

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale

Politik und Sicherheit



Heribert Dieter

Regionale Integration im Südpazifik: Chancen und Grenzen der Kooperation im Pacific Islands Forum

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der
Forschungsgruppe, die
nicht als SWP-Papiere
herausgegeben werden.
Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren
SWP-Arbeiten handeln
oder um Arbeiten, die
woanders veröffentlicht
werden.

Kritische Kommentare
sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4

10719 Berlin

Telefon +49 30 880 07-0

Fax +49 30 880 07-100

www.swp-berlin.org

swp@swp-berlin.org

Diskussionspapier FG 8, 2008/4, Dezember 2008

Abstract: The small island economies of the Pacific Island Forum are facing a significant, if not dramatic, deterioration of their economic environment. In the coming years, they will continue to lose preferential access to larger markets. At the same time, the island economies have opened their own markets to competition from within and from larger economies such as Australia. Apart from a few niche products and, to a degree, tourism, the 3.5 million inhabitants of these small islands have very little prospect to successfully compete either on global markets or locally with much more competitive companies from overseas countries. One option for solving the apparent development dilemma could be the creation of a customs union that excludes Australia and New Zealand. Of course, such a project would require joint support from the donor community, in particular from Australia, New Zealand, the European Union, China and the United States.

28.11.2008

Abkürzungsverzeichnis:

ADB	Asian Development Bank
CROP	Council of Regional Organisations in the Pacific
ECCU	Eastern Caribbean Currency Union
EPA	Economic Partnership Agreement
MSG	Melanesian Spearhead Group
PACER	Pacific Agreement on Closer Economic Relations
PIASA	Pacific Islands Air Services Management
PICTA	Pacific Islands Countries Trade Agreement
PIF	Pacific Islands Forum
PIFS	Pacific Islands Forum Secretariat
SPARTECA	South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement
WTO	World Trade Organisation

1) Einleitung

Die Inselstaaten des Pacific Island Forum stehen vor großen wirtschaftlichen Herausforderungen. Die kleinen Volkswirtschaften werden durch Entscheidungen anderer Akteure sowohl zur Liberalisierung ihrer Importregime als auch zum Wettbewerb auf den Weltmärkten gezwungen. Zugleich sind die Ökonomien im Grunde nicht in der Lage, mit den wettbewerbsfähigen asiatischen Produzenten von Industrieprodukten oder Australien und Neuseeland, die weltmarktfähige Agrarprodukte in nahezu allen Kategorien anzubieten haben, zu konkurrieren. Eine Fülle von strukturellen Problemen wird auf geraume Zeit die Entwicklung einer eigenen leistungsfähigen Landwirtschaft verhindern. Bisherige Versuche, mit Nischenprodukten, etwa der Produktion von Vanilleschoten, waren bisher immer nur für kurze Zeit erfolgreich (Connell 2007: 6).

Noch schwieriger gestaltet sich der Aufbau einer Industrieproduktion. Selbst bei vergleichsweise simplen Industrien, etwa der Erzeugung von Genussmitteln für die lokale Produktion, können Anbieter aus der Region mit Produzenten etwa aus Australien nicht konkurrieren. Bei der Herstellung von Bier von Speiseeis ist die Konkurrenz aus Australien durch sehr viele höhere Produktivität mühelos in der Lage, die Transportkostennachteile zu kompensieren.

Zudem zeigt sich eine Hierarchie innerhalb der Gruppe. In Fidschi beheimatete Unternehmen sind regelmäßig in der Lage, billiger als Hersteller in den kleinen Inselstaaten anzubieten. Beispiele hierfür sind der „Eiscremekrieg“ zwischen Fidschi und Vanuatu aus dem Jahr 2002, der „Kava-Kekse-Krieg“ ebenfalls zwischen Vanuatu und Fidschi in den Jahren 2004/2005 sowie der „Corned-Beef-Krieg“ zwischen Papua-Neuguinea und Fidschi im Jahr 2005 (Connell

2007: 8f). Bei allen Fällen war der jeweils kleinere Partner nicht in der Lage, mit dem Anbieter aus dem jeweils größeren Land zu konkurrieren.¹

Angesichts der strukturellen wirtschaftlichen Probleme ist die Frage, wie ein Handels- und Wirtschaftsregime in der Region gestaltet sein müsste, um den Bewohnern der Kleinstaaten eine Chance auf Entwicklung zu geben und gleichzeitig ein dynamischen Wachstumsprozess in Gang zu bringen. Denkbar ist die Schaffung einer Zollunion der zwölf Inselstaaten (ohne Australien und Neuseeland), die den Warenhandel für eine geringe Zahl von Produkten vergleichsweise stark schützt und für die übrigen Zollltariflinien weitgehend Freihandel betreibt. Dieses Regime könnte durch die Nutzung einer gemeinsamen Währung weiter gestärkt werden. Heute verwenden die Inselstaaten eine Vielzahl von Währungen, deren Verhältnis zueinander starken Schwankungen unterworfen ist. Für die Schaffung einer eigenen Währung sind die Volkswirtschaften des PIF vermutlich zu klein. Allerdings scheint es denkbar, die Währung eines anderen Landes entweder zum alleinigen Zahlungsmittel zu machen oder eine zu schaffende gemeinsame Währung über ein „currency board“ an eine andere Währung anzubinden.

Selbstverständlich sind diese Vorschläge ausgesprochen ambitioniert und dürften schwer umzusetzen sein. Allerdings zeigt die Analyse der Entwicklungen der vergangenen Dekade die Risiken, die mit dem Ausbleiben von wirtschaftlicher Entwicklung einhergehen. Die regionale Führungsmacht Australien hat bislang eher von den Inselstaaten profitiert als zu deren Entwicklung beigetragen.² Dies mag von 1996 bis 2007 der spezifischen

¹ Chand betont, dass die Schaffung der Backwarenindustrie in Fidschi ein (seltenes) Beispiel für erfolgreiche importsubstituierende Industrialisierung ist. Die Zölle auf Backwaren betrugen noch Anfang der 1990er Jahre astronomische 600 Prozent. Chand vermutet, dass es ohne diese Schutzzölle vermutlich nicht gelungen wäre, eine Backwarenindustrie auf Fidschi zu etablieren (Chand 2006: 9).

² Ein Beispiel für die sehr eigenwillige Nutzung eines Inselstaates ist das von der Regierung Howard auf der Insel Nauru eingerichtete Internierungslager für Asylbewerber. Check, XXX

außenpolitischen Philosophie der Regierung von John Howard geschuldet gewesen sein, die schon früh die Wahrung der australischen nationalen Interessen, dies allerdings recht eng definiert, in den Mittelpunkt ihrer Politik stellte (Australian Government 1997). Ob sich in der relativ kurzen Amtszeit der Regierung von Kevin Rudd etwas Entscheidendes verändert hat, ist noch nicht zu beurteilen. Die anderen für die Region wichtigen Akteure könnten, so sie sich auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen können, ein Konzept zur wirtschaftlichen Entwicklung der Inselstaaten entwickeln und diesen gemeinsam mit den PIF-Staaten implementieren.

2. Die ökonomische Lage der pazifischen Inselstaaten

Die über den Ozean verstreuten Inseln haben zusammen eine Einwohnerzahl von etwa 3,5 Mio. Menschen, also weniger als Australiens größte Stadt Sydney. Die Einwohnerzahl der Inselstaaten macht knapp ein Sechstel von jener des größten Mitglieds des PIF, Australiens, aus. Ähnlich ungleichgewichtig wie bei der Bevölkerungsverteilung ist auch die Wirtschaftsleistung des größten Mitgliedsstaates Australien etwa fünfmal größer als die Gesamtleistung der restlichen Mitglieder inklusive Neuseelands.

Das regionale Kooperationsprojekt der kleinen Inselstaaten im Südpazifik bringt aufgrund der geographischen Gegebenheiten und der dünnen Besiedlung der einzelnen Volkswirtschaften einige Besonderheiten mit sich. Die isolierte Einzellage vieler Inseln, der nächste Nachbarstaat ist oft hunderte Kilometer entfernt, bietet für eine wirtschaftliche Entwicklung und den Handel ungewöhnliche Bedingungen. Transportkosten sind wegen der großen Distanzen und geringer umgeschlagener Mengen überdurchschnittlich hoch. Infolge der isolierten Lage sind einzelne Wirtschaftsbetriebe einem geringeren Wettbewerbsdruck als in anderen Entwicklungsländern unterworfen.

