



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG



terre des
hommes
Hilfe für Kinder in Not



weed

SPRUNGBRETT oder STOLPERSTEIN zur Armutsbekämpfung?

EU-AKP-Freihandelsabkommen in der Diskussion

Impressum

Sprungbrett oder Stolperstein zur Armutsbekämpfung?
EU-AKP-Freihandelsabkommen in der Diskussion

Dokumentation einer Tagung in Berlin, 20. Juni 2005

Veranstalter:

Heinrich-Böll-Stiftung

Rosenthaler Str. 40/41
10178 Berlin
Fon +49-(0)30 - 285 34-0
Fax +49-(0)30 - 285 34-109
info@boell.de
www.boell.de

Initiative Südliches Afrika (INISA) e.V.

Postfach 19 01 51
53037 Bonn
Fon +49-(0)228 - 91 19 60
info@inisa.de
www.inisa.de

terre des hommes Deutschland e.V.

Ruppenkampstraße 11a
49084 Osnabrück
Fon +49-(0)5 41 - 71 01 - 0
Fax +49-(0)5 41 - 70 72 33
info@tdh.de
www.tdh.de

Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung – WEED e.V.

Torstr. 154
10115 Berlin
Fon +49-(0)30 - 27 58 21 63
Fax +49-(0)30 - 27 59 69 28
weed@weed-online.org
www.weed-online.org

Redaktion: Tina Schneidenbach, Sebastian Seiffert und Klaus Schilder

Layout: WARENFORM GbR

Berlin, September 2005

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	4
Einleitung.....	5
Barbara Unmüßig, Heinrich-Böll-Stiftung	
I. Die EU-AKP-Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen – Hintergrund, Stand und Perspektive	7
Alexis Valqui, BMZ, Berlin	
II. Sprungbrett zu nachhaltiger Entwicklung oder neoliberaler Stolperstein: EU-AKP-Freihandelsabkommen in der Diskussion.....	11
Mareike Meyn, Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management, Universität Bremen	
III. Die WTO plus-Agenda der EU in den EPA-Verhandlungen und mögliche handelspolitische Alternativen	15
Klaus Schilder, WEED, Berlin	
Diskussion	20
IV. Zwischen regionaler Integration und Marktöffnung – EU-Freihandel und die Auswirkungen im Südlichen Afrika.....	22
Gottfried Wellmer, freier Journalist, Bonn Jørgen Vogt, Afrika-Verein, Hamburg Dagmar Honsbein, Botschaft Namibia, Berlin	
Diskussion	29
Ausgewählte Literatur.....	31
Anhang: Powerpoint-Präsentationen der ReferentInnen.....	33

4

Abkürzungsverzeichnis

AKP	78 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks
APS	Allgemeines Präferenzsystem
AU	Afrikanische Union
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Cariforum	Karibische EPA-Verhandlungsgruppe
CEMAC	Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion
COMESA	Gemeinsamer Markt des östlichen und südlichen Afrika
DG	Generaldirektorat in der EU-Kommission
EAC	Ostafrikanische Gemeinschaft
EBA	Everything-but-arms-Initiative
EEF	Europäischer Entwicklungsfond
EPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA)
ESA	EPA-Verhandlungsgruppe des Östlichen und Südlichen Afrika
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (EU)
GATS	Allgemeines Abkommen über Handel mit Dienstleistungen
GATT	Allgemeines Abkommen über Handel und Zölle
IWF	Internationaler Währungsfond
LDC	Am wenigsten entwickelte Länder
NEPAD	Neue Partnerschaft für afrikanische Entwicklung
RPTF	Regionale Vorbereitungsgruppe der EPA-Verhandlungen
SACU	Südafrikanische Zollunion
SADC	Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft
SADCC	Southern African Development Coordination Conference
SDT	Sonder- und Vorzugsbehandlung
TCDA	Bilaterales Handels- und Kooperationsabkommen EU-Südafrika
UNECA	UN-Wirtschaftskommission für Afrika
WTO	Welthandelsorganisation

Ich bin als Vorstandsmitglied der Heinrich-Böll-Stiftung zuständig für Strategie und Programmplanung in den Regionen, in denen wir präsent sind: Lateinamerika, Asien, den Nahen und Mittleren Osten und Afrika. Wie sie vielleicht wissen, sind wir in Afrika mit drei Büros vertreten. Dazu zählen die Regionalbüros in Kenia, Südafrika und ein Länderbüro in Nigeria. Afrika ist für uns ein Kontinent, wo wir unsere Arbeit stark auf Demokratieförderung und Krisenprävention konzentrieren. In den Demokratisierungsprozessen unterstützen wir gerade auch zivilgesellschaftliche Akteure. Aber keine Demokratieförderung kommt ohne den Blick auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus, unter denen sie gedeihen soll. Von daher interessieren wir uns selbstverständlich für den gesamten Themenkomplex der EU- und WTO-Handelspolitik.

Am heutigen Tag kooperieren wir mit der *Initiative Südliches Afrika*, *WEED* und *terre des hommes*. Für die Heinrich-Böll-Stiftung ist es gut, in diesem sehr fachspezifischen Thema mit NGOs zusammenzuarbeiten, die ein großes Detailwissen haben. Es ist eine Chance für uns, diese Expertise zu den regionalen EU-Handelsabkommen in unsere Länderstudien einfließen lassen zu können.

Warum interessiert sich die Heinrich-Böll-Stiftung für Präferenz- oder bilaterale Freihandelsabkommen der EU mit verschiedenen Regionen der Welt? Die Heinrich-Böll-Stiftung betreibt seit nunmehr zweieinhalb Jahren ein überregionales Programm, das sich mit Globalisierung und Nachhaltigkeitsfragen auseinandersetzt. Dort beschäftigen wir uns im Umweltbereich intensiv mit Klima und Energie, aber auch mit den

in Afrika so essentiell wichtigen Fragen der Wasserversorgung. Wir beobachten die WTO und ihre Politiken sehr genau, vor allem im Agrarbereich. Auch die Debatten um *special and differential treatment*, also Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländer, sind eins unserer Kerninteressen. Mit diesen Ausnahmen konnten sie sich bisher teilweise vor Liberalisierungen ihrer Märkte schützen.

Wer sich mit der WTO befasst, muss konsequenterweise auch die Tendenz sehen, dass multilaterale Handelsakteure wie die EU, Japan oder die USA auch eine Reihe von bilateralen Freihandelsverträgen schließen. Wir haben ein großes Interesse an den Abkommen zwischen EU und Mercosur, und das Mexikobüro begleitet aus nächster Nähe das EU-Mexiko-Abkommen. Schließlich befassen sich die Kollegen in Washington ausführlich mit aktuellen Entwicklungen um NAFTA und ALCA – bei letzterer geht es um die von Nordamerika initiierte gesamtamerikanische Freihandelszone. In all diesen Regionen wollen wir in erster Linie zivilgesellschaftliche Gruppen und Einmischung stärken, Öffentlichkeitsarbeit machen und in sogenannten *stakeholder dialogues* Akteure aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft an einen Tisch bringen.

Wir müssen uns fragen, ob bilaterale Abkommen – wie häufig behauptet – für Entwicklungsländer wirklich die Chance bieten, im WTO-Rahmen nicht erreichbare Sonderbedingungen und Präferenzen auszuhandeln. Ich möchte dabei ausdrücklich auf eine vom EED und WEED herausgegebene Broschüre mit dem Titel „Freie Fahrt für freien Handel?“ hinweisen. Sie kommt ganz klar zu der Schlussfolgerung, dass alle bi-

lateralen Freihandelsabkommen der EU mehr oder minder „WTO-plus“ sind.

Das bedeutet, dass sie in vielen Punkten über von der WTO geforderte Liberalisierungsschritte hinausgehen. Solche Veröffentlichungen brauchen wir, um den Anspruch der EU als „gute Supermacht“ einschätzen zu können, nach dem die Gemeinschaft im Vergleich etwa zu den USA stärker auf Belange der Entwicklungsländer eingeht. Die genannte Broschüre kommt vielmehr zu der Einschätzung, dass in diesen Abkommen die Entwicklungsländer nicht als gleichberechtigte Partner behandelt werden, sondern die EU aus einer Position der Stärke heraus Bedingungen diktiert. Daher wollen wir bei der heutigen Veranstaltung ergründen, welche Interessen die EU in den Präferenzabkommen – die ja nicht ganz dasselbe bedeuten wie Freihandelsabkommen – mit den AKP-Staaten verfolgen.

Die besonderen Beziehungen zu den AKP-Staaten gehen auf die 60er Jahre zurück und waren eine postkoloniale Initiative. Mit den Abkommen von Yaoundé, Lomé und – seit 2000 – Cotonou wurden über Jahrzehnte entwick-

lungspolitische Komponenten betont. Seit Cotonou tritt aber das Interesse am Freihandel immer deutlicher in den Vordergrund. Während die EU-Länder nur wenige Prozent ihres Außenhandels mit den AKP-Staaten abwickeln, liegt der Anteil in der umgekehrten Richtung bei 30 Prozent. Die Exporte zwischen beiden Gruppen sind rückläufig, ebenso zeigen weniger Unternehmen Interesse an Investitionen in den AKP-Staaten.

Die zentrale Frage lautet heute somit: Wer verhandelt mit wem zu welchem Nutzen und aus welchem Interesse hinaus? Die AKP haben einen recht detaillierten Katalog von Forderungen vorgelegt, zu so unterschiedlichen Themen wie Marktzugang, Landwirtschaft, Dienstleistungen und Entwicklungszusammenarbeit. Vor allem anderen stellt sich die Frage, ob dieses Abkommen einen Beitrag zur Verminderung der Armut leisten kann. Das Ziel der Armutsreduktion vor allem in den LDCs ist weitgehend Konsens. Hochumstritten sind dagegen die Mittel und Wege, diesem Ziel näher zu kommen: Muss es die freihändlerische Doktrin sein, oder gibt es dazu Alternativen?

I. Die EU-AKP-Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen – Hintergrund, Stand und Perspektive

Alexis Valqui, BMZ, Berlin

Mit den sogenannten AKP-Staaten – das sind 78 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks – unterhält die EU seit mehreren Jahrzehnten eine besondere Beziehung. Diese Beziehung erklärt sich vor allem aus der kolonialen Vergangenheit Großbritanniens und Frankreichs. Von den AKP-Staaten gehören 40 zu den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs). Eine wichtige Komponente der EU-AKP-Beziehungen ist die Handelspolitik.

Die EU-Handelspolitik setzt sich im multilateralen Rahmen der Welthandelsorganisation WTO für ein gerechtes und allgemeingültiges Welthandelssystem ein – Stichwort: Doha-Entwicklungsrunde. Hauptziel ist dabei die weltweite Handelsintegration. Die in der WTO aufgestellten Regeln werden hoffentlich eines Tages *de facto* und nicht nur *de jure* für alle Vertragsstaaten gelten bzw. von allen genutzt werden. Den Entwicklungsländern als Gesamtgruppe räumt die EU über das allgemeine Präferenzsystem (APS) besondere Marktzugangsbedingungen ein. Das APS ist WTO-konform, da die Möglichkeit der Sonderbehandlung von Entwicklungsländern als Gruppe in den WTO-Verträgen vorgesehen ist. Für die Gruppe der ärmsten Länder, die LDCs, sind zudem spezielle Ausnahmen möglich. In diesem Zusammenhang gewährt die EU seit 2001 allen LDCs zoll- und quotenfreien Zugang zu ihren Märkten, und zwar im Rahmen der sog. „*Everything-but-arms-Initiative*“ (EBA). Für Reis, Zucker und Bananen gilt die EBA-Initiative bisher nicht, bis spätestens 2009 sollen jedoch auch diese Ausnahmen fallen. Dann werden die LDCs sämtliche Produkte ohne

Beschränkungen in die EU exportieren können.

Das bisherige Präferenzsystem

Mit den AKP-Staaten hat die EU ein besonderes Präferenzsystem geschaffen, das seit 1976 im Rahmen der Lomé-Verträge geregelt war und seit 2000 durch das Cotonou-Abkommen weitergeführt wird. Diese Abkommen begünstigen die AKP-Staaten auf der einen Seite im Vergleich zur Gesamtgruppe der Entwicklungsländer, sind aber andererseits weniger weitreichend als die EBA-Initiative. Die Präferenzen für die AKP-Staaten sind aber nicht WTO-konform, weswegen andere Entwicklungsländer in der WTO das nicht weiter hinnehmen wollen. Die Ausnahmegenehmigung (*Waiver*), die der EU und den AKP-Staaten hierfür aus Genf erteilt wurde, läuft noch bis Ende 2007. Der Preis für dieses Zugeständnis der WTO war jedoch, dass Indonesien und Thailand im Fischereisektor ebenfalls präferentielle Zugänge gewährt werden mussten. Die präferentiellen Zugänge der ESA in die EU wurden dadurch relativiert.

Dabei ist es interessant, dass die AKP-Staaten unter dem bisherigen Präferenzsystem ihre Exporte in die EU nicht durchgehend steigern konnten, teilweise sind diese im Gegenteil zurückgegangen. Ursache dafür sind die sogenannten *supply-side-constraints*, das heißt ein Mangel an exportfähigen Produkten in diesen Ländern. Auf der anderen Seite ist der intraregionale Handel zwischen Ländern des Südens gering geblieben. Ferner befinden sich viele AKP-Staaten im Prozess der weltwirtschaftlichen Integration, schon 55 der 78 sind zur Zeit Mitglieder

Durch das Cotonou-Abkommen profitieren die AKP weiter von Handelspräferenzen, die andere Entwicklungsländer nicht genießen. Die Ausnahmeregelung für diese nicht WTO-konformen Präferenzen läuft 2007 aus.

8

der WTO. Es stellt sich somit die Frage, inwieweit sie dort einzeln ihre Interessen einbringen können.

Cotonou:

Startpunkt des EPA-Prozesses

Im Jahr 2000 unterschrieben die EU und AKP das Cotonou-Abkommen. Es löst die bisherigen Lomé-Abkommen ab, die nicht-reziproke Handelspräferenzen gewährten. Diskutiert wird derzeit, wie unter der Annahme der WTO-Inkompatibilität der bisherigen AKP-Präferenzen, ihrer schon erwähnten geringen wirtschaftlichen Effektivität sowie der fehlenden regionalen Integration die wirtschaftliche Zusammenarbeit neu gestaltet werden soll. Eine Antwort auf diese Herausforderung sind die Wirtschafts-Partnerschaftsabkommen (engl. *Economic Partnership Agreements*, kurz EPAs), die neben dem Freihandel auch Entwicklungspolitik als Schwerpunkt umfassen.

Wie ist nun der Stand der EPA-Verhandlungen? 2002 begannen die Verhandlungen der EU mit der Gesamtgruppe der AKP. In dieser ersten Phase ging es vor allem um die Eckpunkte der weiteren Gespräche. 2003 wurde auf Wunsch der EU-Kommission und auch der regionalen Gruppen innerhalb der AKP mit den inhaltlichen Verhandlungen auf regionaler Ebene begonnen. Zu diesem Zeitpunkt waren jedoch die allgemeinen Fragen in der Gesamtgruppe noch nicht abschließend geklärt. In allen Regionen wurden Verhandlungsfahrpläne, sogenannte *road maps*, vereinbart, die den Rahmen für weitere Verhandlungen bis zum geplanten Inkrafttreten der EPAs am 1. Januar 2008 bilden. Dabei ist zu betonen, dass der Zeitrahmen bis 2008 nicht im Ermessensspielraum der EU oder der AKP liegt, sondern durch die Gültigkeit der WTO-Ausnahmegenehmigung bestimmt wird. Ein weiterer *Waiver* wäre von der WTO wahrscheinlich nur unter hohen Kosten für beide Seiten zu bekommen.

Die regionalen EPA-Verhandlungsgruppen

In der EU ist die Handelspolitik vereinschaftet. Deswegen haben die EU-Mitgliedsstaaten der Europäischen Kommission ein Mandat zur Durch-

führung der Verhandlungen erteilt. Die Kommission verhandelt derzeit mit sechs AKP-Regionen über den Abschluss von EPAs:

- SADC (Southern African Development Community)
- ECOWAS (Economic Community of West African States)
- ESA (Eine Gruppe ost- und süd-afrikanischer Staaten)
- CEMAC (Monetary and Economic Community of Central Africa)
- CARIFORUM (karibische AKP-Staaten)
- Pazifische AKP-Staaten

Die Kommission verhandelt auf verschiedenen Ebenen mit den AKP-Regionen, nämlich auf Minister-, Botschafter- und Arbeitsebene. Daneben sind sogenannte *regional preparatory task forces* (RPTF) eingerichtet worden, die die notwendigen Unterstützungsmaßnahmen identifizieren sollen. Wird zum Beispiel festgestellt, dass es Probleme bei der Einhaltung von Qualitätsstandards gibt, dann wird das in der Entwicklungszusammenarbeit aufgegriffen. In allen sechs Regionen ist eine der wichtigsten Fragen die der regionalen Integration. Weitere Themen umfassen sanitäre und phytosanitäre Standards (SPS) in den ECOWAS-, CEMAC- und SADC-Verhandlungsgruppen, Handelserleichterungen bei ECOWAS und CEMAC, Fischerei bei ESA und der pazifischen Gruppe, sowie zusätzlich Entwicklung und Marktzugang für ESA. Dienstleistungen und Investitionen sind von den karibischen und pazifischen Staaten auf den Verhandlungstisch gelegt worden, und in der Karibik wird auch über eine Zollunion gesprochen. Im Rahmen des Cotonou-Abkommens wurde eine Reihe weiterer Themen angerissen, die vor Abschluss von EPAs gegebenenfalls auch Gegenstand von Verhandlungen werden können.

