SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Vertieftes EU-Handelsabkommen mit Tunesien: gut gemeint ist nicht genug - schlecht gerüstetes Tunesien und ratlose EU

Rudloff, Bettina; Werenfels, Isabelle

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Rudloff, B., & Werenfels, I. (2018). *Vertieftes EU-Handelsabkommen mit Tunesien: gut gemeint ist nicht genug - schlecht gerüstetes Tunesien und ratlose EU.* (SWP-Aktuell, 62/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60515-9

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.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell
NR. 62 NOVEMBER 2018

Vertieftes EU-Handelsabkommen mit Tunesien: Gut gemeint ist nicht genug

Schlecht gerüstetes Tunesien und ratlose EU

Bettina Rudloff/Isabelle Werenfels

Die EU verhandelt seit 2016 mit Tunesien über ein neues Freihandelsabkommen (DCFTA). Es soll nicht nur beidseitigen Marktzugang für alle Güter ermöglichen, sondern auch für Dienstleistungen und Investitionen. Doch die Hürden für das Abkommen sind hoch. Der EU fällt es schwer, Konzessionen im Agrarsektor zu machen, die für Tunis attraktiv sein könnten. Zudem gibt es Widerstände in Tunesiens Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik. Ein klug ausgehandeltes Abkommen könnte indes die wirtschaftliche Modernisierung und das Wachstum in Tunesien fördern. Dadurch würde die junge Demokratie gestärkt und das Land stabilisiert, was auch im Interesse der EU liegt. 2019 finden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Tunesien und Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Bis dahin sind keine Fortschritte zu erwarten. Die verbleibende Zeit sollte genutzt werden, um in Tunesien einen breiteren Konsens für Verhandlungen herbeizuführen und Tunis zu befähigen, eine eigene Verhandlungsstrategie zu konzipieren.

Seit dem demokratischen Aufbruch, der 2011 in Tunesien stattfand, hat Europa symbolisch und materiell viel in die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit investiert, ebenso in entwicklungsorientierte Maßnahmen. Während Tunesien bei der Demokratisierung große Fortschritte gemacht hat, konnte es bislang nicht aus der wirtschaftlichen Krise finden, die seit 2011 andauert. Tunesien ist nicht zuletzt auf mehr und vor allem hochwertige Exporte angewiesen, um wirtschaftlichen Aufschwung zu erzielen und dringend benötigte Arbeitsplätze für die junge Bevölkerung zu schaffen. Die EU ist der größte Handelspartner des Landes: Über 50 % der tunesischen Importe kommen aus der EU, fast 80% seiner Exporte gehen nach Europa. Tunesien importiert dabei in erster Linie Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge, chemische Erzeugnisse und mineralische Brennstoffe. Bei seinen Exporten dominieren Textilien, Bekleidung, Elektrotechnik und Nahrungsmittel (vor allem Olivenöl und Datteln).

Für die EU dagegen hat der Handelsaustausch mit Tunesien nur marginale Bedeutung, sein Anteil an ihrem globalen Handel liegt unter 1 Prozent. Dennoch kann auch die EU von mehr Marktzugang profitieren — etwa im Agrarsektor, der auch auf tunesischer Seite noch stark abgeschottet ist. Vor allem aber erhofft sich

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

die EU von einem Abkommen, dass es zur Stabilisierung des einzigen Landes in der Region beiträgt, das sich im Zuge der arabischen Umbrüche demokratisiert hat. Auch mit Blick auf Migrationsfragen gewinnt Tunesien für die EU zunehmend an Bedeutung.

Ausgangspunkt der Verhandlungen

1998 trat ein Assoziierungsabkommen (AA) mit Tunesien in Kraft, das sich einbettet in die südliche Nachbarschaftspolitik der EU. Wie alle Abkommen mit südlichen Mittelmeeranrainern unterscheidet es sich von sonstigen EU-Abkommen mit Drittstaaten und vor allem mit Entwicklungsländern: Während die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit ehemaligen afrikanischen, pazifischen und karibischen Kolonien der EU vollständige Marktöffnung etablieren, beschränken sich die AAs bislang auf eine weitestgehende Marktöffnung nur für Industriegüter, inklusive dem gerade für Tunesien wichtigen Textilsektor. Tunesien profitiert zudem als »upper middle income country« weder von der vollständigen Marktöffnung, die die EU den am wenigsten entwickelten Staaten (LDCs) unter dem »everything but arms (EBA)«-Regime für alle Güter außer Waffen gewährt; noch kommt es in den Genuss der starken Zollreduktion, die im System der allgemeinen Zollpräferenz (APS) gilt. Dabei stellen engere Handelsbeziehungen mit Tunesien für die EU ein Dilemma dar: Wenn sie Tunesien, wie beabsichtigt, deutlich mehr Zollfreiheit bietet, beraubt sie die Staaten Subsahara-Afrikas ihres komparativen Vorteils und würde sie etwa im Agrarsektor zur direkten Konkurrenz machen.