Andererseits ist internationaler Handel für die kleinen Ökonomen essentiell, da

die Entwicklung von einer Vielzahl von Industrien für die kleinen Binnenmärkte extrem ineffizient wäre (Read 2004: 368). Die Transportkosten sind jedoch auch im Kontext der sehr kleinen einzelnen Märkte für die Entwicklung einer regionalen Industrie ein Nachteil.

Die im Pacific Island Forum organisierten 14 Staaten lassen sich in drei Gruppen teilen. Australien und Neuseeland sind relative hoch entwickelte Staaten, Mitgliedsländer in der OECD und gleichsam die Führungsmächte im Südpazifik. Sie werden in diesen Bericht nur am Rande betrachtet. Die zweite Gruppe stellen die Ländern dar, die mehr als 100.000 Einwohner aufweisen. Diese Gruppe enthält Papua-Neuguinea, das mit sechs Millionen Einwohnern das nach Australien bevölkerungsreichste Land des PIF darstellt. Zu dieser Kategorie gehören aber auch Fidschi, Kiribati, Mikronesien, Samoa, die Salomoninseln, Tonga und Vanuatu. In die dritte Kategorie fallen die Zwergstaaten mit weniger als 100.000 Einwohnern. Dazu sind die Cookinseln, die Marshallinseln, Nauru, Niue, Palau, und Tuvalu zu rechnen. Gerade für die letztgenannte Gruppe stehen oft kaum Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung zur Verfügung (siehe Tabelle 1).

Die Wirtschaftsleistung der einzelnen Ökonomien variiert stark. Palau weist mit 8200 Dollar pro Kopf im Jahr 2007 eine relativ hohe Wirtschaftsleistung auf. Kiribati, Papua-Neuguinea und die Salomoninseln sind die am wenigsten entwickelten Volkswirtschaften im PIF.

Bei der Betrachtung der Wachstumsraten 2006-2007 fällt insbesondere der starke Rückgang in Fidschi und Tonga auf. Papua-Neuguinea hingegen ist in diesem Zeitraum, vermutlich wegen des Rohstoffbooms, relativ stark gewachsen.

Tabelle 1: Daten zur Entwicklung der Staaten des Pacific Island Forum (ohne Australien und Neuseeland, einschließlich der assoziierten Gebiete Französisch-Polynesien und Neukaledonien)

Land	Bevölkerung in Tausend	Bevölkerung: Wachstum 2000-07 in %	Bruttonational- einkommen in Mio. Dollar 2007	BNE pro Kopf 2007 in Dollar	BNE in PPP pro Kopf in Dollar	BIP: Wachs- tum pro Kopf 2006- 2007
Cookinseln	19	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Fidschi	838	0,6	3189	3800	4370	-5,0
Französisch Polynesien	263	1,5	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Kiribati	102	1,7	120	1170	2240	0,8
Marshallinseln	67	3,3	204	3070	k.A.	1,8
Mikronesien	111	0,5	274	2470	3270	1,5
Nauru	12	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Neukaledonien	242	1,8	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Niue	2	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Palau	20	0,8	167	8210	k.A.	2,0
Papua- Neuguinea	6000	2,3	5400	850	1870	4,2
Samoa	187	0,7	454	2430	3930	2,2
Salomoninseln	495	2,5	363	730	1680	3,2
Tuvalu	10	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Tonga	101	0,4	233	2320	3650	-4,3

Vanuatu	226	2,5	417	1840	3410	2,6
---------	-----	-----	-----	------	------	-----

Quelle: World Development Report 2009, S. 353, 360.

Dass das Entwicklungsniveau der PIF-Staaten weit auseinander liegt zeigt auch die Betrachtung der Daten im Human Development Index. In Tonga liegt der Indexwert bei 0,819, während in den Salomoninseln nur 0,602 und Papua-Neuguinea nur 0,530 erreicht werden. Fünf Inselstaaten sind von den Vereinten Nationen als „least developed countries“ klassifiziert (Samoa, Vanuatu, Salomoninseln, Kiribati, Tuvalu).

Tabelle 2: Entwicklungsstand und wirtschaftliche Eckdaten der sechs größten Inselstaaten im Jahr 2005

Land	Rang im Human Development Index	HDI Wert	Grad der Alphabetisierung Erwachsener in Prozent	BIP pro Kopf in PPP-Dollar
Tonga	55	0,819	98,9	8177
Samoa	77	0,785	98,6	6170
Fidschi	92	0,762	68,3	6049
Vanuatu	120	0,674	74,0	3225
Salomoninseln	129	0,602	76,6	2031
Papua-Neuguinea	145	0,530	56,9	2563

Quelle: Human Development Report 2007/2008, S. 230-231.

Einige Inselstaaten verfügten (Kiribati, Palau) und verfügen (Solomoninseln; Nauru, gehen jedoch zur Neige) über nennenswerte mineralische Rohstoffe, Landwirtschaft und die Fischerei machen einen erheblichen Teil der Wirtschaftsleistung aus. Eine große Herausforderung für die Staaten der Region besteht in der Durchsetzung der profitablen Fischereirechte in ihren Gewässern (Petersen 2002; Chand 2004: 9).

Eine wichtige Rolle spielen Überweisungen von im Ausland tätigen Bewohnern der Inselstaaten. Australien ist dabei das wichtigste Zielland dieser temporären Arbeitsmigranten (Maclellan/Mares 2006). Eine für die Haushalte vieler Inselstaaten wesentliche Einnahmequelle sind die Gelder aus der Entwicklungszusammenarbeit. Im Extremfall, bei den Salomoninseln, betragen diese Einnahmen 66,5% des BIP. Der Südpazifik gehört, auf Pro-Kopf-Basis, zu den am stärksten durch Entwicklungshilfe geförderten Regionen der Welt (Connell 2007: 2)

Im Vergleich mit anderen Entwicklungsländern ist die Bilanz der Pazifikstaaten nicht überzeugend. Fidschi und Mauritius sind zwei Ökonomien, die eine Reihe von Gemeinsamkeiten aufweisen. Beide Ökonomien sind fernab wichtiger Märkte, beide haben eine große Tourismusbranche und werden lukrative Märkte durch den Abbau von Zollpräferenzen für Zucker und Textilien verlieren. Beide Länder waren britische Kolonien und erlangten nahezu gleichzeitig (1968 Mauritius, 1970 Fidschi) die Unabhängigkeit. Noch 1980 lag die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung in Fidschi 19 Prozent über der in Mauritius. 24 Jahre später hingegen betrug die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung in Mauritius nahezu das Doppelte wie in Fidschi (Chand 2006: 4).

Die Gründe für die schwache wirtschaftliche Entwicklung in der Region sind selbstredend vielfältig. Gleichwohl hat es den Anschein, dass die Qualität der

Regierungsführung in den meisten Staaten des PIF eher schlecht war. Vermutlich ist „bad governance“ der wichtigste Einzelfaktor für die Erklärung der schwachen Wirtschaftsleistung (Chand 2006: 4).³

Hierfür gibt es allerdings nicht nur interne, sondern auch externe Ursachen. Intern hat das Streben nach Wahrung der nationalen Autonomie einen hohen Stellenwert. Wie in vielen anderen Entwicklungsländern achten die nationalen Eliten darauf, dass die Souveränität ihres Landes gewahrt bleibt. Schon dieses Beharren auf nationalen Antworten für regionale Probleme erklärt einen Teil der schlechten Regierungsführung in der Region. Ein weiterer wesentlicher Punkt, auch dies aus anderen Regionen bekannt, ist das geringe Maß an Koordination zwischen den einzelnen Geberländern. Zwar hat es in den letzten Jahren mit dem „Pacific Plan“ den Versuch gegeben, mittelfristige strategische Ziele zu formulieren. Dieser Plan wurde im Jahr 2004 von den Staats- und Regierungschefs des PIF verabschiedet und strebt regionale Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen Wirtschaftswachstum, nachhaltige Entwicklung, Regulierung („governance“) und sicherheitspolitische Kooperation an (ADB 2005: 5). Indes ist der Plan vergleichsweise vage und formuliert keine klare Strategie zur Erreichung der vier Ziele des Plans.

