

WIRTSCHAFTSPARTNERSCHAFTS- ABKOMMEN (EPAs): ANTWORTEN AUF GÄNGIGE ARGUMENTE DEUTSCHER BUNDESTAGSABGEORDNETER

Kerstin Bertow



Impressum

Autorin:

Kerstin Bertow

Redaktion:

Kerstin Lanje

Diese Argumentationshilfe basiert auf dem Hintergrundpapier:

Reichert et al. 2009: Entwicklung oder Marktöffnung? Kritische Aspekte in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und afrikanischen Ländern. Germanwatch, Bonn/Berlin; abrufbar unter www.germanwatch.org/handel/epa-afr

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

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

Büro Berlin

Voßstr. 1

D-10117 Berlin

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

Internet: www.germanwatch.org

E-Mail: info@germanwatch.org

Juli 2009

Bestellnr.: 09-1-01

ISBN 978-3-939846-49-9

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/handel/epa-mdb

Diese Veröffentlichung wurde mit Unterstützung der Europäischen Union erstellt. Für den Inhalt dieser Veröffentlichung ist allein Germanwatch verantwortlich. Der Inhalt kann in keiner Weise als Standpunkt der Europäischen Union angesehen werden.



Inhalt

Vorwort.....	4
1 „Die bisherigen Handelspräferenzen für die Staaten Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raumes (AKP) verstoßen gegen WTO-Recht“.....	6
2 „EPAs sind nicht nur Freihandelsabkommen, sondern fördern auch die Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft, insbesondere durch zoll- und quotenfreien Zugang zu den EU-Märkten“	8
3 „Die EPAs unterstützen die regionale Integration und die Integration in den Weltmarkt“	8
4 „Die EU handelt nicht protektionistisch, da die Exportsubventionen bis 2013 abgebaut werden sollen“	9
5 „Für sensible Wirtschaftssektoren sollen Übergangsfristen von 25 Jahren gelten“	10
6 „Sinkende Zolleinnahmen werden durch Entwicklungshilfe (EU-Entwicklungsfonds, „Aid for Trade“) aufgefangen“	11
7 "Durch Monitoringsysteme kann die Umstrukturierung beobachtet und ggf. korrigiert werden"	12
8 "EPAs sind Partnerschaftsabkommen eines ganz neuen Typus"	13

Abkürzungen

AKP	Staaten Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raums
APS	Allgemeines Präferenzsystem
EAC	East African Community, Ostafrikanische Gemeinschaft
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EPA	Economic Partnership Agreement, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
EU	Europäische Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
IEPA	Interim Economic Partnership Agreement, Interims-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
LDC	Least Developed Countries, die am wenigsten entwickelten Länder
ODI	Overseas Development Institute
SADC	Southern African Development Community, Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika
WTO	World Trade Organisation, Welthandelsorganisation

Vorwort

Seit Juni vergangenen Jahres haben zahlreiche Menschen die Aktionspostkarte der Stop-EPA-Kampagne „Europa darf Afrika nicht überrollen! Rückschlag für Entwicklung, Demokratie und Menschenrechte in Afrika verhindern“ an die Bundestagsabgeordneten ihres jeweiligen Wahlkreises geschickt. Allein der Vorsitzende des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Thilo Hoppe, erhielt mehr als 500 Postkarten.

Einige Abgeordnete haben sich die Mühe gemacht zu antworten. Grund für uns, die wichtigsten Argumente zusammenzufassen und entsprechende Gegenargumente zu liefern. Unter anderem werden die folgenden Themen aufgegriffen: WTO-Kompatibilität, regionale Integration, Rolle der Ursprungsregeln, sensible Produkte, Übergangsfristen, Aid for Trade, Monitoring sowie das Recht auf Nahrung. Wer an einer weiteren Auseinandersetzung mit seinem/seiner lokalen Abgeordneten interessiert ist, findet in diesem „Fragen & Antworten“-Papier eine gute Grundlage. Vertiefende Informationen enthält das Hintergrundpapier „Entwicklung oder Marktöffnung?“ (siehe S. 4).

Offiziell wurde die Postkartenaktion mit einem Anschreiben an alle Bundestagsabgeordnete beendet. In dem Brief bedankt sich die Kampagne für die Antworten, weist auf die problematischen Punkte der Interimabkommen und die Möglichkeit zu einem Gespräch hierüber mit Vertreter/innen einer afrikanischen Delegation hin. Die Bundestagsabgeordneten werden aufgefordert, die voraussichtlich Anfang nächsten Jahres anstehende Ratifizierung der EPAs im Bundestag auszusetzen, bis alle strittigen Punkte in den Interims-EPAs geklärt, menschenrechtliche Wirkungsanalysen durchgeführt und die Abkommen von den AKP-Staaten ratifiziert worden sind.

