

EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Sub-Sahara-Afrika: Kompromisslinien für ein konstruktives Verhandlungsergebnis bis September 2014

Schmieg, Evita

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmieg, E. (2013). *EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Sub-Sahara-Afrika: Kompromisslinien für ein konstruktives Verhandlungsergebnis bis September 2014*. (SWP-Aktuell, 70/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368469>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Sub-Sahara-Afrika

Kompromisslinien für ein konstruktives Verhandlungsergebnis bis September 2014

Evita Schmieg

Die Europäische Union (EU) verhandelt seit über zehn Jahren mit Regionalgruppierungen in Afrika die sogenannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs). Diese Freihandelsabkommen sind dem Oberziel der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet. Afrikanische Regierungen haben zwar Angst vor den Folgen der Marktöffnung und vor einer Einschränkung ihres Politikspielraums. Zugleich sind sie aber am Zugang zum EU-Markt interessiert. Durch die Entscheidung der EU, den freien Marktzugang ab 1. Oktober 2014 nur noch Ländern und Regionen zu gewähren, die eine klare Absicht zur Ratifizierung der Abkommen erkennen lassen, ist großer Druck und neue Dynamik in die Verhandlungen gekommen. Die Verhandlungen können konstruktiv abgeschlossen werden, wenn beide Seiten notwendige Kompromisse eingehen. Das verlangt ihnen Bewegung ab – nicht zuletzt auf oberster Ebene.

Im Jahr 2000 wurde im Cotonou-Abkommen festgelegt, dass zwischen der EU und regionalen Integrationsgemeinschaften Afrikas EPAs abgeschlossen werden sollten. Sie sollten die jahrzehntelangen einseitigen Zollpräferenzen ablösen, die die EU den ehemaligen Kolonien in Afrika, der Karibik und im Pazifik (AKP) gewährt hatte und die nicht mit dem Welthandelsrecht vereinbar waren. In der Welthandelsorganisation (WTO) wurde dafür eine Ausnahmegenehmigung eingeholt. Ziel der EPAs ist es, die Handelsbeziehungen der EU mit den AKP-Staaten WTO-kompatibel zu gestalten und Handelspräferenzen für diese Staaten beizubehalten. Außerdem – und das ist ein-

zigartig in den Freihandelsabkommen der EU – verlangt das Cotonou-Abkommen, dass die EPAs zur nachhaltigen Entwicklung der AKP-Staaten und zu ihrer Integration in die Weltwirtschaft beitragen sollen.

Verhandlungsstand heute

2007 wurde nur ein einziges umfassendes regionales EPA abgeschlossen – mit der Karibik. Mit den afrikanischen Regionen gestalten sich die Verhandlungen schwierig. Die WTO-Regeln zu Freihandelszonen verlangen, dass auch die AKP-Staaten im Rahmen der EPAs in gewissem Umfang ihre

Märkte für die EU öffnen müssen. Die afrikanischen Regierungen fürchten jedoch, dass die Importkonkurrenz der EU volkswirtschaftliche Anpassungskosten verursacht. Für die 30 am wenigsten entwickelten Länder (least developed countries, LDC) in den EPA-Regionen besteht wenig Anreiz, sich an den Abkommen zu beteiligen, da sie für den freien Zugang zum EU-Markt keine solche Regelung benötigen – aufgrund ihres LDC-Status erhalten sie diesen Zugang über die »Everything-But-Arms«-Regelung des Allgemeinen Präferenzsystems der EU ohnehin. Ein Interesse, sich an einem EPA zu beteiligen, ergibt sich für sie nur dann, wenn sie mit einem EPA verbundene Liberalisierungsschritte für ökonomische Reformen nutzen und eine bessere Grundlage für die Fortentwicklung regionaler Integration schaffen möchten.

Die EPA-Verhandlungen hatten unterschiedlichste Auswirkungen auf die regionale Integration in Afrika. In einigen Fällen haben sie regionale Integrationsprozesse beschleunigt: Die Überlegung, in welcher regionalen Konfiguration verhandelt werden sollte, hat Klärungsprozesse ebenso gefördert wie die Dynamik im östlichen und südlichen Afrika. In der ECOWAS (Economic Community of West African States) waren die EPA-Verhandlungen ein Anreiz, endlich den gemeinsamen Außenzoll zu verabschieden. In der Karibik verstärkten die Verhandlungen die Kooperation zwischen der Caribbean Community (CARICOM) und der Dominikanischen Republik, die dann gemeinsam als CARIFORUM (Caribbean Forum) das EPA abgeschlossen haben.