Aber selbst dieses Konzept ist der Region eher oktroyiert worden und ist nicht das Ergebnis von Diskussionen und Abstimmungsprozessen zwischen den Inselstaaten, sondern in erster Linie ein von den Geberländern, vor allem Australien und Neuseeland, getragener Prozess. Ambitionierte Pläne, etwa der Vorschlag zur Schaffung einer ökonomischen und politischen Union durch den späteren neuseeländischen Premierminister Mike Moore im Jahr 1982, fanden in den kleineren Staaten der Region keinen Widerhall (ADB 2005: 1).

³ In einer Studie der Asian Development Bank werden die auf schlechte Regierungsführung zurückzuführenden Einkommensverluste seit der Unabhängigkeit für Papua-Neuguinea, Fidschi, die Salomoninseln und Nauru auf 75 Mrd. Dollar beziffert (ADB 2005: xiv).

Dafür sind vermutlich zwei Gründe verantwortlich. Erstens haben externe Akteure den kleinen Staaten der Region vermutlich zu wenig Raum für die Entwicklung eigener Positionen gelassen. Zweitens aber sind die politischen Eliten in den pazifischen Inselstaaten wahrscheinlich auch gar nicht bereit, eine Reduzierung der nationalen Autonomie in Kauf zu nehmen (ADB 2005: 2). Wie in anderen früheren Kolonien besteht keine Bereitschaft, die Souveränität eines noch so kleinen Landes in einem regionalen Projekt aufgehen zu lassen. Dies schlägt dann nicht zuletzt in der Vielzahl nationaler Währung in der Region nieder.

3. Politik und Ziele des Pacific Island Forum

Zunächst im Jahre 1971 von sieben Mitgliedern als „South Pacific Forum“ gegründet (Cook-Inseln, Fidschi, Nauru, Tonga, West Samoa, Australien und Neuseeland) hat sich der Kreis nach einer Namensänderung 1990 in Pacific Island Forum auf gegenwärtig 14 Mitgliedsstaaten erweitert. Als neue assoziierte Mitglieder sind im Jahre 2006 Neukaledonien und Französisch Polynesien hinzugekommen.

In der Frühphase der Kooperation wurde über intensive wirtschaftliche Zusammenarbeit diskutiert, aber weit reichende Integrationspläne wurden rasch verworfen (Fry 2006: 93). Schon in jenen Diskussionen wurden die Asymmetrien in der Region als Problem identifiziert. Kleinere Ökonomien sind nicht in der Lage, mit den größeren Volkswirtschaften, etwa Fidschi, zu konkurrieren (Fry 2006: 93).

Schon in der Spätphase der Kolonialzeit wurden indes spezifische Kooperationsvorhaben begonnen, die zum Teil noch heute Bestand haben. Dabei handelt es sich etwa um die Fluggesellschaft Air Pacific, die als regionales Projekt, unter dem Namen Fiji Airways, 1968 gegründet wurde.⁴ Die „University of the South Pacific“ gehört ebenfalls zu den in der Frühphase der Kooperation geschaffenen gemeinsamen Projekten.⁵

Das geringe politische Gewicht der einzelnen Inselstaaten macht es ihnen schwierig, sich individuell Gehör oder gar Einfluss auf der internationalen Bühne zu verschaffen. So versuchen die Opfer der radioaktiven Strahlung

⁴ 1971 erfolgte die Umbenennung in Air Pacific.

⁵ Allerdings hat die Universität nicht nur einen Campus. Um ein zu großes Gewicht Fidschis zu vermeiden, sind die Einrichtungen der Universität über mehrere Inseln verteilt (Fry 2006: 103).

durch amerikanische Atomtests bis heute vergebens, von den USA für ihren Schaden finanzielle Kompensation zu erhalten. Eine akute Bedrohung zieht durch den Klimawandel auf (Patel 2006). Der steigende Meeresspiegel ist für die einzelnen Inselstaaten unterschiedlich problematisch. In einzelnen Fällen mussten bereits Menschen umgesiedelt werden. Die Inselstaaten sind externem Einfluss stark ausgesetzt.

Das Sekretariat des Forums dient übergeordnet der Abstimmung und Harmonisierung der Politik seiner Mitglieder, ihrer inneren politischen und wirtschaftlichen Entwicklung und dem Bestreben eines gemeinschaftlichen Austauschs, um durch „partnerships with our neighbours and beyond to develop our knowledge, to improve our communications and to ensure a sustainable economic existence for all“ (PIF Secretariat Vision Statement). Der Generalsekretär hat den Vorsitz im Rat der Regionalorganisationen, den „CROP“ (Council of Regional Organisations in the Pacific).

Neben wohlstandsfördernden Zielen wie der Förderung wirtschaftlichen Wachstums, des Handels und nachhaltiger Entwicklung sind in den letzten Jahren *Good Governance* und zunehmend sicherheitspolitische Themen hinzugekommen: Hier sind Kooperation bei Informationsaustausch, Strafverfolgung, Beobachtung politischer Entwicklungen in den Mitgliedsländern bis hin zur aktiven Konfliktprävention zu nennen, wobei letztere stark von den größten Mitgliedern Neuseeland und vor allem Australien und ihren Interessen geprägt ist (Kabutaulaka 2005). Der Kampf gegen Geldwäsche und andere Delikte, die in Verbindung mit den Offshore-Finanzplätzen der Region stehen, sind ebenfalls ein erklärtes Ziel der Politik des PIF. Die gegenwärtig beginnenden Bemühungen der OECD-Länder, internationale Finanzmärkte einer stärkeren Kontrolle und Aufsicht zu

unterwerfen, werden möglicherweise zu einem verstärkten Druck auf die Offshore-Finanzplätze innerhalb des PIF führen.

Das Sekretariat des Forums betreibt auch technische Programme zur wirtschaftlichen Entwicklung, zum Transportwesen und zum regionalen und internationalen Handel. Zur Förderung des regionalen Güterhandels wurden verschiedene Programme zur Förderung des intraregionalen Handels entwickelt. Seit 1989 haben die PIF-Länder so genannte Post Forum Dialogveranstaltungen auf Ministerebene durchgeführt. Gegenwärtig hat das PIF 13 Partnerländer: China, die EU, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Südkorea, Malaysia, die Philippinen, Thailand und die USA. Im Wesentlichen sind dies die Länder, mit denen die einzelnen PIF-Staaten intensiveren Außenhandel betreiben.

Ein Erfolg der PIF-Staaten ist die Bereitschaft, mit externen Akteuren wie der Europäischen Union als Gruppe und nicht als einzelne Staaten zu verhandeln. Dies zeigte sich etwa während der laufenden Verhandlungen mit der EU zum Abschluss eines Partnerschaftsabkommens (Economic Partnership Agreements – EPA) als Nachfolgevertrag für das auslaufende Cotonou-Abkommen (Pacific Islands Broadcasting Association , 24. 10.2008).

4. Regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit und Integration

4.1. Kooperation im Waren- und Dienstleistungshandel

Wie bereits mehrfach erwähnt sind die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen für regionale Integration schwierig. Zu den wichtigsten ökonomischen Nachteilen der Region gehört zunächst ihre abgeschiedene Lage fernab von anderen Märkten. Dies macht es Produzenten in der Region schwer, ihre Produkte zu verkaufen. Die in letzter Zeit stark gestiegenen Treibstoffkosten

und hohe Frachtraten verschärfen dieses Problem erheblich. Allerdings steigt mit dem Anstieg der Treibstoffkosten auch das natürliche Schutzniveau, das die Inselstaaten genießen. Für Anbieter aus anderen Teilen der Welt wird es teurer, Waren in den Südpazifik zu transportieren. Für die PIF-Länder ist dieser Effekt schwer zu quantifizieren, aber für andere Regionen der Welt liegen entsprechende Studien vor.