Damit startet gleichzeitig die neue Unterschriftenaktion der StopEPA-Kampagne. Zwischen dem 23. und 26. März diskutierte das Europäische Parlament über die Ratifizierung von zwei EPAs: der Karibik (Cariforum) und der Elfenbeinküste. Die StopEpa-Kampagne hat die EU-Parlamentarier dazu aufgefordert, diese Ratifizierung auszusetzen. Leider erfolglos, obwohl der Entwicklungsausschuss des Europaparlamentes die gleiche Position vertrat. Die Abkommen mit der Karibik und der Elfenbeinküste waren die ersten EPAs, die dem Europäischen Parlament zur Ratifizierung vorgelegt wurden. Es besteht nun die Möglichkeit, die Bundestagsabgeordneten davon zu überzeugen, auf nationaler Ebene den Ratifizierungsprozess auszusetzen.

Bis zum Ratifizierungstermin im Deutschen Bundestag (voraussichtlich Anfang nächsten Jahres) werden Unterschriften gesammelt. Mehr dazu unter www.stopepa.de.

Kerstin Lanje



Europa darf Afrika nicht überrollen!

Rückschlag für Entwicklung, Demokratie und Menschenrechte in Afrika verhindern!

Mehr Infos unter www.stopepa.de

Europa darf Afrika nicht überrollen!

Rückschlag für Entwicklung, Demokratie und Menschenrechte in Afrika verhindern!

Würden Sie einen Vertrag unterzeichnen, ohne Zeit zu haben, seinen Inhalt gründlich zu prüfen? Einen Vertrag, der schwerwiegende Folgen für Ihr wirtschaftliches Auskommen und Ihre Überlebensperspektiven hat? – Wohl nicht.

Genau dazu drängte Ende des Jahres 2007 die Europäische Union (EU) 78 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums (AKP-Staaten). Sie drohte, ansonsten ihre Einfuhrzölle für Produkte aus diesen Staaten anzuheben, was in vielen Fällen deren Exporte unmöglich gemacht und empfindliche Einnahmeausfälle verursacht hätte. Auch Entwicklungshilfe wurde als Druckmittel eingesetzt. Auf diese Weise schaffte es die EU, 35 von 78 Ländern die Zustimmung zu Freihandelsabkommen abzurufen.

Diese Economic Partnership Agreements (EPAs) nehmen den AKP-Staaten das Recht, das zu tun, was die Industriestaaten jahrzehntelang und bis heute machen – ihre fragilen Märkte und jungen Industrien durch Zölle zu schützen. Die Folge: Europäische Agrar- und Industrieprodukte werden Afrikas Märkte künftig in noch größerem Maße überschwemmen. Millionen Arbeitsplätze, klein-

bäuerliche Betriebe und die sozialen Menschenrechte sind akut bedroht.

Die Abkommen mit den Karibikstaaten gehen sogar noch weiter: So sollen öffentliche Stellen beim Kauf von Gütern und Dienstleistungen keine sozial- und entwicklungspolitischen Kriterien mehr berücksichtigen dürfen. Regeln für ausländische Investitionen sollen sich allein nach den Interessen der Investoren richten. Zudem wird ein Ausverkauf der öffentlichen Infrastruktur befürchtet. Der Zugang zu Wasser, Elektrizität, Gesundheitsvorsorge, Verkehrsmitteln und Finanzen ist gefährdet. Ziel der EU ist es, alle 78 AKP-Staaten zu solch umfassenden EPAs zu bewegen.

Es ist wichtig, dass jetzt der gesellschaftliche Widerstand wächst. Viele Menschen in Subsahara-Afrika setzen sich lautstark zur Wehr und fordern die Rücknahme der bereits unterschriebenen Verträge.

Zeigen wir unsere Solidarität mit ihnen! Beteiligen Sie sich an unserer Postkartenaktion, um diesen Rückschlag für Entwicklung, Demokratie und Menschenrechte zu verhindern.

1 „Die bisherigen Handelspräferenzen für die Staaten Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raumes (AKP) verstoßen gegen WTO-Recht“

Die bisherigen Beziehungen zwischen EU und AKP-Staaten waren geprägt durch besondere politische und wirtschaftliche Beziehungen, die seit 1975 in den Verträgen von Lomé geregelt waren. Sie umfassten Entwicklungshilfe und erlegten Exporten aus den AKP-Staaten keine Handelsbeschränkungen auf wie beispielsweise Zölle und mengenmäßige Beschränkungen. Im Gegenzug waren die AKP-Staaten nicht verpflichtet, ihre Märkte für EU-Produkte zu öffnen. Eine Ausnahme des unbeschränkten Zugangs zum europäischen Markt galt bei für die AKP-Staaten wichtigen Agrarprodukten. Die AKP-Staaten jedoch erhielten eine bevorzugte Behandlung. Sie durften, im Gegensatz zu anderen (Entwicklungs-)Ländern, diese Agrarprodukte zollfrei in die EU exportieren, allerdings war der Umfang dieses Exports durch eine Quote beschränkt.

