in den Bestimmungen der WPA.

Daher lautet die zentrale Fragestellung: Fördern die im Abkommen von Cotonou verankerten WPA trotz ihrer ausschließlichen Ausrichtung auf Handelsliberalisierung - wie sie im Ansatz der Marktintegration enthalten ist - die Prozesse regionaler Integration im südlichen Afrika? Deshalb gilt es zunächst zu klären, ob der im Rahmen der Globalisierung vorherrschende Ansatz der Marktintegration unter den Bedingungen der politisch wie wirtschaftlich marginalisierten SADC funktionieren kann? Darüber hinaus muss untersucht werden, inwieweit der Ansatz der Marktintegration mit dem Integrationsansatz der SADC übereinstimmt? Diese Frage ist von Bedeutung, weil im Abkommen von Cotonou zugesichert wird, dass die AKP-Staaten wirksame Hilfe bei der Verwirklichung der Ziele und Prioritäten, die sich die Regionalorganisationen im Rahmen ihrer regionalen Integrationsbemühungen selbst gesetzt haben, erhalten sollen (vgl. EG 2000: Art. 28).

Sind in der SADC die notwendigen politischen Rahmenbedingungen vorhanden, um erfolgreiche Handelsliberalisierung durchzuführen? Das WPA soll zwischen der EU und der SADC verhandelt werden. Aufgrund der herrschenden ökonomischen und politischen Asymmetrie zwischen den Verhandlungspartnern, bleibt zu klären, ob noch länger gerechtfertigt werden kann, von einem Partnerschaftsabkommen zu sprechen? Es soll gezeigt werden, dass die historisch bedingte Asymmetrie zwischen der EU und dem südlichen Afrika auch in der Vergangenheit stets zu Handelsvereinbarungen geführt hat, die

⁴ Erstes Beispiel dafür war die Bereitstellung von Entwicklungshilfe für die Umsetzung der von Weltbank und IWF angeregten Strukturanpassungsprogramme im Rahmen von Lomé IV. Fortgeführt wurde diese Entwicklung durch die Angleichung der Entwicklungsziele der EU an die beiden genannten Organisationen in Art. 177 des Maastricht Vertrages (vgl. zur Normkonvergenz Elgström 2000: 184).

den schwächeren Teil in der Summe klar übervorteilt haben. Auch in den laufenden Verhandlungen mit der EU bestehen diese Asymmetrien fort und bedingen, dass die SADC-Vertreter angesichts der existierenden Kapazitäts- und Kompetenzunterschiede sich in einer schwächeren Position befinden.

Das Abkommen von Cotonou sieht vor, dass nur eine Regionalorganisation, die gleichzeitig eine etablierte Freihandelszone oder Zollunion ist, ein WPA verhandeln kann. Bislang ist SADC keine Freihandelszone. Die Implementierung der Southern African Free Trade Area (SAFTA) ist aber geplant. Um dem Zeitplan des Abkommens bis Ende 2007 zu entsprechen, hat sich die SADC entschlossen, die Implementierungsphase um vier Jahre zu verkürzen. Unter Berücksichtigung der Entwicklungshindernisse in der Region ist zu fragen, ob dies erreicht werden kann?

Neben diesen grundlegenden handelspolitischen Fragen auf SADC-Ebene ist auch die Betrachtung der Politik des internationalen Akteurs EU notwendig: Sind die in den WPA gemachten Vorgaben in ausreichendem Maße auf die Bedingungen in der Region abgestimmt? Können die vorgegebenen Entwicklungsstrategien die oben genannten Ziele regionaler Integration erreichen? Oder gibt das Zurückgreifen auf die „entwicklungspolitische Beschwörungsformel“ regionale Integration einem grundsätzlich neoliberalen Programm nur einen wohlwollenden Anstrich?

In dieser Arbeit wird die bestehende Diskrepanz zwischen Mythos und Realität der Begriffe, Konzepte und Strategien regionaler Integration aufgezeigt. Der Unterschied zwischen den mit regionaler Integration verbundenen Hoffnungen, dem Erreichten und dem möglich Erscheinenden, ist ernüchternd (Mair/Kopfmüller 1998: 6). Dennoch verfügt der Begriff der regionalen Integration in Nord und Süd gleichermaßen über eine scheinbar unerschütterliche positive Konnotation.

Bevor diese Diskrepanz in der vorliegenden Arbeit problematisiert wird, soll in Kapitel zwei eine Definition der regionalen Integration gegeben werden und die Verwendung des Begriffs der regionalen Integration problematisiert werden. Anschließend wird über die Darstellung der zwei Wellen des Regionalismus der Wandel im internationalen System von der dualistischen zur multipolaren Weltordnung dargestellt. Im Zuge dieses Wandels verändern sich Zielsetzung und Programm regionaler Integrationsvorhaben hin zu Marktintegration. In dieser bis heute andauernden Phase des Regionalismus kommt es erstmals zur Bildung interregionaler Freihandelszonen, in denen Entwicklungs- und Industrieländer verbunden sind. Auf diesem Weg soll die Integration der marginalisierten Länder Afrikas in den Weltmarkt erreicht werden. Die Impulse für diesen Schritt sind meist auf externen Einfluss –

entweder aus dem internationalen Umfeld oder einem darin agierenden externen Akteur, wie zum Beispiel der EU – zurückzuführen.

Der zentrale Ansatz der zweiten Welle des Regionalismus, der auch den WPA zugrunde liegt, ist Marktintegration, die dargestellt und im Folgenden durch die Kontrastierung mit dem Ansatz der Entwicklungsintegration in ihrer Anwendbarkeit in Entwicklungsregionen problematisiert wird. Über die im Ansatz der Entwicklungsintegration enthaltene Kritik hinaus werden die zunehmend Beachtung findenden nicht-traditionellen Wirkungen regionaler Integration diskutiert.

In Kapitel drei wird die Region des südlichen Afrika vorgestellt. In der Region zeigt sich der Einfluss des globalen Umfelds und des Akteurs EU auf die Prozesse regionaler Integration. Dieses Kapitel konzentriert sich allein auf die Darstellung der SADC ohne auf das Abkommen von Cotonou einzugehen. Dies wird ganz bewusst getan, um die SADC und ihre Entwicklungsprobleme ohne das Abkommen von Cotonou darzustellen. Damit wird die Diskrepanz zwischen dem tatsächlichen Entwicklungsstand und den im Abkommen von Cotonou gemachten Vorgaben herausgestellt.

Die Ausführungen zur Geschichte der SADC(C) verdeutlichen den Einfluss des internationalen Umfeldes auf den Ansatz der regionalen Integration. Nach dem Ende der Apartheid verliert die SADC(C) an Bedeutung und wechselt im Bestreben, die Gunst der Entwicklungshilfegerber zu bewahren von der funktionalen Projektkooperation zur Entwicklungsintegration, die obgleich stärker differenziert, auf dem Ansatz der Marktintegration basiert. Nach einer Bestandsaufnahme der politischen und wirtschaftlichen Hindernisse im Prozess regionaler Integration werden die Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die SADC untersucht.

In Kapitel vier wird zunächst das Abkommen von Cotonou mit seinem Vorgänger, den Lomé-Konventionen verglichen, um die Kontinuität der herrschenden Asymmetrie zwischen der EU und den AKP-Staaten zu zeigen. Außerdem wird der Einfluss des Wandels im internationalen System auf die EEP dargestellt. Dieser Einfluss zeigt sich vor allem in der zunehmenden Übereinstimmung der EEP mit den Programmen internationaler Entwicklungsorganisationen sowie der parallel dazu verlaufenden Bedeutungszunahme neoliberaler Programmatik. Die historische Darstellung der EEP belegt weiterhin die hauptsächlich von wirtschaftlichen Interessen geprägte Entwicklungspolitik sowie die zunehmende Asymmetrie zwischen der EU und den meisten afrikanischen Staaten.

Weiterhin führt das Kapitel in die Bestimmungen zur regionalen Integration im Abkommen von Cotonou ein. Im nächsten Abschnitt werden die WPA detailliert vorgestellt und ihre

alleinige Fokussierung auf die wirtschaftliche Dimension regionaler Integration in Entwicklungsregionen problematisiert. Anschließend wird nach den Auswirkungen der WPA auf die Prozesse regionaler Integration in der SADC gefragt. Dabei liegt der Schwerpunkt der Betrachtung auf der Spaltung der SADC durch die Entscheidung über die geographische Konfiguration. Dadurch, dass nur sieben der 13 Mitglieder unter der SADC-Konfiguration mit der EU verhandeln, ist bereits eine faktische Spaltung der Regionalorganisation erfolgt. Die Zukunft der SADC und der Fortbestand regionaler Integration im südlichen Afrika hängt nun im besonderen Maße von den Ergebnissen der WPA-Verhandlungen ab.

2. Begriff, Probleme, theoretische Grundlagen und globaler Bezugsrahmen regionaler Integration

Was ist regionale Integration? In welchen Diskursen wird regionale Integration diskutiert, und wie hat sie sich im Wandel dieser Diskurse und des dazugehörigen Umfelds verändert und angepasst? Welche Unterschiede existieren zwischen den Bedingungen regionaler Integration in Entwicklungs- und Industrieländern? In diesem Kapitel wird der Begriff der regionalen Integration zunächst erläutert und in einem zweiten Schritt problematisiert. Zudem werden die historische Entwicklung des Regionalismus, die volkswirtschaftlichen Grundlagen und der neueste Forschungsstand zu Marktintegration in Entwicklungsregionen erläutert. Damit liefert dieses die Bühne für eine differenzierte Betrachtung der Prozesse regionaler Integration im südlichen Afrika unter den Bedingungen der WPA im Abkommen von Cotonou. Wo es sinnvoll ist, werden erste Bezüge zum südlichen Afrika und seinen Beziehungen zur EU hergestellt.

2.1. Regionale Integration

Beim Versuch den Begriff der regionalen Integration zu definieren, stößt man auf das Problem, dass sich beide Bestandteile des Kompositums regionale Integration einer eindeutigen Definition entziehen. So haben die Bemühungen um eine „empirisch stichhaltige Realdefinition“ der internationalen Region⁵ lediglich „eine breite Palette oft widersprüchlicher Ansätze hervorgebracht. Und über das Kriterium der geographischen Nähe hinaus besteht nur wenig Einigkeit darüber, was eine Region ausmacht“ (Hänggi 1998: 165, vgl. Zimmerling 1991: 27). Auch für den Begriff Integration gibt es lediglich die Minimaldefinition vom „Zusammenfügen von Teilen ... zu einem Ganzen“ (Zimmerling 1991: 25). So ist es nicht verwunderlich, dass auch für den Begriff der regionalen Integration keine allgemeingültige Definition vorliegt, was bei Verwendung und Instrumentalisierung des Begriffs zu Problemen führt.

⁵ Im Rahmen der Arbeit wird Region nur als internationale Region verstanden, also als geographisch abgrenzbar und aus mindestens zwei souveränen Staaten bestehend (vgl. Zimmerling 1991: 30).

Das Kompositum regionale Integration ist mehr als seine zusammengefügte Bestandteile. Bereits der Begriff der Region enthält integrative Aspekte, da auch das wertneutrale Kriterium der geographischen Nähe Aspekte von Einheit aus anderen, nicht geographischen Bereichen, einschließt. Bernhard Thibaut beschreibt Region ausgehend von der geographischen Abgrenzbarkeit als einen Raum, der „unter bestimmten (naturräumlichen, wirtschaftlichen, ethnisch-sprachlichen, historisch-kulturellen, politisch-administrativen etc.) Gesichtspunkten eine Einheit darstellt oder für Zwecke der Politischen Planung geschaffen wird“ (Thibaut, 1998: 550)⁶. In den verschiedenen Aspekten, die eine Region ausmachen können, zeigt sich bereits die Zweckgebundenheit regionaler Integration. Welcher Gesichtspunkt soll die Region definieren und beschreiben? Welcher Zweck wird in der Folge mit regionaler Integration verfolgt? Schon der Akt des Definierens einer Region als Region kann als Beginn von Integration verstanden werden, da über die Festlegung der die Einheit bestimmenden Kriterien der Gehalt der Integration bestimmt wird. So wird deutlich, dass die Bestandteile des Kompositums nicht eindeutig voneinander zu trennen sind. Die Wahrnehmung und Bestimmung eines geographisch abgegrenzten Raumes als Region enthält das Element der Einheit, womit bereits die Grundlage der Integration, das Zusammenfügen von Teilen zu einem Ganzen erfüllt ist (vgl. Zimmerling 1991: 25).

Ohne die Überschneidungen von Region und Integration explizit zu machen, definiert Heiner Hänggi die Region nach „ihrer territorialen und funktionalen Bestimmung“. Funktionale Bestimmung meint „die je nach Sachbereich (Wirtschaft, Sicherheit, Kultur)“ zugedachte Aufgabe einer Region und enthält damit die Frage nach den Zielen regionaler Integration. Das Interessante an Hänggis Definition ist, dass sie erlaubt, die Offenheit und Dynamik regionaler Integrationsprozesse zu berücksichtigen, und damit die sich im Zeitverlauf verändernden Motive regionaler Integration zu umschließen. Entsprechend ist die Region durch ihren geographischen Zusammenhalt und den Zweck, der sich aus den Zielen, die sich die Mitgliedsländer setzen, bestimmt. Im Zusammenhang von Entwicklungsregionen beeinflussen darüber hinaus das externe Umfeld und externe Akteure die Ziele und damit den Verlauf regionaler Integration.

Im Sinne einer „vom Erkenntnisinteresse geleitete[n] und folglich von einer bestimmten Fragestellung abhängige[n] Nominaldefinition“ (Hänggi 1998: 166) soll regionale Integration im Rahmen dieser Arbeit als Integration von Nationalstaaten verstanden werden. Es handelt

⁶ Regionen sind, so sehr sie auch auf geographischen, historischen oder anderen objektiven Grenzen beruhen, doch auch immer Produkt einer politischen Entscheidung und Zielsetzung. Hurrell greift auf Andersons Konzept der Nationen als „imagined communities“ zurück, wenn er schreibt: „As with nations, so regions can be seen as imagined communities which rest on mental maps whose lines highlight some features whilst ignoring others.“ (Hurrell 1995: 41) Auch Peter J. Katzenstein argumentiert, dass Regionen weder real, natürlich noch essentiell seien. „They are socially constructed and politically contested and thus open to change“ (Katzenstein 1997: 7, zitiert nach Mansfield/Milner 1999: 591).

sich dabei um einen langfristigen, komplexen Prozess⁷, in dessen Verlauf ein wenigstens partieller „Transfer von Souveränität, Autorität und Identität“ an eine dem Nationalstaat übergeordnete Einheit stattfindet (Adelmann 2003: 9, vgl. Hansohm 2002: 2). Entsprechend existieren regionale Instanzen in Form intergouvernementaler oder supranationaler Institutionen⁸. Damit ist regionale Integration institutionalisiert und durch völkerrechtliche Verträge verbindlich gemacht⁹. Zwischen Integration und den Institutionen regionaler Integration besteht ein enger Zusammenhang, da die Schaffung und Existenz regionaler Organisationen Ausdruck der Integration ist. Akteure regionaler Integration sind neben nationalen und regionalen Regierungsvertretern die Mitglieder der Privatwirtschaft, Wirtschafts- und Sozialpartner, die Zivilgesellschaft und externe Akteure. Mit dieser Definition ist einiges über die Gestalt und institutionelle Ausformung regionaler Integration, aber noch nichts über ihr Ziel gesagt. Im Verlauf der Arbeit wird deutlich werden, dass die Zielsetzung regionaler Integrationsprojekte im Laufe der Zeit Veränderungen unterworfen ist. Im Rahmen dieser Arbeit werden die politische und wirtschaftliche Dimension regionaler Integration, ihre Wechselwirkungen und Abhängigkeiten näher beleuchtet.

Entlang der Fächergrenzen haben sich Politik- und Wirtschaftswissenschaft getrennt voneinander mit dem Phänomen regionaler Integration beschäftigt. Gemeinsamer Bezugspunkt für beide Disziplinen ist der Europäische Integrationsprozess¹⁰. Die Anwendbarkeit der Erkenntnisse aus der europäischen Integration auf Entwicklungsländer wird nicht nur durch diesen Fokus, sondern auch durch die klare Trennung zwischen politischer und wirtschaftlicher Integration gestört. Im Verlauf der Arbeit wird deutlich werden, dass die unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen regionaler Integration in Europa und dem südlichen Afrika auch einen interdisziplinären Ansatz unter der Berücksichtigung politischer und wirtschaftlicher Aspekte regionaler Integration in Entwicklungsregionen erfordern würden. Die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern unterscheiden sich stark von den Bedingungen in Industrieländern, die jedoch den Bezugsrahmen der Integrationstheorien bilden. So wird besonders im

⁷ Mit der Feststellung der Prozesshaftigkeit von Integration wird die von Etzioni vertretene Vorstellung, Integration sei ein Endzustand, abgelehnt. Dennoch muss man darauf hinweisen, dass Integration ein Begriff mit process-product ambiguity ist, dass also im Prozess des Integrierens Zwischenschritte und Zustände erreicht werden, die Integration verkörpern. Es ist gerade die Feststellung dieser Doppeldeutigkeit, die es erlaubt, die prozesshafte historische Entwicklung einer bestimmten Stufe regionaler Integration nachzuzeichnen, wie es in 2.2 geschieht. Grundsätzlich erhöht die Annahme des Prozesscharakters regionaler Integration die empirische Relevanz des Begriffs, da nur so erfasst werden kann, dass es Fortschritte, Stillstand und Rückschritte im Prozess regionaler Integration gibt.

⁸ Der Unterschied besteht darin, dass die supranationale Institution den nationalen Regierungen als den ursprünglichen Inhabern der delegierten Kompetenz übergeordnet und weisungsbefugt ist, während die intergouvernementale Institution den nationalen Regierungen untergeordnet bleibt.

⁹ Integration unterscheidet sich von Kooperation, die weder institutionalisiert ist, noch den Transfer von Souveränitätsrechten vorsieht.

¹⁰ Eine genuin eigene Integrationsforschung für Entwicklungsregionen gibt es nicht. Die sich daraus ergebenden Probleme bestimmen weitgehend die Überlegungen dieser Arbeit und werden schwerpunktmäßig in Abschnitt 2.4 behandelt.

Entwicklungsländerkontext evident, dass das Ziel der wirtschaftlichen Integration nur unter spezifischen politischen Gegebenheiten erreicht werden kann. Werden diese nicht berücksichtigt, ist der Erfolg des Integrationsprojektes gefährdet (Burmann 2004).

Das vorherrschende Motiv für regionale Integration in Entwicklungsregionen war nach Erlangung der nationalstaatlichen Souveränität der Einzelstaaten vor allem die Vervollständigung ihrer Souveränität durch wirtschaftliche Unabhängigkeit. Die meisten regionalen Integrationsvorhaben in Afrika sind Wirtschaftsgemeinschaften. Darum soll der Begriff der regionalen Integration wie er in den Wirtschaftswissenschaften verwandt wird auch hier Beachtung finden: „Wirtschaftliche Integration bezeichnet den Zusammenschluss bislang getrennter Volkswirtschaften zu einem größeren einheitlichen Wirtschaftsraum“ (Lang/Stange 1994: 141). Als trennend – im wirtschaftlichen Sinne - werden die nationalen Außenzölle identifiziert, was zur Annahme veranlasst, dass allein der Abbau der Zollmauern einen einheitlichen Wirtschaftsraum entstehen ließe.¹¹ In den 1990er Jahren hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass der Erfolg regionaler Integration – insbesondere in Entwicklungsregionen - von den politischen Rahmenbedingungen abhängt. Daraus resultiert, dass jede Analyse, die diese Bedingungen vernachlässigt, der Gefahr ausgesetzt ist, zu falschen Schlussfolgerungen zu gelangen (Mansfield/Milner 1999: 619). Wirtschaftliche Integration ist gleichzeitig ein politischer und ein wirtschaftlicher Prozess, da die Wirtschaftsintegration nicht nur politische Fragen aufwirft, sondern auch von politischen Rahmenbedingungen abhängig ist (Gibb 1995: 216, Zimmerling 1991: 85). Der aktuelle Forschungsstand zu regionaler Integration und Weltmarktintegration betont die hohen institutionellen Anforderungen, die insbesondere eine aktive Weltmarktintegration an die teilnehmenden Länder stellt.

Daraus ergibt sich – auch im Sinne der angesprochenen Komplexität - für den Begriff der regionalen Integration, dass jede Beschränkung auf den einen oder anderen Aspekt eine Verkürzung der Realität mit sich bringen würde. Unter regionaler Integration soll demnach ein langfristiger, komplexer, politischer Prozess, der auf einem ebenso komplexen ökonomischen Kern beruht, verstanden werden. Im Verlauf dieses Prozesses werden als Ergebnis der politischen Steuerung Teilbereiche der Souveränität an die Gemeinschaft übertragen.

¹¹ In Abschnitt 2.4 wird gezeigt, dass dies insbesondere in Entwicklungsregionen nicht der Fall ist.

Kritische Anmerkungen zum Begriff der regionalen Integration und seiner Instrumentalisierung in der Entwicklungszusammenarbeit

Seit den frühen 1990er Jahren ist regionale Integration weder aus den Konzeptpapieren und Entwicklungsprogrammen der internationalen Gebergemeinschaft – allen voran IWF, Weltbank und EU – noch aus Regierungserklärungen, Konferenzberichten oder Verlautbarungen afrikanischer Staaten und Organisationen wegzudenken (Mair/Kopfmüller 1998: 11). Der Begriff regionaler Integration ist dennoch unscharf geblieben. In der Folge wird er ebenso oft wie ungenau verwandt (Clapham 2000: 59, Mattli 1999: 11). Dabei reicht das Spektrum seiner Verwendung von den verschiedenen Formen der ökonomischen Kooperation und Integration benachbarter Staaten über die politische Integration bis hin zur mythischen Verklärung der darin für die marginalisierten Staaten Afrikas enthaltenen Möglichkeiten (Oestergaard 1993: 27). Die mythische Verklärung verhindert eine realistische Bestandsaufnahme. Sie entläßt die politischen Akteure aus der Verpflichtung, auch auf die Probleme des Integrationsprozesses in Entwicklungsregionen einzugehen, wenn regionale Integration als Entwicklungsstrategie vorgeschlagen wird (vgl. Hofmeier 2004, Laporte 1995: 67, Mair/Kopfmüller 1998: 6). Analogien zum Panafricanismus und zu den Ansätzen der *collective self-reliance*¹², die eine bedeutende Rolle bei der Motivation zu regionaler Integration in Afrika spielen, verstärken die Verklärung des Begriffs weiter. Damit erhält der Begriff eine starke positive Konnotation. Auch die irreführende Analogie zwischen afrikanischer und europäischer Integration kreiert immer wieder Erwartungen, die sich nicht erfüllen lassen (vgl. Clapham 2000: 59).

Geber und Empfänger von Entwicklungshilfe greifen auf den Begriff zurück, ohne genauere Aussagen über Bedingungen, Entwicklungsstrategien und Umsetzungschancen regionaler Integration zu machen. Regionale Integration ist ein Schlagwort, mit dem Politiker und Wissenschaftler innerhalb und außerhalb Afrikas trotz vier Jahrzehnten enttäuschend geringer Fortschritte regionaler Integrationsprojekte in Afrika noch immer „zahlreiche Hoffnungen verbinden“ (Mair/Kopfmüller 1998: 5; Oestergaard 1993, 27). Damit gehört regionale Integration zum „inneren Kern der entwicklungspolitischen Beschwörungsformeln“ (Mair/Kopfmüller 1998: 5). Oft fehlt eine kritische Würdigung dessen, was regionale Integration insbesondere in Entwicklungsregionen leisten kann und welche politischen und ökonomischen Voraussetzungen erfüllt sein müssten, um die antizipierten positiven Ergebnisse zu erreichen. So findet sich in der Literatur nur selten eine Erklärung dafür, warum regionale Integration etwas zur Lösung afrikanischer Entwicklungsprobleme beitragen könnte. In der Folge herrschen nicht kritische Integrationsansätze, die Probleme der

¹² Entwicklungsstrategisches Konzept, das eine verstärkte Verhandlungsmacht gegenüber Industrieländern und transnationalen Konzernen aufzubauen helfen sollte, um die Entwicklungsländer in Verhandlungen zur Neuen Weltwirtschaftsordnung zu stärken. Von einigen auch als Weg der Dissoziation verstanden, verbunden mit der Idee, in den Süd-Süd-Beziehungen mehr Integration zu schaffen (Nohlen 2002: 165-6).

Entwicklungsökonomien berücksichtigen würden, vor, sondern ehrgeizige Integrationsvorhaben, die meist mit ambitionierten Prinzipien verbunden sind und auf die Realitäten kaum eingehen (Mair/Kopfmüller 1998: 6; Mills 1998: xii).

Eine Ursache dieses Mangels liegt neben der beschriebenen Verklärung auch in der fehlenden Interdisziplinarität der wissenschaftlichen Behandlung regionaler Integration in Wirtschafts- und Politikwissenschaft (Fawcett/Hurrell 1995:4). Diese Trennung wird scharf kritisiert (Mattli 1999: 11): Marktintegration sei ebenso wenig ohne Bezug auf Institutionen zu erklären, wie sich Institutionen ohne die Berücksichtigung von Marktprozessen erschließen ließen (Mattli 1999: 11). Fawcett und Hurrell fordern entsprechend einen interdisziplinären Ansatz, der in der Lage sein sollte, die politischen, ökonomischen, sozialen und die zunehmend an Bedeutung gewinnenden sicherheitspolitischen Aspekte regionaler Integration zu berücksichtigen.

Ein weiteres Problem der wissenschaftlichen Behandlung regionaler Integration in Entwicklungsregionen ist die Verankerung von Diskurs und Betrachtung in den europäischen Theorien¹³. Die zahlreichen gescheiterten Integrationsversuche in Afrika zeigen aber, dass die europäischen Integrationsansätze und Erklärungsmuster für den Kontinent nur von geringer Bedeutung sind, da viele der notwendigen Bedingungen erfolgreicher Integration in den auf der europäischen Erfahrung aufbauenden Theorien als gegeben angesehen werden, die in der afrikanischen Realität nicht existieren. Als Beleg soll hier vor allem die Notwendigkeit funktionierender Rahmenbedingungen und damit die „Heraushebung der Rolle des Staates in den Entwicklungsregionen“ genannt werden (Ferdowsi 2004: 18-9). Während regionale Integration in Europa auf vergleichbaren und etablierten Nationalstaaten aufbauen konnte, sollen in Afrika nationale Konsolidierungsprozesse und regionale Integrationsprozesse parallel zueinander stattfinden, obgleich der Regionalisierungsprozess gefestigter nationaler Komponenten bedarf (Herbst/Mills 2003: 59, Gibb 1995: 258). Während es im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses möglich war die politischen Rahmenbedingungen regionaler Integration zu vernachlässigen und die Aufmerksamkeit zunächst auf die wirtschaftliche Integration zu richten, führt dieses Vorgehen in Afrika, wie Abschnitt 2.4 noch ausführlich zeigen wird, gerade durch die Vernachlässigung der notwendigen politischen Rahmenbedingungen nicht zum Erfolg. Die Analyse der gescheiterten Regionalorganisationen zeigt vielmehr, dass es sich nicht um ein Nacheinander ökonomischer und politischer Prozesse handelt, sondern dass beide Faktoren

¹³ Die aktuelle Integrationsforschung geht auf Überlegungen zu Föderalismus und Funktionalismus zurück (Zimmerling 1991: 61). Ihr Erkenntnisinteresse ist die Erklärung des Europäischen Integrationsprozesses. Ihre Anwendbarkeit im Entwicklungsländerkontext ist immer wieder hinterfragt worden, das europäische Gerüst bleibt aber Bezugsrahmen für jede Arbeit über regionale Integration. Den europäischen Ansätzen fehlen im afrikanischen Kontext bedeutende Variablen, wie zum Beispiel die Rolle des externen Einflusses auf Integration in Entwicklungsregionen, die in 2.2.4 erläutert wird (vgl. Zimmerling 1991: 135).

zu einem bestimmten Grad gleichzeitig existieren müssen, um eine Konsolidierung der Integrationsvorhaben zu ermöglichen. Die Fokussierung auf die ökonomischen Elemente regionaler Integration verstellt den Blick auf andere wichtige Aspekte. Dieses Vorgehen hat sich im Zuge der voran schreitenden Liberalisierung noch verstärkt. Im folgenden Abschnitt soll die Verbindung zwischen der Bedeutungszunahme und Instrumentalisierung regionaler ökonomischer Integration vor dem Hintergrund weltweiter wirtschaftlicher Liberalisierung dargestellt werden.

2.2. Die zwei Wellen des Regionalismus

Regionalismus beschreibt das "politische Konzept", das Prozesse der Regionalisierung steuert (Dieter 1998: 209). Regionalismus und Regionalisierung lassen sich klar in den politischen Prozess der Absprachen und die ökonomischen Austauschbeziehungen in oder zwischen Regionen unterscheiden (Mansfield/Milner 1999: 591). Regionalismus¹⁴ ist ein politisches Instrument, eine bewusste, politisch getragene Umsetzungsstrategie für Prozesse regionaler Integration (Roloff 1999: 73, Wyatt-Walter 1995: 77). Nach ihrem zeitlichen Ablauf werden zwei Wellen des Regionalismus¹⁵ unterschieden.

2.2.1. Die erste Welle des Regionalismus

Auf die erste Welle des Regionalismus soll in dieser Arbeit nur kurz eingegangen werden. Sie begann in den 1950er Jahren und endete im Verlauf der 1980er Jahre. Die erste Welle ist vor allem durch die Auseinandersetzung mit dem Prozess der europäischen Integration gekennzeichnet. Bis heute bestimmt die europäische Integrationserfahrung die Theoriedebatte in Politik- und Wirtschaftswissenschaft. Selbst Theorien und Ansätze, die für Entwicklungsländer konzipiert wurden, beziehen sich auf oder grenzen sich von diesem Theoriekomplex ab. Im Rahmen der regionalen Strategien der EEP verweist die EU auf ihre regionale Kompetenz und Ausrichtung (Page 2003: 4). Zimmerling merkt zu Recht an, dass eine „Imitation keineswegs ein effektives Mittel ist, um tatsächlich Integrationsfortschritte“ zu erzielen, wie die Erfahrung regionaler Integration in Entwicklungsregionen in Abhängigkeit von den Gegebenheiten unterschiedlich stark gezeigt hat (Zimmerling 1991: 155, vgl. auch Gregg 1968: 310, zitiert in Zimmerling 1991: 155).

Die zweite Welle des Regionalismus zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass die Integrationsvorhaben der Zeit auf interregionale Bemühungen beschränkt blieben. Nach der

¹⁴ Robson geht zu ungenau mit dem Begriff um, wenn er Regionalismus mit internationaler Wirtschaftsintegration gleichsetzt (Robson 1998: 1).

¹⁵ Edward D. Mansfield und Helen V. Milner weisen darauf hin, dass insgesamt vier Wellen des Regionalismus unterschieden werden können. Zwei vor und zwei nach dem Zweiten Weltkrieg (Mansfield/Milner (1999: 595). Gegenstand dieser Arbeit ist lediglich die Nachkriegszeit in der neu zu zählen begonnen wurde, so dass hier von der ersten und zweiten Welle die Rede ist, obgleich sie die dritte und vierte sind.

Unabhängigkeit gründeten die afrikanischen¹⁶ Nationalstaaten Regionalorganisationen oder traten ihnen bei. Ihre Motivation war die Einsicht, dass politische Unabhängigkeit nur durch gleichzeitige wirtschaftliche Unabhängigkeit¹⁷ von den ehemaligen Kolonialmächten erreicht werden könne¹⁸. Regionale Wirtschaftsintegration schien geeignet, die Folgen kolonialer Grenzziehungen zumindest teilweise zu mildern, für die nach Bevölkerungszahl und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit kleinen Länder größere Märkte zu schaffen sowie „diversifizierte und integrierte Wirtschaftsstrukturen hervorzubringen und genug Attraktivität für Auslandsinvestitionen zu entfalten“ (Mair/Kopfmüller 1998: 5, Asante 1996: 5).

Die Regionalisierungsbemühungen zwischen Entwicklungsregionen werden durch bestimmte Entwicklungshindernisse erschwert. Zu nennen sind vor allem eine geringe Binnennachfrage und „fehlende oder nur schwache rechtliche Sicherheit“, die Investoren ebenso abschreckte, wie die hohen Transportkosten, als Folge unzureichender Infrastruktur, die auch den Binnenhandel erschwerten (Ferdowsi 1998: 15, Marmora/Messner 1990: 513). Weitere Gründe für das Scheitern der ersten Welle regionaler Integration waren die Formulierung überambitionierter Regionalabkommen, die die politischen, ökonomischen, sozialen und sicherheitspolitischen Gegebenheiten vor Ort ignorierten und damit die Prämissen erfolgreicher regionaler Integration missachteten. So ist es nicht gelungen positive politische Rahmenbedingungen zu schaffen. Stattdessen haben sich Klientelismus und Rentenökonomien ausgebreitet, die stärker an nationalen Prioritäten denn an regionalen ausgerichtet waren. Damit verbunden ist ein weiteres endogenes Entwicklungshindernis, der mangelnde politische Wille zur regionalen Integration, der auf fehlende Anreizsysteme zurückgeführt werden kann. Noch auf dem SADC-Gipfel 2004 forderte der Vorsitzende Benjamin William Mkapa: „more policy coherence and greater political will within SADC in order to lift the vision and focus from the national to the regional level“ (SADC 2004: 1). So gilt bis heute: „Eine Überwindung der engen nationalstaatlichen Interessen hatte sich nirgendwo durchsetzen können. Insofern waren alle ursprünglichen Erwartungen – trotz ständig wiederholter Lippenbekenntnisse bei internationalen Zusammenkünften – in Afrika selbst und bei den Geberinstitutionen weitgehend enttäuscht worden“ (Hofmeier2004:190-1).

¹⁶ In der Wahl des Zeitpunkts liegt bereits ein wesentlicher Unterschied zwischen afrikanischer und europäischer Integration. Während die europäischen Staaten erst nach der Konsolidierung des Nationalstaates regional integrieren, folgt regionale Integration im afrikanischen Kontext unmittelbar auf die Unabhängigkeit der Nationalstaaten.

¹⁷ Dieses Streben nach Unabhängigkeit war jedoch von Anfang an in sich gespalten. So haben die Länder Afrikas sich kurz nach Erlangung ihrer Unabhängigkeit oder noch während der Unabhängigkeitsverhandlungen zur Kooperation mit der EU verpflichtet. Daraus haben sich die Abkommen von Jaunde, Lomé und Cotonou entwickelt. Über den möglichen Zusammenhang zwischen dem Erfolg der Regionalorganisationen im Zentrum in und den Misserfolgen an der Peripherie siehe die Überlegungen der Weltsystemtheorie nach Immanuel Wallerstein (Mistry 2000: 29).

¹⁸ Diesen Zusammenhang bezeichnet Kwame Nkrumah als Neokolonialismus. „Das Wesen des Neokolonialismus, so Nkrumah, besteht darin, dass der neokolonialistisch beherrschte Staat theoretisch unabhängig und mit allen Merkmalen eines unabhängigen Staates ausgestattet ist, in Wirklichkeit aber sein Wirtschaftssystem und damit seine Politik von außen gelenkt wird.“ (Sturm 2002: 598)

Das externe Umfeld setzte positive und negative Anreize für regionale Integration. Entwicklungen wie die Ölkrise der 1970er Jahre, der Volcker-Schock ansteigende Staatsverschuldung und die Austragung sogenannter Stellvertreterkriege im Rahmen des Kalten Krieges verschlechterten die Bedingungen für regionale Integration in den Entwicklungsregionen weiter (Bourenane 2002: 18). Geschicktes Manövrieren im Umfeld der Containment-Politik verlieh einigen Ländern Afrikas während des Kalten Krieges aber auch eine Position der Stärke, die es erlaubte eigene Standpunkte zu formulieren und sie in internationalen Foren wie der Blockfreien Bewegung, der Gruppe der 77 oder bei den Vereinten Nationen zu artikulieren. Diskussionen um die Neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO) gehören ebenfalls in diese Phase des Regionalismus. Die erste Welle des Regionalismus in Entwicklungsregionen muss in der Summe als gescheitert gelten.

2.2.2. Die zweite Welle des Regionalismus

Der Grundstein für den sogenannten neuen oder offenen Regionalismus wurde Anfang der 1980er Jahre mit einem Schwenk der US-Handelspolitik¹⁹ vom Multilateralismus²⁰ zum Regionalismus gelegt (Mansfield/Milner 1999: 601). Angespornt durch die Schaffung des europäischen Binnenmarktes schuf die USA 1988 eine Freihandelszone mit Kanada, die 1994 mit dem Beitritt Mexikos zum North American Free Trade Agreement (NAFTA) wurde. Doch erst die politischen und wirtschaftlichen Folgen, die durch das Ende des Ost-West-Konflikts ausgelöst wurden, haben eine „bewegliche Ordnung“ geschaffen, die sich im Gegensatz zur Zeit vor 1989 nicht mehr durch Dualität, sondern durch Multipolarität auszeichnet (Roloff 1999: 95). Eine multipolare Ordnung impliziert mehr Offenheit, mehr Austausch und größere Interdependenz. In der Folge politischer und wirtschaftlicher Liberalisierung nehmen die Austauschbeziehungen und damit auch die Interdependenz von Staaten und Märkten zu. Dieser Prozess wird unter dem Begriff Globalisierung²¹ subsumiert. Kennzeichen der Globalisierung ist „die Öffnung bisher verschlossener Märkte“, verbunden mit einer „enormen geographischen Ausdehnung der Marktwirtschaft und der weltweiten Durchsetzung der Prinzipien der Marktökonomie“ (Messner 2000: 92f.; Mills 1999: ix). Vor diesem Hintergrund ist es Nationalstaaten beinahe unmöglich, sich dieser Entwicklung

¹⁹ Schiff und Winters sehen im Gegensatz zur Mehrheit der Autoren den Wandel nicht in der US-Handelspolitik, sondern in den EU-Bemühungen für einen gemeinsamen Markt (Schiff/Winters 2003: 5). Baldwin führt den Schwenk in der US-Handelspolitik auf die Verweigerung der EG im Jahr 1982, neue GATT-Verhandlungen zu starten, zurück. (Baldwin 1997: 875)

²⁰ Als Ursache für den Wandel der US-Handelspolitik werden in der Literatur vor allem die schwerfälligen und vom Scheitern bedrohten Verhandlungen der Uruguay Runde genannt (vgl. Schiff/Winters 2003: 6). Gamble und Payne weisen ergänzend darauf hin, dass der Schwenk in der US-Politik auch auf den Verlust der Hegemonialstellung der USA zurückzuführen sei (Gamble/Payne 1996: 249). Ähnlich argumentieren auch Theodore Pelagidis und Harry Papatotiriou, wenn sie feststellen, dass die ökonomische Vorherrschaft der USA heute geringer sei, als in den 1950er Jahren und noch weiter schrumpfen könnte (Pelagidis/Papatotiriou 2002: 522). In diesem Zusammenhang ist auch die weitere Konsolidierung der europäischen Integration durch die Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte in 1986 zu nennen (van Reisen 1999: 10).

