

ENTWICKLUNG ODER MARKTÖFFNUNG?

KRITISCHE ASPEKTE IN DEN WIRTSCHAFTS-
PARTNERSCHAFTSABKOMMEN ZWISCHEN DER EU
UND AFRIKANISCHEN LÄNDERN

Tobias Reichert, Silke Spielmans, Carolin Mengel und Kerstin Lanje



Zusammenfassung

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und 79 Staaten Afrikas, des Pazifik und der Karibik (AKP) sollen nach dem Wunsch beider Seiten durch Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA – Economic Partnership Agreements) auf eine neue Grundlage gestellt werden. Die Integration der AKP-Staaten untereinander und in den Weltmarkt soll vorangebracht werden. Trotz dieser hehren Ziele verliefen die Verhandlungen kontrovers und sind mit vielen AKP-Regionen bis heute nicht abgeschlossen. Das vorliegende Papier stellt besonders umstrittene Aspekte der EPAs dar und bewertet sie aufgrund der entwicklungspolitischen Zielsetzung. Dabei wird deutlich, dass die EU an vielen Stellen stärker wirtschaftliche Eigeninteressen als die Entwicklungsziele der AKP-Staaten im Blick hat.

Impressum

Autoren:

Tobias Reichert, Silke Spielmans, Carolin Mengel und Kerstin Lanje

Redaktion:

Johanna Meadows

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228/60492-0, Fax -19

Büro Berlin

Voßstr. 1

D-10117 Berlin

Telefon +49 (0)30/288 8356-0, Fax -1

Internet: www.germanwatch.org

E-Mail: info@germanwatch.org

Juli 2009

Bestellnr.: 09-1-02

ISBN 978-3-939846-50-5

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/handel/epa-afr

Diese Veröffentlichung wurde mit Unterstützung der Europäischen Union sowie des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) erstellt. Für den Inhalt dieser Veröffentlichung ist allein Germanwatch verantwortlich. Der Inhalt kann in keiner Weise als Standpunkt der Europäischen Union angesehen werden.



Inhalt

Vorwort	4
Einleitung	5
1 Zur Ausgangslage: Die AKP-Länder zwischen dem Verlust traditioneller Präferenzen und neuen Marktöffnungsverpflichtungen	7
2 EPAs als Entwicklungsabkommen	10
3 Rechtliche und politische Bedeutung der Interim-EPAs: Platzhalter oder Dauerprovisorium?	11
4 EPAs und regionale Integration: Anreize oder Stolpersteine	12
5 Die Liberalisierungsverpflichtungen im Güterhandel in verschiedenen Interimsabkommen	15
6 Regeln in den IEPAs	18
6.1 Stillstands-Klausel	19
6.2 „Meistbegünstigungsklausel“.....	20
6.3 Exportzölle und -beschränkungen.....	21
6.4 Ursprungsregeln – Rules of Origin	23
6.5 Schutzklauseln	26
6.6 Monitoring	28
7 Bestimmungen des CARIFORUM-EPA zu weiteren Themen	29
7.1 Investitionen.....	29
7.2 Grenzüberschreitender Handel mit Dienstleistungen.....	31
7.3 Zeitweiser Aufenthalt natürlicher Personen für geschäftliche Zwecke.....	31
7.4 Wettbewerbsrecht.....	31
7.5 Öffentliches Beschaffungswesen	31
8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	32

Vorwort

In der Politik, und nicht nur dort, dienen schöne Worte häufig dazu, unschöne Sachverhalte zu bemänteln. Der Begriff Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs) gehört dazu. Da ist zentral von Partnerschaft die Rede. Das unterstützt die Vorstellung von Konsens, die durch den letzten Teil des Wortes, Abkommen, noch verstärkt wird.

Tatsächlich ist einzig unstrittig, dass es hier um Wirtschaft geht. Und zwar, auch da scheint man noch weitgehend einig, um die Wirtschaft der AKP-Länder, der Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks. Darüber hinaus beginnt allerdings der Konflikt: Während die europäischen Regierungen beteuern, mit diesen Partnerschaftsabkommen die regionale Integration und die wirtschaftliche Entwicklung der AKP-Länder unterstützen zu wollen, kritisieren Kirchen, Nichtregierungsorganisationen und auch viele Regierungen der betroffenen Länder die EU dafür, die armen Länder zu einer unnötig weitgehenden Öffnung ihrer Märkte für europäische Exporte von Gütern und Dienstleistungen zu zwingen. Damit, so die Befürchtung, würden Armut und Ungerechtigkeit weiter verschärft anstatt bekämpft. Und überdies, so lautet der Vorwurf an die EU, gehe es dabei auch alles andere als partnerschaftlich und fair zu.

Die vorliegende Studie will diese Fragen anhand des aktuellen Standes der Verhandlungen ausleuchten. Grundlage dafür sind das mit dem CARIFORUM, also den karibischen Staaten, abgeschlossene EPA und die so genannten „Interimsabkommen“, die mit einigen der übrigen Länder vereinbart wurden, nachdem deutlich wurde, dass zu dem von der EU vorgesehenen Verhandlungsabschluss, dem 31.12. 2007, keine umfassenden EPAs, wie sie die EU anstrebt, zustande kommen würden.

In der vorliegenden Studie werden die Marktöffnungsverpflichtungen von vier Interim-EPAs (IEPA) genauer untersucht:

- Kamerun, das als einziges Land der zentralafrikanischen CEMAC-Region ein IEPA unterzeichnet hat;
- Elfenbeinküste und Ghana, die beide zur ECOWAS-Region gehören, aber separate IEPAs unterzeichnet beziehungsweise paraphiert haben, deren Regeln weitgehend gleich sind, in denen aber sehr unterschiedliche Marktöffnungsverpflichtungen enthalten sind;
- die ostafrikanische Gemeinschaft EAC (East African Community), aus Kenia, Tansania, Uganda, Ruanda und Burundi bestehend, die als einzige afrikanische Region ein einheitliches IEPA paraphiert hat. Allerdings tritt die EAC erst seit kurzem als eigene Verhandlungsregion auf. Zuvor verhandelten ihre Mitglieder als Teil der größeren ESA-Region (östliches und südliches Afrika) beziehungsweise Tansania als Teil der SADC-EPA-Region (südliches Afrika).

Darüber hinaus werden die Bestimmungen des mit dem CARIFORUM abgeschlossenen Abkommens bezüglich Dienstleistungen und Investitionen skizziert, da sie als Vorlagen für entsprechende Teile in umfassenden EPAs in Afrika dienen könnten. Die bestehenden IEPAs mit den afrikanischen Staaten enthalten keine detaillierten Bestimmungen zu diesen Themen.

Einleitung

Seit 2002 forciert die Europäische Union die Unterzeichnung von Freihandelsabkommen mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Wirtschaftsregionen. Am 1. November 2008 wurde das erste dieser kontroversen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) der EU mit 16 Staaten des CARIFORUM (außer Haiti) unterzeichnet. Weitere 22 AKP-Länder haben sogenannte Interimsabkommen (IEPAs) paraphiert, drei davon wurden bislang unterzeichnet (Kamerun, Elfenbeinküste, SADC – allerdings nur von Botswana, Swaziland und Lesotho, und nicht von Namibia, Angola und Südafrika). Die IEPAs legen vor allem die Regeln und den Zeitplan der Marktöffnung der AKP-Staaten gegenüber Gütern aus der EU fest. Darüber hinaus mandatieren sie weitere Verhandlungen zur Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte, Investitionsregeln und der öffentlichen Beschaffung, die dann in umfassende EPAs münden sollen. An diesen umfassenden EPAs sollen auch jene 41 Länder beteiligt werden, die keine Interimsabkommen paraphiert haben.¹

Die Abkommen entstanden unter großem Druck, da die Europäische Union damit drohte, im Falle einer Nichtunterzeichnung die Zölle für Produkte aus den afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP) Staaten anzuheben. Hintergrund dafür ist, dass die bisherigen Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten, wie sie im Cotonou-Abkommen geregelt waren, die Regeln der WTO verletzen. Konform mit dem Meistbegünstigungsprinzip der WTO sind hingegen Freihandelsabkommen, die den AKP-Staaten ihren bisherigen freien Marktzugang erhalten, diese jedoch im Gegenzug zu einem massiven Abbau der Handelsbarrieren gegenüber der EU zwingen. Während viele AKP-Staaten also bei Nichtunterzeichnung eine Verschlechterung ihrer Exportbedingungen befürchten mussten, hatte die EU praktisch alle Zugeständnisse schon vorab gemacht und konnte sich darauf beschränken, ihre eigenen Interessen mehr oder weniger stark einzufordern. Angesichts der befürchteten schlechteren Marktchancen setzen sich insbesondere Vertreter der Exportsektoren in den AKP-Staaten für eine Unterzeichnung ein. Gleichzeitig gibt es vor allem von der Zivilgesellschaft, aber auch von Regierungsmitgliedern und Parlamentsabgeordneten, starke Ablehnung der EPAs, die als Gefahr für die nachhaltige Entwicklung in den AKP-Staaten angesehen werden. So zeigte sich Elisabeth Tankeu, Handelskommissarin der Afrikanischen Union, kürzlich in einem Interview² unzufrieden über die Ergebnisse der ungleichen Verhandlungen. Sie wies darauf hin, dass die EPAs eigentlich als Instrumente zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung, stärkerer Regionalintegration und der Eingliederung in den Weltmarkt dienen sollten, faktisch aber keines dieser Ziele erreichen könnten.

Das ursprüngliche Ziel der EU, bis Ende 2007 mit den AKP-Staaten in insgesamt sechs Regionen regionale EPAs abzuschließen, wurde mit Ausnahme von CARIFORUM nicht erreicht. Stattdessen wurden mit einzelnen Staaten und kleineren Staatengruppen individuelle Freihandelsabkommen vereinbart, die auch zwischen Staaten, die Mitglied derselben Region sind, stark voneinander abweichen. Mit diesen Abkommen rechtfertigt die

¹ Für die Erarbeitung dieser Studie war das Gutachten des Overseas Development Institute (odi), London, und des European Centre for Development Policy Management (ecdpm), Maastricht, das im Auftrag des Außenministeriums der Niederlande angefertigt wurde¹, zentral. Soweit keine anderen Quellen angegeben werden, stammen die Informationen aus dem genannten Gutachten. Eigene, ergänzende Recherchen wurden darüber hinaus gesondert belegt. Vgl. „The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008“ Final Report, vom 31. März 2008. Im Internet verfügbar unter: www.odi.org.uk/iedg/Projects/0708010_The_new_EPAs.html.

² Trade Negotiations Insights, Volume 7. Number 10. December 2008 / January 2009. S. 2.

EU die Beibehaltung des freien Marktzugangs für diese Staaten. 41 Länder (27 afrikanische und 12 pazifische) haben kein Abkommen paraphiert.

Im Prinzip stehen die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) unter geringerem Verhandlungsdruck. Sie behalten ihren bisherigen Marktzugang, da sie nach Auslaufen des Cotonou-Abkommens automatisch durch die „Alles außer Waffen“-Initiative der EU weiterhin Zollfreiheit genießen, wenn auch unter wesentlich schlechteren Bedingungen für die regionale Integration und mit strengeren Ursprungsregeln.

Die Nicht-LDCs hingegen fallen unter die weit weniger großzügigen Regelungen des Allgemeinen Präferenzsystems für Entwicklungsländer. So ist es nicht verwunderlich, dass bis auf Nigeria, Gabun und der Republik Kongo alle Nicht-LDCs in Afrika und der Karibik (Interim-)EPAs bereits paraphiert beziehungsweise unterzeichnet haben. Für die meisten pazifischen Staaten ist die EU kein bedeutender Handelspartner.

Für die entwicklungspolitische Bewertung der IEPAs ist neben den Liberalisierungsverpflichtungen und den Ausnahmen entscheidend, welche Bestimmungen bezüglich Ursprungsregeln, Schutzmechanismen für verwundbare Wirtschaftsbereiche und Möglichkeiten für eine spätere Korrektur der Liberalisierungsverpflichtungen bestehen. Letzteres ist vor allem für die regionale wirtschaftliche Integration von Staaten wichtig, die sehr unterschiedliche individuelle Interimsabkommen unterzeichnet haben.

Besondere Befürchtungen bestehen bezüglich der Marktöffnung in der Landwirtschaft, die in der EU noch immer stark subventioniert wird und daher eine künstlich gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit besitzt. Die vollständige Öffnung der Agrarmärkte in den AKP-Ländern würde die Situation der von den subventionierten Exporten der EU seit langem geschädigten dortigen Kleinbauern weiter verschärfen, und damit ihr Recht auf Nahrung noch stärker gefährden. Das von der EU erst für das Jahr 2013 in Aussicht gestellte Ende der direkten Exportsubventionen würde dieses Problem nur zum Teil lösen. Die europäischen Landwirte profitieren weiterhin von hohen Direktzahlungen, die nicht an Produktion und Handel gekoppelt sind, es ihnen aber ermöglichen, ihre Produkte zu Preisen unterhalb der vollen Produktionskosten zu vermarkten. Zudem gewinnt gerade im afrikanischen Kontext ein anderes Phänomen zunehmend an Bedeutung: Der Trend zu stärker verarbeiteten Produkten und differenzierten Konsumentenpräferenzen führt dazu, dass in der europäischen Lebensmittelindustrie mehr essbare Rückstände anfallen, zum Beispiel bei der ausschließlichen Verwendung von Hühnerbrüsten in Fertiggerichten. Die verbleibenden Flügel und Schlegel lassen sich auf dem europäischen Markt kaum absetzen – und der Export in weniger kaufkräftige Märkte – gerade in Afrika – wird zur lohnenden Alternative. Eine Subventionierung oder ein Dumping im Sinne der Welthandelsregeln liegt dabei nicht vor, die lokalen Märkte werden, wie in den letzten Jahren in West- und Zentralafrika zu beobachten war, gleichwohl massiv geschädigt.³

Sowohl in den Verhandlungen über umfassende EPAs als auch in den Diskussionen um die Unterzeichnung der Mehrzahl der Interimsabkommen zeigt die EU seit Ende letzten Jahres größeres Entgegenkommen. Hintergrund ist ein Beschluss des Europäischen Rats, der die EU-Kommission auffordert, bei den Verhandlungen größtmögliche Flexibilität zu zeigen. Seit Amtsantritt der neuen EU-Handelskommissarin Catherine Ashton scheint die Kommission nun eher bereit, diese Aufforderung umzusetzen. So ist die Kommission gerade der SADC-Region im südlichen Afrika bei wichtigen Punkten entgegengekom-

³ Francisco Marí, Rudolf Buntzel: Das globale Huhn. Hühnerbrust und Chicken Wings – wer isst den Rest? Frankfurt 2007.

men, etwa bezüglich der Zulässigkeit von Exportzöllen und der Harmonisierung der Verpflichtungen im IEPA mit denen in der bestehenden regionalen Integrationsgemeinschaft der Südafrikanischen Zollunion SACU.