Vor allem diese landwirtschaftlichen Präferenzen für die AKP-Staaten wurden von anderen, vorwiegend lateinamerikanischen Entwicklungsländern kritisiert. Dies geschah im Zuge der Liberalisierung des Welthandels in der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), die in die WTO-Gründung 1995 mündete. Die bisherigen Handelsbeziehungen zwischen EU und AKP-Staaten waren zudem nicht konform mit den neuen Regeln der WTO, da sie gegen das Grundprinzip der Gleichbehandlung aller Länder verstießen. Ausnahmen von diesem Grundprinzip sind erlaubt in Freihandelsabkommen sowie für Entwicklungsländer, denen Präferenzen gewährt werden können. Innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer beziehungsweise speziell der ärmsten Länder (LDCs) darf jedoch nicht weiter differenziert werden, deshalb ist es nicht erlaubt, für die Staatengruppe der AKP-Staaten vom Grundsatz der Gleichbehandlung abzuweichen.

Die im Abkommen von Cotonou vereinbarten neuen Freihandelsabkommen sind WTO-konform, verlangen aber den massiven Abbau von Handelsbarrieren gegenüber der EU. Die AKP-Staaten verpflichten sich damit, ihre Märkte auch für EU-Produkte zu öffnen. Bis 2007 galt eine Ausnahmeregelung („waiver“) bei der WTO, nach der die bisherigen Handelsregelungen, die nicht WTO-konform sind, beibehalten werden durften, bis neue Abkommen verhandelt sind. Diese Ausnahmeregelung gab einen zeitlichen Verhandlungsrahmen für EU und AKP-Staaten vor.

Würden die AKP-Staaten den neuen Abkommen nicht zustimmen, drohte ihnen die Anhebung von Zöllen und in der Folge ein Rückgang ihrer Exporte um im Durchschnitt 5% (bei Zucker und Bananen sogar um 50%, bei tierischen Produkten um 30% und bei Lebensmitteln um 10%). Einzelne Länder wären sehr stark betroffen, z.B. Mauritius müsste einen Exportrückgang von 31% hinnehmen.

Da viele AKP-Staaten, insbesondere Vertreter der Exportsektoren in den AKP-Staaten, eine drastische Verschlechterung der Exportbedingungen im Falle der Nichtunterzeichnung befürchteten, war der Druck auf die AKP-Staaten, den Freihandelsabkommen zuzustimmen, groß.

Dieser Druck war weniger stark für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), da sie Zugang zur „Alles außer Waffen“-Initiative der EU haben und hier weiterhin Zollfreiheit genießen, allerdings unter wesentlich schlechteren Bedingungen für die regionale Integration und mit strengeren Ursprungsregeln. Für Nicht-LDCs war der Druck sehr groß, da die Alternative weit weniger großzügige Regelungen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) für Entwicklungsländer gewesen wäre. Die meisten Nicht-LDCs haben deshalb den Abkommen zugestimmt.

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Europa und den AKP-Staaten sowie viele Regierungsmitglieder und Parlamentsabgeordnete – aus den AKP-Staaten, aber auch aus der EU – sind gegen die EPAs; sie fürchten eine Gefahr für die nachhaltige Entwicklung. Sie müssen aufgrund der Marktöffnung mit sinkenden Zolleinnahmen und infolgedessen einem Rückgang der Staatseinnahmen rechnen. Die AKP-Staaten haben also lediglich die Wahl zwischen einem Rückgang der Exporte um 1,5 Mrd. Euro ab 2008 und Zolleinnahmeausfällen, die bis 2025 auf 2 Mrd. Euro anwachsen.

Alternativ und in Übereinstimmung mit den WTO-Regeln könnte die EU die APS-Plus-Präferenzen¹ für die AKP-Staaten zugänglich machen, da die Marktzugangsbedingungen hier kaum schlechter sind als in EPAs.

Sieht man sich Details der paraphierten oder unterzeichneten Abkommen mit den einzelnen EPA-Regionen und -Staaten an, so wird deutlich, dass viele der Vereinbarungen über die Anforderungen der WTO-Regelungen hinausgehen. So erlauben die Abkommen, konform mit den Anforderungen der WTO, einige Produkte von den Liberalisierungsverpflichtungen auszunehmen. Allerdings legen einige Abkommen fest, die Zölle – zusätzlich zur Verpflichtung die Zölle auf mindestens 80% aller Produkte abzubauen – auf dem derzeit angewandten Niveau einzufrieren. Dies gilt in einigen Abkommen sogar für Zölle von solchen Produkten, die von der Liberalisierung ausgenommen sind. Hierdurch wird der politische Handlungsspielraum stark eingeschränkt, obwohl es sich um solche Produkte handelt, bei denen aus entwicklungs- und sozialpolitischen Gründen ein besonderes Schutzinteresse besteht. Zudem sind die derzeit angewandten Zölle auf sensible Produkte wie Milchpulver relativ niedrig.