In langfristiger Betrachtung sind Frachtraten weltweit deutlich gesunken: Zwischen 1930 und 1990 sanken die Frachtraten um die Hälfte (Sautter 2004: 9). Aber die seit einigen Jahren zu beobachteten Steigerungen des Ölpreises werden, sofern kein weiterer drastischer Rückgang erfolgt, die Kosten für den Transport zu Wasser und per Flugzeug deutlich verteuern, auch weil weitere dramatische Produktivitätsfortschritte nicht zu erwarten sein dürften. Eine im Jahr 2008 veröffentlichte Studie bestätigt diese Erwartung. Für die nordamerikanischen Länder entsprachen die Transportkosten im Jahr 2000, als sich der Ölpreis bei etwa 20 Dollar pro Barrel belief, einem durchschnittlichen Zollsatz von drei Prozent. Bei einem Ölpreis von 135 Dollar pro Barrel, wie er im Jahr 2008 erreicht wurde, würden die Transportkosten so wirken wie ein Zollsatz von neun Prozent, also in etwa dem Niveau, wie es in den 1970er Jahren zwischen den OECD-Ländern zu verzeichnen war. Höhere Transportkosten können also die Effekte der multilateralen Zollsenkungsrunden der letzten 40 Jahre aufheben (Handelsblatt, 20. Juni 2008, S. 6).⁶

Aus Sicht der wenig wettbewerbsfähigen Pazifikstaaten können höhere Treibstoffkosten also vorteilhaft sein, weil damit ein gewisser Schutz vor Importen aus dem Ausland einhergeht. Anders hingegen verhält es sich in

⁶ Die Kosten für den Transport eines Standardcontainers von Ostasien an die amerikanische Westküste stiegen von 3.000 Dollar im Jahr 2000 auf 8.000 Dollar im Jahr 2008 (Handelsblatt, 20. Juni 2008, S. 6).

Hinblick auf den Tourismus. Selbst Touristen aus dem benachbarten Australien müssen eine mindestens dreistündige Flugreise zu den pazifischen Inselstaaten einkalkulieren. Für Touristen aus den kaufkräftigen Staaten Südost- und Ostasiens ist die Anreise noch erheblich weiter und damit kostspieliger. Bei Reisenden aus Europa und Nordamerika fallen die Treibstoffkosten selbstredend noch stärker ins Gewicht.

Zu den weiteren Beschränkungen für die wirtschaftliche Entwicklung gehören fehlende Skaleneffekte aufgrund des kleinen Binnenmarktes, eine meist sehr schlechte Ausstattung mit natürlichen Rohstoffen (von einigen bereits erwähnten Ausnahmen abgesehen), hohe Handelsbilanzdefizite, ein insgesamt niedriges Bildungsniveau, die hohe Verwundbarkeit durch externe Schocks sowie die relativ hohen Ausgaben für die öffentliche Verwaltung (Connell 2007: 2).

Die Annahme, die Länder des PIF wären vor den negativen Konsequenzen weiterer Liberalisierung des Handels schon deshalb geschützt, weil sie bereits in der Vergangenheit vergleichsweise offene Handelsregime anwendeten, erweist sich bei genauer Betrachtung als nicht stichhaltig. Die Integration der PIF-Ökonomien in die Weltwirtschaft erfolgte vielmehr mit Hilfe von Präferenzabkommen. Häufig waren diese Abkommen, etwa mit der EU, nicht-reziprok, d.h. es wurde einseitiger Marktzugang gewährt (Read 2004: 371). Das Resultat dieser Politik ist heute, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Produzenten aus PIF-Staaten relativ niedrig ist. Zugleich haben diese Ökonomien von einem Abbau von Handelsschranken auf multilateraler Ebene erhebliche Nachteile zu befürchten, weil dies den Wert des präferentiellen Marktzugangs mindert.

Das *South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement* (SPARTECA) ist seit 1981 in Kraft und gewährt 14 Inselstaaten zollfreien Zugang zu den Märkten der beiden großen Ökonomien im Südpazifik.⁷ SPARTECA ist ein nicht-reziprokes Abkommen, d.h. es basiert auf einseitiger Marktöffnung. Insbesondere Textilproduzenten aus Fidschi haben geraume Zeit von dem Abkommen profitiert (Connell 2007: 4). Allerdings hat der Abbau des Schutzniveaus in Australien dazu geführt, dass Wettbewerber aus Drittstaaten Textilien in Australien mit Erfolg absetzen konnten. Die Beschäftigung in der Textilindustrie sank in der Folge von 19.000 Menschen Ende der 1990er Jahre auf etwa 10.000 Menschen 2004 (Weller 2006). Insgesamt sind die Exporterfolge der PIF-Länder unter dem SPARTECA-Abkommen nur sehr bescheiden und auf die Textilindustrie in Fidschi und die Kabelverarbeitung in Samoa beschränkt (Scollay o.J., S. 12).

Zu Beginn dieses Jahrzehnts nahm der Druck auf die PIF-Staaten zu, die Handelsbeschränkungen innerhalb der Gruppe abzubauen. Im Jahr 2003 trat das *Pacific Island Countries Trade Agreement* (PICTA) in Kraft.⁸ Innerhalb von acht Jahren, d.h. bis zum Jahr 2010, sollen nahezu alle Handelsbeschränkungen fallen. Allerdings sind bei einzelnen Produkten Schutzmaßnahmen bis 2016 möglich (Dearden 2004: 3). Als in der Freihandelszone hergestellt gelten Produkte mit einer lokalen Wertschöpfung von 40 Prozent.⁹

⁷ Text des Abkommens unter <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1982/31.html>.

⁸ Text des Abkommens unter http://www.forumsec.org.fj/UserFiles/File/PICTA_Text.pdf?phpMyAdmin=a2498005399765db990bdeaef994e9d1.

⁹ Andere Ursprungsregeln, etwa die Anerkennung von Ursprung bei Änderung des Zolltarifs, werden nicht angewendet.

Bereits im Jahr 2001 war das *Pacific Agreement on Closer Economic Relations* (PACER) unterzeichnet worden.¹⁰ Das Abkommen trat 2002 in Kraft. Während PICTA ein Vertrag zwischen den Inselstaaten des PIF ist, nehmen an PACER auch Australien und Neuseeland teil. Allerdings sind die handelspolitischen Bestimmungen des Abkommens eher unspezifisch gefasst. PACER ist ein Rahmenabkommen, in dem eine schrittweise Liberalisierung des Handels als Ziel formuliert wird. Spätestens 2011 müssen alle Inselstaaten Verhandlungen zur Schaffung einer Freihandelszone mit Australien und Neuseeland beginnen. Im Falle des Abschlusses eines Handelsabkommens mit einem Industrieland vor diesem Termin sind unverzüglich Verhandlungen mit Australien und Neuseeland aufzunehmen (ADB 2005: 159). Diese Bestimmung (PACER Artikel 6.3) führt dazu, dass ein Abschluss der Economic Partnership Agreements mit der EU automatisch die Pflicht zu Verhandlungen (nicht zum Abschluss derselben) mit Australien und Neuseeland nach sich zögen.

Unklar ist bislang, wie die Inselstaaten mit Australien und Neuseeland verhandeln werden. Denkbar sind sowohl bilaterale Abkommen als auch das Auftreten der Inselstaaten als Gruppe. Mit der EU wird bereits der zweite Weg, also Verhandlungen als Gruppe, beschritten. Es wäre allerdings sehr viel einfacher, diesen Weg zu beschreiten, wenn sich die Inselstaaten zur Schaffung einer Zollunion und der daraus resultierenden Verpflichtung zur gemeinsamen Außenvertretung entschließen könnten.

Ein zentraler Bestandteil der Bemühungen um Verbesserung der Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung ist ein "Pooling" gemeinsamer Ressourcen, etwa zur Regulierung des Luft- und Schifffahrtswesens. Ein Schritt zur Verbesserung der Infrastruktur in der

¹⁰ Text des Abkommens unter

http://www.forumsec.org.fj/UserFiles/File/PACER_Text.pdf?phpMyAdmin=a2498005399765db990bdeaef994e9d1.

Region und der verbesserten Nutzung der vorhandenen Einrichtungen ist das „Pacific Islands Air Services Management“ (PIASA), das im Oktober 2007 in Kraft trat. Ziel dieses Abkommens ist die Schaffung eines einheitlichen Marktes für Transportdienstleistungen per Flugzeug. Damit sollen eine leichtere Erreichbarkeit der Inselstaaten und Kostensenkungen sowohl für die Fluggesellschaften als auch Flugreisende erzielt werden.