Um freien Marktzugang zu erlangen, haben verschiedene Staaten und Regionen im Jahr 2007 21 subregionale oder bilaterale Interims-Warenabkommen paraphiert, in deren Rahmen die EU ihren Warenmarkt vollständig geöffnet hat. Die Interimsabkommen wurden bislang aber nur von einigen AKP-Staaten unterzeichnet und ratifiziert. Unterdessen wurde weiterverhandelt mit dem Ziel, umfassende regionale Abkommen abzuschließen. Interesse einiger AKP war es dabei, manche Regelungen

der Interimsabkommen in einigen Punkten anders auszugestalten. Inzwischen sind sechs Jahre vergangen, die Inhalte wurden technisch weitgehend ausverhandelt. Nun sind politische Entscheidungen gefragt. In dieser Situation hat die EU eine neue Deadline gesetzt: Nach einer Übergangsfrist wird ab 1. Oktober 2014 der freie Marktzugang für jene Länder aufgehoben, bei denen eine Unterzeichnungs- und Ratifizierungsabsicht nicht zu erkennen ist. Die Zölle könnten sich dann für folgende Länder erhöhen: Botsuana, Côte d'Ivoire, Fidschi, Ghana, Kenia, Kamerun, Namibia und Swasiland. Einzelne Länder und Produkte könnte dies empfindlich treffen (z. B. würden Zölle in Höhe von 23 bis 24 Prozent für Blumen aus Kenia erhoben). Die drohende Gefahr, den freien Marktzugang zu verlieren, hat für neue Dynamik in den Verhandlungen gesorgt. Doch einige politische Haupt-Knackpunkte sind noch – und vermutlich nur auf Ministerebene – zu klären, bevor umfassende regionale Abkommen geschlossen werden können. Im Folgenden sollen diese Punkte genauer untersucht und Kompromisslinien aufgezeigt werden.

Verändertes Umfeld für die EU-AKP-Beziehungen

Der aktuelle politische Kontext für Verhandlungen mit Afrika weicht erheblich vom Kontext des Jahres 1996 ab, als das »Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Herausforderung und Optionen für eine neue Partnerschaft« veröffentlicht wurde. Das Grünbuch schuf die Grundlage für eine Neuorientierung auch der handelspolitischen Zusammenarbeit nach Jahrzehnten einseitiger Präferenzen. Viele Länder Afrikas haben seither hohe Wachstumsraten verbucht. Ihre Außenhandelsabhängigkeit von der Europäischen Union – die in den 1980er Jahren noch sehr groß war – hat rapide abgenommen. Der Anteil der EU an ihrem Außenhandel liegt heute nur noch bei etwa 23 Prozent. Aber auch die Euro-

päische Union hat sich stark verändert: Neue Mitgliedstaaten sind beigetreten, die keine koloniale Vergangenheit haben und darum auch keine daraus resultierenden politischen Verpflichtungen empfinden. Hinzu kommt, dass manche von ihnen ein Einkommensniveau aufweisen, das sich kaum noch von dem einiger AKP-Staaten zum Beispiel in der Karibik unterscheidet, die nicht zu den ärmsten Entwicklungsländern (least developed countries, LDC) gehören. So belief sich beispielsweise das Pro-Kopf-Einkommen Ungarns 2012 auf 12 622 US-Dollar, das von Barbados auf 14 917 US-Dollar. Auch dies fördert nicht gerade die Bereitschaft, die historisch gewachsene Sonderbehandlung der AKP-Staaten auf EU-Ebene weiterzuführen. Sowohl die EU als auch die AKP-Staaten müssen sich daher die Frage stellen, welchen Wert sie der Zusammenarbeit mit der anderen Seite unter den veränderten politischen und ökonomischen Bedingungen beimessen.