Die bisherigen Abkommen waren nicht konform mit den WTO-Regeln und so wurde es notwendig, die Handelsbeziehungen zwischen EU und AKP-Staaten neu auszugestalten. Dabei muss allerdings bedacht werden, dass die von der EU angestrebten EPAs nicht die einzig WTO-konforme Lösung darstellen und Alternativen, beispielsweise eine Erweiterung des Allgemeinen Präferenzsystems, möglich sind. Zudem gehen viele Bestimmungen in den (Interims-)Abkommen über die Anforderungen der WTO hinaus; dies ist nicht nur nicht notwendig, um die Entwicklung der AKP-Staaten zu fördern, es kann der Entwicklung der ärmsten Staaten dieser Welt enorm schaden.

¹ Im Rahmen des APS Plus (Allgemeines Präferenzsystem Plus) gewährt die EU jenen Entwicklungsländern einen zusätzlich verbesserten Marktzugang, die sich zur Umsetzung einer Reihe von internationalen Konventionen zu Arbeitsrechten und Umweltschutz verpflichten.

2 „EPAs sind nicht nur Freihandelsabkommen, sondern fördern auch die Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft, insbesondere durch zoll- und quotenfreien Zugang zu den EU-Märkten“

Die EU gewährte den AKP-Staaten in den Abkommen von Lomé und Cotonou einen nahezu freien Marktzugang mit Ausnahme von für die AKP-Staaten wichtigen Agrarprodukten. Die AKP-Staaten erhielten allerdings eine bevorzugte Behandlung in Form eines durch Quoten beschränkten Zugangs dieser Produkte zum europäischen Markt. Durch diesen bereits geltenden zoll- und quotenfreien Zugang sind beim Marktzugang nur geringfügige Verbesserungen möglich. Die Europäische Kommission schätzt, dass die Exporte um etwa 5% (2 Mrd. Euro) gegenüber dem jetzigen Niveau steigen könnten. Voraussetzung für Exportsteigerungen ist allerdings, dass in den Problembereichen Infrastruktur, Qualitätsstandards und Verwaltung entsprechende Kapazitäten aufgebaut werden.

Der Marktzugang der AKP-Staaten wird also nicht wesentlich verbessert, der Kapazitätsaufbau von Infrastruktur und Qualitätsstandards hingegen findet keine gesonderte Beachtung, obwohl gerade in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht.

3 „Die EPAs unterstützen die regionale Integration und die Integration in den Weltmarkt“

Die regionale Integration der AKP-Staaten untereinander soll deren Entwicklung fördern. Ziel ist es, durch effizientere Wirtschaftsstrukturen und gesteigerte Investitionen auf größeren Binnenmärkten die wirtschaftliche Entwicklung der AKP-Staaten voranzutreiben.

Ansätze zur regionalen Integration in den AKP-Staaten bestanden bereits vor Beginn der EPA-Verhandlungen, beispielsweise im südlichen Afrika. Die EU hoffte, den regionalen Integrationsprozessen neue Impulse geben zu können. Die EPA-Verhandlungen sollten die AKP-Staaten zudem dazu zwingen, gemeinsame Prioritäten zu definieren, beispielsweise bei der Frage, welche Sektoren von der Liberalisierung ausgenommen werden und in welchem Zeitraum diese Liberalisierung stattfinden sollte. Der vorgegebene Zeitrahmen ist die Ausnahmegenehmigung der WTO, die es erlaubte, die eigentlich nicht mehr WTO-konformen Handelsregelungen des Cotonou-Abkommens bis 2007 beizubehalten. Innerhalb dieses Zeitraumes sollten die Freihandelsabkommen zwischen EU und AKP-Staaten abgeschlossen sein und die regionale Integration vorangetrieben werden.

Bis Ende 2007 ist es allerdings nicht gelungen, Abkommen mit den AKP-Regionen zu vereinbaren. Zum Ende des Jahres 2007 wurden deshalb sogenannte Interimsabkommen mit einzelnen Staaten oder Staatengruppen vereinbart; einige dieser Interims-EPAs wurden bereits unterzeichnet.

Schon früh war absehbar, dass der ehrgeizige Zeitplan nicht würde eingehalten werden können. Die EPAs wurden im Jahr 2000 im Abkommen von Cotonou vereinbart; Verhandlungen zu den EPAs begannen im Jahr 2002. Die AKP-Staaten hatten also maximal sieben Jahre, um ihre eigene regionale Integration voranzutreiben und gleichzeitig Ver-

handlungen mit der mächtigen EU durchzuführen. Zum Vergleich: Die sechs Gründungsstaaten der EWG hatten immerhin 11 Jahre, um ihre regionale Integration zu planen, ohne dabei noch mit einem mächtigeren Verhandlungspartner Freihandelsabkommen zu vereinbaren. Da bestehende regionale Konfigurationen als nicht geeignet angesehen wurden, um Freihandelsabkommen mit der EU zu verhandeln, wurden im südlichen und östlichen Afrika neue Regionen für die Verhandlung der EPAs geschaffen. Diese neuen Konstellationen verfügen praktisch nicht über gemeinsame Institutionen, die abgestimmte Positionen gegenüber der EU entwickeln und vertreten können.