²¹ Unter dem Stichwort Globalisierung werden „Tendenzen einer zunehmenden weltweiten wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Verflechtung beschrieben“, mit weitreichenden Veränderungen der Rahmenbedingungen nationaler und internationaler Politik. (Windfuhr 2002: 332)

entgegen zu stellen (vgl. Herbst 1998: 33). Die Ausdehnung marktwirtschaftlicher Prinzipien zeigt sich zum einen in der Ausdehnung der Märkte und den Möglichkeiten moderner Kommunikations- und Transportwege. Sie zeigt sich zum anderen aber auch in „umfassenden und seit den 80er Jahren forcierten (wirtschafts-)politischen Reformen in Richtung Liberalisierung internationaler Transaktionen“, wie sie in den GATT-Verhandlungen, der De-Regulierung internationaler Finanzmärkte sowie Liberalisierungen auf nationaler Ebene zum Ausdruck kommen (Messner 2000: 94, vgl. Roloff 1999: 172; Handley 1998: 4). Weiteres Merkmal der Globalisierung ist die wachsende Übereinstimmung ökonomischer Politikentwürfe für sich entwickelnde Märkte (Mills 1998: ix). Mit zunehmender Konvergenz formulieren die internationalen Geberorganisationen seit den späten 1980er Jahren Strategien für wirtschaftliche Entwicklung. EU, Weltbank, Internationaler Währungsfond und das United Nations Development Programme (UNDP) haben die Formulierung gleichlautender Entwicklungsstrategien vereinbart (vgl. Bretherton/Vogler 1999: 109). Dazu gehören: Eine außenorientierte und international wettbewerbsfähige Ökonomie, konservative makroökonomische Politiken und die Liberalisierung der Investitionen in einem grundsätzlich liberalen Umfeld (Handley 1998: 4).

Die beschriebenen Veränderungen des internationalen Systems sind in einen neoliberalen Diskurs eingebettet, der vorgibt, die einzig mögliche Antwort auf die Herausforderungen der Weltwirtschaft zu besitzen (Messner 2000: 95). Er beruht auf der Annahme, dass Wirtschaft am besten funktioniert, wenn politische Eingriffe auf ein Minimum reduziert werden. Entsprechend sind nationale Ökonomien aufgefordert, ihre Märkte zu liberalisieren und die Staatsaufgaben zu reduzieren, da allein die uneingeschränkten Marktkräfte die Position auf dem Weltmarkt und damit die Wettbewerbsfähigkeit sichern könnten (Messner 2000: 95, Mürle 1997: 24, vgl. auch Bretherton/Vogler 1999 und Holland 2002).

Im Regionalismus heißt diese Entwicklung, dass Liberalisierung zur Leitlinie regionaler Integration wird. Entsprechend ist die zweite Welle regionaler Integration durch die außenorientierte, handelsfördernde Strategie der Marktintegration gekennzeichnet (Schiff/Winters 2003: xi). Als Konsequenz aus Umfeld und Diskurs ergibt sich die herrschende Meinung, dass Entwicklung am besten durch Freihandel und die daraus resultierenden Impulse vom Weltmarkt erreicht werden könne. Alternativen zur Liberalisierung, die eine wichtige Rolle in der ersten Welle regionaler Integration gespielt hatten, haben ihre Bedeutung verloren (vgl. Rodrik 2001: 3).

Vor dem Hintergrund der tiefgreifenden Veränderungen im internationalen System und dem diskursiven Wandel, der mit wachsender Übereinstimmung ökonomischer Politikentwürfe²² für sich entwickelnde Märkte einher geht, kommt es trotz der enttäuschenden Ergebnisse der ersten Welle regionaler Integration in Afrika zu einer Renaissance der Integrationsbemühungen unter den Vorzeichen der Handelsliberalisierung. Nach der sogenannten „verlorenen Dekade“ der 1980er Jahre, die sich auch auf die Integrationsbemühungen auswirkte, werden die mit regionaler Integration verbundenen Hoffnungen nach 1989 wiederbelebt. Der signifikante Anstieg registrierter Regionalorganisationen und die Tatsache, dass mehr als 50 Prozent des Welthandels in oder zwischen Regionalorganisationen abgewickelt wird, ist Ausdruck dieser Wiedergeburt²³ (Schirm 2001: 99, vgl. De Melo/Panagariya 1992: 12, Mansfield/Milner 1999: 600). Nicht nur die Entwicklungsländer, sondern auch die Mitglieder der Triade (Europa, Japan und Nordamerika) erleben die weltweite Liberalisierung als externe Herausforderung. Die Länder des südlichen Afrika mussten –so auch im Kontext der EU-AKP-Beziehungen – die meisten Bedingungen schlicht akzeptieren (siehe 4.1.2). Die wachsende Angst vor Marginalisierung²⁴ vor dem Hintergrund sinkender Handelsanteile, dem Verlust komparativer Kostenvorteile und zunehmender Konvergenz der Entwicklungsprogramme hat die Suche nach Alternativen zum Weltmarkt ad absurdum geführt (vgl. Handley 1998: 6), so dass heute nicht mehr die Frage nach Abkopplung von der Weltwirtschaft, sondern vielmehr die „Frage nach dem effizientesten Weg in die Weltwirtschaft“ gestellt wird (Dieter 1998: 206).

Drei Aspekte sind hervorzuheben: Erstens findet die zweite Welle regionaler Integration in einem stark veränderten wirtschaftlichen und politischen Umfeld statt. An die Stelle eines relativ geschlossenen und dualistisch gegeneinander abgegrenzten Systems ist eine multipolare, bewegliche Ordnung getreten, die durch Prozesse der Globalisierung und den neoliberalen Diskurs geprägt ist. Zweitens präsentieren sich der politische und ökonomische Kontext regionaler Integration sowie die damit verbundenen Reaktionsmöglichkeiten für Entwicklungs- und Industrieländer sehr verschieden (vgl. Handley 1998: 6): Während die Industrieländer in der Lage sind, regionale Integration gemäß ihrer Bedürfnisse zu gestalten

²² „These seismic changes narrowed the range of economic strategies that developing countries could adopt, ousting socialism, statism and import substitution as acceptable alternative options to neo-liberal capitalism. The spread of neo-liberal economic orthodoxy and proselytisation by major western states, the World Bank and the International Monetary Fund lead a growing number of developing countries to embrace privatisation and export promotion strategies, to increase regional co-operation, and to formulate plans for integration“ (Burgess 2000: 114).

²³ Zu Beginn wurde der neue Regionalismus als Gegenbewegung zur Globalisierung und als mögliches Ende des Freihandels diskutiert. Mittlerweile herrscht die Überzeugung, dass Regionalisierung ein Element der Globalisierung sei.

²⁴ „Der Kontinent [Afrika] befindet sich heute in der paradoxen Situation, bei zunehmender Integration in die Weltwirtschaft gleichzeitig immer stärker von dieser abgekoppelt zu werden“ (Adelmann 2003: 3). In Afrika ist der international an Bedeutung verlierende primäre Wirtschaftssektor, Landwirtschaft und Bergbau, noch immer Zentrum ökonomischer Aktivität. Kappel schreibt zur Marginalisierung der AKP-Staaten: „Marginalisierung ist ein Prozeß, in den die AKP-Staaten durch den Kolonialismus und auch die post-koloniale Phase weiter hineingeraten sind“ (Kappel 1999: 248).

und zur Verfolgung ihrer Interessen einzusetzen, scheinen die meisten Entwicklungsländer auf eine reaktive Position beschränkt - auch das ist eine Konsequenz aus dem Verlust der strategischen Position afrikanischer Staaten nach dem Ende des Kalten Krieges (vgl. Adelman 2003: 2-3). Drittens kann konstatiert werden, dass der entscheidende Unterschied zwischen der ersten und zweiten Welle des Regionalismus hauptsächlich im veränderten globalen Umfeld liegt, während die zentrale Strategie der neoklassischen Marktintegration ungeachtet ihres Scheiterns in der ersten Phase wieder aufgegriffen wird. Dies scheint vor allem Folge der Konvergenz zwischen den Zielsetzungen und Programmen des Neoliberalismus und der Marktintegration zu sein. An den häufig unzureichenden politischen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern hat sich nur wenig geändert. Allerdings erhalten die politischen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mehr Bedeutung (vgl. Weltentwicklungsbericht 1997).

2.2.3. Nord-Süd-Regionalismus und Interregionalismus

Nord-Süd-Regionalismus ist eines der zentralen Merkmale des neuen Regionalismus (Fawcett/Hurrell 1995: 4). Die erste Welle des Regionalismus war durch Regionalorganisationen bestimmt gewesen, deren Mitgliedschaft sich auf *eine* Region beschränkt und die Abkopplung vom Weltmarkt zum Ziel gehabt hatte. Der neue Regionalismus ist hingegen von Weltmarktoffenheit gekennzeichnet (DIE 2001: 13), die sich im Nord-Süd-Regionalismus durch die Öffnung gegenüber anderen Regionen zeigt. Damit ist auch der Nord-Süd-Handel an die vorherrschenden Liberalisierungsbestrebungen angepasst. Der Handel zwischen Entwicklungs- und Industrieländern und Regionen wird forciert und in diesem Zusammenhang vor allem liberalisiert (Handley 1998: 2). Im südlichen Afrika gab es eine solche Verbindung zum ersten Mal 1999 mit der Unterzeichnung des Trade, Development and Co-operation Agreement (TDCA) zwischen der EU und der Republik Südafrika (RSA) (vgl. Hofmeier 2004: 214). Die im Cotonou-Abkommen geplanten WPA zwischen der EU und den Regionalorganisationen sind weitere Beispiele für Nord-Süd-Regionalismus im südlichen Afrika.

Die erste Welle regionaler Integration hat gezeigt, dass intraregionaler Handel in Entwicklungsregionen allein die Handelsströme nicht verändert (Blomquist 1993: 52, Brandt 1996: 15). Dies gilt unabhängig von der verfolgten Strategie, denn selbst Exportförderung (Außenorientierung), betrieben in Form von Marktintegration, erzielt auf dem regionalen Entwicklungsländermarkt keine Handelsschaffung, so dass auch intraregionale Marktintegration Binnenmarktorientierung bleibt (Ray 1998: 675). Süd-Süd-Integration war gemeinhin diskreditiert (de Melo/Panagariya 1992: 24). Sie hatte keine Veränderungen bewirkt, sondern Entwicklungsrückstände eingeschlossen. Mit dem Nord-Süd-Regionalismus

wird die Hoffnung auf ein „lock-in“ von Reformen verbunden. 1992 kamen Jaime de Melo und Arvind Panagariya zu dem Schluss, dass Nord-Süd-Integration²⁵ vielversprechender sei:

“Looking to the future, North-South integration holds much promise for developing countries. Regional arrangements of this type can solidify past reforms, guarantee future access to a large market, and stimulate growth via increased direct foreign investment, more intense competition, and faster technological diffusion” (de Melo/Panagariya 1992: 25).

Nord-Süd-Regionalismus scheint die geographischen und ökonomischen Trennlinien, die zwischen Industrie- und Entwicklungsländern existieren zu überspringen, die herrschenden Asymmetrien zwischen Nord und Süd bleiben bestehen und weiter wirksam. Nord-Süd-Regionalismus gibt dem Welthandel und den Nord-Süd-Beziehungen eine neue Dimension (De Melo/Panagariya 1992: 12, Robson 1998: 268).

Interregionalismus²⁶ beschreibt „die politisch gewollte und daher aktiv betriebene Verdichtung der interregionalen Aktivitäten“ (Roloff 1999: 99f.). Nord-Süd-Regionalismus ist also ein Beispiel für Interregionalismus. Interregionale Zusammenarbeit ist gerade in den Nord-Süd-Beziehungen nicht neu. Vor allem die EU²⁷ hat sehr früh mit anderen Gruppen zusammengearbeitet und darüber auch die Formierung von Gruppen in anderen Regionen vorangetrieben. Edwards und Regelsberger datieren den Beginn des „group-to-group-approaches“ zwischen der EU und den ehemaligen Kolonien der europäischen Mitgliedsländer auf das Jahr 1963, der Unterzeichnung von Jaunde I²⁸ (Edwards/Regelsberger 1990:5). Damit beginnt eine Epoche interregionaler Zusammenarbeit, die sich vor allem der Legalisierung der Beziehungen zu den Ex-Kolonien widmet. Auf Jaunde II folgt 1975 das erste Lomé-Abkommen²⁹. Allein für die Unterzeichnung dieses präferentiellen Handelsabkommens mit starker entwicklungspolitischer Komponente (von Stechow 1990: 161) wird die AKP-Gruppe gegründet³⁰. Interregionale Zusammenarbeit ist weder für die EU noch für die AKP-Staaten neu.

²⁵ Das Konzept der aktiven Weltmarktintegration - in Abgrenzung zum reinen Rohstoffexport - (Fernando Fajnzylber), nimmt an, dass durch den Verkauf von verarbeiteten Gütern auf dem Weltmarkt positive Auswirkungen erzielt werden können. Damit argumentiert die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika, CEPAL, bereits Ende der 1980er Jahre ähnlich (Maggi/Messner 2000: 201).

²⁶ Zu den verschiedenen, teilweise stark voneinander abweichenden Definitionen des Interregionalismus siehe die Zusammenfassung des Forschungsstandes bei Rüländ 2002: 2.

²⁷ „Its [EU] size, level of development, and now age have given the EU a particular role in relation to other regions, not only as a model (or anti-model), but also as a trading partner and aid donor with a strong commitment to a regional approach. The EU, as a region itself, takes a strong view that economic linkages should be, perhaps need to be, reinforced by institutional linkages” (Page 2003: 4).

²⁸ Jaunde I ist das erste vertraglich vereinbarte Assoziierungsabkommen, das die EWG mit der Assoziation Afrikanischer Staaten und Mauritius (AASM) geschlossen hat.

²⁹ „Zu den nicht offen artikulierten Anliegen der Lomé-Politik der siebziger Jahre zählte es vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts und ausgedehnter UN-Debatten über eine Neue Weltwirtschaftsordnung auch, eine große Zahl von Entwicklungsländern politisch und wirtschaftlich an die EU binden zu wollen” (Brüne 2000: 298).

³⁰ Die AKP-Gruppe wurde mit dem Georgetown Agreement von 1975 gegründet, das auch die Ausgestaltung von Aufgaben und Institutionen festlegte.

Neu sind allerdings die Veränderungen, die das Verhältnis zwischen beiden Gruppen, das aufgrund seiner Vertragsbasis und der Verbindung aus Handel und Hilfe stets als außergewöhnlich eingestuft wurde (Schmuck 1990: 54), in seiner Anpassung an die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfahren hat³¹. Wie gezeigt wurde, besteht die größte Kontextveränderung aus Handelsliberalisierung und Globalisierung, zu der parallel und komplementär eine Regionalisierung abläuft, die Kennzeichen der zweiten Welle des Regionalismus ist. In Anpassung an dieses Umfeld befürwortet die EU seit einigen Jahren die Etablierung interregionaler Freihandelsabkommen (Page 2003: 5).

2.2.4. Externer Einfluss

Im folgenden Abschnitt soll auf das globale Umfeld und den externen Akteur in Prozessen regionaler Integration eingegangen werden, weil beide besonders im Zusammenhang von Entwicklungsländerintegration³² von Bedeutung sind (vgl. Zimmerling 1991: 139). Joseph Nye hält fest, dass externer Einfluss in Entwicklungsregionen ein Katalysator für die Integration sein kann, dass die externe Anregung zur Integration gar notwendige Bedingung für Integration in Entwicklungsregionen sei (vgl. Zimmerling 1991: 135). Dabei misst er dem „externen weltpolitischen Umfeld, in dem ein Integrationsprozess stattfindet“, besondere Bedeutung bei, da „jeder angemessene Ansatz die externen Umweltfaktoren der Weltpolitik berücksichtigen muß“ (Nye 1968: 347-9). Unter Einfluss sollen hier jene Bedingungsfaktoren verstanden werden, die vom Handeln oder Verhalten anderer Akteure bestimmt werden (Zimmerling 1991: 55). Dabei kann Einfluss durch direktes Handeln oder Unterlassen von Akteuren ausgeübt werden oder sich als Folge des externen Umfelds ergeben. Externer Einfluss wird durch das globale Umfeld³³ und externe Akteure ausgeübt³⁴. Akteure sind jene, „die auch sonst im Bereich (...) der internationalen Beziehungen Einfluß auf die beteiligten Entscheidungsträger ausüben können. In erster Linie ist dabei an Institutionen und Organisationen verschiedener Art zu denken“ (Zimmerling 1991: 56). Sie können lokal, national, regional, inter- oder transnational sein und politische, ökonomische, soziale oder kulturelle Ziele verfolgen. Als extern gelten jene Akteure, die mit den internen Akteuren von einem außerhalb der internen Systeme gelegenen Entscheidungszentrum aus interagieren (ebd.: 58). Zimmerling unterscheidet negative und positive „externe zwingende Gründe“ (vgl. Zimmerling 1991: 140ff.). Zwingende negative externe Gründe lassen sich unter den

³¹ Interregionalismus wird in der Politikwissenschaft besonders im Zusammenhang mit der zunehmenden Verknüpfung innerhalb der Triade diskutiert (vgl. Roloff 1999, Schirm 2001)

³² Der eurozentristischen Integrationstheorie fehlt die Variable externer Einfluss. So dass dieser Bereich als unterforscht gelten kann (vgl. Zimmerling 1991: 55).

³³ Ernst B. Haas merkt bereits 1976 kritisch an, dass eine Beschränkung auf die Region nicht ausreichen kann, wenn regionale Integrationsprozesse beschrieben und erklärt werden sollen. Er weist damit bereits auf die sich erst Mitte der 1990er Jahre durchsetzende Erkenntnis hin, dass Regionalisierung und Globalisierung parallel zueinander ablaufen und sich entsprechend gegenseitig bedingen (Haas 1976: 137, zitiert nach Zimmerling 1991: 137).

³⁴ Da interne und externe Akteure gleichermaßen Akteure des globalen Umfeldes sind und darüber auch den globalen Kontext mitbestimmen, ergibt es sich, dass beide Prozesse interdependent zueinander sind.

Schlagworten Herausforderung, Gefahr und Bedrohung zusammenfassen (ebd.). Sie erlangen nur dann Bedeutung, wenn sie von den internen Mitgliedern als solche empfunden werden (Zimmerling 1991: 140). Unter positiven „externen zwingenden Gründen“ wird die gemeinsame Vorteilswahrung verstanden. Das aktuelle globale Umfeld regionaler Integration beinhaltet interne und externe zwingende Gründe. Aufgrund der existierenden Asymmetrien in den internationalen Beziehungen, aus denen sich entsprechende Abhängigkeiten ergeben, beziehungsweise fortgeschrieben werden, scheint sich die Gestaltungsmöglichkeit der Länder des südlichen Afrika im Rahmen regionaler Integration verringert zu haben.

Es gibt mehrere Gründe, in einer Arbeit über die Förderungsmöglichkeiten regionaler Integration im südlichen Afrika die Kategorie externer Einfluss einzuführen. Erstens impliziert bereits der Begriff der Förderung externe Einflussnahme auf einen zunächst geschlossen erscheinenden Prozess. Zweitens gewinnt der externe Akteur unter den Bedingungen des Nord-Süd-Regionalismus besondere Bedeutung, vor allem dann, wenn der externe Akteur³⁵, wie im vorliegenden Fall, wirtschaftlich, politisch und militärisch derart überlegen ist und seit Jahrhunderten etablierte Abhängigkeitsstrukturen bestehen³⁶. In der Folge sind die Prozesse regionaler Integration in Entwicklungsländern sehr viel stärker von nicht-regionalen Interessen beeinflussbar, als dies für entwickelte Länder der Fall ist (Collier/Gunning 1999: 91). Die Gestaltungsfähigkeit des externen Akteurs wächst mit zunehmender Asymmetrie zwischen internen und externen Akteuren.

Externe Akteure regionaler Integration sind nicht Teil der Regionalorganisation (Zimmerling 1991: 55). Entsprechend kann die EU als externer Akteur regionaler Integration im südlichen Afrika bezeichnet werden. Im Fall der EU-AKP-Partnerschaft kann man von einer beabsichtigten Förderung sprechen, die, wie Kapitel vier zeigt, im Abkommen von Cotonou explizit gemacht wird. Das globale Umfeld ist heute – wie gezeigt wurde - von Globalisierung und Liberalisierung geprägt. Die Übereinstimmung ökonomischer Politikentwürfe für Entwicklungsregionen, wie sie im weltpolitischen Kontext gewachsen ist, hat auch das Spektrum der Integrationsansätze minimiert (Mills 1998: ix). Im Rahmen regionaler Integration ist der Marktintegrationsansatz vorherrschend und Grundlage der WPA im Abkommen von Cotonou. Marktintegration wird daher im folgenden Abschnitt erläutert, die steigende Akzeptanz des Marktintegrationsansatzes im südlichen Afrika - als Folge externen Einflusses - wird anschließend in Kapitel drei behandelt.

³⁵ In Kapitel 4 wird näher auf die dominante Position der EU in der EU-AKP-Partnerschaft eingegangen.

³⁶ Der Begriff der Partnerschaftsabkommen muss unter diesen Bedingungen differenziert betrachtet werden, da eine Partnerschaft generell mehr Gleichberechtigung impliziert, als es unter den gegebenen Abhängigkeitsstrukturen, die in den folgenden Kapitel noch erläutert werden sollen, möglich ist (Seatini 2000).

2.3. Marktintegration

Ziel dieses Abschnitts ist die Einführung in die theoretischen Grundlagen, Prämissen und Wirkmechanismen von Marktintegration. Grundlage jeder theoretischen Behandlung von Marktintegration ist bis heute die Zollunionstheorie³⁷ Jacob Viners³⁸ aus dem Jahr 1950, die in der neoklassischen³⁹ Außenwirtschaftstheorie verankert ist (Longo/Sekkat 2001: 13). Die Zollunionstheorie fragt nach den Wohlfahrtseffekten von Zollsenkungen (Miksell 1963: 205, Meyn 2003: 10). (vgl. Wegener 1979:77, Gibb 1995: 223). Im Rahmen der Marktintegration gelten Zollsenkungen als zentrale Maßnahme „für den Zusammenschluss bislang getrennter Volkswirtschaften zu einem größeren einheitlichen Wirtschaftsraum“ (vgl. 2.1). Damit ist Marktintegration Integration durch Handelsliberalisierung. Sie beruht auf der Grundannahme, dass freier Handel⁴⁰ wohlfahrtsfördernd sei, obwohl Freihandelszonen⁴¹ und Zollunionen eine Form des Protektionismus sind (Meyn 2003:9). Hauptvertreter der Zollunionstheorie sind neben Viner J.E. Meade, R.G. Lipsey, M. Michaely und H.G. Johnson, die den Vinerschen Ansatz in den 1960er und 1970er Jahren weiter entwickelten. Bela Balassa (1961) hat den teleologischen, linearen Entwicklungspfad der Marktintegration beschrieben, wonach jede neue Stufe⁴² der Integration eine Weiterentwicklung darstellt. Balassas Stufenmodell spiegelt die traditionelle Sichtweise regionaler Integration, die wirtschaftliche Integration und Harmonisierung an den Anfang stellt, auf die politische Aspekte erst in der letzten Stufe folgen, wieder. Es muss hervorgehoben werden, dass alle Untersuchungen zur Marktintegration sich auf entwickelte Ökonomien beziehen und damit auf Ökonomien, „die durch hochgradige Spezialisierung und Arbeitsteilung ...Wohlfahrtsgewinne für alle Beteiligten“ erreichen können (Hofmeier 2004: 197). Der Ansatz der Marktintegration

³⁷ Obwohl im Zentrum dieser Arbeit die Schaffung von Freihandelszonen diskutiert wird, muss hier die Zollunionstheorie behandelt werden, weil keine eigene Theorie der Freihandelszone existiert. „Eine Darstellung der zentralen Entwicklungslinien und des Standes der Theorie der Marktintegration stellt somit in erster Linie eine Bestandsaufnahme der Zollunionstheorie dar“ (Lang/Stange 1994: 167).

³⁸ Robson weist zurecht darauf hin, dass auch de Beers (1941) und Byé (1950) wichtige Beiträge geliefert haben.

³⁹ „Das ursprüngliche Grundmodell Viners ist unter den sehr einschränkenden Prämissen der neoklassischen Außenhandelstheorie entwickelt worden (hier: Vollbeschäftigung aller Produktionsfaktoren, vollständige Konkurrenz, völlig elastisches Angebot, konstante Grenzkosten, preisunelastische Nachfrage)“ (Clapham 1992: 27).

⁴⁰ „Nach der Freihandelslehre führt der freie, internationale Güterausaustausch ohne Beschränkungen von Zöllen der Kontingenten sowie die Durchsetzung des freien Wettbewerbs zu einer internationalen Arbeitsteilung mit optimaler Produktion, was zu größtmöglichem Wohlstand führt.“ Theoretische Grundlage ist das Theorem komparativer Kosten und damit verbundene relative Wettbewerbsvorteile. (Meyn 2003: 9)

⁴¹ Eine eigene Theorie für die Freihandelszone existiert nicht, so dass die Erkenntnisse der Zollunion auf Freihandelszonen ausgedehnt wird (vgl. Lange/Stark 1994). Dieses Vorgehen erscheint deshalb unproblematisch, weil sich die beiden Integrationsformen nur in ihrem Diskriminierungsausmaß gegenüber Dritten unterscheiden (Vorbach 1979: 51f., zitiert nach Meyn 2003: 10). Ein zentraler Unterschied liegt allerdings in der Praktikabilität der beiden Möglichkeiten. Während die Zollunion durch den gemeinsamen Außenzoll ein höheres Maß an Koordination und Absprache erfordert, überfordert die Freihandelszone die Zollverwaltungen in den meisten Entwicklungsländern durch komplexe Ursprungsregeln.

⁴² Folgende Stufen der Marktintegration werden unterschieden: Präferentielles Handelsgebiet (selektive Herabsetzung von Handelszöllen); Freihandelszone (alle Handelszölle werden abgeschafft, Zölle gegenüber Dritten werden aufrecht erhalten und liegen weiter im Entscheidungsbereich der Nationalstaaten); Zollunion (Abschaffung der Binnenzölle plus gemeinsames System der Außenzölle); Gemeinsamer Markt (Freizügigkeit von Arbeit und Kapital; erste handelspolitische Harmonisierung); Wirtschafts- und Währungsunion (weitere Harmonisierung und Vertiefung verschiedener Politikbereiche, bis zur Einführung einer gemeinsamen Währung); Politische Union.

beherrscht die Diskussion um Integrationsansätze und wird gleichermaßen auf intra- und interregionale Integration – auch bei Beteiligung von Entwicklungsländern - angewandt (Szepesi 2004:1).

Bis zu Viners Veröffentlichung waren Zollunionen stets positiv beurteilt worden. Viner konnte zeigen, dass die durch Zollsenkungen veränderten Wettbewerbsbedingungen zu einer Neuausrichtung der Handelsströme führen, die entweder als Handelsschaffung⁴³ oder Handelsumlenkung⁴⁴ bezeichnet werden. Handelsschaffende Effekte werden von Viner als positiv und wünschenswert angesehen, weil sie zur optimalen Faktorallokation führten, während er Handelsumlenkungen als ineffektiv betrachtet. Er vergleicht interne Effizienzeffekte mit externen Diskriminierungseffekten. (vgl. Langhammer 2002: 1) Viner bezieht sich in seiner Analyse auf “einmalige Handelseffekte” im Augenblick der Zollsenkung (statische Betrachtung).

Viners Überlegungen beruhen auf folgenden Prämissen: Vollständige Konkurrenz auf Faktor- und Gütermärkten, Faktormobilität innerhalb, aber nicht zwischen den Mitgliedsländern, Zölle sind einzige Handelsbeschränkung, die Preise decken die Opportunitätskosten der Produktion ab, der Handel ist bei vollständigem Ressourceneinsatz ausgeglichen, Transportkosten spielen keine Rolle (Robson 1998: 17). Diese Restriktionen sind Bestandteil der neoklassischen Außenhandelstheorie.

Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit eine Zollunion erfolgreich, im Sinne der Vinerschen Analyse also handelsschaffend sein kann? Vor Gründung der Zollunion sollten die späteren Mitgliedsländer bereits große Teile ihres Handels untereinander abwickeln und über ausreichend große Märkte⁴⁵ verfügen. Der Anteil ihres Außenhandels⁴⁶ sollte vor der Integration nur einem kleinen Teil ihrer gesamten Warenproduktion entsprechen, das allgemeine Zollniveau sollte hoch sein (vgl. Viner 1950: 155, Robson 1998: 270). Außerdem sollten die Mitglieder über komplementäre Produktionsstrukturen verfügen. Die Transportkosten sollten gering sein. Diese Bedingungen sind plausibel: Ist der Außenhandel im Verhältnis zur gesamten Produktion noch gering, erhöht dies das Potenzial einer Zollunion. Komplementäre, ausdifferenzierte Produktionsstrukturen in den Mitgliedsländern setzen Handelsanreize. Für das Zollniveau gilt, je höher der Ausgangszoll, desto größer ist der positive Effekt beim Absenken der Zölle.

⁴³ Handelsschaffung: “Teure heimische Produkte werden durch konkurrenzfähigere Produkt aus einem Partnerland ersetzt. Die daraus folgende Freisetzung von Ressourcen, sinkende Preise und eine größere Auswahl für den Konsumenten wirken wohlfahrtssteigernd.” (Adelmann 2003: 77f.)

⁴⁴ Handelsumlenkung: “Konkurrenzfähige Produkte aus Drittländern werden durch weniger konkurrenzfähige Produkte eines Partnerlandes ersetzt, da diese zollfreien Marktzugang genießen.” (Adelmann 2003: 78)

⁴⁵ Das Kriterium des ausreichend großen Marktes bemisst sich nicht nur nach der Anzahl der in ihm lebenden potentiellen Nachfrager, sondern auch nach der Kaufkraft.

⁴⁶ Viner bezieht sich auf Industrieländer und deren Produktions- und Handelsstruktur. Sein Ausgangspunkt war die Suche nach neuen Absatzmärkten für Industriegüter.

2.4. Kritik am Ansatz der Marktintegration

Nach der Einführung in die Grundlagen der konventionellen Marktintegrationstheorie soll nun nach ihrer Relevanz für Entwicklungsländer gefragt werden. Dabei geht es im Wesentlichen darum, ob Marktintegration tatsächlich das sinnvollste Modell regionaler Integration in Entwicklungsregionen darstellt, ob die Erkenntnisse der Marktintegration für Entwicklungsländer relevant und auf sie übertragbar sind. Entspricht die Konzentration des Marktintegrationsansatzes auf Zollsenkungen dem aktuellen Forschungsstand? Kann Marktintegration Entwicklungsländer unterstützen, im Weltmarkt kompetitiver zu werden? Kann Regionalismus unter den Bedingungen der Marktintegration Mittel für Entwicklung sein? (Schiff/Winters 2003: xi)

2.4.1. Der Ansatz der Entwicklungsintegration

Wie in Abschnitt 2.3 gezeigt, orientieren sich die Betrachtungen der neoklassischen Zollunionstheorie an den Bedingungen in Industrieländern. Grundsätzlich ist also die Übertragbarkeit des Marktintegrationsansatzes auf Entwicklungsländer in Frage zu stellen, weil jede realistische Betrachtung der Möglichkeiten regionaler Integration die Bedingungen in den Mitgliedsländern berücksichtigen muss. Jede Empfehlung ist sonst „auf Sand gebaut“. (Clapham 1987: 578f., zitiert nach Fawcett 1995: 32). Entsprechend gilt:

„A realistic approach to economic integration in Africa must start with the recognition that African countries lack most of the prerequisites that are considered necessary for successful economic integration to take place.“
(Asante 1997: 20)⁴⁷

Ausgehend von dieser These sollen im Folgenden zunächst die allgemeinen Bedingungen in Entwicklungsregionen dargestellt werden, aus denen heraus der Ansatz der Entwicklungsintegration entwickelt wurde. Die Bedingungen in afrikanischen Staaten unterscheiden sich vom europäischen Kontext, die Voraussetzungen für erfolgreiche wirtschaftliche Integration nach Maßgabe der Zollunionstheorie sind nicht gegeben (vgl. Asante 1997: 63). Grund hierfür sind strukturelle Faktoren wie der kompetitive Charakter der überwiegend Primärgüter produzierenden Länder, die nur einen geringen Industrialisierungsgrad aufweisen, schwache Finanzsektoren haben, sowie über eine schlechte Transport- und Kommunikationsinfrastruktur verfügen (McCarthy 1999: 21, Handley 1998: 11).

Der geringe Industrialisierungsgrad führt dazu, dass nur wenige handelbare Güter in der Region zur Verfügung stehen (Handley 1998: 10). Der geringe Anteil des intraregionalen Handels bei gleichzeitig hoher Außenorientierung weist auf eine Produktions- und

⁴⁷ Auf die konkreten Diskrepanzen im südlichen Afrika soll in Kapitel drei eingegangen werden.

Handelsstruktur hin, die noch immer in kolonialen Mustern verhaftet ist. Landwirtschaftliche und mineralische Rohstoffe werden exportiert und Industriegüter importiert. So ist das Hauptproblem, mit dem sich Entwicklungsregionen bei der intraregionalen Liberalisierung ihres Handels konfrontiert sehen, die fehlende Komplementarität ihrer Produktionsstrukturen (Ray 1998: 740, Axline 1984: 87). Die schwache Binnennachfrage behindert positive Auswirkungen intraregionaler Handelsliberalisierung (Ray: ebd., Mair/Kopfmüller 1998: 7). In diesem Zusammenhang ist weiter problematisch, dass Marktintegration nicht geeignet ist, die existierenden Handelsbeziehungen zu verändern, sondern Ungleichgewichte noch verstärkt (Brandt 1996: I, Hofmeier 2004: 199). Handelt es sich wie zum Beispiel im südlichen Afrika um eine heterogene Region, zeigt sich, dass die Annahme selbstregulierender Mechanismen der Neoklassik nicht zutrifft (McCarthy 1999: 28). Vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Gunnar Myrdal hat bereits in den 1950er Jahren darauf hingewiesen, dass sich die Integrationsgewinne nicht gleichmäßig auf die teilnehmenden Länder verteilen werden (Myrdal 1957, Cooks 1973: 32, Robson 1998: 270). Er beschreibt dies als „Backwash effects“. Gemeint ist damit die Wanderung von Real- und Humankapital, Industrieansiedlungen und ausländischer Direktinvestitionen in das industrialisierte Zentrum. Peter Cooks geht davon aus, dass Integrationsbemühungen, die im neoklassischen Konzept verankert sind, der Schaffung von Wachstum und Wohlstand nur weiter im Weg stehen werden, da regionale und nationale Einkommensunterschiede durch die Liberalisierung noch stärker betont werden (Cooks 1973: 33, Venables 1999, zitiert nach Longo/Sekkat 2001: 9).

Die unterschiedlichen Bedingungen in Entwicklungs- und Industrieländern gründen sich nicht nur auf wirtschaftliche, sondern auch auf politisch-institutionelle Faktoren.

„Bei kaum einer anderen Region wie Afrika werden die unterschwelligsten Prämissen, die den Vorstellungen wirtschaftlicher und/oder politischer Integration zugrunde liegen, so deutlich: Daß Integration nämlich eine Vielzahl von bekannten wie noch nicht hinreichend erfaßten Faktoren zur Voraussetzung hat, die den Erfolgsgrad entsprechender Versuche bestimmen und die simplifizierte Übertragbarkeitsvorstellungen sofort in Frage stellen“ (Heinz 1983: 13).

Die der Marktintegration eigene Konzentration auf Handelsschranken versperrt den Blick auf die anderen Faktoren regionaler Integration. Regionale Integration in Entwicklungsregionen ist nicht ein primäres Problem von Zolltarifen und das Absenken von Zöllen allein, löst weder die Probleme fehlender Industrie und den Mangel an Waren noch schafft es die notwendigen politischen Rahmenbedingungen (Diouf 1984: 35, zitiert in Zimmerling 1991: 78). Die Bedingungen in Industrie- und Entwicklungsländern fallen weit auseinander, so dass die der Marktintegration eigenen Prämissen in Entwicklungsländern nicht erfüllt sind (vg. Axline 1977: 83).

Der Ansatz der Entwicklungsintegration versucht diesen Probleme zu begegnen, indem er auf dem Marktintegrationsansatz aufbauend versucht, die Ziele der Integration entsprechend den Notwendigkeiten in afrikanischen Volkswirtschaften anzupassen. Dazu gehört zunächst, die Zielsetzung des Integrationsprozesses neu zu definieren. An die Stelle der Handelsausweitung tritt eine regionale Industrialisierungsstrategie mit gemeinsamer Industrieplanung, um mit regional produzierten handelbaren Gütern eine Basis für regionalen Handel zu schaffen. Damit setzt Entwicklungsintegration an dem zentralen Mangel afrikanischer Volkswirtschaften, der fehlenden Industrie, an. Durch gemeinsame Planung und den Aufbau industrieller Produktion sollen die in der Region vorhandenen Ressourcen besser genutzt werden und die Rohstoffe der Region auch der Region zu Gute kommen. In Einklang mit einer abgestimmten Zollpolitik soll der Aufbau wettbewerbsfähiger Industrien ermöglicht werden. Damit greift die Entwicklungsintegration auf ISI zurück und betont die Notwendigkeit staatlicher Steuerung. Die Forderung nach staatlichen Eingriffen in das Wirtschaftsgeschehen bedeutet, die alleinige Steuerungsfähigkeit des Marktes, wie sie im neoliberalen Diskurs betont wird, abzulehnen.

In der Notwendigkeit staatlicher Steuerung liegen Problem und Lösung eng beieinander. „Das Problem der Entwicklungsintegration liegt darin, dass gemeinsame Industrieplanung ein hohes Maß an politischer Kooperation voraussetzt“, dass in den meisten Fällen nicht gegeben ist (Adelmann 2003: 85). Darüber hinaus erfordert regionale industrielle Planung die nationale Koordination durch Regierungsvertreter und Privatwirtschaft sowie die Kontrolle und Umsetzung regional vereinbarter Vorgehensweisen, die Gefahr laufen nationalen Partikularinteressen zu widersprechen (vgl. Haarlov 1997: 71). In der Folge scheitert die regional koordinierte Produktion zu oft an Verweigerung oder Umgehung der Pläne.