Sechs Staaten gaben bislang ihre Bereitschaft bekannt, unter PICTA Handel zu betreiben (Cook Inseln, Fidschi, Niue, Samoa, Solomoninseln, Vanuatu). Tuvalu hat das Abkommen ratifiziert. Gegenwärtig wird die Liberalisierung des Handels im Dienstleistungsbereich unter PICTA diskutiert und verhandelt (PIF Secretariat, 2008a). Eine signifikante Zahl der Inselstaaten nimmt demnach noch nicht an PICTA teil. Beim 38. PIF-Gipfel wurde die langsame Implementierung von den Regierungschefs kritisiert:

“Challenges remain, however; among them the slow pace at which regional trade agreements are being implemented. Leaders supported a continued focus on trade and economic integration to underwrite the desire to strengthen the region’s economic growth.”¹¹

Kleine, isoliert gelegene Märkte legen die Vermutung nahe, dass die Potentiale für Synergien und Skaleneffekte erheblich sein könnten. Bei genauer Betrachtung fällt aber eine ganze Reihe von Problemen ins Auge:

- Zwischen den Inselökonomien ist der Handel bisher nur schwach ausgeprägt. Fidschi etwa betreibt nur rund fünf Prozent seines Außenhandels mit anderen Ländern des PIF. Bei allen anderen

¹¹ Abschlusserklärung des 38. PIF-Gipfels im Oktober 2007 in Tonga, im Internet unter http://www.forumsec.org/_resources/article/files/2007%20Forum%20Communique,%20Vav%27u%20-%20Final%20Version.pdf.

Ökonomien liegt der Anteil des intra-regionalen Handels genauso niedrig oder nur wenig höher (Connell 2007: 8)

- Zwischen den einzelnen Ökonomien gibt es nur wenig Komplementarität, d.h. das Produktangebot ist sehr ähnlich.
- Das Angebot an natürlichen Ressourcen und an Humankapital ist sehr begrenzt.
- Die bereits erwähnten Handelskonflikte in der Region zeigen, dass die Bereitschaft und Fähigkeit, den Abbau von Arbeitsplätzen aufgrund von intensiverem Wettbewerb *innerhalb* der Region zu akzeptieren, nur gering ausgeprägt sind.

Es fällt schwer, aus dieser Situation einen raschen Ausweg zu finden. Im Kern müsste angestrebt werden, innerhalb der Region zu einer intra-regionalen Arbeitsteilung zu finden, die dann auch Skaleneffekte und höhere Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen würde. Bislang ist eine solche Tendenz aber nicht erkennbar.

Für Connell sind die Ökonomien der Region nicht in der Lage, in einem von starkem Wettbewerb geprägten Umfeld zu bestehen:

„It is improbable that island states will ever be able to compete effectively with larger states in free market conditions, nor is it likely that a single niche agricultural sector or industry could sustain the economic development of an entire island state ... Even comparatively large states like Fiji and Vanuatu face severe economic upheaval, leaving real doubt that smaller states in the region, such as Kiribati or Tuvalu, can succeed within an unsheltered trading environment“ (Connell 2007: 10).

4.2. Chancen eines monetären Regionalismus im Südpazifik

Noch problematischer als im Bereich des internationalen Handels ist die Lage im Bereich der Geld- und Währungspolitik. Einige Inselstaaten nutzen die Währungen anderer Staaten (US-Dollar, australische und neuseeländische Dollar oder im Falle von Französisch Polynesien und Neukaledonien den CFP Franc). Die Schwankungen zwischen diesen Währungen erschweren den wirtschaftlichen Austausch in der Region erheblich. Der australische Dollar etwa hat sich im Jahr 2008 als sehr volatil erwiesen. Am 1. Januar 2008 belief sich der Wechselkurs auf 1,14 australische Dollar pro US-Dollar.

Zwischenzeitlich erreichte der australische Dollar zum ersten Mal seit Jahrzehnten nahezu Parität mit dem US-Dollar. Am 29. Oktober 2008 hingegen war der australische Dollar auf ein Jahrestief von 1,66 australische Dollar pro US-Dollar gerutscht.¹² Es ist offensichtlich, dass Wechselkursschwankungen dieses Umfangs ein erhebliches Problem für den wirtschaftlichen Austausch innerhalb des PIF darstellen.

In anderen vergleichbaren Regionen, etwa der Karibik, ist die Geld und Währungspolitik weit weniger zersplittert. Seit 1976 existiert dort die Eastern Caribbean Currency Union (ECCU), die sowohl für stabile Wechselkurse als auch für niedrige Inflationsraten gesorgt hat (Jayaraman 2004: 93).¹³ Schon 1992 wurden Kriterien zur Erweiterung der ECCU auf die gesamte karibische Wirtschaftsgemeinschaft Caricom festgelegt. In Anlehnung an die Bestimmungen des Vertrages von Maastricht wurde gefordert, dass neue Mitgliedsökonomien gegenüber dem US-Dollar über 36 Monate einen unveränderten Wechselkurs aufweisen und über einen Zeitraum von 12 Monaten Währungsreserven im Mindestumfang der Importe von drei Monaten

¹² Daten von <http://www.oanda.com>. Der australische Dollar sackte ebenso ab wie etwa der kanadische Dollar.

¹³ Dieser Gruppe gehören Antigua und Barbuda, Dominika, Grenada, Montserrat, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent sowie die britischen Virgin Islands und Anguilla als assoziierte Mitglieder an. Der Wechselkurs zum amerikanischen Dollar konnte über mehr als 25 Jahre hinweg stabil gehalten werden (Jayaraman 2004: 93).

halten. Zugleich darf das Verhältnis von Schuldendienst zu Außenschulden nicht mehr als 15 Prozent der Exporte von Gütern und Dienstleistungen ausmachen (Jayaraman 2004: 101). Die Inselstaaten in der Karibik haben sich ambitionierte Integrationsziele gesetzt und eine Teilgruppe hat diese auch bereits erreicht.

Von diesem Maß an Kooperation sind die Inselstaaten im Südpazifik sehr weit entfernt. Acht Ökonomien nutzen die Währung eines anderen Landes. Kiribati, Nauru und Tuvalu verwenden den australischen Dollar, die Cook-Inseln und Niue den neuseeländischen Dollar und die Marschallinseln, Mikronesien und Palau den amerikanischen Dollar (Jayaraman 2004: 94). Die übrigen sechs Ökonomien – Fidschi, Papua-Neuguinea, Samoa, die Salomoninseln, Tonga und Vanuatu – haben eigene Währungen. Die Nachteile dieser monetären Kleinstaaterei liegen auf der Hand.

Die Übernahme einer anderen Währung als gesetzliches Zahlungsmittel, auch als Dollarisierung bezeichnet, ist nicht einmal selten. Panama verwendet den US-Dollar, Liechtenstein den Schweizer Franken und Monaco wechselte vom französischen Franc zum Euro; Andorra nutzte bis 2002 sowohl den Franc als auch die Peseta. Ecuador hat im Jahr 2000 den US-Dollar als Zahlungsmittel eingeführt und zugleich die eigene Währung, den Sucre, nach 116 Jahren abgeschafft. El Salvador folgte am 1. Januar 2001 und ersetzt den Colon schrittweise durch den Dollar.

Auf den ersten Blick bietet die Übernahme des Weltgeldes Dollar oder auch des Euro als allein gültiges Zahlungsmittel einige Vorteile. Größter Aktivposten ist die Schaffung von monetärer Stabilität: Die Inflationsentwicklung im Dollarraum wie in der Eurozone ist aktuell sehr gemäßigt. Entwicklungsländer müssen aber auch eine Reihe von Nachteilen in Kauf nehmen.

Bei den Ländern, die sich für Dollarisierung entschieden haben, handelt es sich in allen Fällen um kleine, ökonomisch unbedeutende Länder. Es gibt jedoch gute Gründe, nicht auf eine eigene Währung zu verzichten:

- Eine eigene Währung schafft ein Gemeinschaftsgefühl, das zur politischen Stabilisierung beitragen kann.
- Weder der Dollar noch der Euro sind gegenüber anderen Währungsräumen stabil, sondern schwanken sehr stark.
- Die Dollarisierung weist sämtliche Nachteile eines „currency board“ auf. Vor allem verliert ein Land ohne eigene Zentralbank den Gläubiger der letzten Instanz. Im Falle einer inländischen Finanzkrise ist das Land unmittelbar auf die Hilfe des IWF angewiesen, da Liquiditätshilfen für die inländischen Banken nicht gewährt werden können. Mit der Aufgabe der eigenen Währung verliert eine Volkswirtschaft auch die Fähigkeit, im Falle mangelnder Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmen durch eine Abwertung die Wettbewerbsposition dieser Firmen zu verbessern.
- Nur bei einer eigenen Währung fällt der Münzgewinn an. Der sogenannte Seignorage-Vorteil verschafft dem Staat über die Steuern hinaus Einnahmequellen.
- Ohne eine eigene Währung ist die Beeinflussung der makroökonomischen Entwicklung sehr schwer.
- Durch eine eigene Währung wird eine monetäre Grenze geschaffen. Ohne eigene Währung wird die Autonomie einer Regierung bei der Formulierung und Implementierung ihrer wirtschaftspolitischen Linie stark eingeschränkt (Dieter 2005: 387).