Die 2007 vereinbarten Abkommen mit einzelnen Staaten oder Staatengruppen gefährden das Ziel der regionalen Integration. Auch die deutsche Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, sieht die bisherigen Verhandlungsergebnisse in Bezug auf die regionale Integration kritisch, wie sie in ihrem Brief an deutsche Nichtregierungsorganisationen vom 20.2.2008 bekannt gibt.

Einer der wichtigsten Hinderungsgründe für eine erfolgreiche regionale Integration sind die uneinheitlichen Liberalisierungsverpflichtungen in den verschiedenen Abkommen einer Region. Im westlichen Afrika beispielsweise nehmen Ghana und die Elfenbeinküste völlig unterschiedliche Produkte von der Liberalisierung aus. Hierdurch ist keine gemeinsame Zollpolitik z.B. gegenüber der EU möglich.

Es ist mindestens notwendig, die bestehenden IEPAs durch neue Abkommen abzulösen, in denen einheitliche Marktöffnungsverpflichtungen enthalten sind, die die regionale Integration nicht verhindern. Es besteht außerdem die Möglichkeit, auf die Marktöffnung gegenüber der EU zu verzichten und damit einen größeren politischen Handlungsspielraum sicherzustellen.

Statt die Integration regionaler Märkte voranzutreiben und damit die Entwicklung der AKP-Staaten zu stärken, führt die derzeitige Situation – Interimsabkommen mit Subregionen oder gar einzelnen Staaten – zu einer Zersplitterung in den AKP-Regionen. In den Regionen wird weiterhin verhandelt mit dem Ziel, vollständige EPAs abzuschließen – es bleibt abzuwarten, ob diese Verhandlungen erfolgreich sind und ob vollständige EPAs dazu geeignet sind, die regionale Integration voranzubringen.

4 „Die EU handelt nicht protektionistisch, da die Exportsubventionen bis 2013 abgebaut werden sollen“

Die AKP-Staaten fürchten besonders die Marktöffnung in der Landwirtschaft, da die EU ihre Agrarprodukte weiterhin stark subventioniert und daher eine künstlich gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit besitzt. Würden die AKP-Staaten nun ihre Märkte für subventionierte landwirtschaftliche Produkte aus der EU öffnen, würde das die Situation der Kleinbauern in diesen Staaten weiter verschärfen und ihr Recht auf Nahrung noch stärker gefährden.

Die EU will ihre direkten Exportsubventionen bis 2013 abbauen, aber dies wird das Problem für die afrikanischen Kleinbauern nicht lösen.

Die europäischen Landwirte werden weiterhin durch Subventionen unterstützt, dank derer sie ihre Produkte unterhalb der eigentlichen Produktionskosten auf dem Weltmarkt anbieten können. Auf den europäischen Märkten fallen zudem mehr und mehr essbare Rückstände an. So werden beispielsweise immer mehr Hühnerbrüste in Fertiggerichten verarbeitet und die übrig gebliebenen Flügel und Schlegel, die sich in der EU kaum noch verkaufen lassen, in weniger kaufkräftige Märkte exportiert. Auch dies bedroht die lokalen Märkte in Afrika und das Recht auf Nahrung von Millionen von Kleinbauern, obwohl rein formell nach internationalem Recht weder Subventionierung oder Dumping vorliegen.

In den bislang vereinbarten Interimsabkommen ist es möglich, sensible Produkte von der Liberalisierung auszunehmen. In vielen Ländern und Ländergruppen zeigt sich, dass die AKP-Staaten solche landwirtschaftlichen Produkte von der Liberalisierung ausnehmen, die von der EU noch immer subventioniert werden. Die AKP-Staaten verwenden so ihren ohnehin begrenzten politischen Handlungsspielraum darauf, ihre Agrarmärkte vor subventionierten EU-Agrarprodukten zu schützen, anstatt sich auf Sektoren zu konzentrieren, die von strategischer Bedeutung für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung sein können, z.B. Industriesektoren.

Der Abbau von Exportsubventionen ist unbedingt notwendig und wünschenswert. Allerdings subventioniert die EU weiterhin ihre Agrarprodukte und kann diese dadurch unterhalb des Weltmarktpreises verkaufen. Deshalb schützen die meisten AKP-Staaten in den Interimsabkommen ihre Agrarsektoren, anstatt solche Produkte von der Liberalisierung auszunehmen, die zukünftig von Bedeutung sein werden. Die radikale Marktöffnung der AKP-Staaten infolge der EPAs gefährdet das Überleben der Kleinbauern in Afrika und schränkt die zukünftige Entwicklung der AKP-Staaten ein.