Der Entwicklungsintegrationsansatz berücksichtigt die Notwendigkeit, nationale und regionale Unterschiede auszugleichen. Um die oben beschriebenen Allokationseffekte zu verhindern, sollen regionale Ausgleichsfonds⁴⁸ geschaffen werden. Hier liegt das Problem vor allem in der Dichotomie von Effizienz und Ausgleich. Ausgleichsfonds sind kurzfristig nicht effizient (Haarlov 1997: 31), daher gilt es, einen Ausgleich zwischen ökonomischen und politischen Anforderungen zu finden. Das generelle Problem ist, dass weder die politischen noch die wirtschaftlichen Voraussetzungen für Entwicklungs- oder Marktintegration in Entwicklungsregionen gegeben zu sein scheinen. Die Analyse, die dem Entwicklungsintegrationsansatz zugrunde liegt, weist auf die grundlegenden Probleme hin: Marktintegration oder Handelsliberalisierung werden ohne positive Auswirkungen bleiben, wenn die für den Handel notwendigen komplementären Güter fehlen. Ein reiner

⁴⁸ Haarlov unterscheidet in rein fiskalischen Ausgleich, verbesserte Bedingungen für Entwicklung, Anregungen für ein verändertes Produktionsmuster und die Verteilung von Produktionsstätten in den Ländern (Haarlov 1997: 32).

Marktintegrationsansatz wird kaum entwicklungsfördernd wirken. In einer heterogenen Region wird es zu Polarisierungen kommen, die in der Folge entwicklungshemmend sein können. So ist sind der Ansatz der Entwicklungsintegration, ebenso wie die Marktintegration, auf die die Entwicklungsintegration aufbaut mit zahlreichen Problemen belastet, für die keine einfachen Lösungen zur Verfügung stehen.

2.4.2. Über die Entwicklungsintegration hinaus

Die Entwicklungsintegration ist ein erster Schritt, die statischen Wohlfahrtseffekte des Vinerschen Ansatzes und ihre Bedeutung für Entwicklungsländer zu hinterfragen. Auf Grundlage dieser Kritik hat sich mit der Konzentration auf die dynamischen und nicht-traditionellen Gewinne eine neue Form der Betrachtung von Integrationsgewinnen entwickelt.

Besonders in Entwicklungsregionen liefern die dynamischen und externen Effekte "die zentralen ökonomischen Vorteile der Integration" (Lange/Stark 1994: 144). Mit anderen Worten: Die Relevanz der statischen Effekte in Entwicklungsregionen ist im besten Falle irrelevant und im schlechtesten negativ (Robson 1998: 270). Die neuere Forschung zu regionaler Integration in Entwicklungsregionen unterscheidet die Folgen einer Freihandelszone in traditionelle und nicht-traditionelle Auswirkungen (Longo/Sekkat 2001: 9). Zu der Gruppe der traditionellen Effekte gehören die statischen und dynamischen Auswirkungen. Zu den dynamischen Wirkungen zählen eine verbesserte Unternehmenseffizienz, die Realisierung von Skalenerträgen und externer Effekte infolge der Marktvergrößerung, eine Verstärkung des Handels und der Investitionstätigkeit aufgrund verringerter Unsicherheitsmomente, Risiken grenzüberschreitender Transaktionen und die Forcierung des technischen Fortschritts (Lange/Stark 1994: 148). Paul Krugman nennt darüber hinaus Lern- und Technologieeffekte, Wachstumsförderung durch Industriekonzentration und das in einer Zollunion oder Freihandelszone unter Umständen erhöhte Potenzial, ausländische Direktinvestitionen⁴⁹ anzuziehen (vgl. Meyn 2003: 15f.).

Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde die Betrachtung statischer und dynamischer Effekte von Marktintegration, die auch als traditionelle Wirkungen regionaler Integration bezeichnet werden, um die so genannten nicht-traditionellen positiven Wirkungen ergänzt. Dazu zählen: verbesserte Sicherheit, Verbesserung der Verhandlungsmacht in multi- und plurilateralen Verhandlungen, Reformabschlüsse und die Erhöhung der Glaubwürdigkeit von Institutionen (Longo/Sekkat 1998: 14; Burmann 2004: 9). Innerhalb der traditionellen Auswirkungen von Marktintegration hatte die verstärkte Konzentration auf die dynamischen Effekte bereits eine Abkehr von der Fixierung auf wirtschaftliche Gewinne als alleiniger

⁴⁹ Peter Nunnenkamp gibt zu bedenken, dass der Zustrom von Direktinvestitionen sich nicht automatisch in Wirtschaftswachstum übersetzt, positive Auswirkungen hängen vielmehr von zeitlichen und regionalen Faktoren ab. (vgl. Nunnenkamp 2000: 204)

Bestimmungsfaktor für Erfolg oder Misserfolg regionaler Integration bedeutet. Die nicht-traditionellen Effekte lenken die Aufmerksamkeit auf die politischen Potenziale regionaler Integration. Dahinter steckt der Gedanke, dass die wirtschaftlichen Erfolge regionaler Integration in Afrika noch lange auf sich warten lassen werden, da die Ausgangsbedingungen erfolgreicher Wirtschaftskooperation nicht existieren und auch nicht kurzfristig geschaffen werden können. Mit anderen Worten: Es hat eine Umdeutung der Möglichkeiten regionaler Wirtschaftsintegration stattgefunden in deren Folge der Fokus nicht mehr auf statischen Wohlfahrtsgewinnen liegt. Nach der mehr oder weniger vernichtenden Bilanz des Marktintegrationsansatzes in Entwicklungsregionen ist die Forschung zu dem Schluss gekommen, dass Handelsschaffung kurzfristig in keiner Entwicklungsregion erreicht werden wird. Die größten Vorteile, so scheint es, liegen in den Nebeneffekten, den „side-effects“ regionaler Integration, wie verbesserter intra- und extraregionaler Sicherheit, größerer regionaler Verhandlungsmacht und erhöhter Glaubwürdigkeit nationaler und regionaler Politikentwürfe und damit in den politischen Möglichkeiten (Longo/Sekkat 1998: 14). Weitere Möglichkeiten liegen in der gemeinsamen Nutzung und Erhaltung von Transportwegen, gemeinsamen Maßnahmen zur Ressourcensicherung und -verteilung wie zum Beispiel bei Wasser und Energie, im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit und der Bildung. Damit beginnt sich die Zielsetzung regionaler Integration zu verändern. Integration wird nicht mehr einzig als Reduktion oder Eliminierung von Zöllen verstanden, die Region wird nicht mehr einzig als zu schaffender Wirtschaftsraum (vgl. 2.1), sondern auch als politischer Raum aufgefasst, in dem gemeinsame Interessen in den Bereichen Infrastruktur, Ressourcensicherung, Nahrungsmittelsicherheit und Bildung eine Rolle spielen. Diese Aspekte waren stets Teil der regionalen Integrationsprogramme. Der Fokus lag jedoch auf den wirtschaftlichen Aspekten regionaler Integration. Die Interdependenzen zwischen wirtschaftlichen und politischen Aspekten der Integration wurden aber nicht beachtet.

Erfolgreiche Integration beruht zudem auf mehr als auf den häufig genannten wirtschaftlichen Prämissen. Wie Heinz bemerkt, erlangen - gerade in Afrika - die politischen Rahmenbedingungen, die häufig aus der Analyse gestrichen werden, Bedeutung (ders. 1983: 14). Es wird überdeutlich, dass nicht die wirtschaftlichen Bedingungen allein ausschlaggebend für den Erfolg regionaler Integrationsprojekte sind, sondern dass ein Netz aus politischen und wirtschaftlichen Bedingungen, eingebettet in einen positiven globalen Rahmen, gegeben sein muss, damit regionale Integration erfolgreich sein kann. Dabei scheint das Denken in linearen Abfolgen irreführend zu sein. Es ist Entwicklungsländern gerade nicht möglich, sich zunächst auf die wirtschaftlichen Indikatoren zu konzentrieren und erst in einem zweiten Schritt die politischen Probleme zu behandeln, da zentrale Rahmenbedingungen fehlen. Klassische Marktintegration ist für Entwicklungsländer

ungeeignet, weil die Problemlösungen, die sie anbietet, nicht auf die Bedingungen der Entwicklungsländer zugeschnitten sind.

2.5. Zusammenfassung

Dieses Kapitel hat eine kritische Betrachtung des Begriffs regionale Integration und eine Einführung in den führenden Ansatz der Marktintegration geliefert. Außerdem wurde die historische Entwicklung des Regionalismus und sein Wandel mit dem internationalen System in Beziehung gesetzt. Es wurde gezeigt, dass beide Wellen des Regionalismus ihren Ursprung in der industrialisierten Welt haben. Der theoretische Rahmen der Marktintegration ist für Entwicklungsländer unzureichend, weil er auf die Bedingungen europäischer Integration zugeschnitten ist. Die Übertragbarkeit des eurozentrischen Ansatzes auf Entwicklungsregionen wurde entsprechend hinterfragt. Des Weiteren wurde eine Ergänzung zur Marktintegration präsentiert. Sie ist ein erster Schritt der neueren Forschung, in der die statischen Aspekte, die in der neoklassischen Außenhandelstheorie verankert sind, vernachlässigt und dynamische und nicht-traditionelle Effekte regionaler Integration in den Blick genommen werden. Mit dieser neuen Art hat eine Abkehr von der rein wirtschaftlichen Betrachtung regionaler Integration begonnen. Neuerdings werden die positiven Nebeneffekte regionaler Integration hervorgehoben, die sehr viel stärker auf die politische Seite regionaler Integration verweisen. So scheint sich schließlich die Einsicht durchzusetzen, dass regionale Integration mehr ist als das Absenken von Handelszöllen.

Auf der internationalen Ebene hat sich im Zuge eines neoliberalen Diskurses, der sich in der Entwicklungspolitik seit Anfang der 1980er Jahre mit der Durchsetzung der SAP Bahn bricht, eine Ökonomisierung durchgesetzt, die der stärkeren Betonung sozialer und politischer Aspekte regionaler Integration wieder Einhalt gebieten könnte. Es ist gezeigt worden, dass sich die wirtschaftspolitischen Leitlinien vereinheitlichen und immer stärker an Liberalisierungsforderungen orientieren. Das hat zur Folge, dass der Marktintegrationsansatz, der einer Handelsliberalisierung entspricht, noch immer der dominante Ansatz ist. Dies geschieht ungeachtet der Tatsache, dass erfolgreiche regionale Integration – wie auch die Erfahrung der EU zeigt – nicht allein auf wirtschaftlichen Überlegungen beruht und auch nicht allein durch Wirtschaftspolitiken zu bewerkstelligen ist. Während die europäische Erfahrung lange Jahre den zentralen Bezugsrahmen auch für auf regionale Integration aufbauende Entwicklungsstrategien lieferte, wurde der zentrale Aspekt der Verknüpfung wirtschaftlicher und politischer Ziele und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele aus der Übertragung vom Industrie- auf den Entwicklungsländerkontext ausgeblendet.

Mit der Darstellung der Kontextabhängigkeit des Regionalismus sollte verdeutlicht werden, wie sehr der neue Regionalismus Teil von Globalisierung und Regionalisierung ist, die

gleichzeitig und komplementär zueinander ablaufen, und welche deutliche Spuren er von der seit den 1980er Jahren anhaltenden Liberalisierung trägt. Im Gesamtzusammenhang der Arbeit ist die ausführliche Kontextdarstellung aus zwei Gründen gerechtfertigt: Erstens wird damit deutlich gemacht, welche Rolle gerade im Zusammenhang mit der Integration von Entwicklungsländern – diese sind in ihren Politikentscheidungen deutlich stärker von Umfeld und Entwicklungshilfe-„Partnern“ abhängig – das internationale Umfeld für die Ausgestaltung der Integrationsprogramme hat. Dazu gehören Veränderungen wie die sich über die Jahre abzeichnende Liberalisierung der EEP, die im Abkommen von Cotonou ihren deutlichsten Niederschlag gefunden hat. Zweitens macht der Kontext deutlich, dass einzig der Marktintegrationsansatz in diese Zeit passt. So verwundert es auch nicht, wie Kapitel vier zeigen wird, dass auch das Abkommen von Cotonou diesem Zeitgeist entspricht. Bevor in Kapitel vier die Konzentration der WPA auf Handelsliberalisierung dargestellt wird, soll im folgenden Kapitel zunächst der Zustand regionaler Integration in der SADC erläutert werden. Kapitel drei ist chronologisch aufgebaut. Dieses Vorgehen erlaubt es, die Entwicklung der SADC, die als afrikanische Regionalorganisation in Bezug zum Cotonou-Abkommen steht, mit den in diesem Kapitel beschriebenen globalen Entwicklungen der zunehmenden Liberalisierung in Verbindung zu bringen.

3. Die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft und ihr Weg regionaler Integration

Entsprechend des in Kapitel zwei vorgestellten theoretischen Rahmens und der daraus gebildeten Kategorien soll im Folgenden die Southern African Development Community (SADC) vorgestellt werden. Dabei wird zunächst der historische Entwicklungspfad der SADC von der regionalen Projektkooperation über Entwicklungsintegration und beginnender Akzeptanz der Marktintegration vor dem Hintergrund globaler Prozesse dargestellt. Auf die Entwicklung des Begriffs der regionalen Integration in der SADC soll in diesem Zusammenhang ebenso wie auf die Bedeutung von Interregionalismus und externem Einfluss für die Prozesse in der SADC eingegangen werden. Nach Erläuterung der Handelsstruktur sollen die Herausforderungen der Marktintegration für die Entwicklungsgemeinschaft dargestellt werden.

Die SADC wurde im Rahmen dieser Arbeit den beiden anderen Regionalorganisationen⁵⁰ im südlichen Afrika vorgezogen, weil sie am besten dem geographischen Raum südliches Afrika entspricht⁵¹. Dem lassen sich weitere Gründe hinzufügen, insbesondere die politisch-

⁵⁰ COMESA und SACU. Mohabe Nyirabu nennt weiter die East African Community (EAC) und die die Rand Monetary Authority (RMA), die aber noch weniger der Region des Südlichen Afrika entsprechen. Zur Mitgliedschaft vergleiche die Übersicht in Hofmeier 2004: 194.

⁵¹ Dies ist der Fall, obwohl seit dem Beitritt der DR Kongo und den Seychellen in 1997 die Mitgliedschaft über die engere geographische Region hinausgeht. Zudem sind die Seychellen im Sommer 2004 wieder ausgetreten und

motivierte Geschichte, welche die SADC im Spannungsfeld politischer und wirtschaftlicher Regionalisierung besonders interessant macht. Lange Zeit war die SADCC⁵² trotz ihrer starken Abhängigkeit von Fördergeldern in der Lage gewesen, eigene Integrationswege zu beschreiten. Erst im Rahmen der zweiten Welle des Regionalismus und vor dem Hintergrund des veränderten globalen Umfelds bekennt sich nun auch die SADC zum neoliberalen Programm, wenn sie offiziell auch noch am Ansatz der Entwicklungsintegration festhält. Damit lässt sich am Beispiel der SADC die in Kapitel zwei gezeigte zunehmende Konvergenz der Entwicklungsstrategien der internationalen Geber und der davon ausgehende Druck auf Entwicklungsländer zeigen. Darüber hinaus ist die SADC der bedeutendste Wirtschaftsraum im SSA. Dieses Kapitel ist somit als das für die Beantwortung der zentralen Fragestellung notwendige empirische Scharnier zwischen den allgemeinen Entwicklungen der Regionalen Integration und den Bestimmungen des Abkommens von Cotonou zu verstehen. Bewusst verzichtet wird dabei auf Bezüge zum Abkommen von Cotonou, um eine unverzerrte Darstellung zu geben, und die Diskrepanz zwischen den real existierenden Bedingungen und den Bestimmungen des Abkommens von Cotonou deutlicher hervor treten zu lassen.

3.1. Vergangenheit und Gegenwart regionaler Integration in SADC

Die SADC besteht aus 13 Mitgliedsländern⁵³, in denen insgesamt rund 210 Millionen Menschen leben (SADC 2003: 12). Sie ist heute eine internationale Organisation von intergouvernementalem⁵⁴ Charakter (Nhara 2003: 6). SADC wurde im April 1980 unter dem Namen Southern African Development Coordination Conference (SADCC) in Lusaka, Sambia, gegründet. Das Gründungsdokument von Lusaka trägt den Titel *Southern Africa: Toward Economic Liberation* (Möllers: 2003 1, SADC 2003: 1). Zentrale Akteure dieser Gründung waren die fünf Frontstaaten⁵⁵ Angola, Botswana, Mosambik, Tansania und Sambia⁵⁶. Ziel der Organisation war, wie der Titel der Gründungsurkunde hervorhebt, die wirtschaftliche Befreiung – vor allem von Südafrika - aber auch von den ehemaligen Kolonialmächten. Die SADCC knüpfte damit an die Überzeugungen, das Selbstverständnis und die gesammelten positiven Kooperationserfahrungen der Frontstaaten an, die um

die Mitgliedschaft der DR Kongo kann aufgrund der instabilen Lage in dem Land ohnehin nur eingeschränkt wahrgenommen werden (vgl. Hofmeier 2004: 215).

⁵² Von 1980 bis 1992 firmierte die SADC als Southern African Development Coordination Conference.

⁵³ Madagaskar hat einen Aufnahmeantrag gestellt und hat nun für ein Jahr einen Kandidatenstatus (SADC 2004: 43).

⁵⁴ Intergouvernemental: Der Begriff beschreibt die "formelle oder informelle Koordination von Regierungen" verschiedener Staaten. Der Begriff wird hier in Abgrenzung zur supranationalen Organisation verwandt, wobei das zentrale Unterscheidungsmerkmal die Fähigkeit der internationalen Organisation ist, für ihre Mitglieder bindende Entscheidungen zu formulieren (Schmidt 1995: 439; 948-9).

⁵⁵ Die Frontstaaten kämpften gegen Kolonialismus, Rassismus und weiße Minderheitenregierungen und haben den Unabhängigkeitskampf in Simbabwe und Namibia unterstützt. Ihr Ziel war das Ende der Apartheid.

⁵⁶ Zu den anderen Gründungsmitgliedern der SADCC zählen Lesotho, Malawi, Swasiland und Simbabwe, das im Gründungsmonat der SADCC nach einem Bürgerkrieg, in dem die Frontstaaten die Unabhängigkeitskämpfer unterstützt hatten, seine Unabhängigkeit erlangte.

politische Freiheit kämpften, und ergänzte deren Ziele um die wirtschaftliche Dimension. Für den damaligen mosambikanischen Staatspräsidenten Samora Machel ist das wirtschaftliche Befreiungsstreben logische Folge der politischen Unabhängigkeit: „The first day of our political independence is the first day of the longer and harder struggle for economic independence“ (zitiert nach Adelman 2003: 25-6). Im Rahmen funktionaler Projektkooperation sollten die Bereiche Transport und Kommunikation, Ernährung und Landwirtschaft, Industrie, Humankapitalbildung und der Energiesektor der einzelnen Staaten aufeinander abgestimmt werden, um die Abhängigkeit⁵⁷ von Südafrika durch Kooperation zu reduzieren. Damit spielte auch für SADCC das in Kapitel zwei beschriebene Streben nach wirtschaftlicher Selbstständigkeit zur Vollendung politischer Unabhängigkeit eine Rolle. Im besonderen Fall der SADCC war die politische Abgrenzung, die durch wirtschaftliche Eigenständigkeit erreicht werden sollte, nicht nur gegen die ehemaligen Kolonialmächte, sondern auch gegen den Nachbarn Südafrika gerichtet. „Die Gründung der SADCC war in erster Linie politisch motiviert“ (Peters-Berries 2001: 9-10). Der Versuch der wirtschaftlichen Abgrenzung von Südafrika lag in der Ablehnung der Apartheid, der Abwehr der gezielt gegen die schwarzen Mehrheitsregierungen in der Region gerichteten Destabilisierungsversuche⁵⁸ des weißen Regimes in Pretoria und der Minimierung des Erpressungspotentials Südafrikas begründet.

Angeregt und unterstützt wurden die Abgrenzungsbestrebungen der freien Staaten in der Region auch von außen. Seit 1977 hatten die EU und die skandinavischen Länder angeregt, „eine wirtschaftlich ausgerichtete Regionalgemeinschaft ins Leben zu rufen, über die Entwicklungshilfe an die verwundbaren Staaten im südlichen Afrika geleitet werden konnte“ (Peters-Berries 2001: 9). 1979 schufen die Außenminister der Frontstaaten ein Liaison Committee in London, das vor allem Kontakte zur EU aufbauen sollte. Die SADCC war – gerade von der Gebergemeinschaft, allen voran von der EU – als Koordinierungsinstrument⁵⁹ für Entwicklungshilfe in die Region im moralisch unterstützenswürdigen Kampf gegen die Apartheid auserkoren worden. Der externe Einfluss auf die Gründung der SADCC war evident (vgl. von der Ropp 2003: 80). Über das Ziel der

⁵⁷ Die Abhängigkeiten von Südafrika bestanden vor allem in den Bereichen der Handelsbeziehungen, der Nahrungsmittelsicherheit und der Arbeitsmigration (vgl. Peters-Berries 2001: 10). Südafrika war und ist bis heute regionaler Hegemon (Handley 1998: 12).

⁵⁸ Als Reaktion auf die zunehmenden Unabhängigkeitsbestrebungen in der Region plante Südafrika die Einrichtung einer Constellation of Southern African States (CONSAS), ein Staatenbund, der von Südafrika kontrolliert weitere politische Veränderungen in der Region verhindern helfen sollte. SADCC kann auch als Reaktion auf diesen „kooperationsfördernden Außendruck“ verstanden werden (Möllers 2003: 1). Die Errichtung von CONSAS sollte den Befreiungsbewegungen South West African Peoples' Organisation (SWAPO), African National Congress (ANC) und Pan African Congress (PAC) operative Stützpunkte in der Region nehmen (Peters-Berries 2001: 11). Besonders destabilisierend wirkte Südafrikas Politik in Mosambik. Trotz eines verhandelten Nichtangriffspakts unterstützte die südafrikanische Armee die Rebellen der RENAMO; in Angola wurde die UNITA unterstützt, was den Bürgerkrieg verlängerte.

⁵⁹ Die zentrale Bedeutung, die die Geber der Hilfe und damit auch sich selbst im Gestaltungsprozess der SADCC gaben, zeigt sich auch in den ersten Überlegungen SADCC SAACC zu nennen. Das A sollte für Aid anstelle von D wie Development stehen (Rabitsch 1999: 12).

externen Förderung waren sich die Staats- und Regierungschefs des südlichen Afrika im Klaren. Machel merkt im Rahmen der SADCC Gründung 1980 an: „There is neither help nor charity, and we do not want them. What exists are interests. It is economic interest which moves different countries“ (Rabitsch 1999: 1). Die Interessen der Geber gingen über ökonomische Zielsetzungen hinaus. Die finanzielle Unterstützung der SADCC kam einer offiziellen Verurteilung der Apartheid gleich, ohne dass die Geber selber aktiv werden mussten. Die EU-Mitgliedsstaaten waren für ihre Geschäftsbeziehungen mit dem Apartheidregime international in die Kritik geraten, so dass die Zusammenarbeit mit den Frontstaaten auch als Folge dieser Kritik gewertet werden kann (vgl. Edwards/Regelsberger 1990: 5). Die Geschäfte mit dem Regime in Südafrika liefen dennoch weiter. Unterstützung und Anregung der SADCC waren damit auch moralisches Feigenblatt für das eigene Geschäftsgebaren (vgl. Rabbitsch 1999: 8). Weiter bestand wirtschaftliches Interesse am Ausbau der Infrastruktur, um Rohstofflieferungen aufrecht halten zu können⁶⁰ (ebd.). Schließlich ging es auch darum, die Westbindung der Länder in Zeiten des Kalten Krieges zu wahren⁶¹. Der externe Akteur EU spielte mit seiner Unterstützung der SADCC ein doppeltes Spiel. Offiziell förderte er die Abgrenzung gegenüber einem unrechtmäßigen Staatssystem, mit dem er an anderer Stelle weiterhin Geschäfte machte. Diese Doppelstrategie hat es der EU ermöglicht, sich in der größten Ökonomie des Kontinents und der SADCC gleichermaßen als einflussreichster Partner zu positionieren. Für die EU und die skandinavischen Länder erfüllte die Entwicklungskonferenz mehrere Aufgaben. Sie war Koordinierungsinstrument für das Feigenblatt Entwicklungshilfe, Rohstofflieferant und bot Sicherheit gegen eine Ausbreitung der Sowjetinteressen in der Region. Die SADC(C) war von ihrer Gründung bis heute in hohem Maße von dem externen Akteur EU abhängig. Mit 85 Prozent Außenfinanzierung kann nicht von Abkopplung gesprochen werden, vielmehr wurde das Ziel von Beginn an torpediert und ad absurdum geführt. (vgl. Adelman 2003, Peters-Berries 2001). Die Verringerung „der Abhängigkeit von der industrialisierten Welt“ im Zuge vermehrter *collective self-reliance* wurde „nur teilweise oder gar nicht erreicht“ (Adelman 2003: 27). Als Folge von ökonomischem Niedergang, politischer Schwäche und dem, was euphemistisch als „destructive engagement“ Südafrikas⁶² in Mosambik, Angola und andere Staaten umschrieben wurde, vergrößerte die Abhängigkeit der SADCC von Südafrika und dem Westen im Vergleich zu der Zeit vor 1979 (Burgess 2000: 117, vgl. Peters-Berries 2001: 11). Eine Veränderung der bestehenden Nord-Süd-Handelsströme hat SADC(C) nicht erreicht. Die Handelsbeziehungen zu den ehemaligen Kolonialmächten blieben von der

⁶⁰ Zuvor waren die meisten Lieferungen über die Häfen in Südafrika abgewickelt worden.

⁶¹ Die Westbindung konnte in keinem Fall als gesichert gelten. Angola und Mosambik wurden in ihrem Befreiungskampf von der Sowjetunion unterstützt, Tansania hatte unter Julius Nyerere ein eigenes Sozialismusmodell entwickelt.

⁶² Die Studie *South African destabilisation: The economic cost of frontline resistance to apartheid*, 1989 von der UNECA vorgelegt, hält fest: „The war and destabilisation policies caused terrible loss of human life, displaced persons and material loss estimated at US\$62.45 billion“ (Nyirabu 2004: 23).

wirtschaftlichen Befreiungsstrategie – bis heute – beinahe unberührt (vgl. ebd., Hofmeier 2004: 215).

Durch die starke finanzielle Bindung der SADCC hatte die EU sicher gestellt, auch nach der Unabhängigkeit der meisten Staaten des Südlichen Afrika wichtigster Partner in wirtschaftlichen und politischen Fragen zu bleiben. Die Gründungsgeschichte der SADCC zeigt sehr deutlich das Ausmaß externer Einflüsse auf die regionale Zusammenarbeit im Südlichen Afrika. Trotz der bestehenden Abhängigkeit versteht es die SADCC zunächst, die Forderung nach ökonomischer Integration zu moderieren.

Im Rahmen der ersten Welle des Regionalismus nimmt SADCC eine Sonderrolle ein, sondern auch, weil sich die Mitglieder zunächst gegen den herrschenden Ansatz der Marktintegration aussprechen. Obwohl die Gebergemeinschaft 1977 die Errichtung einer „wirtschaftlich ausgerichteten Regionalorganisation“ angeregt hatte, ist SADCC dieser Forderung nicht nachgekommen. Handelsliberalisierung und das neoklassische Marktintegrationsmodell lehnte die SADCC in ihrem Gründungsdokument der *Lusaka Declaration* strikt ab (vgl. Adelman 2003: 26-7). Noch 1988 erläuterte ihr damaliger Exekutivsekretär Simba Makoni:

„Our approach to trade in the region is not based on orthodox trade liberalization strategies (...) the reduction or even elimination of tariffs and other barriers to trade does not always yield increased trade, in the absence of tradable goods“ (Makoni 1988, zitiert nach Gibb 1995: 223).

Abgeschreckt durch das Scheitern der Zentralafrikanischen Föderation (1953-1963) und der Ostafrikanischen Gemeinschaft (1967-1977), beides ehrgeizige Versuche der Wirtschaftsintegration, an denen spätere SADCC-Mitglieder beteiligt gewesen waren, folgte die SADCC ihren eigenen Zielsetzungen - die Reduzierung wirtschaftlicher Abhängigkeit von Südafrika und den Kolonialmächten, ohne hochgreifende Integrationsziele und ohne die Aufgabe von Souveränität durch die Nationalstaaten (Burgess 2000: 166, Gibb 1995: 222, Peters-Berries 2001: 9-10). Diese Strategie entspricht der funktionalen Projektkoordination. Die konsequente Ablehnung des neoklassischen Modells zeigt zweierlei. Zum einen das Beharren auf nationale Souveränität, die auch in wirtschaftlichen Fragen erreicht werden sollte, und zweitens die realistische Einschätzung, dass allein das Absenken der Zölle noch nicht das Problem fehlender Waren, Märkte und Käufer beheben würde. SADCC fiel mit ihrer Gründung 1980 in den späteren Teil der ersten Welle des Regionalismus, sie übernahm, den herrschenden Ansatz der Marktintegration zunächst nicht. Stattdessen wurde ein pragmatische Ansatz verfolgt, der zusammen mit dem politischen Motiv vom Kampf gegen

die Apartheid der SADCC lange eine Sonderrolle im Kreis der afrikanischen Regionalorganisationen verlieh.

3.1.1. Organisationsstruktur der SADCC

In den Jahren 1980 bis 1992 war die Organisationsstruktur der SADCC war durch Dezentralisierung von Verantwortlichkeit und einen lockeren⁶³, intergouvernementalen Aufbau gekennzeichnet (Adelmann 2003: 26). Grundlage der Koordinierungskonferenz war ein *Memorandum of Understanding*, das aber nicht den Status eines formal-rechtlichen Vertrages hatte, so dass SADCC keine Rechtspersönlichkeit besaß. Die jährliche Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs trug die Verantwortung für Ausrichtung und Kontrolle der Entwicklungskonferenz. Der Gipfel war oberstes Entscheidungsorgan, Beschlüsse wurden nach dem Konsensprinzip gefasst. Der Ministerrat koordinierte die Politik der ständigen Ausschüsse und war damit eigentlicher Motor der Kooperation (vgl. Möllers 2003: 2). Das Sekretariat mit Sitz in Gaborone (Botswana) fungierte als zentraler Anlauf- und Koordinierungspunkt und repräsentierte die SADCC nach innen und außen, war aber nur schwach besetzt⁶⁴. 12 der damals 14⁶⁵ Mitgliedsländer hatten Sektorkommissionen für die insgesamt 21 Sektoren eingerichtet, für die sie souverän zuständig waren. Obwohl SADCC regionale Entwicklungskonferenz war, hatten 80 Prozent der rund 470 Projekte überwiegend nationalen Charakter. Bis 1992 konzentrierte sich die Zusammenarbeit auf Bereiche, die allen Mitgliedsstaaten einen Vorteil boten, ohne ein Land zu benachteiligen oder Souveränitätsverzicht einzufordern (vgl. Adelmann 2003: 27). So kann SADCC in diesen frühen Jahren nur bedingt als Regionalorganisation klassifiziert werden kann. Entsprechend gering sind der regionale Charakter und die Identifizierung mit der Organisation zu beurteilen (Isaksen/Tjonnemann 2001: 7)⁶⁶.

Die lockere Organisationsstruktur hatte lange als Vorteil der SADCC gegolten, weil sie das Gegenteil aufgeblähter, überdimensionierter Vergleichsorganisationen darstellte. Mit der Zeit traten aber die Probleme der Dezentralität in den Vordergrund. Auf der Organisationsebene zeigte sich immer deutlicher, dass dem Sekretariat Macht, Autorität und die notwendigen Ressourcen fehlten, um den Schritt von regionaler Kooperation zu regionaler Integration zu machen (Isaksen/Tjonnemann 2001: vii). Ein zentrales Exekutivorgan mit weiterreichenden Kompetenzen fehlte. Das Sekretariat war im Verhältnis zu den Staats- und Regierungschefs schwach positioniert. Die Arbeit in den 21 Sektorkoordinierungseinheiten der Mitgliedsländer war von sehr unterschiedlicher Qualität. Vor allem aber fehlte es an einer klaren regionalen

⁶³ In der lockeren Organisationsstruktur zeigt sich die Nähe zu den Frontstaaten, auch diese hatten sich auf Konferenzen getroffen, um ihre Projekte zu koordinieren.

⁶⁴ Vor der Reform von 2001 hatte das Sekretariat 30 Mitarbeiter.

⁶⁵ Im Sommer 2004 sind die Seychellen aus der SADC ausgetreten.

⁶⁶ Bis heute gilt, dass die „Verankerung bei der Bevölkerung der Mitgliedsländer generell ausgesprochen schwach ist“ (Hofmeier 2004: 199).

Ausrichtung (ebd.). Abstimmungsprobleme zwischen nationalen und regionalen Interessen führten zu Konflikten unter den Mitgliedern. Politische Konflikte verschärfen sich. Weiterführende Fragen nach der Gestaltung von Regierungsführung, Frieden und Sicherheit konnten nicht in ausreichendem Maße diskutiert werden, obgleich kriegerische Auseinandersetzungen die Region weiter destabilisieren, und damit eine Behandlung dieser Themen nötig gemacht hätte. Die Umsetzung der Beschlüsse zog sich oft über Jahre hin.

3.1.2. Der Wandel von SADCC zu SADC

Ende der 1980er Jahre sah sich SADCC mit zahlreichen Problemen konfrontiert. Intra- und extraregionale Veränderungen und die lockere Organisationsstruktur, die immer ineffizienter wurde, sowie der für eine Regionalorganisation extrem hohe Anteil nationaler Projekte schienen Reformen unumgänglich zu machen. Vor dem Hintergrund der international wachsenden Bedeutung regionaler Integration und der angesprochenen organisatorischen Defizite stieg die Notwendigkeit, eine effektive Struktur und eigene Rechtspersönlichkeit zu schaffen, um regionale Kooperation zu vertiefen. Ab 1988 wurden erste Vorbereitungen für eine Umstrukturierung getroffen (vgl. Isaksen/Tjonneland 2001: 1).

In der Region vollzog sich ein tiefgreifender politischer Wandel. Mit der Unabhängigkeit Namibias 1990 endete der Kampf gegen den Kolonialismus in der Region und die Freilassung Nelson Mandelas im Februar desselben Jahres deutete das Ende der Apartheid an (vgl. RISDP 2003: 2). Extraregional hatte das Ende des Ost-West Konflikts und eine entsprechend veränderte Geopolitik⁶⁷ die strategische Bedeutung der Länder des Südlichen Afrika vermindert⁶⁸. In der Folge ging die Zahlungsbereitschaft⁶⁹ für den Süden zurück (van Reisen 1999: 13; von der Ropp 2003: 78). Das Ende des Kalten Krieges hat zu einer Verschiebung in der Europäischen Entwicklungspolitik (EEP) geführt. Während der frühere Regionalschwerpunkt AKP-Staaten⁷⁰ eindeutig an Bedeutung verloren⁷¹ hat, sind Osteuropa

⁶⁷ Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts veränderten sich die globalen Akteurskonstellationen. Es kam zu einer Verschiebung von der politischen zur wirtschaftlichen Dimension, in deren Folge es einen Wandel von der Geopolitik zur Geoökonomie mit den Eckpfeilern Globalisierung und Regionalisierung gab (Roh 2001 2-7).

⁶⁸ Die Gefahr der Sowjetisierung existierte mit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr, wirtschaftliche Interessen richteten sich nun auf die Länder Osteuropas.

⁶⁹ Spätestens seit 1985 hat sich unter den Geberländern Desillusionierung über die Möglichkeiten von Entwicklungshilfe verbunden mit wahrgenommener Ineffektivität ausgebreitet. Im Rahmen dieser Entwicklung sinkt das generelle Interesse an den vergleichsweise armen AKP-Staaten (Gruppe mit dem höchsten Anteil an LDCs). Die Bedeutung des Handels mit den AKP-Staaten (gemessen an den Im- und Exportanteilen) hat seitdem stark abgenommen. Während der 1980er Jahre war SADCC – aufgrund der politischen Konstellationen in der Region – noch von diesem Bedeutungsverlust ausgenommen, der aber mit dem Ende der Apartheid ebenso die SADC erreichte (vgl. Hofmeier 2004: 202).

⁷⁰ Benedikt hält fest, dass es mit voranschreitender Europäischer Integration zu einer „tendenziell geringeren Rücksichtnahme auf ehemalige Kolonialbeziehungen europäischer Nationalstaaten, und zu einer stärkeren Berücksichtigung geopolitischer Interessen der Europäischen Union als Gesamtheit“ komme (Benedikt 2002: 122).

⁷¹ Der Bedeutungsverlust zeigt sich auch in der Verteilung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). 1992 lag der Anteil der AKP-Staaten noch bei 45 Prozent, fünf Jahre später erhielt die AKP-Gruppe nur noch 14 Prozent, während der Anteil osteuropäischer Staaten von 33 auf 45 Prozent und jener für die mediterranen Länder von 9 auf 25 Prozent stieg (von Reisen: 13).

und der Mittelmeerraum aufgewertet worden. Die Versicherung der Europäischen Kommission, „dass diese neue Zusammenarbeit nicht auf Kosten der AKP-Region stattfinden dürfe, hat sich in der neuen Aufschlüsselung ihrer Aufgaben nicht bestätigt“ (Benedikt 2002: 121). Der allgemeine Bedeutungsverlust der AKP-Staaten betraf auch SADCC. Hinzu kam, dass das nahe Ende der Apartheid der Organisation nicht nur ihre Bestimmung, sondern auch die finanzielle Grundlage⁷² nahm. Eines der SADCC-Ziele – das Ende der Apartheid war erreicht – wodurch SADCC für ihre Geldgeber⁷³ an Bedeutung verlor:

„With the demise of apartheid, the political justification for SADCC’s original objectives will fall away, and more rational trade patterns can and will emerge. Member-states will have more freedom to act in their own national interests regarding South Africa, basing economic decisions on economic rather than political considerations. As a result [the countries of the region] could develop into a closely knit economic zone. (...) SADCC will eventually evolve into a regional trading bloc or common market along the lines of the European Economic Community“ (Arnold 1995: 194, zitiert nach Burgess 2000: 117).

