

Busse, Matthias; Gröning, Steffen

Article — Published Version

Verbesserung der Regierungsführung in den AKP-Ländern?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Busse, Matthias; Gröning, Steffen (2007) : Verbesserung der Regierungsführung in den AKP-Ländern?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 11, pp. 761-765,
<https://doi.org/10.1007/s10273-007-0730-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42849>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Matthias Busse, Steffen Gröning*

Verbesserung der Regierungsführung in den AKP-Ländern?

Die Europäische Union verhandelt zurzeit mit den AKP-Ländern über so genannte Economic Partnership Agreements. Diese Abkommen haben vor allem die Entwicklung der AKP-Länder als Ziel. Eine elementare Vorbedingung für Entwicklung ist die Qualität der Regierungsführung. Jedoch ist eine gute Regierungsführung in vielen AKP-Ländern derzeit alles andere als selbstverständlich. Wie kann die Europäische Union dazu beitragen, diese Missstände zu beheben und eine nachhaltige Entwicklung der betroffenen Länder zu fördern? Sind die Economic Partnership Agreements überhaupt ein adäquates Mittel, um diese Herausforderung zu bewältigen?

Seit 2002 verhandelt die Europäische Union (EU) mit sechs regionalen Ländergruppen aus Afrika, der Karibik und dem Pazifikraum (AKP) über neue Wirtschaftsbeziehungen. Den insgesamt 79 AKP-Ländern werden seit Jahrzehnten günstige Handelsbedingungen von der EU eingeräumt. Diese nicht auf Gegenseitigkeit beruhenden Präferenzen verstoßen jedoch gegen die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO), da sie nicht allen Entwicklungsländern eingeräumt werden, sondern eben nur den so genannten AKP-Ländern. In Cotonou verpflichteten sich daher die EU und die AKP-Länder im Jahr 2000 reziproke Wirtschaftspartnerschaftsabkommen auszuhandeln – die Economic Partnership Agreements (EPAs). Diese neuen WTO-kompatiblen Abkommen sollen am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Für jene AKP-Staaten, die sich noch nicht reif für ein Economic Partnership Agreement fühlen, müsste die EU alternative Lösungen anbieten, die der aktuellen Lage der betroffenen Länder entsprechen und gleichzeitig den Vorgaben der WTO entsprechen. Bisher hat jedoch kein AKP-Land eine solche Alternative eingefordert.

Die Ziele der Economic Partnership Agreements gehen über eine reine Handelsbeziehung zwischen EU- und AKP-Ländern weit hinaus. Dies ist naheliegend, da sich der Handel der AKP-Länder mit der EU (und auch anderen Regionen) nur wenig dynamisch entwickelt hat. Trotz des präferierten Marktzugangs sank der Anteil der Importe aus AKP-Ländern an den

gesamten EU-Importen von 6,7% (1976) auf 2,8% (2004). Hinzu kommt, dass die AKP-Exporte einseitig auf Agrarprodukte und Rohstoffe konzentriert sind, während vorwiegend Industrieprodukte importiert werden (siehe Abbildung). So setzen sich rund zwei Drittel der gesamten AKP-Exporte in die EU im Jahre 2005 aus lediglich zehn Gütern zusammen; darunter überwiegend Rohstoffe, wie Öl, Gas, Rohdiamanten oder Zucker.¹ Entsprechend sind die Einnahmen der AKP-Exporteure stark abhängig von Preisschwankungen auf den Weltmärkten. Darüber hinaus bieten Rohstoffe im Vergleich zu Industrieprodukten tendenziell geringere Entwicklungsperspektiven.

Die Gründe für die unzureichende Nutzung der Handelsmöglichkeiten sind vor allem in Mängeln auf der Angebotsseite in den AKP-Ländern zu finden. Rund die Hälfte der 79 AKP-Staaten sind Least-developed-countries (LDCs), die ein extrem geringes Entwicklungsniveau aufweisen. Ihnen (und der Mehrheit der anderen AKP-Länder) fehlt es an den notwendigen Technologien und Produktionskapazitäten, Marketing-Kenntnissen, Transportinfrastruktur sowie technischen Regelungen und Hygienevorschriften, um Möglichkeiten im Außenhandel auszuschöpfen. Bisher konnten weder die AKP-Handelspolitik noch die EU-Unterstützung diese Probleme lösen.