Um mehr und wechselseitigen Marktzugang zu erreichen, wurde im Rahmen des AA mit Tunesien ab 1998 kontinuierlich über die Liberalisierung des Agrarhandels verhandelt. Im Zuge des politischen Umbruchs 2011 kamen die Verhandlungen zum Erliegen und wurden erst 2015 auf Initiative der EU wieder aufgenommen — mit dem Ziel, ein tiefes und umfassendes Handelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA) abzuschließen. Solche Abkommen strebt die EU generell mit ihren südlichen und östlichen Nachbarstaaten an, nach dem Modell, das sie gegenüber wirtschaftsstarken Partnern praktiziert — auch mit Marokko wurden bereits Verhandlungen aufgenommen. Das DCFTA soll neben dem Agrarsektor, Dienstleistungen, öffentlichen Ausschreibungen und verbessertem Zugang für Investoren auch übergeordnete Themen wie Regulierungen und Nachhaltigkeit behandeln. Grundprinzipien sind wie bei den WPAs Asymmetrie und Progressivität: Demnach öffnet die EU ihre Märkte sofort und vollständig, während Tunesien für seine Marktöffnung mehr Zeit bekommt und sensible Produkte von der Liberalisierung ausnehmen kann.

Bislang sind die Verhandlungen nur schleppend vorangekommen: Neben zwei offiziellen Verhandlungsrunden (April 2016 und Mai 2018) gab es eine technische Runde. Die dritte, für Oktober 2018 vorgesehene Runde wurde auf Anfang Dezember verschoben. Ob sie stattfinden wird, war Anfang November noch unklar, auch weil der tunesische Verhandlungsführer zum Transportminister ernannt worden ist.

Verhandlungshürden in Tunesien

Tunesien hat sich bisher aus verschiedenen Gründen sehr vorsichtig an die Verhandlungen herangetastet:

Widerstände in Wirtschaft und Gesellschaft gegen ein DCFTA kommen von der seit 2011 äußerst aktiven Zivilgesellschaft und dem mächtigen Gewerkschaftsdachverband Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT). Zudem regt sich Gegenwehr in einzelnen sektoralen Berufsverbänden — etwa dem Anwaltsverband oder landwirtschaftlichen Verbänden. Innerhalb des Arbeitgeberverbandes UTICA herrscht Uneinigkeit: Während manche sich vom DCFTA einen Reformimpuls erhoffen, fürchten andere die Konkurrenz. Die Gegner eines DCFTA machen etwa das aktuelle AA unter anderem für die Verstetigung der regionalen

wirtschaftlichen Ungleichgewichte und für eine Produktion mit geringer Wertschöpfung in Tunesien verantwortlich. Sie verlangen, dass zunächst dessen Auswirkungen evaluiert werden, bevor man ernsthaft über ein Nachfolgeabkommen verhandelt. Zur verbreiteten Skepsis gegenüber einem DCFTA trägt eine große Lücke im Wissen über Verhandlungsinhalte und damit auch über mögliche Spielräume bei. Eine Umfrage im Landwirtschaftssektor (tunesisches Sigma Conseil und Konrad-Adenauer-Stiftung im Frühjahr 2018) ergab sogar, dass 90% der Befragten noch nie vom DCFTA gehört hatten. Dies dürfte sich indes sukzessive ändern: Die Verhandlungspartner haben ihre Bemühungen intensiviert, in Tunesien möglichst transparent über Inhalte und Stand der Verhandlungen zu informieren und alle relevanten Akteure zu konsultieren.

