



weed

Stillstand oder Fortschritt?

Eine kritische Bewertung nach einem Jahr Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Staaten über neue Wirtschaftsabkommen

Klaus Schilder, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), Berlin

Auf einer Tagung der Handelsminister der 79 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) und der Europäischen Union fiel am 2. Oktober 2003 in Brüssel der Startschuss für die zweite Runde der Verhandlungen über den Abschluss von neuen Handels- und Investitionsabkommen, den sog. „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ (WPAs). Nur wenige Wochen nach der gescheiterten WTO-Ministerkonferenz in Cancun beginnt die EU damit umfangreiche Verhandlungen über neue Freihandelsabkommen mit einigen der ärmsten Ländern der AKP-Gruppe. Regionale Verhandlungen zwischen der EU und den zentralafrikanischen Staaten begannen am 4. Oktober in Brazzaville, Republik Kongo¹, und mit den Staaten Westafrikas zwei Tage später, am 6. Oktober in Cotonou, Benin².

Nach einem Jahr Verhandlungen zwischen der EU und der gesamten AKP-Gruppe, der sog. Phase 1, ist der Fortschritt in substantiellen Fragen jedoch bislang gering. Die Verhandlungsparteien konnten sich noch nicht einmal auf eine gemeinsame Agenda dieser ersten Verhandlungsrunde einigen. Auch wenn die AKP-Staaten und die EU am 2. Oktober gemeinsam erklärten³, dass in der ersten Verhandlungsrunde ein hoher Grad an Übereinstimmung erzielt wurde und man generell zufrieden mit dem Erreichten sei, überwiegen die Meinungsunterschiede nach Sicht verschiedener Beobachter bei weitem die Gemeinsamkeiten. Die EU stellte vor allem allgemeine Verfahrensfragen und die Klärung institutioneller Aspekte in den Vordergrund. Sie beabsichtigt, substantielle Fragen erst in der zweiten Verhandlungsphase auf regionaler Ebene zu diskutieren. Dementsprechend sollten die Gespräche mit der gesamten AKP-Gruppe nach den Vorstellungen der EU nur eine erste Orientierung für die eigentlichen Verhandlungen auf regionaler Ebene bieten und stellen keinesfalls eine verbindliche Verhandlungsrunde dar. Die Zufriedenheit über das Erreichte scheint zudem eher eine europäische Wunschvorstellung als den realen Gesprächsstand wiederzugeben: Noch am Vortag erklärte der AKP-Ministerrat, dass es immer noch große Differenzen mit der EU über die erste Verhandlungsphase gäbe⁴.

Die AKP-Staaten hatten zu Beginn der Verhandlungen sechs Themen benannt, über die sie als Gruppe mit der EU verhandeln wollten. Neben der Frage des Marktzugangs gehören dazu Landwirtschaft und Fischerei, Fragen der Entwicklungskooperation, der Handel mit Dienstleistungen, handelsverwandte Bereiche und rechtliche Fragen. Darüber hinaus listeten sie ein ganzes Bündel weiterer Themen von der Finanzierung der Anpassungskosten über

¹ Die Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft Zentralafrikanischer Staaten (CEMAC) bildet eine Zollunion der folgenden Mitgliedsstaaten: Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Tschad, Republik Kongo, Gabun und Äquatorial Guinea. Sao Tome und Principe sind der CEMAC durch ein Freihandelsabkommen verbunden und nehmen ebenfalls an den WPA-Verhandlungen teil.

² Der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) gehören die acht Mitglieder der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA), Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal und Togo sowie Gambia, Ghana, Guinea, Kapverden, Liberia, Mauretanien, Nigeria und Sierra Leone an.

³ Negotiations of Economic Partnership Agreements - Joint Declaration of the Second ACP-EC Meeting at Ministerial Level. Brüssel, 2. Oktober 2003.

⁴ Position taken by the ACP Council of Ministers before the 2nd October Meeting of the ACP-EU Ministers on the EPA Negotiations. Presseerklärung des AKP-Generalsekretariats, Brüssel, 1. Oktober 2003.

Investitions- und Umweltschutz bis hin zu Technologietransfer und Weiterbildung auf, die sie vor Beginn der regionalen Verhandlungen klären wollten. Zudem bestanden sie darauf, das erste Verhandlungsjahr mit einem verbindlichen Rahmenabkommen über grundlegende Fragen der Entwicklungsverträglichkeit neuer Wirtschaftsabkommen abzuschließen. Zu groß ist die Sorge der AKP-Staaten, in regionalen Verhandlungen mit der EU nach dem Prinzip `Teile und Herrsche` ihre Identität und den Zusammenhalt als Gruppe zu verlieren und politisch gegeneinander ausgespielt zu werden. In ihrer Erklärung vom 2. Oktober sprechen die AKP-Minister dann allerdings nur noch davon, ein gemeinsames Abschlusdokument der ersten Verhandlungsphase in Form eines Memorandums oder einer gemeinsamen Erklärung mit der EU verabschieden zu wollen, das den weiteren Rahmen für regionale Gespräche bildet. Damit scheint sich die EU auch in diesem Punkt durchgesetzt zu haben.