Dennoch bestehen nach wie vor große Probleme. Der jetzige Verhandlungsstand spiegelt weder das offizielle Ziel der EPAs, zur ökonomischen Entwicklung beizutragen, wider, noch rechtfertigt der Verhandlungsprozess das Wort Partnerschaft. Zutreffender ist eine Situationsbeschreibung, die davon ausgeht, dass die AKP-Länder die Wahl zwischen zwei Alternativen haben – die beide für sie nachteilig sind.

1 Zur Ausgangslage: Die AKP-Länder zwischen dem Verlust traditioneller Präferenzen und neuen Marktöffnungsverpflichtungen

Seit 1975 unterhält die Europäische Union (damals Europäische Gemeinschaft) besondere politische und wirtschaftliche Beziehungen zu ehemaligen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik. In den (alle fünf Jahre erneuerten) Verträgen von Lomé verpflichtete sich die EU zur Leistung von Entwicklungshilfe und zu besonders günstigen Handelsbeziehungen für die 79 meist kleinen AKP-Staaten. Für den überwiegenden Teil ihrer Exporte gelten keine Handelsbeschränkungen in Form von Zöllen oder mengenmäßigen Begrenzungen. Die EU forderte im Gegenzug keine Öffnung der AKP-Märkte für ihre eigenen Produkte – es wurden also einseitige Präferenzen gewährt.

Vom unbeschränkten Zugang zum europäischen Markt sind allerdings wichtige landwirtschaftliche Produkte der AKP-Staaten ausgenommen, um europäische Produzenten zu schützen. Am bedeutendsten sind dabei Bananen, Zucker und Rindfleisch. Die AKP-Staaten erhielten für diese aber ebenfalls eine bevorzugte Behandlung in Form eines durch Quoten beschränkten Zugangs auf den europäischen Markt. Die Motive der EU hierfür waren nicht ausschließlich altruistisch. Die AKP-Präferenzen kamen auch den Interessen der traditionellen Importeure und Verarbeiter von Kolonialwaren wie eben Zucker und Bananen entgegen. So wurde die AKP-Quote für Rohrohrzucker ziemlich genau auf der Höhe der Verarbeitungskapazität der britischen Raffinerieunternehmen festgesetzt. Trotz dieser Begrenzung waren und sind gerade diese Produkte für viele AKP-Exporteure von besonderer Bedeutung, da die Exporte von den garantierten EU-internen Preisen profitieren, die in der Regel deutlich über den Weltmarktpreisen liegen. Der Schutz des europäischen Marktes gegen deutlich preiswertere Importe aus Lateinamerika und Asien garantiert den teurer produzierenden AKP-Staaten, die Zugang zu den entsprechenden Quoten haben, einen lukrativen Absatzmarkt.

Im Rahmen der Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels in der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), die 1995 in die Gründung der Welthandelsorganisation WTO mündeten, gerieten auch die mit dem EU-Protektionismus im Agrarsektor verknüpften Präferenzen für die AKP in die internationale Kritik. Gerade lateinamerikanische Agrarexporteure sahen sich weiterhin benachteiligt, vor allem da während der Umsetzung des WTO-Agrarabkommens deutlich wurde, dass sich ihr Zugang zu den europäischen Märkten für unter anderem Bananen, Zucker und Rindfleisch kaum spürbar verbessern würde. Ihre Bereitschaft, die speziellen Präferenzen für die AKP-Staaten zu akzeptieren, nahm daher ab, zumal sie auch den Grundregeln des GATT widersprechen, die durch die WTO an politischer Bedeutung gewonnen hatten. Ein Grundprinzip von GATT und WTO besteht darin, alle Länder gleich zu behandeln.

Das heißt, senkt ein WTO-Mitglied seine Zölle gegenüber einem Land, muss es dies auch gegenüber allen anderen tun. Ausnahmen gibt es für die Mitglieder von Freihandelsabkommen (wie EU oder NAFTA), weiterhin können Präferenzen für Entwicklungsländer und noch einmal speziell die ärmsten Länder (Least Developed Countries, LDCs) gewährt werden. Innerhalb dieser Gruppen darf dann aber grundsätzlich nicht weiter differenziert werden.



Gewerkschaften, Bauern und Nichtregierungsorganisationen protestieren in Ghana gegen den Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU (Accra 2007)
Foto: Ulrich Döring

Die bisherige Praxis der EU, den AKP-Staaten besseren Marktzugang einzuräumen als anderen Entwicklungsländern wie Brasilien, Ecuador, Thailand oder den Philippinen, lässt sich mit diesem Grundsatz aber nicht vereinbaren. Daher wurden im Jahr 2000 bei Abschluss des die Lomé-Abkommen ersetzenden Cotonou-Abkommens die einseitigen Präferenzen noch einmal verlängert, aber gleichzeitig beschlossen, sie durch WTO-kompatible Regeln zu ersetzen. Die WTO-Mitglieder gewährten der EU daraufhin eine Ausnahmegenehmigung bis 31.12.2007 zur befristeten Fortsetzung der Cotonou-Präferenzen. Als diese Übergangsregelung festgelegt wurde, ging man davon aus, dass bis dahin die Doha-Runde der WTO abgeschlossen und günstigere Handelsregeln für Entwicklungsländer vereinbart seien. Dieser Fall ist jedoch nicht eingetreten. Obwohl die Doha-Runde bis dato keine weiteren Fortschritte macht, lehnte die EU das Vorhaben der AKP-Staaten ab, das Cotonou-Abkommen und damit auch die Ausnahmeregelung in der WTO zu verlängern.

Damit war klar, dass sich die AKP-Staaten ab 1.1.2008 deutlich höheren Zöllen auf wichtige Exporte gegenüber sehen würden, wenn bis dahin keine WTO-konforme Lösung zur Aufrechterhaltung des Marktzugangs gefunden würde. Ohne eine solche Lösung würden nach einer von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Untersuchung⁴ die AKP-Exporte in die EU um knapp 5% zurückgehen. Vor allem betroffen wären Produkte, für die die EU noch besonders hohe Zölle gegenüber Entwicklungsländern hat, die dann auch wieder auf AKP-Exporte erhoben würden: Zucker, Bananen, Rindfleisch und Textilien. Nach den Modellrechnungen würden die AKP-Exporte von Zucker und Bananen um mehr als die Hälfte zurückgehen, die von tierischen Produkten um knapp 30% und die von Textilien um gut ein Viertel. Bei Lebensmitteln (unverarbeitet und verarbeitet) würde ein Rückgang von etwa 10% erwartet. Exporte von mineralischen Rohstoffen und Industriegütern wären dagegen kaum betroffen.

⁴ Fontagne, L., Mitaritonna, C., Laborde, D. (2008): An impact study of the Economic Partnership Agreements (EPAs) in the six ACP regions (Final report, January 2008); CEPII, CERIM, Université de Paris; Université de Bocconi, Université de Pau.

Die größten Effekte würden in den Ländern auftreten, deren Exporte zum großen Teil aus den besonders stark betroffenen Produkten bestehen. Gerade kleine Staaten in der Karibik wie St. Lucia, das mit einem Rückgang seiner Exporte um fast 70% rechnen müsste, wären die Leidtragenden, Belize (-52%) und St. Kitts (-25%), aber auch Fiji (-55%) und Mauritius (-31%) müssten ebenfalls starke Einbußen hinnehmen. Die Karibik als Region müsste mit fast 9% insgesamt einen überdurchschnittlich starken Rückgang der Exporte in die EU verkraften – nur noch übertroffen von der ostafrikanischen COMESA-Region, in der besonders Mauritius als bedeutender Zucker- und Textilexporteur betroffen wäre. Allerdings gehen nur etwa 20% der karibischen Exporte in die EU, gegenüber ca. 30% im AKP-Durchschnitt. Für die wichtigsten Exporteure unter den AKP-Staaten ergäben sich so zusammengenommen Exportverluste von knapp 1,5 Milliarden Euro jährlich.

Die theoretisch existierende Alternative, dass die EU ihre Zölle für alle Entwicklungsländer auf das derzeit für die AKP-Länder geltende Niveau senkt, wäre nur teilweise hilfreich, da die meisten AKP-Produzenten gegen effizientere Zucker- und Bananenproduzenten in Lateinamerika nicht konkurrieren können – und auch in diesem Fall vom EU-Markt verdrängt würden. Bei Obst und Gemüseexporten aus Ostafrika und auch im Textilsektor ist dies weniger deutlich.

Um die Präferenzen effektiv zu erhalten, schlug die EU daher den Abschluss von WTO-kompatiblen Freihandelsabkommen vor, in denen sich die AKP-Staaten zur Öffnung ihrer Märkte gegenüber der EU verpflichten. Der Marktzugang bleibt so erhalten, allerdings zu beträchtlichen Kosten für die AKP-Staaten. Einerseits ist mit einer weiteren Verdrängung der wenig konkurrenzfähigen Wirtschaftszweige durch europäische Anbieter in den AKP-Ländern zu rechnen, andererseits gehen auch die Einnahmen aus Zöllen zurück, die in vielen Staaten noch in bedeutendem Umfang zum Staatshaushalt beitragen. Die Schätzung, wie hoch die Einnahmeausfälle werden könnten, ist besonders schwierig, da sie auch davon abhängt, welche Produkte von der Zollsenkung ausgenommen werden. Die bereits zitierte Modellrechnung im Auftrag der EU geht in einem wahrscheinlichen Szenario von knapp zwei Milliarden Euro aus, wenn die Marktöffnung in den AKP Staaten voll umgesetzt ist, also zwischen 2022 und 2025. Mit Abstand am stärksten betroffen wäre die westafrikanische ECOWAS-Region mit Verlusten um 700 Mio. Euro, gefolgt von COMESA mit gut 400 Mio. und der Karibik mit gut 300 Mio. Euro.

Die AKP-Staaten standen also vor der Wahl zwischen einem wahrscheinlichen Rückgang ihrer Exporte um über 1,5 Milliarden Euro ab 2008 und Zolleinnahmeausfällen, die bis 2025 auf etwa 2 Milliarden Euro anwachsen. Keine der Optionen erscheint besonders attraktiv. Da die EU für den größten Teil der AKP-Exporte ja bereits zoll- und quotenfreien Marktzugang gewährt, sind hier nur noch geringe Verbesserungen möglich. Die Modellrechnung im Auftrag der Kommission schätzt eine maximale Steigerung der Exporte gegenüber dem derzeitigen Niveau um gut 5% oder 2 Mrd. Euro. Im Vergleich zur „realistischen“ Alternative, also der Rücknahme der Cotonou-Präferenzen, lägen die AKP-Exporte damit um gut 10% höher. Dies ließe sich allerdings nur realisieren, wenn die AKP-Staaten die zusätzlichen Exportmöglichkeiten tatsächlich ausnutzen können. Angesichts von Problemen mit Infrastruktur, Qualitätsstandards und in der Verwaltung ist dies aber unwahrscheinlich. Die Studie selbst geht davon aus, dass ihr Modell die Exportsteigerungen deutlich überschätzt, beziehungsweise diese nur realisiert werden können, wenn gleichzeitig der Aufbau von entsprechenden Kapazitäten in den genannten Problembereichen gefördert wird.

2 EPAs als Entwicklungsabkommen

Einig waren sich die Verhandlungsparteien von Beginn an, dass der Ansatz der EPAs, unter anderem wegen der für die AKP-Länder nur begrenzt möglichen handelspolitischen Vorteile, von Anfang an über den Abschluss reiner Freihandelsabkommen für den Güterhandel hinaus gehen und eine starke Entwicklungskomponente erhalten sollte. Darüber, was diese Entwicklungskomponente in der Praxis bedeuten soll, bestehen allerdings bis heute grundlegende Differenzen. Die AKP-Staaten erwarten in diesem Zusammenhang vor allem verbindliche Zusagen der EU, um administrative, kapazitätsbezogene und infrastrukturelle Probleme anzugehen – kurz: mehr handelsbezogene Entwicklungshilfe, um vor allem das Exportpotenzial zu stärken und damit niedrigere Zolleinnahmen auszugleichen.

Die EU widerspricht dem zwar nicht grundsätzlich, sieht aber ihre diesbezüglichen Pflichten dadurch erfüllt, dass finanzielle Mittel durch entsprechende Programme des Europäischen Entwicklungsfonds, welcher ebenfalls im Rahmen des Cotonou-Abkommens vereinbart wurde, und durch das in den WTO-Verhandlungen versprochene „Aid-for-Trade“-Programm (Hilfe zum Handel) zur Verfügung stehen. In den EPAs selbst sollten dagegen keine verbindlichen finanziellen Zusagen gemacht werden. Die Entwicklungsdimension der EPAs sehen die EU und ihre Mitgliedsstaaten eher darin, dass die „Rahmenbedingungen“ für den Kapazitätsaufbau und Investitionen in den AKP-Staaten verbessert werden. Erreicht werden soll dies durch Abkommen in den Bereichen Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentliches Beschaffungswesen, die integraler Bestandteil der EPAs werden sollen. Dieselben Themen wollte die EU auch in der Doha-Runde der WTO verankern, wo sie aber – mit Ausnahme der bereits integrierten Verpflichtungen im Investitionsbereich bei Dienstleistungen – am Widerstand der großen Mehrheit der Entwicklungsländer, einschließlich der AKP-Staaten, scheiterte.

Ein weiteres wichtiges Ziel, das mit den EPAs befördert und zur Überwindung der Entwicklungshindernisse beitragen sollte, ist die engere regionale Integration der AKP-Länder untereinander. Durch freieren Handel zwischen den AKP-Staaten sollen sich effizientere Wirtschaftsstrukturen ergeben und die größeren Binnenmärkte attraktiver für interne und externe Investitionen werden. Bereits vor Beginn der EPA-Verhandlungen gab es verschiedene Ansätze von AKP-Staaten, auf regionaler Ebene enger zu kooperieren. Der wirtschaftliche Nutzen dieser Initiativen war aber begrenzt, gerade in den afrikanischen Regionen. Mit dem Beginn der EPA-Verhandlungen war die Hoffnung verbunden, dass sie neue Impulse für die regionalen Integrationsprozesse bringen könnten.

Da bis zum Ende des Jahres 2007 nur mit der CARIFORUM die Verhandlungen für ein umfassendes EPA abgeschlossen werden konnten, drohte die Rücknahme der unilateralen Präferenzen durch die EU, mit den oben dargestellten Auswirkungen auf die Exporteinnahmen der AKP-Staaten. Um diese zu vermeiden, wurden mit einzelnen Staaten Interimsabkommen paraphiert, die als WTO-konforme Freihandelsabkommen angewendet werden und damit die Beibehaltung der EU-Präferenzen rechtfertigen, bis EPAs mit allen Regionen in Kraft sind.