Ein wichtiger Punkt in diesen Überlegungen sind Fortschritte innerhalb der afrikanischen Regionalgemeinschaften. Der Intra-AKP-Handel hatte 2012 einen Anteil von 11,5 Prozent am gesamten Handel. Auch wenn er nicht sonderlich groß ist, hat er sich dynamisch entwickelt. Auf der politischen Agenda der afrikanischen Regierungen ist die regionale Integration sehr hoch angesiedelt. Über die Frage, ob EPAs regionale Integrationsprozesse fördern oder ob dauerhafte Provisorien wie die Interimsabkommen diese Prozesse behindern, sollte gründlich nachgedacht werden.

Bilaterale Interimsabkommen sind so lange kein Problem, als die beteiligten regionalen Integrationsgemeinschaften sich auf reine Freihandelszonen beschränken. Soll die interne Integration aber weitergehen – in Richtung einer Zollunion (freier interner Warenverkehr bei gemeinsamem Außenzoll) –, sieht das anders aus. Die Außenzollsätze wären durch die EU-Abkommen im Prinzip bereits definiert, der Spielraum für Verhandlungen über den gemeinsamen Außenzoll der Integrationsgemeinschaft geringer und eine Einigung daher

schwerer zu erzielen. Dieses Problem ist aber nicht in allen Fällen von gleicher praktischer Relevanz. Die regionale Integration ist vielfach nicht weit vorangeschritten. Anlass zu Grenzkontrollen geben nicht nur unterschiedliche Zölle, sondern auch sanitäre und phytosanitäre Vorschriften. Hinzu kommen hohe administrative Belastungen. Dies gilt selbst innerhalb der Southern African Customs Union (SACU). Die Außenhandelsbestimmungen im Rahmen der EPAs stellen gegenwärtig nur eine zusätzliche Komplikation an diesen Grenzen dar. Und es ist davon auszugehen, dass mit der Zeit auch unterschiedliche Zollsätze gegenüber der EU an Bedeutung verlieren. Multilaterale Liberalisierung und die Liberalisierung innerhalb größerer Regionalgemeinschaften könnten *irgendwann* die EU-EPA-Bestimmungen überholt haben. Einstweilen erschweren sie den Weg dahin.

Problembereiche der Verhandlungen

1. Exportsteuern auf Rohstoffe. Die EU fordert die Abschaffung von Exportsteuern auf Rohstoffe. Die strittigen Passagen der Abkommensentwürfe gestehen den AKP-Partnern zwar zu, dass sie aus bestimmten Gründen – etwa zum Aufbau heimischer Wertschöpfungsketten – Exportsteuern erheben dürfen. Allerdings soll die Entscheidung darüber im EPA-Rat getroffen werden, einem gemeinsamen Gremium. Exportsteuern spielen in einigen afrikanischen Ländern eine wichtige Rolle – beispielsweise wurde das Entstehen der namibischen Lederindustrie nach der Unabhängigkeit industriepolitisch und mittels Exportsteuern gefördert. Eine Regelung, die den nationalen Regierungen die Entscheidung über solche Steuern entzieht, wird daher von afrikanischen Politikern als Einschränkung ihres Politikspielraums empfunden und abgelehnt. Zudem sind Exportsteuern nach WTO-Recht nicht verboten. Die afrikanischen AKP verweisen insofern darauf, dass die WTO der richtige Ort sei, über Exportsteuern zu verhandeln. Sie

beziehen damit eine ähnliche Position wie die EU, die ihrerseits nicht innerhalb der EPA, sondern nur im Rahmen der WTO über die Frage der internen Stützung der Landwirtschaft verhandeln möchte. Die AKP haben damit zu verhandelnde Themen geschickt verknüpft – wohl wissend, dass es für die EU nicht in Frage kommt, im Rahmen der EPA über Belange ihrer gemeinsamen Agrarpolitik zu verhandeln.

2. Marktöffnung der AKP-Staaten. Die EU-Kommission hat seit Verhandlungsbeginn darauf bestanden, dass die AKP-Seite 80 Prozent ihrer Einfuhren liberalisiert. Auf diese Weise würden durch die EPA im Schnitt 90 Prozent des Handels liberalisiert (EU: 100%, AKP: 80%), was notwendig sei, um eine Freihandelszone nach WTO-Recht zu legitimieren. Das allerdings ist allein die EU-Sicht der Dinge. In der WTO ist es bis heute nicht gelungen, die Kriterien einer Freihandelszone auszubuchstabieren. Der relevante Artikel XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens verlangt eine Liberalisierung »annähernd des gesamten Handels« innerhalb einer angemessenen Frist. Vielfach wird eine Liberalisierung von 70 Prozent über eine Zeitspanne von 15 bis 20 Jahren als angemessen angesehen.