5 „Für sensible Wirtschaftssektoren sollen Übergangsfristen von 25 Jahren gelten“

In den verschiedenen EPA-Regionen findet der Liberalisierungsprozess in drei Stufen statt. Bezüglich des Umsetzungszeitraums sowie des Umfangs der Marktöffnung in jeder Stufe gibt es allerdings beträchtliche Unterschiede. So wird die Elfenbeinküste schon in der ersten Stufe zwischen 2009 und 2012 die Zölle auf fast 60% ihres Handels mit der EU vollständig abbauen. Bis 2013 wird deshalb bereits ein Rückgang der Zolleinnahmen um 80 Mio. US-Dollar jährlich anfallen, dies entspricht zwei Dritteln des gesamten Zolleinnahmeverlusts. In der ostafrikanischen EPA-Region (East African Community, EAC) gibt es einen spürbaren Effekt hingegen erst ab 2015 mit der zweiten Stufe des Liberalisierungsprozesses. Insgesamt wird in dieser Region später mit der Liberalisierung begonnen und dabei langsamer vorgegangen, so dass erst 2033 eine vollständige Marktöffnung umgesetzt wird. In anderen Regionen geschieht dies bereits bis 2023. Nicht in allen Regionen gelten deshalb die Übergangsfristen von 25 Jahren. Eine Studie von ODI und ECDDPM vermutet, dies liege nicht an der wirtschaftlich starken Ausgangslage der Länder, die früher und rascher ihre Märkte öffnen. Vielmehr scheine es, als ob die Verhand-

lungsmacht entscheidend sei – und sich so die ostafrikanische EAC-Region mit fünf Staaten besser durchsetzen konnte als ein einzelner Staat wie die Elfenbeinküste.²

Der Umfang der Produkte, die von der Liberalisierung ausgenommen sind, beträgt etwa 20% des Importvolumens. Zu ca. 50% sind dies verarbeitete Produkte, aber auch landwirtschaftliche Güter fallen darunter (zwischen 10% aller ausgenommenen Produkte in der EAC und 33% in der Elfenbeinküste) sowie Nahrungs- und Futtermittel (16,5% in Kamerun und 33% in der Elfenbeinküste). Der Schutz der relativ sensiblen Produkte Milch und Fleisch ist unterschiedlich in den IEPAs, insgesamt aber sehr hoch. Während beispielsweise in der EAC sämtliche Milchprodukte von der Marktöffnung ausgenommen sind, Fleischprodukte zum Teil aber liberalisiert werden, ist dies in der Elfenbeinküste und Ghana genau umgekehrt.

Problematisch ist, dass die ausgenommenen Produkte in den IEPAs zumeist Lebensmittel und landwirtschaftliche Rohstoffe sind, d.h. Produkte, die von der EU noch immer subventioniert werden. Die AKP-Staaten nutzen also die Möglichkeit Produkte von der Marktöffnung auszunehmen dazu, ihre Märkte vor staatlich geförderten Produkten der EU zu schützen. Sie haben keinen politischen Handlungsspielraum mehr um solche Industriesektoren zu schützen, die für ihre Ökonomien in der Zukunft wichtig sein werden.

Hinzu kommt, dass die Stillstands-Klausel die Staaten und Regionen dazu verpflichtet, ihre Zölle auf dem derzeitigen Niveau einzufrieren; in manchen IEPAs gilt dies sogar für solche Produkte, die von der Liberalisierung ausgenommen sind. Die durchschnittlichen Zölle, die mit 15-25% sehr niedrig sind, reichen vermutlich nicht aus, um gefährdete Sektoren vor subventionierten EU-Importen zu schützen.

Das Tempo, in dem die Liberalisierung in den verschiedenen EPA-Subregionen und -Staaten stattfindet, ist völlig unterschiedlich. In einigen Staaten jedoch ist die Geschwindigkeit der Marktöffnung sehr hoch und die Übergangsfristen sind deutlich geringer als 25 Jahre. Häufig schützen die AKP-Staaten landwirtschaftliche Produkte, anstatt solche Produkte von der Liberalisierung auszunehmen, die zukünftig von Bedeutung sein werden, z.B. in der Industrie.

6 „Sinkende Zolleinnahmen werden durch Entwicklungshilfe (EU-Entwicklungsfonds, „Aid for Trade“) aufgefangen“

Bereits im Abkommen von Cotonou ist festgeschrieben, dass die EPAs keine reinen handelspolitischen Abkommen, sondern gleichzeitig auch Entwicklungsabkommen sein sollten. Wie die konkrete entwicklungspolitische Ausgestaltung der Abkommen aussehen soll, ist allerdings bis heute umstritten. Für die AKP-Staaten bedeutet die Entwicklungskomponente in den EPAs vor allem größere finanzielle Unterstützung, um administrative,

² Stevens, C. et al.: The new EPAs: Comparative analysis of their content and the challenges for 2008, 2008, S.xii.

kapazitätsmäßige und infrastrukturelle Probleme anzugehen. So sollte das Exportpotenzial gestärkt und vor allem die sinkenden Zolleinnahmen ausgeglichen werden.