Wirkungen auf regionale Integration

Die Schwäche der regionalen Integration in vielen AKP-Staaten wurde weiter oben bereits angedeutet. Das ist nicht nur unter ökonomischem Blickwinkel schwierig: Ohne stärkere regionale Integration wird es ihnen kaum möglich sein, in internationalen Verhandlungen mit

Die EPA-Verhandlungen wurden ab 2002 zunächst mit der Gesamtgruppe der AKP geführt, die inhaltlichen Gespräche laufen seit 2004 mit sechs regionalen Gruppen. Geplanter Abschluss ist Ende 2007, wenn der WTO-*waiver* ausläuft.

gemeinsamer Stimme zu sprechen. Das wäre aber sehr hilfreich, um gemeinsame Interessen effektiv vertreten zu können. Betrachten wir den momentanen Stand regionaler Integration in Afrika, wird die Überlappung von Wirtschaftsräumen sehr deutlich (vgl. Anhang). Sie haben recht uneinheitliche kurz- und langfristige Ziele. Manche sind lediglich Freihandelsabkommen, andere wollen darüber hinaus Zollunion oder gar ein gemeinsamer Währungsraum werden. Die Frage ist, wie sich vor diesem Hintergrund die EPAs auswirken. Werden sie Sprungbrett oder Stolperstein auf dem Weg zu Entwicklung und Wohlstand sein?

Die Karte legt schon nahe, dass es hier etliche Stolpersteine geben muss. Bei den EPA-Verhandlungen mit den verschiedenen Regionen wird man einige dieser Bündnisse spalten oder zerschneiden. Südafrika ist wegen des seit 2000 bereits bestehenden bilateralen Freihandelsabkommens mit der EU (dem *Trade and Development Cooperation Agreement*, kurz TDCA) nicht in den vier afrikanischen Regionen enthalten, mit denen von EU-Seite über EPAs verhandelt wird.

Einige Länder werden schon zwischen 2006 und 2010 vor die Entscheidung gestellt sein, in welches Bündnis sie sich definitiv einordnen wollen, denn ein Land kann per Definition nur in einer Zollunion Mitglied sein. Die EPAs haben zusammenfassend gesagt schon jetzt den Effekt, dass die Frage überlappender Mehrfachmitgliedschaften öffentlich diskutiert werden. Diese Katalysatorwirkung der EPAs kann je nach Standpunkt positiv oder negativ bewertet werden. Eine andere Folge der begonnenen Verhandlungen ist, dass sie nicht nur auf Botschaferebene ablaufen, sondern auch Fachleute zu verschiedenen handelsrelevanten Themen zusammenkommen, mitunter zum ersten Mal. Dieser durch EPAs angestoßene Austausch unter Experten kann dann eine Stärkung der regionalen Bündnisse bedeuten, wenn gemeinsame Interessen neu entdeckt werden. Der EPA-Prozess wird von Entwicklungszusammenarbeit flankiert. Wo Probleme auftreten, kann diese unter Umständen als Korrektiv wirksam sein und in Richtung einer effektiveren regionalen Integration führen.

Marktzugang in die EU

Es ist denkbar, dass am Ende der Verhandlungen alle 78 Länder von EBA profitieren können. Das würde zoll- und quotenfreien Marktzugang zur EU bedeuten. Bei der Betrachtung und Bewertung der Chancen des Marktzugangs muss man die AKP jedoch nach LDCs und Nicht-LDCs getrennt untersuchen. Für die Nicht-LDCs unter ihnen wäre es eine Chance, da sie zur Zeit nicht EBA, sondern nur die oben erwähnten – weniger umfangreichen – AKP-Präferenzen genießen. Ohne EPAs würden die Nicht-LDCs ab 2008 nur noch das allgemeine Präferenzsystem APS nutzen können. Das EPA-Konzept sieht weiter vor, dass es nicht nur um Marktzugang geht, sondern die Staaten auch über die Entwicklungszusammenarbeit gestützt werden, etwa um ihre Angebotsprobleme zu lösen. Letzteres gilt natürlich auch für die LDCs.

Was den konkreten Marktzugang betrifft, werden LDCs auf mehrere Arten profitieren: Die EBA-Präferenzen sind einseitig gewährte Präferenzen, sie haben keine Vertragsgrundlage. Bei einer Änderung der EU-Politik wäre es denkbar, dass sie zurückgenommen werden, auch wenn diese Option nicht sehr wahrscheinlich ist. Bei den EPAs wären diese Bedingungen dagegen Teil eines Abkommens und damit rechtlich klar abgesichert. Wenn Länder den LDC-Status überwinden – was wir für möglichst viele hoffen – würden sie den durch EBA gewährten Zugang zu EU-Märkten verlieren. Bei EPAs hingegen würden sich bei derselben Änderung keine Konsequenzen für den Marktzugang ergeben. Eine Bedingung der WTO für den Abschluss der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ist eine annähernde Reziprozität, d.h. Gegenseitigkeit, der Marktöffnung. Das bedeutet, dass auch die AKP ihre Märkte gegenüber der EU weitestgehend öffnen müssen. Bei der WTO läuft es nun mal so, dass für jedes Zugeständnis auch eine Gegenleistung erwartet wird: Gibst du mir, geb' ich dir.

Wie jede Marktöffnung bietet auch diese Chancen sowie Risiken für soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Diese Chancen und Risiken müssen differenziert bewertet werden. So muss man fragen, ob durch Importschutzmassnahmen

Einige afrikanische Staaten werden zwischen 2006 und 2010 entscheiden müssen, welchem regionalen Integrationsbündnis sie sich definitiv zuordnen möchten. Durch EPAs werden überlappende Mehrfachmitgliedschaften schon jetzt öffentlich diskutiert.

10

Die Wirklichkeit ist komplexer. Das EPA-Modell verlangt zwar Reziprozität, diese kann aber auch asymmetrisch gestaltet werden, etwa indem die EU den AKP längere Übergangsfristen zur Liberalisierung ihrer Märkte eingeräumt und für besonders sensible Produkte weiter Zoll- und Quotenschutz zulässt.

Verbraucher gezwungen sein würden, Produkte teuer zu kaufen oder ihre Gesundheit und Sicherheit zu schmälern. Wer profitiert neben den Eliten vom Importschutz? Werden durch Importe insbesondere der armen und ländlichen Bevölkerung Teile ihrer Lebensgrundlage entzogen? Kommen durch Importe und Investitionen Technologien und Kapital ins Land, und tragen diese zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung bei? Die Liste drängender Fragen ließe sich beliebig fortsetzen. An diesen Beispielen sollte aber bereits deutlich werden, dass es nicht so leicht ist, EPAs nur als Stolperstein oder als Sprungbrett zu sehen. Die Wirklichkeit ist komplexer. Das EPA-Modell verlangt zwar Reziprozität, diese kann aber auch asymmetrisch gestaltet werden, etwa indem die EU den AKP längere Übergangsfristen zur Liberalisierung ihrer Märkte einräumt und für besonders sensible Produkte weiter Zoll- und Quotenschutz zulässt. In meiner Einschätzung haben EPAs das Potential, den Weg über die bestehenden Stolpersteine zu ebnen, EPAs durchgehend als Sprungbrett wirtschaftlicher

Entwicklung zu bezeichnen, erscheint mir derzeit aber als zu optimistisch.

Strategie der Bundesregierung

Innerhalb der Bundesregierung hat das BMZ die Federführung für EPAs, obwohl eigentlich das BMWA für Handelspolitik zuständig ist. Daran erkennt man den hohen Stellenwert, den die Regierung bei den EPA-Verhandlungen den entwicklungspolitischen Aspekten beimisst. Im BMZ stimmen wir uns natürlich mit anderen Ressorts ab und wollen in Kürze für die Regierung ein Positionspapier zu EPAs veröffentlichen. Wir sind auch im Dialog mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und den Durchführungsorganisationen und haben ein EPA-Thementeam eingerichtet.

Wir kommunizieren ferner mit anderen EU-Mitgliedern, die sich auch für die entwicklungspolitische Dimension der EPAs interessieren. Wir werden versuchen, dieses Thema auch während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 auf die Tagesordnung zu bringen, wenn die EPA-Verhandlungen sich in der Schlussphase befinden werden.

II. Sprungbrett zu nachhaltiger Entwicklung oder neoliberaler Stolperstein: EU-AKP-Freihandelsabkommen in der Diskussion

Mareike Meyn, Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management, Universität Bremen

Die Gründe für das Scheitern von Lomé sind zentral, um zu analysieren, inwieweit EPAs dazu beitragen können, diese Probleme zu überwinden. Der Anteil der Exporte aus den AKP-Staaten an den Einfuhren in die EU hat abgenommen. Ihr Anteil hat sich von 1975 bis 2000 auf drei Prozent halbiert. Auch das Ziel einer verstärkten Produktdiversifizierung konnte nicht erreicht werden. Wenige Produkte dominieren immer noch den Export der AKP, etwa Holz, Zucker, Öl, Diamanten, Kaffee, Kupfer. Darüber hinaus haben sich in den meisten AKP die politischen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts verschlechtert. Das sage ich zunächst unabhängig von der Frage, inwieweit die Lomé-Abkommen damit zusammenhängen.

Interne Gründe für das Scheitern von Lomé

Ein interner Grund des Scheiterns sind die sogenannten *supply-side-constraints*, also angebotsseitige Engpässe, kurz die politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen in den AKP, die den potentiellen Nutzen eines präferentiellen Marktzugangs behindern. Dazu gehört beispielsweise eine ungenügende Infrastruktur und schlechter Ausbildungsstand der Arbeitskräfte. Die erhofften Skalenerträge, also die Erweiterung der Produktionskapazitäten, sind daher nicht eingetreten, die Exporte sind im Gegenteil noch gesunken.

Ein weiterer interner Grund des Scheiterns, der leider bisher nicht angesprochen wurde, sind angebotsseitige Handelshemmnisse, also Beschränkungen

im europäischen Markt. Das sind zum einen hohe Zölle für verarbeitete Agrarprodukte, wo sich mit jedem Schritt der Wertschöpfung auch die Zölle erhöhen.

Ein Beispiel: bei Zucker können die AKP ein bestimmtes Kontingent zollfrei in die EU exportieren, aber ein verarbeitetes Zuckerprodukt wie Kaugummi ist mit einem extrem hohen Zoll belegt. Dadurch wird die Diversifizierung natürlich eingeschränkt. Für Agrarexporte wie Zucker und Rindfleisch, aber auch Weintrauben gibt es zum anderen quantitative und zeitliche Einfuhr-Einschränkungen, außerhalb derer höhere Zölle fällig werden. Die EU hat im Rahmen der EBA-Initiative komplexe Ursprungsregeln geschaffen. Das heißt konkret, dass der Wertschöpfungsanteil, der in den AKP erbracht sein muss, mit 30 bis 50 Prozent vergleichsweise hoch ist. Das verunmöglicht im Endeffekt globales Outsourcing, sofern die AKP nur einen geringen Anteil der Wertschöpfung in ihrem Land erzielen.

Die Gesundheits- und Produktstandards – das hat Gottfried Wellmer (KOSA) in seinen Publikationen sehr gut illustriert – sind in den EPA-Verhandlungen WTO plus. Durch die BSE-Krise hat die EU diese Standards weiter verschärft. In den AKP trat BSE gar nicht auf, dennoch müssen sie diese Standards jetzt auch einhalten. Das bedeutet steigende Kosten bei gleichzeitig sinkenden Präferenzen.

Externe Gründe für das Scheitern von Lomé

Ein externer Grund des Scheiterns von Lomé besteht darin, dass Zölle aufgrund der WTO-Liberalisierung und bilate-

In Zusammenhang mit der EBA-Initiative müssen die LDCs die komplexen Ursprungsregeln der EU erfüllen, die einen relativ hohen lokalen Wertschöpfungsanteil verlangen. Auch die strengen Gesundheits- und Produktstandards wirken restriktiv auf die realen Exporte der AKP in die EU.

Das Potential zur Handels-schaffung durch EPAs ist gering, solange der europäi-sche Agrarmarkt, in dem die AKP-Produzenten komparative Kostenvorteile haben, stark protektioniert bleibt. Statt-dessen besteht ein Risiko der Handelsumlenkung.

raler Verträge weniger wichtig werden. Daraus folgen sinkende Präferenzmar-gen für die AKP. Anders ausgedrückt: Mit den sinkenden Zöllen für Drittlän-der verlieren die Präferenzen für die AKP an Attraktivität.

Darüber hinaus wirkt sich die gemein-same Agrarpolitik (GAP) der EU auch auf die AKP aus. Nach der Reform der GAP sanken die Interventionspreise. In-zwischen erhalten die europäischen Land-wirte Direktzahlungen. Damit fallen für die AKP-Exporteure die zu erzielenden Preise für hoch protektionierte Produkte wie Rindfleisch und Zucker. Bilaterale Freihandelsabkommen der EU, wie etwa mit Mexiko und Chile, sowie die Osterweiterung der EU haben die Konkurrenz noch zusätzlich verschärft.

Noch einige Worte zu der mangelnden WTO-Konformität: Die WTO fordert als Prinzipien Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung. Das heißt, die Vertragsstaaten müssen importierte Pro-dukte mit solchen von lokalen Herstel-lern gleichstellen. Präferenzen, die sie einem Handelspartner gewähren, müssen auch für alle anderen WTO-Mitglieder gültig sein. Somit kann die EU nicht gegenüber den AKP als Gesamtgruppe (positiv) diskriminieren, weil diese aus LDCs und Nicht-LDCs bestehen. Das bezieht sich auf GATT Art. XVIII, Sonder- und Vorzugsbehandlung. Wenn die AKP-Präferenzen also nicht auf alle Entwicklungsländer inklusive Indien und China ausgeweitet werden sollen, bleiben nur WTO-konforme Freihand-elsabkommen als Lösung. Diese erfordern 90 Prozent Handelsliberalisierung innerhalb von zehn Jahren. Vor diesem Hintergrund wurden im Cotonou-Ab-kommen Verhandlungen über EPAs vereinbart, die bis Anfang 2008 abge-schlossen sein sollen.

Annahmen und Ziele der EPAs

Was sind nun die Annahmen und Ziele des EPA-Prozesses? Zum einen sagt die EU: wenn ihr als AKP eure Märkte öffnet, könnt ihr günstig von uns importieren. Damit reduziert ihr den Kostendruck für die Produzenten, habt Konsumenteneffekte und kommt zu einer optimalen Ressourcenallokation. Trotzdem räumt die EU ein, dass eine Asymmetrie wichtig ist, da es einen star-

ken Entwicklungsunterschied zwischen beiden Regionen gibt. Auch die inter-nen Handelsbarrieren sollen in Angriff genommen werden. Ich glaube, es ist noch nicht hinreichend klar, mit welchen Instrumenten das geschehen soll, die Bestimmungen im Cotonou-Abkommen erscheinen mir zu unpräzise zu sein.

Geplant ist, den Marktzugang für AKP-Agrarprodukte zu verbessern und die negativen Auswirkungen der GAP zu minimieren. Ferner sollen die AKP-Staaten bei fiskalischen Reformen Hilfe erhalten, um ihre Abhängigkeit von den Zolleinnahmen zu reduzieren. Denn es liegt auf der Hand, dass die Staatseinnah-men erheblich einbrechen werden, wenn Zölle aus dem Handel mit einem wichti-gen Partner wie der EU wegfallen. Vor-gesehen ist auch die Förderung regionaler Integrationsbemühungen, um größere Märkte zu schaffen, Skaleneffekte zu er-zielen und Investitionsanreize zu schaffen. Damit sollen die Freihandelsabkommen laut EU nur ein Teil eines umfassenderen Entwicklungsprogramm sein.

Entwicklungspolitische Implikationen der EPAs

Diese Annahmen sind aus mehreren Gründen problematisch. Zunächst, weil der Prozess unter GATT Art. XXIV abläuft und damit asymmetri-sche Liberalisierung nur sehr begrenzt möglich ist. 90 Prozent Liberalisierung innerhalb von zehn Jahren sind ein sehr ehrgeiziges Ziel. Ein weiteres Problem ist die komplementäre Handelsstruktur zwischen beiden Regionen, d.h. dass die AKP v.a. Primärgüter exportieren und gleichzeitig Industriegüter importieren. Damit verbunden ist das Risiko der Handelsumlenkung: Handel vom Rest der Welt wird dann potentiell auf die EU umgelenkt, weil die Bedingungen vorteilhafter sind als etwa mit den USA.

Das Potential zur Handelsschaffung, also der Ersatz von europäischen Pro-duzenten durch AKP-Produzenten, ist dagegen gering. Das liegt daran, dass der europäische Agrarmarkt, in dem die AKP komparative Kostenvorteile haben, weiterhin stark protektioniert ist. Arbeitsmigration ist in den EPAs aber kein Verhandlungspunkt, obwohl die AKP-Produzenten ja prinzipiell auch Arbeits-kräfte in die EU exportieren könnten.

Ein weiteres Problem sind die Verluste durch wegfallende Zolleinnahmen. Bei den afrikanischen AKP-Staaten geht man von durchschnittlich zehn Prozent weniger Staatseinnahmen aus. In einzelnen Ländern können es auch deutlich mehr sein. Zur Kompensation gibt es bislang keine zusätzlichen Gelder, und es ist auch offen, wie Angebotsengpässe in Angriff genommen werden könnten. Selbst wenn es EU-Mittel dafür gibt, ist die Verbesserung von Infrastruktur und Ausbildung eine langfristige entwicklungspolitische Aufgabe.

Die umfassende Verhandlungsagenda und der strikte Zeitrahmen überfordern die Kapazitäten der AKP-Länder. Das gilt um so mehr, als die EPA-Gespräche gleichzeitig mit der Doha-Entwicklungsrunde in der WTO und regionalen Freihandelsverhandlungen ablaufen. Gerade im südlichen Afrika ist das eine enorme Überforderung: in manchen Ländern liegt die Koordination all dieser Verhandlungen in der Verantwortung von zwei oder drei Personen.