Zur Erinnerung: Das im Jahr 2000 geschlossene Cotonou-Abkommen sieht vor, neue regionale Handelsabkommen zwischen der EU und den AKP-Regionen bis Ende 2007 abzuschließen. Seit dem Beginn der Verhandlungen im September 2002 trafen sich die AKP-Botschafter und die Verhandlungsführer der Kommission zu insgesamt acht Verhandlungsrunden. Darüber hinaus gab es zwölf Expertenrunden, die sich im Detail mit den sechs von der AKP-Seite vorgeschlagenen Themen beschäftigten.

Einigkeit herrscht nach einem Jahr vor allem darüber, dass neue Handelsabkommen Instrumente zur Förderung nachhaltiger Entwicklung darstellen müssen, die den Kampf gegen die Armut in den AKP-Staaten unterstützen sollten. Nötig ist dazu aus Sicht beider Parteien, die jeweiligen ökonomischen, sozialen, ökologischen und strukturellen Engpässe der AKP-Staaten und Regionen umfassend zu berücksichtigen. Neben der verbalen Bestärkung der Entwicklungsverträglichkeit zukünftiger Handelsabkommen gibt es jedoch kaum Einverständnis darüber, was dies in der Praxis bedeuten soll. Konkret entzündet sich der Streit an den für die Finanzierung der Anpassungskosten bereitstehenden Finanzmitteln. Die AKP-Staaten haben wiederholt klargestellt, dass zusätzliche Mittel nötig sind, um die Herausforderungen einer weiteren Handelsliberalisierung zu bewältigen. Diese Mittel dürfen allerdings nicht zu Lasten bestehender EEF-Ressourcen im Rahmen der Entwicklungskooperation mit der EU gehen. Die EU ihrerseits verneint bislang diese Notwendigkeit und verweist in diesem Zusammenhang auf das Problem des unvollständigen Mittelabflusses und die Notwendigkeit, strukturelle Veränderungen im Rahmen des richtigen politischen Kontextes durchzuführen. Während die AKP-Staaten also auf Mittelfluss vor Abschluss neuer Abkommen drängen, um die Anpassungskosten von weiteren Liberalisierungsschritten abzufedern, macht die EU weiterreichende finanzielle Zugeständnisse vom Verhandlungsabschluss abhängig. Besonders aber im Bereich der Restrukturierung nationaler Fiskalpolitiken sehen die AKP-Staaten sofortigen und zusätzlichen Handlungsbedarf, wird der Wegfall von Zolleinnahmen im Zuge einer weiteren Wirtschaftsliberalisierung doch sofortige negative Auswirkungen für den Staatshaushalt der meisten Länder bedeuten.

Sind die Regionen bereit?

Die Staatengruppe West- und Zentralafrikas haben nach Ablauf eines Jahres Anfang Oktober Verhandlungen mit der EU aufgenommen. Auch die Karibik und der Pazifik hatten vor Cancún ihre Bereitschaft zur Aufnahme regionaler Verhandlungen erkennen lassen. Ob sie angesichts der Unklarheit über den Fortgang multilateraler Gespräche weiterhin dazu bereit sind, muss abgewartet werden. Der Pazifik hat zwar mit dem Abschluss einer Freihandelszone bereits den Grundstein für Verhandlungen mit der EU gelegt, doch insbesondere bei der Fischerei und im Dienstleistungssektor, Bereichen von vitalem Interesse für die pazifischen Inselstaaten, sehen sie weiteren Klärungsbedarf⁵.

⁵ Vgl. Robert Scollay (2002) Impact Assessment of Possible Economic Partnership Agreements (EPAs) with the European Union. Bericht an das AKP-Sekretariat und die Pazifischen Inselstaaten.