3 Rechtliche und politische Bedeutung der Interim-EPAs: Platzhalter oder Dauerprovisorium?

Wie die Bezeichnung Interim-EPAs deutlich macht, ist der EPA-Verhandlungsprozess mit der Paraphierung dieser Abkommen noch nicht abgeschlossen. Dies gilt in doppelter Hinsicht:

- Zum Einen sind an paraphierten Abkommen im Prinzip noch Änderungen möglich, da sie eben nur von den Verhandlungsführern „paraphiert“, also mit Handzeichen versehen wurden, aber noch nicht von Ministern oder Regierungschefs unterzeichnet, geschweige denn von den Parlamenten ratifiziert wurden. EU-Kommissionspräsident Barroso hat Ende 2007 zugesagt, in Konsultationen über problematische Aspekte der IEPAs einzutreten, wenn dies von den Partnern gewünscht sei. Die Generaldirektion Handel versucht diese Zusage allerdings möglichst restriktiv auszulegen. In der EU ist zudem noch unklar, ob IEPAs von den Parlamenten aller Mitgliedsstaaten ratifiziert werden müssen oder nur vom Europäischen Parlament.
- Zum Anderen sollen spätestens 2009 mit allen Regionen „umfassende“ EPAs vereinbart werden, die die Bestimmungen der IEPAs teilweise oder im Extremfall vollständig überlagern und damit aufheben würden. Wie im nächsten Abschnitt dargestellt wird, ist dies in vielen Regionen auch notwendig, damit die IEPAs einer tieferen regionalen Integration nicht im Wege stehen.

Am Ziel des Abschlusses umfassender EPAs mit allen Regionen wurde auch dann noch festgehalten, als absehbar war, dass dieses Ziel nicht mehr zu erreichen sein würde. Dies wurde spätestens bei der eigentlich für 2006 vorgesehenen Überprüfung des Verhandlungsprozesses deutlich. Statt aber die kritischen Bewertungen von unabhängigen Experten und Gremien ernst zu nehmen, stellte der AKP-EU-Ministerrat noch im Mai 2007 (!) lediglich fest, dass die Verhandlungen in wichtigen Bereichen hinter dem Zeitplan lägen. Gleichzeitig wurde der Wille bekräftigt, in den verbleibenden sechs Monaten umfassende EPAs zu vereinbaren. Die Motivation der EU war dabei einerseits, den Druck auf eine Einigung aufrecht zu erhalten und andererseits, den Vorgaben der WTO möglichst genau zu entsprechen, um dort Konflikte zu vermeiden und die Institution nicht durch vorsätzliche Verletzung ihrer Regeln zu schwächen. Vor diesem Hintergrund sahen wohl auch die AKP-Länder keine Möglichkeit, eine Fristverlängerung durchzusetzen. Allerdings hätte der Überprüfungsprozess schon vorab zu einer intensiveren Suche nach Alternativen und Übergangslösungen führen können.

Stattdessen wurden in den letzten Verhandlungswochen des Jahres 2007 dann die Interimsabkommen ins Spiel gebracht, um den Erhalt der Präferenzen für die AKP-Länder zu ermöglichen, die keine LDC sind. Aufgrund der extrem kurzen Fristen wurden die IEPAs gerade von afrikanischen Ländern als „Friss-oder-Stirb“-Option angesehen, in der die EU praktisch einseitig die Bedingungen diktierte. Der Europäische Rat scheint diese Probleme zumindest teilweise zur Kenntnis zu nehmen: In seinen Schlussfolgerungen vom 27. Mai 2008 fordert er die Kommission auf, „... *WTO-kompatible Flexibilität voll auszuschöpfen, um auf spezielle Bedürfnisse und den Entwicklungsstand der AKP-Länder und -Regionen einzugehen.*“

Dies kann als Aufforderung interpretiert werden, die Verhandlungen auch zu den in den IEPAs schon vereinbarten Bestimmungen fortzusetzen, ohne bei der WTO formal die Verlängerung der Verhandlungsfrist zu beantragen. Einerseits erfüllen die IEPAs die formalen Vorgaben für WTO-kompatible Freihandelsabkommen. Zugleich sollen sie aber

lange vor ihrer (vollständigen) Umsetzung durch die AKP-Staaten durch neue Abkommen überschrieben und ersetzt werden, so dass sie als bloße Übergangslösungen mit geringer praktischer Relevanz betrachtet werden könnten. Der überwiegende Teil ihrer Bestimmungen würde dann ohnehin nie angewandt werden. Allerdings gibt es einige Bestimmungen wie die Stillstandsklausel (vgl. Abschnitt 6.1), die unmittelbar in Kraft treten, und den Politikspielraum der AKP-Staaten beträchtlich einschränken.

Die Option, IEPAs durch „bessere“ Abkommen abzulösen, besteht auch nur dann, wenn es spätestens bis zum Beginn der Umsetzungsphase tatsächlich gelingt, EPAs zu vereinbaren und die EU dabei bereit ist, nicht nur Liberalisierungsverpflichtungen und Ausnahmen zu modifizieren, sondern Regeln für den Güterhandel zur Disposition zu stellen. Während der Rat sich für Flexibilität ausspricht, schien die Kommission unter dem bis November 2008 amtierenden Handelskommissar Peter Mandelson möglichst große Teile der IEPAs unverändert in vollständige EPAs übernehmen zu wollen. Deshalb, und weil es keineswegs sicher ist, dass umfassende, regionale EPAs tatsächlich wie vorgesehen vereinbart werden können, lohnt sich eine genauere Analyse der IEPAs, die dauerhaft bestehen bleiben, bis sie abgelöst oder aus anderen Gründen gekündigt werden.

Seit Amtsantritt der neuen EU-Handelskommissarin Catherine Ashton Ende 2008 scheint die Europäische Kommission eine flexiblere Linie zu verfolgen als unter ihrem allseits unbeliebten Vorgänger Peter Mandelson. Gerade in den besonders schwierigen Verhandlungen mit der SADC-Region erklärte sie sich bereit, einige besonders umstrittene Aspekte des Interim-EPAs im Bereich der regionalen Integration und der Regeln wie Schutz- und Stillstands-Klauseln (vgl. Abschnitte 4 und 6) in den Interimsabkommen zu verändern.

4 EPAs und regionale Integration: Anreize oder Stolpersteine

Die Grundidee der EPAs geht weit über die Anpassung der Handelsbeziehungen zwischen EU und AKP-Ländern an die WTO-Regeln hinaus. Vielmehr sollte die Vorbereitung auf Freihandelsabkommen mit der EU Anreiz und gleichzeitig Zwang für die AKP-Länder sein, ihre eigene regionale Integration voranzutreiben. In diesem Prozess müssten gemeinsame regionale Prioritäten gesetzt werden, besonders was die Frage angeht, welche Sektoren dauerhaft geschützt und gefördert werden sollen und welche in welchem Zeitraum liberalisiert und damit der Konkurrenz mit der EU ausgesetzt werden sollen. Die Ende 2007 auslaufende WTO-Ausnahmeregelung für die einseitigen Präferenzen der EU gab einen externen Zeitrahmen für den Abschluss der Verhandlungen mit der EU vor. Damit verbunden war seitens der EU die Hoffnung, dass durch den Zeitdruck ein neues Momentum für die oft schleppend verlaufenden Integrationsprozesse vor allem in Afrika geschaffen würde.

Dass diese Hoffnung sich kaum materialisieren würde, war aus verschiedenen Gründen eigentlich schon sehr früh absehbar. Zunächst war der Zeitplan außerordentlich ehrgeizig. Die Einigung, die einseitigen Präferenzen in gegenseitige Freihandelsabkommen umzuwandeln, wurde im Jahr 2000 im Cotonou-Abkommen erzielt, die eigentlichen EPA-Verhandlungen begannen dann im Jahr 2002. Insgesamt hatten die AKP-Länder also höchstens sieben Jahre Zeit, ihre eigene regionale Integration zu planen und zu organisieren, parallel dazu eine gemeinsame Strategie für die Verhandlungen mit der EU zu entwickeln und diese Verhandlungen dann auch noch tatsächlich zu führen und erfolgreich

abzuschließen. Die sechs Gründungsstaaten der EU hatten sich nach der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 immerhin 11 Jahre Zeit gelassen, um eine Zollunion zu verwirklichen – ohne parallel ein Freihandelsabkommen mit ökonomisch weit überlegenen Ländern wie den USA führen zu müssen. Die Vorstellung, dass die sehr viel ärmeren AKP-Staaten sich in der Hälfte der Zeit untereinander und gleichzeitig mit der wirtschaftlich dominanten EU einigen können, war also zumindest sehr optimistisch.



Wochenmarkt in Tansania
(Foto: Kerstin Lanje)

Zusätzlich kompliziert wurde die Situation durch die Entscheidung der ost- und südafrikanischen Staaten, die EPA-Regionen nicht aus den bestehenden und sich zum Teil schon überlappenden regionalen Integrationsprozessen wie COMESA (gemeinsamer Markt des östlichen und südlichen Afrika), SADC (südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft), oder EAC (ostafrikanische Gemeinschaft) weiter zu entwickeln, sondern neue und zusätzliche Konstellationen zu schaffen. Zum Teil lässt sich dies dadurch erklären, dass die bestehenden Integrationsprozesse nicht dazu gegründet worden waren, Freihandelsabkommen mit der EU zu schließen – und ihre Mitgliedschaft auch wichtige Länder umfasst, die nicht zur AKP-Gruppe zählen: vor allem Ägypten (COMESA) und das im Cotonou-Abkommen assoziierte Südafrika (SADC). Gerade im Falle Südafrikas schuf die EU zusätzliche Probleme, da sie sich zunächst weigerte, das ökonomisch vergleichsweise starke Südafrika in die Verhandlungen mit der SADC-EPA-Region zu integrieren – obwohl es mit Lesotho, Botswana, Namibia und Swasiland die einzige funktionierende Zollunion (SACU) in Afrika bildet. Erst 2006 sah die EU sich in der Lage, auf eine entsprechende Anfrage der SADC Region, wenn auch mit Vorbehalten, positiv zu reagieren.⁵

Diese zusätzliche Komplexität machte die Verhandlungen außerordentlich schwierig, auch weil es in den neu geschaffenen EPA-Regionen praktisch keine Institutionen gab und gibt, die gemeinsame Positionen hätten entwickeln und vertreten können. Entsprechend spät kam es auch erst zu Versuchen, konsolidierte Liberalisierungsvorschläge für den Güterhandel zu erarbeiten, was in den afrikanischen EPA-Regionen dann scheiterte und einen wichtigen Grund für den Abschluss der IEPAs mit einzelnen Ländern, beziehungsweise der EAC als Subregion darstellt.

⁵ Die EU kündigte an, dass ein Abkommen mit SADC, an dem auch Südafrika beteiligt wäre, stärker die kommerziellen Eigeninteressen der EU berücksichtigen müsse. Das wirtschaftlich stärkere Südafrika könne nicht so „entwicklungsfreundlich“ behandelt werden wie die AKP-Staaten.

In der Bewertung der derzeitigen Situation wird von vielen Experten und internationalen Organisationen als besonders problematisch hervorgehoben, dass die mit Einzelstaaten paraphierten Interim-EPAs ein großes Hindernis für weitere regionale Integrationsbemühungen darstellen. In einer Ende Januar 2008 in Addis Abeba verabschiedeten Resolution befürchtet die Afrikanische Union (AU), dass sowohl durch Interimsabkommen als auch durch vollständige EPAs die wirtschaftliche Integration der afrikanischen Regionen negativ beeinflusst wird.⁶ Daher werden mit der Deklaration der AU zu EPAs alle afrikanischen Verhandlungsgruppen und regionale Wirtschaftsgemeinschaften aufgerufen, sicherzustellen, dass die finalen Verträge mit den regionalen Integrationsagenden kohärent sind.⁷ Auch die deutsche Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wiecek-Zeul, betont in einem Brief vom 20.2.2008 an verschiedene Nichtregierungsorganisationen (NRO), dass die bisherigen Verhandlungsergebnisse in Bezug auf eine Stärkung der regionalen Integration „sehr kritisch“ zu bewerten seien.

Die Skepsis besteht angesichts der sehr uneinheitlichen Liberalisierungsverpflichtungen für Länder innerhalb derselben Region zu Recht. So gibt es zwischen den Produkten, die Ghana und die Elfenbeinküste von der Liberalisierung ausnehmen wollen, kaum Übereinstimmungen, obwohl beide mit ECOWAS derselben Region angehören. Blieben diese Ausnahmelisten unverändert bestehen, wäre eine gemeinsame Zollpolitik der ECOWAS gegenüber der EU unmöglich. In der SADC-Region haben Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland ein gemeinsames IEPA paraphiert, das einer anderen Systematik folgt als das schon beschlossene und teilweise umgesetzte Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU. Das bringt Probleme für die schon existierende SACU-Zollunion mit sich, in der all diese Länder Mitglied sind. Mosambik wiederum ist nicht SACU-Mitglied und hat ein separates IEPA paraphiert, das andere Liberalisierungszeitpläne und Ausnahmen vorsieht als das der SADC-EPA-Gruppe, in der das Land aber wiederum Mitglied ist. In Gesprächen mit Südafrika und anderen SADC-Staaten erklärte sich EU-Handelskommissarin Ashton bereit, die bilateralen Liberalisierungsverpflichtungen Südafrikas an die großzügigeren Regeln, die für die anderen SACU-Staaten gelten, anzupassen. Im Juni 2009 haben Botswana, Lesotho und Swasiland das überarbeitete IEPA mit der EU unterzeichnet. Südafrika hat daraufhin angekündigt zu prüfen, ob sie damit das SACU-Abkommen verletzt haben. Die EU besteht gegenüber SADC auf die Meistbegünstigungsklausel (vgl. Abschnitt 6.2), die Südafrika wiederum nicht akzeptieren will.

In der zentralafrikanischen CEMAC-Region hat nur Kamerun ein IEPA paraphiert. So ist es theoretisch denkbar, dass die anderen Länder der Region dessen Liberalisierungsfahrplan gegenüber der EU einfach übernehmen. Ob dies eine sinnvolle Herangehensweise ist, um die regionale Integration zu fördern, muss aber bezweifelt werden. In Afrika scheint die EAC-Region die einzige zu sein, in der der EPA-Prozess die Bemühungen zur regionalen Integration nicht behindert, sondern möglicherweise sogar konsolidiert hat. Ob sich diese Einschätzung aufrecht erhalten lässt, wenn das Interim-EPA wie angestrebt in ein EPA mit der größeren ESA-Region aufgeht, ist unklar. Die Seychellen haben beispielsweise in ihrem IEPA einer sehr weit gehenden Marktöffnung zugestimmt. Auch die ESA-Länder Mauritius und Simbabwe haben anderen Fahrplänen und Ausnahmeregelungen als die EAC zugestimmt.