In dieser Zeit des Wandels, die durch die Folgen des Ende des Kalten Krieges und der Apartheid hervorgerufen worden war, wirkten sich die Veränderungen, wie sie in der zweiten Welle des Regionalismus zum Ausdruck kommen, besonders stark aus. Wie in Kapitel 2 dargestellt, hatte die Globalisierung zusammen mit der weltweiten Durchsetzung der Prinzipien der Marktökonomie, den seit den 1980er Jahren betriebenen (wirtschafts)politischen Reformen, dem erfolgreichen Abschluss der GATT-Verhandlungen und der Formulierung zunehmend vereinheitlichter Entwicklungsprogramme - alles eingebettet in einen neoliberalen Diskurs - zu Programmen der Außenorientierung und Handelsliberalisierung geführt. Auch SADCC Mitglieder hatten Strukturanpassungsprogramme⁷⁴ (SAP) durchgeführt. Die Liberalisierung des nationalen Handels bewirkte intraregional, dass die Nationalstaaten auch regional zur Liberalisierung drängten. So wirkten sich die „neoliberalen wirtschafts- und finanzpolitischen Kurskorrekturen“ auch regional aus (Nuscheler 2002: 744). Vor dem Hintergrund der globalen Welle aus Liberalisierung, Globalisierung und Regionalisierung gab die SADCC zu Beginn der 1990er Jahre ihre rigorose Ablehnung der Handelsliberalisierung als Integrationsziel auf und akzeptierte Aspekte von Freihandel und Liberalisierung (Gibb 1995: 225). Die Organisation reagierte damit auf internen⁷⁵ und externen Druck (Burgess 2000: 115). Nach dem Bedeutungsverlust der Regionalorganisation, ausgelöst durch das Ende der Apartheid, war ihr Gestaltungsraum stark eingeschränkt, eine Anpassung an die allgemein

⁷² 85 Prozent des SADCC-Etats kamen von der internationalen Gemeinschaft.

⁷³ Folgen wie Hawkins in seiner Behauptung, dass die SADCC überhaupt nur im Geldersammeln erfolgreich gewesen sei, offenbart sich die Gebermüdigkeit auch als Zielverfehlung.

⁷⁴ Alle Länder der Region haben SAPs durchgeführt (Tekere 2002: xxv).

⁷⁵ In den Folgejahren spielte hier vor allem die Republik Südafrika mit ihrer klaren kapitalistischen Ausrichtung eine Rolle.

gültigen ökonomischen Entwicklungsprogramme schien unumgänglich geworden zu sein (vgl. Kap. 2.2). Mit der Anpassung an die vereinheitlichten Entwicklungsprogramme wechselte SADCC die Unterstützungsgrundlage. Von 1980 bis 1992 trat die Organisation der internationalen Gebergemeinschaft selbstbewusst entgegen. Mit dem Ende der Apartheid verlor die Organisation Aufgabe und Identität. Um sich weiter für den Empfang von Entwicklungshilfe zu qualifizieren, hat sich SADC(C) den herrschenden Programmen der zweiten Welle des Regionalismus angepasst.

3.1.3. SADC

1992 wurde der SADC-Vertrag in Windhuk (Namibia) unterzeichnet. Die Southern African Development Coordination Conference wurde zur Southern African Development Community (SADC). Formalrechtlich wurde die SADCC mit der Umwandlung eine internationale Organisation⁷⁶, blieb aber intergouvernemental organisiert (Adelmann 2003: 76). Der Begriff der Entwicklungsgemeinschaft weist auf zwei Aspekte hin: Zum einen auf die Formalisierung der Koordinierungskonferenz als Entwicklungsgemeinschaft, zum anderen auf den Ansatz der Entwicklungsintegration⁷⁷, der wiederum auf die Annahme liberaler Handelspolitiken deutet.

Im Gegensatz zum Gründungsdokument von 1980, das wirtschaftliche Befreiung gefordert hatte, trägt der SADC-Vertrag den Titel *SADC: Towards Economic Integration*. So ist die veränderte Zielrichtung, hin zu Integration, in der der „Handelssektor als integrativer Transmissionsriemen“ fungiert, definiert (Peters-Berriers 2001: 13). Begriff und Inhalt der regionalen Zusammenarbeit haben sich mit der Unterzeichnung verändert und sind andererseits doch gleich geblieben. So vollzog sich zwar der Wandel von funktionaler Projektkooperation zu regionaler Integration formal in einem Schritt. Die tatsächliche Umsetzung wurde aber hinausgezögert, so dass sich bis auf einige formale Kriterien wie Name, Rechtsposition und Zielsetzung wenig änderte (ebd.: 16). Zum Beispiel wurde die Organisationsstruktur⁷⁸ bis zur Reform im März 2001 beinahe unverändert beibehalten. Obwohl dies den in 1992 formulierten Zielen nicht gerecht wurde. Die sogenannten SADC-Pessimisten (Burgess 2000: 117) stellen fest, dass die Staats- und Regierungschefs des

⁷⁶ „SADC shall be an international organisation, and shall have legal personality with capacity and power to enter into contract, acquire, own or dispose of movable or immovable property and to sue and be sued“ (SADC 2001: Art. 3).

⁷⁷ Mit der Entwicklungsintegration betreibt SADC indirekt Marktintegration, da der Entwicklungsintegrationsansatz auf der Marktintegration aufbaut. Adelmann merkt an, dass die Politik der SADC der Marktintegration näher komme, als der Entwicklungsintegration: „De facto steuert die Region seit einigen Jahren jedoch einen Marktintegrationskurs“ (Adelmann 2003: 76). Auch Aussagen und Verhalten neueren Datums lassen Zweifel an der Eindeutigkeit des Entwicklungsintegrationsansatzes aufkommen (vgl. Ramsamy 2004).

⁷⁸ Der einzig festzustellende Wandel im Organisationssystem der SADC war die Schaffung des Organ for Politics, Defence and Security (ODPS) in 1996. „Von Beginn an blieb das Verhältnis des ODPS zur SADC unklar“ (ders.: 18). Daraus entstanden zahlreiche Konflikte, erst durch die Reform von 2001 wurde das ODPS offizieller Bestandteil der SADC.

Südlichen Afrika ihre staatszentrierten Strategien beibehalten haben und weiterreichende Kooperation und Integration verhindern, weil dies ihren Interessen entspreche und unterstellen damit ein generelles Desinteresse der Verantwortlichen an regionaler Integration (vgl. ebd.: 118). Tatsächlich deutet vieles darauf hin, dass auch SADC zu einer Organisation der Lippenbekenntnisse geworden ist. Mit dem Verlust der identitätsstiftenden Zielsetzung (dem Kampf gegen die Apartheid) verlor die SADC ihre Sonderrolle, die ihr bis dahin ein eigenes Profil und die Möglichkeit zur eigenen Position ermöglicht hatte und passt sich in der Folge den Forderungen der Geber an.

1994 trat Südafrika der SADC bei. Damit veränderte sich die Komposition der Regionalorganisation unter zwei Aspekten. Erstens war der ursprüngliche Gegner jetzt Mitglied und der ursprüngliche Auftrag der SADCC beendet⁷⁹. Zweitens veränderte der Beitritt Südafrikas die Kräfteverhältnisse in der Region. Südafrika erwirtschaftet rund 75 Prozent des regionalen BIP und ist damit die größte Ökonomie in Afrika (Nyirabu 2004: 29). Südafrika verfügt über mehr politische, ökonomische und militärische Macht als alle anderen SADC-Mitglieder zusammen (Adelmann 2003: 63). Mit dem Beitritt der RSA stieg der intraregionale Handel stark an.

Wie eingangs bereits erwähnt wurde, hatte sich die Organisationsstruktur mit der Formalisierung der SADC 1992 nicht verändert und war daher in höchstem Maße inadäquat, um auf die veränderten internen und externen Bedingungen reagieren zu können. Im Jahr 2000 legte eine SADC Kommission den Bericht *Review of Operations of SADC Institutions* vor, in dem sie weitreichende Reformen der Organisationsstruktur vorschlug (Isaksen/Tjonneland 2001: vii). Der Gipfel nahm die Veränderungen an, die Umsetzung begann im August 2001. Die Sektorkoordinierungseinheiten wurden abgeschafft, an ihrer Stelle wurden vier Directorate mit den Aufgabenbereichen Handel, Industrie und Investitionen, Infrastruktur und Dienstleistungen, Ernährung, Landwirtschaft und natürliche Ressource sowie Soziale und Menschliche Entwicklung und Sonderprogramme eingerichtet. Das ODPS (gegründet 1996) wurde in die SADC-Struktur integriert. In den Mitgliedsländern sollen Nationalkomitees eingerichtet werden, deren Aufgabe es sein soll, nationale Zielvorstellungen gegenüber der SADC zu formulieren und dafür zu sorgen, dass regionale Politiken national umgesetzt werden. Für die Operationalisierung der neuen Struktur wurde der *Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP)* formuliert, ein Fahrplan zur regionalen Integration, der mit seiner 15-jährigen Laufzeit Prioritätensetzung, Politikentwürfe und Strategieformulierung leisten soll. Er wurde 2003 vom Gipfel angenommen (Isaksen 2003: v). Auch die vier Directorate wurden 2003 eingerichtet, im Sommer 2004 wurden die

⁷⁹ Das demokratisch regierte "neue" Südafrika hatte auf den ersten Blick nur noch wenig mit der alten Republik gemein. Misstrauen und Vorsicht gegenüber Südafrika werden innerhalb der Region auch aufgrund seiner Vormachtstellung aber weiter geübt.

Direktoren berufen (ebd). Im August 2004 wurde der strategische Indikativplan (SIPO) für das ODPS vorgelegt, womit ein weiterer Schritt zur Vertiefung regionaler Integration gemacht wurde. Allerdings gilt weiterhin, dass die Umsetzung nur schleppend vorankommt. Die Berufung der Direktoren hat sehr viel Zeit in Anspruch genommen, die Nationalkomitees funktionieren noch nicht.

Seit 1992 gilt zunehmend: „Die SADC hat keine explizit politischen, sondern vornehmlich wirtschaftliche Zielsetzungen formuliert“ (Peters-Berries 2001: 49). Die Bildung einer politischen Föderation oder Union ist nicht vorgesehen. Die „SADC vision“ ist die einer gemeinsamen Zukunft innerhalb einer Regionalgemeinschaft (SADC 2003: 5). Das „SADC Mission Statement“ lautet:

„To promote sustainable and equitable economic growth and socio-economic development through efficient productive systems, deeper co-operation and integration, good governance, and durable peace and security, so that the region emerges as a competitive and effective player in international relations and the world economy“ (SADC 2003: 5).

Wirtschaftliche und entwicklungspolitische Ziele haben in der SADC an Bedeutung verloren. Die politischen Gründungsmotive spielen nur noch eine untergeordnete Rolle (vgl. Mair/Kopfmüller 1998: 6, Peters-Berries 2001: 49-52).

Es ist noch zu früh, um etwas über die Auswirkungen und den Erfolg der jüngsten Reformen zu sagen. Man kann die Umstrukturierung der ganzen Organisation, die Re-Etablierung des Sicherheitsorgans⁸⁰ und die Verabschiedung des SIPO, um nur einige der Entwicklungen zu nennen, als positive Zeichen dafür werten, dass die Mitglieder an einer vertieften Integration interessiert sind. Zugleich steht die SADC erst am Anfang einer weitreichenden Neu- und Umgestaltung, die zahlreiche Ressourcen binden und zu Verunsicherungen führen wird. Ob SADC den Aufgaben, die sich selber stellt, gewachsen ist, beziehungsweise ob ihre Mitglieder zur Umsetzung dieser Pläne bereit sein werden, wird sich zeigen müssen.

3.2. Die Lage in der Region

Der folgende Abschnitt soll die internen Hindernisse der Regionalorganisation aufzeigen. Es ist bereits angedeutet worden, dass es den SADC-Mitgliedern häufig an politischem Willen fehlt. Dies war nicht nur im Übergang von SADCC zu SADC zu spüren, sondern gehört auch heute noch zu den wichtigsten endogenen Entwicklungshemmnissen, so dass auch 2004 auf dem Gipfel zu verstärkter politischer Kohärenz und mehr politischem Willen aufgerufen wurde, um die Zielsetzung der SADC zu verwirklichen (SADC 2004: 4). Zugleich soll mit dem Zustandsbericht der SADC aber auch verdeutlicht werden, dass viele der beschriebenen

⁸⁰ Peters-Berries weist darauf hin, dass eine Unterabteilung des ODPS zwei erfolgreiche regionale Militärmanöver durchgeführt hat, an denen Streitkräfte aus Südafrika, Simbabwe, Botswana und Mosambik teilnahmen (Peters-Berries 2001: 19).

Probleme regionalen Charakter haben und damit regional besser gelöst⁸¹ werden können als national. Zu diesen Problemen gehören: Der Ausbau der physischen Infrastruktur, Dürrebekämpfung und Nahrungsmittelknappheit, der Kampf gegen AIDS, Energieversorgung, Bildung und die Steuerung von Migration ebenso wie die Aufrechterhaltung regionaler Sicherheit und die Schaffung stabiler politischer Rahmenbedingungen (Mair/Kopfmüller 1998: 7, Peters-Berries 2001: 59 f.). In den Ausführungen wird nur eine Auswahl der Indikatoren vorgestellt, die dazu beitragen soll, die Lage in der Region nachzuzeichnen.

3.2.1. Die sozioökonomische Situation in der SADC-Region

Mit der Unabhängigkeit Namibias und dem Ende der Apartheid in Südafrika endete im südlichen Afrika die politische Konfrontation. Die Folgen der mehr als 30 Jahre währenden Konflikte sind aber ebenso wenig beseitigt, wie die problembelastete post-koloniale Regierungsführung⁸². Während sich die Situation in Angola zu stabilisieren scheint, verschärfen sich die Probleme in Simbabwe und die Lage in der Demokratischen Republik Kongo bleibt kritisch. Folglich ist die SADC-Region auch nach dem Ende von Apartheid und Kolonialismus noch immer von Krieg und Konflikt gekennzeichnet.

Die Mehrheit der SADC-Staaten stützt sich auf demokratische Verfassungen⁸³. Die Regierungssysteme in der Region sind einander angeglichen⁸⁴. Obwohl „alle Staaten klare Bekenntnisse zu Demokratie und Einhaltung der Menschenrechte abgegeben“ haben, ist die Realität vieler Staaten von autokratischen Systemen geprägt (Peters-Berries 2001: 52). Eine langjährige Demokratietradition haben nur Mauritius und Botswana. Für die anderen Staaten gilt: „Die Präsidenten der meisten SADC-Staaten neigen dazu, Außenpolitik eigenmächtig und oft ohne jegliche gesellschaftliche Rückkopplung durchzuführen“ (Peters-Berries 2001: 52). Die Wahrung der eigenen Souveränität ist für die meisten Länder nach wie vor zentral, und macht sie damit zu zurückhaltenden Partnern regionaler Integration (vgl. Handley 1998: 7). Hiermit sind die zentralen endogenen Entwicklungshemmnisse, die auch als „Fassadendemokratie“ und „hybride Regime“, die von der spezifisch afrikanischen Koexistenz der formalen demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen mit informellen

⁸¹ „...SADC countries may come to the conclusion that the disadvantages of integration are greater than the disadvantages of non-integration“ (Dieter/Melber 2000: 21).

⁸² Ungelöste Probleme dieser Zeit zeigen sich zum Beispiel in der Implementierung der Landreform in Simbabwe, Südafrika und Namibia.

⁸³ Zehn Staaten sind Präsidiale Republik, darunter auch Simbabwe und die Demokratische Republik Kongo, Länder denen demokratische Prinzipien abgesprochen werden müssen. Lesotho ist eine konstitutionelle Monarchie, Swasiland eine absolute Monarchie, Tansania ist präsidiale föderative Republik und Mauritius Republik (vgl. Harenberg 2003).

⁸⁴ Die Staaten der Region sind nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr in sozialistische und kapitalistische Staaten getrennt, sondern bekennen sich zu marktwirtschaftlichen Regierungsformen.

Netzwerken persönlicher Beziehungen geprägt sind“, benannt. Sie sind nicht an der Etablierung und/oder Konsolidierung des Gemeinwohls interessiert (Jakobeit 2004: 89-90). Cord Jakobeit argumentiert, dass unter diesen Bedingungen „weder die politische noch die ökonomische Entwicklung in Gang“ komme (ebd.: 90). So fehlen institutionelle Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum. Konkret: „Politische Stabilität, die Garantie von Eigentumsrechten, ein unabhängiges Justizwesen, das Zurückdrängen der Korruption, funktionierende Landnutzungssystem etc.“ fehlen, oder anders gesagt, die mit dem Begriff der Good Governance umschriebenen politischen Rahmenbedingungen von Wachstums- und Entwicklungsprozessen sind in vielen Mitgliedsstaaten der SADC nicht existent (vgl. Jakobeit 2004: 90). Ein effektiver Staat und die Rahmenbedingen, die er schafft, sind nicht nur für die Entwicklung der nationalen Gesellschaften von entscheidender Bedeutung, sondern bestimmen auch den Erfolg regionaler Integration (vgl. Weltentwicklungsbericht 1997: 1, zitiert nach Ferdowsi 2004: 18, Gibb 1995: 256). Eine erfolgreiche Bekämpfung der Aids Pandemie im südlichen Afrika erfordert nationale und regionale Antworten. Die Auswirkungen von Armut und Aids bedrohen das Voranschreiten regionaler Integration.

3.2.1.1. Armut und Aids

Armut ist das zentrale Entwicklungsproblem der Region. Rund 70 Prozent der Bevölkerung leben von weniger als zwei Dollar pro Tag (vgl. RISDP: 12) Insgesamt 40 Prozent oder 84 Millionen Menschen leben von nur einem Dollar pro Tag. In den Mitgliedsländern Mosambik und Sambia liegt der Anteil der Menschen, die in extremer Armut leben gar bei 80 Prozent. Der Human Development Index (HDI)⁸⁵ hat sich in den vergangenen Jahren verschlechtert, was vor allem auf den negativen Einfluss der AIDS Pandemie⁸⁶ und das damit verbundene Absinken von Lebenserwartung und Wirtschaftswachstum zurückzuführen ist (vgl. RISDP 2004: 12). Das südliche Afrika ist weltweit am stärksten von AIDS betroffen (vgl. Ferdowsi 2004: 13) In sieben Mitgliedsländern herrscht eine Infektionsrate von über 20 Prozent (Chhiba 2003: 71). Die Vereinten Nationen schätzen, dass Infektionsraten über 20 Prozent einen BIP-Rückgang von rund 2,6 Prozent⁸⁷ zur Folge haben. AIDS bedeutet nicht nur eine menschliche Katastrophe, sondern auch hohe volkswirtschaftliche Verluste. Besonders betroffen ist die Gruppe der Erwerbstätigen im Alter von 15-49 Jahren, zugleich aber auch die von ihr Abhängigen, die zu den so genannten „vulnerable groups“ gehören – Familien, deren Haushaltsvorstand Rentner oder Kinder sind. Es wird deutlich, dass AIDS jeden

⁸⁵ Der HDI misst im Gegensatz zum rein ökonomischen Pro-Kopf –Einkommen (PKE) als Bestimmungsgrundlage von Entwicklung Lebenserwartung, Wissen und Lebensstandard.

⁸⁶ SADC ist die am stärksten von der Pandemie betroffene Weltregion. Seit 1980 sind rund 20 Millionen Menschen in der SADC-Region an den Folgen von AIDS gestorben. Die Lebenserwartung ist auf 40-50 Jahre abgesunken. All dies bedeutet eine extreme Bedrohung des Humankapitals und einen Anstieg der sozialen Spannungen in allen Bereichen.

⁸⁷ Ein derart starker Rückgang in nationalen BIP einiger Mitgliedsstaaten wird auch regional starke Auswirkungen haben (vgl. Longo/Sekkat 2001:8).

Bereich der Gesellschaft durchdringt und starke sozio-ökonomische Folgen hat. „By 2005 Zimbabwe will have lost 19% of its workforce to AIDS, South Africa 11% and Botswana 17%“ (ebd.). Aids und Armut sind die zentralen Bedrohungen für menschliche Entwicklung in der Region.⁸⁸

3.2.1.2. Politische Hindernisse regionaler Integration in SADC

Neben den extremen sozialen Herausforderungen wie AIDS und Armut galt die institutionelle Schwäche des Sekretariats lange als bedeutendes Hindernis auf dem Weg von funktionaler Projektkoordination zu Entwicklungsintegration in SADC. Im Zuge der Reform hat das Sekretariat „eine deutliche Stärkung zu Lasten der Einzelstaaten erhalten“ (Möllers 2003: 2). Die vier Direktorate sind beim Sekretariat angesiedelt und werden von einem Planungsdezernat⁸⁹ koordiniert. Damit scheint die organisatorische Schwäche der SADC zumindest adäquat erkannt. Prognosen sind allerdings noch nicht möglich, weil der Umstrukturierungsprozess noch nicht lange genug in Kraft ist⁹⁰.

Ein zentrales Problem regionaler Integration in SADC ist der mangelnde politische Wille der Mitglieder bei der Umsetzung der sich aus regionaler Integration ergebenden Verpflichtungen. Es existiert eine große Diskrepanz zwischen den auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs unterzeichneten Vereinbarungen und ihrer nationalen Umsetzung. Durch die fehlende Verankerung regionaler Projekte in den nationalen Zivilgesellschaften und der unzureichenden Informationen, aber auch durch das geringe Interesse über und an regionaler Integration fehlt es an nationalstaatlich verankerter Kontrolle, der noch häufig ohne parlamentarische Rücksprache regional agierenden Staatschefs (vgl. Nyirabu 2004:23, Peters-Berries 2001: 52). Im RISDP heißt es dazu: Akzeptanz, Vertrauen und aufrichtige Bereitschaft der Mitgliedsstaaten seien entscheidend für die effektive Umsetzung des RISDP (SADC 2003: 118). Mit der Formulierung, Verabschiedung und Umsetzung des RISDP, der als strategisches Rahmenprogramm verstanden werden kann, hat die SADC begonnen, sich ihren integrationsspezifischen Problemen zu stellen. Die alte, noch auf die Koordinierungskonferenz verweisende, Struktur der 21 Sektoren wurde aufgegeben. Damit wird dem 1992 begonnenen Wandlungsprozess nun auch organisatorisch Rechnung getragen. Die Zäsuren der SADC-Geschichte von der Gründung 1980, zur ersten Reform 1992 bis zur erneuten Reform 2001 bedeuten auch einen Wandel im Integrationsbegriff. 1980 ging es nicht um Integration, sondern um funktionale Projektkooperation. Im Lauf der

⁸⁸ Allein für 2001 werden von UNAIDS eine Million Aidstote geschätzt. In der Folge der Pandemie ist die Lebenserwartung in der Region auf 40 bis 50 Jahre gesunken. „Es muß davon ausgegangen werden, dass in den nächsten Jahren ein beträchtlicher Teil der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Eliten in Ländern wie Botswana, Lesotho, Malawi, Sambia, Simbabwe, Swasiland, Tansania aber auch Südafrika stirbt. Die Folgekosten sind kaum abzuschätzen“ (Peters-Berries 2001: 60).

⁸⁹ Department of Strategic Planning, Gender and Policy Harmonisation

⁹⁰ Jan Isaksen merkt aber an, das der Reformprozess kraftvoll genug sei und nicht davon bedroht sei zu versickern (NEPRU 2003).

Zeit und als Ausdruck der Anpassung an das internationale Umfeld, das immer stärker von einheitlichen Entwicklungsprogrammen geprägt ist, hat die SADC nach dem Verlust ihrer politischen Identität den Ansatz der Entwicklungsintegration übernommen, der auf dem neoklassischen Modell der Marktintegration aufbaut.

Die Umsetzung regional beschlossener Programme wird häufig auf der nationalen Ebene behindert oder gar verhindert. Nationale Politiker sind oft zu sehr auf kurzfristige Erfolge, ihr Bild in der Öffentlichkeit, Macht, Klientelismus, die Wahrung nationalstaatlicher Souveränität, Eigennutz und damit auf kurzfristige Vorteilerlangung aus und zu wenig auf die langfristigen Möglichkeiten regionaler Integration konzentriert (vgl. Nyirabu 2004: 23). Dieser Sachverhalt ist von besonderer Bedeutung, weil viele Integrationsvorhaben über Protokolle⁹¹ geregelt werden, die auf der nationalen Ebene beschlossen und umgesetzt werden müssen. Die Lösung zahlreicher regionaler Umsetzungsprobleme, ist damit auf der nationalen Ebene zu suchen (Gibb, 1995:258, Nyirabu 2004: 26). Gibb betont, dass jedes regionale Integrationsprojekt immer nur so stark sein könne, wie seine nationalen Bestandteile. So schwächen nationale Krisen und Kriege nicht nur die involvierten Nationalstaaten, sondern wirken sich negativ auf regionale Projekte und deren Umsetzung aus. Das größte Hindernis für regionale Integration sind die anhaltenden offenen und latenten Konflikte in der Region, in die zahlreiche Mitglieder verwickelt sind (Andresen u.a. 2000: 10). Nicht nur die direkten Kriegshandlungen wirken sich negativ aus, sondern auch die daraus resultierende „mangelnde innere Stabilität“ (von der Ropp 2003:84).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass regionale Integration in SADC nur langsam voran kommt. Haupthemmnis ist fehlender politischer Wille, der oft aus den Interessenkonflikten zwischen nationaler und regionaler Ebene gespeist wird. Die zentrale Frage, die sich daraus für externe Förderung regionaler Integration ergibt, ist, warum der politische Wille fehlt, welche Anreize – im Sinne Nyes – welche Katalysatoren von außen in die Prozesse eingebaut werden können, um den politischen Willen zu fördern. Neben der Förderung des politischen Willens sind vor allem stabile politische Rahmenbedingungen nötig, um die nationale wie regionale Konsolidierung voranzutreiben und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.

3.2.1.3. Wirtschaftliche Hindernisse regionaler Integration in SADC

Auf den ersten Blick steht SADC im innerafrikanischen Vergleich wirtschaftlich gut da: Ihr regionales BIP ist in etwa doppelt so hoch, wie das der Economic Community of West Africa (ECOWAS) und der Wirtschaftsraum SADC erwirtschaftet mehr als die Hälfte des

⁹¹ Protokolle sind rechtliche Instrumente, die die Mitglieder verpflichten, ihr Vorgehen zu koordinieren und zu kooperieren (vgl. Isaksen/Tjonneland 2001: 2).

aggregierten BIP des gesamten sub-saharischen Raums. Das durchschnittliche Prokopfeinkommen (PKE) in SADC ist höher als im Rest von SSA (ebd.). Einschränkend muss man aber festhalten, dass RSA allein für große Teile dieses Handels verantwortlich ist. Auch sagen diese Zahlen noch nichts über die regionale oder innerstaatliche Verteilung des Wohlstands. Die ungleiche Verteilung und der hohe Anteil an extremer Armut sowie die daraus resultierenden Entwicklungsprobleme Unterernährung, Analphabetismus und Migration, um nur einige zu nennen, behindern die Entwicklung weiter. Im Folgenden sollen mittels ausgewählter wirtschaftlicher Integrationshemmnisse die Grenzen und Möglichkeiten regionaler Wirtschaftsintegration in der SADC dargestellt werden.

Seit dem Beitritt Südafrikas 1994 weist SADC eine hohe wirtschaftliche Heterogenität auf. Entsprechend unterschiedlich fallen die Entwicklungsindikatoren aus (SADC 2003: 9). Angola, die Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mosambik und Tansania werden als LDC klassifiziert (EG 2000: Anhang VI). „Selbst in der SADC Region können sie sich kaum behaupten und haben gegenüber Südafrika stark defizitäre Handelsbilanzen“ (von der Ropp 2003: 81-2). Rund 70 Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) werden von Südafrika erwirtschaftet. Südafrika ist den anderen Mitgliedern der SADC nicht nur ökonomisch, sondern auch militärisch und politisch überlegen.

Die Hoffnung darauf, dass Südafrika sich nach dem Beitritt zur SADC als „powerhouse“ der Region für die Prozesse regionaler Integration einsetzen würde oder die Schaffung von regionalen Ausgleichsmechanismen, wie sie im Rahmen der SACU existieren, vorantreiben würde, haben sich nicht erfüllt. Vielmehr wird RSA für seine merkantilistische Handelspolitik kritisiert (Dieter/Melber: 2000:6). 1999 hat Südafrika das Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit (AHEZ) mit der EU unterzeichnet. Das AHEZ ist ein bilaterales Freihandelsabkommen, von dem auch die BNLS-Staaten im Rahmen der SACU-Zollunion betroffen sind. „The obvious priority of the South African government to negotiate and finally conclude the Free Trade Agreement with the European Union has already been a clear indication that the country’s trade interests lie outside of the region“ (Dieter/Melber 2000: 14-5). Die Unterzeichnung des AHEZ verdeutlicht die Liberalisierungsbestrebungen⁹² Südafrikas ebenso, wie das herrschende Desinteresse an dem regionalen Integrationsprozess. Dieter und Melber führen den schleppenden Integrationsprozess auch auf die fehlende Bereitschaft Südafrikas zurück, Verantwortung für den Integrationsprozess zu übernehmen (dies: 2000: 25) .

⁹² Auch für relativ stabile und industrialisierte Südafrika hat die Liberalisierung bislang nur geringe bescheidene Erfolge hervorgebracht. „Trotz liberaler Wirtschaftspolitik und einer Öffnung zum Weltmarkt sind die Wachstumsraten bescheiden geblieben und wurden die Hoffnungen auf einen rasanten Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen enttäuscht“ (Jakobeit 2004: 93).

Die Produktions- und Handelsstruktur der SADC entspricht den Charakteristika einer Entwicklungsregion. Landwirtschaft und Rohstoffgewinnung sind die größten Quellen wirtschaftlicher Produktion, sie machen im Durchschnitt 50 Prozent des regionalen BIP aus (RISDP 2003: 11). Nur Mauritius und Südafrika verfügen über einen angemessen großen Industriesektor⁹³. Für alle anderen Länder in der Region gilt: „[They] are largely producers and exporters of primary products. They have very small industrial base, which relies heavily on imported machinery and equipment“ (Pamacheche 2004 a: 4). In allen anderen Staaten herrscht ein große Abhängigkeit von Landwirtschaft, Bergbau und Dienstleistungen vor. Der unterentwickelte Industriesektor, zusammen mit der daraus resultierenden Produktbreite wirkt sich negativ auf den regionalen Handel aus, weil die Mitgliedsländer eine sehr ähnliche Produktpalette⁹⁴ anbieten, wodurch nur geringe Anreize für regionalen Handel gesetzt werden (Hofmeier 2004: 197, RISDP 2003: 12). Die meisten Länder der Region sind vom Export einiger Primärgüter⁹⁵ abhängig, während sie ihren Bedarf an industriellen Produkten durch Importe decken (SAPRN 2003: 6). Die Länder der Region sind unterschiedlich stark von ihrer geographischen Lage⁹⁶, dem Klima und den daraus resultierenden Produktionsmöglichkeiten und –risiken beeinträchtigt (ebd.).

Der intraregionale Handel liegt bei 20 Prozent oder fünf Milliarden USD (Jebauer-Nirschl 2004). Im afrikanischen Vergleich ist auch das ein hoher Wert. „Ein genauerer Blick relativiert jedoch den positiven Gesamteindruck: Die Dynamik des interregionalen Austausches ist überwiegend dem Außenhandel Südafrikas zuzurechnen“ (ebd.). Dies zeigt sich auch, wenn man die Entwicklung des intraregionalen Handels seit 1994, dem Beitrittsjahr Südafrikas, betrachtet. Der intraregionale Handel hat sich in dieser Zeit fast verdoppelt (ebd.). Ohne RSA wäre der Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandel gering.

Der intraregionale Handel wird von Südafrika dominiert. Die Kap-Republik ist für die meisten SADC-Staaten wichtigster Handelspartner. „Umgekehrt braucht Südafrika die Region. Über 40 % seiner Exporte gehen in die SADC-Zone“ (Jebauer-Nirschl 2004). Dabei exportiert RSA deutlich mehr in die Region als es im Gegenzug aus der Region kauft. Dabei ist der Anteil der Agrarprodukte in den letzten Jahren gestiegen (SAPRN 2003: 7). Dies legt die Vermutung nahe, dass RSA Nahrungsmittel und Agrarprodukte zuerst aus der Region

⁹³ In früheren Jahren gehörte auch Simbabwe zum Kreis der zumindest teilweise industrialisierten Staaten in der Region. Als Folge der politischen Krise, ist auch die Wirtschaft zum Erliegen gekommen. Dieses Beispiel zeigt auf eindrucksvolle Weise, welche Bedeutung politische Stabilität für wirtschaftliches Wachstum hat.

⁹⁴ Die regional produzierte Produktpalette umfasst eine Reihe von Lebensmitteln, Getränken, Tabak, Textilien, Kleidung und Schuhwaren, Südafrika und Simbabwe verfügen außerdem über Bergbauindustrie.

⁹⁵ Für die SADC waren dies in 2003 im Handel mit der EU: „5 products accounted for more than 86% of the total exported. Precious stones and metals (diamonds, gold) made up 47,3% of exports from the SADC Group in 2003. Oil is the second most exported product to the EU (19,1%). This is followed by aluminium (10,4%) and fisheries products (10%). The majority of the SADC Group exports to the EU are primary goods 73,2% of exports to the EU), of which 17% are agricultural products“ (Europa 2004).

⁹⁶ Zu den Ländern ohne Zugang zum Meer gehören: Malawi, Sambia, Simbabwe und Botswana, während Tansania, Mosambik, die Demokratische Republik Kongo, Angola, Namibia und RSA über einen Zugang verfügen. Von Dürren sind insbesondere Namibia, Botswana, Simbabwe und Sambia betroffen.

importiert, und sie im Anschluss wieder in die Region re-exportiert. „The fact that South Africa imports from other SADC member countries for reexporting shows lack of capacity of domestic entrepreneurs to export and weak manufacturing base (ebd.)”. Erklärt werden kann der Re-export mit fehlender Unternehmerschaft. Vor allem den Klein- und Mittelständischen Unternehmen (KMU) mangelt es an Informationen über Märkte und Strukturen der Nachbarländer und den regionalen Markt im Allgemeinen (Jebauer-Nirschl 2004). Grundlegende Kenntnisse über Marktstrukturen, Marktgröße, Angebot und Nachfrage und das Wissen über internationale Handelsregeln sind in der Region nur eingeschränkt vorhanden (SAPRN 2003: 12). Unsicherheit und fehlende Lernbereitschaft im intra- und interregionalen Handel herrschen vor (ebd.). Die Produzenten wickeln deshalb ihre Geschäfte über Vermittler ab und liefern nicht selbst auf den Exportmarkt. Das führt dazu, dass die Gewinne aus internationalem Handel mit steigender Zahl der Mittelmänner abnimmt, da jeder Mittelsmann an dem Geschäft verdient, damit werden nicht nur die Gewinne, sondern auch die Anreize zu vermehrtem Handel minimiert (ebd. 9).

Mit der Ratifizierung des Handelsprotokolls in 2000 (Unterzeichnung 1996) ist SADC in eine neue Phase der Handelsliberalisierung eingetreten. Ursprünglich sollten 85 Prozent aller handelbaren Güter bis 2008 frei gehandelt und die Freihandelszone 2012 komplettiert sein. Die Fast Track Reform sieht vor, die Freihandelszone bis 2008 zu vervollständigen und bis 2010 eine Zollunion einzurichten. Bislang kommt die Umsetzung des Protokolls aber nur langsam voran. Zu den zentralen Problemen der Umsetzung regionaler Vereinbarungen gehört neben mangelndem politischem Willen, der sich in diesem Fall klar aus den zu erwartenden Einnahmerückgängen ableitet (vgl. Ndyeshobola 2003) auch die aus den Ursprungsregeln entspringenden Probleme, die in dieser Arbeit später noch näher erläutert werden. In einer Presseerklärung der SADC wird außerdem das Problem des informellen Handels⁹⁷, der in den letzten Jahren stetig angestiegen ist, bei der Handelsliberalisierung angesprochen (Pamacheche 2004 a: 4). Der informelle Grenzhandel profitiert von den existierenden Zöllen. Fallen diese weg, entfällt ebenfalls der Gewinn aus dem informellen Handel. Aufgrund seiner gestiegenen Bedeutung in den letzten Jahren, müssen Auffangmechanismen für Betroffene⁹⁸ gefunden werden (vgl. Longo/Sekkat 2001: 7). Die Implementierung der Freihandelszone würde zunächst zur Angleichung der bislang national stark divergierenden Zölle führen. Die Höhe der Außenzölle, die gegenüber einem anderen SADC-Mitglied erhoben werden, variiert von 20 bis zu 94 Prozent (Ndyeshobola 2003:6). „Currently, import protection rates vary greatly by sector and source of imports” (ebd.). Nicht

⁹⁷ Longo und Sekkat merken in ihrer Untersuchung zum intraregionalen Handel in Afrika an, dass der informelle Handel eine große Rolle spielt, aber sich gemäß seiner Definition der Quantifizierung entzieht.

⁹⁸ „The informal trade, in which women are the main actors, is viewed as having a potential to transform the lives of many social groups in the region, if the necessary facilitatory mechanisms were put in place“ (Pamacheche 2004 a: 4).

nur die Zölle, sondern auch die Handelspolitiken divergieren deutlich. Häufig fehlt es an klar formulierter nationaler Wirtschafts- und Handelspolitik. Viele Länder leiten ihre Politik von regionalen und internationalen Vorschriften ab (ebd.: 5). Konsistente Politikentwürfe gibt es in kaum einem der Mitgliedsländer. Auch dies ist ein Beleg für unzureichende Rahmenbedingungen (Goldberg : 1998: 212, vgl. Jakobeit 2004).

Über die Frage nach den Potenzialen wirtschaftlicher Integration in SADC herrscht wenig Einigkeit⁹⁹. Nach der Linder Hypothese gilt, dass Länder von ähnlichem Entwicklungsstand mehr Handel untereinander abwickeln, im Rückschluss bedeutet dies für eine sehr heterogene Region, wie die SADC keine positive Prognose. Nach Schätzung des International Trade Centre (ITC) liegt das bislang ungenutzte Potenzial von regionalem Handel bei rund 750 Millionen USD. Das ITC sieht das Potenzial bei Genuß- und Nahrungsmitteln. Davon würden vor allem Simbabwe, Mosambik, Tansania und Mauritius profitieren¹⁰⁰ (vgl. Peters-Berries 2001: 38). Zu einem ähnlichen Ergebnis kam auch der UNCTAD¹⁰¹-Bericht 1998 und attestiert SACU und SADC Potenzial zur Ausweitung des Handels mit „Rohstoffen wie Fleisch, tropische Getränke, Baumwolle, Diamanten und Buntmetalle“, aber auch für einige verarbeitete Produkte wie Baumwollgarn, Zement und Gewebe (Burmman 2004: 9). Die SAPRN-Studie zieht die unterschiedliche Beschaffenheit der Böden und das divergierende Klima in der Region als möglichen Auslöser für Potenzial im Handel mit agrarischen Produkten und Lebensmitteln heran (Jebauer-Nirschl 2004, SAPRN 2003: 6). Andere Autoren gehen davon aus, dass das Potenzial für Handelsschaffung aufgrund der schlechten Infrastruktur und der Ähnlichkeit der Exportstrukturen eher gering sei (vgl. Andresen et. al. 2000: 10).