Nachdem die westafrikanischen Staaten bereits im Frühjahr 2003 offiziell ihre Bereitschaft für Regionalverhandlungen erklärten⁶, wurden jedoch im Sommer aus Kreisen westafrikanischer Regierungen Zweifel an dieser Entscheidung laut, die allerdings nicht zur Rücknahme der bereits erteilten Verhandlungszusage führten. In verschiedenen Treffen hatten sich die afrikanischen Regionalorganisationen, darunter auch ECOWAS, Anfang Mai dafür ausgesprochen, den Beginn regionaler Gespräche vom Abschluss einer Übereinkunft mit der EU über verbindliche Zugeständnisse bei Themen von gemeinsamen Interessen abhängig zu machen⁷. Zuvor war aus den AKP-Reihen Kritik laut geworden, dass die Einheit der AKP-Gruppe durch die frühe Entscheidung von ECOWAS zur Aufnahme regionaler Gespräche gefährdet werden könne. Während der Verhandlungseröffnung zwischen ECOWAS und der EU am 6. Oktober 2003 in Cotonou stellte der ECOWAS-Generalsekretär Dr. Mohamed Ibn Chambas dann auch offen die Frage, ob es nach dem Scheitern der Ministertagung in Cancún nicht zu früh sei, regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zu verhandeln. Angesichts der unausgeglichene Wirtschaftsbilanz zwischen Westafrika und Europa verwies er zudem darauf, dass das Ergebnis der Freihandelsgespräche nahe bei der 'Everything-but-Arms' Initiative der Kommission liegen muss, da fast alle Mitglieder der Region zur LDC-Gruppe gehören.

Die Verhandlungsthemen

Im Folgenden wird anhand einiger, das erste Verhandlungsjahr bestimmender Themen, ein kurzer Überblick über den aktuellen Stand der Diskussionen gegeben. Auch nach Cancún ist bereits klar, dass die EU dabei auf ihrer handels- und investitionspolitischen Mehrebenenpolitik à la carte bestehen wird. Unabhängig vom Scheitern ihrer ehrgeizigen Liberalisierungsforderungen innerhalb der WTO wird deutlich, dass sie unverändert die AKP-Staaten regional zu weiterreichenden Zugeständnissen drängt.

1. Güter- und Warenssektor

Den Vorstellungen der EU-Kommission zufolge sollen die neuen Wirtschaftsabkommen mit der EU WTO-kompatibel sein, progressiv bestehende Handelsschranken abbauen und die Zusammenarbeit in allen Bereichen des Handels stärken. Die existierenden WTO-Regeln böten dabei die nötige Flexibilität, um den Entwicklungsprioritäten der AKP-Staaten zu entsprechen, so die EU. Dem engen europäischen Verständnis zufolge wären die Abkommen nur dann WTO-konform, wenn sie nach einer Liberalisierungsphase von höchstens 12 Jahren annähernd den gesamten Handel mit den beteiligten Staaten, sprich 90 Prozent oder mehr, umfassen. Die AKP-Staaten sind dagegen weiterhin der Auffassung, dass die bestehenden WTO-Regeln nicht genügend entwicklungspolitischen Spielraum für die AKP-Staaten bieten und daher vor Abschluss regionaler Abkommen der regulatorische Rahmen auf multilateraler Ebene überprüft werden muss.

In der ersten Verhandlungsphase wurde unter anderem über den Marktzugang für nicht-agrarische Produkte, die Produktpspanne der WPAs, Übergangszeiten für die Zollliberalisierung, Schutzmechanismen und Ursprungsregeln gesprochen. Übereinstimmung herrscht darüber, dass Marktzugangsregeln die reale Wirtschaftssituation der AKP-Staaten nicht verschlechtern dürften. Allerdings ist unklar, was dies im Kontext der Erosion bestehender AKP-Präferenzen für verschiedene landwirtschaftliche Produkte aus den AKP-Staaten bedeutet. Detaillierte Gespräche über die Produktpspanne neuer Handelsverträge, die Überarbeitung der Ursprungsregeln und die nötigen Schutzmechanismen für AKP-Staaten wurden allerdings auf die kommenden regionalen Prozesse vertagt.

⁶ Gemeinsame Erklärung des EU-AKP Ministertreffens in Accra vom 24. April 2003

⁷ Siehe: ECOWAS reverses gear to boost ACP engine in difficult EU negotiations. Gyekye Tanoh, Third World Network Afrika, 9. Juni 2003

Keine Einigung konnte dagegen über die Forderung der AKP-Staaten nach einem fünfjährigen Liberalisierungs-Moratorium vor Beginn des weiteren Zollabbaus erzielt werden. Die AKP-Staaten konnten sich zudem bislang nicht mit ihrer Vorstellung durchsetzen, die Implementierung weiterer Liberalisierungsschritte an die Verbesserung bestimmter Entwicklungsindikatoren in den betroffenen Ländern zu koppeln, um die negativen sozialen und ökologischen Liberalisierungsfolgen zumindest abzdämpfen⁸.