Vor allem in der ECOWAS-Region wird um das Ausmaß der Marktöffnung heftig gerungen. Die Lage in dieser Region ist politisch und ökonomisch äußerst komplex. Das größte Land – Nigeria – ist aufgrund seiner Exportstruktur (überwiegend Öl und Ölprodukte, die ohnehin zollfrei in die EU ausgeführt werden) nicht wirklich an einem EPA interessiert. Ghana und Côte d'Ivoire – ebenfalls keine LDC – hingegen haben ein echtes Interesse, freien Zugang zum EU-Markt zu erlangen, und haben deswegen bereits Interim-EPAs abgeschlossen. Andere Länder der Region – wie Mali, das derzeit auch andere Sorgen hat – sind LDC und daher nicht auf ein EPA angewiesen, um freien Marktzugang zu erhalten. In dieser Situation haben sich die ECOWAS-Mitglieder im Oktober 2013 auf einen gemeinsamen Außenzoll geeinigt und ihr Angebot an die EU zur Liberalisierung ihres Handels

auf 75 Prozent erhöht. Mit dieser großen Anstrengung will die Region der EU entgegenkommen, um die Grundlagen für ein regionales EPA zu schaffen. Gleichzeitig möchte sie auf diese Weise verhindern, dass die Interimsabkommen auf Dauer etabliert werden und regionale Integrationsprozesse behindern.

3. Die Meistbegünstigungsklausel. Im Interesse von Entwicklung ist es grundsätzlich wichtig, dass die Abkommen asymmetrisch ausgestaltet werden. Die EU hat sämtliche Warenzölle im Rahmen der EPA abgeschafft, liberalisiert also viel weitergehend als die AKP-Staaten. Dafür verlangt die EU aber, dass die AKP-Partner sie handelspolitisch nicht diskriminieren – also schlecht erstellen als andere große Länder (sogenannte Meistbegünstigungsklausel). Die afrikanischen AKP fürchten, damit ihren Politikspielraum einzuengen und etwaige spätere Freihandelsverhandlungen mit anderen Regionen oder Ländern (z. B. Brasilien) zu belasten. Das CARIFORUM-EPA enthält dagegen eine Meistbegünstigungsklausel, die von der Region auch im Nachhinein als nicht problematisch angesehen wird.

4. Nachhaltigkeit und »non-execution clause«. Die sogenannte »non-execution clause« erlaubt, im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen die Vertragsverpflichtungen auszusetzen. In einem Vertragsstaat könnten solche Verletzungen mit dem Entzug der Handelspräferenzen geahndet werden. Eine ähnliche Klausel in den Lomé-Verträgen wurde zweimal angewandt (Simbabwe 2001, Fidschi 2007) – betraf allerdings nicht die Handelspräferenzen, sondern die Entwicklungszusammenarbeit mit diesen Ländern. Die AKP-Staaten lehnen die »non-execution clause« mit dem Argument ab, dass politische Überlegungen keine Auswirkungen auf die Handelsbestimmungen haben sollten. In der Zivilgesellschaft ist die Klausel umstritten. Menschenrechtsorganisationen halten sie für hilfreich und fordern generell eine strikte Verknüpfung von Menschenrechtsklauseln mit den operativen Bestimmungen von Handelsabkommen – Einfuhrbeschrän-

kungen als Reaktion auf Menschenrechtsverstöße sind aus ihrer Sicht wünschenswert. Nichtregierungsorganisationen, die sich mit Außenhandel befassen, lehnen die »non-execution clause« jedoch ab.