⁶ Afrol News. Im Internet: <http://www.afrol.com/articles/27837> (7.3.08).

⁷ Assembly of the African Union, Tenth Ordinary Session 31 January – 2 February 2008 Addis Ababa, Ethiopia. Decisions and declarations, S.36. Im Internet: https://sslites.de/stopepa.de/img/AU_Assembly_Addis_February_2008.pdf (7.3.08).

Aus Sicht der regionalen Integration ist eine Ablösung der bestehenden IEPAs also geradezu unerlässlich: Würden innerhalb einer Region unterschiedliche Marktöffnungsverpflichtungen umgesetzt, wäre eine gemeinsame Zollpolitik gegenüber der EU nicht möglich. Sollen EPAs einen effektiven Beitrag leisten, sind die ganze Region umfassende Abkommen mit einheitlichen Marktöffnungsregeln nötig – oder eben der Verzicht auf die Öffnung der Märkte gegenüber der EU, was den Ländern größeren Spielraum und einen eigenständigen Zeitplan erlauben würde. Wie dieser Spielraum gestaltet und genutzt werden soll, und ob die innerhalb der EPAs mögliche Flexibilität ausreichend ist, muss im Lichte der regionalen Integrationsziele und -strategie der verschiedenen EPA-Regionen bewertet werden. Genau solche Strategien, wie EPAs konstruktiv zur Förderung der eigenen regionalen Integrationsziele genutzt werden können, scheinen in den afrikanischen Regionen nach wie vor zu fehlen. Ob sie im Rahmen von fortgesetzten Verhandlungen zum Ersatz der IEPAs noch entwickelt, und dabei neben ökonomischen und politischen Zielen auch die Interessen zivilgesellschaftlicher Gruppen berücksichtigt werden können, muss aber bezweifelt werden.

5 Die Liberalisierungsverpflichtungen im Güterhandel in verschiedenen Interimsabkommen

Für eine umfassende Abschätzung der möglichen Auswirkungen der verschiedenen IEPAs im Bereich des Güterhandels wäre es notwendig, die Marktöffnungsverpflichtungen und Ausnahmelisten im Einzelnen zu analysieren und sie mit den Handelsdaten der EU zu verknüpfen. Zudem wären Informationen darüber notwendig, welche Sektoren durch steigende Importe aus der EU besonders gefährdet und welche Auswirkungen auf Armutsbekämpfung und Entwicklungschancen zu erwarten sind. Im Rahmen dieser ersten Bewertung der IEPAs stehen hierfür keine ausreichenden Informationen zur Verfügung. Daher wurden vier IEPAs ausgewählt, in denen der Agrarsektor – und darin wiederum vor allem die Liberalisierungsverpflichtungen für Fleisch und Milchprodukte – genauer analysiert wird. Die Auswahl der Länder impliziert nicht, dass die zu erwartenden Effekte der IEPAs in den anderen Regionen geringer wären. Die Auswahl der Sektoren ist vielmehr dadurch begründet, dass hier schon in der Vergangenheit ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung durch Importe aus der EU beeinträchtigt wurden.

In allen betrachteten Ländern beziehungsweise Regionen findet die Liberalisierung in drei Stufen statt, dabei gibt es aber besonders bezüglich des Umsetzungszeitraums und vor allem des Umfangs der Liberalisierung auf jeder Stufe bedeutende Unterschiede. Die Elfenbeinküste verpflichtet sich zur weitestgehenden Marktöffnung und wird bereits in der ersten Stufe zwischen 2009 und 2012 die Zölle auf fast 60% ihres Handels mit der EU vollständig abbauen. Entsprechend werden nach Schätzungen von ODI und ECDPM fast zwei Drittel des Rückgangs der Zolleinnahmen bis 2013 anfallen, immerhin über 80 Millionen US-Dollar jährlich. In der EAC wird dagegen die erste Stufe erst zwischen 2010 und 2015 umgesetzt und umfasst, je nach Mitgliedsland, nur zwischen 15 und 21% des Handels mit der EU. Da diese Produkte im Rahmen der sich gründenden EAC-Zollunion ohnehin zollfrei eingeführt werden können, ergibt sich für die EAC-Länder ein Effekt aus der Umsetzung des IEPAs erst mit Umsetzung der zweiten Stufe ab dem Jahr 2015. Ghana und Kamerun liberalisieren in der ersten Stufe etwas schneller als die EAC, aber mit Anteilen von 28,8% und 24,5% an den Importen aus der EU deutlich behutsamer als die Elfenbeinküste. Entsprechend ist auch der Rückgang der Zolleinnahmen in der ersten Umsetzungsphase geringer. Die EAC beginnt die Marktöffnung nicht nur später als die

anderen Länder und Regionen, auch in der zweiten und dritten Liberalisierungsphase wird langsamer vorgegangen, so dass die vollständige Marktöffnung erst 2033 umgesetzt wird. In den anderen IEPAs sollen die Zölle auf die zu liberalisierenden Produkte dagegen schon bis 2022 oder 2023 abgeschafft sein. In allen hier untersuchten IEPAs werden Produkte, die etwa 20% des Importvolumens ausmachen, von der Liberalisierung ausgenommen. Die durchschnittlichen Zölle auf diese Produkte liegen zwischen 15% in der Elfenbeinküste und 25% in Kamerun und der EAC und damit auf moderatem Niveau.

Tabelle 1: Übersicht über Liberalisierungsverpflichtungen⁸

Liberalisierung	Kamerun	Elfenbeinküste	Ghana	EAC
1. Stufe				
Zeitraum	2010–2013	2009–2012	2009–2013	2010
Anteil der liberalisierten Güter am gesamten Handel mit der EU (in %)	24,5	59,5	28,8	15,1–20,7
derzeit auf die entsprechenden Güter erhobener Zoll (einfacher Durchschnitt in %)	9,8	9,1	12	0 (dann gültiger gemeinsamer Zoll)
2. Stufe				
Zeitraum	2011–2017	2013–2017	2013–2017	2015–2023
Anteil der liberalisierten Güter am gesamten Handel mit der EU (in %)	24,3	10,6	42,6	17,6–29,2
derzeit auf die entsprechenden Güter erhobener Zoll (einfacher Durchschnitt in %)	12,1	17,7	11,6	10
3. Stufe				
Zeitraum	2014–2023	2018–2022	2018–2022	2020–2033
Anteil der liberalisierten Güter am gesamten Handel mit der EU (in %)	30,2	9,9	8,3	2,1–4,2
derzeit auf die entsprechenden Güter erhobener Zoll (einfacher Durchschnitt in %)	25,8	16,7	18,4	25
Ohne Zollabbau				
Anteil der von der Liberalisierung ausgenommenen Güter am gesamten Handel mit der EU (in %)	21	20,0	20,3	17,3–23
derzeit auf die entsprechenden Güter erhobener Zoll (einfacher Durchschnitt in %)	25,4	15,6	16	24,5

Quelle: eigene Darstellung nach Daten von ODI, 2008

⁸ In Tabelle 1 werden für die vier betrachteten IEPAs die Liberalisierungsschritte mit Zeitplänen den Anteil der liberalisierten Produkte an den Gesamtimporten aus der EU und die derzeit angewandten durchschnittlichen Zölle dargestellt. Für die EAC wird die Bandbreite dieser Werte für die verschiedenen Mitgliedsländer angegeben. Hier sind auf Basis der Berechnungen des ODI nicht hundert Prozent des Handelsvolumens erfasst, nach dessen Angaben konnten die Unstimmigkeiten auch durch Nachfragen bei der Kommission nicht ausgeräumt werden. Zu vermuten ist, dass vor allem Informationen über die dritte Liberalisierungsstufe fehlen, da die Handelsanteile dort sehr viel kleiner sind als in den anderen. Mit Sicherheit sagen lässt sich dies allerdings nicht.

Tabelle 2 stellt die Verteilung diese Ausnahmen auf die Sektoren Industrie, landwirtschaftliche Rohstoffe und Nahrungsmittel dar. Dabei wird zunächst der Anteil der Produkte aus den unterschiedlichen Sektoren an den gesamten Ausnahmen dargestellt. Grundlage bilden dabei die von der Weltzollunion im HS Code (Harmonised System) definierten Warenklassifizierungen in sogenannte „Zolllinien“. Sie liegen auch den EPA-Marktöffnungsverpflichtungen zugrunde. Damit wird keine Aussage darüber getroffen, welchen Umfang der Handel mit den jeweiligen Produkten tatsächlich hat. Die Anteile beziehen sich damit nur auf die Gesamtzahl der Zolllinien.

Tabelle 2: Sektorale Nutzung der Ausnahmen.

Anteil verschiedener Sektoren an den Ausnahmen (Anteil der Zolllinien in %).

	Kamerun	Elfenbeinküste	Ghana	EAC
Verarbeitete Produkte	50	43,2	54,3	64,1
Landwirtschaftliche Rohstoffe (v.a. Baumwolle)	33,3	23,5	14,9	10,2
Nahrungs- und Futtermittel	16,5	33,3	30,8	25,7
Anteil der ausgenommenen Zolllinien für Fleisch an allen Zolllinien in %	100	100	60	50
Anteil an allen Zolllinien für Milch (in %)	100	ca. 30	ca. 30	100

Quelle: eigene Darstellung nach Daten von ODI, 2008 und IEPAs (bei Elfenbeinküste und Kamerun unterzeichnete Abkommen, bei Ghana und EAC paraphierte Entwürfe)

Bei knapp der Hälfte (Elfenbeinküste) bis zwei Drittel (EAC) der Produkte, für die dieser Schutz aufrecht erhalten wird, handelt es sich in den hier betrachteten IEPAs um verarbeitete Produkte, in Kamerun, Elfenbeinküste und der EAC überwiegend Textilien und Bekleidung. In Ghana wurden auch in bedeutendem Umfang Kunststoff und Metallwaren von der Liberalisierung ausgenommen. Landwirtschaftliche Rohstoffe, vor allem Baumwolle, machen zwischen 10% (EAC) und 33% (Elfenbeinküste) der Ausnahmen von der Liberalisierung aus. Bei Nahrungs- und Futtermitteln bewegen sich die Liberalisierungsausnahmen zwischen 16,5% (Kamerun) und 33% (Elfenbeinküste).

Der Schutz der gegenüber EU-Importen besonders sensiblen Milch- und Fleischprodukte ist in den untersuchten IEPAs unterschiedlich, aber im Vergleich zu anderen Sektoren relativ hoch. In Kamerun sind beide Produktgruppen vollständig von der Liberalisierung ausgenommen. Die Entscheidung, den bestehenden Schutz für diese Produkte beizubehalten, ist sicher auch auf die negativen Erfahrungen mit EU-Hühnerfleischimporten in den letzten Jahren und dem daraus entstandenen zivilgesellschaftlichen Druck zur Unterstützung der betroffenen Sektoren zurückzuführen. In der EAC sind praktisch alle Milchprodukte von der Liberalisierung ausgenommen, während etwa die Hälfte der Zölle auf Fleischprodukte abgeschafft wird. Dabei bleiben die Zölle auf die wichtigsten Produkte wie gefrorenes Rinder-, Schweine-, und Hühnerfleisch bestehen. Liberalisiert werden vor allem weiterverarbeitete Produkte wie Pökelfleisch und Wurst. Die Elfenbeinküste und Ghana haben praktisch alle Fleischprodukte von der Liberalisierung ausgenommen, dagegen werden viele Milchprodukte liberalisiert, darunter die Hauptimportgruppen Milchpulver und Molke, wenn auch erst zum Ende des Umsetzungszeitraums 2022. Die wichtigsten Milchprodukte, die von der Liberalisierung ausgenommen sind, sind Käse und Joghurt. Derzeit bezieht Ghana etwas mehr als ein Drittel seiner Milchimporte aus der EU, während deren Marktanteil in Kamerun und der Elfenbeinküste bei über 70% liegt.

Auch wenn Produkte von der Liberalisierung ausgenommen sind, bedeutet dies noch nicht notwendig ausreichenden Schutz. Durch die in den IEPAs vereinbarte „Stillstands-Klausel“ (vgl. Abschnitt 6.1), dürfen die Zölle nicht über das derzeit angewandte Niveau angehoben werden. Die durchschnittlichen Zölle von etwa 25% dürften gegenüber den nach wie vor subventionierten EU-Exporten in vielen Fällen aber nicht ausreichen. Für einzelne Produkte wie Milchpulver in Kamerun liegen die Zölle mit 5% sogar noch sehr viel niedriger.



Supermarkt in Sambia: Noch landet die lokale Milch nach der Weiterverarbeitung durch die Firma Parmalat in den Supermärkten. Die Bauern befürchten allerdings, dass eine Marktöffnung zu höheren Importen führt und ihre eigene Milch aus den Regalen verdrängt. (Foto: Ulrich Döring)

Die Ausnahmeregelungen werden in den meisten betrachteten IEPAs überwiegend „defensiv“ genutzt, um die Zölle für Lebensmittel und landwirtschaftliche Rohstoffe, vor allem Baumwolle, aufrecht zu erhalten – also für Produkte, die von der EU nach wie vor stark subventioniert werden. Die AKP-Länder sind mithin gezwungen, einen großen Teil ihres begrenzten Politikspielraums darauf zu verwenden, ihre Märkte gegen staatlich geförderte Exporte der EU zu schützen. Folglich haben sie weniger Möglichkeiten, bestehende oder sich in Zukunft unter strategischen industriepolitischen Gesichtspunkten zu entwickelnde Industriesektoren vor Konkurrenz aus der EU zu schützen.

Durch den relativ umfassenden Schutz des Textilsektors in drei der IEPAs wird dies zumindest ansatzweise versucht. Nach der von der Kommission in Auftrag gegebenen Folgenabschätzung müssen die AKP-Staaten insgesamt bei Abschaffung der Zölle auf Textilien und Bekleidung mit dem stärksten Anstieg der Importe und den größten Zolleinnahmeausfällen rechnen, auch hier liegt der Schwerpunkt also eher auf Erhaltung bestehender Strukturen und Einnahmen. Nur im ghanaischen IEPA sind die Schutzmöglichkeiten über mehrere Sektoren verteilt, und erlauben so zumindest auf dem Papier die Unterstützung neuer Wirtschaftszweige durch Erziehungszölle. Durch die Stillstands-Klausel sind dem allerdings ebenfalls enge Grenzen gesetzt.

6 Regeln in den IEPAs

Für die Bewertung der IEPAs ist neben den Verpflichtungen und den Ausnahmen für die Marktöffnung ebenfalls entscheidend, welche weiteren Regeln für den Güterhandel getroffen werden. Wichtig sind vor allem die Schutzklauseln gegen plötzliche Importanstiege, die Meistbegünstigungs- und die „Stillstands-Klauseln“ sowie Mechanismen zum Monitoring und gegebenenfalls zur späteren Anpassung der IEPAs, insbesondere der eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen. Entsprechende Bestimmungen sind in

allen IEPAs vorgesehen, die genauen Bedingungen und Maßnahmen unterscheiden sich aber im Detail.