Durch Übernahme einer fremden Währung macht sich eine Regierung erpressbar, weil die Versorgung mit dieser Währung nicht sichergestellt ist. Dies gilt natürlich auch für die Inselstaaten im Südpazifik. Vor dem Hintergrund häufiger außenpolitischer Spannungen in der Region, etwa die gegenwärtige Ächtung des durch einen Putsch an die Macht gelangten Regimes in Fidschi, ist das Festhalten an einer eigenen Währung vermutlich weise und erhöht die Autonomie eines Inselstaates. Es ist zu vermuten, dass externe Akteure, etwa Australien, im Falle missliebigen politischen Verhaltens die Versorgung einer Ökonomie mit australischen Dollar einschränken würde, vergleichbar mit dem Verhalten der USA gegenüber Panama im Jahr 1988.¹⁴

Gerade im Südpazifik könnte die Einführung einer gemeinsamen Währung erhebliche Vorteile bringen. Die noch immer starke Bindung an die früheren Kolonialmächte könnte geschwächt werden. Die Menschen in der Region würden mit einer gemeinsamen Währung auch ein Gemeinschaftsgefühl entwickeln können, das in der Region bislang nur wenig ausgeprägt ist.

Selbstredend ist vor der Realisierung eines solchen Vorhabens eine Vielzahl von zum Teil erheblichen Problemen zu überwinden. Die Aufgabe der eigenen und die Übernahme einer Gemeinschaftswährung stellen hohe Anforderungen an die teilnehmenden Länder. Die zu schaffende regionale Zentralbank müsste sowohl über ein hohes Maß an politischer Unabhängigkeit verfügen und, damit verbunden, zugleich die Versorgung der teilnehmenden Ökonomien auch in politisch turbulenten Zeiten sicherstellen.

¹⁴ Die Regierung der USA strebte die Absetzung des damaligen Machthabers Manuel Noriega wegen Drogenhandels an. Die Regierung Reagan verfügte, dass Panamas Guthaben bei amerikanischen Banken eingefroren wurden; ein Transfer von Dollar nach Panama wurde untersagt. Der Schock war heftig: Die meisten panamesischen Banken mussten schließen, und die gesamte Ökonomie litt unter akuten Liquiditätsengpässen. Die Versuche der panamesischen Regierung, kurzfristig eine Ersatzwährung einzuführen, scheiterten. Ohne Geld als Zirkulationsmittel brach die Ökonomie zusammen. Innerhalb eines Jahres fiel die Wirtschaftsleistung in Panama um 20 Prozent (Cohen 1998: 45).

Allerdings ist die Unterstützung für ein solches monetäres Integrationsprojekt sehr schwach. Kein Staats- oder Regierungschef eines PIF-Landes hat sich bislang für die Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft nach dem Modell der Europäischen Union oder eine regionale Gemeinschaftswährung ausgesprochen (Fry 2006: 90).

Australien versucht seinen Einfluss auch durch die Propagierung der eigenen Währung als regionales Zahlungsmittel zu zementieren. Beispielsweise hat ein Komitee des australischen Senats sich für die Übernahme des australischen Dollar als alleiniges Zahlungsmittel ausgesprochen (Australian Senate 2003: 1).

Allerdings hat die australische Initiative dazu beigetragen, dass die Inselstaaten die Perspektiven einer eigenen Währung genauer betrachten (Chand 2005). Von australischer Seite wird darauf hingewiesen, dass die Übernahme der australischen Währung, also eine Dollarisierung, durchaus Vorteile bringen könnte (Jayaraman 2004: 102). Australiens Zentralbank gilt als unabhängig und hat in den letzten Dekaden eine Geldpolitik betrieben, die sowohl in Australien als auch im Ausland Anerkennung fand. Allerdings ist Australien, wie oben gezeigt, keineswegs der wichtigste Handelspartner der pazifischen Inselstaaten. Insofern könnte das Problem entstehen, dass Schwankungen des Außenwertes der australischen Währung heftige Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Inselstaaten haben, ohne dass diese Ökonomien Einfluss auf die australische Geldpolitik nehmen könnten.

5. Extraregionaler Handel und externer Einfluss

5.1. Handel

Die Daten zum Außenhandel der PIF-Länder unterstreichen die Einschätzung, dass die Ökonomien nur sehr begrenzt in die Weltwirtschaft integriert sind. (vgl. Tabelle 3). Sämtliche Ökonomien, mit der Ausnahme Papua-Neuguineas, weisen erhebliche Handelsbilanzdefizite auf. Bei den kleinsten Ökonomien fallen extreme Ungleichgewichte auf. Im Falle etwa von Kiribati standen im Jahr 2005 Importe von 74 Mio. Dollar Exporte von 3,6 Mio. Dollar gegenüber. Selbst Fidschi, eines der wenigen Länder mit Ansätzen einer verarbeitenden Industrie, kann bei Importen von 1,8 Mrd Dollar nur Exporte von 0,7 Mrd. Dollar realisieren (vgl. Tabelle 3).

Bei den Importen der PIF-Länder gibt es einige Besonderheiten zu beachten.

- Australien hat den höchsten Importanteil in Kiribati, Nauru und jenen melanesischen Inseln, die nicht französisch beeinflusst sind.
- Neuseeland dominiert die Exporte in die polynesischen Inseln (Samoa, Tonga, Cook-Inseln)
- Die USA haben den größten Anteil bei den Importen von Mikronesien und Palau.
- Japan hat den größten Importanteil in Tuvalu. Die Importe Kiribatis, Mikronesiens, Palaus, Samoas und Vanuatus weisen ebenfalls einen bedeutenden japanischen Anteil auf.
- Die Europäische Union dominiert die Importe Neukaledoniens und Französisch Polynesiens (assoziierte Mitglieder des PIF).
- China, Korea und Hongkong haben in einigen Inselstaaten einen höheren Importanteil, insgesamt liegt er jedoch eher niedrig.
- Die ASEAN-Länder exportieren in nennenswertem Umfang nach Fidschi, Papua-Neuguinea und die Salomoninseln (Scolay o.J., Tabelle 5, S. 7).

Bezieht man die Importe der EU in die assoziierten Territorien Neu-Kaledonien und Französisch-Polynesien mit ein, ist die EU der größte Importeur der PIF-

Länder (Daten für 2004), gefolgt von Australien, den ASEAN-Ländern und Neuseeland (Scolly o.J., S. 8).

Betrachtet man die Exporte der Inselstaaten, so ist die oft nachrangige Bedeutung Australiens und Neuseelands auffällig, trotz ihrer Nähe und der bereits seit Jahren bestehenden regionalen Kooperation (Scolly o.J., S. 9).

Insgesamt wichtigste Destination für die Exporte der PIF-Länder ist vermutlich die Europäische Union, gefolgt von Japan und den USA. Die Einschränkung ist wegen der unvollständigen Datenlage notwendig.

Der intraregionale Handel zwischen den Inselstaaten ist sehr begrenzt. Einen höheren Stellenwert hat er für Tonga und Samoa, das mit Amerikanisch-Samoa und zu geringem Anteil noch nach Tokelau, also Inselstaaten, die nicht PIF-Mitglieder sind, nennenswerte Exporte realisiert. Fidschi ist innerhalb der Gruppe für einige PIF-Länder ein wichtiger Handelspartner. Allerdings hat es dort schon nennenswerte Handelskonflikte, etwa den oben genannten Kava-Keks-Krieg, gegeben.