Indikatoren für gute Regierungsführung

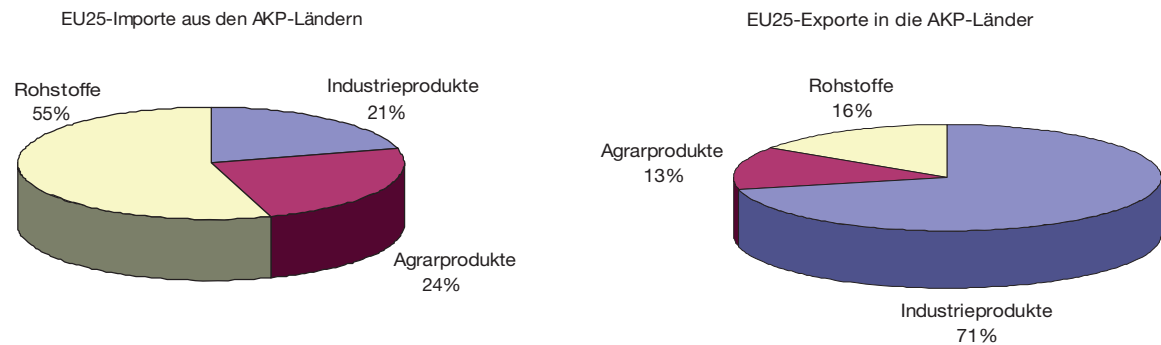
Über diese Faktoren hinaus wurde in der entwicklungspolitischen Literatur seit den 1990er Jahren zunehmend herausgestellt, dass eine gute Regierungs-

PD Dr. Matthias Busse, 41, leitet den Kompetenzbereich Weltwirtschaft am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI); Steffen Gröning, 28, MA International Economics, ist Forschungsassistent am HWWI und promoviert an der Universität Hamburg.

* Dieser Artikel basiert auf einer Studie, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt wurde. Die vollständige Studie kann von der Webseite des HWWI heruntergeladen werden: www.hwwi.org.

¹ Vgl. European Commission: Bilateral Trade Relations with Africa, Caribbean, Pacific: Statistical Analysis 2005, <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/stats.htm>.

Struktur des EU-AKP-Handels 2005



führung eine wichtige Determinante für die ökonomische und soziale Entwicklung eines Landes ist. Gute Regierungsführung zeichnet sich unter anderem durch ein geringes Korruptionsniveau, eine effektive Regierungsführung, politische Stabilität, einfache und transparente staatliche Regulierungen und Rechtsstaatlichkeit aus. Ob Volkswirtschaften wachsen, die Arbeitslosigkeit reduziert wird, Armut bestehen bleibt, ob Kinder und Jugendliche Zugang zu adäquaten Bildungseinrichtungen haben und ob humanitäre Entwicklungsziele erreicht werden, all dies wird entscheidend von Institutionen, Regeln und politischen Entscheidungsprozessen beeinflusst. Entwicklung zu fördern ist daher nicht nur eine soziale, ökonomische und technologische Herausforderung, sondern auch eine institutionelle und politische Aufgabe.

Im Cotonou-Abkommen bekräftigt die Europäische Kommission die große Bedeutung einer guten Regierungsführung auf die Entwicklung. Deshalb ist ein wichtiger Teil des Abkommens die Verbesserung der Qualität der Regierungsführung. Zurzeit ist sie in zahlreichen AKP-Ländern äußerst verbesserungswürdig. Ein Vergleich von sechs Indikatoren für gute Regierungsführung, die von der Weltbank als besonders wichtig identifiziert wurden, zeigt, dass die Werte für AKP-Länder 2006 zum Teil noch unter denen für andere Entwicklungsländer lagen (siehe Tabelle). Dies trifft vor allem auf die Qualität der staatlichen Regulierungen und die Effektivität der Regierungsführung zu.