Mangelnder politischer Rückhalt. Keine der Parteien in der Regierungskoalition, die 2018 zunehmend in innere Konflikte verstrickt war, setzt sich erkennbar für das DCFTA ein. In der Führungsriege der moderat islamistischen Ennahdha-Partei, der stärksten Partei im Parlament, finden sich durchaus Befürworter. Aber ein Abkommen hat hier keine Priorität und Verhandlungsinhalte sind wenig bekannt. Eine gewisse Zurückhaltung gegenüber einem DCFTA in der zweitgrößten, aber von internen Machtkämpfen zerrissenen Regierungspartei Nidaa Tounes, beruht auf Präferenzen der Wirtschaftseliten des alten Systems, die in dieser Partei stark vertreten sind. Laut tunesischen Beobachtern fürchten sie um Einfluss und Renten, die bedroht sind durch schärfere arbeitsrechtliche Regularien, größere Konkurrenz und mehr Transparenz sowie durch neue Gremien mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung, die mit einem DCFTA verbunden wären.

Der amtierende Premierminister Youssef Chahed schließlich hat derzeit wenig zu gewinnen, wenn er ein Abkommen vorantreibt: Das Thema DCFTA vertieft die Kluft zu Akteuren wie der UGTT, mit der er ohnehin schwierige Verhandlungen im Zuge von Wirtschaftsreformen führen muss, die der Internationale Währungsfonds induziert hat; auf deren Unterstützung ist er aber zusehends angewiesen. Daher ist nicht damit zu rechnen, dass sich vor den für Ende 2019 geplanten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen einer der gewichtigen Akteure in der Regierung für das wenig populäre Freihandelsabkommen in die Bresche werfen wird.

Kapazitätsgrenzen. Der tunesische Staatsapparat scheint überfordert mit den multiplen Herausforderungen eines jungen Demokratisierungsprozesses und einer wirtschaftlichen Transformation. Europäische Akteure in Kommission oder Mitgliedstaaten monieren nicht nur in Handelsfragen einen Mangel an Effizienz, Koordination und Kommunikation in Regierung und Verwaltung. In den DCFTA-Verhandlungen brauchen tunesische Behörden oft Monate oder gar Jahre, um auf Vorschläge der EU zu reagieren und benötigte Daten und Statistiken zu liefern. In Brüssel macht sich darüber eine gewisse Ratlosigkeit breit. Zwar hat sich nach Einschätzung europäischer Offizieller seit der ersten Verhandlungsrunde manches gebessert, was auch an einem neuen Verhandlungsführer lag. Nach wie vor aber fehle eine klare tunesische Verhandlungsstrategie mit entsprechender Prioritätensetzung.

Erwartungen und Spielräume

Ungeachtet aller Vorbehalte und Ängste könnte Tunesien von einem DCFTA profitieren — Wirkungsanalysen verweisen dabei auf unterschiedliche Effekte sowohl für die tunesische Gesamtwirtschaft als auch für einzelne Sektoren. Darum ist eine kluge Prioritätensetzung nötig. In einigen Punkten haben beide Seiten zudem profund unterschiedliche Interessen und Erwartungen. Öffentlich einzusehen sind bislang nur die EU-Vorschläge für den Verhandlungstext.

Agrarsektor: Zölle und Standards

Ihren Agrarsektor haben beide Seiten bislang stark abgeschottet — Tunesien geht es vor allem um Milch, Fleisch, Getreide und Getränke. Die EU schützt in erster Linie südeuropäische Produkte wie Oliven und Olivenöl, Obst und Gemüse.

Entscheidend ist die *Definition der Ausnahmen*, nach denen Zollschutz nur noch für einzelne sensible Produkte möglich sein soll. Wichtig für Tunesien ist, wie umfangreich diese Ausnahmenliste sein darf, und wie lange die Frist für den Zollabbau. Die EU hatte 2016 ursprünglich zehn Jahre vorgeschlagen, was die tunesische Seite als zu kurz für eine Öffnung ihres Marktes ansieht, auf dem es dann sehr schnell eine Konkurrenz mit EU-Importen geben würde. Und schließlich ist darüber zu verhandeln, welche Möglichkeiten bestehen, etwa in besonderen Krisenphasen Schutzzölle zu erheben.