Was die Singapur-Themen angeht, ist deren Umsetzung in der WTO noch umstritten, die EU hat da bisher ihre Position noch nicht durchsetzen können. Gerade deswegen besteht sie darauf, diese Ziele jetzt auf bilateraler Ebene mit einigen der ärmsten Länder der Erde zu erreichen. Das wird aufgrund der geringen Verhandlungskapazitäten letzterer voraussichtlich relativ leicht sein. Über diesen Umweg ließen sich die Singapurthemen auch wieder in den WTO-Prozess einbringen, dann mit dem Hinweis auf die Akzeptanz in den AKP.

Die regionalen Integrationsbemühungen sind de facto nur unzureichend weit fortgeschritten. Meines Erachtens gibt es in Afrika lediglich eine funktionierende Zollunion und ein Freihandelsabkommen, das seine Ziele zu etwa einem Viertel umsetzen konnte.

Engagement und Glaubwürdigkeit der neuen EU-Politik

Die EPAs gehen vor allem auf das fehlgeschlagene Konzept der Importsubstitution ein. Sie „zwingen“ die Länder zur Marktöffnung mit dem Argument, günstige Kapitalimporte zu erzielen. Andere wichtige Gründe mangelhafter AKP-Exporte und mangelhafter

Diversifizierung – wie eben die Angebotsengpässe – werden hingegen nicht wirklich auf die Reformagenda gesetzt. Zumindest sind mir bisher keine EU-Dokumente bekannt geworden, die diese Aspekte als Komponente der EPAs benennen und dafür Gelder zur Verfügung stellen würde.

Die Agrarmarktreform in der EU hat sich bisher negativ auf die AKP-Gruppe ausgewirkt. Zum einen sinken die Interventionspreise, zum anderen hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Agrarexporte erhöht, seit die Bauern direkt unterstützt werden und die Preise international wettbewerbsfähig geworden sind. Damit hat sich der Konkurrenzdruck in den AKP-Ländern erhöht und auch die Abhängigkeit, da die meisten AKP-Staaten aufgrund der mangelnden Diversifizierung nur wenige Agrarprodukte exportieren können.

Die Singapurthemen überfordern zum einen die Verhandlungskapazitäten. Zum anderen ist bei der öffentlichen Vergabe oder der Wettbewerbspolitik anzumerken, dass die AKP dann keinen eigenen industriepolitischen Spielraum hätten. Eine eigene Industrialisierungsstrategie in den AKP wird stark eingeschränkt, wenn sie nicht mehr positiv gegenüber ihren Produzenten diskriminieren dürfen. Schließlich ist die Einteilung in sechs Verhandlungsgruppen künstlich und spiegelt nicht die ökonomischen und politischen Interessen der beteiligten Länder wieder.

Alternativen zu EPAs

Mein Vorschlag ist ein „EPA light“, wie von der *UK Commission for Africa* und der *United Nations Economic Commission for Africa* (UNECA) in die Diskussion gebracht. Diese Lösung wird auch von den meisten Regionen befürwortet. Was verbirgt sich hinter der Formel „EPA light“? Die EU öffnet sofort ihre Märkte für alle AKP-Exporte – quasi wie bisher gegenüber den LDCs im Rahmen von EBA. Die Asymmetrie zugunsten der AKP soll dabei aufrechterhalten werden, so dass sie nicht 80 bis 90 Prozent liberalisieren müssen. Stattdessen soll GATT Art. XVIII zu Sonder- und Vorzugsbehandlung geändert werden und diese Möglichkeit über die LDCs hinaus für alle Entwicklungsländer gelten.

Die Vielzahl der Verhandlungsthemen und der ambitionierte Zeitrahmen überfordern die Kapazitäten der AKP-Länder. In manchen Ländern des südlichen Afrika liegt die Koordination sämtlicher Handelsvereinbarungen in der Verantwortung von zwei oder drei Personen.

Die EU sollte zunächst Bemühungen zur regionalen Integration in den AKP-Regionen unterstützen. Erst wenn diese Erfolge zeigen, sind Verhandlungen über ein Nord-Süd-Freihandelsabkommen sinnvoll.

Ferner wird im Rahmen von „EPA light“ gefordert, die Verhandlungen auf den Handel mit Waren und Gütern zu beschränken. Dienstleistungen, Vergaberechte und Wettbewerbsbestimmungen sollen dagegen der multilateralen Ebene vorbehalten bleiben. Auch die Ursprungsregeln sollen vereinfacht werden, so dass ihnen ein geringerer lokaler Wertschöpfungsanteil zugrunde liegt. Das entspricht zum einen eher den wirtschaftlichen Realitäten, zum anderen würde so eine dringend gebotene Produktdiversifizierung in den AKP-Staaten vereinfacht. Nötig ist auch technische und finanzielle Unterstützung zur Umsetzung europäischer Standards, die bisherigen Mittel reichen dazu nicht aus.

Entwicklungspolitische Aspekte stärken

Insgesamt sollte das EPA-Konzept eine stärkere Entwicklungskomponente haben bzw. diese klarer als bisher benennen. Das betrifft zum einen die erwähnten Zolleinnahmeverluste: wie sollen sie finanziell und technisch aufgefangen werden? Man will natürlich die Staatseinnahmen breiter auffächern und hin zu direkten und indirekten Steuern gehen. Das ist aber kurzfristig

unrealistisch, zumal wenn man sich die Steuerbasis in den meisten AKP-Staaten einmal genauer anschaut.

Zur Reduktion der Zugangsbarrieren im europäischen Markt: das sind nicht nur Zölle, sondern auch Bestimmungen zu Zertifizierung, Verpackung und zahlreiche andere nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Hierbei spielt die koloniale Vergangenheit immer noch eine nicht zu unterschätzende Rolle, so dass die ehemaligen französischen Kolonien nach Frankreich exportieren, die britischen nach England und so weiter. Das betrifft aber in der EU insgesamt nur sehr wenige Länder.

Die EU sollte zunächst regionale Bemühungen und Industrialisierungsstrategien in den AKP-Regionen unterstützen. Erst wenn es in diesem Rahmen effektive regionale Wirtschaftsbündnisse gibt, mit gemeinsamem Außenzoll und auch geteilten Interessen, kann sinnvoll über ein Nord-Süd-Freihandelsabkommen gesprochen werden. Der Schönwetter-Rhetorik der EU bezüglich der EPAs möchte ich zum Abschluss ein mahnendes Zitat des bulgarischen Soziologen Tzvetan Todorov entgegensetzen: *„Die Politik wird nicht nach ihren Absichten, sondern anhand ihrer Ergebnisse beurteilt.“*

III. Die WTO plus-Agenda der EU in den EPA-Verhandlungen und mögliche handelspolitische Alternativen

Klaus Schilder, WEED, Berlin

Lassen Sie mich noch stärker auf das Kleingedruckte der laufenden EPA-Verhandlungen eingehen, denn der Teufel sitzt bei den EPAs im Detail. Es sind hochgradig technische Verhandlungen, aber das sollte uns nicht darüber hinwegtäuschen, dass es um nicht weniger als die künftigen Lebensbedingungen der Menschen in den AKP-Staaten geht. Wir setzen uns hier mit der Frage auseinander, welche Entwicklungsimpulse EPAs für die Bewohner leisten können. Das ist beileibe keine akademische Übung um ihrer selbst willen.

Ich möchte zunächst die Bestimmungen von Cotonou mit den Inhalten des EU-Verhandlungsmandats vergleichen – da gibt es erhebliche Unterschiede. Anschließend steht die Frage nach möglichen Alternativen im Mittelpunkt dieser Überlegungen.

Der neue EU-Handelskommissar Peter Mandelson hat in letzter Zeit vieles zu EPAs gesagt, was unter entwicklungspolitischer Perspektive zu begrüßen ist. Jetzt muss er aber daran gemessen werden, ob er seinen Worten auch Taten folgen lässt. Er hat z.B. zur regionalen Integration gesagt, dass diese weit fortgeschritten sein müsse, um eine zweite biregionale Verhandlungsphase einzuleiten. In dieser könne dann der reziproke Handelszugang für Güter und Dienstleistungen thematisiert werden. In der gleichen Rede sagte er aber auch, es gebe keine Zeit mehr zu verlieren, die EPAs müssten Ende 2007 fertig sein. Die vermeintliche WTO-Rationalität hinter dieser Zielvorgabe haben wir vorhin schon gehört. Hier besteht ein unmittelbarer Widerspruch.

Aufgrund der Fülle der Verhandlungsthemen sollte ernsthaft darüber nachgedacht werden, ob eine Erweiterung des Zeitrahmens nicht nötig ist, und ob die EU-Regierungen sich nicht auf politischer Ebene dafür einsetzen sollten. Die Minister der AU haben sich z.B. vergangene Woche in Kairo dafür eingesetzt, ihre regionalen Verhandlungspositionen zu harmonisieren. Bisher gab es da deutliche Unterschiede und keinen institutionalisierten Prozess, wo sich die regionalen Akteure austauschen. Genau das ist dringend nötig, wenn sie sich nicht regional über den Tisch ziehen lassen wollen, sondern gemeinsam das beste Ergebnis gegenüber der EU heraushandeln möchten. Schon die Entwicklung eines solchen Abstimmungsmechanismus braucht aber Zeit, daher halte ich das angestrebte Verhandlungsende Anfang 2008 wirklich für zu eng.

Die WTOplus-Agenda der Europäischen Kommission

Den AKP-Staaten droht durch zollfreie EU-Exporte vernichtender Wettbewerb in vielen Produktionszweigen. Möglicherweise wird sich das nicht sofort im ganzen Umfang bemerkbar machen, aber sicherlich in steigendem Maße, wenn die Märkte wachsen und attraktiver werden. Bei den zu erwartenden hohen Anpassungskosten möchte ich nochmals die Einnahmeverluste durch Zollsenkungen hervorheben. Es ist schwer zu sehen, wie dem etwa mit Mehrwertsteuern entgegengewirkt werden soll, da in den AKP-Staaten der informelle Sektor im Schnitt sehr stark ist. Dazu gibt es keinerlei schlüssige Konzepte.

Den AKP-Staaten droht durch zollfreie EU-Exporte vernichtender Wettbewerb in vielen Produktionszweigen. Möglicherweise wird sich das nicht sofort im ganzen Umfang bemerkbar machen, aber sicherlich in steigendem Maße, wenn die Märkte wachsen und attraktiver werden.

Die SACU-Staaten können schon heute ihre Märkte nicht effektiv vor europäischen Importen schützen, da sie mit Südafrika in einer Zollunion sind und dieser Staat ein Freihandelsabkommen mit der EU abgeschlossen hat. Mit EPAs wird sich dieser Trend verstärken.

Da viele LDCs zwar Anrecht auf die EBA-Präferenzen haben, aber mit nicht-LDCs regional kooperieren, sind sie *de facto* zur Marktöffnung gezwungen. Das gilt jetzt schon für die SACU-Staaten, die über ihre Zollunion mit Südafrika und Südafrikas bilateralem Freihandelsabkommen mit der EU ihre Märkte nicht effektiv vor EU-Exporten schützen können.

Ich möchte jetzt an verschiedenen Aspekten darlegen, was wir für eine WTOplus-Agenda in EPAs und in anderen bilateralen Abkommen halten. Erstes Beispiel: Dienstleistungen. Das Cotonou-Abkommen wählte hier noch eine sehr allgemeine Sprache und verweist auf GATS-Verpflichtungen, dabei sollte es zudem eine Sonderbehandlung für Anbieter aus den AKP geben. Schaut man nun in das EU-Verhandlungsmandat, so sind dort die Forderungen sehr viel detaillierter aufgelistet. Die EU will bis 2006 Verhandlungen über alle Dienstleistungssektoren aufnehmen. In der WTO dagegen können die Entwicklungsländer selbst vorschlagen, welche Sektoren sie liberalisieren möchten, auch wenn informell weitergehender Druck ausgeübt wird. Das heißt, EPAs gehen an dieser Stelle deutlich über die derzeitigen WTO-Verhandlungen hinaus.

Durch diesen unterschwelligem Druck unterhalb der multilateralen Ebene wird das Prinzip der Asymmetrie in Frage gestellt, das im GATS verbrieft ist. Es gibt einen eklatanten Widerspruch zum GATS-Ansatz, der Liberalisierung auf Basis von Angeboten der Entwicklungsländer verhandeln will. Entsprechend gering ist der Enthusiasmus der meisten AKP-Regionen, das Thema Dienstleistungen anzugehen. Herr Valqui hat schon die Initiative der pazifischen und karibischen Staaten angesprochen. Die wollen aber eher allgemein darüber sprechen. Ein interessanter Punkt ist dabei die Arbeitsmigration unter *mode 4* des GATS, wobei sich die AKP sicher asymmetrische Erleichterungen wünschen.

Singapur-Themen in den EPA-Verhandlungen

Bei den Singapurthemen möchte ich Wettbewerb außen vor lassen und mich auf öffentliches Beschaffungswesen, Investitionen und Handelserleichterung

konzentrieren. Kritisch ist, dass die EU wie andere Industrienationen mit den Singapurthemen eine weitere Marktöffnung in Entwicklungsländern verfolgt. Das ist aber nicht alles: durch diese erweiterte Verhandlungsagenda wird verschärfter Anpassungsdruck auf die Entwicklungsländer ausgeübt. Schon jetzt ist es vielen Ländern des Südens nicht möglich, bestehende WTO-Verpflichtungen umzusetzen. Wie kann da ernsthaft über sehr ambitionierte neue Verpflichtungen diskutiert werden? Viel sinnvoller wäre es, das bisher Erreichte zu implementieren und konsolidieren.

Was ist eigentlich verglichen mit den Anpassungskosten der potentielle Nutzen dieser Bereiche für die AKP? Bei den Investitionen spricht das Cotonou-Abkommen von der Schaffung eines günstigen Umfeldes für private Investitionen. Zusätzlich ist der Abschluss weiterer bilateraler Investitionsabkommen geplant. Im EU-Verhandlungsmandat ist dagegen ein Investitionsschutzrahmenabkommen auf der Basis von Nichtdiskriminierung, Offenheit, Transparenz und Stabilität gefordert. Das ist bis dato eine einmalige Forderung in bilateralen Verhandlungen und in der Perspektive vieler Verhandlungsregionen ein großes Problem. Die ECOWAS hat sich nachdrücklich für die Beschränkung der Investitionsregelungen auf die in Cotonou festgelegten Leitlinien ausgesprochen.

Die von der EU gewünschte Liberalisierung im Investitionsbereich übersieht die Bedeutung von nationalen Handlungsspielräumen für Entwicklungsländer. Nationale Regeln sind in den AKP wichtig, um Investitionen zu lenken und zu kontrollieren. Entwicklungspolitisch sinnvoll ist ein Kompromiss zwischen Investorenrechten, nationalen Entwicklungszielen und dem Schutz öffentlicher Güter.

Beim öffentlichen Auftragswesen – in Cotonou noch völlig ausgeklammert – handelt es sich ebenfalls um einen sensiblen Bereich für die AKP-Staaten. Zuerst sollten wir uns fragen, wie hoch eigentlich die wirtschaftliche Bedeutung des Beschaffungsmarktes in den AKP ist. Rechtfertigt sie die kostspieligen Reformen und den administrativen Aufwand? Selbst über öffentliche Beschaffung zu bestimmen, ist ein wichtiges Lenkungs-

werkzeug nationaler Handelspolitik. Einheimische Anbieter positiv zu diskriminieren, kann Entwicklungsfortschritte auslösen. Eine wirkliche Reziprozität zwischen AKP und EU ist hier *a priori* wenig realistisch: Anbieter aus den AKP haben keine konkreten Chancen, im europäischen Beschaffungsmarkt Fuß zu fassen. Noch einen Schritt weiter gedacht: besteht eigentlich die Notwendigkeit dafür?

Bei Handelserleichterung spricht das Cotonou-Abkommen von einer Stärkung der Kooperation und des institutionellen Rahmens. Das EU-Mandat geht auch hier weiter, auch im Vergleich mit WTO-Positionen. Es schlägt Verhandlungen auf höchstem internationalen Niveau vor. Das betrifft nicht nur die multilaterale Ebene, sondern auch, was derzeit regional und bilateral *state of the art* ist. Auch wird auf US-amerikanische Freihandelsabkommen verwiesen. Das EU-Mandat schlägt im Kontext von Handelserleichterungen vor, auf die Harmonisierung von Ein- und Ausfuhrbestimmungen zu fokussieren, Zollabläufe zu vereinfachen, Importlizenzen zu standardisieren, Zollwertermittlungsverfahren und Zollinspektionen anzugleichen. Es geht also um einen ganzen Strauß an administrativen Mitteln, die derzeit Handel über Grenzen hinweg erschweren. Zweifelsohne gibt es bei den diesbezüglichen Gesprächen positive Effekte für die AKP-Regionen zu erwarten. Ein großer Nachbesserungsbedarf ist da nicht zu bestreiten, wobei die EU den AKP finanziell und technisch unter die Arme greifen sollte. Problematisch wird es aber, wenn das höchste internationale Niveau umgesetzt werden soll. Das ist oft gar nicht nötig, verursacht hohe Kosten und strapaziert menschliche Ressourcen weit über die vorhandenen Kapazitäten. Auch gibt es bei Handelserleichterung noch Verzögerungen der Implementierung von Vorschriften der Uruguay-Runde, diese sollten sinnvollerweise zuerst abgearbeitet werden.