6.1 Stillstands-Klausel

Zusätzlich zur Verpflichtung zum vollständigen Abbau der Zölle auf mindestens 80% aller Produkte hat die EU in allen Interim-EPAs auch eine so genannte „Stillstands-Klausel“ durchgesetzt. Danach müssen für alle Produkte die Zölle auf dem aktuell angewandten Niveau eingefroren werden. In den Abkommen selbst ist kein Stichtag genannt, aber von der theoretischen Möglichkeit, Zölle vor der Unterzeichnung von IEPAs kurzfristig stark anzuheben, werden die AKP-Länder aus politischen, praktischen und wirtschaftlichen Gründen keinen Gebrauch machen können. Da die afrikanischen Länder für viele Produkte in der Praxis sehr viel niedrigere Zölle anwenden, als sie das nach ihren Verpflichtungen in der WTO dürfen, nimmt ihnen eine solche Klausel einen großen Teil ihres wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums. In Ghana hat sich beispielsweise in der Vergangenheit gezeigt, dass der angewandte Zoll von 20 Prozent auf Importe von Geflügel und Tomatenpaste nicht ausgereicht haben, um den Marktzugang, Einkommen und das Recht auf Nahrung der heimischen Kleinproduzenten zu schützen.⁹ Hinzu kommt, dass gerade im Agrarsektor viele Länder ihre angewandten Zölle als Reaktion auf die hohen Weltmarktpreise gesenkt hatten. Nach Unterzeichnung der IEPAs dürfen sie diese niedrigen Zölle nun gegenüber der EU nicht wieder anheben, wenn die Preise wieder zurückgehen. Für die meisten Regionen gilt die Stillstands-Klausel ebenfalls für die Produkte, die von der Marktöffnung ausgenommen sind. Auch für diese wird der Politikspielraum entsprechend stark eingeschränkt, obwohl es sich um solche Produkte handelt, bei denen aus entwicklungs- und sozialpolitischen Gründen ein besonderes Schutzinteresse besteht. Zudem sind die derzeit angewandten Zölle auf sensible Produkte wie Milchpulver relativ niedrig. Eine wichtige positive Ausnahme bilden die IEPA mit SADC und in der jüngsten Version vom April 2009 mit der EAC, in denen die Stillstands-Klausel nicht für die Produkte gilt, die von der Liberalisierung ausgenommen werden. Das schafft bedeutend größeren Spielraum für den Schutz dieser Produkte, deren Zölle in den genannten Fällen nun bis zu den oft recht hohen, in der WTO festgelegten Obergrenzen angehoben werden dürfen.

In den WTO-Regeln zu regionalen Handelsabkommen gibt es keinerlei Vorgaben über das Zollniveau von Produkten, die von der Marktöffnung ausgenommen werden. Theoretisch könnten für diese faktische Handelsverbote bestehen, so lange der überwiegende Teil („substantially all“) des gegenseitigen Handels liberalisiert wird. Die Forderung der EU, die Zölle auch für diese Produkte einzufrieren, lässt sich somit nur durch Eigeninteressen am Marktzugang begründen. Dass die EU selbst keine WTO-rechtliche Notwendigkeit für die Stillstands-Klausel sieht, zeigen die IEPAs mit SADC und EAC.

⁹ Vgl. Paasch, Armin 2008: Verheerende Fluten – politisch gemacht. EU-Handelspolitik verletzt Recht auf Nahrung in Ghana – Die Beispiele Hühnchen und Tomaten, Germanwatch, FIAN, Both Ends und UK Food Group (Hg.), Bonn 2008.
<http://www.fian.de/fian/index.php?option=content&task=view&id=175&Itemid=211> (abgerufen: 20.8.2008).



Importierte Tomatenpaste - die Verkaufsstände mit Tomatendosen schießen auf den lokalen Märkten wie Pilze aus dem Boden (Foto: Ulrich Döring)

6.2 „Meistbegünstigungsklausel“

In allen Interim-EPAs und im CARIFORUM-EPA ist auf Verlangen der EU eine „Meistbegünstigungsklausel“ enthalten. Damit müssen die AKP-Staaten der EU mindestens ebenso gute Marktzugangsbedingungen gewähren wie anderen „wichtigen Handelspartnern“. Wenn also die afrikanischen EPA-Länder ein weiteres Freihandelsabkommen mit einem großen Drittland wie den USA oder China schließen, gelten dessen Bedingungen automatisch auch für die EU, sofern sie denn mehr Marktzugang gewähren als die EPAs. Schließt zum Beispiel die Elfenbeinküste ein Freihandelsabkommen mit China und nimmt darin nur 15% des Handelsvolumens von der Liberalisierung aus, statt 20% wie im IEPA, kann die EU verlangen, dass die Elfenbeinküste auch ihr gegenüber die Märkte weiter öffnet. Bei strikter Auslegung wie in der WTO gilt die Meistbegünstigung auch für den Marktzugang für einzelne Produkte: Wenn also die Elfenbeinküste im hypothetischen Abkommen mit China freien Marktzugang für Rindfleisch gewährt, könnte die EU diesen auch für sich fordern – auch wenn Rindfleisch im IEPA eigentlich von der Liberalisierung ausgenommen ist. Da die EPA-Länder und -Regionen gegenüber Schwellen- und Entwicklungsländern sicher andere Schutz- und Ausnahmedürfnisse als gegenüber der EU haben, wären möglicherweise nur noch wenige Produkte von der vollen Liberalisierung gegenüber der EU ausgenommen, wenn sie zwei oder drei weitere Abkommen schließen würden.

Zunächst erscheint die Verankerung der Meistbegünstigung in einem regionalen Handelsabkommen widersprüchlich, handelt es sich doch um eines der Kernprinzipien des multilateralen Handelsregimes der WTO. Regionale Freihandelsabkommen bilden gerade eine Ausnahme, da deren Mitglieder den gegenseitigen Handel stärker liberalisieren dürfen als gegenüber den anderen WTO-Mitgliedern. Mit der Meistbegünstigung im Rahmen der EPAs nimmt die EU den AKP-Ländern die Möglichkeit, in Abkommen mit anderen Ländern andere Prioritäten beim Schutz ihrer Märkte zu setzen. Eine vergleichbare Klausel findet sich in keinem anderen regionalen Freihandelsabkommen, auch nicht in solchen, an denen die EU beteiligt ist. Brasilien hat in der WTO schon davor gewarnt, dass diese Form der Meistbegünstigung den Ausbau des Süd-Süd-Handels zwischen Entwicklungsländern behindern könnte. Die Gestaltung von Handelsabkommen zwischen Entwicklungsländern müsste dann auch berücksichtigen, dass auch die EU davon direkt profitiert.

Damit könnten sie begrenzter ausfallen als durch die gegenseitigen Handelsinteressen der Entwicklungsländer gerechtfertigt wäre.

Die Meistbegünstigungsklausel macht besonders deutlich, dass die EU mit den EPAs nicht nur die Mindestbedingungen der WTO (beziehungsweise ihre eigene Interpretation davon) für ein Freihandelsabkommen erfüllen will, sondern eigene merkantilistische und geostrategische Interessen verfolgt. Der EU-Entwicklungs(!)kommissar Louis Michel brachte das auf die Formel:

„Es ist schwierig [zu verlangen], dass Europa es seinen Partnerländern erlauben sollte, seine ökonomischen Gegner besser zu behandeln als es selbst. Wir sind großzügig, aber nicht naiv.“¹⁰

Im Vordergrund steht hier anscheinend die Angst, gegenüber China ins Hintertreffen zu geraten, das der EU in letzter Zeit ihre faktische Monopolstellung bei Investitionen, Rohstoffhandel und sogar Entwicklungshilfe streitig macht. Abkommen zwischen afrikanischen Ländern und China, die diesem „bessere“ Zugangsmöglichkeiten gewähren würden, werden in dieser Logik als Benachteiligung gegenüber einem geostrategischen Konkurrenten aufgefasst und sollen entsprechend verhindert werden. Die Meistbegünstigungsklausel liegt damit auf der Linie der Global-Europe-Strategie der EU.¹¹ Eine entwicklungspolitische Begründung lässt sich dagegen nicht ausmachen.

6.3 Exportzölle und -beschränkungen

Maßnahmen, die den Export von Gütern besteuern oder beschränken, sind in der WTO faktisch gar nicht geregelt, und damit auch nicht Bestandteil der Regeln für regionale Handelsabkommen. Versuche der EU und anderer Industriestaaten, diesen Aspekt in die laufenden WTO-Verhandlungen einzubringen, sind weitgehend erfolglos geblieben. Sie versucht es allerdings über andere Kanäle: So machte sie die Begrenzung von Exportzöllen zur Bedingung für den WTO-Beitritt der Ukraine.

In den EPA-Verhandlungen hatte die EU zunächst gefordert, dass sämtliche Exportzölle und -beschränkungen mit Inkrafttreten der Abkommen verboten werden. Im CARIFORUM-EPA und den verschiedenen IEPAs finden sich unterschiedlich weitgehende Bestimmungen, die in Tabelle 3 zusammengefasst sind.

Ihr ursprüngliches Ziel, Exportzölle vollständig abzuschaffen, konnte die EU nur gegenüber dem CARIFORUM durchsetzen. In den anderen Abkommen dürfen bestehende Exportzölle beibehalten und neue nur unter – unterschiedlich strikten – Auflagen eingeführt werden. Im ESA/EAC-IEPA muss der EPA-Rat – und damit auch die EU – einer Änderung der Produktliste, für die Exportzölle erlaubt sind, zustimmen. Den anderen IEPAs zufolge muss die EU nur konsultiert werden, eine Zustimmungspflicht scheint nicht zu bestehen. Allerdings ist die Einführung neuer Exportzölle in den IEPAs Ghana/Elfenbeinküste und SADC nur ausnahmsweise möglich, und deren Wirksamkeit zur Erhöhung der Staatseinnahmen, dem Schutz neuer Industrien oder dem Umweltschutz muss „gerechtfertigt“ werden. Auch dann können neue Exportzölle nur zeitweise angehoben beziehungsweise neu eingeführt werden – eine Frist wird allerdings nicht vorgege-

¹⁰ Q&A: „We Are Generous but Not Naïve“: Interview with Louis Michel, EU Development Commissioner <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=40762>.

¹¹ vgl. Peter Fuchs: Global Europe – Die neue EU-Handelspolitik im Wahn der Wettbewerbsfähigkeit. Hg.: Forum Umwelt und Entwicklung. Bonn 2007.

ben. Im Kamerun-IEPA ist nicht von einer nur zeitweisen Einführung die Rede, dafür fehlt die Unterstützung junger Industrien als Begründung. In allen IEPAs sollen die entsprechenden Bestimmungen überprüft werden.

Tabelle 3: Bestimmungen zu Exportzöllen und -abgaben

Abkommen	Grundsatz	Ausnahmen
CARIFORUM	Verbot	Karibische Staaten lassen in einem Anhang genannte Exportzölle binnen 3 Jahren nach Unterzeichnung auslaufen
SADC	Keine neuen Exportzölle, bestehende dürfen nicht angehoben werden	In außergewöhnlichen Umständen, in denen die SADC Staaten (nicht Südafrika) eine besondere Notwendigkeit bezüglich Staatseinnahmen, dem Schutz sich entwickelnder Industrien oder dem Umweltschutz rechtfertigen können, dürfen sie nach Konsultationen mit der EU für eine begrenzte Zahl von Produkten zeitweise neue Exportzölle einführen. Die Bestimmungen des Artikels sollen drei Jahre nach Unterzeichnung im Lichte ihrer Auswirkungen auf Entwicklung und Diversifizierung der SADC Volkswirtschaften überprüft werden.
ECOWAS (Ghana, Elfenbeinküste)	Keine neuen Exportzölle, bestehende dürfen nicht angehoben werden	In außergewöhnlichen Umständen, in denen Ghana/Elfenbeinküste eine besondere Notwendigkeit bezüglich Staatseinnahmen, dem Schutz sich entwickelnder Industrien oder dem Umweltschutz rechtfertigen können, darf es nach Konsultationen mit der EU für eine begrenzte Zahl von Produkten zeitweise Exportzölle neu einführen beziehungsweise bestehende anheben. Die Bestimmungen des Artikels sollen drei Jahre nach Unterzeichnung im Lichte ihrer Auswirkungen auf Entwicklung und Diversifizierung der Wirtschaft Ghanas/der Elfenbeinküste überprüft werden. Im Text des IEPAs mit der Elfenbeinküste wird festgehalten, dass der Artikel nicht für Abgaben gilt, die in Anhang 3 genannt sind. Der entsprechende Anhang existiert scheinbar noch nicht, soll aber auf Basis einer Notifikation der Elfenbeinküste nachgereicht werden.
Kamerun	Keine neuen Exportzölle, bestehende dürfen nicht angehoben werden	Bei schwerwiegenden Problemen mit den öffentlichen Finanzen oder für Maßnahmen zum Umweltschutz darf Kamerun nach Konsultationen mit der EU für eine begrenzte Zahl von Produkten Exportzölle neu einführen beziehungsweise bestehende anheben. Die Auswirkungen und die Anwendung von Exportzöllen sollen in regelmäßigen Abständen vom EPA Komitee überprüft werden.
ESA (EAC)	Keine neuen Exportzölle	Für in Annex 3 aufgeführte Produkte erlaubt. Der Annex selbst ist noch nicht bekannt. Auf Antrag von ESA-Staaten kann das EPA-Komitee die Änderung der Produkte in Annex 3 in Erwägung ziehen.

Die Bedeutung von Exportzöllen und -abgaben für die Staatshaushalte der meisten AKP-Staaten hat seit den 1990er Jahren stark abgenommen. Im Zuge von Strukturanpassungsmaßnahmen und anderen Wirtschaftsreformen wurden sie in den meisten Ländern praktisch vollständig abgebaut, auch dort, wo sie wie in Ghana oder Burundi in den 1990er Jahren noch mehr als 10% der Steuereinnahmen ausgemacht hatten. Exportzölle können auch als Instrument zur Unterstützung der Weiterverarbeitung und Wertschöpfung genutzt werden, wenn der Export von Rohstoffen höher besteuert wird als der von verarbei-

teten Produkten. Auch zu diesem Zweck werden sie aber nur noch begrenzt eingesetzt. Dass die AKP-Staaten in den IEPAs gleichwohl auf die Flexibilität beharren, diese Instrumente wieder einzuführen, deutet darauf hin, dass die Erfahrungen mit der Abschaffung nicht uneingeschränkt positiv sind. Angesichts steigender Preise für mineralische und landwirtschaftliche Rohstoffe könnten sich wieder mehr Möglichkeiten bieten, die Staatseinnahmen zu verbessern. Sollten die AKP-Staaten diese Flexibilität in größerem Umfang nutzen wollen, zeichnen sich aufgrund der mit vielen Bedingungen versehenen Formulierungen Konflikte mit der EU ab.