5. Additionalität EPA-begleitender handelsbezogener Entwicklungspolitik. Die afrikanischen AKP-Staaten fordern zusätzliche Mittel (sogenannte Additionalität) für handelsbezogene Projekte. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Liberalisierung nicht automatisch Exportsteigerungen und eine Diversifizierung der Volkswirtschaften zur Folge hat. Handelsbezogene Entwicklungspolitik (Aid for Trade, AfT) soll die Länder dabei unterstützen, Handelsverhandlungen erfolgreich zu führen, deren Ergebnisse umzusetzen, ihre Angebotskapazitäten zu erweitern und damit ihre Marktchancen zu vergrößern. Im Rahmen der EPA-Verhandlungen wurde die notwendige begleitende Entwicklungszusammenarbeit teils umfassend analysiert (z. B. für ECOWAS). Die EU hält die Zusage weiterer Gelder aber nicht für nötig, da die im Europäischen Entwicklungsfonds bereitgestellten EU-Gelder für Entwicklungszusammenarbeit seit Jahrzehnten nicht vollständig abgerufen werden, so dass Geld also grundsätzlich zur Verfügung stünde. Allerdings wird die EU-Entwicklungspolitik häufig als administrativ kompliziert empfunden, die Prozesse gelten als langwierig und aufwendig. Umsetzungsprobleme können daher nicht nur der mangelnden »Absorptionsfähigkeit« der Länder zugeschrieben werden – Reformbedarf auf Seiten der EU besteht ohne Zweifel.

6. Regionale Integration im südlichen Afrika. Im südlichen Afrika sind die Interessen sehr unterschiedlich gelagert, was die Verhandlungssituation besonders kompliziert macht: Ein explizites Interesse an einem umfassenden regionalen EPA haben Botswana, Lesotho, Swasiland sowie Mosambik, die sämtlich (gemeinsam mit Namibia) bereits ein Interimsabkommen unterzeichnet – aber nicht ratifiziert – haben. Namibia, Angola und Südafrika stehen den Verhandlungen tendenziell kritisch gegenüber. Während Angola als LDC ohnehin zoll-

freien Zugang zum EU-Markt besitzt, sind für Namibia Exporte (vor allem von Rindfleisch) wichtig, die ohne EPA gefährdet wären. Die Situation wird dadurch erschwert, dass Südafrika bereits 1999 ein Handels- und Partnerschaftsabkommen mit der EU abgeschlossen hat (2009 angepasst). Südafrika fordert Gleichbehandlung mit den anderen Mitgliedstaaten der Southern African Development Community (SADC). Die EU hat allerdings deutlich gemacht, dass sie Südafrika den freien Marktzugang nicht gewähren kann, weil seine Wirtschaft einen hohen Entwicklungsstand hat, nach dem man es eher zu den dynamischen Schwellenländern zählen würde als zu den Entwicklungsländern. Für Südafrika ist der ökonomische Anreiz insofern gering, sich an einem EPA zu beteiligen. Dennoch sind Verhandlungen ohne Südafrika nicht möglich, da das Land zusammen mit Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland eine Zollunion bildet. Südafrika ist also durch den gemeinsamen Außenzoll zwangsläufig am EPA beteiligt und hat auch ein Interesse, innerhalb der Integrationsgemeinschaft SACU seine Positionen geltend zu machen und zugleich seine ökonomische und politische Vormachtstellung in der Region abzusichern. Die umliegenden Staaten haben zum Teil aber ein Interesse, ihre Abhängigkeit von Südafrika zu verringern. Das erklärt beispielsweise auch unterschiedliche Positionen im südlichen Afrika zu der Frage, ob im Rahmen der EPA auch Themen wie Dienstleistungen und Investitionen geregelt werden sollen.

Handlungsoptionen

Derzeit wird mit dem Ziel weiterverhandelt, bis Oktober 2014 umfassende regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen abzuschließen. In der Öffentlichkeit werden verschiedene Optionen diskutiert, was getan werden könnte, sollten die Verhandlungen nicht in allen Regionen zu einem erfolgreichen Abschluss gelangen (EU und AKP wollen sich in jedem Fall auf die weiteren Verhandlungen konzentrieren):

1. Status quo: Eine Möglichkeit für die interessierten *Nicht-LDC-AKP* wäre, die bilateralen Interimsabkommen (ggf. in angepasster Form) zu unterzeichnen und zu ratifizieren und auf weitere Verhandlungen zu verzichten. Dadurch würden sie ihren freien Marktzugang bewahren. Diese Option hätte jedoch zwei große Nachteile: Zum einen könnten die Interimsabkommen mit einzelnen Ländern die Integration in der AKP-Region erschweren. Zum zweiten könnten die AKP die mögliche Chance vertun, mit den EPAs einen Prozess der Integrationsvertiefung anzustoßen und damit zu dynamischer Entwicklung beizutragen.