Wie in Kapitel zwei gezeigt wurde, hat die Bedeutung nicht-tarifärer Handelshemmnisse in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Im Folgenden werden die wichtigsten nicht-tarifären Handelshemmnisse in der Region vorgestellt. Die Infrastruktur verringert das Potenzial für Handelsschaffung durch schlechte, teure und sehr langsame Handels- und Transportwege (Andresen 2000: 10, Herbert 2003: 12). Christian Peters-Berries hält dieser negativen Einschätzung entgegen:

„Die Region verfügt über ein im afrikanischen Kontext recht – in Südafrika, Namibia und Simbabwe sogar sehr - gutes Transport- und Kommunikationssystem, das funktionsfähige Straßen- und teilweise auch Eisenbahnverbindungen zwischen allen Mitgliedsstaaten aufweist (Ausnahmen Angola und der überwiegende Teil des Kongo). Sie besitzt außerdem ein alle Länder verbindendes Stromnetz (SAPP). In der SADC-Region gibt es eine

⁹⁹ Longo und Sekkat halten für den afrikanischen Kontinent fest, dass weder Theorie noch Empirie eindeutige Aussagen über die Wirkungen regionaler Wirtschaftsintegration liefern (Longo/Sekkat 2001: 14).

¹⁰⁰ Dies zeigt erneut, dass nicht alle Länder in gleichem Maße von einer Liberalisierung profitieren.

¹⁰¹ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

Reihe von recht effizienten Seehäfen, die mit Ausnahme der in Angola an das Transportnetz der Region angeschlossen und für den Außenhandel der Binnenländer wichtig sind“ (Peters-Berries 2001: 55).

Das differenzierte Bild, das Peters-Berries von der SADC-Infrastruktur zeichnet, zeigt, dass die SADC auch in diesem Bereich Potenzial hat und vor allem in den vergangenen Dekaden dazu in der Lage war, eine verbesserte Infrastruktur aufzubauen¹⁰².

Zu den nicht-tarifären Handelshemmnissen gehören ferner Zoll- und Grenzkontrollen. 1999 wurde das Sub-Committee on Customs Cooperation gegründet, die formalen Lizenzanforderungen und Abwicklungsvorgänge bleiben aber weiter sehr komplex und langwierig und allzu oft auf die Erlangung von Renten ausgerichtet:

„Many cumbersome border procedures are driven by a focus on collecting all possible revenue rather than by a trade facilitation philosophy. However, the poor quality of customs administration means that corruption frequently subverts the goal of revenue collection“ (Herbert 2003: 13).

Damit sind nicht nur die Nationalstaaten am Erhalt ihrer Haupteinnahmequelle weiter interessiert und verzögern den Prozess der Zollsenkungen, sondern auch korrupte Beamte erschweren den Handel unnötig. In diesem Zusammenhang müssen auch die als Schutzmechanismus gedachten Ursprungsregeln der Freihandelszone genannt werden. Auch sie sind letztlich nichts anderes als unnötige Handelshemmnisse (Herbert 2003: 21). Die SADC Ursprungsregeln, die Teil der bis 2008 zu etablierenden Freihandelszone und damit im Handelsprotokoll verankert sind, werden den intraregionalen Handel in jedem Fall behindern:

„SADC rules of origin will hinder regional economic integration and, at best have no impact on global competitiveness of regional producers. They will make SADC irrelevant for the most dynamic, internationally competitive manufacturers in the region. In many cases rules of origin have been designed to undo the trade creating effects of tariff liberalisation“ (Herbert 2003: 21).

Dies ist ein vernichtendes Urteil, demzufolge mögliche Vorteile der Marktintegration bereits durch die Formulierung des Handelsprotokolls zunichte gemacht werden. Heribert Dieter und Henning Melber vertreten eine ganz ähnliche Position und halten fest, dass die Erfahrung erfolgreicher Integrationsprojekte aus anderen Regionen zeigen, dass Freihandelszonen insbesondere in der sogenannten Dritten Welt in der Anwendung zu kompliziert seien und die Zollverwaltungen nur unnötig weiter belasteten (Dieter/Melber 2000: 24). Sie schlagen stattdessen die Errichtung einer Zollunion vor. Diese biete die bessere Lösung, obgleich sie ein höheres Maß an Bereitschaft und Engagement im Integrationsprozess erfordere. Die

¹⁰² Die Infrastrukturentwicklung gehörte zu den erfolgreichsten Projekten der SADCC (vgl. Adelman 2003: 57)

Vorteile einer Zollunion sind die einfachere Verwaltung und bessere Verteilung der Integrationsgewinne. Mit Bezug auf SADC stellen sie allerdings fest, dass die für eine Zollunion notwendige Bereitschaft fehle, so dass sie der Organisation nur eine geringe Chance auf Erfolg einräumen.

Die genannten Umstände behindern den regionalen wie auch den internationalen Handel. Auch Jahrzehnte nach dem Ende der Kolonialzeit macht der intraregionale Handel nur einen sehr geringen Anteil des Gesamthandels aus. Die Handelsbeziehungen der Region konzentrieren sich noch immer auf die ehemaligen Kolonialmächte und die Europäische Union¹⁰³ (Burmann 2004:3). „SADC exports are mainly primary and unfinished goods (about 90% of SADC exports comprise of mineral and agricultural goods), and its imports are mainly capital and intermediate goods” (SADC 2003: 31). Haupthandelspartner der Region ist die EU. „The EU is the main exporter to the SADC Group. In 2002, 32% of SADC Group imports came from the EU compared to only 9% from the USA” (Europa 2004). Die Hauptexportgüter sind mineralische und agrarische Rohstoffe. SADC importiert vor allem Maschinen, Transportmaterialien, und Maschinen für die Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie, Metalle und chemische Erzeugnisse (ebd.).

3.3. Auswirkungen der Marktintegration für SADC

Unter Anwendung der in Kapitel zwei vorgestellten Bedingungen von Marktintegration soll im Folgenden gefragt werden, inwiefern Marktintegration – also intraregionale Handelsliberalisierung – regionale Integration in SADC fördern kann. Um dies zu überprüfen, ist zunächst zu fragen, ob Marktintegration helfen kann, die Zielsetzung der SADC zu erfüllen. Es ist gezeigt worden, dass die Zielsetzung der SADC(C) sich im Zeitablauf stark verändert hat. In der Phase von 1980 bis 1992 ist die Organisation dem Ansatz der funktionalen Projektkooperation gefolgt und war damit kein Integrationsprojekt. Trotzdem ist es wichtig noch einmal daran zu erinnern, dass die Zielsetzung der SADCC in jener Phase politisch war (Peters-Berries 2001: 9-10). Noch vor Unterzeichnung des SADC-Vertrages 1992 modifizierte die SADCC ihre Ablehnung des Freihandels als Reaktion auf internen und externen Druck (Burgess 2000: 115). Die zunehmende Bedeutung externer Einflüsse ist Produkt eines schleichenden Bedeutungsverlustes, ausgelöst durch das Ende der Apartheid und des Ost-West-Konflikts. Im Rahmen der zweiten Welle des Regionalismus und der damit verbundenen Präferenz für handelsliberale Politikentwürfe in Entwicklungsregionen bekennt sich die Organisation zur Entwicklungsintegration und nimmt damit auch die zugrundeliegende Freihandelsstruktur an. Damit veränderte die Organisation ihre Zielsetzung grundlegend: Politische Motive wurden durch ökonomische überlagert. Mit dem

¹⁰³ In Kapitel vier wird gezeigt, dass auch die lange als fortschrittliche geltenden Lomé-Konventionen der EU eher zur Beibehaltung kolonialer Handelsstrukturen beigetragen haben als zum Aufbau eigener Industrien.

1996 unterzeichneten und am 1. September 2000 in Kraft getretenen Handelsprotokoll begann die Etablierung der Southern African Free Trade Area (SAFTA). Im RISDP heißt es entsprechend: „The RISDP focuses on promoting trade, economic liberalisation and development as a means of facilitating trade and financial liberalization” (SADC 2003: ix).

Als Nächstes werden die zu erwartenden Auswirkungen einer Freihandelszone auf SADC untersucht. Zunächst muss festgestellt werden, dass die von Viner zugrunde gelegten Prämissen für SADC – wie für die meisten regionalen Zusammenschlüsse und Nationalökonomien - nicht erfüllt sind. Vollständige Konkurrenz herrscht weder auf Faktor- noch auf Gütermärkten in der Region. Vielmehr fehlen grundlegende Kenntnisse über Marktstrukturen, Marktgröße, Angebot und Nachfrage. Die Kenntnisse über internationale Handelsregeln sind meist unzureichend (Jebauer-Nirschl 2004, SAPRN 2003: 12). Die Faktormobilität ist in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich gut. Südafrika, Namibia und Simbabwe haben im afrikanischen Kontext ein sehr gutes Transportsystem, in einigen anderen Ländern ist die Lage weniger zufriedenstellend, so dass die Prämisse der Faktormobilität nur bedingt erfüllt ist. Zölle stellen nicht die einzige Handelsbeschränkung dar und sind aus Gründen der fortschreitenden Liberalisierung¹⁰⁴ im Rahmen der WTO und der zunehmenden Bedeutung von Produkt- und Qualitätsstandards nicht mehr das wirksamste Handelshemmnis (Herbst 1998: 33, Nuscheler 1996: 288, Schiff/Winters 2003: 2). Die Bedeutung nicht-tarifärer Handelshemmnisse im intra- und extraregionalen Handel der Region ist dargestellt worden. Damit ist die Prämisse von Zöllen als einzigem Handelshemmnis nicht erfüllt. Zur Preisstruktur und der Prämisse von Preisen, die die Opportunitätskosten der Produktion abdecken, liegen keine Informationen vor, so dass darüber keine Aussagen gemacht werden können. Der SADC-Handel ist weder ausgeglichen, noch liegt vollständiger Ressourceneinsatz vor. Vielmehr erreicht die Arbeitslosigkeit¹⁰⁵ in vielen Mitgliedsländern Werte von bis zu 60%, so dass das Humankapital nur unzureichend eingesetzt werden kann. Auf die Kosten der Infrastruktur ist im vorangegangenen Abschnitt ausführlich eingegangen worden. Die Transportkosten auf Null zu setzen bedeutet, in SADC ein wichtiges Handelshemmnis zu ignorieren.

Aus den Prämissen ergeben sich weitere Bedingungen, die wenigstens teilweise erfüllt sein müssten, um von erfolgreicher Marktintegration – im Sinne Viners also von Handelsschaffung - zu sprechen. Um dies zu erreichen, sollten die Mitgliedsländer große Teile ihres Handels untereinander abwickeln oder der Anteil am Außenhandel sollte gering sein. SADC weist jedoch eine hohe Außenhandelsabhängigkeit auf, nur 20 Prozent ihres

¹⁰⁴ „Multilateral trade negotiations and unilateral liberalization processes have already largely reduced the margins for regional preferences among developing countries, bilateral agreements“ (Andresen et.al. 2000: 11).

¹⁰⁵ In RSA liegt die Arbeitslosigkeit bei 37, in Namibia bei 31, in Botswana bei 15,6, in Simbabwe zwischen 50 und 60 Prozent. Für Angola und die DRK liegen keine Daten vor.

gesamten Handels ist intraregional, da die Handelsbeziehungen noch immer dem kolonialen Extraktionsmuster entsprechen. Der regionale Markt ist gemessen an der Einwohnerzahl mit 210 Millionen Menschen relativ groß, das Nachfragepotential liefert aber keine ausreichende Basis für die Entwicklung von Angebotsvielfalt (Mair/Kopfmüller 1998: 8). Das Zollniveau in der Region, ist wie gezeigt wurde, sehr unterschiedlich. Grundsätzlich gilt, dass die Staaten Afrikas ihre Ökonomien in der letzten Dekade bereits stark liberalisiert haben. Für 1990 wurden noch 75 Prozent der Länder in SSA als Länder mit restriktiven Handelspolitiken klassifiziert. In 2003 galt dies nur noch für 14 Prozent. Zusammenfassend kann man feststellen, dass Prämissen einer erfolgreichen Marktintegration in SADC nicht gegeben sind. Dieter und Melber kommen für die Region zu dem Ergebnis, dass regionale Integration aus ökonomischen Überlegungen nur wenig Sinn mache (Dieter/Melber 2000: 6). Auch die durchgeführte Wahrscheinlichkeitsprüfung für erfolgreiche Marktintegration unter den existierenden Bedingungen konnte keine endogenen Anreize für die Etablierung einer Freihandelszone in SADC nachweisen. Wie gezeigt wurde, ist das politische Interesse an der Etablierung einer Freihandelszone gering, dies ist nicht allein durch die unzureichenden Prognosemöglichkeiten zu erklären, sondern vor allem durch die Angst vor nationalen Verlusten.

3.4 Zusammenfassung

Die chronologische Darstellung der SADC(C) Geschichte erlaubt es, die Veränderungen in der SADC mit dem internationalen Rahmen in Beziehung zu setzen. Es ist gezeigt worden, dass die SADC als Beispiel für die zweite Welle des Regionalismus gelten kann. Im Kontext vereinheitlichter Entwicklungsstrategien muss auch SADCC den Anforderungen von Globalisierung und Liberalisierung folgen. In diesem Zusammenhang verändert sich die SADC(C) Programmatik von wirtschaftlicher Befreiung zu wirtschaftlicher Liberalisierung. Mit der veränderten Programmatik ist aber lange Zeit kein Wandel in der Organisationsstruktur verbunden, was darauf hindeutet, dass die Veränderungen im Bereich der Lippenbekenntnisse anzusiedeln sind. Damit zeigt sich zugleich die ambivalente Wirkungstiefe des externen Einflusses: Zum einen ist er stark genug, die Programmatik zu verändern, zum anderen reichte er zunächst nicht aus, die neue Programmatik auch umzusetzen. So dass sich zum Beispiel der notwendige organisatorische Wandel erst mit großer zeitlicher Verzögerung vollzog.

Der Abschnitt über die Lage in der Region hat gezeigt, mit welchen Entwicklungsproblemen die Region zu kämpfen hat und wie weit sie in der Folge von den Prämissen erfolgreicher Marktintegration entfernt ist. In dem nächsten Schritt wurde gezeigt, dass auch für SADC gilt, was schon in Kapitel zwei allgemein gezeigt wurde: Die Errichtung einer Freihandelszone in

heterogenen Entwicklungsregionen kann nicht mit zu erwartenden ökonomischen Vorteilen begründet werden. Dieter und Melber stellen für SADC fest, dass regionale Integration ökonomisch nur wenig Sinn mache. Auch die in Abschnitt 3.3 durchgeführte Betrachtung der Prämissen kommt zu diesem Ergebnis. Die Wirkung des intraregionalen Handels in Afrika sind ökonomisch betrachtet entweder uninteressant oder negativ (Robson 1998: 270). Dies bedeutet aber auch, dass die Vorteile regionaler Integration in SADC nicht mit den statischen Kategorien der Handelsschaffung oder Handelsumlenkung zu erfassen sind, da die grundlegenden Voraussetzungen hierfür in den meisten Ökonomien der SADC nicht gegeben sind. Die Region ist von hoher wirtschaftlicher Heterogenität bestimmt, neben Südafrika verfügt nur noch Mauritius über nennenswerte Industrieansiedlungen. Sieben der 13 Mitglieder sind LDCs. SADC ist eine Entwicklungsregion mit der für Entwicklungsländer typischen Ausrichtung auf Landwirtschaft und Rohstoffextraktion. Eine komplementäre Produktstruktur fehlt in den meisten Ländern. Tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse schränken den Handel weiter ein.

So dass auch für die SADC bestätigt werden kann, dass die Bedeutung nicht-traditioneller Wirkungen regionaler Handelsabkommen in Entwicklungsregionen wichtiger ist also die der traditionellen. Damit wird die Aufmerksamkeit von der wirtschaftlichen auf die politische Dimension regionaler Integration gelenkt. Dazu gehören verbesserte Sicherheit, das „lock-in“ von Reformen, mehr Glaubwürdigkeit für regionale Institutionen, und die Verbesserung der Verhandlungsposition in internationalen Gremien. Für die externe Förderung regionaler Integration heißt das, der Förderung der politischen Dimension mehr Gewicht zu geben. Da die politische Dimension im Rahmen eines Handelsabkommens auch über die Setzung wirtschaftlicher Anreize gefördert werden kann, erscheint die Förderung regionaler Ausgleichsmechanismen, auch um soziale Härten aufzufangen, sinnvoll.

Ziel dieses Kapitels war eine differenzierte Darstellung der interdependenten politischen und wirtschaftlichen Probleme der SADC, die eine einfache Umsetzung der Marktintegrationsstrategie unmöglich erscheinen lassen. Die endogenen und exogenen Faktoren, die ein Fortschreiten des Integrationsprozesses behindern, wurden diskutiert. Es ist gezeigt worden, dass das Bekenntnis zur regionalen Integration nicht von den Mitgliedsstaaten selbst entwickelt wurde, sondern in großen Teilen den sich verändernden Bedingungen der Entwicklungszusammenarbeit auf regionaler und globaler Ebene entsprach. Das Bekenntnis zur Marktintegration ist größtenteils exogenen Vorgaben geschuldet. Diese Tatsache hemmt den Integrationsprozess und bietet eine Erklärung für den mangelnden politischen Willen in der Region, da die möglichen Vorteile regionaler Integration für die regionalen Akteure nicht evident sind.

Das Nachzeichnen der historischen Entwicklung der SADC hat es ermöglicht, die Interdependenz zwischen den globalen und regionalen Entwicklungen darzustellen und die These von der Kontextabhängigkeit regionaler Integration in Entwicklungsregionen zu bestätigen. Im folgenden Kapitel ist im Anschluss an diese These zu fragen, welche Katalysatorfunktion das Abkommen von Cotonou auf die ohnehin belasteten Integrationsprozesse in SADC haben wird.

4. Regionale Integration im Abkommen von Cotonou

Das Abkommen von Cotonou bedeutet eine „deutliche Abkehr vom bisherigen Lomé-Modell“. Diese Aussage gilt besonders für die Bestimmungen zur regionalen Integration. Die Regelungen des Abkommens zur Regionalen Integration beruhen auf dem Grundprinzip der Differenzierung und Regionalisierung und sieht vor, die bislang als Einheit geltende AKP-Gruppe gemäß ihres Entwicklungsstandes gesonderten Handelsvereinbarungen zu unterziehen. In diesem Spaltungsprozess greift die EU auf die im AKP-Raum bestehenden Regionalorganisationen, wie zum Beispiel die SADC, zurück. Das Abkommen sieht die Errichtung interregionaler Freihandelszonen (WPA) zwischen dafür geeigneten Regionalorganisationen aus den AKP-Staaten und der EU vor. Damit gehört das im Jahr 2000 unterzeichnete Abkommen zeitlich und als Beispiel für Nord-Süd-Regionalismus zur zweiten Welle des Regionalismus. Entsprechend liegt den Freihandelszonen die neoklassische Außenhandelstheorie und das Konzept der Marktintegration zugrunde. Damit bildet das Abkommen von Cotonou den Höhepunkt im seit den späten 1980er Jahren fortschreitenden Liberalisierungs- und Konvergenzprozess der EEP. Das Abkommen folgt auf die Lomé-Konventionen, die während ihrer 25-jährigen Laufzeit wegen der „Grundsätze von Gleichheit, Partnerschaft und gemeinsamen Entscheidungsverfahren“ als „Modell für partnerschaftliche¹⁰⁶ Nord-Süd-Beziehungen“ galten (Europäische Kommission 1997: 6, Kappel 1996: 8, Krämer 1976: 147, Nuscheler 2002: 215). Die schon immer vorhandene aufgrund ihrer Konzeption und Ausgestaltung jedoch erfolglos blieben.

4.1. Der Weg nach Cotonou: Hintergründe und Grundlagen

In diesem Abschnitt soll durch die chronologische Darstellung der EEP der zunehmende Bedeutungsverlust der AKP-Staaten verdeutlicht werden. Es wird argumentiert, dass jedes im Rahmen der EEP gemachte Zugeständnis Ausdruck einer bestimmten Zeit und eines bestimmten Umfeldes war. Als Konsequenz haben die Notwendigkeiten und Erfordernisse in den AKP-Staaten stets eine untergeordnete Rolle bei der Formulierung und Aushandlung der Abkommen gespielt. Im Zusammenhang mit den Veränderungen des internationalen

¹⁰⁶ Kernelement aller seit 1975 zwischen der EU und den AKP-Staaten geschlossenen Lomé-Abkommen ist das Partnerschaftsprinzip“ (Europäische Kommission 1997: 6).

Umfelds und den sich daraus ergebenden Zwängen hat sich nicht nur der Handlungsspielraum für die AKP-Staaten verringert. Die Position der AKP-Staaten in Verhandlungen mit der EU wird durch die herrschende Asymmetrie und spätestens seit den 1980er Jahren durch die zunehmende politische und ökonomische Marginalisierung vor allem der Staaten Afrikas bestimmt (Adelmann 2003: 2-5, Kappel 1999: 275). Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der zunehmenden Relevanz ökonomischer Kriterien hat die strategische Bedeutung der AKP-Staaten für die EU weiter abgenommen. Zudem wirkt sich fehlende Erfahrung in internationalen Handelsgesprächen negativ auf die Verhandlungskompetenz der AKP-Staaten aus. In der Folge haben sie der personell und fachlich versierten Kommission nichts entgegenzusetzen. So liefert die Kommission noch vor Gesprächsbeginn ein komplexes und intern abgestimmtes Verhandlungsmandat, das in der Regel das Ergebnis vorweg nimmt. Den AKP-Institutionen wie denen der Regionalorganisationen fehlt es an der notwendigen Organisationstiefe, um der EU als gleichberechtigte Verhandlungspartner entgegen zu treten.

Als Folge dessen entspricht das neue Abkommen mehr der zunehmenden Konvergenz zwischen den Programmen der EEP und den internationalen Finanzinstitutionen sowie den wirtschaftlichen Interessen der EU, denn den Entwicklungserfordernissen in den AKP-Staaten. Der Rahmen für regionale Integration wurde auf die handelsliberale Programmatik verengt.

4.1.1. Die Anfänge der Europäischen Entwicklungspolitik

Grundlage der existierenden Beziehungen zwischen der EU¹⁰⁷ und den heutigen AKP-Staaten ist die Kolonialgeschichte¹⁰⁸ der Gründungsmitglieder der EU¹⁰⁹, allen voran Frankreichs¹¹⁰ (Bretherton/Vogler 1999: 111, Elgström 2000: 183, Grilli 1993:1). In den Verhandlungen zur Gründung der EWG hat Frankreich, unterstützt von Belgien, das auch noch koloniale Ambitionen in Afrika hatte, die Assoziierung seiner Kolonien gefordert. Die EEP ist von Beginn an durch „die Interessen der jeweiligen Mitgliedsstaaten“ geprägt (FES 2001), die wiederum von den nationalen Bedingungen und dem internationalen Umfeld

¹⁰⁷ Die Politik der EU gegenüber den AKP-Staaten knüpft an ihre Aufgabe und Identität „als ursprünglich reine Wirtschaftsgemeinschaft an. Handel und Hilfe wurde in den Vereinbarungen mit den afrikanischen Ländern kombiniert“ (Grilli 2003: 77).

¹⁰⁸ Grimm und Elgström betonen gleichermaßen die Bedeutung der Kolonialgeschichte für das Selbstbild des europäischen Akteurs (Elgström 2000: 175, 183, Grimm 2003: 76).

¹⁰⁹ „Frankreich war neben – und in Rivalität zu – Großbritannien die größte europäische Kolonialmacht in Afrika“ (Grimm 2003: 76). Frankreich gehört zu den Gründungsmitgliedern der EWG, während Großbritannien erst 1973 beitrifft.

¹¹⁰ Frankreich hatte das größte Kolonialreich der EWG-Gründerstaaten. Die Niederlande hatten Indonesien bereits 1949 aufgegeben, kontrollierten aber noch amerikanische Gebiete (Surinam und die Antillen). Belgien hatte Zentralafrika und damit ein Gebiet von der Größe Westeuropas unter Kontrolle. Deutschland hatte sein Kolonialreich mit dem Ende des Ersten Weltkrieges verloren, Italien den Großteil seiner Gebiete (Eritrea und Somalia) nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, es verfügte aber noch über Mandatsmacht in Somalia. Nur Luxemburg hatte als einziges EWG-Gründungsmitglied keine Kolonialgeschichte (Grilli 1993:7).

abhängig sind. In der Folge spielen die Notwendigkeiten in den AKP-Staaten bei der Formulierung der EEP nur eine untergeordnete Rolle. Diese Diskrepanz zwischen offizieller Zielsetzung und Umsetzung ist nicht verwunderlich, denn „Entwicklungspolitik ist Interessenpolitik. Sie verfolgt strategische und altruistische Ziele, sie pflegt außenpolitische, außenwirtschaftliche und auch Klientelbeziehungen, die der Erhaltung bzw. der Erweiterung der Macht dienen“ (Kappel 1996: 45). Es wird zu zeigen sein, dass die Positionen der AKP-Staaten in der jahrzehntelangen Zusammenarbeit stets von untergeordneter Bedeutung waren. Bislang ist argumentiert worden, dass Umfeld und externe Akteure Einfluss auf die regionale Integration in Entwicklungsregionen haben. In diesem Abschnitt, der die Entwicklung der EEP hin zum Cotonou-Abkommen beschreibt, wird die zunehmende Übereinstimmung der EEP mit den Entwicklungsleitlinien der internationalen Finanzinstitutionen seit Ende der 1980er Jahre aufgezeigt. Dabei wird diese Entwicklung in dem Sinne als Ausdruck der Globalisierung gedeutet, dass nun auch die EEP das Ziel der Weltmarktintegration verfolgt. Mit dem Abkommen von Cotonou wird diese Zielsetzung auch auf die AKP-Staaten und damit auf das südliche Afrika übertragen und beeinflusst damit dort die Förderungsmöglichkeiten regionaler Integration.

Bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1957 waren vier der sechs Mitglieder noch Kolonialmächte. Frankreich drängte aus wirtschaftlichen Interessen auf die Assoziierung seiner Kolonien. Das Land blieb bis in die 1990er Jahre bestimmende Kraft der EEP¹¹¹. Zunächst wurden 31 Überseeische Länder und Gebiete (ÜLG) mit der Gemeinschaft assoziiert¹¹². Die Bestimmungen sahen „Handelspräferenzen, reziproke Zollsenkungen und Nichtdiskriminierungsklauseln“ vor, durch die der Import von Rohstoffen und tropischen Agrarprodukten aus den assoziierten Staaten fast vollständig von tarifären Hindernissen befreit¹¹³ war (Meyer zu Natrup 1988: 45). Die Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) wurden größtenteils als Zuschüsse zur Finanzierung von Aufträgen an europäische Unternehmer verwendet (ebd.). Damit wird deutlich, dass die Anfänge der EEP an den wirtschaftlichen Interessen der Kolonialmächte ausgerichtet waren. Die Fortschreibung kolonialer Extraktionsmuster durch die Vergabe von Handelspräferenzen setzt sich bis zu den Lomé-Konventionen fort.

Nach der Unabhängigkeit der ÜLG trat im Juli 1964 das erste Abkommen von Jaunde in Kraft. Es wurde zwischen der EWG und 18 souveränen Staaten der Assoziation

¹¹¹ Während innerhalb der Gründungsmitglieder der EWG lebhaft Diskussionen über Sinn und Zweck einer Assoziierung der Kolonien gestritten wurde, wurden die „Partner“ der späteren Vereinbarung nicht in die Verhandlungen einbezogen (vgl. Grimm 2003: 79-82). Dieses Verhalten spielt bis heute eine Rolle im Umgang der EU mit den AKP-Staaten (vgl. Elgström 2000: 176).

¹¹² Die rechtlichen Grundlagen finden sich in Artikel 131-136 der Römischen Verträge und den Bestimmungen der EWG Handelspolitik.

¹¹³ Diese Verteilung der Präferenzen fördert die Beibehaltung kolonialer Extraktionsmuster.

Afrikanischer Staaten und Madagaskar geschlossen (AASM) (ebd.). Zum ersten Mal in den Beziehungen zwischen der EU und den ehemaligen Kolonien wurden paritätisch besetzte Institutionen geschaffen, deren Bedeutung durch fehlende Entscheidungskompetenz eingeschränkt wurde (ebd.). Das Abkommen von Jaunde war nicht Produkt gemeinsamer Verhandlungen, sondern von der EWG auf „acceptance or rejection basis“¹¹⁴ vorgelegt worden (Gruhn 1976: 246, zitiert nach Grimm 2003: 83). Die Gruppe der AASM akzeptierte den Rückschritt zu reziproken Handelsbeziehungen, obwohl dies im Vergleich zur ersten Assoziierung eine Verschlechterung bedeutete (Grimm 2003: 83). Grilli bezeichnet die Zeit von Jaunde auch als passive Phase, in der die ehemaligen Kolonien trotz politischer Unabhängigkeit¹¹⁵ keine Forderungen stellten, sondern Verträge akzeptierten. Dieses reaktive Akzeptieren vorgelegter Verträge ist unter Berücksichtigung der existierenden Abhängigkeiten von europäischen Kapitalflüssen und dem europäischen Absatzmarkt keine Überraschung (vgl. Grilli 1993: 15-20, Grimm 2003: 84). Jaunde wurde einmal verlängert, und lief bis zum 31.07.1976 (Brüne 2001: 342).

4.1.2. Von Lomé nach Cotonou

Der Beginn der Lomé-Konventionen¹¹⁶ 1975 steht für verstärkte Institutionalisierung¹¹⁷ der Nord-Süd-Beziehungen auf vertraglicher Basis, die Schaffung der AKP-Gruppe sowie eigener AKP- und paritätischer EU-AKP-Institutionen. Die AKP-Gruppe wurde gegründet, um die Umsetzung der Lomé-Konventionen sicher zu stellen¹¹⁸ und die Aktivitäten der AKP-Staaten zu koordinieren. Sie war allein für die Zusammenarbeit zwischen beiden Regionen gegründet worden, worin sich die Bedeutung der Beziehungen zur EWG für die AKP-Staaten ausdrückt (ACP 1992: Art. 2). Heute hat die AKP 77 Mitglieder darunter auch alle SADC-Staaten, lediglich Südafrika ist wegen seines hohen Entwicklungsniveaus nicht zugelassen worden, hat aber Beobachterstatus¹¹⁹. Die Lomé-Konventionen waren ein Hilfs- und Handelspaket. Die Handelspolitik war durch die Rückkehr¹²⁰ zu nicht-reziproken

¹¹⁴ Edwards und Regelsberger merken im Zusammenhang mit dem ökonomischen Ungleichgewicht, das zwischen den Gruppen existiert, an: „Though inter-regional cooperation is officially designed to foster relations base on equality between sovereign states and mutual respect“, these economic factors [die Asymmetrie der wirtschaftlichen Stärke, N.Z.] may not only have an impact on the climate and atmosphere of the relations, but on the final shape of a dialogue as well“ (Edwards/Regelsberger 1990: 13).

¹¹⁵ Auch hier zeigt sich der in Kapitel drei thematisierte Zusammenhang, dass volle politische Unabhängigkeit wirtschaftlicher Unabhängigkeit bedürfe.

¹¹⁶ Lomé I-III liefen für jeweils fünf Jahre, Lomé IV hatte eine Laufzeit von zehn Jahren mit einer Halbzeitüberprüfung in 1995.

¹¹⁷ Edwards und Regelsberger argumentieren, dass die EU in den Beziehungen zur Gruppe ihrer ehemaligen Kolonien erste Erfahrungen mit interregionalen Beziehungen sammelte und diese Art der Außenpolitik über die Jahre verfeinerte (Edwards/Regelsberger 1990).

¹¹⁸ Das Georgetown Agreement sah aber auch die Konsolidierung und Stärkung der bestehenden Solidarität der AKP-Gruppe und die Förderung und Entwicklung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen der AKP-Staaten vor. Auch die Förderung regionaler Integration und AKP interner Zusammenarbeit war vorgesehen (ACP 1992: Preamble).

¹¹⁹ Da mit der Mitgliedschaft in der AKP-Gruppe auch der Beitritt zu den Lomé-Konventionen verbunden gewesen wäre, hat die EU das Gesuch Südafrikas mit Verweis auf seinen Entwicklungsstand abgelehnt (ACP 1992: Art. 1).

¹²⁰ „Die Zollvorteile, welche die AASM den EWG-Ländern gemäß des Abkommens von Jaunde zu gewähren hatten, waren von Anfang an angegriffen worden, und zwar vor allem durch die Länder, die mit der EWG auf den

Handelspräferenzen für die AKP-Staaten gekennzeichnet (Krämer 1976: 151). Lomé begünstigte Waren mit Ursprung in den AKP-Ländern und war das privilegierteste Handelsabkommen, das die EU gewährte (Kappel 1996: 3, 17). Neuerungen im Bereich Entwicklungshilfe waren der Stabilisierungsfonds für landwirtschaftliche Exportprodukte (STABEX), der mit Lomé I eingeführt wurde und der Sonderfonds für Bergbauerzeugnisse (SYSMIN) (Lomé II).

Die EU-AKP-Beziehungen waren stets durch einen hohen Grad an Asymmetrie, die sich aus der unterschiedlichen ökonomischen Position ergibt, gekennzeichnet. Die Lomé-Konventionen haben diese Situation nicht geändert, sondern noch verschärft (DIE 2001: 16). So waren die AKP-Staaten zu keinem Zeitpunkt in der Lage, Verhandlungsverlauf oder – ergebnis grundlegend zu beeinflussen. Verfügten sie über ein starke Verhandlungsposition ergab sich diese aus der weltpolitischen Lage oder der Ressourcenausstattung der Länder, aber nicht aus ihrer wirtschaftlichen Stärke. Seit dem Ende der Blockkonfrontation sind viele AKP-Staaten von wachsendem Bedeutungsverlust betroffen, da sie zum einen ihre strategische Position verloren haben. Zum anderen wurden die wirtschaftlich marginalisierten Staaten mit der zunehmenden Bedeutung der wirtschaftlichen Dimension in den Außenbeziehungen weiter isoliert. Die Gründe „für eine Unterstützung aus ideologischen Motiven“ entfielen mit dem Ende der Ost-West-Rivalität (Europäische Kommission 1997: 2). Die EEP wendete sich verstärkt Osteuropa zu.

Die Zeit der NWWO wird oft mit einer besseren Ausgangslage für Verhandlungen zwischen Nord und Süd assoziiert. In der Konsequenz wird angenommen, dass das Verhandlungsergebnis von Lomé I, das zunächst als sehr fortschrittlich galt, auf diesen Kontext zurückzuführen sei. Tatsächlich hatte sich auch in den 1970er Jahren nichts an der herrschenden Asymmetrie zwischen AKP und EU, und damit zwischen Ex-Kolonien und Ex-Kolonialmächten verändert (Elgström 2000: 177). Es handelte sich nach wie vor um „vertikale Kooperation, d.h. Kooperation von wirtschaftlich schwachen Staaten mit starken Staaten“ (Kappel 1996: 8). Der generelle Befund der Klientelbeziehung¹²¹ blieb bis heute bestehen. Lediglich die Wahrnehmung der Machtverhältnisse hatte sich verändert (Elgström 2000: 179). Kunibert Raffner interpretiert das Verhandlungsergebnis von Lomé I als Strategie der EWG, um den weitreichenderen Forderungen der NWWO auszuweichen (Raffner 2002: 179). Außerdem verfolgte die EWG konkrete, politische Ziele, als sie die AKP-Staaten erneut an sich band:

Märkten der AASM konkurrieren. Sie stützten sich rechtlich auf das Argument, die Präferenzen verstießen gegen die Vorschriften des GATT, weil die Assoziation entgegen der Behauptung ihrer Mitgliedstaaten keine Freihandelszone sei“ (Krämer 1976: 151).

¹²¹ Robert Kappel definiert sie als eine Beziehung, in der „der Klient (abhängiger Akteur oder Gruppe von abhängigen Akteuren) in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Patron steht (dominierender Akteur, Gruppe von dominierenden Akteuren)“. Im Fall der EU-AKP-Beziehungen handelt es sich entsprechend um kollektiven Klientelismus (Kappel 1996: 8, Ravenhill 1985, zitiert nach Elgström 2000: 178).

„Zu den nicht offen artikulierten Anliegen der Lomé-Politik der siebziger Jahre zählte es vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts und ausgedehnter UN-Debatten über eine Neue Weltwirtschaftsordnung auch, eine große Zahl von Entwicklungsländern politisch und wirtschaftlich an die EU binden zu wollen“ (Brüne 2000: 298).

Neben den Interessen, die sich aus dem weltpolitischen Umfeld ableiteten, gab es weitere externe Gründe, die Reziprozität von Jaunde aufzugeben. Die Abkommen von Jaunde waren für die den EWG-Ländern eingeräumten Gegenpräferenzen besonders von den Ländern kritisiert worden, „die mit der EWG auf den Märkten der AASM konkurrieren“ (Krämer 1976: 151). Bei Raffner findet sich ein ähnlicher Hinweis. Der Autor vertritt die Meinung, dass Druck der USA¹²² dazu geführt habe, die Praxis reziproker Handelsbeziehungen mit der Unterzeichnung von Lomé wieder zu beenden. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Rückkehr zu nicht-reziproken Handelsvereinbarungen nicht allein dem politischen Klima der frühen 1970er Jahre oder der Verhandlungsmacht der AKP zugeschrieben werden kann, sondern die Interessen und der ausgeübte Druck anderer internationaler Akteure eine bedeutendere Rolle gespielt haben (Elgström 2000: 176). Damit wird bestätigt, dass das internationale Umfeld eine größere Rolle als die Positionen der AKP-Staaten spielt, die asymmetrischen Machtbeziehungen auch unter positiven Rahmenbedingungen bestehen bleiben und die stärkere Seite stets interessengeleitet handelt. Bis 1989 konnten die AKP-Staaten von der weltpolitischen Situation profitieren. Bei den Lomé-Verhandlungen galt der „foot-in-the-door“ den meisten Staaten als Grundlage, um den Status-Quo von Lomé zu sichern (Elgström 2000: 183).

Wie bereits erwähnt, leitete das Ende des Ost-West-Konflikts einen drastischen Bedeutungsverlust für Afrika ein: „Prior to 1989, Europe’s development policy had been exclusively focused on the ‘traditional’ Third World” (Holland 2003: 162). 1990 entfielen noch 52 Prozent der EU-Entwicklungshilfe auf die AKP-Staaten. 2000 hatte sich der Anteil mehr als halbiert (Holland 2003: 162). Nach 1989 öffnete sich die EU nach Osten und verändert ihren entwicklungspolitischen Wirkungsradius (Elgström 2000: 179). Im Grunde änderte sich das gesamte Umfeld der EEP:

„The end of the Cold War, the creation of the World Trade Organization (WTO), a stronger emphasis on privatization, liberalization and on the need to allow for full participation of non-State actors in development (cooperation) processes, the challenges posed by the concept of sustainable development, and the outburst of armed conflict and humanitarian crises in a considerable number of ACP countries drastically changed the (largely external) environment within which ACP-EU cooperation found itself” (Arts 2003: 96).