Fördermaßnahmen

Aber wie genau kann gute Regierungsführung in den AKP-Ländern gefördert werden? Wie werden Transparenz, Beteiligung, Verantwortlichkeit sowie die Einhaltung der Gesetze unterstützt und wie werden Institutionen generell effektiver? Es liegt in der Komplexität dieser Aufgabe, dass es keine einfache Antwort auf dieses breite Spektrum an Fragen gibt. Vielmehr wird ein Bündel von verschiedensten Maßnahmen

erforderlich sein, um die notwendigen Veränderungen einzuleiten. Vor diesem Hintergrund hat sich das HWWI – aufbauend auf früheren Studien zu den Auswirkungen von guter Regierungsführung und Institutionen in AKP-Staaten² – mit einer der Kernfragen der Entwicklungsökonomik beschäftigt, nämlich mit der Frage, wie gute Regierungsführung gefördert werden kann. Im Mittelpunkt der Untersuchung stand dabei die Rolle der angestrebten reziproken Handelsliberalisierung der EU mit den AKP-Ländern, da die Handelsliberalisierung aufgrund der konkreten Ausgestaltung der Economic Partnership Agreements eine zentrale Rolle für die Förderung der Regierungsführung in den AKP-Ländern sein kann.

Aus theoretischer Sicht kommen drei Wirkungskanäle in Betracht, um zu untersuchen wie Handelsoffenheit einen positiven Einfluss auf die Regierungsführung haben kann. Zum einen können Menschen in offenen Volkswirtschaften von ihren Handelspartnern im Ausland und deren Erfahrungen lernen. Auch können erfolgreiche Institutionen und Regulierungen (aus dem Ausland) imitiert oder entsprechend angepasst übernommen werden. Zum anderen kann der internationale Wettbewerb zu verbesserten Institutionen führen. Durch intensiveren Wettbewerb, ausgelöst durch die Handelsliberalisierung, können institutionelle und regulative Verbesserungen erzwungen werden, da sonst einheimische Produzenten nicht mehr wettbewerbsfähig wären und aus dem Markt gedrängt würden. Ein dritter Weg ergibt sich schließlich aus der durch eine Handelsliberalisierung zunehmenden Anzahl an Agenten in einer Volkswirtschaft. Weniger Interdependenzen als auch ein erhöhtes Kontrollpotential erschweren ein Rent-seeking der Beteiligten und können zu einer Verminderung der Korruption führen.

² Vgl. Axel Borrmann, Matthias Busse, Silke Neuhaus: Institutional Quality and the Gains from Trade, in: *Kyklos*, Bd. 59 (2006), Nr. 3, S. 345-368; und Axel Borrmann, Matthias Busse: The Institutional Challenge of the ACP/EU Economic Partnership Agreements, in: *Development Policy Review*, Bd. 25 (2007), Nr. 4, S. 403-416.

Indikatoren für gute Regierungsführung 2006

Indikator	Industrieländer	Entwicklungsländer	
		Alle	AKP-Länder
Rechtsstaatlichkeit	1,30	-0,47	-0,53
Korruptionskontrolle	1,30	-0,47	-0,48
Qualität der Regulierungen	1,20	-0,36	-0,50
Effektivität der Regierung	1,33	-0,40	-0,56
Politische Stabilität	0,74	-0,35	-0,29
Demokratie	0,92	-0,38	-0,32
Durchschnitt 6 Indikatoren	1,13	-0,41	-0,45

Anmerkungen: Alle Indikatoren sind standardisiert, d.h. sie haben einen Mittelwert von 0 und eine Standardabweichung von 1; die Werte je Land reichen von -2,5 (sehr schlechte Regierungsführung) bis +2,5 (sehr gute Regierungsführung).

Quelle: Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi: Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006, World Bank Policy Research Working Paper 4280, Juli 2007.