2. Dienstleistungen

Das Cotonou-Abkommen sieht die graduelle Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen gemäß den Bestimmungen des WTO-Dienstleistungsabkommen (GATS) vor. Zwar könnte die Marktöffnung sowohl bezüglich des Zeitplans als auch der abgedeckten Sub-Sektoren für die AKP-Staaten asymmetrisch erfolgen. Im Verhandlungsmandat⁹ stellt die EU jedoch bereits die Forderung, spätestens im Jahr 2006 (also direkt nach geplantem Abschluss der GATS-Verhandlungen innerhalb der WTO) mit Verhandlungen in allen Sektoren zu beginnen. Damit wird nicht nur das im Cotonou-Abkommen festgelegte Prinzip der Asymmetrie gefährdet, sondern auch der im GATS-Abkommen Anwendung findende Ansatz der Verhandlungen über zuvor definierte Sub-Sektoren nach einer Phase der Liberalisierungsforderungen und Angebote. Die AKP-Staaten sehen zur Recht die Gefahr, regional zu Liberalisierungszusagen im Bereich der Gesundheitsfürsorge, Bildung und anderer öffentlicher Dienste gezwungen zu werden, die über Zugeständnisse im GATS hinausreichen und zudem de facto irreversibel wären. Die Verhandlungsparteien betonten daher das Recht der AKP-Staaten zur nationalen Regulierung zur Unterstützung und Entwicklung ihres Dienstleistungssektors. Ein darüber hinausreichender Mechanismus zum Schutz der einheimischen Dienstleistungsmärkte soll dagegen erst in regionalen Verhandlungen erörtert werden.

In den bisherigen Gesprächen hat die AKP-Gruppe in verschiedenen Vorschlägen deutlich gemacht, dass die Entwicklung und Förderung des eigenen Dienstleistungssektors Priorität vor einer Öffnung gegenüber wirtschaftlich überlegenen Anbietern aus der EU haben muss. Während die EU zwar die Notwendigkeit der Stärkung des AKP-Dienstleistungssektors im Rahmen neuer Wirtschaftsabkommen anerkennt, sieht die Gemeinschaft keine Notwendigkeit, über die zur Verfügung stehenden EEF-Ressourcen hinaus weitere Mittel zur Verfügung zu stellen. Meinungsverschiedenheiten gab es zudem darüber, ob die EU ihre Dienstleistungsmärkte für Arbeits- und Fachkräfte aus den AKP-Staaten (Mode 4 des GATS-Abkommen) öffnen sollte, was zwar von AKP-Seite gefordert wurde, aber im Widerspruch zu verschiedenen Aspekten der europäischen Migrationspolitik stünde.

3. Investitionen

Auch im Investitionsbereich fordert die EU in ihrem Verhandlungsmandat die weitreichende Liberalisierung des Sektors durch die Aushandlung eines Investitions-Rahmenabkommens, das sich auf die Prinzipien der Nichtdiskriminierung, Offenheit, Transparenz sowie allgemeinere Bestimmungen zum Investitionsschutz stützt. Obwohl es eine breite Ablehnung gegen die Aufnahme von Verhandlungen über die sog. Singapurthemen innerhalb der WTO gibt¹⁰, beabsichtigt die EU, diese Themen in unterschiedlichem Umfang quasi „durch die Hintertür“ in regionalen und bilateralen Handelsverträgen mit Entwicklungsländern festzuschreiben. Diese klandestine Salami-Taktik scheint bisher aufzugehen, zumindest bleibt der öffentliche Protest in der EU und den AKP-Staaten bislang weitgehend aus. Dabei

⁸ Dieser Vorschlag wurde erstmals unter dem Stichwort „New Era Approach“ diskutiert.

⁹ Recommendations Authorizing the Commission to Negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP Countries, Brüssel, 17. Juni 2002.

¹⁰ Die Singapurthemen umfassen neben der Investitionsliberalisierung die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, die Wettbewerbspolitik sowie handelsereichernde Maßnahmen

erscheinen die potentiellen Gefahren durch weitreichende Liberalisierungsregeln innerhalb dieser neuen Themen gekoppelt mit der Einführung der WTO-Grundprinzipien der Nicht-Diskriminierung und Inländerbehandlung innerhalb regionaler Verhandlungsprozesse vor dem Hintergrund der sehr viel größeren EU-Verhandlungsmacht umso höher.

Die EU fordert damit von den AKP-Staaten auch nach der gescheiterten WTO-Ministerkonferenz eine weitreichende Investitionsliberalisierung. Damit ignoriert sie nicht nur die ausdrückliche Ablehnung eines multilateralen Investitionsabkommens innerhalb der WTO durch die AKP-Staaten¹¹ und viele andere Entwicklungsländer, letztlich der Grund des Scheiterns der Verhandlungen in Cancún, sondern übersieht, dass ein Investitionsrahmenabkommen nicht notwendigerweise zur Schaffung nachhaltiger Entwicklungsimpulse in den AKP-Staaten beiträgt. Im Gegenteil: Eine kürzlich erschienene Studie der Weltbank kommt zu dem Schluss, dass Länder, die bilaterale Investitionsabkommen (vergleichbar dem geplanten Rahmenabkommen mit den AKP-Staaten) abgeschlossen haben, nicht stärker am Fluss ausländischer Direktinvestitionen teilhaben, als solche ohne entsprechende Abkommen¹². Die Erfahrung zeigt vielmehr, dass die Investitionsliberalisierung eine Folge wirtschaftlicher Entwicklung ist, sobald ein Land eine gewisse Konkurrenzfähigkeit erreicht hat. Dazu gehört, durch positive Diskriminierung einheimische Unternehmen zu unterstützen und den Ausbau der nationalen Industrie durch protektionistische Staatsinterventionen zu stützen. Prinzipien übrigens, derer sich die EU sowie andere heute führende Wirtschaftsblöcke in ihrer wirtschaftlichen Expansionsphase ebenfalls bedient haben.