¹²² „The informal ‘Casey-Soames understanding’ committing the EEC not to insist on reverse trade preferences any longer paved the way for Lomé I” (Raffer 2002: 171).

Holland schließt sich diesem Urteil an und argumentiert, dass die Bestimmungen der Lomé-Konventionen im Widerspruch zu diesen internationalen Entwicklungen stand (Holland 2003: 162). Auch Dearden und Salama betonen die unterschiedlichen Auswirkungen der Globalisierung auf Afrika und die industrialisierte Welt: „The world was becoming more globalized and interdependent but the developing countries, especially in Africa, appeared to be the main losers in the process, with a declining share of world trade, investment and production” (Dearden/Salama 2002: 899).

Anfang der 1980er Jahre hatten IWF und Weltbank ihre Strukturanpassungsprogramme¹²³ vorgelegt, die auch in den AKP-Staaten angewendet wurden. 1987 beschäftigte sich die EG intensiv mit den SAP und legte ein Sonderprogramm zugunsten hochverschuldeter und armer Länder auf, um „weniger drastische SAP mit gewisser Berücksichtigung sozialer Komponenten“ zu ermöglichen (Kappel 1996: 17). Das im Dezember 1989 unterzeichnete und im darauf folgenden Jahr in Kraft getretene vierte und letzte Abkommen von Lomé „enthielt erstmals eine Vereinbarung zur Strukturanpassung“ (ebd.). Damit hat die EG die grundsätzliche Ausrichtung der SAP akzeptiert und die IWF/Weltbank-Positionen nur in wenigen Fällen revidiert (vgl. ebd.). Elgström schreibt dazu:

„Aid for structural adjustment was introduced as a major new feature. The underlying idea was that a sound macroeconomic environment is a precondition for economic development. In doing so, the EU chose ‘to accept the World Bank and IMF formulae’. This is a clear ideational diffusion from IGOs to other actors“ (ders.: 184).

Aus heutiger Sicht ist die Unterstützung der SAP der Beginn der Anlehnung an die von „wesentlichen bilateralen Gebern formulierten Grundsätze“ der EEP. Diese lassen sich in der Zielformulierung des Maastricht Vertrages¹²⁴ (Art. 130 u, heute Art. 177, Vertrag von Amsterdam), dem Verhandlungsmandat für das Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit (AHEZ) mit RSA im Jahr 1994, der Halbzeitüberprüfung von Lomé IV (1995), dem 1996 vorgelegten Grünbuch und schließlich der Unterzeichnung des Abkommens von Cotonou bis heute nachvollziehen.

Die Ausführungen sollten deutlich machen, dass sich die politische Bedeutung der AKP-Staaten mit dem Ende des Ost-West-Konflikts drastisch verringert hat. In der Folge verschlechterte sich ihre Verhandlungsposition auch für das Lomé-Nachfolgeabkommen

¹²³ „Die geringen Erfolge der bisherigen Strukturanpassungsprogramme für afrikanische Länder haben tiefgehende strukturelle Defizite hervortreten lassen, die eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung und Diversifizierung der Produktions- und Exportstruktur behindern“ (DIE 2001: 16).

¹²⁴ Arts argumentiert, dass vor allem mit der Formulierung von Artikel 130 u des Maastricht Vertrages der Wandel in der EEP angekündigt wurde (Arts 2003: 97).

weiter. Die folgenden Ausführungen zeigen, dass bereits die Maßnahmen der Lomé-Konventionen nicht an den Erfordernissen der AKP-Staaten orientiert waren.

Trotz des präferentiellen Marktzugangs „ist der Anteil der Importe aus den AKP-Ländern an den EU-Gesamtimporten zurückgegangen“ (Kappel 1996: 17). Die Diversifizierung der AKP-Staaten wurde durch freiwillige Exportbeschränkungen und komplexe Ursprungsregeln behindert (ebd.). Wie schon im Rahmen der ersten Assoziierung (1957) setzte auch Lomé „Rohstoffimporten die geringsten Handelsbarrieren“ entgegen, „während weiterverarbeitete Produkte auf steigende Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse“ trafen (DIE 2001: 16). Neben den von der EU eingeräumten Präferenzen wurde der notwendige Diversifizierungsprozess auch durch „die zu teure Produktion, die unzureichenden Kenntnisse der Nachfragemärkte, die schwach entwickelte Produktpalette und die Behinderung der exportorientierten verarbeitenden Industrie durch reformunfähige Staaten“ gebremst (Kappel 1996: 19). In der Summe haben „die Lomé-Abkommen den Zielen nach sich selbsttragenden wirtschaftlichen Strukturen nicht entsprochen“ (Kappel 1996: 18). Vielmehr haben die Vereinbarungen der Lomé-Konventionen die Diversifizierung der regionalen Industrien verhindert (Fraser/Kachingwe 2002: 58).

Die Exportstabilisierungsprogramme STABEX und SYSMIN¹²⁵ waren entwickelt worden, um Exportpreisschwankungen auszugleichen. Tatsächlich entbanden die Programme die AKP-Staaten aus der Verantwortung, durch Produktdiversifizierung oder die Bildung regionaler Märkte ihre Einnahmen zu stabilisieren und begünstigten so „die Fixierung afrikanischer Länder auf Rohstoffexporte“ (ebd.: 31, DIE 2001: 16). Die Verwendung der Ausgleichszahlungen war nicht immer sicher gestellt, so dass bezweifelt werden muss, ob die Produzenten auch Nutznießer dieser Gelder wurden (Kappel 1996: 34). Damit waren STABEX und SYSMIN „Mittel zur Verfestigung von Außenhandelsstrukturen“ wie auch „Instrumente zur Absicherung des kollektiven Klientelismus“ (ebd.). Obwohl das Stabilisierungsprogramm an der richtigen Stelle anzusetzen schien, blieb die Operationalisierung mangelhaft (Brigaldino 1994: 33).

Lomé konnte die „zunehmende De-Investition in den meisten AKP-Ländern“ weder verhindern noch aufhalten (ders.: 37). Der moderne Sektor war seit Anfang der 1980er Jahre in der Krise. Importe und Kapitalimporte fehlten und in ihrer Folge auch Investitionen. Kapitalflucht war und ist in einigen Ländern verbreitet, die Beschäftigung im formellen Sektor rückläufig, so dass „der informelle Sektor und der Überlebens- bzw. Armutssektor“ wuchsen (ebd.). Industrieförderung hatte unter Lomé keine Priorität. Der Anteil an Industrieförderung

¹²⁵ Stabilisierungsfonds für landwirtschaftliche Exportprodukte (STABEX) und Sonderfonds für Bergbauerzeugnisse (SYSMIN). STABEX ist seit Lomé I Bestandteil der Abkommen und wurde in Lomé II durch SYSMIN ergänzt.

sank im Zeitverlauf von 25 auf 10 Prozent. Dies reflektiert den De-Industrialisierungsprozess in vielen Ländern. Die Programme waren nicht in der Lage diesen Prozess aufzuhalten oder abzumindern.

Dabei sollten die Europäische Investitionsbank (EIB) und das Centre for the Development of Industry (CDI) genau dort ansetzen. Doch Maßnahmen waren nur unzureichend auf die AKP-Staaten – obwohl für sie konzipiert - ausgerichtet. Die EIB konzentrierte sich auf die Finanzierung von großen Unternehmen, war „nicht direkt in den AKP-Staaten präsent und tätig“ und auch nicht auf die Klein- und Mittelindustrie oder den informellen Sektor ausgerichtet (ders.: 40). Das CDI sollte die „Entwicklung und Diversifizierung der Industrie fördern“, doch seine Ressourcenausstattung war inadäquat, die Vergabe der Gelder fand in Brüssel statt. Das Zentrum war nicht mit anderen Instrumenten verknüpft. „ACP’s share in the total imports for the European Community dropped dramatically from 6.7% in 1976 to 2.8% in 1999“ (Arts 2003: 96, Dearden/Salama 2002: 905). Viele der AKP-Staaten gehören zu den ärmsten Ländern der Welt. Kappel resümiert resigniert: „Die Erfolge sind mager“ (ders.: 41). Die Lomé-Konventionen haben die existierenden Unterschiede weiter gefestigt, anstatt sie zu verringern.

1995 wurde die Halbzeitüberprüfung von Lomé IV durchgeführt. Das Abkommen zur Änderung von Lomé IV beinhaltete die Verstärkung des politischen Dialogs (vgl. Art. 30) und nahm besonders auf die Verschlechterung der Handelsleistungen der AKP-Staaten Bezug. Handel wurde als „grundlegendes Element einer selbsttragenden Entwicklung“ definiert (AKP-EG-Ministerrat 1995: 15) Entsprechend heißt es in dem eingefügten Artikel 6 a: „Die Gemeinschaft und die AKP-Staaten kommen darin überein, der Entwicklung des Handels eine hohe Priorität einzuräumen“ (AKP-EG-Ministerrat 1995: Art. 6a). In der revidierten Fassung von Lomé IV wurde mehr Gewicht auf den interregionalen Handel mit der EU und weniger auf den intra-regionalen Handel gelegt, eine Differenzierung nach Entwicklungsstand wurde angeregt (Europäische Kommission 1997: 32). „Die entwicklungspolitischen Diskussionen im Zusammenhang mit der Halbzeitprüfung von Lomé IV haben bereits wesentlich zur Einleitung der Debatte über die Perspektiven der EU-AKP-Beziehungen beigetragen“ (Brigaldino 1994: 35).

Wie erwähnt, spielten die Positionen der AKP-Staaten in den Verhandlungen mit der EU nur eine untergeordnete Rolle. Das war 1957 so gewesen, als die Länder noch Kolonien einiger Gründungsmitglieder der Gemeinschaft gewesen waren, setzte sich mit der acceptance-or-rejection basis in der Zeit von Jaunde fort und änderte sich auch unter den lange mythisch-verklärten Lomé-Konventionen (vgl. Ferdowsi 1983) nicht.

Wenn die Inhalte der Abkommen jedoch nicht vornehmlich Ergebnis gemeinsamer Verhandlungen sind, wodurch und von wem werden sie dann bestimmt? Elgström erklärt, dass die EU gerade in asymmetrischen Verhandlungssituationen zunächst eine klare interne Position festlegt, die sie dann nach außen präsentiert. Die EU gewinnt so noch an Verhandlungsmacht. Von dem Ergebnis der internen Abstimmung kann aufgrund seiner Komplexität in den Verhandlungen mit der anderen Seite nur geringfügig abgewichen werden. „The result is that the outsiders, in this case the ACP states, are faced with a ‘take-it-or-leave-it’ like situation. As the hands of the EU negotiator are tied by the internal agreement, the power of the Union increases” (Elgström 2000: 180).

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat nicht nur extern Wirkung gezeigt, sondern wie Elgström darlegt auch Veränderungen innerhalb der EU bewirkt, die in hohem Maße Einfluss auf die internen Abstimmungen haben. Elgström argumentiert, dass es zu einer internen Normverschiebung gekommen sei. So wurde die seit den 1960er und 70er Jahren gepflegte Partneridentität, die auf einen ‘sense of obligation’, aber auch auf Interesse an afrikanischen Rohstoffen beruhte, mit den Jahren durch die „ideologische Sorge“ um Menschenrechte, Demokratie und verantwortungsvolle Regierungsführung ersetzt (Elgström 2000: 185). Auch die Konformität mit WTO-Regeln wird zu einem der zentralen Ziele der EEP. „The spread of new, powerful transnational norms has eroded traditional ideals and thoroughly changed the ideological basis for the EU’s negotiation approach” (Elgström 2000: 184).

Im Kontext der Globalisierung haben die existierenden Asymmetrien wieder an Bedeutung gewonnen (Elgström 2000: 179). Die Konzepte von Partnerschaft¹²⁶ und Verpflichtungen gegenüber ehemaligen Kolonien sind in den Hintergrund getreten oder durch die zunehmende Bedeutung von Liberalisierung und Demokratisierung verdrängt worden (ders.: 176). Für die mittlerweile auf 25 Staaten angewachsene EU gilt außerdem, dass mit jedem neuen Mitglied die Ausrichtung auf die Ex-Kolonien sinkt. In der Folge haben sich die Positionen innerhalb der EU verschoben. War die Haltung gegenüber den ehemaligen Kolonien in den 1970er und frühen 1980er Jahren noch von genereller Übereinstimmung geprägt gewesen, änderte sich die Lage bereits mit dem Beitritt Spaniens und Portugals (1986), die eine stärkere Ausrichtung auf Südamerika in die Gemeinschaft brachten und ihr Desinteresse an den AKP-Staaten offen ausdrückten.

Elgström diskutiert für die Post-Lomé-Verhandlungen die EU-interne Spaltung zwischen Traditionalisten, die den „Geist von Lomé“ bewahren wollten, und den Revisionisten. Ferner macht er deutlich, dass Kommission und Parlament sich jeweils in Freihändler und

¹²⁶ “The partner identity had been eroded – even if fragments remained and were still important enough to make any total dissolution of the Lomé system a difficult decision (Elgström 2000: 184).

Handelskeptiker trennen lassen. Diese internen Positionen geben Auskunft über die Gründe für die zum Teil widersprüchlichen Regelungen von Cotonou. „The normative basis for EU policy towards the Third World has been thoroughly reshaped. The result is the introduction of World Trade Organization (WTO)-compatible free trade rules and stricter conditionality” (ebd.).

Einen ersten Anlauf zur Neugestaltung der EU-AKP-Beziehungen unternahm die Kommission mit der Veröffentlichung des Grünbuchs im November 1996. Es lieferte die bedeutendste Vorlage für das Abkommen von Cotonou. Das Grünbuch war, wie oben beschrieben, in EU-internen Verhandlungen entstanden und offiziell als „think piece“ konzipiert. Es fungierte zugleich als Versuchsballon, um herauszufinden, welche „heiligen Kühe der Kooperation“ auf dem Weg zu einem neuen Abkommen geopfert werden könnten (Elgström 2000: 185, Kappel 1996: 25). Das Grünbuch zeichnet sich durch eine sehr offene und direkte Problem- und Interessenbenennung aus, und dominiert die Diskussionen und die grundlegenden Positionen des Lomé-Nachfolgeabkommens. Im Folgenden werden die zentralen Bestimmungen des Grünbuchs dargestellt, um den Wandel zu verdeutlichen.

Aus der weltpolitischen Situation Mitte der 1990er Jahre wird im Grünbuch die Notwendigkeit einer veränderten EEP abgeleitet. In den Verhandlungen über die künftigen EU-AKP-Beziehungen sollen „als erstes die neuen globalen Gegebenheiten berücksichtigt werden“, in deren Rahmen „die Europäische Union ihre politischen Ziele und ihre Sicherheitsinteressen neu definiert“ (Europäische Kommission 1997: Vf). Als Gründe für die Notwendigkeit einer veränderten EEP werden der „Vormarsch der Marktwirtschaft“, der Abschluss der Uruguay-Runde und die Veränderungen im „multilateralen Kontext, die die Globalisierung der Wirtschaft – Folge der technologischen Neuerungen und der in den achtziger Jahren eingeleiteten *Liberalisierung* (Hervorhebung im Original) der Wirtschaftspolitik – beschleunigt“, (Europäische Kommission 1997: V) genannt.

Das Grünbuch stellte den Partnerschaftscharakter der EU-AKP-Beziehungen ebenso wie die Existenz der AKP-Gruppe selbst in Frage¹²⁷. Politischer Dialog und politische Konditionalität, die schon zur Halbzeitüberprüfung 1995 gestärkt worden waren, gewannen zusammen mit anderen internationalen Entwicklungsleitlinien weitere Bedeutung. Im Grünbuch werden weitreichende Veränderungen der „Partnerschaft¹²⁸“ angeregt. Dieser Wandel wird unter

¹²⁷ „It [the Green Paper] introduced the revolutionary idea, that future relations should perhaps be based on reciprocity, and the almost heretical notion that the ACP group was perhaps not an ideal partner to cooperate with *in corpore*; perhaps it should be broken up and new agreements signed with smaller groups of LDCs. In brief, the GP called for what the French call a *banalisation* of the EU-ACP speciale relationship, excluding the special properties of the Lomé agreements that the ACP states had praised and changing the terms to conform to WTO norms” (Elgström 2000: 185).

¹²⁸ „Das Partnerschaftsprinzip hat an Substanz verloren und wurde nur teilweise in die Praxis umgesetzt. Die Beziehungen zwischen den Partnern wurden im Laufe der Zeit immer stärker dominiert durch die Abhängigkeit von der Hilfe, kurzfristige Erfordernisse und Krisenmanagement“ (Europäische Kommission: 1997: VII).

Einbeziehung der multipolaren Welt, in der die Union in allen Regionen ihre Präsenz mittels einer „effizienten und differenzierten Entwicklungszusammenarbeit und einer multilateralen Handelspolitik, die auf eine Öffnung der Märkte und die Einhaltung der vereinbarten gemeinsamen Regeln hinarbeitet“, angestrebt (Europäische Kommission 1997: III). Im Rahmen dieser an Liberalisierung orientierten Vorgaben soll auch die EU-AKP-Zusammenarbeit belebt werden.

Im Grünbuch wird erstmals das Prinzip der Differenzierung genannt, auf dem die Spaltung der AKP in Regionen beruht. Die Geschlossenheit der AKP-Gruppe¹²⁹ wird von der Kommission¹³⁰ in Frage gestellt, da die gesamte AKP-Gruppe der EU nicht mehr als adäquater Partner erscheint. Die Notwendigkeit zur Differenzierung wird mit dem heterogenen Entwicklungsstand innerhalb der AKP begründet. Für die afrikanischen Mitglieder stellt die EU generell die Chance auf Entwicklung in Frage (Europäische Kommission 1997: 28). Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass eine „Differenzierung der entwicklungspolitischen Strategien und Modalitäten“ unter solchen Gesichtspunkten unerlässlich werde (Europäische Kommission 1997: IX). Der im Grünbuch vorgegebene Rahmen wurde in großen Teilen in das Abkommen von Cotonou übernommen. Das Grünbuch verankerte die Veränderungen der EEP in Bezug auf die AKP-Staaten klar im veränderten weltpolitischen Kontext in dem Regionalismus eine zunehmend wichtige Rolle spielt. Der folgende Abschnitt befasst sich mit den Bestimmungen zur regionalen Integration im Abkommen von Cotonou und zeigt wie die existierenden Regionalorganisationen im AKP-Raum für die Ziele der Handelsliberalisierung und Differenzierung benutzt werden.

4.2. Regionale Integration und das Abkommen von Cotonou

Das Abkommen von Cotonou wurde am 23. Juni 2000 zwischen der EU und 77 AKP-Staaten geschlossen und trat am 1. April 2003 in Kraft¹³¹. Das Abkommen basiert auf drei miteinander verknüpften Komponenten: Politischer Dialog, Handel und Investitionen sowie Entwicklungszusammenarbeit (EG 2000: Präambel, vgl. Europa 2004 a). Die Schaffung regionaler Freihandelszonen, so genannter Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA), die den Anforderungen der WTO genügen sollen, nimmt eine prominente Stellung im Abkommen ein. Das Konzept der WPA sieht vor, interregionale Freihandelszonen zwischen der EU und den Regionalorganisationen des Südens zu etablieren. Die WPA beinhalten zwei zentrale Änderungen in den EU-AKP-Beziehungen. Erstens sehen sie die Einführung von

¹²⁹ „Die Gruppe der AKP-Staaten ist weder ein politischer Zusammenschluss noch eine wirtschaftliche Einheit im eigentlichen Sinne, sondern existiert als Ländergruppe im wesentlichen aus historischen Gründen nur in Beziehung zur EU (Europäische Kommission 1997: IX).“

¹³⁰ Die Bedeutung, die das von der Europäischen Kommission vorgelegte Grünbuch für die Weiterentwicklung der EEP erlangte, wird auch als Beleg für die Bedeutungszunahme der Kommission in der Entwicklungsplanung gedeutet (Elgström 2000: 185).

¹³¹ Das Cotonou-Abkommen wurde als Folgeabkommen zu den Lomé-Abkommen bereits seit August 2000 in Teilen vorläufig angewandt“ (Europa 2004 a).

Reziprozität vor, zweitens wird die AKP-Gruppe, gemäß des Grundsatzes der Differenzierung entlang der Grenzen der Regionalorganisationen gespalten. Im Folgenden werden die Bestimmungen zur regionalen Integration im Abkommen von Cotonou vorgestellt.

4.2.1. Allgemeine Bestimmungen zur regionalen Integration

Das Abkommen von Cotonou ist in fünf Teile gegliedert. Nach den allgemeinen und den institutionellen Bestimmungen folgen im dritten die Kooperationsstrategien, die im Rahmen dieser Arbeit von besonderem Interesse sind, weil sie die Bestimmungen zu regionaler Integration enthalten. Die Kooperationsstrategien sind zweigeteilt. Sie beruhen „auf den Entwicklungsstrategien und auf der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit, die in engem Zusammenhang stehen und einander ergänzen“ sollen (EG 2000: Art. 18). Während die Förderung regionaler Integration bereits in den Lomé-Konventionen¹³² eine Rolle gespielt hat, erkennt das neue Abkommen „erstmalig die handelspolitische Rolle regionaler Integrationsprozesse an und will die laufenden Vorhaben unterstützen“ (Qualmann/Rojahn 2002: 1). Wie in den nächsten Abschnitten gezeigt wird, betont das Abkommen die wirtschaftliche Dimension regionaler Integration.

Zunächst gehört regionale Integration zu den Entwicklungsstrategien, die ebenso wie das gesamte Abkommen die in Artikel 177 des EU-Vertrages festgeschriebenen Ziele der EEP als Grundlage haben. Eine Entwicklungsstrategie im Sinne des Abkommens ist eine integrierte Strategie, die wirtschaftliche, soziale, kulturelle, umweltpolitische und institutionelle Elemente umfasst – mit anderen Worten, komplex ist (vgl. ebd.: Art. 20). Bei der Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung der AKP-Staaten wird die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und Integration angestrebt, die im Zusammenhang mit der Gesamtwirtschaftspolitik und Strukturreform zur Integration regionaler Handelspolitiken¹³³ beitragen soll (ebd.: Art. 22). Artikel 22 verweist darüber hinaus auf ein Kompendium, „das praktische Leitlinien“ sowie „die Ziele und Strategien der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere die sektorbezogene Politik und die sektorbezogenen Strategien“, enthalten soll (ebd.). Abschnitt drei von Teil zwei trägt die Zwischenüberschrift „Regionale Zusammenarbeit und Integration“. Darin geht es erneut um die Unterstützung und Förderung regionaler Vorhaben: „Die Vertragsparteien leisten mit ihrer Zusammenarbeit wirksam Hilfe bei der Verwirklichung der Ziele und Prioritäten, die sich die AKP-Staaten im Rahmen der regionalen (...) Zusammenarbeit und Integration (...) selbst gesetzt haben“ (ebd.: Art. 28). Die Unterstützung verfolgt das Ziel, die schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft zu fördern, sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in und

¹³² Zuvor lag der Fokus der Förderung regionaler Integration auf Programmen zur Infrastrukturverbesserung (Kappel 1999: 254).

¹³³ Wie in Kapitel drei gezeigt wurde, fehlt in den meisten SADC-Staaten eine Handelspolitik.

zwischen den Regionen zu beschleunigen (ebd.). Außerdem gilt es „die Diversifizierung der Wirtschaft der AKP-Staaten und die Koordinierung und Harmonisierung der regionalen und subregionalen Kooperationspolitik zu beschleunigen; den Handel zwischen und in den AKP-Staaten (...) zu fördern und auszuweiten“ (ebd.). Artikel 29 befasst sich explizit mit regionaler Wirtschaftsintegration. Die Kapazitäten der Regionalorganisationen wie auch der nationalen Regierungen und Parlamente sollen mit Blick auf die regionalen Erfordernisse entwickelt und ausgebaut werden. Ferner soll die „Beteiligung der am wenigsten entwickelten AKP-Staaten am Aufbau regionaler Märkte“ gestärkt, die Liberalisierung von Handel und Zahlungen sowie „die Durchführung einer sektorbezogenen Reformpolitik auf regionaler Ebene“ unterstützt werden (ebd.: Art. 29). Artikel 30 hebt die Unterstützung regionaler Zusammenarbeit wieder auf die in Artikel 20 vorbereitete Komplexitätsstufe: „Die Vertragsparteien unterstützen mit ihrer Zusammenarbeit im Bereich der regionalen Zusammenarbeit ein breites Spektrum funktioneller und thematischer Bereiche, in denen gemeinsame Probleme zu lösen sind“ (ebd.: Art. 30). Genannt werden: Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, Umwelt, Verwaltung knapper Ressourcen, Gesundheit, Bildung und Ausbildung, Forschung und Entwicklung, Katastrophenschutz, Rüstungs- und Drogenkontrolle, Kampf gegen Korruption und das organisierte Verbrechen (vgl. Art. 30) Ferner verweist der Artikel erneut auf die Unterstützung von „Programmen und Initiativen für die Zusammenarbeit zwischen und in den AKP-Staaten“ (ebd.: Art. 30 (2)).

Mit der Definition der Entwicklungsstrategie wird die Interdependenz der einzelnen Elemente und Dimensionen regionaler Integration angesprochen, doch bereits in Artikel 22 ist der Begriff der regionalen Integration auf seine wirtschaftliche Komponente reduziert worden. Obwohl die Zusammenarbeit sich an den selbstgesetzten Zielen der Regionalorganisationen orientieren soll, wird das Ziel der schrittweisen Integration in die Weltwirtschaft vorgegeben. Hier deutet sich bereits die angestrebte WTO-Kompatibilität der WPA an, die in Artikel 34 gefordert wird. Der wirtschafts- und handelspolitische Teil beginnt nominal erst mit Artikel 34, doch bereits die vorgeblich komplexen, alle gesellschaftlichen Bereiche abdeckenden Entwicklungsstrategien sind klar auf die ökonomische Seite regionaler Integration konzentriert (vgl. Art. 22,28 und 29). So ergibt sich ein widersprüchliches Bild: Die Komplexität regionaler Integration wird in Artikel 20 angesprochen, die konkreten Ziele bleiben aber auf die wirtschaftliche Seite konzentriert. Hierin zeigt sich die grundsätzliche Annahme des Neoliberalismus, dass die anderen Dimensionen der Entwicklung sich wie automatisch aus den wirtschaftlichen Komponenten ergeben werden. Dass dies zum einen allgemein bezweifelt werden kann, aber ganz sicher für die Aspekte der regionalen Integration im südlichen Afrika nicht zutrifft, ist in den vorangegangenen Kapiteln bereits gezeigt worden.

Der zweite Teil der Kooperationsstrategien widmet sich der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit. In diesem Segment des Abkommens werden die Grundlagen und Verfahren der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen geregelt. Nach Artikel 34 ist „Ziel der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit (...), die harmonische und schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft unter gebührender Berücksichtigung ihrer politischen Entscheidungen und Entwicklungsprioritäten zu fördern“ (ebd.: Art. 34). Das Fernziel besteht darin, „die AKP-Staaten in die Lage zu versetzen, in vollem Umfang am Welthandel teilzunehmen“ (ebd.) Es besteht die besondere Notwendigkeit, an multilateralen Handelsverhandlungen teilzunehmen. Die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit soll „es den AKP-Staaten ermöglichen, die Herausforderungen der Globalisierung zu bewältigen und sich schrittweise den neuen Bedingungen des Welthandels anzupassen und auf diese Weise ihre Eingliederung in die liberalisierte Weltwirtschaft erleichtern“ (ebd.). In diesem Zusammenhang sollen Produktions-, Liefer- und Handelskapazitäten gefördert, und die AKP-Staaten für Auslandsinvestitionen attraktiver gemacht werden. Die AKP-Staaten sollen sämtliche handelsrelevanten Bereiche verbessern. Die Zusammenarbeit „wird in vollem Einklang mit den WTO-Bestimmungen, einschließlich der besonderen und differenzierten Behandlung“ stattfinden (ebd.: Art. 34 (3)). In Artikel 35 werden die Grundsätze der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit genannt. In Absatz zwei heißt es zur regionalen Integration: „In dem Bewusstsein, dass die regionale Integration eines der wichtigsten Instrumente für die Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft ist, baut die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit auf den Initiativen der AKP-Staaten zur regionalen Integration auf“ – wie zum Beispiel der SADC (ebd. Art. 35 (2)). Artikel 36 enthält die Bestimmungen zu den WPA (Ebd.: Art. 36 (1)). Artikel 37 legt den Fortgang des Verfahrens fest. Danach wird die Übergangsfrist als Vorbereitungszeitraum¹³⁴ für das neue Handelsregime genutzt und soll am 31. Dezember 2007 oder früher enden (ebd.: Art. 37 (1)). Dabei sollen die „Verhandlungen über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (...) unter Berücksichtigung des Prozesses der regionalen Integration der AKP-Staaten mit denjenigen AKP-Staaten geführt [werden], die sich dazu in der Lage sehen, auf der von ihnen für geeignet erachteten Ebene und nach den von der AKP-Gruppe vereinbarten Verfahren“ (ebd.: (5)). In diesem Teil wird noch einmal deutlicher, was bereits für die Entwicklungsstrategien festgehalten wurde. Nämlich, dass regionale Integration im Abkommen von Cotonou nicht in ihrer Komplexität behandelt, sondern auf die ökonomische Dimension reduziert wird und „weiter verstandene Integrations- und Entwicklungsziele wie

¹³⁴ Im Vorbereitungszeitraum laufen die einseitigen Handelspräferenzen von Lomé IV weiter. Im Vorbereitungszeitraum (max. sechs Jahre und sechs Monate ab Unterzeichnung) soll ferner zum Ausbau der Kapazitäten im öffentlichen und privaten Sektor, Maßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Stärkung der regionalen Organisationen und für die Unterstützung der Integration des Regionalhandels genutzt werden.

politische Stabilität und friedliche Konfliktbearbeitung in den Regionen angesichts der Prioritäten, die die EPA-Verhandlungen setzen, hinter rein handels- und wirtschaftspolitische Ziele zurücktreten“ (Qualmann/Rojahn 2002: 3). Damit entspricht der im Abkommen verwendete Integrationsbegriff dem der Marktintegration.

Für das Abkommen von Cotonou trifft zu, was bereits für die Lomé-Konventionen galt: Erstens fehlt es den Zielformulierungen an einer angemessenen Operationalisierung. Das in Artikel 22 erwähnte Kompendium enthält keine praktischen Leitlinien. Es fällt besonders auf, dass auch in Cotonou der Industrialisierung nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird, obwohl das Abkommen in bisher nicht bekannter Form die Einbindung der AKP-Staaten in Weltmarkt und Welthandel fordert, die wie in Kapitel zwei gezeigt wurde nicht auf Rohstoffen, sondern zu 70 Prozent auf dem Handel mit Fertigwaren basieren. Eine ausreichende Industrialisierungsstrategie fehlt, obwohl bereits das Grünbuch – in vielen Aspekten „Vordenker“ des Abkommens - von den AKP Staaten „eine Diversifizierung ihrer Produktion und ihrer Absatzmärkte“ gefordert hatte (Europäische Kommission 1997: 1). Zweitens verzichtet auch das Abkommen von Cotonou auf eine angemessene Berücksichtigung bestehender Entwicklungserfordernisse. Wie in Abschnitt 4.1 gezeigt wurde, spielen die Positionen der AKP-Staaten in den Verhandlungen mit der EU eine zunehmend untergeordnete Rolle. Vielmehr verengen sich der Handlungsspielraum für die Regionalorganisationen und das Spektrum möglicher Entwicklungsprogramme weiter. Dieser Aspekt zeigt sich besonders in den WPA. Sie greifen auf das Grundprinzip der Differenzierung und Regionalisierung, der Handelsliberalisierung und der regionalen Integration zurück. Im Folgenden sollen die mit den WPA verbundenen Möglichkeiten kritisch beleuchtet werden.

4.2.2. Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

WPA sind „WTO-kompatible Freihandelszonen¹³⁵ zwischen der EU und regionalen Gruppierungen in Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum“ (Qualmann/Rojahn 2002: 1) Die Implementierungsphase für den Freihandel beginnt im Jahr 2008. Bis dahin gelten die nicht-reziproken Vereinbarungen der Lomé-Konventionen weiter. Ein WTO-Waiver wurde erteilt (Arts 2003: 105, ebd.). Die Übergangsfrist zu reziprokem Freihandel soll rund 10

¹³⁵ Freihandelszonen erfüllen das Kriterium der WTO-Kompatibilität, wenn sie „annähernd allen Handel“ erfassen – gemeint sind damit mindestens 90 Prozent des Handels. Dearden und Salama merken in diesem Zusammenhang an, dass die genaue Interpretation dieser Klausel aus Art. XXIV des GATT noch nicht geklärt sei. Die Interpretation der Uruguay Handelsrunde sieht vor, dass jedes regionale Freihandelsabkommen, das einen der Haupthandelssektoren ausschließt, nicht mehr als kompatibel gilt. Dies wiederum würde bedeuten, dass der Agrarsektor der EU liberalisiert werden müsste, um WTO-Kompatibilität zu gewährleisten (Dearden/Salama 2002: 903). Es ist unwahrscheinlich, dass die EU sich von ihren eigenen Verhandlungsmodellen zur Öffnung ihres Agrarmarktes drängen lassen wird. Darüber hinaus haben die beiden Gruppen vereinbart, „bei der Ermittlung und Förderung ihrer gemeinsamen Interessen in der internationalen wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit und vor allem in der WTO eng zusammenzuarbeiten“ (EG 2000: Art. 39). In der Folge besteht nur wenig Wahrscheinlichkeit für eine erzwungene Öffnung des EU-Agrarmarktes.

Jahre betragen und entsprechend 2018 enden. Die Laufzeit des Abkommens endet 2020. Die WPA basieren auf dem Grundprinzip der Differenzierung und Regionalisierung, das in Artikel zwei des Abkommens verankert ist. Dort heißt es:

„Die Modalitäten und Prioritäten der Zusammenarbeit richten sich nach dem Entwicklungsstand des jeweiligen Partners, seinen Bedürfnissen, seiner Leistung und seiner langfristigen Entwicklungsstrategie. Die besondere Aufmerksamkeit gilt der regionalen Dimension“ (EG 2000: Art. 2).

Artikel zwei ist Grundlage für die Aufteilung der AKP-Gruppe entlang der Grenzen von Regionalorganisationen in Freihandelszonen. Die Vorschriften des Cotonou-Abkommens teilen die AKP-Staaten in drei Gruppen ein: Diejenigen die ein WPA verhandeln, die LDCs und solche, die kein WPA abschließen wollen. Das bedeutet, dass lediglich die LDCs sich ihrer zukünftigen Handelsvereinbarungen sicher sein können, wenn sie sich gegen die Mitgliedschaft in einer Regionalorganisation entscheiden, während alle anderen Staaten von den Verhandlungsergebnissen abhängig sind.

Obwohl die EU in den vergangenen Jahren zahlreiche bilaterale Handelsabkommen geschlossen hat, ist die geplante Ausgestaltung der WPA bisher ohne Beispiel. Die WPA umfassen nicht nur den Handel mit Gütern (GATT) und Dienstleistungen (GATS), und die Bestimmungen über handelsrelevante Aspekte geistigen Eigentums (TRIPS), sondern auch die als „Singapur-Themen“ bekannten Aspekte von „Investitionen¹³⁶, Wettbewerb, Transparenz des öffentlichen Beschaffungswesens, Handelserleichterungen und Datenschutz“ (CONCORD 2004: 1, EG 2000: Art. 36, Raffer 2002: 175, Szepesi 2004: 4). Die WPA spiegeln damit das gesamte Spektrum internationaler Handelsvereinbarungen und sollen in Teilen sogar darüber hinaus gehen. So wurde im Rahmen der WTO noch keine Regelung für die oben genannten „Singapur Themen“ gefunden. Zugleich werden die WPA den Verhandlungsfortschritten in der WTO angepasst, so dass sie in jedem Fall dem aktuellen Stand internationaler Handelsvereinbarungen entsprechen.

Das Abkommen von Cotonou bricht den Status Quo der Lomé-Konventionen in vielen Bereichen, am deutlichsten aber im Handelsbereich (Arts 2003: 98). Der Schritt von Lomé nach Cotonou bedeutet mehr als nur die Einführung von nicht-reziproken Handelsbeziehungen. Die Einführung des Freihandels wird mit bestehenden regionalen Integrationsprozessen wie zum Beispiel der SADC verknüpft. WPA sollen auf bestehenden Regionalorganisationen aufbauen (Art. 37). Die Verknüpfung aus regionaler Integration und Freihandel basiert auf dem Ansatz der Marktintegration. In der Konsequenz greifen WPA nicht nur in die Handelspolitik der AKP-Staaten, sondern auch in die Prozesse regionaler

¹³⁶ Damit sollen auch die so genannten Singapur-Themen, die auf WTO-Ebene stark umstritten sind, Bestandteil der WPA-Verhandlungen sein .

Integration ein. Um ein WPA verhandeln zu können, muss die Regionalorganisation den Status einer Freihandelszone oder Zollunion haben (Tekere u.a. 2002: 5). „Die Definition von Eignungskriterien orientierte sich dabei bemerkenswerter Weise ausschließlich an ökonomischen Integrationsfortschritten“ (Qualmann/Rojahn 2002: 3). Die EU setzt voraus, dass die Regionalorganisationen des AKP-Raumes bereits funktionierende¹³⁷ regionale Wirtschaftsgemeinschaften sind, die noch dazu eine Außenorientierung¹³⁸ verfolgen. Mit der Schaffung einer interregionalen Freihandelszone zwischen der EU und einer Organisation wie der SADC, wird die „schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft“ angestrebt (EG 2000: Art. 28). Weltmarktintegration soll die „politischen Entscheidungen und Entwicklungsprioritäten“ der AKP-Staaten fördern (ebd.: Art. 34). Trotz des Verweises auf die notwendige Komplexität von Entwicklungsstrategien in Artikel 20 des Abkommens, wird regionale Integration im Abkommen von Cotonou auf die handels- und wirtschaftspolitische Dimension regionaler Integration reduziert.

WPA sind dabei nicht annähernd so unproblematisch, wie die EU dies darstellt. In Kapitel drei wurde am Beispiel der SADC gezeigt, dass Integrationsprozesse in Afrika unter vielen Aspekten noch am Anfang stehen und weder die wirtschaftlichen noch die politischen Bedingungen und Voraussetzungen für Marktintegration erfüllen. Die Verhandlungen und Konsequenzen der WPA „können die Integrationsprozesse wirtschaftlich und auch politisch stark belasten“ (Qualmann/Rojahn 2002: 1). Es ist zu befürchten, dass die Anforderungen und Auswirkungen der WPA „den begonnenen Integrationsprozessen möglicherweise zuwider laufen und einige Länder unter erheblichen Handlungsdruck setzen“ (ebd.: 3).

Auch Dearden und Salama stehen den Prognosen der EU kritisch gegenüber:

„However the EU’s enthusiasm for the regional integration model of economic development may prove a little unrealistic. As they are heavily dependent upon important duties for tax revenues, movements towards regional free trade may have important public finance implications for many ACPs. There is also a failure to sufficiently recognize the distributional implications from economic integration“ (Dearden/Salama 2002: 906).