Eine Handelsliberalisierung kann und sollte jedoch nicht der einzige Weg sein, um die Regierungsführung in den AKP-Ländern zu verbessern. Die Europäische Kommission verfolgt daher einen umfassenderen Ansatz. Dieser schließt neben der politischen Dimension auch explizit die Korruption und Verfahren zur Mitbestimmung der Bevölkerung ein. Ein weiterer Faktor, der die Regierungsführung auf der nationalen Ebene verbessern soll, ist die Förderung der regionalen Integration in den AKP-Ländern. Dies ist insbesondere wichtig, da viele AKP-Länder, insbesondere die zahlreichen kleinen Staaten, keinen geeigneten institutionellen Rahmen beispielsweise für die Wettbewerbspolitik oder die öffentliche Beschaffung bieten. Diese Lücke soll nun durch effektive und verbindliche Vorschriften auf regionaler Ebene geschlossen werden. Sie sollen eine kontinuierliche und damit weniger erratische (nationale) Wirtschaftspolitik ermöglichen und somit die Regierungsführung verbessern.

Zudem betonen die AKP-Länder, dass die finanzielle Unterstützung der EU bei institutionellen Reformen ein wichtiger Teil des EPA-Projektes ist. Diese Unterstützung ist zwar nicht direkt in den Economic Partnership Agreements festgelegt, jedoch hat die EU bereits finanzielle Hilfen für die Reformierung der institutionellen Rahmenbedingungen in den AKP-Ländern angekündigt.³ Neben der Handelsliberalisierung und der regionalen Integration können AKP-Länder, die Economic Partnership Agreements mit der EU abschließen und bereit sind, ihre Regierungsführung zu

³ Die EU hat vorgeschlagen, dass AKP-Länder primär mit Ressourcen des European Development Fund (EDF) unterstützt werden. So sollen 2 Mrd. „Aid for Trade“-Hilfe bis 2010 gezahlt werden. Dabei soll 1 Mrd. Euro von der Europäischen Kommission kommen (einschließlich der Mittel des EDF) und 1 Mrd. Euro von den EU-Mitgliedstaaten.

verbessern, mit einer Erhöhung der Entwicklungshilfe rechnen.

Empirische Studie

Vor diesem Hintergrund wurden drei grundsätzliche Forschungsfragen in der HWWI-Studie empirisch untersucht: (1) Führt Handelsliberalisierung zu besserer Regierungsführung? Und können, sofern dies zutrifft, alle Länder in gleichem Maße von einer zunehmenden Handelsoffenheit profitieren? (2) Kann regionale Integration die Regierungsführung fördern? (3) Kann ausländische Entwicklungshilfe zu einer Verbesserung von Regierungsführung beitragen?

Die durchgeführte empirische Analyse ist außergewöhnlich umfangreich. So werden insgesamt 131 Länder über einen Zeitraum von 1984 bis 2004 mit einbezogen. Gute Regierungsführung als abhängige Variable wird dabei in Form eines aggregierten Indikators gemessen, der sich aus drei entwicklungsökonomisch relevanten Teilindikatoren zusammensetzt: Korruption, Qualität der Bürokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Ergebnisse der Analyse können wie folgt zusammengefasst werden: Eine zunehmende Offenheit gegenüber dem internationalen Handel hat tatsächlich einen positiven (und statistisch signifikanten) Einfluss auf gute Regierungsführung.⁴ Jedoch ist der quantitative Einfluss eher gering. Politische Indikatoren, wie die Pressefreiheit und politische Restriktionen für die Exekutive haben einen erheblich größeren und positiven Einfluss auf die Qualität der Regierungsführung. Interne und externe Konflikte haben auf der anderen Seite einen sehr großen negativen Effekt auf die Regierungsführung eines Landes.

Der Einfluss der Handelsoffenheit ist noch kleiner bzw. verschwindet fast vollständig, wenn die untersuchten Länder einen niedrigen Anfangswert beim Regierungsführungsindikator haben. Dies bedeutet, dass Länder, die sich in der Vergangenheit durch eine schlechte oder sehr schlechte Regierungsführung auszeichneten, in der Zukunft tendenziell weniger von Handelsoffenheit profitieren. Hinzu kommt, dass Länder, deren Exporte zu einem hohen Anteil aus ressourcenintensiven Gütern bestehen, überhaupt nicht von einer durch zunehmenden Handel verbesserten Regierungsführung profitieren. In diesen Ländern führt ein vermehrter Abbau und Export von Ressourcen zu