Liberalisierung von Agrarprodukten: das Beispiel Westafrika

Der Bereich Landwirtschaft hat eine essentielle Bedeutung für die AKP. Dies wird an einem Beispiel deutlich, das in den letzten Monaten mehrfach in

deutschen Medien auftauchte: der Export von gefrorenen Geflügelteilen aus der EU nach Westafrika. Weltweit hat die EU die Exporte in diesem Bereich im Zeitraum 1996 bis 2002 annähernd verdoppelt, nach Afrika sogar mehr als verfünffacht. Damit verdreifachte sich der Anteil des afrikanischen Marktes am EU-Gesamtexport dieses Produkts im Vergleichszeitraum auf rund 15 Prozent. Für die EU-Produzenten handelt es sich also um ein lukratives Geschäft. Für viele westafrikanische Klein- und Kleinstproduzenten bedeutet dieser Zollabbau aber den Verlust ihrer Lebensgrundlage. Ihre Geflügelproduktion in Westafrika kann mit der direkten Konkurrenz der EU-Exporte zu Dumpingpreisen nicht mithalten.

Ghana als eines der betroffenen Länder hat 2003 versucht, durch Anhebung seines Außenzolls für EU-Geflügelteile auf 40 Prozent dieses Exportdumping zu unterbinden. Auf Druck des IWF musste die ghanaische Regierung diese Schutzmassnahme aber nach wenigen Monaten wieder zurücknehmen. Dieser Vorgang hat jetzt ein juristisches Nachspiel, da Parlamentarier vor Gericht klären lassen, ob diese Einflussnahme zulässig war oder nicht.

Handelspolitische Alternativen zum momentanen EPA-Konzept

Seit der Amtszeit von Margaret Thatcher wird uns von neoliberaler Seite immer wieder das TINA-Prinzip entgegengehalten: *there is no alternative* – Es gibt keine Alternative zu Liberalisierung und Deregulierung. Ich bin überzeugt, dass wir diesem das TATA-Prinzip entgegenzusetzen müssen und können: *there are thousand alternatives!* Die Abkürzung EPA könnte ja auch für Entwicklungspartnerschaftsabkommen stehen – dies ist die Richtung, in die gedacht werden sollte!

Sonder- und Vorzugsbehandlung und Reform des GATT Art. XXIV sind eigentlich die Inhalte, die sich hinter dem bereits erwähnten *EPA light*-Konzept verbergen: nur soviel Liberalisierung zulassen, wie mit der maximal möglichen Ausschöpfung des Asymmetrierahmens in der WTO überhaupt machbar ist. Mögliche Instrumente dieses Vorgehens sind *frontloading und backloading*, d.h.

Das EU-Verhandlungsmandat schlägt einen ganzen Strauß von administrativen Maßnahmen zur Handelserleichterung vor. Realistischer wäre es, zunächst die zahlreichen noch ausstehenden Vorzugsregeln für Entwicklungsländer zu implementieren, die schon in der Uruguay-Runde beschlossen wurden.

Die bisherige Flexibilität bei der Handhabung von GATT Art. XXIV ist vom Wohlwollen der WTO-Mitglieder abhängig. Vorschläge verschiedener Entwicklungsländer zur klaren rechtlichen Regelung der Sonder- und Vorzugsbehandlung wurden bisher verschleppt.

die Rückverlagerung der Liberalisierungsverpflichtungen auf Seiten der Entwicklungspartner, sowie die Verlängerung der Übergangsperioden.

Zusätzlich fordern die AKP aber auch, dass Art. XXIV *de jure* geändert wird. Die Flexibilität, die es bislang gibt, steht nämlich nicht klar nicht in den WTO-Verträgen, sondern ist Interpretationssache. Somit hängt diese Auslegung stets vom Wohlwollen der WTO-Mitgliedsstaaten ab. Zur Reform des Art. XXIV wurde 2004 von den AKP ein konkreter Vorschlag unterbreitet, den die EU nun unterstützen sollte.

Schon seit 2001 gibt es den Vorschlag verschiedener Entwicklungsländer, ein WTO-Rahmenabkommen zu Sonder- und Vorzugsbehandlung für alle Entwicklungsländer einzuführen. Das gehört wieder auf die Tagesordnung, die Verhandlungen darüber wurden bisher – sicher nicht zufällig – immer wieder verzögert. Die AKP und andere Entwicklungsländer könnten hier viel gewinnen.

Wir haben auch über die Frage von Reziprozität und Nicht-Reziprozität gesprochen. Wir sollten uns die politische Freiheit nehmen zu überlegen, ob es überhaupt reziproker Handelsabkommen bedarf, oder ob das gesamte Konzept auf den Prüfstand gehört. Die *EPA light*-Initiative geht in diese Richtung, bleibt aber noch an der Vorgabe der WTO-Kompatibilität haften. Verbliebe hingegen die Entscheidung über die Liberalisierung strategisch wichtiger Zolllinien in der nationalen Souveränität der AKP-Staaten, könnte die Außenhandelspolitik in einzelnen AKP als wichtiges staatliches Steuerungsinstrument fortbestehen.

Sowohl für *EPA light* als auch nicht-reziproke Vereinbarungen, d.h. präferenzielle Abkommen, wäre das Vorgehen zur Bestimmung sensibler Produkte zunächst identisch. Zu Beginn müsste jeder Staat im nationalen Rahmen Produkte auflisten, die zeitweise oder völlig von einer weiteren Liberalisierung ausgenommen werden sollten. Danach käme es zur Überführung in eine harmonisierte regionale Ausschlussliste. In den Regionen, die eine Zollunion umfassen, schliesse das auch die Einigung auf einen gemeinsamen Außenzoll ein.

Eine Bestimmung des Anteils dieser sensiblen Produktgruppen am gesamten Handel der Region würde schließlich auch Berechnungen der nationalen Auswirkungen auf Zolleinnahmen und zu erwartende Anpassungskosten erlauben. Dieser Prozess liefe aber zwangsläufig unter starkem Zeitdruck, da eine Verlängerung des bestehenden *WTO-waivers* über 2008 hinaus schwierig sein dürfte.

Andere Formen der Zusammenarbeit zwischen EU und AKP

Die bisher genannten Punkte beziehen sich alle auf Reformvorschläge zum bestehenden EPA-Konzept. Es gibt aber auch eine Reihe von Möglichkeiten, die davon völlig unabhängig sind. Dazu zählt etwa ein erweitertes Allgemeines Präferenzsystem (APS-plus). Es könnte Lomé-äquivalente Handelsregeln für alle AKP-Staaten – und weitere Entwicklungsländer – bieten. Die wirtschaftlichen Effekte wären höher und schneller als durch EPAs, da von EU-Seite umfassender und schneller liberalisiert würde.

Eine andere Möglichkeit, sich vom bestehenden EPA-Prozess deutlich zu lösen, sind *New Enhanced Regional Agreements* (New ERAs). Dieses Konzept impliziert zwar den Abschluss reziproker Handelsabkommen mit der EU auf regionaler oder bilateraler Ebene. Eine gegenseitige Marktöffnung ist aber abhängig vom Erreichen einiger zuvor festgelegter international anerkannter Entwicklungs-Schwellenwerte (*development thresholds*), gemessen z.B. am Index menschlicher Entwicklung, in den betroffenen AKP-Staaten.

In eine ähnliche Richtung läuft der Vorschlag zur Etablierung von *Entwicklungs-Benchmarks* oder Prüfsteinen für EPAs. Dabei steht eine Diskussion zwischen allen Akteuren über die Entwicklungswirkung zukünftiger EU-AKP-Handelsabkommen im Mittelpunkt. Anhand der Prüfsteine würde die Umsetzung des gesamten EPA-Prozesses kontinuierlich überprüft. Der Fokus dieser Überprüfung läge etwa bei Fragen der Konkurrenzfähigkeit der AKP-Wirtschaft, der Entwicklung des privaten Sektors und der Infrastruktur sowie der Klärung der nötigen Maßnahmen im Bereich der institutionellen Kapazitätsförderung.

Empfehlungen

Zunächst müssen die AKP und entwicklungspolitisch orientierte Akteure im Norden die oben dargelegte WTO-plus-Agenda von EU-Kommission und Mitgliedsstaaten klar zurückweisen. Nicht-Reziprozität und Umkehr des Liberalisierungsdrucks müssen von ihnen endlich als Leitprinzip weiterer Verhandlungen anerkannt werden, denn unterschiedliche Entwicklungsniveaus erfordern differenzierte Behandlung - multilateral wie bilateral. Schließlich

müssen sie handelspolitische Alternativen diskutieren und deren Entwicklung stärken, seien es nun ein reformiertes APS, eine Ausweitung der EBA-Initiative auf alle AKP-Staaten, die großzügigere Auslegung von GATT Art. XXIV und Ermächtigungsklausel oder eine andere der genannten Optionen. Dann wäre es noch möglich, von der jetzigen Liberalisierungs-Schnellstraße Richtung Freihandel die Ausfahrt zu Alternativen zu finden und die AKP selbst auf den Fahrersitz der EPA-Verhandlungen zurückzusetzen.

Nicht-Reziprozität und Umkehr des Liberalisierungsdrucks müssen von der Europäischen Kommission als Leitprinzip weiterer Verhandlungen akzeptiert werden.

Das EU-Südafrika-Freihandelsabkommen TCDA und die EPA-Verhandlungen

Im Gegensatz zum TCDA, das nur die Liberalisierung des Waren- und Güterverkehrs umfasse, seien EPAs deutlich weitreichender, erklärte Mareike Meyn. In einigen Aspekten diene das TCDA aber dennoch als Blaupause. Klaus Schilder gab dagegen zu bedenken, dass das TCDA nicht als sinnvolle Blaupause für EPAs dienen könne, da Südafrika im Vergleich zu vielen anderen AKP-Staaten ein wirtschaftlich leistungsfähiges Land sei. Die Voraussetzungen und Verhandlungspositionen seien damit in EPAs grundverschieden. Das zeige sich auch im angestrebten Liberalisierungsgrad der EPAs: während sich Südafrika zur Liberalisierung von 86 Prozent des Handelsvolumens bis 2012 verpflichtet habe, plädierten viele AKP-Verhandlungsführer für 50 bis 60 Prozent.

Das Thema Verschuldung in den Verhandlungen

Mareike Meyn gab zu bedenken, dass das Problem der Verschuldung in den EPA-Verhandlungen außer Acht gelassen würde. Die Schuldenfrage bleibe zwar in EPAs außen vor, setze aber dennoch den Rahmen und handelspolitischen Spielraum für die Verhandlungen, so Klaus Schilder. Die Entschuldungsinitiative der G8 für 18 HIPC-Staaten anlässlich des G8-Gipfels in Gleneagles sei ein Schritt in die richtige Richtung, gelte aber für zu wenig Länder, in vielen anderen bleibe die Schuldenlast immer noch erdrückend.

EPAs und mögliche Alternativen aus Sicht der AKP-Staaten

Afrikanische Staaten verhandelten derzeit noch über EPA-Vorschläge der Kommission und nicht über mögliche Alternativen. Ab 2006 gebe es aber eine

Möglichkeit, Alternativen zu debattieren für jene Staaten, die sich nicht in der Lage sehen, EPAs in ihrer jetzigen Form zu unterschreiben. Diese Alternativen lägen gegenwärtig noch nicht auf dem Tisch. Dennoch fingen auch afrikanische Akteure an, sich mit Alternativen zu beschäftigen. Der Vorschlag zu *New ERAs* stamme beispielsweise von einem Wirtschaftsforschungsinstitut aus Zimbabwe. Zwar legten die Beispiele China und Indien nahe, dass eine weitgehende Liberalisierung für Länder des Südens durchaus Entwicklungschancen eröffnen kann. Die Entwicklung in China und anderen südostasiatischen Ländern würde aber zeigen, dass diese Länder zunächst durch protektionistische Maßnahmen ihre Märkte aufgebaut und erst später selektiv die Sektoren geöffnet hätten, in denen sie wettbewerbsfähig waren.

Internationale Ausschreibungen für öffentliche Aufträge können Korruption nicht verhindern

Das öffentliche Beschaffungswesen könne für die AKP zwar mitunter ein handelspolitisches Lenkungsinstrument sein, gerade in diesem Bereich werde aber oft in die eigene Tasche gewirtschaftet, so Alexis Valqui. Unter diesen Umständen sei es problematisch, Entschuldung nicht an Konditionen zu binden, die solchem Missbrauch vorbeugen. Klaus Schilder entgegnete, dass den europäischen Steuerzahlern gewiss nicht zuzumuten sei, dass Hilfgelder veruntreut werden. Umgekehrt sei aber auch von Entwicklungsländern nicht zu verlangen, unter einer Last von makroökonomischen Bedingungen begraben zu werden, die eigene industriepolitische Spielräume verunmöglichten. Im Kontext der Strukturanpassungsmaßnahmen der internationalen Finanzorganisationen IWF und Weltbank gebe es hinreichend Belege dafür, wie schwer es für viele Entwicklungsländer ist, eigene Gestaltungsspielräume umzusetzen. Das

China und Indien gelten oft als erfolgreiche Beispiele für Liberalisierung. Dabei wird jedoch übersehen, dass auch sie ihre heute wettbewerbsfähigen Industrien in der Aufbauzeit durch Zölle schützten.

öffentliche Beschaffungswesen mache in vielen AKP einen Großteil des gesamten Investitionsvolumens aus. Bei vorschneller Öffnung für europäische oder andere Anbieter gäben diese Staaten daher sehr wohl ein wichtiges Lenkungsinstrument aus der Hand. Es sei unter entwicklungs-politischer Perspektive skurril, wenn ein europäisches Unternehmen Schulbücher in Tansania drucken würde, obwohl es dort einheimische Druckereien gibt, so Klaus Schilder weiter.

Der britische ‚EPA light‘-Vorschlag und die Reaktion der Bundesregierung

Der britische Vorstoß zu EPA light lege sehr starken Wert auf entwicklungs-politische Aspekte und stelle das ökonomische Interesse an Freihandel mehr in den Hintergrund, erläuterte Alexis Valqui. Der Bericht sei offensichtlich gezielt im Vorfeld der britischen Parlamentswahlen lanciert werden. Das BMZ unterstütze dieses Papier grundsätzlich, teilweise gebe es jedoch Ungereimtheiten. So sei es Unsinn, *ex ante* die Übergangsfrist auf mindestens 18 Jahre festzusetzen. Wenn ein Land schneller liberalisieren möchte, solle es nicht daran gehindert werden. Die karibischen Staaten hätten Interesse an Gesprächen über das Thema Investitionen, also müsse das auch verhandelt werden. Klaus Schilder hob besonders den nichtmerkantilen Ansatz des *EPA light*-Konzepts hervor, das nicht auf voller Reziprozität der AKP-Staaten bestehe. Sicher habe es kurz vor der Unterhauswahl ein innenpolitisches Eigeninteresse für die britische Regierung gegeben. Im Ergebnis sei der Vorgang aber positiv, weil dadurch die Bundesregierung unter Zugzwang gekommen sei, rasch eine eigene Position zu EPAs zu entwickeln. Und Mareike Meyn merkte an, dass niemand den AKP die Chance

nehmen wolle, ihre Märkte auf Wunsch schneller als im britischen Vorschlag vorgesehen zu öffnen. Die ganz große Mehrheit der AKP wolle dies aber vermeiden.

Europäische Federführung im Generaldirektorat Handel statt Entwicklung

Im EPA-Prozess ist das EU-Generaldirektorat für Handel federführend, stehe aber in enger Zusammenarbeit mit dem Generaldirektorat für Entwicklung, so Alexis Valqui für das BMZ. In den RPTFs habe dagegen das Generaldirektorat für Entwicklung die Leitung. Die EPA-Verhandlungen sollten eigentlich insgesamt in der Verantwortung des Generaldirektorats für Entwicklung liegen, ergänzte Mareike Meyn. Eine unrühmliche Sonderrolle spiele der Bereich Fischerei, der außerhalb des EPA-Prozesses vom rein kommerziell orientierten Generaldirektorat für Fischereipolitik verhandelt werde. Aus der Sicht von Klaus Schilder gäbe es zwar viel Eigendynamik in den Brüsseler Ministerien, letztlich prägten aber die Mitgliedsstaaten das Verhandlungsmandat. Daher sei es unaufrichtig, bei Meinungsverschiedenheiten alle Verantwortung auf Brüssel abzuwälzen.

Studien über die Auswirkungen von EPAs und einer weitgehenden Handelsliberalisierung

Die EU habe Verträglichkeitsstudien zu Auswirkungen der Liberalisierung finanziert, diese seien aber bei einzelnen Produktlinien wenig aussagekräftig, erklärte Alexis Valqui. Mareike Meyn hob die große Bandbreite und mitunter Widersprüchlichkeit der Ergebnisse der bisherigen Folgenabschätzungen hervor.

Wäre es im Interesse der AKP-Staaten nicht besser, die Federführung für die EPA-Verhandlungen gänzlich bei der Generaldirektion Entwicklung anzusiedeln, statt auch bei den Direktionen für Handel und Fischerei?

IV. Zwischen regionaler Integration und Marktöffnung – EU-Freihandel und die Auswirkungen im Südlichen Afrika

Gottfried Wellmer, freier Journalist, Bonn

Die SADC(C) - von der Gründung bis zu ihrer Krise

Vor 25 Jahren, mitten im Kalten Krieg, wurde die SADCC gegründet. Viele Länder des Südlichen Afrikas hatten ihre Unabhängigkeit von den Kolonialmächten nicht auf friedlichem Weg erreicht, sondern mussten sie sich hart erkämpfen. Angola und Mozambique wurden 1975 erst nach einem über zehn Jahre andauernden Befreiungskampf für unabhängig erklärt, wobei die Unabhängigkeitserklärung gegen den Widerstand der NATO-Staaten erfolgte. Mit der Unabhängigkeitserklärung Simbabwes gründeten die sogenannten Frontstaaten im Südlichen Afrika zusammen mit dem gerade befreiten Simbabwe die SADCC. Die SADCC war weder ein militärisches noch ein ideologisches Bündnis, sondern ihr Grundgedanke lag in der Verringerung der wirtschaftlichen Abhängigkeit ihrer Mitgliedsländer von Südafrika. Die SADCC-Mitgliedstaaten unterschieden sich ideologisch sehr stark von einander - vom Rechtsaußen Diktator Hastings Kamuzu Banda in Malawi bis hin zum Linksausßen Präsident Sam Nujoma in Mosambik. Die Kolonialstruktur und insbesondere die damit verbundenen wirtschaftlichen Produktionsweisen hatten die Region von einem wirtschaftlich immer stärker werdenden Südafrika abhängig gemacht. Selbst heute noch leiden die Nachbarstaaten Südafrikas darunter, dass die Investoren sich immer erst nach Südafrika orientieren und sich erst in einem zweiten Schritt für die anderen Staaten interessieren.