Die Motivation der EU ist auch hier nicht entwicklungspolitischer Natur, sondern gründet in ihrem Interesse, den Zugang zu Rohstoffen zu sichern – ein Aspekt, der sowohl in der Global-Europe-Strategie als auch den öffentlichen Äußerungen europäischer und deutscher Politiker eine immer stärkere Rolle spielt. Gerade hier sind auch die Befürchtungen gegenüber der neuen Rolle Chinas in Afrika besonders groß – durch den Abbau der Exportschranken in die EU will man sich einen Vorteil verschaffen oder – durch die Meistbegünstigungsklausel – zumindest Nachteile vermeiden. Die Begrenzung der Exportzölle in die EU macht es auch sehr viel schwieriger, die Abgaben auf Exporte in andere Länder anzuheben. Die exportierenden Unternehmen hätten gegebenenfalls natürlich ein größeres Interesse, an europäische Firmen zu verkaufen, da dann ja keine Zölle anfallen würden.

6.4 Ursprungsregeln – Rules of Origin

Die Bestimmungen zu den Ursprungsregeln von Exportprodukten stellen einen wesentlichen Bestandteil von Handelsabkommen dar. Sie regeln, welche nationalen Zollbestimmungen auf Güter angewendet werden, die aus Komponenten verschiedener Länder hergestellt werden. Das ist besonders für bilaterale und regionale Freihandelsabkommen wie die EPAs relevant, da hier definiert werden muss, welche Güter von der vereinbarten Zollfreiheit profitieren. Durch Ursprungsregeln soll erreicht werden, dass Güter tatsächlich in dem Land produziert werden, aus dem sie exportiert werden. Verhindert werden soll, dass Güter ausschließlich oder vor allem deshalb in ein anderes Land transportiert werden, um von dort unter günstigeren Zollbedingungen exportiert werden zu können. Beispielsweise könnten T-Shirts aus China oder Vietnam nach Mauritius verschifft werden, von wo aus sie zollfrei in die EU exportieren werden dürfen. Andererseits gibt es heutzutage kaum noch ein Produkt, das mit allen seinen Komponenten vollständig in nur einem Land hergestellt wird.

Der Ursprungsstatus wird daher je nach Produkt durch unterschiedliche Kriterien festgestellt, nämlich nach Wertsteigerung, Veränderung der Warenklassifikation oder Art des Verarbeitungsprozesses beziehungsweise einer Kombination verschiedener Methoden. Das Kriterium der Wertsteigerung legt fest, um wie viel teurer als seine Bestandteile das verarbeitete Produkt mindestens werden muss. Eine Veränderung der Warenklassifikation im Harmonisierten System (HS) der Weltzollorganisation WCO (World Customs Organisation) bedeutet lediglich, dass das verarbeitete Produkt in eine andere Produktparte fallen muss als seine Vorprodukte (HS 6406: Teile für Fußbekleidung dürfen nicht aus Teilen für Fußbekleidung hergestellt werden, aber aus anderen Produkten wie Leder oder Kunststoff). Bei der Feststellung der Art des Verarbeitungsprozesses wird geprüft, ob das Produkt ein bestimmtes Maß an Be- oder Verarbeitung durchlaufen hat und damit als lokales Produkt gelten darf. Sobald ein Produkt in „ausreichendem“¹² Maße be- oder ver-

¹² Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 Anhang II, Titel II, Art. 4.

arbeitet wird (substanzielle Transformation), erhält es grundsätzlich die Ursprungseigenschaft des verarbeitenden Landes und fällt damit unter dessen Handelsregime und Zollabkommen. Je nach Produktgruppe bedeutet diese „substanzielle Transformation“ ganz unterschiedliche Wertschöpfungsprozesse. Bei Textilien ist dies beispielsweise die Weiterverarbeitung von Garn zu Stoff, oder von Stoff zu Kleidung, jedoch nicht lediglich das Bügeln derselben. Das Färben von Stoff reicht aus, um den Ursprungsstatus des weiterverarbeitenden Landes zu erhalten, nicht jedoch das Bemalen oder Lackieren von Möbeln. In der Fischerei beispielsweise ist die Ursprungsbestimmung von den Eigentumsverhältnissen des Schiffs, der Staatszugehörigkeit der Schiffsbesatzung und der Nationalität des Gewässers abhängig.

Die besondere Bedeutung von Ursprungsregeln für Entwicklungsländer ergibt sich aus der erwünschten Abkehr vom Export reiner Primärprodukte und Rohstoffe hin zu weiterverarbeiteten Produkten, beispielsweise der Export von Textilien statt Baumwolle. Gerade für kleine Länder kann es dabei sinnvoll sein, sich auf bestimmte Verfahren zu spezialisieren.

Für die regionale Integration ist die Frage besonders wichtig, ob die „substantielle Transformation“ in einem Land stattfinden muss, oder ob die Verarbeitungsschritte in mehreren Ländern zusammen betrachtet, also „kumuliert“, werden können. Im letzten Fall würden die Länder, denen vollständige Kumulierung untereinander erlaubt ist, wie ein einzelnes Land behandelt werden. Hierzu ein Beispiel: Australisches Kammgarn aus Wolle (HS 51) wird nach Madagaskar eingeführt und dort zu Gewebe aus Wolle (HS 5111) verarbeitet. Dieses Gewebe wird nach Guyana versandt und dort zu Kleidungsstücken (HS 62) zusammengenäht. Beide Verarbeitungsprozesse gehen zwar über eine Minimalbehandlung hinaus, sind aber einzeln nicht ursprungsverleihend. Die Anforderung ist in diesem Fall die Verarbeitung von Garn zu Bekleidung. Da jedoch die Kumulierung der beiden Prozesse innerhalb der AKP erlaubt ist, ist die Forderung nach „substantieller Transformation“ erfüllt, und die Kleidungsstücke besitzen die Ursprungseigenschaft Guyanas. Ohne Kumulierung behielten die Kleidungsstücke den australischen Ursprung, da keines der anderen beiden Länder eine ausreichende Verarbeitung durchgeführt hat. Durch Kumulierung jedoch können auch kleine Prozesse der Wertschöpfungskette auf die einzelnen Staaten ausgelagert werden und vom verbesserten Marktzugang durch die EPAs profitieren.

Die Europäische Union hatte eigentlich bereits 2003 in einem Grünbuch¹³ eine umfassende Überarbeitung ihrer Ursprungsregelungen angekündigt, die zunächst in den EPA-Verhandlungen erfolgen und später auch auf das Allgemeine Präferenzsystem (APS) angewendet werden sollten. In der Tat wurden die Ursprungsregeln jedoch erst 2007, also im eigentlich letzten Jahr der EPA-Verhandlungen, in die Agenda aufgenommen, so dass die geplante Generalüberholung gar nicht erst begonnen wurde. Der Zeitdruck in den Verhandlungen führte außerdem dazu, dass die Verhandlungsakteure keine klaren Positionen vertraten und somit nur einige wenige Problemfelder angesprochen wurden, mit entsprechend begrenzten Resultaten.

Die neuen Ursprungsregeln in den EPAs beziehungsweise Interim-EPAs entsprechen im Groben den bisherigen Regelungen im Cotonou-Abkommen. Einige Verbesserungen gibt es in den Bereichen Textilien und Fischerei: So erhalten Textilien den Ursprungsstatus bereits nach einem und nicht erst nach zwei Fertigungsschritten. Diese Verbesserung ist

¹³ European Commission (2003): Green Paper on the future of Rules of Origin in preferential trade arrangements – COM(2003)787 final.

durchaus zu begrüßen, hat sich der Textilsektor in Entwicklungsländern doch als Wachstumsmotor erwiesen. Umso wichtiger ist es daher, die Verteilung einzelner Fertigungsschritte auf verschiedene Länder zu erleichtern, so dass diese selbst mit kleinen Verarbeitungsprozessen vom verbesserten Marktzugang durch die EPAs profitieren können, ohne dass bereits ein entwickelter Textilsektor im Wettbewerb standhalten kann.

Im Fischereisektor wurden lediglich die strikten Anforderungen an Schiffsbesatzungen etwas gelockert sowie einige produktspezifische Änderungen implementiert. Obwohl die meisten AKP-Staaten schon länger eine Lockerung der Regelungen für weiterverarbeiteten Fisch verlangt hatten, wurden hier nur den pazifischen Staaten Verbesserungen zugestanden. Ein erstrebenswerter Schritt wäre die Übertragung dieser Verbesserungen auf alle AKP-Staaten. Alles in Allem stellen die neuen Regelungen jedoch keine ausreichende Verbesserung für die Fischindustrie der AKP-Region dar.

Dagegen verschlechtern sich die Bedingungen für die Kumulierung. Unter dem Cotonou-Abkommen war die Kumulierung bislang frei zwischen allen AKP-Staaten möglich, nicht zuletzt weil alle dieselben Präferenzen genossen und so kein Anreiz zur Handelsumlenkung bestand. Die veränderten Ursprungsregeln werden ab der Paraphierung der (Interim-)EPAs auf den Handel zwischen der EU und den Staaten angewendet, die ein Abkommen unterzeichnet beziehungsweise paraphiert haben. Nachdem über die Hälfte der AKP-Staaten weder ein Abkommen unterzeichnet noch paraphiert haben, fallen sie seit Anfang 2008 automatisch unter die strengeren Ursprungsregeln des Allgemeinen Präferenzsystems (APS).

Die freie Kumulierung gilt zwar immer noch für jene 38 Staaten¹⁴, welche (Interim-)EPAs unterschrieben beziehungsweise paraphiert haben, jedoch ist diese Gruppe wesentlich kleiner als zuvor (79). Die übrigen 41 AKP-Staaten¹⁵ (außer Südafrika) sind von den Kumulationsregeln innerhalb der „EPA-Zone“ jedoch zunächst ausgeschlossen. Diese EPA-Staaten können zwar auf Antrag und nach Übereinkunft über gemeinsame Verwaltungszusammenarbeit auch mit ihnen frei kumulieren, jedoch nicht andersherum. Für diese „Außenseiter“-Staaten gelten nämlich seit 2008 die im Vergleich zu Cotonou wesentlich strengeren Kumulationsregeln des Allgemeinen Präferenzsystems, die eben keine Kumulierung untereinander oder mit den EPA-Staaten erlauben. Damit sind die Möglichkeiten der Regionalintegration in beiden Ländergruppen stark verschlechtert. Südafrika stellt innerhalb der AKP einen Sonderfall dar, da nur die SACU auf Antrag frei mit dem Land kumulieren kann.

Während die Lockerungen der Ursprungsregeln im Textilsektor und der Fischerei zu begrüßen sind, blieb eine umfassende Überarbeitung des komplexen Regelwerks aus. Stattdessen wurden die Bedingungen für wirtschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der AKP-Region zusätzlich verkompliziert, indem nun unterschiedliche Regeln für Staaten gelten, die (I)EPAs unterzeichnet beziehungsweise paraphiert haben und solche, die dies nicht

¹⁴ Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Botsuana, Burundi, Côte d'Ivoire, Dominica, Dominikanische Republik, Fidschi, Ghana, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaika, Kamerun, Kenia, Komoren, Lesotho, Madagaskar, Mauritius, Mosambik, Namibia, Papua-Neuguinea, Ruanda, Seychellen, Simbabwe, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Suriname, Swasiland, Tansania, Trinidad und Tobago, Uganda; Verordnung (EG) Nr. 1528/2007, Annex I.

¹⁵ Angola, Burkina Faso, Benin, Demokratische Republik Kongo, Zentralafrikanische Republik, Kongo, Côte d'Ivoire, Cook Islands, Kuba, Cape Verde, Djibouti, Eritrea, Äthiopien, Mikronesien, Gabun, Gambia, Guinea, Äquatorial-Guinea, Guinea-Bissau, Kiribati, Liberia, Marshall Inseln, Mali, Mauretania, Malawi, Niger, Nigeria, Nauru, Palau, Sudan, Sierra Leone, Senegal, Somalia, Sao Tomé und Príncipe, Tschad, Togo, Timor Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Samoa, (Südafrika: TDCA) Zambia; Verordnung (EWG) Nr. 2454/93.

getan haben. Das EPA-Ziel der Förderung regionaler Integration wurde bei der Gestaltung der Ursprungsregeln daher verfehlt.

6.5 Schutzklauseln

Alle Abkommen enthalten Bestimmungen, die es beiden Parteien ermöglichen, die Zölle für bestimmte Produkte zeitweise wieder anzuheben oder die Importmengen zu begrenzen. Gerade angesichts der Stillstands-Klausel bilden diese speziellen Schutzklauseln die einzige Möglichkeit, Zölle über das derzeitige Niveau anzuheben.

In den IEPAS wird zunächst festgestellt, dass die Möglichkeiten, in der WTO verankerte Schutzmaßnahmen anzuwenden, nicht eingeschränkt werden. In der Praxis hat in den letzten zehn Jahren allerdings kein AKP-Land auf diese Maßnahmen zurückgegriffen.¹⁶ Als ein wichtiger Grund hierfür werden die umfangreichen Nachweispflichten für eine eingetretene oder zu erwartende Schädigung genannt.

Zusätzlich werden EPA- beziehungsweise EPA-spezifische Schutzklauseln definiert, die in allen afrikanischen IEPAs und dem CARIFORUM-EPA sehr ähnlich ausgestaltet sind und weitgehend den Regeln der allgemeinen Schutzklausel im GATT entsprechen. Tabelle 4 gibt eine Übersicht über die Bestimmungen der Allgemeinen Schutzklausel in GATT/WTO, des im Agrarabkommen enthaltenen speziellen Schutzmechanismus und der in allen für die Studie vorliegenden IEPAs gleich lautenden allgemeinen Schutzklauseln dar.