4. Weitere handelsrelevante Bereiche

Das Cotonou-Abkommen fasst eine Reihe von Themen zu den sog. handelsrelevanten Bereichen zusammen. Dazu gehören die Wettbewerbspolitik, geistige Eigentumsrechte, Fragen der Standardisierung und Zertifizierung, sanitäre und phytosanitäre Standards, Umweltaspekte, Arbeitsnormen sowie die Verbraucherpolitik. Über diese Themen gab es im Rahmen der bisherigen Verhandlungen nur erste Verständigungen. Während weitgehende Einigkeit zwischen den Verhandlungsparteien darüber besteht, dass diese Bereiche für den reibungslosen Ablauf des gegenseitigen Handels überaus große Bedeutung haben, gibt es grundsätzliche Meinungsunterschiede darüber, welche Zielrichtung und welchen Umfang Verhandlungen in diesen Bereichen annehmen sollen. In ihrem Verhandlungsmandat sieht die EU vor, die Liste der genannten Themen zusätzlich um die öffentliche Beschaffungspolitik sowie um den Umgang mit elektronischen Daten zu erweitern.

Die AKP-Staaten dagegen zögern angesichts der unklaren multilateralen Zukunft dieser Themen mit der Aufnahme von Verhandlungen in allen handelsrelevanten Bereichen. Zudem sind sie ohne die nötigen Verhandlungskapazitäten sowie die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen auf nationaler Ebene für detaillierte Gespräche nicht vorbereitet. Aus diesem Grunde haben sie sich schon vor der WTO-Ministerkonferenz gegen die Aufnahme von Verhandlungen z.B. über Wettbewerbspolitik und das öffentliche Beschaffungswesen ausgesprochen. Sie fordern von der EU vielmehr die Unterstützung bei der institutionellen Kapazitätsentwicklung vor Beginn konkreter Verhandlungen. Die EU dagegen äußerte die Überzeugung, dass im Kontext der WPAs nur noch der Beginn und konkrete Verhandlungsmodalitäten geklärt werden müssten. Zudem sollten die Verhandlungen in diesen Bereichen aus europäischer Sicht WTO-plus Ergebnisse erbringen, d.h. deutlich über multilaterale Verhandlungen hinausreichen. Dies wird besonders am Beispiel der Verhandlungen über die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens deutlich: Die EU fordert nicht nur, Verhandlungen über Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen aufzunehmen, sondern über das Verhandlungspaket von Cancún hinaus auch die

¹¹ ACP Declaration on the Fifth Ministerial Conference of the WTO, Brüssel, 1. August 2003

¹² Global Economic Prospects and the Developing Countries 2003: Investing to Unlock Global Opportunities, Weltbank, 2003.

progressive Liberalisierung der Beschaffungsmärkte auf der Basis der Nicht-Diskriminierung ausländischer Anbieter - Ein klares Beispiel dafür, dass die EU in regionalen Abkommen auf WTO-plus Regelungen setzt.

5. Handelserleichterung

Verhandlungen über Fragen der Handelserleichterung sind nicht nur Teil der von der EU innerhalb der WTO-Verhandlungen eingebrachten neuen Themen, sondern finden sich auch im Verhandlungsmandat der Kommission. Dort wird neben der Übereinstimmung mit geltenden WTO-Regeln auch die Berücksichtigung der höchsten international geltenden Standards gefordert. Die Verhandlungen bergen damit auch in diesem Themenbereich das Potential, über bestehende WTO-Regeln hinauszureichen. Möglicherweise zeichnet sich allerdings hier ein Kompromiss ab. Während eines ersten WTO-Auswertungstreffen am 8.-9. Oktober ließ Botswana, der Wortführer der AKP-Gruppe in Cancún, verlauten, dass sie im weiteren Verhandlungsprozess von der EU erwarten, die WTO-Gespräche nur über Handelserleichterung fortzusetzen und die anderen Singapur-Themen fallen zu lassen. Ob diese mögliche Kompromissformel auch auf die EU-AKP-Verhandlungen Anwendung findet, bleibt abzuwarten.