Diese Vorgeschichte hat heute zu einem von Ambivalenz gekennzeichnetem Verhältnis zwischen EU und SADCC

geführt. Die afrikanischen Länder forderten von der EU Solidarität im Kampf gegen Apartheid, aber Europa und die USA sowie andere OECD-Staaten waren nicht bereit, diese Länder in ihrem Kampf zu unterstützen und beispielsweise Wirtschaftssanktionen gegenüber Südafrika zu erlassen. Die wenigen Sanktionen, die erlassen wurden, waren mangelhaft und wurden oft durchbrochen. Als Ausgleich für die fehlenden Sanktionen wurde die neu gegründete SADCC finanziell unterstützt. Obwohl diese Art von Unterstützung als Freikauf eines schlechten Gewissens angesehen wurde, konnte die SADCC die Unterstützung dringend gebrauchen, beispielsweise für Projekte, die der Instandsetzung des Eisenbahn-, Straßen- sowie des Telekommunikationsnetzes dienten. Zwölf Jahre lang unterlag die SADCC den südafrikanischen Destabilisierungsversuchen, die erst zwischen 1992 und 1994 mit dem Beitritt Südafrikas und der Gründung der SADC endeten.

Wir stehen nun einer Vorgeschichte der Ambivalenz gegenüber, und deswegen erscheint es mir nicht ganz zufällig, dass die EU diejenigen Ansätze bevorzugt hat, die in ihrer eigenen Existenzweise eine Rolle spielen – die neoklassischen Ansätze einer Wirtschaftsgemeinschaft. Dem entsprach die Konstruktion der COMESA oder *Preferential Trade Area*, wie sie früher hieß, denn sie ist auf reine Marktintegration aufgebaut. Die Idee der SADC war jedoch eine ganz andere. Die SADCC wollte aus den Fehlern der 1977 zerbrochenen EAC lernen und berücksichtigen, das zu große wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedern

Die westlichen Staaten waren im Kalten Krieg nicht bereit, gegen das südafrikanische Apartheid-Regime Stellung zu beziehen. Als Ausgleich dafür wurde die neu gegründete SADCC finanziell gefördert.

einer marktgestützten Integration zu einer Polarisierung führen können. Um die Gefahr einer Polarisierung zu verhindern, beschränkte sich die SADCC auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Dieser war die gemeinsame Koordinierung und Finanzierung von Projekten, die für die gesamte Region von Vorteil waren. Demnach standen Projekte wie die Instandsetzung des regionalen Eisenbahn- und Telekommunikationsnetzes, die erfolgreich durchgeführt wurden, und nicht die Steigerung des Handels im Vordergrund der Aufgaben der SADCC. Aus diesem Grund kann der Erfolg der SADCC auch nicht am Volumen der Exporte alleine gemessen werden. Die SADCC war eine politische Interessengemeinschaft mit regionalem Einfluss. Sie unterstützten die Unabhängigkeitsbemühungen Namibias und sprachen sich für einen Rückzug der Südafrikaner aus Namibia und Angola aus. In diesem Sinne war die SADCC eine erfolgreiche Integrationsgemeinschaft im Südlichen Afrika und schaffte eine regionale Identität zwischen ideologisch sehr unterschiedlichen Staaten. Obwohl die westlichen Staaten diese Entwicklung nur widerwillig zur Kenntnis genommen haben, haben auch sie einen Beitrag zu den friedlichen Übergängen geleistet. Die Initiative zur Befreiung der Länder ging dabei von der Region selbst aus.

Als sich Anfang der 90er Jahre abzeichnete, dass Südafrika dieser Gemeinschaft beitreten wolle, waren die Mitglieder gezwungen, die Struktur der SADCC zu überarbeiten, um so die Gefahr einer Polarisierung, die durch den Beitritt des wirtschaftlich sehr starken Südafrika unvermeidbar gewesen wäre, abzuwenden. Die Mitglieder wollten den intraregionalen Handel in die Integrationsbemühungen mit einfließen lassen. Aber sie sprachen sich für einen Entwicklungsregionalismus aus, der eine entwicklungspolitische, nicht eine marktgestützte Integration bevorzugte. Diese Bemühung hebt die jetzige SADC von allen anderen Regionen Afrikas ab, denn sie wollte einen alternativen Weg einschlagen. Eine Alternative, die ihren Bedingungen angemessen war: Konflikte zu vermeiden, indem nicht die Marktstärke des einen Landes gegen die des anderen Landes ausgespielt wird, sondern die politischen

Kapazitäten zusammengetragen werden, um gemeinsam eine regionale Industrie aufzubauen. Ich muss zugeben, dass es sich dabei um ein sehr ambitioniertes Programm handelt, dessen Erfolg von der Dialogfähigkeit der einzelnen Mitgliedsländer stark abhängig ist.

Südafrika beantragte nun seine Mitgliedschaft nicht nur bei der SADC, sondern es wollte auch in die Reihe der AKP-Staaten aufgenommen und in den auslaufenden Lomé-Vertrage eingebunden werden. Die EU stellte sich gegen diese Vorhaben und setzte letztendlich ein neues Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südafrika durch, obwohl Südafrika bereits regional innerhalb der SACU eingebunden war. Damit wurde das stärkste Land des Südlichen Afrikas kurz nach seinem Zusammenschluss mit den anderen Ländern der Region an bilaterale Abkommen gebunden, deren Bedingungen ohne die Zustimmung der Nachbarstaaten auf diese übertragen wurden. Das hatte schwerwiegende Folgen für den Entwurf des Regionalismus in der SADC und führte zu ihrer bisher größten Krise.

Die SADC strebte einen autonomen Regionalismus an, der sich über eine gemeinsame Entwicklungspolitik definiert. Der EU und der Weltbank war dieses Vorhaben schon immer suspekt. Sie wollten einen „offenen“ Regionalismus für das Südliche Afrika. Dieser „offene“ Regionalismus bedeutet jedoch, dass die Region, kaum dass sie sich zusammengeschlossen hat, schon wieder für dritte Handelspartner, insbesondere für die EU, öffnen soll. Dem Südlichen Afrika wird dadurch keine Chance gegeben, zusammenzuwachsen und ein Konzept zum Aufbau einer gemeinsamen Industrieproduktion zu entwerfen. Der politische Freiraum der Länder wird beengt und sie werden unter Druck gesetzt. Sie erhalten die vorteilhaften Handelsbedingungen, die unter Lomé und Cotonou eingeräumt wurden, nur dann, wenn sie sich dem Gestaltungsprozess der EU unterwerfen, d.h. den Freihandel in ihrer Region durchsetzen wollen.

Ich denke, wir sollten uns darüber klar sein, was hier aufgegeben wird, wenn die EPAs durchgesetzt werden. Realpolitisch betrachtet sieht es ganz danach aus. Damit wird jedoch eine neue postkoloniale

Die SADC steht für eine gemeinsame Entwicklungsstrategie und autonomen Regionalismus. Das ist eine große Ausnahme unter den neueren regionalen Bündnissen. EU und Weltbank dagegen fordern einen „offenen“ Regionalismus, die SADC war ihnen somit von Anfang an suspekt.

Abhängigkeitsstruktur aufgebaut, und wir können dann später immer süffisant sagen: „Bei den Afrikanern, da klappt es ja eh nie“. Aber wenn die EU immer etwas aufzwingt, dann klappt es auch nicht. Auf diese Art werden die Länder nie in der Lage sein, etwas selbst zu gestalten.

Aufgrund des 12-jährigen Destabilisierungskrieges sind sämtliche Staaten des Südlichen Afrika seit spätestens 1985 unter dem Einfluss von Strukturpassungsprogrammen. Schon die Weltbank hat damit dafür gesorgt, dass jetzt außer Simbabwe praktisch jeder Staat im südlichen Afrika eine einseitige Handelsliberalisierung betreibt. Es geht der EU aber nicht schnell genug mit der Rückführung der Tarife, sie wollen insbesondere im Industriebereich für ihre Kapitalgüterexporte noch günstige Tarife bekommen und auch die USA bieten Freihandelsverträge an, um die afrikanischen Märkte bedienen zu können.

Insgesamt ist die Situation der SADC-Staaten so, dass sie die Präferenzen, die sie bisher in den Lomé-Verträgen genossen haben, verlieren und ihnen lediglich einige Protokolle über bestimmte landwirtschaftliche Sektoren, wie Rindfleisch, Zucker und Bananen bleiben werden. Die Präferenzen gehen ihnen verloren, weil sie für die EU zu teuer geworden sind. Die Verschiebung der EU-Subventionen weg von der produzierten Menge hin zu direkten Produzentenunterstützungen führt zu einem Rückgang der Handelsgewinne der AKP-Staaten. Die Preise für Rindfleisch sind bereits um über 30% gesunken, die für Zucker sollen um über 35% gestrichen werden. Fest steht, dass die gegenwärtigen Präferenzen sehr schnell erodieren. In der aktuellen Debatte zwischen Großbritannien und Frankreich geht es genau

um die Geschwindigkeit, mit der die Erodierung der Präferenzen vollzogen werden soll. Die AKP-Staaten werden also die Vorteile verlieren, die sie bisher gehabt haben, und sie müssen für das, was noch übrig bleibt, mehr zahlen als bisher. Das ist es, was Freihandel für sie bedeuten wird. Das Staatseinkommen dieser Länder besteht zu einem großen Anteil aus Zolleinnahmen. Wenn diese wegbrechen, entsteht eine große Einnahmelücke, die sie nicht so ohne weiteres werden schließen können.

Die Gesetze des Freihandels beinhalten keine entwicklungsfreundliche Klausel und nehmen auch keine Rücksicht auf wirtschaftlich schwächere Länder. Wenn die EU mit den EPAs ernsthaft das Ziel verfolgt, die Länder des Südlichen Afrikas wirtschaftlich zu stärken, dann sollte meiner Ansicht nach der Handelsteil um entwicklungsfreundliche Klauseln ergänzt werden. EPAs müssen zudem einen nachweisbaren Vorteil für die Region erkennen lassen. Bisher ist dem jedoch nicht so. Lediglich das Überdenken der Ursprungsregeln seitens der EU-Kommission kann als ein Anzeichen des Einlenkens gewertet werden. Die Ursprungsregeln sind 40 Jahre alt und sind in einer Zeit entstanden, in der noch sehr nationalökonomisch gedacht wurde. In den Zeiten der Globalisierung fallen jedoch die nationalen Herstellungsformen weg, d.h. die Ursprungsregeln müssen den äußeren Gegebenheiten so angepasst werden, dass sie den Bedingungen einer globalisierten Produktionsstruktur entsprechen. Wir können heute nicht mehr verlangen, dass über 50% eines Produktes aus einem Land stammen. Die Ursprungsregeln sind mit der Zeit obsolet geworden und es ist höchste Zeit, sie zu überdenken. Die afrikanischen Länder fordern diesen Schritt bereits seit vielen Jahren.

Die Ursprungsregeln sind 40 Jahre alt und stammen somit noch aus einer sehr nationalökonomisch geprägten Zeit. Die EU kann heute nicht mehr verlangen, dass mehr als die Hälfte der Wertschöpfung eines Produktes in einem einzelnen Land erbracht wird.

Jørgen Vogt, Afrika-Verein, Hamburg

Warum investieren deutsche Unternehmen nicht in Afrika?

So hart die Beantwortung der Frage klingen mag, aber Afrika ist für Deutschland nicht von wirtschaftlichem Interesse. Zunächst gehen die Unternehmen in die neuen EU-Staaten, dann nach China und bevor jemand darüber nachdenkt, nach Afrika zu gehen, sind alle anderen Märkte der Welt erst mal in den Fokus gerückt. Daraus wird deutlich, wie unbedeutend die afrikanischen Märkte für deutsche und europäische Unternehmen sind.

Das EU-AKP-Freihandelsabkommen ist damit weder Sprungbrett noch Stolperstein zur Armutsbekämpfung, denn die afrikanischen Märkte sind viel zu unbedeutend für die Europäer. Es ist zudem sehr unwahrscheinlich, dass deutsche Unternehmen nach Afrika gehen, um dort Geschäfte zu machen, und dabei afrikanische Produzenten im Markt verdrängen.

So kommen doch die meisten Investitionen in der Region des Südlichen Afrikas von südafrikanischen Unternehmen. Sie sind die einzigen, die auch in den anderen Ländern des Südlichen Afrikas Arbeitsplätze schaffen, Know-how transferieren, Arbeitskräfte ausbilden und Steuern zahlen. Die Unternehmen vor Ort und die Regierungsvertreter können nicht nachvollziehen, was in Deutschland überhaupt diskutiert wird, denn für jeden südafrikanischen Unternehmer, der in die umliegenden Länder investiert, sind sie sehr dankbar. Natürlich gibt es auch negative Aspekte, so lassen sich die Produktionsunternehmen aus Südafrika oder anderen Ländern ihre Zulieferteile aus ihrem Heimatland liefern und beziehen diese nicht von den lokalen Märkten. Auf der anderen Seite erhalten diese Länder so überhaupt erst die Möglichkeit, ihre Produkte in den Weltmarkt einzuspeisen. Denn niemand würde Orangenprodukte aus einem SADC-Land kaufen, da die Marge viel zu klein wäre. Die Produkte werden erst nach Afrika geliefert, dort ausgezeichnet, um den Verpackungs- und Einfuhrbestimmungen der EU gerecht zu werden, und finden dann anschließend über den

Weg einer Produktionskette, die in Südafrika im Weltmarkt aufgehängt ist, den Zugang in den Welthandel.

Der Integrationsprozess der SADC und seine Angriffspunkte

Bei der Betrachtung der Integrationsprozesse geht es auch um die Frage, in wieweit die EU-Politik die Integrationsbemühungen der südafrikanischen Integrationsgemeinschaften behindert. Aber ich sehe zuerst ein großes Problem, das bei den afrikanischen Staaten selbst liegt. Der Beitritt von Südafrika zur SADC erfolgt nicht aufgrund der EU-Präferenzen für das Südliche Afrika, sondern es fand ein Wettbewerb zwischen der SADC und der COMESA um Südafrika statt. Südafrika musste sich entscheiden zwischen einer Mitgliedschaft in SADC oder COMESA. Die SADC war gezwungen, sich zu entscheiden zwischen einem Weg weg von einer reinen Projektkoordination hin zu einer tieferen Wirtschaftsintegration mit einem Entwicklungsaspekt oder dem Weiterbestand eben dieser Projektkoordination. Das Ergebnis war eine Umformung der SADC in ihre jetzige Struktur. Bei Betrachtung des Gründungsprotokolls oder auch des Handelsprotokolls der SADC sind keine völkerrechtlichen Verpflichtungen auszumachen. Eine völkerrechtlich verbindliche Erklärung besteht lediglich darin, dass die SADC ein Rechtskörper ist. Aber das hat überhaupt keine Auswirkungen auf die einzelnen Staaten. Das Problem liegt in den sich überschneidenden Mitgliedschaften. Die Länder des Südlichen Afrikas müssen sich entscheiden, welchen Integrationsgemeinschaften sie angehören wollen, wenn sie eine Position gegenüber der EU einnehmen und ihre Integrationsziele erreichen wollen. Die südafrikanischen Rechtsgelehrten von Pretoria bis Kapstadt sprechen alle im Hinblick auf das SADC-Recht von „soft law“, d.h. von unverbindlichem Recht. Das SADC-Recht beschreibt die Art und Weise, in der die Integration erfolgen soll. Zum Beispiel wird dort die Reduzierung der Zölle und der Abbau von nicht-tarifären Bereichen beschrieben. Aber ein großer Teil der Integrati-

Die meisten Investitionen in der Region kommen von südafrikanischen Unternehmern, für die europäische Wirtschaft sind diese Märkte von marginalem Interesse. Daraus wird deutlich, wie unbedeutend die afrikanischen Märkte für deutsche und europäische Unternehmen sind.

ongestaltung obliegt den afrikanischen Staaten selbst. Sie müssen Stellung beziehen und sich zur SADC bekennen oder sich von ihr abwenden. Bei Gesprächen mit Vertretern derjenigen Länder, die in mehreren Integrationsgemeinschaften Mitglied sind, kommt häufig ein Ausspruch, der folgender Natur ist: „Ja, Tansania ist in der SADC, aber auch in der EAC, in der COMESA sind wir nicht mehr, aber wir zeigen schon unser Interesse an der SADC.“ Bei diesen Äußerungen stellt sich einem doch die Frage nach den eigentlichen Zielen und Interessen dieser Länder.

Neben den EPA-Verhandlungen, die bei den Integrationsüberlegungen der afrikanischen Länder eine Rolle spielten, gibt es noch weitere zahlreiche Faktoren, die in die Integrationsüberlegungen der Länder mit einfließen. Zu nennen sind die politischen Überlegungen der Staatslenker, deren Animositäten und Zerstrittenheit sowie der Klientelismus beispielsweise in Angola. Eine Mitgliedschaft dieser Länder in verschiedenen Integrationsgemeinschaften ist sinnvoll, weil sie damit die Möglichkeit haben, an verschiedenen Entwicklungshilfeprogrammen zum eigenen Nutzen zu partizipieren und weil sie die Möglichkeit erhalten, durch ein Patronagesystem ihre eigenen Leute auf zwar wenig einflussreiche, aber gut dotierte Posten in diesen Integrationsgemeinschaften zu platzieren.