Die Staaten des PIF verfügen über bedeutsame Fischereirechte, nutzen diese aber nur wenig. Der Fang von Thunfisch hatte im Jahr 2001 einen Gesamtwert von zwei Mrd. Euro, aber nur 11 Prozent davon wurden von Schiffen aus der Region gefangen und lediglich 20 Prozent des Fangs wurden innerhalb der Region verarbeitet. Selbst auf diesem niedrigen Niveau steuert der Fischfang zehn Prozent zur Wirtschaftsleistung der Länder der Region bei (Dearden 2004: 5).

5.2. Externer Einfluss

Die pazifischen Inselstaaten erhalten seit langem, verglichen mit ihrer Größe, hohe Summen aus der Entwicklungszusammenarbeit. Die wichtigsten Gründe hierfür sind ehemalige koloniale Verbindungen, vor allem Frankreichs, und geostrategische Interessen externer Mächte. China und Taiwan liefern sich einen Wettkampf um diplomatische An- bzw. Nichtanerkennung durch die Inselstaaten (Windybank 2005).

Der Erfolg dieser bislang gewährten Entwicklungshilfe ist jedoch bestenfalls bescheiden (Chand 2004). Verbreitete Korruption, stark defizitäre Staatshaushalte und eine hohe Verschuldung, die Folge jahrelang verfehlter Wirtschafts- und Fiskalpolitik, belasten die Ökonomien des PIF.

Ein weiterer bestimmender Faktor externer Einflussaushübung entstammt der veränderten sicherheitspolitischen Wahrnehmung und den daraus resultierenden Maßnahmen nach dem 11. September. Sicherheitspolitische Interessen Australiens spielen in die Außenpolitik des Landes gegenüber den Inselstaaten hinein, sei es in Form von Auffanglagern für Asylsuchende (Chand 2004) oder in der Propagierung strikterer Anti-Terrorismuspolitik und strafrechtlicher Verfolgung (Downer 2005).

Australiens zum Teil sehr bestimmtes Auftreten in der Region hat immer wieder für Unbehagen gesorgt. Premierminister Howard etwa setzte durch, dass ein Australier, der im Jahr 2008 verstorbene Greg Urwin, Generalsekretär des Pacific Islands Forum wurde. Australiens hegemonialer außenpolitischer Stil hat in einigen der PIF-Staaten für erhebliche Verstimmung gesorgt. Bis heute hat Australien in der Region ein Glaubwürdigkeitsproblem.

„This self-appointed role on behalf of the Anglo-Saxons, the civilised world, the West, or on behalf of the United States in the War on Terror puts Australia at a

disadvantage when approaching the Pacific in gaining legitimacy for its attempts to influence regional governance“ (Fry 2006: 102).

Allerdings sind die Tage der vergleichsweise dominanten Position Australiens im Südpazifik möglicherweise gezählt. Vor allem das verstärkte Auftreten Chinas reduziert sowohl den Einfluss Australiens und sorgt für ein gewachsenes Interesse von anderen Akteuren, nicht zuletzt aus Europa.

Chinas Außenpolitik war in den letzten Jahren extrem erfolgreich. Dies gilt zunächst für die eigene Region, in der China heute ein gefragter Partner ist. Aber auch in nahezu allen anderen Regionen der Welt baut China seinen Einfluss aus. Im pazifischen Raum hat es China geschafft, sich selbst in das Zentrum der regionalen Ordnung zu platzieren und zugleich die Position der USA zu schwächen (Windybank 2005: 28). Wie in anderen Regionen, etwa dem afrikanischen Kontinent, misst China den außenpolitischen Beziehungen mit den pazifischen Inselstaaten einen hohen protokollarischen Stellenwert zu. Beispielsweise nahm Chinas Premierminister Wen Jiabao am ersten chinesisch-pazifischen Entwicklungs- und Wirtschaftsforum im April 2006 in Fidschi teil. (Zhang 2007: 369).

Ähnlich wie in Afrika ist die chinesische Hilfe vergleichsweise großzügig. Premierminister Wen sagte im Jahr 2006 ein Hilfspaket im Umfang von 385 Mio. US-Dollar in einem Zeitraum von drei Jahren zu. Das Programm umfasst Kredite zu Vorzugskonditionen, aber auch Weiterbildungsmaßnahmen sowie den uneingeschränkten Zugang zum chinesischen Markt für die am wenigsten entwickelten Länder der Region (Zhang 2007: 371).¹⁵ Für die Länder im Südpazifik ist das chinesische Angebot fraglos eine Alternative zu den Kooperationsangeboten insbesondere der Regionalmacht Australien. Ähnlich

¹⁵ Allerdings ist die alleinige Anerkennung Pekings Voraussetzung für die Gewährung der Hilfe.

wie in Afrika stärkt Peking mit einigem Erfolg das Selbstwertgefühl der kleinen Staaten im Pazifik.¹⁶

6. Perspektiven der Kooperation mit den PIF-Staaten

Den im Pacific Island Forum kooperierenden Staaten des Südpazifik ist es bislang nicht gelungen, einen nachhaltigen Entwicklungspfad einzuschlagen. Allerdings sind die Rahmenbedingungen für erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung auch unterdurchschnittlich. Die kleinen Volkswirtschaften verfügen über nur wenige unmittelbar erkennbare komparative Vorteile. Zum einen sind hier Tourismusdienstleistungen zu nennen. Zum anderen könnte der Ausbau des Fischfangs in den fischreichen Hoheitsgewässern der PIF-Staaten ein bislang noch wenig erschlossener komparativer Vorteil der PIF-Ökonomien sein.

Indes haben es die Länder der Gruppe bislang auch noch nicht vermocht, wichtige Voraussetzungen für einen nachhaltigen Wachstumsprozess zu schaffen. Dazu gehören die Etablierung eines einheitlichen Wirtschaftsraums und die Schaffung einer Währungsunion.

Externe Akteure haben es in den Vergangenheit offenbar nicht geschafft, ihre jeweiligen nationalen Interessen in den Hintergrund zu stellen und einen Masterplan für die Entwicklung der Region zu entwickeln. Wichtig wären vor allem zwei Punkte. Erstens haben die Erkenntnisse aus Freihandelszonen in anderen Teilen der Welt sowie die wenig ermutigenden Erfahrungen der Inselstaaten mit der Freihandelszone SPARTECA die Probleme dieser Form der

¹⁶ Zur chinesischen Afrikapolitik vgl. Dieter 2007.

regionalen Integration deutlich gezeigt. Freihandelszonen sind administrativkomplex und führen nur selten zu einem nennenswerten Ausbau des intraregionalen Handels. Regionale Integration, etwa die Europäische Union, aber auch die Southern African Customs Union (SACU), gelingt nach meiner Einschätzung in einer Zollunion eher als in einer Freihandelszone. Eine südpazifische Union, charakterisiert durch einen gemeinsamen Außenzoll und weitgehend unbeschränkten Handel innerhalb der Zollunion, birgt die Chance, zumindest in Teilbereichen einen Binnenmarkt zu schaffen, der den Aufbau einer lokalen Leichtindustrie ermöglichte. Eine südpazifische Zollunion sollte in einigen wenigen Bereichen den lokalen Industrien ein gewisses Schutzniveau garantieren. Bei vollständig unbeschränktem Wettbewerb dürfte es kaum möglich sein, auf den Inselstaaten auch eine nur bescheidene Industrieproduktion zu etablieren.

Der zweite Punkt betrifft die monetären Rahmenbedingungen. Die Nutzung unterschiedlicher und im Verhältnis zueinander stark schwankender Währungen behindert den wirtschaftlichen Austausch in der Region. Ohne hier schon ein fertiges Konzept vorlegen zu können scheint die Nutzung einer einzigen Währung für die pazifischen Inselstaaten sinnvoll. Angesichts dessen, dass sich kein Haupthandelspartner ausmachen lässt, wäre die Schaffung einer gemeinsamen Währung, die dann an einen Währungskorb bestehend aus australischem und amerikanischen Dollar, den Yen und dem Euro eine plausibel erscheinende Option. Ob die Bereitschaft zu einem solchen Projekt in der Region vorhanden wäre kann ich zum heutigen Zeitpunkt nicht beurteilen.