Damit ist der Ausfall von Staatsausgaben in Folge der Zollsenkungen und die zu erwartende Polarisierung der Entwicklung angesprochen. Solange keine ausreichenden Kompensationsmechanismen für die Verlierer der Liberalisierung im Rahmen einer Freihandelszone oder Zollunion existieren, werden die Versuche einer Etablierung scheitern (Dearden/Salama 2002: 906).

¹³⁷ In vielen afrikanischen Staaten kann die Existenz einer funktionierenden Regionalorganisation nicht einfach vorausgesetzt werden.

¹³⁸ In Kapitel zwei wurde gezeigt, dass regionale Integration entweder eine nach innen gerichtete Politik, meist in Form der Importsubstitution verfolgen kann, oder seit Beginn der zweiten Welle des Regionalismus besonders prominente Marktintegration verfolgen kann.

So existieren große Diskrepanzen zwischen den Entwicklungschancen, die im Abkommen postuliert werden, und den tatsächlichen Möglichkeiten der Länder. Darüber hinaus finden sich Widersprüche in den Vorgaben und Zielsetzungen des Abkommens. So soll zum Beispiel die „Beteiligung der am wenigsten entwickelten AKP-Staaten am Aufbau regionaler Märkte“ gestärkt werden (EG 2000: Art. 29). Zugleich werden die LDCs vor die Wahl gestellt: Grundsätzlich haben sie aufgrund ihres Entwicklungsstandes auch nach 2008 Recht auf nicht-reziproken Zugang zum EU-Markt. LDCs, die allerdings ein WPA abschließen wollen und sich damit am „Aufbau regionaler Märkte“ beteiligen, verlieren ihren nicht-reziproken Marktzugang (Dearden/Salama 2002: 906). Das widerspricht klar dem Ziel der „Förderung der Beteiligung der am wenigsten entwickelten AKP-Staaten am Aufbau regionaler Märkte“ aus Artikel 29 (b) des Abkommens von Cotonou. Im folgenden Abschnitt wird nach den Auswirkungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen auf die Prozesse regionaler Integration im südlichen Afrika gefragt.

4.3. Auswirkungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen auf die Prozesse regionaler Integration im südlichen Afrika

Die Frage nach den Auswirkungen der WPA auf die Prozesse regionaler Integration im südlichen Afrika soll auf verschiedenen Ebenen beantwortet¹³⁹ werden. Zunächst sollen die Auswirkungen der geographischen Konfiguration, unter der die SADC-Staaten mit der EU verhandeln wollen, und die gemeinsamen Verhandlungsrichtlinien der Regionalorganisation dargestellt werden. Darauf folgt die Darstellung der ökonomischen Auswirkungen.

Die Verhandlungen zum Abkommen von Cotonou sind in zwei Phasen eingeteilt. Nach Abschluss der ersten Phase, die auf EU-AKP-Ebene stattgefunden hatte, haben nun die Verhandlungen mit den Regionalorganisationen zur Gestaltung der WPA begonnen. Die SADC-EU-Verhandlungen wurden am 8. Juli 2004 offiziell in Windhuk, Namibia, eröffnet. Die Entscheidung über die geographische Konfiguration hat sich im südlichen Afrika aufgrund der in der Region vorherrschenden Mehrfachmitgliedschaften der Länder in den Regionalorganisationen SADC, COMESA und SACU herausgezögert. Die Forderung der Staaten aus Süd- und Ostafrika, die Verhandlungen wieder auf die AKP-Ebene zu heben, ist von der Kommission abgelehnt worden (vgl. Arts 2003: 107).

Von den 13 Mitgliedern der SADC verhandeln sieben unter der SADC-Konfiguration mit der EU. Dies sind die vier BNLS-Staaten Botswana, Namibia, Lesotho und Swasiland sowie die drei LDCs Angola, Mosambik und Tansania, auch Lesotho gehört zu der Gruppe der LDCs. Botswana und Swasiland gehören zur Gruppe der Binnenstaaten und qualifizieren sich damit

¹³⁹ Eine Antwort im Sinne eines abschließenden Urteils kann noch nicht gegeben werden, da die Verhandlungen auf regionaler Ebene gerade erst begonnen haben. Es lassen sich aber erste Tendenzen feststellen, und Prognosen auf Grundlage der in Cotonou gewählten Konzepte abgeben.

für spezifische Maßnahmen nach Artikel zwei, Anhang VI des Abkommens. Daraus folgt, dass nur Namibia keinen Sonderstatus in der Gruppe der SADC-7 hat. Südafrika, das nie vollständiges Mitglied der AKP-Staaten war, hat bei den Verhandlungen Beobachterstatus. RSA hat bereits 1999 ein bilaterales Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnet. Die anderen Mitglieder der SADC verhandeln unter der so genannten ESA-Konfiguration¹⁴⁰, die wiederum Teile der COMESA umschließt. Obgleich das Abkommen die Förderung regionaler Integrationsprozesse vorsieht, wurde die Regionalorganisation durch die Bestimmungen des Abkommens gespalten.

Das zentrale Ziel der Verhandlungspartner ist – nach den gemeinsamem Verhandlungsleitlinien - die nachhaltige Entwicklung der SADC-Staaten, die schrittweise Integration der Mitglieder in die Weltwirtschaft sowie Eindämmung und schließlich Beseitigung der Armut. (SADC-EC 2004: 1). Damit entspricht die Zielsetzung den Bestimmungen der EEP, wie sie erstmals in Artikel 130 u des Maastricht Vertrages verbindlich gemacht wurden. Zusätzlich haben die Verhandlungen nachhaltiges Wirtschaftswachstum, die Verbesserung von Produktions- und Lieferkapazitäten im Rahmen eines strukturellen Umbaus der SADC Ökonomien und ihre Diversifizierung sowie die Unterstützung regionaler Integrationsvorhaben der SADC zum Ziel.

In erster Linie soll das SADC-WPA ein Instrument für Entwicklung sein und zur Erreichung der interdependenten Ziele nach Artikel 130 u beitragen. Um dies zu erreichen, muss das WPA die spezielle ökonomische und soziale Situation wie auch die Lage der Natur und die strukturellen Hindernisse in den Länder und der Region berücksichtigen. Dabei gilt der Fähigkeit der SADC-Ökonomien, in dem Prozess der Handelsliberalisierung zu bestehen, besondere Aufmerksamkeit (ebd.: 1). In diesem Zusammenhang sollen auch die interdependenten Ziele des RISDP, das auf den Ansatz der Entwicklungsintegration aufbaut, berücksichtigt werden. Die Vereinbarungen sollten eine kontinuierliche Förderung des regionalen Integrationsprozesses der SADC ermöglichen (Madziwa 2004). In diesem Zusammenhang soll sich das WPA nach den Regeln des SADC-Handelsprotokolls richten, so dass nicht das Handelsprotokoll das WPA ergänzt, sondern das WPA die Bestimmungen der mit dem Handelsprotokoll zu gründenden SAFTA flankiert (ebd). Exekutivsekretär Prega Ramsamy betont, dass SADCs Zielsetzung einem „integrated development approach“ entspreche (Ramsamy 2004). In diesem Sinne gilt: „There is a broad consensus that ACP countries will only be able to reap the potential opportunities to be brought about by the EPAs if the appropriate flanking policies and development strategies are in place“ (ebd.).

¹⁴⁰ ESA steht für East and Southern African Countries und umfasst Länder der COMESA und der SADC. Von der SADC verhandeln die Demokratische Republik Kongo, Malawi, Mauritius, Sambia und Simbabwe unter dieser Konfiguration mit der EU.

Die SADC-7 fordert Marktzugang zu LDC-Bedingungen. Und begründet diese Forderung mit einem Verweis auf die Zusammensetzung der Gruppe, die aus vier LDCs, zwei Binnenstaaten und einem Entwicklungsland besteht. Entsprechend soll jede Form der Differenzierung gemäß Entwicklungsstand zwischen den verbleibenden Mitgliedern ausgeschlossen werden. Auch bei der vorgesehenen Reziprozität will die Gruppe keine Zugeständnisse machen (EU-SADC 2004: 2; persönliches Gespräch). Durch die Ablehnung der Differenzierung könnte eine weitere Spaltung der Gruppe entlang von Handelsregelungen verhindert werden. Salopp formuliert lautet die Zielsetzung der SADC in den Verhandlungen: Keine Zugeständnisse, keine Gegenseitigkeit! (Quelle: persönliches Gespräch mit Regine Qualmann). Denn Marktzugang zu LDC-Konditionen bedeutet, dass es nicht zur Errichtung einer SADC-EU-Freihandelszone kommen würde. In diesem Sinne fordert die SADC-Seite in den Verhandlungen, die positiven Wirkungen zu maximieren und die Anpassungskosten auf ein ökonomisch und sozial verträgliches Maß zu minimieren (EU-SADC 2004: 2). Um die Spaltung der Region nicht noch auszuweiten, sind enge Abstimmungen mit der ESA-Gruppe vorgesehen, um sicherzustellen, dass existierende Handelsbeziehungen zwischen SADC-7 und der ESA-Konfiguration aufrecht erhalten werden können. Dies entspricht der widersprüchlichen EU-Position, die auf der einen Seite fordert, WPA so ähnlich wie möglich zu gestalten, auf der anderen Seite aber das Prinzip der Differenzierung nach Entwicklungsstand gewahrt wissen möchte (Arts 2003: 107).

Die SADC-Mitarbeiterin Qualmann formuliert die Anforderungen an WPA so:

„EPAs must therefore define a holistic approach to incorporate both trade and development, one that addresses the weakness in a more meaningful way than under the Lomé Conventions, so as to help SADC economies build a more competitive and diversified production basis and overcome their numerous supply-side constraints” (Qualmann 2004: 4).

Damit ist noch einmal deutlich gemacht, welche Bedingungen erfüllt sein müssten, damit das SADC-WPA erfolgreich sein kann. Industrialisierung und Diversifizierung sowie eine bessere Verknüpfung von Handel und Entwicklung sind nötig. Da diese Verknüpfung von liberalisiertem Handel und Entwicklung sich nicht automatisch ergibt, argumentiert die SADC unter Rückgriff auf den Ansatz der Entwicklungsintegration für die Implementierung politischer Steuerungsmechanismen.

Um die Eingangsvoraussetzung zur Etablierung eines WPA zu erfüllen, muss SADC wie bereits erwähnt zur Freihandelszone werden. Die dazu notwendige Beschleunigung der bereits geplanten Errichtung der SAFTA wird nicht nur die knappen Ressourcen der Region weiter binden, sondern stellt den ohnehin ehrgeizigen Zeitplan auf die Probe. Im Rahmen der durch die WPA notwendig gewordenen Bedingungen hat die SADC ein Fast-Track-Programm aufgelegt, wonach der freie Handel zum 1.1. 2008, zeitgleich mit den WPA in

Kraft treten soll. Ursprünglich sollte SAFTA 2012 implementiert sein, was angesichts der zögerlichen Umsetzungspraxis der SADC-Protokolle auf nationaler Ebene bezweifelt werden muss. Auch die mit der Freihandelszone verbundenen Ursprungsregelungen sowie die mit der Handelsliberalisierung verbundenen nationalen Einnahmeeinbußen werden den Implementierungsprozess behindern.

Weiter stehen die geringen Kenntnisse des Fast-Track-Programms in den Handelsministerien der Mitgliedsstaaten der Umsetzung im Wege (Quelle: persönliches Gespräch mit Regine Qualmann).

Die generellen Probleme des intraregionalen Freihandels in SADC sind bereits in Kapitel drei dargestellt worden. Es wurde gezeigt, dass die notwendigen Bedingungen erfolgreicher Marktintegration in SADC nicht gegeben sind. Die bestehenden Hindernisse bedürfen vielmehr einer langfristigen Bearbeitung. Bis die Region von den ökonomischen Wirkungen der Marktintegration profitieren kann, gilt es über Ausgleichsmechanismen und Entwicklungspläne die dynamischen und nicht-traditionellen Wirkungen der Handelsliberalisierung zu sichern. Wie gezeigt wurde erscheint regionale Integration aus ökonomischen Überlegungen aufgrund fehlender Strukturmerkmale sinnlos.

Die SADC lehnt den Ansatz der Marktintegration¹⁴¹ nicht gänzlich ab, sondern ist gemäß der Entwicklungsintegration darum bemüht, die strukturellen Hindernisse auszuräumen und die sozialen Folgen des Freihandels zu berücksichtigen und aufzufangen. Im Zusammenhang mit WPA heißt dies: „Given the current level of development and the importance of the poverty eradication objective in the SADC region the ultimate aim of EPAs can only lie in their contribution to this goal” (Qualmann 2004: 4). Damit ist der grundsätzliche Widerspruch zwischen dem Hauptziel des Cotonou-Abkommens - der Armutsreduzierung - und den getroffenen Maßnahmen in den WPA angesprochen.

Die zweite Dimension der ökonomischen Auswirkungen des WPA auf die SADC bezieht sich auf den interregionalen Handel. Obwohl die SADC-7 die Position vertritt, dass sie aufgrund ihrer soziökonomischen Lage im Handel mit der EU weiterhin LDC-Konditionen erhalten sollte, werden die Auswirkungen einer EU-SADC-7 Freihandelszone auch deshalb diskutiert, weil die Verhandlungen noch lange nicht abgeschlossen sind. Was in dem Abschnitt über die generellen Asymmetrien zwischen AKP-Staaten und der EU gesagt wurde gilt im gleichen Maße für die SADC. Daraus folgt, dass die Gruppe der SADC-7 ihrem Verhandlungspartner EU in den zentralen Belangen unterlegen ist.

¹⁴¹ „And while the view is generally accepted that trade liberalization has its role to play in achieving this goal [poverty eradication], stakeholders throughout the region are equally convinced that, given the structural weaknesses of the SADC economies, trade liberalization will by no means translate automatically into growth and sustainable development (Qualmann 2004: 4).

„With the exception of South Africa, SADC Member States have not yet gathered much experience in multilateral trade negotiations. For most countries in the region trade has not ranked high among national priority objectives, and the resource base of trade ministries is still weak. Regional integration processes are not yet consolidated (...) parallel to the preparation of EPA negotiations all countries are involved in ongoing discussions at the regional or bilateral level concerning the implementation of free trade areas”
(Qualmann 2004: 4).

Eine der zentralen Chancen für die SADC aus der Liberalisierung des interregionalen Handels liegt in der Erlangung freien Marktzugangs für die Produkte, für die ein komparativer Kostenvorteil besteht. Hierzu gehören vor allem landwirtschaftliche Produkte und Textilwaren. Es ist zu Beginn des Kapitels bereits als Problem der Lomé-Konvention beschrieben worden, dass sie die Nutzung möglicher „komparativer Vorteile afrikanischer Länder für Exporte auch nichttropischer Agrargüter (...) durch den rigiden Außenschutz der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht nur nicht begünstigt, sondern durch subventionierte Exporte europäischer Agrarüberschüsse wesentlich untergraben“ hat (DIE 2001: 17). Der Erfolg des Cotonou-Abkommens hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, diese Restriktionen in der Etablierung des WPA zu eliminieren. Ein freier Marktzugang würde es den SADC-Staaten ermöglichen, sich in den Weltmarkt zu integrieren. Selbst wenn es gelingt, den rigiden tarifären Außenschutz der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu brechen, bleibt die Möglichkeit der nicht-tarifären Handelshemmnisse weiter bestehen. Gerade im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Produkten greift das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (EG 2000: Art. 48), wonach jede Vertragspartei das Recht hat, solche Maßnahmen zu treffen und durchzusetzen. Interregionaler Freihandel zwischen der EU und SAFTA wäre Freihandel zwischen dem größten Wirtschaftsblock der Welt und einer Entwicklungsregion. Entsprechend deutlich ist, dass sich die beiden in ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit stark unterscheiden. Dass sich diese ökonomische Asymmetrie auch in Asymmetrie in anderen Bereichen übertragen lässt, ist bereits im Zusammenhang mit der Verhandlungsposition der SADC-7 erwähnt worden. Bei nicht-tarifären Handelshindernissen greift die Asymmetrie in dem Sinne, dass die SADC-Staaten oft genug nicht über die notwendige technische Ausstattung verfügen, um die Einfuhrkriterien zu erfüllen. Die Schlussfolgerung muss also lauten, dass die Chance auf einen freien, fairen Marktzugang für Agrarprodukte aus den SADC-Staaten sich auch in Zukunft nicht verwirklichen lassen wird.

Ein Problem, das in den meisten Untersuchungen genannt wird, ist der Einnahmeverlust für die Staatshaushalte durch den Wegfall der Zölle, der sich aus der schrittweisen Eliminierung tarifärer Handelshemmnisse mit dem größten Handelspartner der SADC ergibt und sich entsprechen negativ auf die Finanzausstattung auswirken wird (Meyn 2004: 1, Tekere 2002:

ix). Ein weiteres Problem ist, dass die SADC-Staaten nach Errichtung einer Freihandelszone auch auf heimischen Märkten mit den Produkten der EU konkurrieren müssten. Es scheint unwahrscheinlich, dass die SADC-Staaten in einer solchen Situation in der Lage wären, ihre Ökonomien, die bis auf die von Südafrika und Mauritius noch immer auf Landwirtschaft und Rohstoffgewinnung konzentriert sind, zu industrialisieren. Die ohnehin schwierig umzusetzende Möglichkeit der sogenannten infant industry protection ist nicht mehr gegeben, wenn die EU freien Marktzugang hat (Meyn 2004: 4).

Der interregionale Freihandel ist auch aus anderen Gründen erschwert: Die EU hat in den letzten Jahren nicht nur mit den AKP-Staaten Freihandelszonen geschlossen, sondern auch mit Südafrika, dem MERCOSUR, Chile, Marroko, der Türkei und anderen (Meyn 2004: 10). Die Konsequenz dieser Vereinbarungen für die SADC- und die AKP-Staaten insgesamt ist, dass ihre Produkte, nachdem sie die nicht-tarifären Handelshemmnisse überwunden haben mit den Produkten aus anderen Billiglohnregionen oder –ländern, die einen höheren Entwicklungsstand aufweisen, konkurrieren werden müssen.

4.4. Zusammenfassung

Zu Beginn dieses Kapitels wurde die Entwicklung der Beziehung zwischen EU und AKP-Staaten dargestellt, um zunächst die Zäsur, die das Abkommen von Cotonou im Vergleich zu den Lomé Konventionen bedeutet, darzustellen, und diesen Wandel in der EEP in den Kontext von Liberalisierung und Globalisierung einzuordnen. So kann das Abkommen von Cotonou als ein weiteres Beispiel für die zunehmende internationale Konvergenz von Entwicklungsstrategien gelten. Zu den Kriterien, die eine solche Einordnung rechtfertigen, gehört auch, wie wir in Kapitel zwei gesehen haben, der verstärkte Rückgriff auf regionale Integration als Entwicklungsstrategie. Dabei folgt die EEP in ihrer Förderung regionaler Integration dem Marktintegrationsansatz und treibt damit die Handelsliberalisierung weiter voran. Zugleich wird Marktintegration als Entwicklungsstrategie ausgegeben.

Die Betrachtung der historisch gewachsenen Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten sowie der SADC im besonderen haben die ökonomischen und politischen Asymmetrien zwischen den jeweiligen Ländergruppen deutlich gemacht. Daraus hat sich bis heute eine Übervorteilung der Länder des südlichen Afrikas ergeben, die auch durch den Abschluss als modellhaft geltender Partnerschaftsabkommen nicht überwunden werden konnte: Keines der Abkommen zwischen den beiden Staaten-Gruppen hat bislang die anvisierten Entwicklungsziele erreicht. Die Ausführungen in diesem Kapitel legen nahe, dass dies auch mit dem Partnerschaftsabkommen von Cotonou nicht gelingen wird. Dies scheint auch deshalb der Fall zu sein, weil sich die strategische Situation der AKP-Staaten

insgesamt und auch der SADC mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Apartheid verschlechtert hat.

Die EU führt an, dass sie sich durch die weltpolitischen Veränderungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts gezwungen sieht, ihr Engagement in der AKP-Region umzustrukturieren. Dazu gehört neben der Einführung politischer Konditionalität auch die noch einmal betont hervortretende Angleichung an internationale Entwicklungsprogramme, die sich in der intensivierten Armutsbekämpfung, aber auch in der WTO-Kompatibilität der im Abkommen verankerten Handelsvereinbarungen zeigt. Die Herstellung der WTO-Kompatibilität in den bislang von Nicht-Reziprozität bestimmten Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten, soll durch die Errichtung regionaler WPA gesichert werden. Die WPA entsprechen ferner dem erstmals in einem EU-AKP-Handelsabkommen festgeschriebenen Grundprinzip der Differenzierung und Regionalisierung. Danach greifen die WPA auf die in der AKP-Gruppe existierenden Regionalorganisationen zurück, um eine Freihandelszone zwischen der EU und den jeweiligen Regionalorganisationen wie zum Beispiel der SADC zu errichten. Die so verhandelten WPA spalten wie gezeigt wurde die AKP-Gruppe entlang der Grenzen der Regionalorganisationen. Durch die Einführung der Reziprozität, die der Öffnung der SADC-Märkte entspricht, wird das grundlegende Ziel der Armutsreduzierung verfehlt.

Für die Region des südlichen Afrikas konnte nachgewiesen werden, dass über die generelle Aufteilung der AKP-Gruppe hinaus auch die Spaltung der SADC, in SADC-7 und ESA-Region, Konsequenz der beginnenden WPA-Implementierung ist. Eine weitere Spaltung droht der Regionalorganisation durch die LDC-Regelungen: Das Abkommen von Cotonou stellt die am wenigsten entwickelten Länder vor die Wahl, zwischen dem nicht-reziproken Marktzugang, der ihnen aufgrund ihrer sozio-ökonomischen Lage eingeräumt wird, und der Verhandlung eines gemeinsamen WPA mit ihrer Regionalorganisation.

Als Entwicklungsregion ist SADC in ihrem Bemühen um regionale Integration bereits mit Schwierigkeiten konfrontiert, die die Handelsliberalisierung erschweren und in der Vergangenheit auch verzögert haben. Um die Eingangskriterien zur Bildung einer WPA gemäß des Zeitplans im Abkommen von Cotonou zu gewährleisten, ist die SADC trotz ihrer strukturellen Probleme gezwungen, den Implementierungsprozess der SAFTA zu beschleunigen. Damit setzen die WPA-Bestimmungen die ohnehin schwierigen Prozesse regionaler Integration im südlichen Afrika weiter unter Druck. Eine Berücksichtigung sozialer und wirtschaftlicher Folgen aus der beschleunigten Liberalisierung werden bislang nicht berücksichtigt, die EU-Vorgaben konzentrieren sich alleine auf die wirtschaftlichen Voraussetzungen regionaler Integration und vernachlässigen damit die Erfahrungen mit vergangenen Integrationsbemühungen. Die im Abkommen von Cotonou getroffenen Bestimmungen für die Ausgestaltung der WPA sowie die darauf aufbauenden EU-

Verhandlungsmandate berücksichtigen die Probleme regionaler Integration in Entwicklungsregionen nicht, so dass die Auswirkungen der WPA auf die Prozesse regionaler Integration negativ beurteilt werden müssen.

5. Fazit

Das Abkommen von Cotonou hat die Bedingungen regionaler Integration im südlichen Afrika verändert. In dieser Arbeit wurde aufgezeigt, dass die Bestimmungen zu den WPA, die das Kernstück der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit zwischen der EU und den Regionalorganisationen der AKP-Staaten bilden, Ausdruck einer veränderten EEP sind. Dabei ist die EEP ihrerseits Bestandteil eines internationalen Konvergierungsprozesses entwicklungspolitischer Leitsätze hin zu Handelsliberalisierung im Kontext der Globalisierung. So dass die Veränderung der EEP vor dem Hintergrund globalen Wandels, wie er mit dem Ende des Ost-West-Konflikts begonnen hat, verstanden werden muss. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts kam es auch zu einer Wiederbelebung regionaler Integrationsvorhaben, insbesondere unter dem Konzept der Marktintegration, die mit den generellen Vorstellungen der Liberalisierung übereinstimmt. Damit gelten die EEP und das Abkommen von Cotonou als prominente Beispiele für die Ausbreitung von Globalisierung und Liberalisierung. Entsprechend wurde das Abkommen von Cotonou als Kind seiner Zeit bezeichnet, wozu insbesondere die Ausgestaltung der WPA Anlass gibt. Die WPA sind als interregionale Freihandelszone, die inter- und intraregional auf die Methode der Marktintegration bauen, Ausdruck des Nord-Süd-Regionalismus und gehören damit in die zweite Welle des Regionalismus. Diese Zuordnung gilt auch deshalb, weil das den WPA zu Grunde liegende Konzept dem in der zweiten Welle des Regionalismus vorherrschenden Ansatz der Marktintegration entspricht. Damit ist das Abkommen durch seine Nähe zu den Entwicklungsrichtlinien der internationalen Finanzinstitutionen auch Beispiel für die wachsende Übereinstimmung ökonomischer Politikentwürfe für Entwicklungsländer. Mit der gestiegenen Konvergenz wird immer deutlicher, dass es gerade den marginalisierten Staaten Afrikas nicht mehr möglich ist, sich dem weltweiten Liberalisierungsdruck, der verstärkt als Entwicklungsstrategie behandelt wird, zu entziehen oder ihm eigene Entwicklungsstrategien entgegen zu setzen.

Grundlage der WPA ist die Marktintegration. Es ist gezeigt worden, dass dieser Ansatz neben seinen expliziten Prämissen auf impliziten Annahmen beruht, die im südlichen Afrika nicht erfüllt sind. Im Kontext von Entwicklungsregionen wie dem südlichen Afrika fehlt es als Konsequenz aus der späten Konsolidierung der Nationalstaaten und der alsbald erfolgten Gründung von Regionalorganisationen vor allem an den politischen Rahmenbedingungen für regionale Integration. Als Folge der Mängel der Marktintegration ist der Ansatz der

Entwicklungsintegration konzipiert worden. Dieser baut auf dem Ansatz der Marktintegration auf, fordert jedoch politische Steuerungsleistungen wie zum Beispiel die Errichtung regionaler Ausgleichsfonds. Darüber hinaus berücksichtigt er die grundsätzlich verschiedenen Ausgangsbedingungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern. So versucht der Ansatz der Entwicklungsintegration vor allem, der fehlenden oder unzureichenden Industrialisierung in Entwicklungsländern mit Hilfe von regionaler Industriepolitik zu begegnen. Dabei wird auch auf die infrastrukturellen Probleme und die in Entwicklungsregionen verbreitete unzureichende Humankapitalbildung eingegangen. Dieser Ansatz erfordert allerdings hohe planerische Kompetenzen, die die beteiligten Nationalstaaten meist nicht leisten können. In der Folge erweisen sich bislang sowohl der Ansatz der Markt- als auch der Entwicklungsintegration in der Umsetzung als problematisch.

Im dem international geführten entwicklungspolitischen Diskurs wird der Mangel an nationalstaatlicher Steuerungs- und Durchführungskompetenz vieler Entwicklungsländer unter dem Stichwort „Institutions matter!“ seit den 1990er Jahren benannt. Die Berücksichtigung nationaler und regionaler Rahmenbedingungen fehlt bislang. Rein ökonomische Entwicklungsstrategien wie die Marktintegration vernachlässigen die fehlenden Rahmenbedingungen noch immer. Damit bleibt die Interdependenz der politischen und wirtschaftlichen Dimension regionaler Integration unberücksichtigt, was negativ auf die Erfolgchancen regionaler Integration wirkt. Während also allgemein anerkannt wurde, dass stabile Rahmenbedingungen eine Grundvoraussetzung für wirtschaftliches Wachstum sind, werden bei der Implementierung der handelspolitischen Programme nicht nur der fehlende politische Rahmen, sondern auch die Rückwirkungen von Handelsliberalisierung auf die politischen und sozialen Dimensionen und damit auch auf die Stabilität der politischen Rahmenbedingungen missachtet. Mit der Folge, dass die durch den externen Akteur EU angeregte Handelsliberalisierung die Voraussetzungen erfolgreicher regionaler Integration weiter untergräbt.

Regionale Integration als Marktintegration zu verstehen, ist eine eingeengte Perspektive auf regionale Integration, die in dieser Arbeit auch für das Abkommen von Cotonou festgestellt worden ist, da es sich mit den WPA allein auf die wirtschaftliche Dimension regionaler Integration konzentriert. Dies steht sowohl im Gegensatz zu dem von der SADC verfolgten Ansatz der Entwicklungsintegration als auch der generellen Komplexität erfolgreicher regionaler Integration und Entwicklung, die an anderen Stellen im Abkommen von Cotonou durchaus berücksichtigt wird. Damit widersprechen die WPA dem grundsätzlich integrierten Konzept der im Abkommen von Cotonou formulierten Entwicklungsstrategien und vernachlässigen die politische, soziale, kulturelle und ökologische Dimension regionaler Integration. Daher muss dem Abkommen von Cotonou ein inhärenter Widerspruch attestiert

werden. Das Rahmenabkommen sieht einen ganzheitlichen Entwicklungsansatz vor, während die tatsächlich zu operationalisierenden WPA den Blick allein auf die Handelsebene wirtschaftlicher Integration richten.

Im Rahmen dieser Arbeit wurde nach den Auswirkungen des Abkommens von Cotonou auf die Prozesse regionaler Integration im südlichen Afrika gefragt. Die Betrachtung der SADC hat gezeigt, dass sowohl die politische als auch die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen erfolgreicher Integration in der Region nicht vorhanden sind. Es ist deutlich geworden, dass es der SADC vor allem an den notwendigen Anreizsystemen zur regionalen Integration fehlt. Hier könnte ein für die Region bedeutender externer Akteur wie die EU eine positive Rolle spielen. Die Entwicklung der SADC hat aber gezeigt, dass die EU diese Rolle in der Vergangenheit nicht ausfüllen konnte. Die Behandlung des Cotonou-Abkommens hat gezeigt, dass auch dieses Abkommen mit einer Laufzeit von 20 Jahren nicht dazu geeignet ist, entsprechende Anreizsysteme zu setzen. Damit muss die Politik des externen Akteurs EU im Prozess der regionalen Integration im südlichen Afrika mit besonderer Skepsis betrachtet werden.

Neben den politischen Hindernissen regionaler Integration sind in dieser Arbeit auch die ökonomischen Hindernisse diskutiert worden. Hier ist vor allem die hohe wirtschaftliche Heterogenität in der Region – 7 der 13 Mitglieder sind LDCs - zu nennen. Die Heterogenität hat sich mit dem Beitritt Südafrikas 1994 noch verschärft. Die merkantilistische Handelspolitik der Kap-Republik, aber auch die interessengeleitete Politik der EU, die die RSA mit dem AHEZ bereits in 1999 durch ein weiteres Freihandelsabkommen an sich gebunden hat, sind als weitere Hindernisse zu nennen. Somit ist klar, dass die RSA nicht wie lange erhofft als Motor regionaler Integration im südlichen Afrika zur Verfügung steht. Mit Blick auf die wirtschaftlichen Hindernisse regionaler Integration, die weitläufig bekannt sind, zeigt sich eine weitere Unzulänglichkeit des Abkommens von Cotonou, denn es geht in seinen Bestimmungen bislang nicht auf diese Bedingungen ein. Hier bleibt abzuwarten, zu welchem Ergebnis, die auf regionaler Ebene zu führenden Verhandlungen zwischen der EU und SADC, kommen werden.

Die fehlende Komplementarität der regionalen Produktion führt zusammen mit hohen Transaktionskosten zu einer geringen Ausprägung des intraregionalen Handels im südlichen Afrika. Um also die Bedingungen für erfolgreiche regionale Wirtschaftsintegration zu schaffen, ist es unabdingbar, die Produktdiversifizierung voranzutreiben. Noch ist die Region zu sehr von Rohstoffexporten abhängig, die wie gezeigt wurde auf dem Weltmarkt nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Eine solche Produktionsstruktur macht die im Abkommen von Cotonou geforderte und mit den WPA vermeintlich geförderte schrittweise aktive

Integration in die Weltwirtschaft auf lange Sicht unmöglich. Um dies zu verhindern, müssten die WPA einen sehr vielen stärkeren Schwerpunkt als bisher vorgesehen auf die Industrieförderung legen. Nur so könnte das Ziel der langfristigen Weltmarktintegration erreicht werden. Auch dieser Aspekt ist einer der zu behandelnden Punkte in den EU-SADC Verhandlungen.

Dadurch, dass das Abkommen von Cotonou regionale Integration im Sinne von Marktintegration als Vorbedingung für die angestrebte Weltmarktintegration sieht, wurde auf SADC-Ebene die Implementierungsphase der SAFTA verkürzt. Wie gezeigt wurde herrschen grundsätzliche Umsetzungsprobleme für das Handelsprotokoll vor. Zu nennen sind der aus den zu erwartenden nationalen Einnahmerückgängen resultierende mangelnde politische Wille, die einer Freihandelszone eigenen komplexen Ursprungsregeln, für die im Fall der SADC gilt, dass sie den Handel eher behindern denn fördern und die Tatsache, dass ein wachsender Anteil des regionalen Handels informell abgewickelt wird. Alle diese Probleme zeigen kombiniert mit der weitverbreiteten, zögerlichen Ratifizierungs- und Umsetzungspraxis, dass eine durch externen Druck ausgelöste Beschleunigung der Liberalisierung die Umsetzung der Liberalisierung mehr erschwert denn erleichtert. Damit zeigt sich auch hier die bereits an zahlreichen anderen Stellen angemerkte Möglichkeit zur Kritik am Vorgehen der EEP. Offensichtlich sind die in den Entwicklungsregionen existierenden Entwicklungshemmnisse bei der EU-internen Ausarbeitung des Abkommens von Cotonou nicht berücksichtigt worden.

Bei der Analyse der europäischen Verhandlungsführung mit unterentwickelten Regionen zeigt sich ein grundlegendes Problem der europäischen Verhandlungspraxis, dass sich negativ auf die interregionalen Ziele, wie auch auf die intraregionalen Ziele des schwächeren Verhandlungspartners auswirken. Wie dargelegt wurde, bereitet sich die EU auf asymmetrische Verhandlungen wie mit der AKP-Gruppe durch einen langfristigen, internen Abstimmungsprozess vor. Das Ergebnis dieses europäischen intraregionalen Prozesses ist am Ende so verhandlungsbestimmend, dass die interregionalen wie auch die Zielsetzungen der anderen Region nur noch am Rande berücksichtigt werden können. Es werden also nicht die Interessen der durch die EEP zu fördernden Länder berücksichtigt, sondern den Interessen der EU-Mitgliedsstaaten Vorrang eingeräumt.

Zu einer derart asymmetrischen Verhandlungsposition, in die die EU, bereits mit einem fertig geschnürten Paket geht, kommt es, weil die EU im Gegensatz zur SADC über eine wohlfunktionierende Bürokratie sowie über zahlreiche gut ausgebildete Verhandlungsführer verfügt, diese Kapazitäten und Kompetenzen fehlen auf AKP- und SADC-Ebene fast völlig. Das Ungleichgewicht der Kräfte stellt den Partnerschaftscharakter des Abkommens von

Cotonou grundsätzlich in Frage und deutet daraufhin, dass die EU in ihrer Entwicklungspolitik geschickt auf positiv besetzte Begriffe wie Partnerschaftsabkommen, Förderung der Entwicklung und regionale Integration zurückgreift. Es besteht die Gefahr, dass der Rückgriff auf die positiven Konnotationen, die tatsächlichen Auswirkungen der Umsetzung verdeckt. Daran hat aber nicht nur die EU, sondern in meisten Fällen auch die politische Elite in den Entwicklungsländern ein großes Interesse, da die Bezugnahme auf entwicklungspolitische Beschwörungsformeln die politischen Verantwortungsträger sowohl von langfristigen Zugeständnissen sowie einer realen Bestandsaufnahme der Grenzen und Möglichkeiten regionaler Integration im südlichen Afrika entbindet.

Diese negativen Aspekte sollten jedoch nicht gänzlich den Blick auf die existierenden Möglichkeiten zur Förderung regionaler Integration im südlichen Afrika verstellen. Wenn es gelingen würde, die Zusammenarbeit auf die in dieser Arbeit angesprochenen Entwicklungshemmnisse im südlichen Afrika zu konzentrieren, wäre es eventuell möglich, die im Konzept der regionalen Integration enthaltenen positiven Wirkungen auf die Entwicklung in der Region auszuschöpfen. Diese liegen für Entwicklungsregionen zunächst nicht in ökonomischen Gewinnen, sondern in verbesserter Sicherheit, einer gestärkten Macht in multi- und plurilateralen Verhandlungen, der Erhöhung der Glaubwürdigkeit und regionalen Reformabschlüssen. Sollte regionale Integration tatsächlich gelingen, könnten Kriege und Krisen minimiert werden, wodurch erreichte Entwicklungsziele nicht wieder zerstört werden würden. Eine daraus folgende Stabilisierung der politischen Rahmenbedingungen könnte auch positive ökonomische Auswirkungen zur Folge haben.

Für die Beantwortung der zentralen Fragestellung dieser Arbeit bedeutet dies, dass die Möglichkeiten zur Förderung regionaler Integration im südlichen Afrika nur dann bestehen, wenn regionale Integration in ihrer Komplexität verstanden wird, und nicht länger auf die Handelsdimension beschränkt wird. Die Grenzen der Förderung regionaler Integration zeigen sich besonders in der Gefahr, dass die SADC nach der bereits erfolgten Spaltung in die SADC-7 und die Mitglieder der ESA-Konfiguration, unter dem Druck der WPA-Verhandlungen weiter entscheidend an politischer Entscheidungsgewalt verliert und regionale Integration im südlichen Afrika langfristig stagniert.

Am Anfang der Arbeit heißt es, die Ausgangslage regionaler Integration im südlichen Afrika sei düster, die Hoffnungen hingegen noch immer groß. Zum Abschluss der Arbeit kann man festhalten, dass nicht nur die Ausgangslage die Möglichkeiten regionaler Integration im südlichen Afrika beeinträchtigt, sondern auch die Politik der EU, wie sie im Rahmen des Abkommens von Cotonou unter dem Aspekt der regionalen Integration in dieser Arbeit untersucht wurde, negative Auswirkungen zeigt. Nur ein wirkliches Zusammenspiel innerhalb

der EU, innerhalb der SADC und zwischen beiden Regionen wird es eventuell möglich machen, die positiven Aspekte regionaler Integration zu verwirklichen. Und damit die entwicklungspolitische Beschwörungsformel aus dem Reich der Utopie in die Realität zu übertragen.