EU-Zollquoten sind derzeit vor allem bei Olivenöl relevant: Tunesien ist nach den südeuropäischen Mitgliedstaaten der weltweit fünftgrößte Exporteur, 40% aller tunesischen Agrarausfuhren sind Olivenölexporte. Olivenöl kann aber nur in begrenzten Mengen zollfrei in die EU eingeführt werden. Da die Tourismusbranche infolge der Terroranschläge 2015 Einbußen verzeichnen musste, hat Brüssel diese Quoten zweimal erhöht — trotz erheblichen Widerstands südeuropäischer Mitgliedstaaten, in denen Olivenöl produziert wird. Eine weitere Erhöhung hat die EU für das laufende Jahr in Aussicht gestellt, unter der Bedingung, dass Tunesien bereit ist, seinen Markt auch für von Tunesien zu wählende Agrarprodukte zu öffnen (»mini-trade package«). Das lehnt die tunesische Seite bislang ab, obwohl sie gleichzeitig ein sektorales, also nur Güter betreffendes Abkommen einem umfassenden vorzieht. Ein »mini-trade package« wäre damit ein erster Schritt in diese Richtung.

Angesichts stark schwankender Ernten wurden die Quoten nicht immer ausgeschöpft — 2018 indes kam es zu einer Rekordernte an Oliven, die mehr als 100% über den Ernten der Vorjahre liegt. Die gesamte Quotenmenge wurde darum auch bereits zu Jahresbeginn für den Export angemeldet. Tunesische Exporteure können Olivenöl jenseits der Quote aber ohnehin unbegrenzt in die EU zollfrei einführen, wenn sie ihr Öl europäischem Öl beimischen (»inward processing«). Auch auf diesem Wege lassen sich tunesische Exporteinnahmen generieren, was aber zuhause schwerlich als Verhandlungserfolg zu vermitteln ist. Zudem lässt sich dieses Öl nicht als originär tunesisches vermarkten. Schließlich sind die Einfuhrmengen schwer kalkulierbar, da sie privaten Unternehmerentscheidungen obliegen.

Im *EU-Regime für die Einfuhr von Obst und Gemüse* gelten saisonal definierte Zollquoten, die während europäischer Erntephasen durch höhere Zölle eigene Produzenten schützen. Zudem gilt das umstrittene System des sogenannten Mindesteinfuhrpreises, wonach ein Zoll erhoben wird, wenn der Einfuhrpreis geringer ist als ein festgelegter Mindestgrenzpreis — dadurch werden günstige Anbieter wie etwa tunesische systematisch benachteiligt. Bei Konzessionen in diesem Sektor ist es erforderlich, dass innerhalb der EU ein Ausgleich für eigene konkurrierende Erzeuger geschaffen wird.

Schließlich sind *Standards* eine entscheidende Einfuhrhürde, etwa Höchstwerte für bakterielle Belastung; dies betrifft vor allem Milch oder Fleisch. Anders als bei Zöllen gibt es bei gesetzlich verbindlichen Standards in keinem bilateralen Abkommen günstigere Regelungen für den jeweiligen Handelspartner — alle Abkommen beziehen sich dabei auf Standards der WTO. Flexibler dagegen sind private Standards etwa des Lebensmitteleinzelhandels, die aber nicht Gegenstand von Handelsabkommen sind. Hier können durchaus günstigere Angebote an Exporteure möglich sein — diese sind dynamischer und werden permanent weiterentwickelt. Dabei sind sie vielfach strenger und noch schwerer einzuhalten als gesetzliche Standards. Gleiches gilt für gesetzlich definierte, aber freiwillig eingehaltene Standards wie jene für Bioprodukte — einem Sektor mit hohen Wachstumsraten in Tunesien. All diese Standards müssen tunesische Erzeuger nicht einhalten. Allerdings können ihre Produkte dann auch nicht entsprechend vermarktet oder im Lebensmitteleinzelhandel angeboten werden.

Über den *Schutz geografischer Herkunftsangaben* (geographical indications, GIs) lässt sich die Vermarktung bestimmter Produkte absichern. Die EU hat eine lange Liste eigener GIs vorgeschlagen, die gewöhnlich in

Abkommen definiert werden. Tunesische GIs können nicht nur die Wertschöpfung unterstützen, sondern auch einen umfassenden Beitrag zur ländlichen Entwicklung leisten — perspektivisch indem sie mit touristischen Aktivitäten verknüpft werden. Obwohl die Europäer seit 2016 mehrfach angeregt haben, dass Tunesien dazu Vorschläge macht, hat es bislang nicht reagiert.