Die EU weiß auch um die Notwendigkeit zusätzlicher Finanzierung, sieht diese allerdings durch den finanziellen Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds und das „Aid for Trade“-Programm (Hilfe zum Handel) abgedeckt. Vor allem durch den Aufbau von Kapazitäten und gesteigerte Investitionen sei, so die EU, die Entwicklungsdimension gesichert. Zusätzlich zum Bereich des Güterhandels sollen deshalb auch Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentliches Beschaffungswesen in die Verhandlungsagenda aufgenommen werden, auch wenn es der EU bereits auf WTO-Ebene aufgrund des Widerstands der Entwicklungsländer – darunter auch die meisten AKP-Staaten – nicht gelungen ist, diese Themen zu verhandeln.

Obwohl inzwischen Abkommen vereinbart und einige bereits unterzeichnet wurden, ist bis heute umstritten, wie die konkrete Entwicklungsdimension ausgestaltet werden muss. Es bleibt fraglich, ob Entwicklungshilfe und „Aid for Trade“-Initiative ausreichen, um den finanziellen Anforderungen, die auf die AKP-Staaten im Zuge der Anpassung zukommen werden, zu genügen.

7 "Durch Monitoringsysteme kann die Umstrukturierung beobachtet und ggf. korrigiert werden"

Die Handelsabkommen zwischen EU und AKP-Staaten sollten keine reinen Freihandelsabkommen sein. Beabsichtigt war, die Entwicklungsdimension in die Abkommen, die zwischen der wirtschaftlich starken EU und einigen der ärmsten Länder der Welt abgeschlossen werden, aufzunehmen. Wie die konkrete Ausgestaltung dieser Entwicklungsdimension aussehen sollte, war von Beginn der Verhandlungen an umstritten und bis heute konnte von den Vertragspartnern keine einheitliche Position hierzu entwickelt werden. Besteht die Entwicklungskomponente im Kapazitätsaufbau und in gesteigerten Investitionen, die durch die Erweiterung der Verhandlungen um die Bereiche Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentliches Beschaffungswesen erreicht werden, wie die EU argumentiert? Oder bedeutet die Entwicklungskomponente in den EPAs stärkere finanzielle Unterstützung, um Infrastruktur und Kapazitäten aufzubauen, mit denen die Exportsektoren gestützt und die sinkenden Zolleinnahmen ausgeglichen werden, wie es die AKP-Staaten vertreten? Allein aufgrund dieses Konflikts ist es notwendig, die Auswirkungen der EPAs genau zu beobachten, um die Entwicklungsdimension beurteilen zu können.

Auch die Effektivität der in den EPAs vorgesehenen Schutzmechanismen, die es den AKP-Staaten erlauben sollen, auf Importfluten zu reagieren und ihre Märkte davor zu schützen, benötigt eine genaue Analyse. Ähnliche Schutzmechanismen der WTO erwiesen sich in der Vergangenheit für die Entwicklungsländer als nicht praktikabel. Es ist also zweifelhaft, ob diese Mechanismen in den EPAs ausreichen, die Märkte vor Importfluten zu schützen. Aus diesem Grund müssen die Auswirkungen der Schutzmechanismen in den EPAs genauestens beobachtet und analysiert werden. Ein effektives Monitoring-System ist also Voraussetzung für erfolgreiche EPAs, die die Entwicklung der AKP-Staaten unterstützen.

In den Verhandlungen selbst spielten Gestaltung und Funktion eines effektiven Monitoringmechanismus allerdings nur eine untergeordnete Rolle. In keinem Abkommen sind Mechanismen, die für ein erfolgreiches Monitoring notwendig sind, enthalten. Und keines der Abkommen legt fest, wie mit den Ergebnissen dieses Monitorings umgegangen werden soll und wie die Abkommen verbessert werden können. Im karibischen EPA (und ähnlich auch im IEPA des südlichen Afrika, der SADC-Region) sind lediglich allgemeine Bestimmungen enthalten, die die Vertragsparteien verpflichten, Umsetzung und Auswirkung des Abkommens zu überwachen. In den IEPAs mit Ghana, der Elfenbeinküste und Kamerun wird der Begriff Monitoring nicht einmal erwähnt.

Monitoring ist entscheidend, um überprüfen zu können, ob die EPAs der Entwicklung der AKP-Staaten dienen oder dieser schaden. Allerdings wird dieser Aspekt in den IEPAs stark vernachlässigt, insbesondere in Hinblick auf konkrete Mechanismen und die Frage, wie mit den Ergebnissen der Monitoringprozesse umgegangen wird.