2. Keine Abkommen/Rückfall auf das Allgemeine Präferenzsystem: Obwohl diese Möglichkeit kaum diskutiert wird, sollte sie dennoch erwogen werden. Angesichts der beschriebenen verringerten Abhängigkeit von der EU sollten die noch ungeschlossenen AKP-Staaten prüfen, ob es tatsächlich ihren Interessen entspricht, ein EPA abzuschließen. Votierten sie gegen ein EPA, müssten sie ihre Märkte für die EU nicht öffnen, die regionalen Integrationsprozesse können entsprechend ihrem internen Rhythmus vorangetrieben werden. Dies kann zugleich ein Nachteil sein: *Fällt der Druck aus den EPA-Verhandlungen weg*, schwindet auch der Anreiz, die interne Integration zu forcieren. Das Hauptproblem wäre, dass die Nicht-AKP-LDC den freien Zugang zum EU-Markt verlieren würden. Einzelne Wirtschaftszweige in den AKP-Staaten würde dies in Schwierigkeiten bringen. Die AKP-Regionen müssten aktiv mit Anpassungsproblemen umgehen, die Wettbewerbsfähigkeit in konkurrierenden Sektoren fördern, ihre Wirtschaften diversifizieren und soziale Sicherungssysteme stärken. In all diesen Bereichen könnte Entwicklungspolitik unterstützend tätig werden.

3. Eine neue WTO-Ausnahmeregelung (waiver): Theoretisch bestünde die Möglichkeit, die Handelspartner in der WTO erneut darum zu bitten, einer Ausnahmeregelung für Handelspräferenzen zugunsten der AKP zuzustimmen. Nur: Vier Jahrzehnte einseitiger EU-Handelspräferenzen für Afrika

konnten nicht dazu beitragen, die afrikanischen Volkswirtschaften zu diversifizieren. Ihr ohnehin geringer Anteil am Außenhandel der EU ist in dieser Zeit weiter gesunken. Problematisch ist aber vor allem, dass die Handelspartner in der WTO – das gilt insbesondere für die Entwicklungsländer Lateinamerikas und Asiens – einem »waiver« nur dann zustimmen würden, wenn ihnen andere Handelsvorteile eingeräumt werden. Warum sollte beispielsweise Guatemala akzeptieren, dass Madagaskar bessere Bedingungen für den Zugang zum EU-Markt bekommt? Eine Kompensation würde aber den ökonomischen Wert des »waiver« empfindlich schmälern.

4. Die OECD-Staaten gewähren Entwicklungsländern Zollfreiheit, falls sich diese Länder zu regionaler Handelsliberalisierung in ihrer Region verpflichten – bzw. innerhalb der Afrikanischen Union (AU) zu Liberalisierungen in ganz Afrika. Die OECD würde dadurch einen Anreiz zur regionalen Integration geben. Dieser Vorschlag ist jedoch mit zahlreichen Problemen verbunden: Einerseits ignoriert er – wie die vorher diskutierte Lösung eines »waiver« – ein grundlegendes Entwicklungsproblem: Mit der Gewährung einseitiger Präferenzen ist es bislang nicht gelungen, dynamische Entwicklungsprozesse anzustoßen. Zudem ist der Vorschlag WTO-rechtlich problematisch: Eine einseitige Sonderbehandlung der ärmsten Länder ist möglich, nicht aber von Ländern mit höheren Einkommen – genau deshalb werden die EPAs verhandelt. Der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung lässt eine regionale Begrenzung auf Afrika ebenfalls nicht zu. Außerdem ist der Vorschlag politisch unrealistisch: Erstens ist die pan-afrikanische Integration noch lange nicht so weit fortgeschritten, dass die WTO-Bedingungen für derartige Präferenzen erfüllt wären. Zweitens sind nicht alle OECD-Staaten bereit, ihre Märkte einseitig für Länder (auch Afrikas) mittlerer Einkommen zu öffnen; gerade von diesen Ländern wird eine Gegenleistung erwartet. Dies zeigte sich auf der WTO-Ministerkonferenz 2005 in Hongkong: Dort war es nicht

einmal möglich, sich darauf zu einigen, den ärmsten Ländern (LDC) vollkommen zoll- und quotenfreien Marktzugang zu gewähren. Der Vorschlag ist also keine Alternative zu den EPA-Verhandlungen.