Regulierung: unklare Acquis-Anforderung

Abgesehen von produktspezifischen Standards wird in Abkommen im Rahmen der Nachbarschaftspolitik oder auch mit engen Partnern wie Norwegen im Europäischen Wirtschaftsraum der Ansatz verfolgt, dass die Partner den *acquis communautaire* der EU übernehmen. Dieser geht über die Einhaltung europäischer Einfuhrregelungen hinaus, die jeder Drittstaat ohnehin erfüllen muss, will er in die EU exportieren. Mit dem Acquis sollen neben sämtlichen EU-Regelungen auch jenseits von Einfuhrbestimmungen die Verwaltungsstrukturen oder die Rechtsprechung kopiert werden. Tunesien müsste dann zum Beispiel veränderte EU-Lebensmittelstandards automatisch anwenden, ohne neuerliche Verhandlungen. Tunis kritisiert diesen Ansatz — wie auch zuvor schon die Vertreter der Ukraine bei ihren Verhandlungen — als Geißel ohne Beitrittsoption.

Dabei bietet eine Acquis-Übernahme durchaus Vorteile: Sie erhöht den Druck, Reformen in strategischen Sektoren durchzuführen, die letztlich die Qualität der Produktion fördern. Dies ist für jedweden Handel nicht nur mit der EU wichtig, sondern auch in der Region.

Allerdings ist weder der Acquis noch eine vollständige Harmonisierung mit EU-Standards für Exporte nötig: Eine Alternative ist die wechselseitige Anerkennung von Produktionsverfahren. Sie wird für Mittelmeerpartner im Industriebereich schon seit längerem anvisiert: Abkommen über wechselseitige Konformitätsbewertung und Anerkennung gewerblicher Produkte (ACAA) sollen den Handel erleichtern, indem Prüfverfahren anerkannt werden. Bislang konnte allerdings nur ein einziges entsprechendes Abkommen vereinbart werden, mit Israel.

Textil: Verarbeitungsgrad

In Tunesien ist ein Drittel der gewerblich Beschäftigten im Textilsektor tätig. In den 1970er Jahren etablierte sich eine Arbeitsteilung mit der EU: Aufgrund geringerer Lohnkosten werden seither europäische Stoffe in Tunesien fertiggestellt und zu europäischen Präferenzzöllen in die EU reexportiert. Zwar bietet das Assoziierungsabkommen für Textilien breiten Zugang zum EU-Markt, je nach Verarbeitungsgrad aber mit abgestuftem Zollsatz.

Geltende Herkunftsregeln können dabei tendenziell als Handels- bzw. Produktivitätsbarriere wirken: Nach der sogenannten »double transformation«-Regel gilt Zollfreiheit nur, wenn zwei Verarbeitungsschritte vollzogen wurden — also etwa vom Garn zum Stoff und vom Stoff zum fertigen Kleidungsstück. Fehlt aber wie in Tunesien die entsprechende Verarbeitungsindustrie, ist ein höherer Zoll zu zahlen.

Zugleich ist Tunesien Vertragspartei des umfassenden Pan-Euro-Med-Übereinkommens (PEM), das neben der EU in einer großen Gruppe von Ländern grenzüberschreitende Verarbeitung ermöglicht, und dies zu den eigenen günstigen Zollbedingungen (»diagonale Kumulierung«). Dadurch können regionale Verarbeitungs- und Wertschöpfungsketten gefördert werden.

Tunesische Textilverarbeiter plädieren für eine »single transformation«-Regelung, die nur eine Verarbeitungsstufe verlangt, was der aktuellen Verarbeitungsstruktur in Tunesien eher entspräche. Dann könnten auch sehr günstige Vorprodukte aus Ländern außerhalb der PEM-Gruppe, etwa aus Asien, verarbeitet und Zollvorteile genutzt werden. Allerdings würde mit einer solchen Vereinfachung das in der PEM geltende Prinzip einheitlicher Regeln aufgebrochen, was auch andere Mitglieder zu Ausnahmewünschen veranlassen könnte. Überdies würde es einmal mehr schwerer, davon die Politik abzugrenzen, die die EU mit den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) und dem »everything but arms«-Regime

gegenüber Entwicklungsländern verfolgt, die bislang exklusiv von der »single transformation«-Regelung profitieren.