6. Landwirtschaft

Der landwirtschaftliche Sektor gehört zu den höchst kontroversen Themen der bisherigen Verhandlungen. Streit gibt es darüber, wie hoch der Schaden durch die auch nach der Brüsseler Agrarreform fortbestehende Subventionspolitik im europäischen Agrarmarkt (GAP) für die AKP-Staaten wirklich ist. Am liebsten wäre es der EU, über die Auswirkungen der GAP auf die AKP-Landwirtschaft, und dort insbesondere auf besonders arme Produzenten und Kleinbetriebe, gar nicht zu sprechen. Die AKP-Staaten fordern dagegen vehement eine umfassende Analyse der Kosten europäischer Agrarsubventionen als Grundlage für die Bereitstellung umfangreicher Hilfspakete für die ländliche Entwicklung, bevor weitere Liberalisierungsgespräche in diesem Sektor aufgenommen werden können. Die EU hat vorsichtige Bereitschaft zu weiteren Gespräche erkennen lassen, besteht jedoch auf der Einschätzung, dass der begonnene Reformprozess zu einer Reduzierung der handelsverzerrenden europäischen Subventionspraxis beiträgt.

Trotzdem betonten beide Seiten ihre grundsätzliche Einigkeit über die Bedeutung der Landwirtschaft für die nachhaltige Entwicklung und die Armutsbekämpfung in den AKP-Staaten. Besondere Bedeutung wurde dabei den sog. sanitären und phytosanitären Maßnahmen (Produktstandards), den Auswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik der EU und der Notwendigkeit adäquater Schutzbestimmungen für die landwirtschaftlichen Exporte beigemessen. Auch wurde von beiden Seiten die Notwendigkeit unterstrichen, die Exportdiversifizierung und zusätzliche Wertschöpfung durch Verbesserungen bei der Produktion, der Vermarktung sowie des Transports zu fördern. Strittig ist nach wie vor der Umsetzungszeitpunkt solcher Maßnahmen: Die AKP-Staaten bestehen auf der Notwendigkeit, umfangreiche Unterstützungen schon vor Abschluss neuer Abkommen zu implementieren, während die EU damit bis nach Vertragsunterzeichnung warten möchte. In Cancún hat die EU ihre Bereitschaft zu weiteren Gesprächen über die von vier westafrikanischen Staaten¹³ eingebrachte Baumwollinitiative unterstrichen. In welcher Form und mit welcher Reichweite die angekündigte Unterstützung in die laufenden Verhandlungen mit der ECOWAS einfließen wird, bleibt bislang unklar. Ihre Realisierung ist in erster Linie ein Lackmustest für weitere Flexibilität der EU im Agrarbereich.

7. Rechtliche Fragen

¹³ Benin, Burkina Faso, Mali und Tschad

Bislang wurden sieben verschiedene Themenkomplexe erörtert, die von den zugrundeliegenden Prinzipien und Zielsetzungen, über Struktur und Inhalt künftiger WPAs, die Frage der Verhandlungspartner, den Ergebnissen der ersten Verhandlungsrunde, der Kompatibilität mit WTO-Regeln, den Modalitäten des Inkrafttretens neuer Handelsabkommen bis zu Fragen der Streitschlichtung- und Nichterfüllungsklausel reichen.

Während die grundlegenden Zielsetzungen schon im Cotonou-Abkommen benannt sind, gab es in den bisherigen Verhandlungen Unterschiede in der Prioritätssetzung. Für die AKP-Staaten tritt die von der EU betonte Integration der AKP-Ökonomien in den Weltmarkt hinter die Ziele der Armutsbekämpfung und nachhaltigen Entwicklung zurück. Diese grundsätzlich unterschiedliche Sichtweise wird zwar oft relativ schnell übergangen, wirft aber die zentrale Frage auf, ob eine progressive Handels- und Investitions-Liberalisierungsagenda oder vielmehr umfangreiche politische, strukturelle und institutionelle Unterstützungsmaßnahmen als Grundvoraussetzung für nachhaltige Entwicklungsformen in den AKP-Regionen im Zentrum neuer Handelsabkommen stehen sollten.

Gemeinsame Verhandlungen mit allen AKP-Staaten werden für den Zeitraum der nächsten sechs Monate parallel zu den begonnenen Regionalgesprächen stattfinden, darauf einigten sich die Parteien Anfang Oktober in Brüssel. Die AKP-Staaten hatten ursprünglich die Verlängerung der ersten Verhandlungsphase um ein Jahr befürwortet, konnten sich damit aber ebensowenig durchsetzen wie mit der Forderung nach einem für beide Seiten verbindlichen Rahmenabkommen als Abschluss für die erste Verhandlungsphase, in dem gemeinsame Ziele und Prinzipien für die Verhandlungen mit allen AKP-Regionen vereinbart worden wären. Die EU hatte seit Verhandlungsbeginn kein Entgegenkommen für ein solches Abkommen erkennen lassen, sondern wiederholt betont, dass diese Fragen erst auf regionaler Ebene geklärt werden könnten. Diese Politik des Ignorierens und Aussitzens ging offensichtlich auf: Das Ergebnis der gemeinsamen Erklärung vom 2. Oktober 2003 liegt, kaum überraschend, wesentlich näher an den Vorstellungen der EU als denen der AKP-Staaten.