Mögliche Kompromisslinien für die EPA-Verhandlungen

Soll ein konstruktives Verhandlungsergebnis erzielt werden, müssten beide Seiten starre Haltungen aufgeben. Kompromisslinien sollten sich an folgenden Überlegungen orientieren:

Die EU sollte die Sondersituation armer und ärmster Länder anerkennen – Entwicklung ist das Oberziel. Nachhaltige Entwicklung ist als vorrangiges Ziel der EPAs im Cotonou-Abkommen verankert; daran sollte sich die EU orientieren, wenn sie Position bezieht. Dies gilt zum einen mit Blick auf die Forderung, Exportsteuern auf Rohstoffe abzuschaffen. Die EU sollte etwaige Eigeninteressen zurückstellen und sich flexibel zeigen, wo es darum geht, aus Entwicklungserwägungen Exportsteuern zu erheben. Dies kann sich an verschiedenen Punkten im Abkommen widerspiegeln: Möchte die EU auf eine Aussage zu Exportsteuern nicht gänzlich verzichten (was anzunehmen ist), könnte einerseits deren Anwendungsbereich breit definiert werden (z. B. für Staatseinnahmen, zur Steigerung der Wertschöpfung, zur Verankerung sozialer und Umweltgesichtspunkte). Andererseits bestünde die Möglichkeit, Bedingungen für die Einführung von Exportsteuern weniger streng zu fassen. So könnte etwa auf die Befassung des EPA-Rats verzichtet werden oder man könnte vorsehen, dass er lediglich konsultiert wird, statt darüber zu entscheiden. Derart flexible Regelungen würden den AKP-Staaten mehr Politikspielraum lassen, damit sie im Interesse der Entwicklung ihrer Länder Exportsteuern gegebenenfalls auch neu einführen können.

Das Ausmaß der Marktöffnung der AKP-Staaten ist der zweite Punkt, in dem die EU den Entwicklungsinteressen der Partner-

länder entgegenkommen sollte. Die EU sollte anerkennen, dass sich beispielsweise die ECOWAS seit Verhandlungsbeginn stark bewegt hat. Sie sollte das Angebot der 75-prozentigen Marktöffnung akzeptieren und nicht länger auf der selbstgesetzten 80-Prozent-Marke beharren.

Die afrikanischen AKP-Staaten dürfen den Anspruch auf Sonderbehandlung nicht überreizen. Die AKP-Staaten wiederum sollten anerkennen, dass die EU mit dem Angebot des vollkommen freien Marktzugangs noch einen großen Schritt über die früheren einseitigen Handelspräferenzen hinausgegangen ist. Darum sollten sie sich auch auf Kompromissformulierungen zur Meistbegünstigungsklausel einlassen. Diese Klausel abzulehnen bedeutet, eine unbefristete Sonderbehandlung zu verlangen – das aber wäre nur nachvollziehbar, wenn diese Länder dauerhaft den LDC-Status behielten. Glücklicherweise zeichnet sich ab, dass dies nicht der Fall sein wird.

Die AKP sollten akzeptieren, dass Freihandelsabkommen nicht möglich sind, die nicht auf Menschenrechte und Nachhaltigkeit Bezug nehmen. Kompromisslinien liegen hier nicht darin, ob Menschenrechts- und Nachhaltigkeits-themen mit den substantiellen Handelsbestimmungen der Abkommen verbunden werden, sondern wie eng diese Verbindung sein soll oder ob sich diese Themen auf andere Weise berücksichtigen lassen. Dabei sollten die AKP-Staaten anerkennen, dass die Akzeptanz von Freihandelsabkommen und Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union sehr wesentlich davon mitbestimmt wird, in welchem Maße die Menschenrechte in den Partnerländern Beachtung finden. Die EU kann in diesem Punkt nur begrenzte Flexibilität zeigen.