Dienstleistungen: Arbeitsmigration

Bislang schlägt die EU einen gemischten Ansatz vor: Vorrangig gewährt danach der Positivlistenansatz den Zugang für einzelne Dienstleistungen. Dagegen schützt der Negativlistenansatz Niederlassungen durch Ausnahmen vom prinzipiell freien Marktzugang. Für Tunesien besonders wichtig sind Möglichkeiten, angestellte Arbeitnehmer in der EU zu beschäftigen (sogenannte »Mode 4« im Dienstleistungskapitel). Auf diese Weise ließe sich prinzipiell Arbeitsmigration unterstützen. Bislang fehlen in den Textvorschlägen der EU aber quantitative Vorgaben für mögliche Arbeitsmigration in einzelnen Sektoren.

Für Tunesien scheinen vor allem Arbeitsoptionen in der Informations- und Kommunikationsbranche interessant. Allerdings müsste derlei Arbeitsmigration durch Visa- und Arbeitsgenehmigungsregelungen jenseits des Handelsabkommens unterstützt werden. Diese Regelungen definieren aber nach wie vor die einzelnen EU-Mitgliedstaaten, ein Arbeitsaufenthalt ist nach allen nationalen Definitionen bislang auf maximal sechs Monate begrenzt. Unterschiedliche nationale Migrationsstrategien hindern die EU daran, bei Mode 4 Konzessionen zu machen.

Investitionen: Verbessertes Modell

Im DCFTA-Vorschlag der EU sind neben dem Zugang für Investoren zum tunesischen Markt auch Regeln zu deren Schutz anvisiert. Bislang wurden diese in Bilateralen Investitionsschutzabkommen (BITs) festgelegt, die 19 EU-Mitgliedstaaten mit Tunesien abgeschlossen haben. Die BITs sehen auch die umstrittenen Schiedsverfahren vor, in denen Unternehmen Staaten auf Entschädigung verklagen können, ohne dass es ständige Richter oder eine Berufungsinstanz gäbe. Auch indirekte Enteignung, etwa im Zuge schärferer Umweltgesetze, kann danach eine Klage auslösen. Im neuen EU-Modell zum Investorschutz gibt es dafür bessere Regelungen.

Mit kleinen Schritten zu neuer Dynamik

Vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Tunesien, die für Ende 2019 geplant sind, wird kaum ein Abkommen stehen. Doch gilt es schon jetzt, die Weichen für erfolgreiche Verhandlungen ab 2020 zu stellen.

Die EU unterstützt die tunesische Seite seit längerem darin, Verhandlungskapazitäten, Koordination und Kommunikation zu stärken. Und sie kommt Tunesien weiter entgegen als sonst üblich. Dabei läuft sie erstens Gefahr, sich der Illusion hinzugeben, dass ein Abkommen selbst dann verhandelt werden kann, wenn auf der Gegenseite der politische Wille fehlt. Indem die EU versucht, Tunesien zum Jagen zu tragen, riskiert sie zweitens, dass ein DCFTA als neokoloniales, von außen oktroyiertes Projekt wahrgenommen wird, dem es an Ownership und Legitimität mangelt. Dies würde die nachhaltige Umsetzung eines Abkommens erschweren und die Sicht der tunesischen Bevölkerung auf die Beziehungen zur EU auf Jahre hinaus negativ prägen.

Die EU muss folglich den Balanceakt vollführen, den Tunesiern beim Gestalten zu helfen, ohne sie zu bevormunden. Zudem muss sie ausreichend Druck ausüben, damit Tunesien Reformen einleitet, aber nicht so viel, dass dadurch Konflikte im Innern hervorgerufen werden. Dafür gilt es in Tunesien Wissen zu vermitteln, Kapazitäten aufzubauen und einen breiten Konsens über ein DCFTA zu stiften. Eine Reihe konkreter Anknüpfungspunkte könnte auf der tunesischen Seite Vertrauen bilden:

Agrarsektor: EU-Angebote nutzen

Die EU könnte die Umsetzungsfrist verlängern, etwa auf 25 Jahre wie in den meisten WPAs. Die Kommission schlug Tunesien nun sogar vor, die Frist selber zu bestimmen. Tunis sollte das nutzen. Auch könnte der Anteil an Ausnahmen von der Liberalisierung steigen, der in den WPAs bei bis zu 25% liegt.