Für den Integrationsprozess der SADC, der COMESA oder auch der EAC ist eine Übertragung eines gewissen Anteils von Souveränität von elementarer Bedeutung. Erst dann bekommen diese Integrationsgemeinschaften die Möglichkeit, für ihre Mitgliedsstaaten tätig zu werden. Aber das ist nicht der Fall, denn der einzelne afrikanische Staat fühlt sich nicht an die Vereinbarungen gebunden, die auf regionaler Ebene getroffen werden. Darin besteht ein großes Problem des Integrationsprozesses im Südlichen Afrika. Ein weiteres Problem ist die fehlende Identität der Länder mit dem jeweiligen Integrationsprozess. Viele bi- und multilateralen Abkommen innerhalb dieser Integrationsgemeinschaften widersprechen teilweise den völkerrechtlichen Vereinbarungen und untergraben so die eigenen Integrationsbemühungen. Ein weiterer Aspekt sind

die nicht-tarifären Handelshemmnisse. Eine SADC-Studie zeigt, dass sie den Handel innerhalb des Bündnisses massiv behindern. Die Forderungen, die die SADC an die EU stellt, halten sie im eigenen Kreis nicht ein. Ganz im Gegenteil, es werden entgegen den Vereinbarungen des SADC-Vertrages zunehmend neue nicht-tarifäre Handelshemmnisse geschaffen. Diese sind meist willkürlich gegen einzelne Länder gerichtete und werden für eine unspezifische Zeit erhoben, um dann wieder fallen gelassen zu werden. Dieses Verhalten führt zu ganz massiven Einbußen bei den betroffenen Ländern, wie ein Beispiel verdeutlichen soll: Einen normalen 24-Fuß-Container von Hamburg nach Durban zu verschiffen, kostet 300 US\$. Der Weitertransport nach Boloweo kostet dagegen 6.200 US\$, wobei der größte Anteil des Aufschlages an den Grenzen zu entrichten ist. Dies zeigt, dass die Harmonisierung des Handels innerhalb der SADC nach meiner Auffassung ein mindestens genauso großes Problem wie der Integrationsprozess selbst ist.

Noch ein weiter Weg für die SADC

Wie wenig die SADC-Staaten an einem Integrationsprozess interessiert sind, spiegelt sich auch in der Unterstützung des SADC-Sekretariats wider. Das Sekretariat ist momentan das einzige funktionierende supranationale Organ der SADC. Seit geraumer Zeit besteht das Ziel, einen SADC-Gerichtshof einzurichten, aber es werden keine nennenswerten Fortschritte erzielt. Bei einer Unterhaltung mit dem Vorsitzenden der SADC fragte mich dieser, wozu ein solches Gericht überhaupt notwendig sei. Zudem beschwerten sich die Mitarbeiter des Sekretariats über die schlechten Arbeitsbedingungen, weil die Staaten nicht bereit sind, die finanziellen Mittel bereitzustellen und/oder die nötige politische Rückendeckung zu geben. Die Mitarbeiter des Sekretariats sind nicht vom Sekretariat (wie in der EU), sondern von den jeweiligen Regierungen angestellt, d.h. dass eine Regierung gerade diesen Mitarbeiter ungeachtet seiner Funktion aus dem Sekretariat abziehen kann. Das führt natürlich zu einer großen Frustration innerhalb der Regionalgemeinschaften.

Wie wenig die SADC-Staaten am Integrationsprozess interessiert sind, belegt die mangelnde Unterstützung des SADC-Sekretariats. Auch beim Aufbau eines gemeinsamen Gerichtshofs gibt es kaum Fortschritte.

Gottfried Wellmer sagte, dass die SADC sich in ihrer tiefsten Krise befindet. Da bin ich optimistischer. Es ist gelungen, die verschiedenen Projektkoordinationsseinheiten zu clustern, d.h. die ausufernden Projektkoordinationsseinheiten wurden den Ministerien und damit dem Einfluss der Länder entzogen. Durch diese Reform hat die SADC eine Aufwertung erfahren. Der Einfluss der einzelnen Mitglieder wurde verrin-

gert, und das Sekretariat hat an Macht bei der Projektkoordination gegenüber den einzelnen Ländern gewonnen. Ob die SADC weitere wichtige Integrations-schritt vornimmt und ihre sehr hoch gesteckten Ziele verwirklicht (2008 eine Freihandelszone, 2010 eine Zollunion, 2019 ein gemeinsamer Markt und 2020 eine gemeinsame Währung), bleibt abzuwarten und wird nicht zuletzt vom nächsten Generalsekretär abhängen.

Dagmar Honsbein, Botschaft Namibia, Berlin

Wirtschaftliche Einordnung Namibias

Namibia ist sowohl Mitglied in der SADC als auch in der Zollunion SACU und zählt zu den AKP-Staaten. Aber es zählt nicht zu den LDC-Ländern, obwohl es nach der Unabhängigkeit aufgrund einer sehr stark ungleichen Einkommensverteilung berechtigt gewesen wäre. Da Namibia jedoch das drittgrößte Pro-Kopf Einkommen der Region aufweist, ist es heute schwierig, dieses Land als LDC zu sehen. Auf der anderen Seite ist es ganz nützlich für Namibia, kein LDC zu sein, denn in Anbetracht einer freien Marktwirtschaft wird mit weniger armen Entwicklungsländern mehr Handel betrieben als mit den LDC-Staaten.

Die Rolle Namibias in der SADC

Was die EPA-Verhandlungen betrifft, so ist die SADC-Region noch mal unter sich aufgeteilt, d.h. es gehören nur sieben der 13 bzw. mit Madagaskar 14 Länder der SADC-EPA-Verhandlungsgruppe an. Die anderen Länder sind Mitglied in der ESA EPA-Verhandlungsgruppe und Südafrika hat bereits seit 2000 mit der EU ein Freihandelsabkommen.

Namibia gilt immer wieder als Sprungbrett für diese Diskussionen. Letztes Jahr hat die SADC-Ministerkonferenz in Windhoek stattgefunden, wie auch 1992 die erste Ministerkonferenz. Besonders hervorzuheben ist der Dialog zwischen den Staaten. Viele Industrienationen haben ein Problem mit der Anerkennung der Entwicklungsländer als gleichwertige Gesprächspartner. Dabei ist der politische Dialog auch insbesondere bei den EPA-Verhandlungen von entscheidender Bedeutung.

Bei den EPAs geht es nicht nur um den Abbau von tarifären oder nicht-tarifären Handelshemmnissen, sondern auch um die Durchsetzung von entwicklungspolitischen Programmen. Die EU hat gerade in Bezug auf Namibia sehr viel Anstoß zur Entwicklungszusammenarbeit gegeben. Die regionalen und nationalen Indikativprogramme (RIP und NIP) sind höchst fortschrittlich. Wenn man den 7., 8. oder 9. EEF betrachtet, sind da viele entwicklungspolitische Programme bei, die sehr nützlich für die SADC-Region sind, darunter z.B. die Verbesserung der Telekommunikation bzw. die Infrastruktur im Allgemeinen oder der Kampf gegen HIV/AIDS.

Was die Verhandlungen betrifft, so ist Namibia federführend in der Beziehung, dass es vielen neuen Verhandlungen eine Plattform gibt. Einen ganz wichtigen Partnerschaftsvertrag hat die SACU mit den USA ausgehandelt. Die dort entstandene Blaupause wird auch in den Verhandlungen mit der EU genutzt. Wenn ein großer Partner diese Länder unterstützt, dann können sie auch mit den EU-Ländern ganz anders verhandeln. Namibias Stellung innerhalb der SADC und innerhalb der SACU ist schwierig, weil Namibia als jüngstes unabhängiges Land in der SADC immer noch stark wirtschaftlich an Südafrika gebunden ist. Ein Großteil der Konsumgüter (fast 90%) kommen aus Südafrika. Demnach kann die wirtschaftliche Entwicklung in Südafrika nicht unberücksichtigt gelassen werden. Gerade weil Namibia sich gleich nach seiner Unabhängigkeit für eine freie Marktwirtschaft entschlossen hat, ist Namibia als ehemalige „fünfte Provinz von Südafrika“ als Dumpingplatz

Namibias Stellung in SADC und SACU ist schwierig, weil es als jüngstes unabhängiges Land in der Region ökonomisch immer noch stark an Südafrika gebunden ist.

Die EU ist für die SADC-Region der größte Handelspartner. Der Handel zwischen Deutschland und Namibia ist dagegen sehr gering, er beschränkt sich auf Rohstoffexporte durch Namibia und deutsche Fertigwarenexporte.

für Exporte aus dem Nachbarland prädestiniert. Viele der jungen Industrien, die nach seiner Unabhängigkeit entstanden sind, sind durch das Dumping zerstört worden; nicht zuletzt auch aufgrund des Fehlens eines Antidumpinggesetzes. Auf der anderen Seite soll eine wettbewerbsfähige Industrie aufgebaut werden, die in der Konkurrenz mit Südafrika bestehen und komplementäre Produkte erzeugen kann.

Die EPAs bieten den afrikanischen Ländern eine Diskussionsgrundlage. Durch sie wird überhaupt erst ein Fortschritt in den laufenden WTO-Runden erschlossen, und erst durch sie können sich die armen Länder dort Gehör verschaffen. Viel zu lange war es so, dass keiner wirklich gehört hat, was die Entwicklungsländer zu sagen haben. Viel zu lange wurden diesen Ländern irgendwelche Projekte aufgedrückt, die oft zu keinem erkennbaren Nutzen führten. Viel zu oft fehlte die Langfristigkeit in den Verträgen. Entwicklungsprojekte laufen meistens nur für einige wenige Jahre, so dass bei Abschluss eines neuen Projektes die alten Projekte oft noch gar nicht abgeschlossen sind und deren Nutzen noch nicht identifizierbar ist.

Die EU ist für die SADC-Region der größte Handelspartner. Es ist sinnvoll für die afrikanischen Länder, sich regional zusammenzuschließen, um auf gemeinsame Stärken und Kapazitäten in Verhandlungen mit der EU zurückgreifen zu können. Der Handel zwischen Deutschland und Namibia fällt sehr gering aus und beschränkt sich auf Rohstoffexporte seitens Namibias und deutsche Fertigwarenexporte. Der Zusammenschluss der Entwicklungsländer ist notwendig, weil ein einzelnes Entwicklungsland noch keinen adäquaten Handelspartner für die EU darstellt. Natürlich müssen die Bedürfnisse der Afrikaner nach Fertigprodukten gestillt werden, und wenn sie diese nicht selbst herstellen können, dann müssen sie importiert werden. Aber irgendwann müssen die Länder auch in der Lage sein, diese Fertigwaren selbst zu produzieren. Es wird viel von den Integrationsprogrammen erwartet, Zeitpläne werden aufgestellt und Bedingungen formuliert, aber die EU besteht seit fast 60 Jahren und die SADC erst seit 25 Jahren: also, was erwartet man eigentlich in dieser kurzen Zeit?

Die Position Namibias in der SADC-EPA-Verhandlungsgruppe

Dagmar Honsbein unterstrich, dass die Regierungen der Länder des Südlichen Afrikas selbst darüber entschieden hätten, zu welcher Verhandlungsgruppe sie gehören wollen. In der SADC-Gruppe, zu der auch Namibia gehört, befinden sich auch Länder wie Angola, Botswana, Lesotho, Mosambik, Swasiland und Tansania. Südafrika dagegen nimmt die Funktion eines Beobachters ein. Die SADC-Gruppe hat im Juli 2004 das erste Mal mit der EU auf Ministerienebene formell verhandelt. Andere Länder wie die Demokratische Republik Kongo, Malawi, Mauritius, Simbabwe und Sambia haben ihre Verhandlungen mit der EU im November letzten Jahres begonnen.

Honsbein unterstrich zudem, dass Namibia bezüglich eines EPA sehr positiv eingestellt sei. Für Namibia ist als Ergebnis die Steigerung des Absatzes von Rind-, Straußen- und Schafffleisch sowie Obst und Gemüse und damit verbunden auch die Senkung der nicht-tarifären Handelshemmnisse bezüglich dieser Produktgruppen von großem Interesse. Innerhalb der regionalen Zusammenschlüsse besteht jedoch noch Uneinigkeit über den Erhalt bzw. Abbau der Zölle und der nicht-tarifären Handelshemmnisse. Bei der Lösung dieser Probleme werden sich die Staaten an dem Vorbild der SACU-Zollunion orientieren. Die Verhandlungen über gemeinsame Zolltarife sind in der SACU weit fortgeschritten. Zudem werden bilaterale Handelsabkommen, die Namibia beispielsweise mit Simbabwe oder mit Angola abgeschlossen hat, nicht außer Acht gelassen.

Gottfried Wellmer unterstrich, dass Afrika als Investitionsempfänger für die Europäer relativ uninteressant ist, aber als Absatzmarkt für EU-Produkte sehr interessant. Ansonsten würde sich die EU nicht die Mühe machen, bilaterale

und regionale Handelsverträge abzuschließen und in Konkurrenz mit den USA zu treten. Jørgen Vogt hielt dem entgegen, dass der deutsche Absatz in die gesamte SADC-Region nur marginalen Anteil an den gesamtdeutschen Exporten hat. So ist das neue SADC-Mitgliedsland Madagaskar für den deutschen Handel nur ein Bruchteil dessen wert, was Kaufhof per annum in Deutschland umsetzt. Auch der Absatz anderer deutscher Unternehmen in diesem afrikanischen Staat ist minimal. Damit brachte er zum Ausdruck, wie gering die Bedeutung der afrikanischen Märkte für Deutschland ist.

Die „Berliner Erklärung“ - Das EU-SADC-Abkommen von 1994

Jørgen Vogt sagte, dass seit der Unterzeichnung der sog. „Berliner Erklärung“ im Jahr 1994 zwischen der EU und der SADC Beratungsgespräche vornehmlich auf der Arbeitsebene stattfinden. Die Arbeit des SADC-Sekretariat zum Beispiel wird durch GTZ-Mitarbeiter unterstützt, die EU-Kommission hat einen Sitz in Gaborone, um den direkten Austausch zu fördern. Allerdings sei die Entwicklung von politischen Impulsen in der SADC ebenso schwer wie das Aufgreifen von Angeboten, die von Seiten der EU bestehen. So versucht der Afrika-Verein zusammen mit einigen afrikanischen Botschaften, SADC-Informationstage zu organisieren. Doch das Interesse der SADC-Botschafter, mit Vertretern der EU in einen Dialog zu treten, ist sehr gering. Initiativen dieser Art scheitern leider allzu oft am afrikanischen Desinteresse.

Gottfried Wellmer dagegen vertrat die These, dass die gegenwärtige Krise der SADC stark mit den handelspolitischen Interventionen der EU zusammenhängt. Die Integrationsbemühungen der SADC wurden durch die sogenannte „cross boarder initiative“, die die Öffnung der Region gegenüber

Die gegenwärtige Krise der SADC hängt stark mit den handelspolitischen Interventionen der EU zusammen. Integrationsbemühungen werden durch das EU-Südafrika-Freihandelsabkommen unterlaufen.

30

Die EPAs drohen die afrikanischen regionalen Bündnisse entlang von Wohlstandslinien zu spalten. Diese Spaltung wäre aber auch Ergebnis der unschlüssigen Politik der beteiligten Staaten, die sich nicht klar zu einem Regionalbündnis bekennen.

Drittstaaten propagierte, und durch das EU-Südafrika-Freihandelsabkommen unterlaufen. Unmittelbar betroffen von diesem Freihandelsabkommen waren die SACU-Mitglieder, die zwar nicht in die Verhandlungen eingebunden wurden, aber die Ergebnisse umsetzen müssen. Die anderen SADC-Staaten müssen sich nun entscheiden, ob sie ein künftiges EPA an dem Freihandelsabkommen der EU mit Südafrika ausrichten wollen. Dabei ist zu bedenken, dass die anderen Länder eine von Südafrika unterschiedliche Wirtschaftsstruktur aufweisen. So kann es nicht in ihrem Interesse liegen, dieses Modell so wie die SACU zu übernehmen.

Existiert die COMESA de facto überhaupt noch?

Jørgen Vogt bestätigte, dass die COMESA de jure noch besteht, und sieben der COMESA-Staaten sogar eine Freihandelszone gegründet haben. Da die COMESA im Laufe der Zeit um weitere Staaten erweitert wurde, existiert sie zwar noch formell, aber nicht mehr in ihrer ursprünglichen Form, ergänzte Gottfried Wellmer. Während des Anti-Apartheidkampfes waren alle Staaten SADC-Mitglieder und, um politische Unterstützung zu erhalten, auch Mitglieder in der COMESA. Zu dieser Zeit bestand noch keine Konkurrenz zwischen den beiden Integrationsgemeinschaften, da die Zuständigkeits- und Handlungsbereiche beider klar abgegrenzt waren. Die Konkurrenz zwischen der COMESA und der SADC begann erst in den 90er Jahren. Tatsächlich ist es schwierig, in einer Zollunion und

gleichzeitig in der SADC zu sein. Daher ist es heute notwendig, klare politische Entscheidungen zu treffen.