6. Literaturverzeichnis

- ACP (1992): The Georgetown Agreement. Amended in accordance with the Council of Ministers' Decision adopted at its 55th Session held in Brussels from 24 to 26 November 1992, Document ACP/27/028/92, in: http://www.acpsec.org/gb/declar/gtown_gb.htm, download 15.09.2003.
- ACP-EEC (1990): Lomé IV Convention, Brussels.
- ACP-EU Courier (2000): Special Issue on the Cotonou Agreement, ACP-EU Partnership Agreement, Brussels.
- AKP-EG-Ministerrat (1995): Abkommen zur Änderung des vierten AKP-EG-Abkommens von Lomé, Brüssel
- Adelmann, Martin (2003): Regionale Kooperation im südlichen Afrika, Freiburg.
- Algieri, Franco (2000): Assoziierungs- und Kooperationspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. [= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung], Bonn, S. 69-72.
- Andresen, H. et al. (2000): Promoting Regional Integration in SADC, Bonn.
- APRODEV (2001): European Union Development Co-Operation Policies. Between Intentions and Reality: The Problem of Incoherence, Harare.
- Arnold, Guy (2001): Aid: who calls the shots? in, West Africa 2nd, Juli, S. 11-13.
- Arts, Karin (2003): ACP-EU Relations in a new Era: The Cotonou Agreement, in: Common Market Law Review 40, S. 95-116.
- Asante, S.K.B. (1996): The Strategy of Regional Integration in Africa, Accra.
- , (1997): Regionalism and Africa's Development. Expectations, Reality and Challenges, Addis Abeba.
- Axline, Andrew W. (1984): Underdevelopment, Dependence, and Integration: The Politics of Regionalism in the Third World, in: Ghosh, Pradip K. (1984): Economic Integration and Third World Development, London, p. 7-32.
- Balassa, Bela (1962): The Theory of Economic Integration, London.
- Baldwin, Richard E. (1997): The causes of regionalism, in: The World Economy, Vol. 20, No. 7, 11/1997, S. 865-888.
- , (1998): Review of Theoretical Developments on Regional Integration, in: Oyejide, Ademola/Ibrahim Elbadawi/Paul Collier (Hrsg.) Regional Integration and Trade Liberalization in SubSaharan Africa, Volume 1: Framework, Issues and Methodological Perspectives, Houndmills.
- Benedikt, Clemens (2002): Veränderungen der EU-Entwicklungspolitik im europäischen Integrationsprozess der 90er Jahre, in: Journal für Entwicklungspolitik XVIII/2, S. 119-134
- Bertelsmann AG (2004): www.bertelsmann-transformations-index.de, download 20.09.2004
- Bertelsmann-Scott, Talitha/Greg Mills/Elizabeth Sidiropolous (2000): The EU-SA Agreement: South Africa, Southern Africa and the European Union, Johannesburg.
- Bilal, Sanoussi (2002): Implications of the Doha Development Agenda on the EPA negotiations. European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht.
- Blomquist, Hans C. et al. (1993): Some Experiences from Regional Cooperation between Third World Countries, in: Odén, Bertil (ed.) (1993): Southern Africa after Apartheid. Regional Integration and External Resources, Uppsala, p. 48-67.
- Blum, Matthias (2002): Weltmarktintegration, Wachstum und Innovationsverhalten in Schwellenländern. Eine theoretische Diskussion mit einer Fallstudie über „Argentinien 1990-1999“, Frankfurt.
- Borenane, Naceur (2002): Regional Integration in Africa: Status and Perspectives, in: Braga de Macedo, Jorge/Omar Kabbaj (Hrsg.): Regional Integration in Africa, OECD, Paris, S. 17-46.

- Brandt, Hartmut (1996): Förderungsmöglichkeiten des regionalen Integrationsprozesses der SADC durch bilaterale EZ – ein Problemüberblick [=Berichte und Gutachten 4/1996, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik], Bonn.
- , et. al. (2000): Ansatzpunkte zur Förderung der Regionalintegration in der Southern African Development Community (SADC) [=Berichte und Gutachten 6/2000, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik], Bonn.
- Brasche, Ulrich (2003): Europäische Integration. Wirtschaft, Erweiterung und regionale Effekte, München.
- Bretherton, Charlotte/John Vogler (1999): The European Union as a Global Actor, London.
- Brigaldino, Glenn (1994): Neue Konturen der Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20, Berlin, S. 26-37.
- Brüne, Stefan (2001): Die Konvention von Cotonou, in: Nord-Süd aktuell, 2. Quartal 2001, Hamburg, S. 338-343.
- Bujra, Abdalla (2002): Africa: From the OAU to the African Union, in: Cooperation South, 2002, New York, p. 108-125.
- Burgess, Stephen F. (2000): Regional Integration among Unequal States: The European Union and the Southern African Development Community Compared, in: Page 2000: 113-138.
- Burmann, Alexandra (2004): Regionaler Handel in Afrika, www.welthungerhilfe.de, download 28.06.2004
- Chigumira, G. (2003): Link between regional integration and poverty alleviation efforts in the Southern African Development Community (SADC) Region, Harare.
- Chimanikire, D. P. (2002): Southern African Development Community: The Role of the Organ on Politics, Defense and Security (OPDS), Harare.
- Chauvin, Sophie/Guillaume Gaulier (2002): Prospects for increasing trade among SADC countries, in: Monitoring Regional Integration in Southern Africa. Namibia.
- Chhiba, Natashia (2003): The Southern Africa Development Community: An Overview, Johannesburg.
- Clapham, Christopher (2000): The Changing World of Regional Integration in Africa, in: Clapham, Christopher et al. (2001): Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives, Johannesburg.
- Clemente-Kersten, Ana Catarina (2002): NAFTA, in: Dieter Nohlen (ed.): Lexikon Dritte Welt, Hamburg, S. 585-587.
- COMESA Treaty (1994): Treaty Establishing the Common Market for Eastern and Southern Africa.
- COMESA (2004): <http://www.comesa.int/about/Overview/view>, download 28.06.2004.
- CONCORD (2004): Warum die EU-Position in den Verhandlungen über neue AKP-Handelsabkommen der Entwicklung abträglich ist, in: <http://www.weed-online.org/themen/39814.html>, download, 10.06.2004.
- Cooks, Peter Grenfiels (1977): Political Integration and the Growth of Capitalism in Western Europe: A Study of Anglo-Scottish Unification, Nineteenth Century Germany and post-world War II European Unification, Ann Arbor.
- Cooper, C.A/ B.F. Massell (1999): Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries, in: Bhagwati, Jagdish/Pravin Krishna/Arvind Panagariya (Hrsg.): Trading Blocs. Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements, Cambridge, S. 249-269.
- Crush, Jonathan/Vincent Williams (ed.) (2003): Regionalizing International Migration: Lessons for SADC.
- Davies, Rob: Forging a New Relationship with the EU, in: Bertelsmann-Scott, Talitha/Greg Mills/Elizabeth Sidiropolous (2000): The EU-SA Agreement: South Africa, Southern Africa and the European Union, Johannesburg.
- , (2001): Regional Integration, in: Clapham, Christopher, et al.: Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives, Johannesburg, p. 51-54.
- Dearden, Stephen/Clara Mira Salama (2002): The new EU ACP Partnership Agreement, in: Journal of International Development, 14, S. 899-910.
- De Melo, Jaime /Arvind Panagariya (1992): The new regionalism in trade policy, Washington.

- De Vree, Johan K. (1972): Political integration: The formation of theory and its problems, The Hague.
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg.) (2001): Herausforderungen und Ansätze für eine strategische Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika, Bonn.
- Dieter, Heribert (1997): Regionalization in the Age of Globalization. What Limits are there to Economic Integration in Southern Africa?, in: Ders. (Hrsg.): The Regionalization of the World Economy and Consequences for Southern Africa, Marburg, S. 201-235.
- , (1998): Regionalismus im Zeitalter der Globalisierung: Eine neue Gefahr für die Länder des Südens?, in: Heinrich, Michael/Dirk Messner (Hrsg.) (1998): Globalisierung und Perspektiven linker Politik, S. 206-227.
- , /Henning Melber (2000): No Future for SADC? Perspectives for Regional Integration in Southern Africa after the Mauritius Summit [= INEF Report 43/2000], Duisburg.
- Dietrich, Wolfgang (1998): Periphere Integration und Frieden im Weltsystem. Ostafrika, Zentralamerika und Südostasien im Vergleich. Wien.
- Easterly, William (1996): Why is Africa Marginal in the World Economy?, in: Maasdorp, Garvin (Hrsg.): Can South and Southern Africa become Globally Competitive Economies?, London, S. 19-32.
- Edwards, Geoffrey/Elfriede Regelsberger (1990) (Hrsg.): The European Community and Inter-Regional Cooperation, New York.
- El-Agraa, Ali M. (1997): Economic Integration Worldwide, London.
- Elgström, Ole (2000): Lomé and Post-Lomé: Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms, in: European Foreign Affairs Review 5, S. 175-195.
- Europa (2001): SCADPlus: Abkommen von Cotonou, in: <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/de/lvb/r12101.htm>, download am 21.05.2004.
- , (2004 a): Das Cotonou-Abkommen tritt heute in Kraft (1. April 2003), in: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/...>, download 24.5.2004.
- Europäische Gemeinschaft (1993): Vertrag zur Gründung der Europäischen Union.
- , (2000): Partnerschaftsabkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 43. Jahrgang.
- European Commission (1996): Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century. Challenges and options for a new partnership, Brussels.
- , (2004): Bilateral Trade Relations, in: http://europa.eu.int/trade/issues/bilateral/regions/acp/index_en.htm, download 11.6.2004.
- , (2004a): Negotiations of an EPA with East and Southern Africa: joint roadmap, in: http://europa.eu.int/trade/issues/bilateral/regions/acp/epa070204_en.htm, download 15.2.2004.
- Europäische Kommission (1997): Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Herausforderungen und Optionen für eine Partnerschaft, Brüssel.
- Eurostep (2004): New ACP-EU Trade Arrangements: New *Barriers* to Eradicating Poverty, in: http://www.eurostep.org/pubs/ts_exec_summary.pdf, download 02.04.2004.
- Fawcett, Louise (1995): Regionalism in Historical Perspective, in: Fawcett, Louise/Andrew Hurrell (ed.) (1995): Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order, Oxford, p. 9-36.
- , (2004): Exploring regional domains: a comparative history of regionalism, in: International Affairs, Vol. 80, No. 3, Mai 2004, S. 429-446.
- , /Andrew Hurrell (ed.) (1995): Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order, Oxford.
- Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.) (1983): Die Verträge von Lomé zwischen Modell und Mythos. Zur Entwicklungspolitik der EG in der Dritten Welt, München.
- , (Hrsg.) (1998): Afrika zwischen Agonie und Aufbruch, 1. Aufl., München.
- , (Hrsg.) (2004): Afrika – ein verlorener Kontinent?, 1. Aufl., München.

- Fraser, Alastair/Nancy Kachingwe (2002): Cotonou and the WTO: Can Europe's trade agenda deliver a just partnership with developing countries?, in: www.bond.uk.org, download 24.5.2004.
- Friedrich, Bernd/Sung-Jo Park/Rudolf Wiegelmann (1980): Entwicklungspolitik der EG. Für eine neue Weltwirtschaftsordnung oder neue Regionalisierung der Weltwirtschaft?, Frankfurt.
- Gambari, Ibrahim A. (1991): Political and Comparative Dimensions of Regional Integration: The Case of ECOWAS, London.
- Gamble, Andrew/Anthony Payne (1996): Regionalism and World Order, New York.
- Gibb, Richard (1995): The Relevance of the European Approach to Regional Economic Integration in Post-Apartheid Southern Africa, in: Lemon, Anthony (ed.): The Geography of Change in South Africa, Oxford.
- , (2001): The State of Regional Integration: The Intra- and Inter-regional Dimensions, in: Clapham, Christopher, et al.: Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives, Johannesburg, p. 71-86.
- , (2002): Regional Economic Integration, in: Lemon, Anthony/ Christian M. Rogerson (Hrsg.) (2002): Geography and Economy in South Africa and its Neighbours, Aldershot, p. 273-291.
- Gillson, Ian/Sven Grimm (2004): EU trade partnerships with developing countries, odi EDC briefing, European Development Cooperation to 2010, in: www.odi.org.uk, download 15.03.2004.
- Glaubitt, Klaus/Bernhard Lagemann (1980): Arabische Integrationsexperimente. Der Sudan als Bewährungsfeld arabischer Produktions- und Entwicklungsintegration, [=Bochumer Materialien zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Bd. 16], Tübingen.
- Goldberg, Jörg (1998): Das Pendel schwingt zurück. Ohne effizienten Staat keine Entwicklung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 2, S. 208-220.
- Grethe, Harald (2003): Ökologische Agrarwende in der EU. Chance oder Risiko für die Entwicklungsländer? [=Arbeitspapiere zur EU-Entwicklungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung], Bonn.
- Grilli, Enzo R. (1993): The European Community and the Developing Countries, Cambridge.
- Grimm, Sven (2003): Die Afrikapolitik der Europäischen Union, Hamburg.
- Grugel, Jean/Wil Hout (1999) (Hrsg.): *Regionalism Across the North-South Divide. State strategies and globalization*, London.
- Haarlov, Jens (1997): Regional Cooperation and Integration within Industry and Trade in Southern Africa. General approaches, SADCC and the World Bank, Aldershot.
- Handley, Antoinette (1998): Introduction, in: dies. (Hrsg), Regional Integration and Emerging Markets, Johannesburg.
- Handley, Antoinette/Greg Mills (1998) (Hrsg.): South Africa and Southern Africa. Regional Integration and Emerging Markets, Braamfontein.
- Hänggi, Heiner (1998): Interregionale Beziehungen am Beispiel des asiatische-europäischen Dialogs, in: Diplomatische Negotiation. Festschrift für Franz A. Blankart zum 60. Geburtstag, 2., unver. Aufl., Bern, S. 163-178.
- Hansohm, Dirk (2002): Monitoring Regional Integration, Yearbook Volume 2 – 2002, Windhoek.
- Hansom, Dirk/Robert Kappel (1993): Afrikas Krise und die Hilflosigkeit des Dichotomienalphabetes, in: Afrika Diskussionspapier 1/93, S. 15-18.
- Harenberg, Bodo (2003): Aktuell 2004, Dortmund.
- Heinz, Wolfgang S. (1983): Probleme und Tendenzen der regionalen Kooperation und Integration in Afrika, in: Heinz, Wolfgang S./Thomas U. Koll/Mark B.M. Suh (1983): Regionale Integration in Afrika, Asien und Lateinamerika, Berlin, S. 13-51.
- Helleiner, G.K. (1999): Linking Africa with the World: A Survey of Options, in: Oyejide (1999), S. 100-133.
- Herbert, Ross (2003): SADC Free Trade: The Outstanding Issues, in: SADC Barometer, Issue 1, 2003, S. 12-22.
- Herbst, Jeffrey (1998): Developing Nations, Regional Integration and Globalism, in: Handley/Mills (1998), S. 29-39.

- , /Greg Mills (2003): *The Future of Africa: A New Order in Sight?* Aldelphi-Paper Nr. 361, London.
- Hinde, Wendy (1987): *Richard Cobden – A Victorian Outsider*, New Haven.
- Hillenbrand, Olaf (2000): *Europäischer Entwicklungsfonds (EEF)*, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. [= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung], Bonn, S. 396.
- Hofmeier, Rolf: *Regionale Kooperation und Integration*, in: Ferdowsi (2004), S. 189-224.
- Holland, Martin (1995): *South Africa, SADC, and the European Union: Matching Bilateral with Regional Policies*, in: *The Journal of Modern African Studies*, 33,2, S. 263-283.
- , (2002): *The European Union and the Third World*, Basingstoke.
- , (2003): *20/20 Vision? The EU's Cotonou Partnership Agreement*, in: *The Journal of African Affairs*, Winter/Spring 2003, Volume IX, Issue 2, S. 161-175.
- Hurrell, Andrew (1995): *Regionalism, Globalization, and World Economic Order*, in: Fawcett, Louise/Andrew Hurrell (ed.) (1995): *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, p. 37-73.
- Hurst, Stephen R. (2003): *Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention*, in: *Third World Quarterly*, Vol 24, No. 1, S. 161-176.
- Isaksen, Jan/Elling N. Tjonnemann (2001): *Restructuring SADC: Progress and Problems*, Chr. Michelsen Institute, Bergen.
- Jaber, Tayseer A. (1988): *The relevance of traditional integration theory to less developed countries*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. IV, No.3, S. 254-267.
- Jakobeit, Cord (1997): *The Theoretical Dimensions of Regional Integration: Have the Motives for Developing Countries Changed?*, in: Dieter, Heribert (Hrsg.): *The Regionalization of the World Economy and Consequences for Southern Africa*, Marburg, S. 9-35.
- , (2004): *Erscheinungsformen und Ursachen der ökonomischen Misere*, in: Ferdowsi (2004).
- Jebauer-Nirschl, Lydia (2004): *"Trade Africa" berät SADC-Länder*, in: http://www.inwert.org/E+Z/content/archiv-ger/06-2004/inw_art2.html, download, 19.07.2004.
- Jebuni, Charles D. (1997) : *Trade Liberalization and Regional Integration in Africa*, in : Oyejide 1997, vol. 1: *Framework, issues and methodological perspectives*, S. 353-369.
- Kahler, Miles (1995): *International Institutions and the Political Economy of Integration*, Washington.
- Kappel, Robert (1996): *Europäische Entwicklungspolitik im Wandel. Perspektiven der Kooperation zwischen der Europäischen Union und den AKP-Ländern* [= INEF Report, Heft 17/1996], Duisburg.
- , (1999): *Die entwicklungspolitische Fehlleistungen des Kooperationsmodells von Lomé*, in: *Journal für Entwicklungspolitik* XV/2, 1999, S. 247-256.
- , (Hrsg.) (1999a): *Afrikas Wirtschaftsperspektiven. Strukturen, Reformen und Tendenzen*, Hamburg.
- Kennes, Walter (2000): *Regional dynamics in the new ACP-EU partnership*, in: *the Courier*, September 2000, p. 29-30.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft*.
- Krämer, Hans R. (1976): *Der Beitrag der Abkommen von Jaunde und Lomé zur Eingliederung der afrikanischen Staaten in den Welthandel*, in: *Die Weltwirtschaft*, S. 147-159.
- Kreinin, Mordechai E./Michael G. Plummer (2002): *Economic Integration and Development. Has Regionalism Delivered for Developing Countries?* Cheltenham.
- Lamy, Pascal (2000): *The Challenge of Integrating Africa into the World Economy*, in: Clapham, Christopher et al. (2001): *Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives*, Pretoria.
- Landsberg, Chris (2002): *Building a regional society in southern Africa: The institutional governance dimension*. Centre for Policy Studies, Johannesburg.

[www.cps.org/za/execsumm/pia/5\(1\).pdf](http://www.cps.org/za/execsumm/pia/5(1).pdf)

- Lang, Franz Peter/Astrid Martina Stange (1994): Integrationstheorie: Eine kritische Übersicht, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften 45, 1994, S. 141-170.
- Langhammer, Rolf (2002): Die regionale Integration: Neuere theoretische und empirische Entwicklungen, in: www.uni-koeln.de/wiso-fak/iwp/DE/Aktivitaeten/kolloq/langham.htm, download, 15.06.2004.
- Laporte, Geert (1995): Regional cooperation and integration in Africa: An agenda for action at the national level, in: Regional Cooperation and Integration in the World Today: Papers from the First Open Forum, Maastricht, S. 67-75.
- Lemon, Anthony/Richard Gibb (2002): Trade, Aid and Foreign Investment: South Africa, Southern Africa and the European Union, in: Lemon, Anthony/ Christian M. Rogerson (Hrsg.) (2002): Geography and Economy in South Africa and its Neighbours, Aldershot, p. 292-314.
- Lindberg, Leon N./Stuart A. Scheingold (1971): Regional Integration. Theory and Research, Harvard.
- Link, Werner (2001): Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, 3. durchgesehene und erw. Aufl., München.
- Lipsey, R.G. (1960): The Theory of Customs Unions: A General Survey, in: The Economic Journal, No. 279, Vol. LXX, S. 496-513.
- Longo, Roberto/ Khalid Sekkat (2001): Obstacles to expanding intra-african trade, OECD, Technical paper 169, www.oecd.org, download 27. Juli 2004.
- Lütticke, Stefan (1997): Regionale Integration und nationale Protektion – Das Modell eines Zollverrechnungsabkommens auf der Basis von Zollzertifikaten [=Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik; 40], München.
- Maasdorp, Gavin (1996): Can Regional Integration Help Southern Africa?, in: (Ders.) (Hrsg.): Can South and Southern Africa become Globally Competitive Economies?, London, S. 45-52.
- Madziwa, Chengetai (2004): Regional integration key in multilateral trade negotiations, in: SADC TODAY, June 2004, S. 5.
- Maggi, Claudio/Dirk Messner (2000): Fernando Fajnzylber. Authentische Wettbewerbsfähigkeit durch institutionelle Reformen, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 7/8, S. 200-203.
- Mair, Stefan/Simone Kopfmüller (1998): Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara. Die vernachlässigte politische Dimension, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.
- , /Christian Peters-Berries (2001): Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara. EAC, ECOWAS und SADC im Vergleich, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- Mansfield, Edward D. /Helen V. Milner (1999): The New Wave of Regionalism, in: International Organization, Vol. 53, No.3, Summer 1999, S. 589-627.
- Marmora, Leopold/Dirk Messner (1990): Regionenbildung in der Dritten Welt: Entwicklungssackgasse oder Sprungbrett in den Weltmarkt? Überlegungen am Beispiel Argentinien, Brasilien und Uruguay, in: NORD-SÜD aktuell, 4/1990, S. 511-526.
- Matambalya, Francis A.S.T (1997): The Merits and Demerits of the EU Policies Towards Associated Developing Countries. An Empirical Analysis of EU-SADC Trade and Overall Economic Relations within the Framework of the Lomé Convention [= Series V Economics and Management, Vol. 2211], Frankfurt.
- Masala, Carlo/Ralf Roloff (Hrsg.) (1998): Herausforderungen der Realpolitik. Beiträge zur Theoriedebatte in der Internationalen Politik, Köln.
- Mattli, Walter (1999): The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond, Cambridge.
- McCarthy, Colin (1999): Regional Integration in SubSaharan Africa: Past, Present and Future, in: Regional Integration and Trade Liberalization in SubSaharan Africa [= Volume 4: Synthesis and Review], Houndmills, p. 12-49.
- Messner, Dirk (2000): Gesellschaftliche Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung in der Weltmarktwirtschaft. Markt, Netzwerksteuerung und soziale Gerechtigkeit als Elemente einer Entwicklungsstrategie jenseits des Neoliberalismus, in: Brunkhorst, Hauke/Matthias

- Kettner (Hrsg.): Globalisierung und Demokratie. Wirtschaft, Recht, Medien, Frankfurt, S. 90-127.
- , (2000a): Globalisierung, Global Governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung. [=Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 367], Bonn, S. 91-130.
- Meyer zu Natrup, Friedhelm B. (1988): Die handels- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit Schwarzafrika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn, B 7-8, S. 43-53.
- Meyn, Mareike (2003): Das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU und seine Implikationen für die Länder der Southern African Customs Union (SACU) [= Berichte aus dem Weltwirtschaftlichen Colloquium der Universität Bremen, Nr. 82], Bremen.
- , (2004): Are Economic Partnership Agreements likely to Promote or Constrain Regional Integration in Southern Africa? Options, Limits and Challenges Botswana, Mauritius and Mozambique are Facing. NEPRU Working Paper No. 96, in: www.nepru.org.na, download 15.08.2004.
- Meyns, Peter (1993): Die Region des Südlichen Afrika, in: Handbuch der Dritten Welt, Bd. 5, 3., völlig Neubearb. Aufl., Bonn.
- , (2000): Konflikt und Entwicklung im Südlichen Afrika. Opladen.
- Miksell, R.F. (1963): The Theory of Common Markets as applied to regional Arrangements among Developing Countries, in: International Trade Theory in a developing world. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association, London, S. 205-229.
- Mills, Greg (1998): Preface, in: ders. (Hrsg.): Regional Integration and Emerging Markets, Johannesburg.
- Mistry, Percy S. (2000): Africa's Record of Regional Co-Operation and Integration, In: African Affairs, Vol. 99, S. 553-573.
- Mols, Manfred (1993): An Stelle einer Einleitung: Zur Genese und Begründungslogik des modernen, internationalen Regionalismus in Lateinamerika und Südostasien, in: Ders./Manfred Wilhelmy von Wolff/Hernán Gutiérrez (Hrsg.): Regionalismus und Kooperation in Lateinamerika und Südostasien. Ein politikwissenschaftlicher Vergleich [=Politikwissenschaftliche Perspektiven, Bd. 7], Münster, S. 1-46.
- Molt, Peter (1999): Die Europäische Union sucht nach einer gemeinsamen Afrikapolitik, in: Journal für Entwicklungspolitik XV/2, 1999, S. 257-274.
- Monar, Jörg (2000): Entwicklungspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration [=Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung], 7. Aufl., Bonn, S. 123-125.
- Monnet, Jean (1962): A Ferment of Change, in: Nelsen, Brent F./Alexander Stubb (Hrsg.) (2003): Readings on the Theory and Practice of European Integration, Boulder, S. 19-26.
- Murinde, Victor (2001): The Free Trade Area of the Common Market for Eastern and Southern Africa, Aldershot.
- Mürle, Holger (1997): Entwicklungstheorie nach dem Scheitern der "großen Theorie" [= INEF Report, Heft 22], Duisburg.
- Museveni, Yoweri Kaguta (1991): Die Entwicklung der Beziehungen zwischen Europa und Afrika, in: Europa Archiv, Folge 17, S. 495-502.
- Mutai, Henry (2003): The Regional Integration Facilitation Forum. A Simple Answer to a Complicated Issue? [=tralac Working Paper 3/2003], Windhoek.
- Mutasa, Charles (2003): Regional Integration and Debt in Africa. A comparative report of Africa's regional groupings. AFRODAD, Harare.
- Mutharika, B.W.T. (1973): The Enlargement of the European Economic Community and its Implications on African Trade and Development, in: africa spectrum, 2/73, Hamburg, S. 125-139.
- Myrdal, Gunnar (1957): Economic Theory and Under-Developed Regions, London.

- Ndyeshobola, Ahmed (2003): Capacity Building for EPA Negotiations in ACP Countries. Technical Studies on the Impact of the Economic Partnership Agreement (EPA) with the European Union, Harare.
- Nhara, Anselmo (2003): What is SADC? Towards Implementation of the Trade Protocol [=Trade and Development Studies Issues, No. 23], Harare.
- Nixon, Frederick (1997): Foreign Aid and External Assistance, in: Artis, M.J./N. Lee (Hrsg.): The Economics of the European Union. Policy and Analysis, Oxford, S. 395-424.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2002): Lexikon Dritte Welt, Hamburg.
- , (2002 a): collective self-reliance, in: ders. (ed.): Lexikon Dritte Welt, Hamburg, S. 165f.
- , /Harald Barrios (2002): Lomé-Abkommen, in: Nohlen (2002), S. 525-527.
- , /Franz Nuscheler (1992): Was heißt Entwicklung?, in: (dies.) (Hrsg.): Handbuch Dritte Welt 1, Bonn, S. 55-72.
- , /Susanna Sottoli (2002): Armut, in: Nohlen (2002), S. 68-70.
- Nollmann, Gerd/Hermann Strasser (2003): Kultur der wirtschaftlichen Globalisierung: Neue Deutungsmuster sozialer Beziehungen, in: Kleiner, Marcus S./Hermann Strasser (Hrsg.): Globalisierungswelten. Kultur und Gesellschaft in einer entfesselten Welt, Köln, S. 176-199.
- Nord-Süd-Kommission (1980): Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission. Mit einer Einleitung des Vorsitzenden Willy Brandt, Köln.
- Nunnenkamp, Peter (2000): Ausländische Direktinvestitionen und gesamtwirtschaftliches Wachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern, in: Die Weltwirtschaft. Vierteljahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft. Kiel, S. 187-206.
- Nuscheler, Franz (1996): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 4., aktual. Aufl., Bonn.
- , (2002): EEP, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt, Hamburg, S. 213-216.
- , (2002 a): Lagos Plan of Action, in: dies. 2002, S. 506.
- , (2002b): Strukturanpassung, in: dies. 2002, S. 744.
- Nuttall, Simon (1990): The Commission: protagonists of inter-regional cooperation, in: Edwards, Geoffrey/Elfriede Regelsberger (1990) (Hrsg.): The European Community and Inter-Regional Cooperation, New York, S. 143-160.
- Nye, Joseph S. (1968): Patterns and Catalysts in Regional Integration, in: (ders.): International Regionalism: Readings, Boston.
- Nyirabu, Mohabe (2004): Appraising Regional Integration in Southern Africa, in: African Security Review 13(1), S. 21-32.
- Ohr, Renate (1995): Divergence or Convergence as a Consequence of Regional Integration? NAFTA's Impacts on Mexico, in: Dies./Franz Peter Lang (Hrsg.): International Economic Integration, Heidelberg, S. 245-259.
- Ostergaard, Tom (1993): Classical Models of Regional Integration – what Relevance for Southern Africa?, in: Odén, Bertil (ed.) (1993): Southern Africa after Apartheid. Regional Integration and External Resources, Uppsala, p. 27-47.
- Oyejide, Ademola (Hrsg.) (1997-1999): Regional Integration and Trade Liberalization in SubSaharan Africa (vol. 1: Framework, issues and methodological perspectives, vol. 3: Regional case-studies, vol. 4: Synthesis and Review, New York.
- Page, Sheila (Hrsg.) (2000) : Regions and Development : Politics, Security and Economics, London.
- , (2003): Lessons from other regions' experience in negotiations. Prepared for COMESA-SADC Workshop, in: <http://www.odi.org.uk> , download 15.06.2004.
- , (2003a): Developing Countries: Victims or Participants. Their Changing Role in International Negotiations, in: <http://www.odi.org.uk>, download 15.06.2004.
- Pamacheche, Fudzai (2004): Press Briefing, in: <http://www.sadc.int/printer.php?lang=english&path=newscenter/mediareleases/&page...>, download 11.4.2004.
- , (2004 a): Press Briefing 08/2004, in <http://www.sadc.int>, download 15.8.2004.
- Panagariya, Arvind (1999): The Regionalisms Debate: An Overview, in: The World Economy , S. 477-511.

- Pelagidis, Theodore/Harry Pappasotiriou (2002): Globalisation or regionalism? States, markets and the structure of international trade, in: *Review of International Studies*, 28/2002, S. 519-535.
- Peter-Berries, Christian (2000): Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara. Fallstudie Southern Africa Development Community (SADC), Harare.
- , /Michael T. Marx (Hrsg.) (2000): Monitoring the Process of Regional Integration in SADC. SADC Study Series Harare. Harare: Konrad Adenauer Stiftung.
- Qualmann, Regine/Jürgen Wiemann (2001): Afrikas Chancen zu weltwirtschaftlicher Reintegration. Opfer oder Mitspieler der Globalisierung?, in: *E+Z*, 9/2001, S. 252-256.
- , /Anke Rojahn (2002): Gefährden die neuen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Ländern die Regionalintegration in Afrika?, Arbeitspapier, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
- , (2004): Perspective for EPA Negotiations: SADC under Pressure, in: *SADC Today*, March 2004, S. 4-5.
- , et al (2004 a): Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, Reports and Working Papers No. 10/2004, German Development Institute (GDI), Bonn
- Rabitsch, Armin (1999): Die Europäische Union als Vorbild und Förderer peripherer Integrationsbestrebungen? (Eine Fallstudie am Beispiel der SHDC), Innsbruck.
- Raffer, Kunibert (2002): Cotonou: Slowly Undoing Lomé's Concept of Partnership, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, XVIII/2, 2002, S. 171-184.
- Ray, Debraj (1998): *Development Economics*, Princeton.
- Richelle, Koos (2002): Europe's Commitment to Coherent Regional Initiatives, in: OECD: *Regional Integration in Africa*, Paris.
- Robson, Peter (1993): The New Regionalism and Developing Countries, in: Journal of Common Market Studies, Volume 31/3, S. 329-348.*
- , (1996): The Changing International Economic System, in: Maasdorp, Garvin (Hrsg.): *Can South and Southern Africa become Globally Competitive Economies?*, London, S. 33-44.
- , (1998): *The Economics of International Integration*, 4. Aufl., London.
- Rode, Reinhard (2002): *Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen*, Münster.
- Roloff, Ralf (1999): *Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Das interregionale Konzert und die ökonomische Dimension internationaler Politik*, Paderborn.
- Ropp von der, Klaus (2003): *Das veränderte Kräftespiel im südlichen Afrika*, in: *WeltTrends* (Nr.41), Potsdam.
- SADC (2001): Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community, As Amended, in: <http://www.sadc.int>, download 16.01.2004. .
- , (2002): *The annual Official SADC Trade, Industry and Investment Review 2002*, Gaborone.
- , (2003): *Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP)*, Gaborone.
- , (2004): *2004 SADC Summit Final Communiqué*, in: <http://www.sadc.int>, download 20.08.2004
- SADC-EC (2002): *Regional Strategy Paper and Regional Indicative Programme for the period 2002-2007*, in: <http://www.sadc.int>, download 15.01.2004.
- , (2004): *SADC-EC Joint Road Map for the Economic Partnership Agreement Negotiations*.
- Schiff, Maurice W./L. Alan Winters (2003): *Regional integration and development*, Washington.
- Schirm, Stefan (1998): *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*, Baden-Baden.
- Schmuck, Otto (1990): The Lomé Convention: a model for partnership, in: Edwards, Geoffrey/Elfriede Regelsberger (1990) (Hrsg.): *The European Community and Inter-Regional Cooperation*, New York. S. 45-56.
- Sen, Amartya K. (2001): What is development about?, in: Meier, Gerald M./Joseph E. Stiglitz (ed.): *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, New York, p. 506-528.

- Shams, Rasul (1996): Liberalisierung, Globalisierung und Regionalisierung: Neue Ansatzpunkte zur Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft [= HWWA-Report Nr. 160], Hamburg.
- Siebold, Thomas (1995): Die sozialen Dimensionen der Strukturanpassung – eine Zwischenbilanz [=INEF Report, Heft 13/1995]
- Sottoli, Susanne (2002): Neoliberalismus, in: Dieter Nohlen (ed.): Lexikon Dritte Welt, Hamburg, S. 599-600.
- Spokesman's Group (1990): Details on principal developments and innovations, in: The Courier, 120, p. 14-16.
- Srinivasan, T. N. (1999): The Common External Tariff of a Customs Union: Alternative Approaches, in: Bhagwati, Jagdish/Pravin Krishna/Arvind Panagariya (Hrsg.): Trading Blocs. Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements, Cambridge, S. 225-246.
- Stechow von, Andreas (1990): The Council of Ministers: the constraint on action, in: Edwards, Geoffrey/Elfriede Regelsberger (1990) (Hrsg.): The European Community and Inter-Regional Cooperation, New York, S. 161-168.
- Sturm, Roland (2002): Neokolonialismus, in: Dieter Nohlen (ed.): Lexikon Dritte Welt, Hamburg, S. 597-599.
- Szepesi, S. (2004): Coercion or Engagement? Economics and Institutions in ACP-EU Trade Negotiations. ECDPM Discussion Paper No. 56, in: <http://www.ecdpm.org>, download 31. Juli 2004.
- Taylor, Vivienne (2001): Social Protection Challenges in Southern Africa, in: Cooperation South, 2/2001, New York.
- Thibaut, Bernhard (1998): Region in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bde 7, Politische Begriffe, München, S. 550.551.
- Trade and Development Studies Centre (2002) (ed.): Impact Assessment of Economic Partnership Agreements on the Southern African Development Community SADC and Preliminary Adjustment Scenarios, Harare.
- Tussie, Diana/David Glover (Hrsg.) (1993): The Developing Countries in World Trade. Policies and Bargaining Strategies, Boulder.
- van Reisen, Mirjam (1999): Global Player EU. Die Nord-Süd-Politik der Europäischen Union. Analyse. Kritik. Reformansätze, Brüssel.
- Viner, Jacob (1950): The Customs Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- Wagner, Norbert/Michal Windfuhr (2002): Außenhandelstheorie, in: Dieter Nohlen (ed.): Lexikon Dritte Welt, Hamburg, S. 83-86.
- Weggoro, Nyamajeje Calleb (1995): Effects of Regional Economic Integration in Southern Africa and the Role of the Republic of South Africa: A Study of Project Coordination Approach in Industry and Trade in SADCC/SADC, Berlin.
- Wiemann, Jürgen (1996): Rahmenbedingungen und Anforderungen an Handelsförderung in Entwicklungsländern. Die Perspektiven nach dem Abschluß der Uruguay-Runde [=Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten 2/1996], Bonn.
- Windfuhr, Michael (2002): Globalisierung, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt, Hamburg, S. 332-338.
- Winters, Alan L. (1997): What can European Experience teach developing countries about integration?, in: World Economy, 20, S. 889-912.
- Worldbank (2003): Africa Region Trade Progress Note, in: www.worldbank.org, download, 15.2.2004.
- WTO (2003): The changing landscape of RTAs. Prepared for the Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO. 14. November 2003, Geneva, in: www.wto.org, download 22.01.2004.
- Zimmerling, Ruth (1991): Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten. Zur politikwissenschaftlichen Theorie regionaler Zusammenschlüsse, Freiburg.

Abkürzungsverzeichnis

AASM	Assoziation Afrikanischer Staaten und Madagaskar
ACP	African, Caribbean, Pacific
AKP	Afrikanisch-Karibisch-Pazifisch
APS	Allgemeines Präferenzsystem
AU	Afrikanische Union oder African Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNLS-Staaten	Botswana, Namibia, Lesotho und Swasiland; neben Südafrika die vier anderen Mitglieder der SACU
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CSR	Collective Self-Reliance
EBA	Everything-but-Arms
EC	European Community, EG
ECA	Economic Commission for Africa (auch: UNECA)
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDF	European Development Fund, EEF
EEC	European Economic Community, EWG
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds, EDF
EEP	Europäische Entwicklungspolitik
EG	Europäische Gemeinschaft, EC
EIB	Europäische Investitionsbank
EP	Europäisches Parlament
EPA	Economic Partnership Agreement
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EEC
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, CSFP
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	Generalised System of Preferences, APS
ISI	Import Substitution Industrialisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Country
LPA	Lagos Plan of Action, 1980
MDGs	Millenium Development Goals
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NIC	Newly Industrialized Country
NIP	National Indicative Programme
NRO	Nichtregierungsorganisation

NWWO	Neue Weltwirtschaftsordnung
OAU	Organisation for African Unity (heute: AU)
ODA	Official Development Assistance
ODPS	Organ on Politics, Defence and Security
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
RSA	Republik Südafrika
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern African Development Community
SADCC	Southern African Development Coordination Conference
SAFT	Southern African Free Trade Area
SIPO	Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security
SSA	Sub-Saharan Africa oder Sub-saharisches Afrika
TDCA	Trade Development and Co-operation Agreement
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
WTO	World Trade Organisation