Die EU ist auch bereit, über eine Anhebung der Olivenquote zu verhandeln,

allerdings unter Bedingungen: Sie drängt auf das »Mini-trade«-Paket, wonach auch Tunesien seinen Markt für einige auszuwählende Agrarprodukte öffnet. Dieser Anreiz ist sinnvoll, Tunesien kann ihn aber als Erpressung missverstehen. Daher sollte betont werden, dass dies im Grunde genommen ohnehin dem tunesischen Vorschlag eines sektoralen Abkommens entspricht. Die EU sollte also das »mini-trade package« als Schritt genau in diese Richtung vermitteln, um erste Erfahrungen mit Blick auf ein mögliches Sektorabkommen zu machen. Im Idealfall ließe sich so Vertrauen schaffen, das für umfassendere Schritte nötig ist.

Bei Obst und Gemüse sind europäische Konzessionen wegen der herrschenden Konkurrenzsituation unwahrscheinlicher. Dass dennoch Spielraum existiert, zeigt das marokkanische Assoziierungsabkommen, in dem die EU Rabat mehr Marktzugang gewährt hat als Tunis.

Hier muss zunächst EU-intern ein Ausgleich für die heimischen Erzeuger gefunden werden, etwa im Zuge der anstehenden EU-Agrarreform. Tunesien könnte zudem darauf drängen, dass der zu entrichtende Zoll im System der Mindesteinfuhrpreise weiter abgesenkt wird. Konsequenter wäre, das ganze System abzuschaffen. Ist es doch ein letztes Überbleibsel stark abschottender variabler Zölle, die früher vielfach genutzt, in der Uruguayrunde 1995 von der WTO aber prinzipiell beseitigt wurden.

Tunesische GIs können Produktion und Vertrieb hochwertiger und damit beschäftigungs- und entwicklungswirksamer Erzeugnisse unterstützen. Daher sollten sie dringend definiert werden — in einer dynamischen Liste, wie sie in EU-Abkommen üblich ist. Der Aufbau einer entsprechenden Produktion ist auf finanzielle Unterstützung der EU angewiesen, um Qualität, gute Vermarktungsstrukturen und Einbindung in umfassende Projekte zur ländlichen Entwicklung sicherzustellen.

Auch die Fähigkeit, Standards umzusetzen, ist von der EU zu fördern. Dabei sollte Tunesien durchaus auch freiwillige oder private Standards als positiven Anreiz nutzen, um Marktpotenziale höherwertiger Produkte ausschöpfen zu können. Die EU hat bereits vielfältige Unterstützung angeboten, etwa »Aid for Trade«-Maßnahmen wie die Professionalisierung von Testlabors. Auch das deutsche »Import Promotion Desk« bietet gezielt Hilfen an, um Agrarausfuhren in die EU zu steigern. Tunesien sollte aber selbst analysieren, welche Anforderungen Priorität haben und welcher Unterstützung es bedarf.

Regulierung: klare Definition nötig

Der Terminus »acquis« löst Ängste auf tunesischer Seite aus und ist Quelle von Missverständnissen. Darum gilt es genauer zu definieren, was unter selektiver Übernahme zu verstehen ist, und Hilfe zu leisten, damit Tunesien eine Auswahl treffen kann. Vor allem sollte die EU den Ansatz wechselseitiger Anerkennung stärker unterstützen, wie er mit den ACAAs verfolgt wird — auch wenn dies im Lebensmittelbereich ein eher längerfristiges Ziel sein dürfte.

Textil: begrenzten Kompromiss nutzen

Für die EU ist es schwierig, auf eine einstufige Herkunftsregelung wie gegenüber Entwicklungsländern umzuschwenken; denn es droht die Gefahr einer Ausdehnung auf die PEM-Länder, ein solcher Schritt wäre auch der Positionierung gegenüber den WPA-Staaten abträglich. Tunesien blockiert aber auch die aktuelle Revision der PEM-Regelungen, um mehr Flexibilität für eine Erleichterung bei Zöllen auf Textilien zu erreichen, die nicht im klassischen Bekleidungssektor produziert werden (Schutzummantelung von Gartengeräten etwa). Hier könnte die EU ein zeitlich befristetes Angebot machen, das sowohl in PEM als auch in den DCFTA-Verhandlungen Fortschritte ermöglichen würde. Gleichzeitig sollte betont werden, dass Tunesien von der geltenden Regelung einer zweiten Verarbeitungsstufe durchaus Vorteile hat, was sich durch finanzielle EU-Förderung noch unterstützen ließe — kann diese Regelung doch zu höherer Wertschöpfung führen.