Einigung wurde darüber erzielt, dass die gemeinsame Erklärung mit ihrem Bericht über die bisherigen Verhandlungen nur eine „Referenz“ für die zweite, regionale Verhandlungsphase darstellt. Auf der Ebene der gesamten AKP-Gruppe wird ein gemeinsames Komitee („All-ACP-EC“-Komitee) dafür sorgen, dass die parallel laufenden regionalen Verhandlungsprozesse politisch und technisch transparent bleiben. Die Hauptaufgabe des Komitees sehen EU und AKP-Gruppe darin, Informationen zwischen den verschiedenen AKP-Regionalgruppen einerseits, und mit der EU andererseits auszutauschen, sowie den politischen Dialog zu ermöglichen. Dem Komitee werden neben den Repräsentanten der verschiedenen AKP-Regionalorganisationen das AKP-Sekretariat, die Troika des AKP-Botschafterkomitees sowie Vertreter der europäischen Kommission angehören. Zudem wird das gemeinsame Handelsminister-Komitee in der Erklärung aufgefordert, Empfehlungen zur Kohärenz der regionalen Verhandlungen bei Themen von gemeinsamer Bedeutung für die AKP-Gruppe zu formulieren. Zu diesem Zweck besteht die Möglichkeit, befristet Expertengruppen einzusetzen.

Die Transparenz der zweiten Verhandlungsphase nach Außen soll durch eine intensiviertere Einbeziehung der nichtstaatlichen Akteure, darunter des privaten Sektors, der Sozialpartner sowie der Zivilgesellschaft, auf regionaler und europäischer Ebene sichergestellt werden. Ein konkreter und verbindlicher Monitoring-Mechanismus für nichtstaatliche Akteure sowie eine umfassende Einbeziehung der paritätischen parlamentarischen Versammlung zur Stärkung der demokratischen Kontrolle des weiteren Verhandlungsprozesses bleibt dagegen in der Abschlusserklärung unerwähnt.

Auch die kontroverse Diskussion einer möglichen Streitschlichtungsklausel wurde von beiden Parteien auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Während die EU die Aufnahme

von Streitschlichtungsklauseln nach dem Vorbild anderer europäischer Freihandelsabkommen favorisiert¹⁴, haben die AKP-Staaten die Rolle bereits existierender nationaler und regionaler Mechanismen und die Rolle der AKP-Gruppe als Drittpartei betont. Bezüglich der Einführung einer Nichterfüllungsklausel in neue Handelsabkommen heißt es in einer Erklärung der AKP-Handelsminister vom 1. August 2003, dass die AKP-Gruppe sich gegen die Ausweitung des Geltungsbereichs einer solchen Klausel über den im Cotonou-Abkommen vorgesehen Bereich hinaus ausspricht. Das Abkommen sieht die Aussetzung nur bei politischen Streitigkeiten vor¹⁵. Dieser Haltung zugrunde liegt die Sorge der AKP-Staaten, dass die EU für den Fall, dass AKP-Staaten die mit weiteren Liberalisierungsmaßnahmen verbundenen Anpassungskosten für ökonomisch, politisch oder sozial zu schwerwiegend halten und deshalb auf eine Änderung des Liberalisierungsfahrplans drängen, mit wirtschaftlichen Sanktionen reagieren würde.