Die wichtigsten Unterschiede zwischen den allgemeinen Schutzklauseln in der WTO und in den EPAs bestehen darin, dass zum einen neben der drohenden Schädigung eines Sektors auch Störungen eines Wirtschaftszweigs beziehungsweise eines Marktes für landwirtschaftliche Güter den Einsatz von Schutzinstrumenten rechtfertigen. Zudem sind die Beweispflichten für eine Schädigung oder Störung nicht so strikt formuliert. Inwieweit diese Unterschiede in der Praxis relevant sein werden, hängt vor allem davon ab, in welchem Umfang die AKP-Länder versuchen werden, diese Regelungen in Anspruch zu nehmen, und wie flexibel sich die EU in den Diskussionen der EPA-Komitees zeigt, vor allem wie schnell sie Streitschlichtungsverfahren gegen Schutzmaßnahmen einleiten wird. Ein spezieller Schutzmechanismus, der bei einem Anstieg der Importe über ein bestimmtes Niveau automatisch greift, ist in den EPAs aber nicht vorgesehen. Dabei existiert ein solcher Mechanismus bereits im Agrarabkommen der WTO – und wird von der EU ausgiebig genutzt. Er ist allerdings auf solche Produkte beschränkt, bei denen in der Uruguay-Runde der WTO mengenmäßige Beschränkungen und variable Abschöpfungen in fixe Zölle umgewandelt wurden. Da diese Umstellung vor allem die EU betraf, kann sie den speziellen Schutzmechanismus umfassend nutzen, die AKP-Länder dagegen praktisch nicht. Daher fordern sie in der Doha-Runde der WTO einen entsprechenden Mechanismus, der es auch Entwicklungsländern erlaubt, Zölle bei starken Importanstiegen automatisch anzuheben. Die EU hat sich dem gegenüber grundsätzlich offen gezeigt, umso unverständlicher ist es, dass sich kein ähnlich gestalteter spezieller Schutzmechanismus in den IEPAs findet. Angesichts der dominierenden Rolle der EU auf vielen Märkten wäre das mehr als angemessen.

¹⁶ South Centre (2008): Market access for trade in goods in Economic Partnership Agreements (EPAs), Fact Sheet No.7, Analytical Note, SC/AN/TDP/EPA/14, Genf.

Daran ändert auch der in einigen Regionen vorgesehene spezielle Schutzmechanismus für Ernährungssicherheit nichts, da darin keine zusätzlichen Instrumente zum Schutz der Märkte vorgesehen sind. Es ist fraglich, ob das Kriterium der gefährdeten Ernährungssicherheit dem in allen EPAs enthaltenen Kriterium der Störung auf Agrarmärkten und den „großen sozialen Problemen“ etwas hinzufügt. Damit ist auch die Effektivität der Schutzklausel für Ernährungssicherheit letztlich von der Interpretation und Streitbereitschaft der EU abhängig.

Tabelle 4: Vergleich der Schutzmechanismen in WTO und (I)EPAs

Schutzklauseln	GATT Art.19 und Abkommen über Schutzmechanismen	Spezieller Schutzmechanismus für Agrargüter (GATT)	IEPA (auch) identisch mit CARIFORUM EPA)
Auslöser	(drohende) ernsthafte Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweigs	Anstieg der Importmengen, Verfall der Importpreise, bei solchen Produkten, für die Quoten in Zölle umgewandelt wurden – besonders häufig in der EU	- (drohende) ernsthafte Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweigs - „Störungen“ in einem inländischen Wirtschaftszweig, vor allem wenn diese zu großen sozialen Problemen führen - Störungen in den Märkten gleichartiger oder direkt konkurrierender Agrarprodukte, oder in den Mechanismen, die diese Märkte regulieren
Maßnahmen	Zollerhöhung oder Mengenbeschränkung – nur in dem Maße, das notwendig ist, um Schädigung zu verhindern	Höhere Zölle, nach Formel abhängig von Importanstieg und Preissenkung berechnet	Zollerhöhung maximal bis zum in WTO festgelegten Höchstzoll oder Mengenbeschränkung – nur in dem Maße, das notwendig ist, um Schädigung zu verhindern
Höchstdauer	8 Jahre für Industrieländer, 10 für Entwicklungsländer	Unbegrenzt (evtl. Abschaffung als Ergebnis Doha Runde)	4 Jahre für EU, 8 Jahre für AKP-Länder
Verfahren	Nachweis eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen Importen und Schädigung nach Untersuchung aller relevanten objektiven und quantifizierbaren Faktoren	Notifikation von Import-beziehungsweise Preisveränderungen an die WTO	Untersuchung durch EPA-Komitee, das dann eine Empfehlung abgibt. Kann es sich auf innerhalb von 30 Tagen auf keine Empfehlung einigen, kann die Schutzmaßnahme einseitig verhängt werden.
„Präventiver“ Schutz	Ohne Nachweis zulässig für bis zu 200 Tage, wird bis dahin kein Nachweis einer Schädigung erbracht, müssen (Schutz-)Zolleinnahmen zurückerstattet werden	Nicht zulässig	Ohne Nachweis zulässig für bis zu 180 Tage (EU) beziehungsweise 200 Tage (AKP)

Ein zusätzliches Instrument stellt dagegen der Schutzmechanismus für junge Industrien dar, der in allen IEPAs vorgesehen ist. Zölle zum Schutz sich im Aufbau befindender Wirtschaftszweige können bis zu acht Jahren erhoben werden, wenn sie durch Importe bedroht ist. Dies ist allerdings nur in den ersten zehn Jahren nach Unterzeichnung des

IEPA zulässig. Also gerade dann, wenn die Marktöffnung noch am wenigsten gegriffen hat. Zudem ist angesichts des sehr geringen Entwicklungsstands der meisten AKP-Länder auch unwahrscheinlich, dass neue Industriezweige in den nächsten zehn Jahren schon voll wettbewerbsfähig sein werden. In den „Nachverhandlungen“ zum SADC-IEPA hat die Kommission anscheinend zugesagt, diese zeitliche Befristung zu streichen.



Junge Viehhirten in Tansania
(Foto: Kerstin Lanje)

6.6 Monitoring

Gerade angesichts der Tatsache, dass die in den IEPAs vorgesehenen Schutzmechanismen den Nachweis einer Schädigung voraussetzen, damit handelsbegrenzende Maßnahmen ergriffen werden dürfen, ist ein effektiver Mechanismus zur Beobachtung der Wirkungen der Abkommen nötig. Die Nutzung der multilateralen Schutzmechanismen der WTO scheiterte in der Vergangenheit auch daran, dass AKP-Staaten die nötigen Außenhandelsdaten und vor allem internen Informationen fehlten, um sie zu rechtfertigen. Den EPA-spezifischen Schutzmechanismen droht ein ähnliches Schicksal. Eine Möglichkeit, dies zu verhindern, wäre ein effektives Monitoring, wie die Abkommen umgesetzt werden und sich auswirken. In den Verhandlungen wurde die Notwendigkeit entsprechender Bestimmungen von vielen Seiten betont – im CARIFORUM-EPA und den IEPA findet sich davon allerdings nicht sehr viel wieder.

Der geplante Charakter der EPAs als entwicklungsfördernde Handelsabkommen und die damit einhergehende Uneinigkeit zwischen EU und AKP, worin das Entwicklungselement denn genau besteht (vgl. Abschnitt 2), macht es eigentlich erforderlich, genau zu beobachten, wie sich die Umsetzung der Abkommen auf die Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele auswirkt. Dies wurde von den meisten Akteuren anerkannt, aber in den Verhandlungen spielten Gestaltung und Funktion eines effektiven Monitoringmechanismus' nur eine untergeordnete Rolle. Dies spiegelt sich in den Ergebnissen entsprechend wider.

Weder in den IEPAs mit den afrikanischen Ländern und Regionen noch im EPA mit dem CARIFORUM werden Mechanismen zum Monitoring der Auswirkungen beschrieben oder verankert. In den IEPAs mit Ghana, der Elfenbeinküste und Kamerun wird der Begriff nicht einmal erwähnt. Das CARIFORUM-EPA enthält nur eine allgemeine Bestimmung, nach der sich die Parteien verpflichten, Umsetzung und Auswirkungen mit ihren

bestehenden und durch das Abkommen zu schaffenden partizipativen Prozessen und Institutionen zu überwachen. Damit soll gesichert werden, dass das Abkommen umgesetzt, seine Ziele erreicht und die Vorteile für „Männer, Frauen, junge Menschen und Kinder“ maximiert werden. Besonders hervorgehoben wird die Rolle des Monitoring in den Abschnitten zu Umwelt und Sozialem. Der gemeinsame EPA-Rat auf Ministerebene erhält die Verantwortung für das Monitoring und soll dabei von einem Komitee für Handel und Entwicklung unterstützt werden, zu dessen Aufgaben auch ausdrücklich das Monitoring der regionalen Integration, der Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung und die Umsetzung von mit dem EPA verbundenen Entwicklungsprogrammen zählen. Im SADC-IEPA finden sich im Kern identische Bestimmungen. Das ESA-EPA konzentriert sich auf das Monitoring der Entwicklungshilfe.

In keinem Abkommen finden sich dagegen Ausführungen darüber, wie die Ergebnisse des Monitoring genutzt werden sollen. Weder wird es im Zusammenhang mit der Anwendung der Schutzklauseln erwähnt noch bei möglichen Anpassungen oder Veränderungen der Abkommen selbst. Auch bezüglich der Ressourcen, die für die Sammlung und Bewertung der Informationen notwendig sind, machen die Abkommen keine Aussagen.

7 Bestimmungen des CARIFORUM-EPA zu weiteren Themen

In den afrikanischen EPA-Regionen war ein Abschluss umfassender EPAs nicht nur aufgrund der intraregionalen Differenzen über die Liberalisierung des Güterhandels nicht möglich. Vielmehr hatten EU und AKP-Länder auch grundlegende Differenzen in den Verhandlungen zu Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentlichem Beschaffungswesen. In den IEPAs findet sich zu diesen Themen daher nur die Absichtserklärung, die Verhandlungen dazu im Jahr 2008 beziehungsweise 2009 abzuschließen. Das CARIFORUM-EPA enthält dagegen Vereinbarungen zu diesen Themen. Sollte es zu EPAs in den afrikanischen Regionen kommen, die diese Themen umfassen, werden diese mit großer Wahrscheinlichkeit strukturelle Ähnlichkeiten mit dem CARIFORUM-EPA haben. Die Regeln des CARIFORUM-EPA werden daher kurz skizziert, um Hinweise auf mögliche Ergebnisse in den afrikanischen EPAs zu liefern.

Neben den unten dargestellten Bestimmungen ist im Text des CARIFORUM-EPA festgelegt, dass fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung von Investitionen und Dienstleistungen aufgenommen werden sollen.

7.1 Investitionen

Im CARIFORUM-EPA ist der EU gelungen, umfassende Regeln zu Investitionen in grundsätzlich allen Wirtschaftsbereichen zu verankern. In der WTO gibt es dagegen nur Bestimmungen für Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor, die im Rahmen des Abkommens über den Dienstleistungshandel (GATS) als grenzüberschreitender Dienstleistungshandel durch die „kommerzielle Präsenz“ des Dienstleistungsanbieters im Importland bezeichnet wird. Diese logischen Verrenkungen sind im CARIFORUM-EPA nicht mehr notwendig. Vielmehr sollen Direktinvestitionen sowohl im Industrie- als auch im Dienstleistungssektor in einem einheitlichen Rahmen liberalisiert werden. Von vornherein ausgenommen sind nur besonders sensible Sektoren wie:

- Abbau und Verarbeitung von nuklearem Material;
- Waffenproduktion und -handel;
- audiovisuelle Dienstleistungen;
- Schiffstransport in nationalen Gewässern;
- Lufttransport und damit verbundene Dienstleistungen.

In den spezifischen sektoralen Verpflichtungen findet sich allerdings doch wieder eine Differenzierung zwischen Investitionen im Landwirtschafts- und Industriesektor und solchen im Dienstleistungsbereich. Während erstere vollständig liberalisiert werden, falls im entsprechenden Anhang keine ausdrücklichen Ausnahmen gemacht wurden, werden Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor genauso wie im GATS nur dann liberalisiert, wenn ein CARIFORUM-Land beziehungsweise die EU eine ausdrückliche Verpflichtung eingeht. In den Sektoren, in denen Verpflichtungen eingegangen werden, müssen Investoren aus der Partnerregion im Ergebnis genauso behandelt werden wie die aus dem eigenen Land. Vor allem dürfen Zahl, Geschäftsvolumen und Kapitalanteile ausländischer Investoren nicht beschränkt werden. Entsprechende Beschränkungen sind nur dann zulässig, wenn sie im Anhang mit den Marktöffnungsverpflichtungen für den jeweiligen Sektor ausdrücklich genannt werden.

In Artikel I des Investitionstitels des CARIFORUM-EPA wird festgehalten, dass keine Bestimmung des Abkommens die Privatisierung öffentlicher Unternehmen erfordert oder das öffentliche Beschaffungswesen und Subventionen betrifft. Beide Parteien betonen ihr Recht, Investitionen und Dienstleistungen zu regulieren und neue Regulierungen einzuführen, um legitime Politikziele zu verfolgen. In weiteren Artikeln verpflichten sich EU und CARIFORUM-Staaten dazu, nationale Gesetze zu erlassen, damit Investoren:

- an Bestechung und anderen korrumpierenden Praktiken gehindert werden;
- in Übereinstimmung mit den von der Internationalen Arbeitsorganisation definierten grundlegenden Arbeitsrechten agieren;
- ihre Investitionen/Unternehmen nicht so führen, dass internationale Umwelt- und Sozialverpflichtungen umgangen werden, die die EU und CARIFORUM eingegangen sind;
- wo angemessen, Kontakte zu lokalen Gemeinschaften aufbauen, vor allem in Projekten, die extensiv die natürlichen Ressourcen nutzen.

Zudem sollen ausländische Direktinvestitionen nicht durch die Senkung nationaler Standards und Gesetze in den Bereichen Umwelt, Arbeitsrecht und Gesundheitsschutz gefördert werden, ebenfalls nicht durch die Aufweichung von Gesetzen, die der Erhaltung und Förderung der kulturellen Vielfalt dienen.

Das Investitionskapitel versucht also, Mindeststandards im Investorenverhalten sicherzustellen. Der wirtschaftspolitische Spielraum, heimische Unternehmen gezielt im Wettbewerb mit überlegener ausländischer Konkurrenz zu fördern, wird dagegen weitgehend eingeschränkt. Wie weit dies im Einzelnen geht, wird sich erst beurteilen lassen, wenn die Anhänge mit den sektoralen Liberalisierungsverpflichtungen zugänglich sind.

7.2 Grenzüberschreitender Handel mit Dienstleistungen

Die Bestimmungen zum Dienstleistungshandel im EPA können sich auf tatsächlich grenzüberschreitende Transaktionen von Dienstleistungen beschränken. Das Hilfskonstrukt des GATS, auch Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor als „Handel“ zu bezeichnen, ist hier nicht notwendig. Auch im CARIFORUM-EPA wird gemäß der Logik des GATS die Liberalisierung eines Sektors nur dann verpflichtend, wenn dies im entsprechenden Anhang ausdrücklich festgelegt wird. Dabei müssen Anbieter, die aus dem Partnerland agieren (z.B. Architekturfirmen), genauso behandelt werden wie inländische Unternehmen. Ihre Anzahl und ihr Geschäftsvolumen dürfen nicht begrenzt werden.

Die entsprechenden Anhänge zum EPA sind außerordentlich umfangreich, da sowohl auf Seiten der EU als auch im CARIFORUM einzelne Mitgliedsländer unterschiedliche Ausnahmen von den Liberalisierungsverpflichtungen festgelegt haben. Die einzelnen Verpflichtungen und ihre möglichen Auswirkungen lassen sich im Rahmen dieser Studie nicht abschätzen. Insgesamt geht die EU in 94% aller Dienstleistungssektoren Liberalisierungsverpflichtungen ein, die CARIFORUM-Staaten je nach Entwicklungsstand zwischen 65 und 75%.