Investitionsschutz: Vom neuen Modell profitieren

Aktuell wird EU-weiter Investitionsschutz zwar oft parallel mit Handelsbestimmungen verhandelt, aber wegen europäischer Ratifizierungsregeln in einem getrennten Abkommen beschlossen. Tunesien hat Vorteile vom neuen EU-Modell — gerade angesichts der zahlreichen Initiativen, mit denen etwa die G20 und Deutschland Investitionen in ganz Afrika unterstützen. Ansonsten gelten die begrenzteren BITs der Mitgliedstaaten wie bisher auch für Tunesien. Diese könnten das Land sogar an verbesserter Gesetzgebung hindern, die Ziel der Reformen ist — können diese doch Enteignungsklagen von Unternehmen begründen. Der neuere EU-Ansatz schließt das eher aus und sollte darum mit Blick auf die Investitionspläne im Rahmen des DCFTA oder separat verfolgt werden.

Dienstleistungen: rote Linie kommunizieren

Eine Dienstleistungsliberalisierung für Arbeitsmigration ist aus EU-Sicht derzeit unrealistisch, da sich die Mitgliedstaaten in Asylfragen nicht einig sind und die Lage in diesem Politikfeld angespannt ist. Dies sollte deutlich kommuniziert werden, um falschen Erwartungen entgegenzuwirken.

Wirkungsanalysen verbessern

Tunesien beharrt — auch auf Druck seiner Zivilgesellschaft — darauf, ein Impact Assessment abzuschließen, das unabhängig von der EU finanziert wird, bevor es die Verhandlungen fortsetzt. Dabei soll es primär um eine Evaluierung des bestehenden Assoziierungsabkommens gehen. Auch wenn die Tunesier diese Forderung aus Sicht der EU als Mittel zur Verzögerung nutzen, traf sie bis vor kurzem einen wunden Punkt bei der EU-Bewertung: Diese erfolgte lange vor Abschluss und erst recht vor der Umsetzung eines Abkommens. Seit 2017 hat die EU zwar eine jährliche Berichterstattung über Wirkungen etabliert. Diese sollte allerdings systematisch mit Revisionsklauseln verknüpft werden, die Anpassungen von Abkommen vorsehen.

Cross-Learning nutzen

In Verhandlungen mit den östlichen Nachbarstaaten gab es ähnliche Schwierigkeiten — etwa bei der Frage, was die Übernahme des Acquis bedeutet. Wünschenswert wäre eine Beratung durch Akteure, die erfahren sind in Verhandlungen mit der EU — ein entsprechender Austausch von Verhandlungsführern fand auf Initiative der Auslandshandelskammer und der Bertelsmann Stiftung im Juni 2018 in Tunis statt und könnte verstetigt werden.

Afrikanische Freihandelszone darf kein Bremsklotz sein

Bisher haben 49 Staaten ein Abkommen über eine Freihandelszone auf dem gesamten afrikanischen Kontinent — inklusive Tunesien — unterzeichnet. Langfristig werden sie ihre regionalen WPAs, die bilateralen AAs oder die bis dahin voraussichtlich abgeschlossenen DCFTAs ineinander überführen müssen. Diese Perspektive ist jetzt schon mitzudenken. Trotz individueller Bedarfe sind vereinheitlichende Elemente wie harmonisierte Herkunftsangaben wichtig. Das sehr langfristige Ziel der panafrikanischen Freihandelszone sollte aber nicht missbraucht werden, um jedwede vorherige regionale und bilaterale Handelsinitiative zu blockieren — diese ließen sich vielmehr als vorbereitender Schritt nutzen.

Auf europäischer Seite verzögern die anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament und die Neubesetzung der Kommission einen zügigen Abschluss. Damit ist auch unklar, wie sich die EU künftig zum Design der DCFTAs positionieren wird.

Keine der beiden Seiten hat aber ein Interesse daran, den überholten Status quo beizubehalten. Für alle aufgezeigten Differenzen lassen sich Lösungen finden — vorausgesetzt, Tunis bringt den nötigen politischen Willen auf und die EU unterstützt Tunesien in den Verhandlungen umsichtig.

Dr. agr. Bettina Rudloff ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe EU/Europa.
Dr. Isabelle Werenfels ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/

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

Revidierte Fassung vom 29.11.2018.