Literatur:

- Asian Development Bank (2005): Toward a New Pacific Regionalism. Report to the Pacific Islands Forum Secretariat.
- Australian Government (1997): In the National Interest, Canberra.
- Australian Government (2003): Advancing the National Interest, Canberra.
- Australian Senate (2003): A Pacific Engaged. Australia's Relations with PNG and the island states of the South-West Pacific, Empfehlungen im Internet unter http://www.aph.gov.au/senate/committee/FADT_CTTE/completed_inquiries/2002-04/png/report/b3recs.pdf.
- Chand, Satish (2004): Impact of rich country policies on the Pacific Island Countries. Working Paper No. 124. Canberra: National Europe Centre.
- Chand, Satish (2006): Economic growth in Forum Island countries: Lessons from the past decade and opportunities ahead. Working Paper 06-08. Crawford School of Economics and Government.
- Cohen, Benjamin J. (1998): The Geography of Money, Ithaka/London: Cornell University Press.
- Connell, John (2007): Towards Free Trade in the Pacific? The Genesis of the 'Kava-Biscuit War' between Fiji and Vanuatu. *Geographical Research*, 45(1), S. 1-12.
- Dearden, Stephen (2004): EU aid policy towards the Pacific ACPs with special reference to Fiji and the Cook Islands. Discussion Paper. Department of Economics, Manchester Metropolitan University.
- Dieter, Heribert (2008): Lehren aus der Asienkrise. Neue Formen der finanzpolitischen Kooperation in Südost- und Ostasien. SWP-Studie 33/2008, im Internet unter http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5487.
- Dieter, Heribert (2007): Konkurrenz belebt das Geschäft. Chinas Engagement in Afrika. *Entwicklung & Zusammenarbeit*, 48. Jg., Nr. 6 (Juni 2007), S. 232-235.
- Dieter, Heribert (2005): Die Zukunft der Globalisierung. Zwischen Krise und Neugestaltung. Baden-Baden: Nomos.

- Dieter, Heribert (2004): Präferenzielle Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Hemmnisse für den internationalen Handel? *Aussenwirtschaft. Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen*. 59. Jg., Heft III (September 2004), S. 273-303.
- Downer, Alexander (2005): Securing Australia's interests – Australian foreign policy priorities. *Australian Journal of International Affairs* 59(1), S. 7-12.
- Feridhanusetyawan, Tubagus (2005): Preferential Trade Agreements in the Asia-Pacific Region. *IMF Working Papers*, 05/149, S. 1-40.
- Firth, Stewart (2000): The Pacific Islands and the Globalization Agenda. *The Contemporary Pacific*, 12(1), S. 178-192.
- Fry, Greg (2006): Pooled Regional Governance in the Island Pacific? Lessons from History, in: *Pacific Islands Regional Integration And Governance*, Asia Pacific Press, S. 89-104.
- Jayaraman, Tiru K. (2004): A Single Currency for the Pacific Island Countries: A Stepwise Approach. *Asia-Pacific Development Journal*, 11(1), S. 91-111.
- Kabutaulaka, Tarcus T. (2005): Australian Foreign Policy and the RAMSI Intervention in the Solomon Islands. *Contemporary Pacific* 17(2), S. 283-308.
- Lloyd, Peter (2002): New Bilateralism in the Asia-Pacific. *The World Economy*, 25(9), S. 1279-1296.
- Lynham, J. (2002): An Analysis of the Volumes and Composition of Trade Flows of Pacific ACP Countries. *Pacific Issues Paper No. 2*. Brussels: European Commission, Pacific Unit.
- Maclellan, Nic/Mares, Peter (2006): Remittances and Labour Mobility in the Pacific. Working Paper. Swinburne: Institute for Social Research.
- McMaster, James (2003): Feasibility Study on Pacific Islands Regional Trade Gateway. Suva: University of the South Pacific.
- Mellor, Colin S. (1997): Small Pacific Island states: development of international trade. *Pacific Economic Bulletin* 12(1).

- Narsey, Wadan (2004): PICTA, PACER and EPAs: Where Are We Going?
UPSEC Working Paper No. 2004/06. Suva: University of the South Pacific.
- Pacific Islands Forum Secretariat (2008): Pacific Plan Annual Progress Report.
Im Internet: http://www.forumsec.org/_resources/article/files/PacificPlanAnnualReport2008-web.pdf (accessed: 03/11/08).
- Patel, Samir S. (2006): Climate science: A sinking feeling. *Nature* 440, S. 734-736.
- Petersen, Elisabeth H. (2002): Economic policy, institutions and fisheries development in the Pacific. *Marine Policy*, 26(5), S. 315-324.
- Read, Robert (2004): The Implications of Increasing Globalization and Regionalism for the Economic Growth of Small Island States. *World Development*, 32(2), S. 365-378.
- Robertson, Robert (2005): Regionalism in the Pacific: A New Development Strategy. Plenary paper to the Oceania Development Network Pacific Conference on Growth and Development.
- Scollay, Robert (o.J.): Regional trade agreements and developing countries: The case of the Independent Pacific Island States. Unpublished Paper.
- Secretariat of the Pacific Community, UNDP (2004): Pacific Islands Regional MDG Report. Im Internet: http://www.spc.int/mdgs/MDGReport/Reg_report.htm (accessed: 31/10/08).
- Shibuya, Eric (2004): The Problems and Potential of the Pacific Islands Forum. In Rolfe, Jim (Hrsg.) *The Asia-Pacific: A Region in Transition*. Honolulu: Asia-Pacific Center for Security Studies.
- Weller, Sally (2006): The embeddedness of global production networks: the impact of crisis in Fiji's garment export sector. *Environment and Planning A*, 38(7), S. 1249-1267.
- Windybank, Susan (2005): The China Syndrome, *Policy* 21(2), S. 28-33.

Zhang, Yongjin (2007): China and the emerging regional order in the South Pacific. *Australian Journal of International Affairs*, 61, S. 367-381.

Tabelle 3: Daten zu den Ländern des Pacific Island Forum (2005) einschließlich Papua-Neuguinea und den assoziierten Ländern Neukaledonien und Französisch-Polynesien

Land	BIP in Mio. US-Dollar	Anteil des PIF-BIP	ODA in Mio. US-Dollar	Anteil der PIF-ODA	Bevölkerung in Tsd.	Anteil an der PIF- Bevölkerung	Exporte in Mio. US- Dollar	Anteil an den PIF- Exporten	Importe in Mio. US- Dollar	Anteil an den PIF- Importen
Cookinseln	94	0,55%	8	0,88%	13	0,14%	5,2	0,1%	81,3	0,7%
Fidschi	1901	11,07%	64	7,08%	839	9,32%	701,7	9,3%	1803,9	16,1%
<i>Französisch Polynesien*</i>	4347	25,31%			263	2,92%	210,3	2,8%	1701,5	15,2%
Kiribati	34	0,20%	28	3,10%	95	1,06%	3,6	0,0%	74	0,7%
Marshallinseln	63	0,37%	57	6,31%	59	0,66%				
Mikronesien	171	1,00%	106	11,73%	111	1,23%				
Nauru	30	0,17%	9	1,00%	10	0,11%				
<i>Neu-Kaledonien*</i>	3013	17,54%			242	2,69%	1113,9	14,7%	1773,6	15,8%
Niue		0,00%	21	2,32%	2	0,02%				
Palau	88	0,51%	23	2,54%	20	0,22%				
Papua-Neuguinea	6473	37,68%	266	29,42%	6329	70,30%	5010	66,2%	4708	42,0%
Samoa	300	1,75%	44	4,87%	187	2,08%	87,2	1,2%	238,6	2,1%
Salomoninseln	242	1,41%	198	21,90%	496	5,51%	232	3,1%	347	3,1%
Tonga	181	1,05%	32	3,54%	100	1,11%	30	0,4%	193	1,7%
Tuvalu	17	0,10%	9	1,00%	11	0,12%				
Vanuatu	223	1,30%	39	4,31%	226	2,51%	170	2,2%	281	2,5%
Summe	17177	100%	904	100%	9003	100%	7563,9	100%	11201,9	100%
Australien	516846				20738		105751,5		118921,9	
Neuseeland	69233				4176		21730,1		26219,4	
Summe	603256				33917		135215,5		156343,2	

SWP-Berlin
Regionale Integration im Südpazifik:
Chancen und Grenzen der Kooperation
im Pacific Islands Forum

Dezember 2008
38

*Assoziierte Länder

Quellen: UNESCAP, COMTRADE (2005). Ausnahmen: Handelsdaten für Papua Neuguinea, Salomoninseln, Tonga und Vanuatu von den "WTO Trade Profiles" (2007). Unvollständige Datenlage im Handelsbereich.