7.3 Zeitweiser Aufenthalt natürlicher Personen für geschäftliche Zwecke

Im GATS ebenfalls geregelt ist die Erbringung von Dienstleistungen durch natürliche Personen auf dem Territorium des „Importlands“. Auch das EPA enthält entsprechende Bestimmungen, bei denen immer wieder betont wird, dass sie die Migration von Arbeitskräften nicht berühren. Der größte Teil der Regeln bezieht sich auf den zeitweiligen Aufenthalt von Management und Experten in ausländischen Tochterunternehmen. Da es nur vergleichsweise wenige karibische Unternehmen mit Niederlassungen in der EU gibt, betreffen diese Regeln vor allem EU-Bürger, die in CARIFORUM-Ländern arbeiten. Dagegen macht die EU nur sehr begrenzte Marktöffnungsangebote für freiberuflich Tätige, sprich: in wenigen akademischen Berufen (Rechtsanwälte, Ingenieure) mit hohen Qualifikationsstandards sowie für Küchenchefs und Mannequins. Der entwicklungspolitische Nutzen dürfte auch hier begrenzt sein.

7.4 Wettbewerbsrecht

Der EU ist es ebenfalls gelungen, Bestimmungen zum Wettbewerbsrecht, die in der WTO nicht durchsetzbar waren, im CARIFORUM-EPA zu verankern. Der entsprechende Titel ist relativ kurz und verpflichtet die Partner vor allem dazu, innerhalb von fünf Jahren Gesetze zu erlassen, die wettbewerbswidrige Praktiken und Absprachen sowie den Missbrauch von Marktmacht kontrollieren. Da die EU bereits ein ausgefeiltes Wettbewerbsrecht besitzt, sind vor allem die CARIFORUM-Staaten in der Pflicht. Die EU bietet Informationsaustausch und technische Unterstützung.

7.5 Öffentliches Beschaffungswesen

Der Titel zum öffentlichen Beschaffungswesen im CARIFORUM-EPA enthält zwar Bestimmungen zur Gleichbehandlung von in- und ausländischen Anbietern bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ab einer bestimmten Größenordnung. Sie sind jedoch unverbindlich

formuliert („sollen anstreben“) und damit nicht einklagbar. Verbindliche Vorgaben gibt es jedoch für den Ausschreibungsprozess und dessen Transparenz. Damit ist die Bevorzugung eines eigentlich unterlegenen einheimischen Anbieters im Prinzip weiter möglich, wird aber schwieriger zu rechtfertigen.

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die mit den afrikanischen AKP-Staaten paraphierten Interim-EPAs sind aus entwicklungspolitischer und menschenrechtlicher Sicht höchst problematisch. Es ist mehr als unklar, wie sie mit dem Ziel der regionalen Integration in Einklang gebracht werden können. Die im Jahr 2008 offensichtlich gewordene Weltwirtschaftskrise stellt zudem eine der Grundannahmen der EPAs in Frage: Ob die Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft mittels einer Öffnung ihrer Märkte gegenüber der EU und der Deregulierung in weiteren Sektoren wie Dienstleistungen, Investitionen und öffentlicher Beschaffung die erfolversprechendste Strategie zur wirtschaftlichen Entwicklung ist, muss angesichts der krisenverschärfenden globalen Regulierungsdefizite bezweifelt werden. Politisch mehrheitsfähige Alternativen zur Neugestaltung des Weltwirtschafts- und -handelsystems gibt es zwar noch nicht. Allerdings legen die jüngsten Erfahrungen auch nicht den Schluss nahe, auf dem Weg der Liberalisierung weiter zu machen, als ob nichts geschehen wäre. Zumindest ein Moratorium wäre also angezeigt, das heißt, alle Bestimmungen, die darüber hinausgehen die Exportinteressen der AKP-Länder im Güterbereich durch WTO-Kompatibilität abzusichern, sind nicht zu rechtfertigen. Und auch hier ist darauf zu achten, die Zumutungen für die AKP-Länder möglichst gering zu halten, das heißt, von einer Interpretation der WTO-Regeln auszugehen, die den AKP-Staaten möglichst wenig Verpflichtungen zur Marktöffnung abverlangen.

Die EU-Politik geht bislang genau in die entgegengesetzte Richtung. Um so schärfer stellt sich für die Regierungen der AKP-Länder, gerade auch angesichts der Wirtschaftskrise, die Frage, welche der beiden schlechten Optionen sie besser verkraften würden: den drohenden Rückgang von Exporteinnahmen durch die Rücknahme von Präferenzen durch die EU oder niedrigere Zolleinnahmen und steigende Konkurrenz, die durch die Marktöffnung in den EPAs entstehen. Die unsichere Entwicklung der Weltwirtschaft verstärkt jedenfalls Argumente, die gegen den langfristig verbindlichen Verzicht auf Maßnahmen wie Zölle und Regulierungen für Dienstleistungen und Investitionen sprechen.

Im Kontext der EPAs bedeutet dies, dass die auch von der EU vertretene strikte Interpretation der WTO-Regeln über Freihandelsabkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht mehr zeitgemäß ist. Hier sollte die EU sich zusammen mit den AKP-Staaten und anderen Entwicklungsländern, mit denen sie sich in bilateralen Verhandlungen befindet, für eine flexiblere Interpretation beziehungsweise Neuformulierung der einschlägigen WTO-Bestimmungen einsetzen. Aus völkerrechtlicher Perspektive gilt grundsätzlich, dass Handelsabkommen nicht die zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung notwendigen staatlichen Spielräume einschränken dürfen.¹⁷ Konkret müsste die EU auf die Stillstands-Klausel gänzlich verzichten, insbesondere aber für die sensiblen Produkte. Für diese Klausel gibt es auch aus WTO-Sicht keinerlei Notwendigkeit. Zudem müsste es den schwächeren Partnern in bilateralen Abkommen erlaubt werden, mehr als 20% des

¹⁷ Report of the Special Rapporteur on the Right to Food Olivier de Schutter. Addendum. Mission to the World Trade Organization, June 25 2008: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/or3-hrc-10-5-add2-advancededitedversion-en.pdf>.

Handelsvolumens von der Liberalisierung auszunehmen, und diese Ausnahmen regelmäßig an die wirtschafts- und entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Prioritäten anzupassen.

Eine schnelle Einigung im Rahmen der WTO ist indes nicht zu erwarten. Damit besteht weiter das Risiko eines drastisch verschlechterten Marktzugangs in die EU für Länder und Regionen, die den Abschluss eines EPA zu den gegenwärtigen Bedingungen nicht für sinnvoll halten. Die EU sollte daher die APS-plus-Präferenzen¹⁸ als Alternative verlässlich und dauerhaft zugänglich machen. Der Königsweg hierzu ist nicht, die Standards und Bedingungen für den Zugang zu APS-plus zu verwässern, er besteht vor allem in administrativen Erleichterungen wie kurzen Antragsfristen und der Möglichkeit des späteren Beitritts zu einem laufenden Präferenzprogramm. Zudem sollten die AKP-Länder bei der Umsetzung der mit APS-plus verbundenen internationalen Vereinbarungen und Konventionen unterstützt werden.

Die Europäische Kommission hat gegenüber der SADC Bereitschaft gezeigt, umstrittene Bestimmungen des IEPAs vor dessen Unterzeichnung nachzuverhandeln. Vor allem im Bereich der Regeln gehen einige von der EU durchgesetzte Verpflichtungen eindeutig über die WTO-Anforderungen für regionale Handelsabkommen hinaus. Immerhin konnten in den Verhandlungen mit der SADC einige dieser Bestimmungen zurückgenommen oder zumindest abgeschwächt werden. Beim Thema Meistbegünstigung, das auch von vielen anderen Ländern und Regionen als problematisch angesehen wird, bleibt die EU im Widerspruch zu ihrer Entwicklungsrhetorik allerdings hart.

Um dem Entwicklungsanspruch der (I)EPAs näher zu kommen, muss klar gestellt werden, dass die Verpflichtungen für die afrikanischen Partner nicht über das für die WTO-Kompatibilität notwendige Minimum hinaus gehen dürfen. Die Nachbesserungen im SADC-EPA müssen auf alle anderen IEPAs übertragen werden, die Forderung nach Meistbegünstigung muss fallen gelassen werden. Bei neu zu verhandelnden EPAs sollten über den Güterhandel hinausgehende Themen wie Dienstleistungen, Investitionen und Wettbewerbsrecht nur auf ausdrücklichen Wunsch der afrikanischen Partner und nur in dem von diesen gewünschtem Umfang integriert werden. Bezüglich der WTO-Kompatibilität besteht keine Notwendigkeit zur Liberalisierung in diesen Sektoren und daher maximale Flexibilität entsprechende Regeln wegzulassen oder aber sie besonders entwicklungsfreundlich auszugestalten.

Die Schwächen der strategischen und entwicklungspolitischen Ausrichtung der Verhandlungen auf Seiten der AKP-Staaten müssen vor allem von diesen angegangen werden. Die EU kann dies durch die Förderung nationaler und regionaler Dialogprozesse unterstützen, in denen unter Beteiligung aller Stakeholder definiert werden soll, wie die Integration innerhalb der einzelnen Regionen gestaltet und durch Handelsabkommen mit der EU gefördert werden kann. Auf diesem Wege sollte dann auch festgelegt werden, welche Produkte von der Liberalisierung ausgenommen und wie Schutzmechanismen ausgestaltet werden können.

Die Umsetzung und die Auswirkungen von auf dieser Grundlage verhandelten Abkommen muss im Rahmen eines in den Abkommen selbst verankerten Monitorings regelmäßig und unter Beteiligung der Stakeholder begleitet werden. Wichtiger Aspekt dabei ist

¹⁸ Im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) gewährt die EU jenen Entwicklungsländern einen zusätzlich verbesserten Marktzugang, die sich zur Umsetzung einer Reihe von internationalen Konventionen zu Arbeitsrechten und Umweltschutz verpflichten. Die Marktzugangsbedingungen in diesem APS-plus genannten System sind nur unwesentlich schlechter als die in EPAs.

der Import von sensiblen Produkten, vor allem im Agrarsektor. Damit ließe sich, unter anderem mit Blick auf das Menschenrecht auf Nahrung, auch die Anwendbarkeit von Schutzklauseln verbessern. Falls es auch Liberalisierungsverpflichtungen im Bereich von Dienstleistungen und Investitionen gibt, sollte ein besonderer Schwerpunkt des Monitorings auf diese Sektoren gelegt werden. Auch die Wirksamkeit des verbesserten Marktzugangs und unterstützender Entwicklungszusammenarbeit sollte Gegenstand des Monitorings sein. Im Zentrum eines Monitorings müssen die wirtschaftlichen, entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Wirkungen der EPAs stehen – und nicht nur die Frage, ob die vertraglichen Bestimmungen umgesetzt werden. Vorschläge für entsprechende Indikatoren und Benchmarks für erwünschte Wirkungen und drohende negative Effekte existieren bereits¹⁹, sie sollten auf nationaler und regionaler Ebene unter Beteiligung der Stakeholder definiert werden.

Ein solcher Weg impliziert vor allem eines: einen Stopp für die laufenden EPA-Verhandlungen, die die schwächere Seite unter starken politischen und zeitlichen Druck stellen und die auf ein Ergebnis hinauslaufen, das nicht die Entwicklungsinteressen der ärmeren, sondern die Liberalisierungsinteressen der reicheren Länder und ihrer wirtschaftlichen Eliten in den Vordergrund rückt. Kurzum: Schluss mit EPAs, die vor allem der EU nützen, stattdessen Partnerschaftsabkommen, die diesen Namen verdienen und die ökonomische Entwicklung der AKP-Staaten wirksam unterstützen.

¹⁹ ICTSD/APRODEV: The EPAs and Sustainable Development: Benchmarks for Pro-Development Monitoring of the Negotiations, Brüssel, Genf 2005 (<http://www.aprodev.net/trade/Files/EPAs/A%20EPAs%20and%20Sustainable%20Development%20FINAL%20reprint.pdf>).

... Sie fanden diese Publikation interessant und hilfreich?

Wir stellen unsere Veröffentlichungen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung, zum Teil auch unentgeltlich. Für unsere weitere Arbeit sind wir jedoch auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen.

Spendenkonto: 32 123 00, Bank für Sozialwirtschaft AG, BLZ 10020500

Informationen zur Mitgliedschaft finden Sie auf der Rückseite dieses Hefts. Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Germanwatch

„Hinsehen, Analysieren, Einmischen“ – unter diesem Motto engagiert sich Germanwatch für Nord-Süd-Gerechtigkeit sowie den Erhalt der Lebensgrundlagen und konzentriert sich dabei auf die Politik und Wirtschaft des Nordens mit ihren weltweiten Auswirkungen. Die Lage der besonders benachteiligten Menschen im Süden bildet den Ausgangspunkt des Einsatzes von Germanwatch für eine nachhaltige Entwicklung.

Unseren Zielen wollen wir näher kommen, indem wir uns für die Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels, faire Handelsbeziehungen, einen verantwortlich agierenden Finanzmarkt und die Einhaltung der Menschenrechte stark machen. Germanwatch finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen der Stiftung Zukunftsfähigkeit sowie aus Projektmitteln öffentlicher und privater Zuschussgeber.

Möchten Sie die Arbeit von Germanwatch unterstützen? Wir sind hierfür auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Weitere Informationen erhalten Sie unter www.germanwatch.org oder bei einem unserer beiden Büros:

Germanwatch Büro Bonn
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax -19

Germanwatch Büro Berlin
Voßstr. 1, D-10117 Berlin
Telefon +49 (0)30 / 288 8356-0, Fax -1

E-Mail: info@germanwatch.org
Internet: www.germanwatch.org

Bankverbindung / Spendenkonto:

Konto Nr. 32 123 00, BLZ 100 205 00,
Bank für Sozialwirtschaft AG



Per Fax an:

+49 (0)30 / 2888 356-1

Oder per Post:

Germanwatch e.V.
Büro Berlin
Voßstr. 1
D-10117 Berlin

Ja, ich unterstütze die Arbeit von Germanwatch

Ich werde Fördermitglied zum Monatsbeitrag von €..... (ab 5 €)
Zahlungsweise: jährlich vierteljährlich monatlich

Ich unterstütze die Arbeit von Germanwatch durch eine Spende von
€..... jährlich €..... vierteljährlich €..... monatlich €..... einmalig

Name

Straße

PLZ/Ort

Telefon

E-Mail

Bitte buchen Sie die obige Summe von meinem Konto ab:

Geldinstitut

BLZ

Kontonummer

Unterschrift