⁴ In der empirischen Untersuchung wird eine adäquate ökonomische Methode angewandt (System-GMM-Schätzer), die die Endogenitätsproblematik eliminiert bzw. deutlich reduziert. Dies ist deshalb von Bedeutung, da beim Handel eine wechselseitige Kausalität vorliegt: Mehr Handel kann die Regierungsführung verbessern, aber umgekehrt ermöglicht es eine gute Regierungsführung auch, den Handel unter anderem durch Rechtsstaatlichkeit und wenig Korruption zu fördern. Das Problem der Endogenität gilt für fast alle anderen erklärenden Variablen in ähnlicher Weise.

einer Verschlechterung der Regierungsführung. Nigeria ist ein anschauliches Beispiel für diesen negativen Zusammenhang. Die Förderung und der Export der Ölressourcen haben in dem westafrikanischen Land zu einer deutlichen Ausweitung von Rent-seeking und Korruption geführt.

Ankerländer

Hinsichtlich der zweiten Fragestellung, der Wirkung der regionalen Integration auf die Regierungsführung, konnte nicht auf direkte Erfahrungen der AKP-Länder zurückgegriffen werden, da eine tiefere regionale Integration in diesen Ländern erst noch erreicht werden muss. Stattdessen wurde untersucht, inwieweit die EU bzw. die USA eine Funktion als externe Anker für EU-Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa bzw. für Mexiko (im Zusammenhang mit dem North American Free Trade Agreement, NAFTA) hatten. Für Entwicklungs- oder Schwellenländer, die der EU oder der NAFTA beigetreten sind, zeigte sich durch die Verbindung zu einem starken externen Anker ein großer positiver Einfluss auf die Regierungsführung.

Bezüglich der dritten Ausgangsfrage, der Wirkung der Entwicklungshilfe auf die Regierungsführung, wird ein negativer Zusammenhang ermittelt. Mit anderen Worten: Für Länder, die in der Vergangenheit mehr Entwicklungshilfe bekommen haben, beobachten wir einen Rückgang der Qualität der Regierungsführung. Dieses auf den ersten Blick recht überraschende Ergebnis muss jedoch mit Vorsicht betrachtet werden, da lediglich ein aggregierter Indikator für Entwicklungshilfe verwendet wurde und daher nicht zwischen verschiedenen Formen der Entwicklungshilfe unterschieden wurde.⁵

Angesichts dieser Ergebnisse lassen sich einige Mängel in den bisherigen Ansätzen zu den Economic Partnership Agreements erkennen. Denn vor allem die AKP-Länder, die am meisten von den Economic Partnership Agreements profitieren sollten, also Staaten mit bisher schlechter Regierungsführung, werden tendenziell keine Vorteile aus der mit den Economic Partnership Agreements verbundenen Handelsliberalisierung ziehen können. Vielmehr müssen Länder erst ein bestimmtes Entwicklungsniveau erreicht haben, damit sie von einer Handelsliberalisierung profitieren können. Entsprechend werden Länder, die bereits relativ gut regiert werden, erheblich mehr von einer Handelsliberalisierung profitieren. Rückblickend auf die Idee der Economic Partnership Agreements sollten jedoch gerade die Länder mit den bisher größten Defiziten bei

der Regierungsführung von den Economic Partnership Agreements am meisten profitieren. Dies können die Ergebnisse der Studie nicht untermauern.

Und obwohl die Ergebnisse den Ansatz der Europäischen Kommission hinsichtlich einer tieferen regionalen Integration in den AKP-Staaten prinzipiell unterstützen, erscheint es mehr als zweifelhaft, dass die EU wirklich als externer Anker funktionieren kann. Auch bleibt ungewiss, ob sich geeignete Ankerländer innerhalb der sechs EPA-Regionen finden lassen. Diese müssten ökonomisch und politisch erheblichen Einfluss haben, um positive politische Impulse für eine Verbesserung der Regierungsführung in anderen AKP-Ländern geben zu können.⁶ Die erwarteten positiven Auswirkungen einer regionalen Integration auf die Regierungsführung in den EPA-Regionen sind daher als potenziell schwer realisierbar einzustufen.