Unbeeindruckt von der Debatte um die Fortsetzung der ersten Phase hat die EU ihre Vorstellungen für den Verlauf der regionalen Verhandlungen bereits formuliert. Demzufolge sollen diese in vier Phasen unterteilt werden. Die erste Phase bis Ende 2003 soll den Verhandlungsfahrplan entwerfen und das weitere Verfahren strukturieren. Neben der Klärung regionaler Verhandlungsstrukturen und des genauen Zeitplans gehören dazu die Diskussion über die Ziele regionaler Integration, die Identifikation prioritärer Sektoren, die Einrichtung regionaler Arbeitsgruppen, die Kapazitätsförderung für die Verhandlungsgruppen und die Kontaktaufnahme zu nichtstaatlichen Akteursgruppen. Die zweite Phase von Anfang 2004 bis Mitte 2005 soll der Einigung über die weitere Strategie dienen. Die EU versteht darunter neben der Analyse der bisherigen Handelsbeziehungen die Untersuchung der Folgen weiterer Zollliberalisierungen, des regulatorischen Politikrahmens und die Identifizierung regionaler Integrationsprioritäten in sechs Bereichen (wahrscheinlich Landwirtschaft, Marktzugang für nicht-agrarische Produkte, Standards und technische Handelshemmnisse, Dienstleistungen, Investitionen und andere handelsrelevante Bereiche). Ergänzt werden diese Themen durch die Untersuchung bisheriger Zollstrukturen sowie den Start von Kapazitätsbildungsprogrammen und weiteren handelsunterstützenden Maßnahmen im Rahmen der Evaluierung des 9. EEF. Die anschließende dritte Phase der Strukturierung und Konsolidierung der Verhandlungen würde sich bis Mitte 2006 anschließen. Die Verhandlungsparteien sollen sich jetzt auf die Struktur neuer regionaler Handelsabkommen verständigen, Lösungen für sensible Sektoren finden und die Ergebnisse bisheriger Diskussionen in die Formulierung von Vertragsentwürfen einfließen lassen. In der vierten Phase schließlich würden die Verhandlungen bis Ende 2007 abgeschlossen werden.

Es ist dringend an der Zeit, eine breite öffentliche Diskussion über die Strukturierung der weiteren Verhandlungen zu führen, will man nicht riskieren, dass die EU sich angesichts des von ihr selbst erzeugten Zeitdrucks mit ihren Vorstellungen weitgehend durchsetzt. Die AKP-Staaten sollten daher die verbleibende Zeit der ersten Phase zur Diskussion über einen für alle Regionalverhandlungen gültigen Rahmen nutzen, der zudem die entwicklungs- und handelspolitische Kohärenz regionaler Prozesse garantiert.

Stillstand oder Fortschritt?

Das erste Verhandlungsjahr hat gezeigt, dass deutliche Interessensunterschiede zwischen der EU und den AKP-Staaten bestehen. Anstatt auf ihrem ehrgeizigen, und kürzlich bekräftigten Verhandlungsfahrplan zu bestehen, sollte die EU die unerwartete Gelegenheit zur Denkpause nach den gescheiterten Verhandlungen in Cancún nutzen, um auch bilateral auf die Bedenken der AKP-Staaten einzugehen. Nach eigener Aussage befindet sich die EU nach Cancún immer noch in einer Reflexionsphase über die weitere Ausrichtung ihrer

¹⁴ Das EU-Freihandelsabkommen mit Mexiko enthält eine umfassende Streitschlichtungsklausel. Die zeitweilige Suspendierung der Zusammenarbeit ist im EU-Abkommen mit Südafrika vorgesehen.

¹⁵ Art. 96 und Art. 97 des Cotonou-Abkommens

Außenhandelspolitik¹⁶. So kontroverse und politisch vorbelastete Bereiche wie die Singapurthemen sollten im Interesse einer partnerschaftlichen Entwicklung aus dem Mandat für Verhandlungen über regionale Handelsabkommen gestrichen werden. In einer ersten Stellungnahme der Kommission nach Cancún wurde allerdings bereits deutlich, dass sie die WPA-Verhandlungen nach wie vor als einen breiten Rahmen ansieht, um ihre internationale Handelspolitik fortzusetzen¹⁷. Es ist klar, dass die EU unverändert auf die Schaffung von `Freihandelsregionen` in den AKP-Staaten abzielt. Politisch und wirtschaftlich autonome Integrationsbestrebungen in den AKP-Staaten, die zwar die regionale Kooperation der Länder stärken würden, aber nicht auf die baldige Etablierung einer Freihandelszone abzielen, erscheinen der Kommission als Verhandlungsgrundlage dagegen ungeeignet. Eine entwicklungsförderliche und differenzierte Behandlung der schwächeren Wirtschaftspartner im Süden erscheint da nur zweitrangig. Vor allem aus der afrikanischen Zivilgesellschaft, z.B. die im African Trade Network versammelten Organisationen, mehren sich daher seit einiger Zeit die kritischen Stimmen, die einen sofortigen Stopp der Verhandlungen fordern. Diese Forderung könnte bald auch in Europa mehr Gehör finden.

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED)

Torstr. 154
D-10115 Berlin
Tel.: 030 - 27582163
Fax: 030 - 27596928
Email: weed@weed-online.org
Internet <http://weed-online.org>

Berlin, Oktober 2003

¹⁶ Bericht von Peter Carl, Direktor der Generaldirektion für Handel, in einem Bericht an das Europäische Parlament vom 3. Oktober 2003.

¹⁷ The Doha Development Agenda after Cancun. Diskussionspapier der Generaldirektion für Handel der EU-Kommission, Brüssel, 25. September 2003.