EPA-begleitende handelsbezogene Entwicklungspolitik sollte wirksam gestaltet werden – auch ohne zusätzliche Mittel. In der EU herrscht Einigkeit darüber, dass handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit eine wich-

tige Ergänzung der EPA-Verhandlungen ist. Angesichts angespannter EU-Haushalte und ungenutzter Milliarden im Europäischen Entwicklungsfonds besteht aber auf Seiten der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten wenig Bereitschaft, zusätzliche Mittel für EPA-begleitende handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit zuzusagen. Die EU sollte gleichwohl die Sorgen in den AKP-Staaten ernst nehmen, die Anpassungslasten fürchten und Bedarf an begleitenden Projekten sehen. Es sollte geprüft werden, wie man darauf eingehen kann. Denkbar wäre beispielsweise ein EPA-Monitoring, das etwaige Anpassungslasten schnell identifiziert und Reaktionsmöglichkeiten aufzeigt. In Frage kämen auch Überlegungen, wie sich die Abwicklung EPA-bezogener »Aid for Trade«-Verfahren der EU vereinfachen ließe.

Berücksichtigung regionaler Integrationsprozesse im südlichen Afrika. Vor allem im südlichen Afrika besteht ein Spannungsverhältnis zwischen den EPA-Verhandlungen und den regionalen Integrationsprozessen. Die EU vertritt hier eine schwer zu vermittelnde Position. Das wird deutlich, wenn man das Problem einmal auf den EU-Kontext überträgt: Es ist nicht vorstellbar, dass die EU ein Freihandelsabkommen akzeptieren würde, das eine Sonderbehandlung zum Beispiel Deutschlands vorsähe. Zugegebenermaßen hinkt die Analogie, zum einen weil der Integrationsgrad im südlichen Afrika erheblich geringer ist, und zum anderen weil die Situation historisch gewachsen ist: Die Handelspolitik gegenüber den AKP unterscheidet sich bereits von der Handelspolitik gegenüber Südafrika. Das Beispiel verdeutlicht aber die Problematik für die weitere interne Integration. Die Lösung liegt nicht auf der Hand – die ökonomisch naheliegende Option, auch Südafrika in die Zollfreiheit einzubeziehen, dürfte aufgrund der ökonomischen Stärke Südafrikas politisch ausgeschlossen sein. Mittelfristig müssen aber Wege gefunden werden, wie die regionale Integration in der Region unbehindert vorangetrieben werden kann. Das gilt gerade auch dann,

wenn es gelänge, ein EPA abzuschließen, das eine Sonderbehandlung Südafrikas vorsieht. Anschließend sind weitere konstruktive Überlegungen anzustellen. Zumindest sollten zusätzliche Konsultations- und Verhandlungsmechanismen für den Fall vorgesehen werden, dass sich Probleme für die regionale Integration im südlichen Afrika ergeben.

Ausblick

Die Ansichten sind geteilt, ob die EPA-Verhandlungen einer normalen Dynamik folgen oder Gefahr laufen, die politischen Beziehungen zu Afrika nachhaltig zu trüben. Für Handelsverhandlungen ist es jedenfalls nicht ungewöhnlich, dass sie sich über Jahre hinschleppen und die Teilnehmer auf geeigneten Foren starke Positionen beziehen, die sie manchmal polemisch oder aggressiv vortragen. In den Beziehungen mit Afrika ist dies allerdings ungewohnt. Tragfähige alternative Modelle, wie die Handelspräferenzen ohne Wirtschaftspartnerschaftsabkommen WTO-konform beibehalten werden könnten, sind aber nicht zu erkennen. Darum besteht in einem Großteil der AKP-Regionen nach wie vor ein starkes Interesse daran, die Verhandlungen abzuschließen. Politische Kritik an den EPAs – z. B. auf früheren EU-AU-Gipfeln – blieb immer nur Theaterdonner und führte bislang nicht dazu, dass ein Land oder eine Region sich aus den Verhandlungen zurückgezogen hätte. Wenn sich beide Seiten kompromissbereit zeigen, sollte bis Herbst 2014 ein konstruktives Verhandlungsergebnis zu erzielen sein.

Deutschland sollte sich – vorzugsweise koordiniert mit anderen Mitgliedstaaten – aktiv in den EU-Ratsgruppen dafür einsetzen, dass die EU in den Verhandlungen eine flexible Position einnimmt, um Kompromisse entlang der skizzierten Linien zu ermöglichen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364