Probleme bei der konkreten Ausgestaltung

Die Handelsliberalisierung schafft also in ressourcenreichen Ländern und solchen mit schlechter Regierungsführung eine Verschlechterung bzw. keine Verbesserung. Daher gibt es in jeder EPA-Region eine Gruppe von Ländern, die von der Handelsliberalisierung profitieren würde, und eine andere Gruppe, die keine oder nur sehr wenige Vorteile aus der Liberalisierung ziehen könnte. Bemerkenswerterweise zeigt dieses Ergebnis einige Ähnlichkeit zu den Wechselwirkungen von Handelsliberalisierung und (langfristigen) Wachstumsraten: Einige AKP-Länder können qualitativ hochwertige staatliche Regulierungen vorweisen, die notwendig sind, um vom Handel zu profitieren, andere Länder in derselben Region jedoch nicht.⁷ Hinzu kommt, dass einige der AKP-Länder sehr gering entwickelte Länder sind (LDCs), die im Falle eines Scheiterns der EPA-Verhandlungen zu den Handelspräferenzsystem der „Everything but Arms“ (EBA)-Initiative der EU wechseln könnten. Andere, die nicht zu den Least-developed-countries gehören, müssten in diesem Fall zu den Handelspräferenzen des weniger vorteilhaften Meistbegünstigungsprinzip (Generalised System of Preferences, GSP) zurückkehren. Eine gemeinsame Lösung, die nicht die individuellen Unterschiede der Länder berücksichtigt, könnte daher einige Länder benachteiligen und/oder die von der EU

⁶ Neben jeweils einer EPA-Region in der Karibik und dem pazifischen Raum gibt es vier EPA-Regionen in Afrika (südlich der Sahara).

⁷ Nach A. Borrmann, M. Busse, S. Neuhäus, a.a.O., sind qualitative hochwertige Regulierungen eine Vorbedingung, um potentielle Gewinne des Handels realisieren zu können. Ohne solche Regulierungen könnten in Ländern, die sich dem internationalen Handel öffnen, Handelsliberalisierung das Einkommen negativ beeinflussen. Dies ist teilweise auf hohe durch den Handel induzierte Anpassungskosten bei der Reallokation der Faktorressourcen und Kapazitätsbeschränkungen im Exportsektor zurückzuführen.

⁵ Detaillierte Analysen auf disaggregiertem Niveau werden im Augenblick durchgeführt. Deren Ergebnisse werden in Kürze in einem HWWI Research Paper veröffentlicht.

mit den Economic Partnership Agreements erhoffte regionale Integration unterlaufen und ein gegenläufiges Ergebnis erzielen.

Ein weiterer kritischer Aspekt bei der konkreten Ausgestaltung der Economic Partnership Agreements betrifft die Ergebnisse hinsichtlich des Bildungsstandes eines Landes. Die Analyse zeigt deutlich, dass ein höheres Bildungsniveau zu einer positiven Veränderung der Regierungsführung führt. Jedoch könnten die Economic Partnership Agreements in diesem Bereich ein Risiko für sehr arme Länder darstellen. Entfallen z.B. Zolleinnahmen im Rahmen der Handelsliberalisierung, so könnte dies die finanzielle Basis für Bildungs- und andere wichtige Staatsausgaben erodieren. Zwar könnte durch die Einführung einer Mehrwertsteuer bzw. die effektivere Erhebung der noch verbleibenden Zölle der Umfang der Einnahmeausfälle theoretisch mehr als ausgeglichen werden; die praktischen Erfahrungen zu den finanziellen Auswirkungen einer Handelsliberalisierung in Entwicklungsländern in der Vergangenheit sind jedoch wenig Erfolg versprechend.