8 "EPAs sind Partnerschaftsabkommen eines ganz neuen Typus"

Tatsächlich sind die Handelsabkommen zwischen EU und AKP-Staaten keine klassischen Freihandelsabkommen. Sie werden als Partnerschaftsabkommen bezeichnet und sollen die Entwicklung der AKP-Staaten fördern, ihre regionale Integration und die Integration in den Weltmarkt voranbringen. Dass die Abkommen eine Entwicklungskomponente haben müssen, da sie zwischen der wirtschaftlich starken EU und einigen der ärmsten Länder der Welt ausgehandelt werden, ist Konsens zwischen den Verhandlungspartnern. Wie diese Entwicklungsdimension konkret ausgestaltet werden soll, ist seit Beginn der Verhandlungen und bis heute allerdings strittig. Die EU argumentiert, die Förderungen von Investitionen durch die Verhandlung der Bereiche Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentliches Beschaffungswesen trage zur Entwicklung der AKP-Staaten bei. Die AKP-Staaten betonen die Wichtigkeit zusätzlicher finanzieller Unterstützung, um administrative, kapazitätsmäßige und infrastrukturelle Probleme anzugehen und ihre Ökonomien zu stärken. Die EU wollte die Bereiche Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentliches Beschaffungswesen schon in den Verhandlungen zur Doha-Runde verankern, scheiterte hier aber am Widerstand der Entwicklungsländer. Diese Themen nun im Rahmen der EPAs verhandeln zu wollen, obwohl die AKP-Staaten auf WTO-Ebene diese Verhandlungen bereits abgelehnt haben, lässt zumindest Zweifel am partnerschaftlichen Gedanken der Abkommen aufkommen.

Obwohl dies im Abkommen von Cotonou so vorgesehen war, wurden im Verlaufe der Verhandlungen keine Alternativen zu den EPAs erwogen. Stattdessen erhöhte sich Ende des Jahres 2007 der Druck auf die AKP-Staaten ein Abkommen abzuschließen, da die Ausnahmegenehmigung der WTO auslaufen würde. Im Falle der Nichtunterzeichnung drohten den AKP-Staaten die Anhebung von Zöllen und in der Folge ein Rückgang ihrer Exporte um durchschnittlich 5% (bei Zucker und Bananen sogar um 50%, bei tierischen Produkten um 30% und bei Lebensmitteln um 10%). Einzelne Länder wären davon sehr stark betroffen, z.B. Mauritius müsste einen Exportrückgang von -31% hinnehmen. Die Interimsabkommen, die Ende 2007 ins Spiel gebracht wurden, nachdem offensichtlich

war, dass die EPAs bis zum Ende des Jahres nicht würden abgeschlossen werden können, wurden von den afrikanischen Ländern als „Friss-oder-stirb-Option“ angesehen. Die EU diktierte einseitig die Bestimmungen und übte starken Druck auf die AKP-Staaten aus. Auch diese Entwicklung kann als wenig partnerschaftlich angesehen werden.

Inzwischen wird aus den Reihen der EU allerdings selbst mehr Flexibilität – und damit ein eher partnerschaftlicher Umgang mit den Verhandlungspartnern – gefordert. So rief der Europäische Rat im Mai 2008 die Europäische Kommission auf, „... WTO-kompatible Flexibilität voll auszuschöpfen, um auf spezielle Bedürfnisse und den Entwicklungsstand der AKP-Länder und -Regionen einzugehen.“ Und auch die neue EU-Handelskommissarin Ashton scheint einem flexibleren Kurs zu folgen und bereit zu sein, beispielsweise im Abkommen mit dem südlichen Afrika (SADC-Region) besonders umstrittene Regelungen zur regionalen Integration und den Stillstands-Klauseln zu ändern.

Der hohe Druck auf die AKP-Staaten während der Verhandlungen sowie das Fehlen alternativer Optionen zu den EPAs ist wenig partnerschaftlich und zeigt, wie sehr die EU die Verhandlungen dominiert. Ein langsames Umdenken der EU in Richtung größerer Flexibilität ist derzeit festzustellen. Diese ist unbedingt notwendig, um auf Augenhöhe mit den Regierungen der AKP-Staaten verhandeln zu können. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob der neuen Rhetorik auch konkrete Verhandlungsergebnisse in Form von Zugeständnissen an die AKP-Staaten folgen.

Mehr noch, es bleibt noch immer Zeit, die Verhandlungen zu den EPAs zu stoppen und Alternativen zu erwägen, die keine radikale Marktöffnung von den AKP-Staaten verlangen.

... Sie fanden diese Publikation interessant und hilfreich?

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

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

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

Germanwatch

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

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

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

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

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

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

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

Bankverbindung / Spendenkonto:
Konto Nr. 32 123 00, BLZ 100 205 00,
Bank für Sozialwirtschaft AG



Per Fax an:

+49 (0)30 / 2888 356-1

Oder per Post:

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

Ja, ich unterstütze die Arbeit von Germanwatch

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

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

Name

Straße

PLZ/Ort

Telefon

E-Mail

Bitte buchen Sie die obige Summe von meinem Konto ab:

Geldinstitut

BLZ

Kontonummer

Unterschrift