Zugehörigkeit zu regionalen Zusammenschlüssen

Jørgen Vogt stellte fest, dass die Problematik der regionalen Integration und die sich aus den überschneidenden Mitgliedschaften ergebende Problematik des internen Handels und des Zusammenwachsens der jeweiligen Integrationsgemeinschaft zu einem wesentlichen Teil aus hausgemachten Gründen resultieren würde. Dabei gestand er aber zu, dass die verschiedenen mit der EU abgeschlossenen Abkommen die afrikanischen Integrationsgemeinschaften entlang von Wohlstandslinien innerhalb der Integrationsgemeinschaften spalten würden. Nur besteht diese Spaltung vor allem aufgrund der undifferenzierten, unschlüssigen, sich nicht zu einer Integrationsgemeinschaft bekennenden Politik der beteiligten afrikanischen Staaten. Es ist allgemein anerkannt, dass keine zwei Freihandelszonen von ein und demselben Staat mit unterschiedlichen Ursprungsregeln und mit unterschiedlichen nicht-tarifären Handelsabkommen geschlossen werden können. Dieses Problem haben sowohl die SADC als auch die COMESA. Zugespitzt zeigt sich dieses Problem bei der Zollunion. Die EAC ist seit dem 1. Januar 2005 de jure eine Zollunion, die SADC möchte 2010 eine Zollunion werden. Ein Land wie Tansania kann daher nicht Mitglied in zwei verschiedenen Zollunionen sein, es muss sich entscheiden.

Ausgewählte Literatur

- ActionAid (2005)** The trade escape - WTO rules and alternatives to free trade Economic Partnership Agreements
- AKP / EU (2002)** Cape Town Declaration on the Forthcoming ACP-EU Negotiations with a View to New Trading Arrangements. ACP-EU Joint Parliamentary Assembly (ACP-EU 3382/02/fin), Kapstadt 21. März 2002.
- AKP / EU (2003)** ACP-EC EPA negotiations Draft Joint Report on the all-ACP – EC phase of EPA negotiations (ACP-EC/NG/NP/43), Brüssel, 2. Oktober 2003.
- Afrikanische Union (2005)** AU's Ministerial Declaration on EPA Negotiation (AU/TI/MIN/DECL. (III)). Abschlusserklärung der 3. Handels-Ministerkonferenz der Afrikanischen Union, 5.-9. Juni 2005, Kairo
- Chisanga, Edward (2004)** ACP strategy toward WTO Compatibility. Zambian Mission, Eastern and Southern Africa-EPA, 3rd Regional Meeting of the Regional Negotiating Forum, Antananarivo, 18.-20. Oktober 2004.
- ChristianAid (2004)** Taking liberties: poor people, free trade and trade justice
- DTI und DFID (2005)** Economic Partnership Agreements: Making EPAs Deliver for Development. März 2005.
- Europäische Kommission (2002)** Draft Recommendations Authorizing the Commission to Negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP Countries and Regions. Brüssel, 17. Juni 2002
- Europäisches Parlament (2002)** Wirtschaftspartnerschaften mit AKP-Regionen und -Staaten. Entschließung des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission, Nr. 2002/2097 (INI).
- Eurostep (2004)** New ACP-EU Trade Arrangements: New Barriers to Eradicating Poverty? European Solidarity Towards Equal Participation of People, Brüssel, März 2004
- Goodison, Paul (1999)** Marginalisation or Integration? Implications for South Africa's Customs Union partners of the South Africa-European Union trade deal, IGD Occasional Paper No 22, Institute for Global Dialogue, October 1999
- HWWA (2005)** Die WTO-Kompatibilität der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten. Studie für das BMZ, Hamburg, April 2005.
- Khandelwal, Padamja (2004)** COMESA and SADC: Prospects and Challenges for Regional Trade Integration. IWF Arbeitspapier (WP/04/227), Washington.
- Melber, Henning (2005)** Globalisierung stört regionale Integration. E+Z Jg. 46 2005:3.
- Meyn, Mareike (2005)** The Challenges of Economic Partnership Agreements (EPAs) for Regional Integration and Trade Capacity Building in Southern Africa. Beitrag zur EADI-Konferenz "Insecurity and development - Regional Issues and Policies for an Interdependent World", Bonn 21.-24.09.2005.
- Onguglo, Bonapas & Ito, Taisuke (2003)** How to make EPAs WTO compatible - Reforming the rules on regional trade agreements. ECDPM Discussion Paper No. 40, Juli 2003
- SADC / EU (2004)** SADC – EU Joint Road Map for the Economic Partnership Agreement Negotiations. Brüssel, 15. Juli 2004.
- Schilder, Klaus; Deckwirth, Christina; Fuchs, Peter und Frein, Michael (2005)** Freie Fahrt für Freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus
- Stevens, Chris und Kennan, Jane (2005)** EU-ACP Economic Partnership Agreements: The Effects of Reciprocity. IDS Briefing Paper, Mai 2005.
- Tekere, Moses (2003)** New Enhanced Regional Agreements: A Strategic Response to Post-Lomé IV Trade ACP-EU Arrangements. Trade and Development Studies Centre (TRADES Centre), Harare, Zimbabwe.
- Wellmer, Gottfried (2000)** SADC zwischen regionaler Integration und reziprokem Freihandel mit der Europäischen Union. Dritte Welt Haus und Koordination Südliches Afrika (Hrsg.), Bielefeld Januar 2000
- Wellmer, Gottfried (2005)** Tragen wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (EPAs) zur Beseitigung von Armut bei? Die Handelspolitik der Europäischen Union mit den AKP-Staaten am Beispiel der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC).

**Die EU-AKP-Verhandlungen über
Wirtschaftspartnerschaftsabkommen –
Hintergrund, Stand und Perspektive**

Alexis Valqui, BMZ, Berlin



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



**Die EU – AKP Verhandlungen über
Wirtschaftspartnerschaftsabkommen**

Economic Partnership Agreement EPA

- Hintergrund, Stand und Perspektive -



Alexis Valqui, Ref. 305

Berlin, 20. Juni 2005



Hintergrund

- 78 Länder aus Afrika / Karibik / Pazifik, davon
 - 55 Mitglieder der WTO
 - 40 LDC

AKP - EU Handelsbeziehungen:

- WTO – Kompatibilität (Waiver bis 31.12.2007)
- Scheitern der einseitigen Präferenzen
- Integration in die Weltwirtschaft



Hintergrund (2)

Ziel des Cotonou Abkommens ist es:

„ die harmonische und schrittweise Integration der AKP Staaten in die Weltwirtschaft unter gebührender Berücksichtigung ihrer politischen Entscheidungen und Entwicklungsprioritäten zu fördern und auf diese Weise ihre nachhaltige Entwicklung zu begünstigen und einen Beitrag zur Beseitigung der Armut in den AKP Staaten zu leisten“

Instrument: u.a. EPA



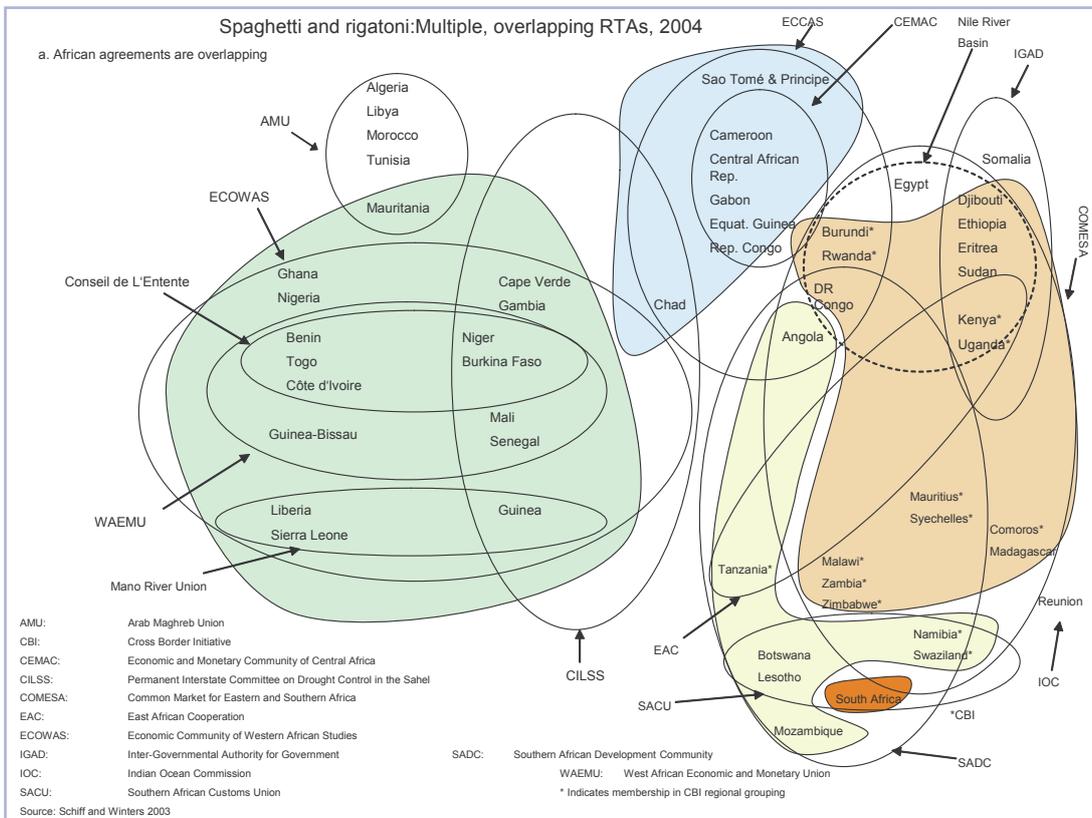
Stand der EPA Verhandlungen

- Erste Phase: AKP Gesamt
- Zweite Phase: AKP Regionen
 - Regionen: EPA-SADC/ECOWAS/ESA/CEMAC/CARIFORUM/ PAZIFIK
 - Verhandlungsebenen
 - Verhandlungsthemen



Perspektiven

- Regionale Integration
- Marktzugang für AKP – Staaten
- Marktzugang für EU – Mitgliedstaaten

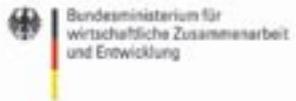





Perspektiven

- Marktzugang für AKP – Staaten

„EBA für Alle“



Perspektiven

- Marktzugang für EU – Mitgliedstaaten

Asymmetrische Reziprozität



Vielen Dank !

Sprungbrett zu nachhaltiger Entwicklung oder neoliberaler Stolperstein: EU-AKP-Freihandelsabkommen in der Diskussion

Mareike Meyn, Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management, Universität Bremen

Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management - **IWIM**

Sprungbrett zu nachhaltiger Entwicklung oder neoliberaler Stolperstein: EU-AKP Freihandelsabkommen in der Diskussion

Vortrag im Rahmen der Veranstaltung
„Sprungbrett oder Stolperstein zur Armutsbekämpfung?
EU-AKP-Freihandelsabkommen in der Diskussion“
Heinrich Böll Stiftung, terre des hommes, INISA und WEED
Berlin, 20 Juni 2005

Dipl.-Volkswirtin Mareike Meyn
Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management (IWIM)
Universität Bremen
mmeyn@uni-bremen.de

Gliederung des Vortrages

1. Interne und externe Gründe für das Scheitern von Lomé
2. Annahmen und Ziele der Wirtschaftspartnerschaften (EPAs)
3. Entwicklungspolitische Implikationen von EPAs
4. Schlussfolgerungen: Engagement und Glaubwürdigkeit der neuen EU Politik gegenüber den AKP-Ländern

1. Interne und externe Gründe für das Scheitern von Lomé

Fakt:

- Sinkende Relevanz der AKP Importe für die EU und mangelnde Diversifizierung der Exportprodukte
- Sich verschlechternde ökonomische, soziale und politische Bedingungen in den meisten AKP Ländern

Interne Gründe des Scheiterns

- a) „*Supply-side constraints*“: Ökonomische, politische und soziale Bedingungen verhindern die optimale Nutzung des präferierten Marktzugangs zur EU.
- Erwartete Skalenerträge traten nicht auf, da die AKP Länder nicht in der Lage waren, ihre Produktionskapazitäten entsprechend auszuweiten

1. Interne und externe Gründe für das Scheitern von Lomé

Interne Gründe des Scheiterns

b) *Angebotsseitige Handelshemmnisse: Zölle, komplexe Ursprungsregeln und nicht-tarifäre Handelshemmnisse:*

- Hohe Zölle für verarbeitete Agrarprodukte („tariff escalation“)
- Quantitative und zeitliche Beschränkungen von zollfreien Agrarexporten
- Komplexe Ursprungsregeln: vorgeschriebener lokaler Wertschöpfungsanteil erschwert Diversifizierung
- Schwierigkeiten bei der Einhaltung von Gesundheits- und Produktsstandards in der EU

1. Interne und externe Gründe für das Scheitern von Lomé

Externe Gründe des Scheiterns

a) *Erosion der Präferenzmargen und verstärkte Konkurrenz:*

- Zölle verlieren aufgrund fortschreitender Liberalisierung ihre protektionistische Relevanz.
- Reform der GAP führt zu sinkenden Interventionspreisen
- Bilaterale EU Freihandelsabkommen u. Osterweiterung erhöhen Konkurrenz

b) *Mangelnde WTO Konformität: Grundsätze der WTO: Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung (Art. 1-2).*

Ausnahmen:

- „Special and Differential Treatment“ für Entwicklungsländer (GATT, Art. XVIII)
- Gründung von Freihandelsabkommen oder Zollunionen (GATT, Art. XXIV)

2. Annahmen und Ziele der EPAs

- Cotonou Abkommen 2000: Gründung von EPAs, deren Kern ein WTO kompatibles Freihandelsabkommen zwischen regionalen Bündnissen von AKP Ländern und der EU ist, bis zum Jahre 2008
- Marktöffnung: günstige Importe reduzieren die Kosten für Produzenten und Konsumenten, erhöhter Wettbewerbsdruck optimiert die Ressourcenallokation.
- „Asymmetrie“ von EPAs soll den hohen Entwicklungsunterschieden Rechnung tragen.
- Die internen Handelsbarrieren der AKP-Länder sollen adressiert werden.

2. Annahmen und Ziele der EPAs

- Marktzugang für AKP Agrarprodukte soll verbessert werden; die negativen Auswirkungen der EU Agrarpolitik auf die AKP Länder minimiert werden.
 - Unterstützung der AKP Länder bei fiskalischen Reformen, um Abhängigkeit von Zolleinnahmen zu reduzieren.
 - Förderung regionaler Integrationsbemühungen, um größere Märkte zu schaffen (Skaleneffekte) und Investitionsanreize zu setzen.
- Fazit EU: Das Freihandelsabkommen ist nur Teil eines umfassenden Entwicklungskonzepts

3. Entwicklungspolitische Implikationen der EPAs

- Asymmetrie ist aufgrund der Verhandlungen von EPAs unter Art. XXIV WTO nur sehr begrenzt möglich.
- Komplementäre Handelsstruktur zwischen EU und AKP Ländern birgt das Risiko der Handelsumlenkung.
- Potenzial zur Handelsschaffung ist gering aufgrund des bislang weiterhin protektionierten EU Agrarmarktes und der Immobilität des Faktors Arbeit.
- Die EU GAP Reform hat Wettbewerbsfähigkeit der verarbeiteten EU Agrarprodukte (vor allem in den Bereichen Getreide, Fleisch und Milch) erhöht.

3. Entwicklungspolitische Implikationen der EPAs

- Keine zusätzlichen Gelder für Zolleinnahmeverluste (im Durchschnitt 10% des Gesamtbudgets in AAKP) und zur Überwindung der „supply-side-constraints“.
- Umfassende Verhandlungsagenda und strikter Zeitrahmen überfordern die Kapazitäten der AKP Länder, Überlappung mit regionalen und multilateralen Verhandlungen.
- EU will auch die sogenannten „Singapore Issues“ verhandeln, deren Umsetzung innerhalb der WTO umstritten ist.
- Regionale Integrationsbemühungen der AKP Länder sind bislang nur unzureichend fortgeschritten.

4. Schlussfolgerungen: Engagement und Glaubwürdigkeit der neuen EU Politik gegenüber den AKP Ländern

- EPAs gehen vor allem auf das fehlgeschlagene Konzept der Importsubstitution ein, vernachlässigen jedoch andere wichtige Gründe mangelhafter AKP Exporte und Diversifizierung.
- Wie sollen „supply-side constraints“ überwunden werden?
- EU Agrarmarktreform bislang negativ für AKP-Länder: sinkende Interventionspreise und erhöhte internationale Wettbewerbsfähigkeit von EU Agrarprodukten.
- Einbeziehung der „Singapore Issues“ in EPA Verhandlungen überfordert Kapazitäten der AKP Länder und reduziert ihren industriepolitischen Spielraum.
- Das von der EU formulierte Ziel mit regionalen AKP-Bündnissen EPAs einzugehen, ist aufgrund unzureichender regionaler Integration der AKP Länder nicht realisierbar.

4. Schlussfolgerungen: Engagement und Glaubwürdigkeit der neuen EU Politik gegenüber dem südlichen Afrika

Empfehlungen:

- ✓ Überprüfung des Vorschlages eines „EPA light“ um WTO Kompatibilität zu erreichen
 - ✓ Sofortige Öffnung des EU Marktes für alle AKP Exporte
 - ✓ hohe Asymmetrie zugunsten der AKP Länder: Reform von Art. XVIII WTO
 - ✓ Beschränkung der Verhandlungen auf „trade in goods“.
 - ✓ Vereinfachte Ursprungsregeln mit geringerem lokalen Wertschöpfungsanteil.
- ✓ Technische und finanzielle Unterstützung zur Erfüllung der EU Standards.

Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management - IWIM

4. Schlussfolgerungen: Engagement und Glaubwürdigkeit der neuen EU Politik gegenüber dem südlichen Afrika

Empfehlungen:

- ✓ Erweiterung des EPA-Konzeptes um eine stärkere Entwicklungskomponente
 - ✓ Finanzielle und technische Unterstützung zur Reduktion der Zolleinnahmeverluste.
 - ✓ Zusätzliche Finanzmittel zur Überwindung der „supply-side constraints“
 - ✓ Reduktion von Zugangsbarrieren im EU Markt.
 - ✓ Minimierung der negativen externen Effekte der EU Agrarmarktreform.
- ✓ Unterstützung regionaler AKP Integrationsbemühungen und regionaler Industrialisierungsstrategien.
- Erst wenn funktionierende Regionalbündnisse bestehen, sollte über eine Freihandelszone zwischen EU und regionalen AKP-Bündnissen verhandelt werden.

Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management - IWIM

“Politics is not judged according to its intentions but according to its results.”

Tzvetan Todorov

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**Ich freue mich auf eine spannende
Diskussion.**

Die WTO plus-Agenda der EU in den EPA-Verhandlungen und mögliche handelspolitische Alternativen

Klaus Schilder, WEED, Berlin



weed

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung • World Economy, Ecology & Development

**Sprungbrett zu nachhaltiger Entwicklung oder
neoliberaler Stolperstein?**

**EU-AKP Freihandelsabkommen
in der Diskussion**

Berlin, 20. Juni 2005

Klaus Schilder



Gliederung

1. Einführung & Problematik
2. WTO-plus in den EPA-Verhandlungen
3. Gibt es Alternativen?
4. Schlussbemerkungen



Die EU macht Druck...

„Only when regional integration is well established, should we pursue a second phase where the objective involves reciprocal access for EU goods or services. Then, at the very end of this negotiating process, comes full integration into the global trading system - but only after lengthy periods of transition.“

*„There is no time to loose. **The EPAs must be in place by January 2008. This is a “hard” real deadline, given the expiry of the [WTO] “waiver” [...].***

Peter Mandelson

AKP-EU Ministertreffen, Brüssel 1. Dezember 2004



EPA - Prinzipien

Handelspolitische Prinzipien

- **Gegenseitigkeit und WTO-Konformität**
= Beseitigung der Handelshemmnisse auf beiden Seiten für nahezu den gesamten Handel
- **Regionale Integration**
= regionale AKP-Staatengruppen bilden Freihandelszonen und verhandeln als Block
- **Sonderbehandlung für LDC**
= Die LDC dürfen den freien Zugang zum EU Markt auch ohne Abkommen behalten



EPAs - Problematik

Die Problematik der EPAs

- Freihandelszonen setzen viele AKP-Staaten dem vernichtenden Wettbewerb der EU aus
- Mit der Öffnung für EU-Importe kommen auf die AKP-Staaten enorme Anpassungskosten zu
- Zoll-Einnahmeverluste bedeuten eine schwere Beeinträchtigung der staatlichen Handlungsfähigkeit
- Selbst die ärmsten AKP-Länder werden gezwungen sein, ihre Märkte (im Rahmen von Zollunionen) für die EU zu öffnen
- Risiko der Handelsumlenkung, unsichere handelsschaffenden Effekte (Schutz des EU-Agrarmarktes)



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

1. Dienstleistungen

- **Cotonou-Abkommen (Art. 41.2)**
GATS-Verpflichtungen sowie Notwendigkeit der Sonder- und Vorzugsbehandlung für AKP-Anbieter
- **EU-Mandat:**
Verhandlungen über *alle* Dienstleistungssektoren bis spätestens 2006 - Druck zu über GATS hinausreichenden Verpflichtungen



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

1. Dienstleistungen

- Gefährdung des Prinzips der Asymmetrie
- Widerspruch zum GATS-Ansatz von Verhandlungen auf Basis von Liberalisierungsforderungen und -angeboten
- Zurückhaltende Bereitschaft bei regionalen AKP-Verhandlungsgruppen (z.B. Arbeitsmigration)



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

2. Singapur-Themen

- Investitionen
- Öffentliches Auftragswesen
- Wettbewerb
- Handelserleichterung



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

Investitionen

- **Cotonou-Abkommen**
 - „Schaffung eines günstigen Umfelds für private Investitionen...“ (Art. 21.1);
 - „...Schaffung und Erhaltung eines berechenbaren Investitionsklimas und (...) Abkommens mit dem Ziel (...), dies zu verbessern“ (Art. 75)
 - Abschluss weiterer BITS (Art. 78)
- **EU-Mandat:**
 - Druck zur Aushandlung eines *Investitionsschutz-Rahmenabkommens* auf der Basis von Nichtdiskriminierung, Offenheit, Transparenz und Stabilität
 - ECOWAS und andere Regionen fordern Beschränkung auf gen. Rahmenbedingungen



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

Investitionen

- Investitionsrahmenabkommen im bilateralen Kontext bislang einzigartig
- Einseitige Fokussierung auf Schutz von Investorenrechten fragwürdig (z.B. BITS)
- Lenkungsinstrumente zur Investitionsförderung und -kontrolle nicht berücksichtigt
- Entwicklungspolitisch sinnvoll ist Balance zwischen Investorenrechten, nationalen Entwicklungszielen und dem Schutz öffentlicher Güter (von Moltke 2003)



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

Öffentliches Auftragswesen

- Cotonou-Abkommen
 - Im Kapitel zu handelsrelevanten Bereichen unerwähnt
- EU-Mandat:
 - Transparenz im öffentlichen Beschaffungssystem
 - Zusätzlich: Druck zur progressiven Liberalisierung der Beschaffungsmärkte auf der Basis von Nichtdiskriminierung



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

Öffentliches Auftragswesen

- Begrenzte wirtschaftliche Bedeutung des Beschaffungsmarktes in vielen AKP-Staaten rechtfertigt keine kostspieligen Reformen mit hohen Anpassungskosten
- Öffentliche Beschaffungslenkung ist wichtiges entwicklungspolitisches Lenkungsinstrument
- Wirkliche Reziprozität ist unrealistisch - Afrikanische Anbieter im europäischen Beschaffungsmarkt?
- Transparenzverhandlungen als erster Schritt zu umfassendem Beschaffungsabkommen



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

Wettbewerb

- **Cotonou-Abkommen**
 - Effektive Wettbewerbspolitik für Transparenz und Investitionsfreundlichkeit
 - Geeigneter rechtlicher Rahmen zur Unterbindung wettbewerbsverzehrender Praktiken
 - Gleichstellung bei Niederlassung und Durchführung
 - Wettbewerbsklauseln für EEF-Mittel (Annex IV, Art. 23)
- **EU-Mandat:**
 - Enge Zusammenarbeit und weiterreichende Vereinbarungen zur Wettbewerbsliberalisierung



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

Wettbewerb

- Regionales Wettbewerbsrahmenabkommen in Westafrika - Vorstufe für ein EU-AKP-Abkommen?
- Kostenträchtige Implementierung administrativ anspruchsvoller Wettbewerbsregeln
- Fehlende Um- und Durchsetzungskapazitäten, z.B. bei wettbewerbswidrigen Preisabsprachen transnationaler Unternehmen



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

Handelserleichterung

- **Cotonou-Abkommen**
 - Stärkung der Kooperation und des institutionellen Rahmens (Art. 44ff)
- **EU-Mandat:**
 - Verhandlungen über Vereinfachung und Harmonisierung der regionalen und interregionalen Handelssysteme auf **höchstem internationale Niveau**
 - Fokus auf Ein- und Ausfuhrbestimmungen, Zollabläufe, Importlizenzen, Zollwertermittlung und Zollinspektionen sowie Transitbestimmungen u.ä.



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

Handelserleichterung

- Positive Effekte v.a. auf regionaler Ebene zu erwarten
- Problematik der zur Umsetzung nötigen administrativen, finanziellen und menschlichen Ressourcen sowie dem sozioökonomischen Kontext
- Bestehende Schwierigkeiten bei der Implementierung der Uruguay-Verpflichtungen



„WTO-Plus“-Agenda in EPAs

3. Landwirtschaft

EU-Exporte von gefr. Geflügelteilen 1996-2002

- Anstieg weltweit um durchschnittl. 83%, nach Afrika um **485%**.
- Der Anteil des afrikanischen Marktes am Gesamtexport stieg damit von 5% auf 14,9%.
- Weiterer Zollabbau im Geflügelsektor bedeutet Verlust der Lebensgrundlage für westafrikanische Klein- und Kleinproduzenten
- Ghana 2003: Anhebung des Außenzolls auf 40% - auf Druck des IWF zurückgenommen



II. Alternativen zu EPAs

TINA-Prinzip

„*There is no Alternative*“

TATA-Prinzip

„*There are Thousand Alternatives*“



Alternativen – WTO Reform

Sonder- und Vorzugsbehandlung (SDT) und Reform des GATT Art. XXIVs

These

Mangelnde WTO-Kohärenz führt zu rechtlichem Vakuum hinsichtlich SDT-Regeln und der Behandlung von Nord-Süd-Abkommen (GATT Art. XXIV, GATS Art. V, Ermächtigungs-Klausel)

AKP-Staaten benötigen *de jure* Flexibilität hinsichtlich Art. XXIV

Eckdaten

- SDT-Regeln in Art. XXIV 5-8 hinsichtlich der Auslegung von „*annähernd den gesamten Handel*“ und „*angemessene Zeitspanne*“
- AKP: Explizite Flexibilität und eine Übergangsperiode von nicht weniger als 18 Jahren
- Abschluss eines SDT-Rahmenabkommen in der WTO (2001)



Alternativen

Nicht-reziproke EPAs

These

Entscheidung über die Liberalisierung strategischer Zolllinien verbleibt in der nationalen Souveränität der AKP-Staaten. Außenhandelspolitik bleibt damit ein wichtiges staatliches Handlungsinstrument.

Eckdaten

- Vollständiger Verzicht auf Liberalisierung seitens der AKP-Staaten in sensiblen / allen Sektoren (jenseits multilateraler Verpflichtungen)
- Rechtliche Verankerung in Art. XXIV
- Aufnahme weiterer Verhandlungsthemen nur auf ausdrücklichen Wunsch der AKP-Staaten
- Vgl. dazu Vorschläge der AU (2005) „weniger als volle Reziprozität“ und von DTI / DFID (2005) „AKP-Entscheidung über weitere Liberalisierungsschritte“



Bestimmung sensibler Produkte

Prozess

1. Identifizierung sensibler Produkte
2. Überführung / Harmonisierung in regionaler Ausschlussliste
3. Zollunion: Einigung auf gemeinsamen Außenzoll
4. Bestimmung des Anteils am gesamten Handel der Region
5. Berechnung der nationalen Auswirkungen auf Zolleinnahmen und der zu erwartenden Anpassungskosten
6. Definition von Schutzklauseln / zusätzl. Finanzbedarf

Problem Zeitdruck:

Verlängerung der bestehenden WTO-Ausnahmegenehmigung über 2008 hinaus?



Alternativen

1. Allgemeines Präferenzsystem (APS 2005)

These

Ein überarbeitetes APS (**APS plus**) bietet Lomé-äquivalente Handelsregeln für alle AKP-Staaten. Wirtschaftliche Effekte höher und schneller als durch EPAs, da umfassende und schnelle Liberalisierung auf EU-Seite.

Eckdaten

- Abdeckung aller Produkte, die AKP-Staaten gegenwärtig und in absehbarer Zukunft unter präferenziellen Regeln in die EU exportieren
- Verbesserung des Marktzugang in allen Bereichen, in denen APS 2005 derzeit defizitär zum bestehenden Cotonou-Niveau
- Kosten sind moderat: ca. 2.1 Mrd. US-Dollar (entspricht ca. 10% der derzeitigen Nicht-LDC-AKP-Exporte in die EU)
- Zeitpunkt: 2006 (EPA-Überprüfung) oder 2008 (APS-Implementierungsregime)
- WTO-kompatibel? Zukunft von **APS plus** bislang unklar



Alternativen

2. „New Enhanced Regional Agreements“ (New ERA)

These

Abschluss reziproker Handelsabkommen mit der EU auf regionaler oder bilateraler Ebene. Gegenseitige Marktöffnung ist abhängig vom Erreichen einiger zuvor festgelegter international anerkannter Entwicklungsschwellenwerte („development thresholds“) in den betroffenen AKP-Staaten.

Eckdaten

- Schrittweise Einführung reziproker Handelsbeziehungen abhängig vom Erreichen eines Schwellenwertes des Human Development Index, Fortschritten bei der Umsetzung der MDGs, des Standes der Auslandsverschuldung, von definierten Armutsindizes sowie vom Stand der Exportabhängigkeit
- Handels- und entwicklungspolitische Bedarfsanalyse als Grundlage
- Früherer Liberalisierungsgewinne („early harvest“) durch gesteigerte Oda-Anstrengungen, zusätzl. Finanzinstrumente oder Schuldenerlasse
- Vertragliche Umsetzung inkl. Streitschlichtung



Alternativen

*„The purpose of this Declaration is to establish **development benchmarks** against which to assess the conduct and outcome of the forthcoming ACP-EU trade negotiations mandated under the Cotonou Agreement to begin in September 2002.“*

Aus: JPA-Erklärung von Kapstadt (AKP / EC 2002)



Alternativen

3. Entwicklungs-Benchmarks für EPAs

These

Stimulierung einer Diskussion zwischen allen Akteuren über die Entwicklungswirkung zukünftiger EU-AKP-Handelsabkommen

Kontinuierliche Überprüfung der Umsetzung des gesamten EPA-Prozesses (review)

Fokus auf Fragen der Konkurrenzfähigkeit der AKP-Wirtschaft, der Entwicklung des privaten Sektors und der Infrastruktur sowie die Klärung der nötigen Maßnahmen im Bereich der institutionellen Kapazitätsförderung

Benchmarks

1. Marktzugang und freier Handel
2. Politische Handlungsspielräume
3. Ermittlung und Bereitstellung der für Entwicklung nötigen Ressourcen



Entwicklungs-Benchmarks für EPAs

Ziele

- Begleitung des gesamten EPA-Prozesses während der Verhandlungs- und Implementierungsphase
- Internationale Handelsabkommen als Rahmen für die Förderung und Verwirklichung nachhaltiger Entwicklungsstrategien
- Gerechtigkeit und Ausbau der Konkurrenzfähigkeit als gemeinsam von EU und AKP-Staaten definierte politische Prioritäten

Überprüfung

- Definition der Prioritäten und Formulierung der Benchmarks
- Informationsaustausch zwischen Verhandlungsgruppen
- regelmäßige Überprüfung anhand des Benchmark-Katalogs
- Kommunikation und Diskussion mit Stakeholdern



Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung • World Economy, Ecology & Development

Sprungbrett zu nachhaltiger Entwicklung oder neoliberaler Stolperstein?

EU-AKP Freihandelsabkommen in der Diskussion

Berlin, 20. Juni 2005

Klaus Schilder

Heinrich-Böll-Stiftung

Die Heinrich-Böll-Stiftung steht der Partei Bündnis90/Die Grünen nahe und arbeitet in rechtlicher Selbständigkeit und geistiger Offenheit. Wir sind eine föderal organisierte Bundesstiftung mit 16 Landesstiftungen. Unsere vorrangige Aufgabe ist die politische Bildung im In- und Ausland zur Förderung der demokratischen Willensbildung, des gesellschaftlichen Engagements und der Völkerverständigung. Darüber hinaus fördert die Heinrich-Böll-Stiftung Kunst und Kultur, Wissenschaft und Forschung und die Entwicklungszusammenarbeit. Dabei orientieren wir uns an den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Geschlechtergerechtigkeit, Solidarität und Gewaltfreiheit. Heinrich Bölls Ermutigung zur zivilgesellschaftlichen Einmischung in die Politik ist Vorbild unserer Arbeit.



Initiative Südliches Afrika (INISA)

Am 10. Februar 1995, kurz nach der Geburt des neuen Südafrika, wurde die INISA gegründet. Ziel von INISA ist es, die deutsche Öffentlichkeit über wirtschaftliche, kulturelle und politische Themen des südlichen Afrika zu informieren. Dabei werden Kontakte zwischen Deutschland und der Region verstärkt und ausgebaut. Gleichzeitig versucht INISA auf konkrete Art und Weise durch ihr Stipendiumprogramm einen Beitrag zur Entwicklung der Region zu leisten. Die Mitglieder des Vereins sind überwiegend Studierende und junge Berufstätige. INISA ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation und arbeitet überparteilich und ehrenamtlich. Der Verein ist als gemeinnützig anerkannt. Durch unsere Emailverteiler verbreiten wir Informationen über Themen und Veranstaltungen zum Südlichen Afrika.



Terre des hommes

Terre des hommes, 1967 gegründet, ist eine Hilfsorganisation vor allem für Kinder und unterstützt rund 350 Projekte in 28 Ländern. Dazu gehören Schul- und Ausbildungsprogramme, Initiativen für Straßenkinder, arbeitende, prostituierte und Flüchtlingskinder. Ferner gibt es Ernährungs- und Gesundheitsprogramme. Terre des hommes hilft Menschen, sich aus Unterdrückung und wirtschaftlicher Not zu befreien. Wir versuchen es ihnen zu ermöglichen, ihre eigenen Vorstellungen über ein würdevolles Leben ausprobieren zu können. Wir schicken keine Entwicklungshelfer, sondern ziehen es vor, lokale Initiativen zu fördern, mit Geld, Beratung und Vernetzungskapazitäten. Terre des hommes bemüht sich, Politik und Wirtschaft auf Kinder aufmerksam zu machen, die unter Hunger, Ausbeutung oder Kriegsfolgen leiden.



Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED)

WEED wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armut- und Umweltprobleme zu schaffen. WEED engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen. Die Themenschwerpunkte von WEED sind: Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands in diesem Kontext; Politik, Projekte und Programme von IWF und Weltbank; Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte; Internationale Handelspolitik und WTO; Nord-Süd-Politik der Europäischen Union und die Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik.



weed