So finden Thomas Baunsgaard und Michael Keen, zwei Ökonomen des Internationalen Währungsfonds, dass Entwicklungsländer umfangreiche finanzielle Verluste durch die Handelsliberalisierung erleiden können.⁸ Entwicklungsländer mit einem mittleren Einkommen gelingt es lediglich, rund 45 bis 60% der durch die Liberalisierung bedingten (Zoll-)Einnahmeausfälle durch andere Steuern zu kompensieren. Bei Entwicklungsländern mit noch geringerem Einkommensniveau (LDCs) liegen die finanziellen Verluste mit rund 70% noch deutlich höher. Gerade diese Länder sind jedoch besonders auf Zolleinnahmen zur Finanzierung von staatlichen Aufgaben, beispielsweise im Bildungsbereich, angewiesen.

Um Ertragsausfälle durch die Handelsliberalisierung zu minimieren, könnte die EU ihre Entwicklungshilfe temporär aufstocken. Die betroffenen AKP-Länder gewännen wertvolle Zeit, um ihre Steuersysteme entsprechend anzupassen und dennoch ihre Ausgaben für Bildung oder staatliche Infrastrukturmaßnahmen beizubehalten. Jedoch ist bei dieser Variante anzumerken, dass eine Erhöhung der Entwicklungshilfe auch eine negative Anreizfunktion hat. Wie die Ergebnisse der HWWI-Studie zeigen, kann Entwicklungshilfe einen negativen Einfluss auf die Regierungsführung haben. Dies muss sicherlich nicht für alle Länder zutreffen, dennoch sollten die möglichen negativen Folgen von Entwicklungshilfe beachtet werden. Sollten weder die Struktur noch die Effektivität der Entwick-

lungshilfe verändert werden, so ist deren Aufstockung mit Vorsicht zu genießen. Aber auch die Empfängerländer sollten sich der potentiellen Gefahren von Entwicklungshilfe bewusst werden, um mögliche negative Effekte zu minimieren.

Fazit und Ausblick

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Untersuchung deutlich, dass politische Determinanten bei der Verbesserung der Regierungsführung in den AKP-Ländern sehr wichtig sind. Dies untermauert die Bedeutung der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens und fordert geradezu mehr Mitbestimmungsansätze auf den verschiedensten politischen Ebenen während des Prozesses ein. Vor allem angesichts der potenziellen Risiken der Abkommen sind die konkrete Ausgestaltung und Implementierung der Economic Partnership Agreements von elementarer Bedeutung. So könnte eine zu starke Fokussierung der Economic Partnership Agreements auf ökonomische Faktoren wie die Handelsliberalisierung zu einer Vernachlässigung vielversprechender Ansätze zur Verbesserung der Regierungsführung führen.

Die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen der EU und den EPA-Regionen in den letzten Wochen und Monate deuten darauf hin, dass so genannte EPA-lights vereinbart werden. Diese Form der Economic Partnership Agreements konzentriert sich fast ausschließlich auf die Handelsliberalisierung, um die WTO-Konformität zu gewährleisten. Dabei müssen die Verhandlungen unter anderem aufgrund von zeitlichen Restriktionen bis zum Jahresende abgeschlossen sein. Um die EU-Handelspräferenzen nicht zu gefährden, beabsichtigt die Europäische Kommission in einer ersten Stufe, lediglich die bilateralen Freihandelsabkommen mit den AKP-Regionen zu unterzeichnen. Darauf aufbauend soll anschließend bei den weiteren Verhandlungen die politische Dimension der Economic Partnership Agreements stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Ob und wann die zweite Stufe erfolgreich abgeschlossen werden könnte, ist zurzeit allerdings mehr als fraglich. Angesichts der oben dargestellten Ergebnisse der empirischen Untersuchung stellen die EPA-lights, sofern weitergehende Verhandlungen erfolglos wären, für viele AKP-Staaten ein eher unbefriedigendes Ergebnis dar. Aber auch die EU bleibt weit hinter ihren ursprünglichen Zielen zurück, da wichtige politische Bereiche weitestgehend ausgeklammert blieben und das Potenzial der Economic Partnership Agreements als Entwicklungsinstrument nicht ausgeschöpft wäre.

⁸ Vgl. Thomas Baunsgaard, Michael Keen: Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization, IMF Working Paper WP/05/112, 2005.