

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit den Afrika-, Karibik- und Pazifikstaaten

Verhandlungsstand, Konflikte, Lösungen

Bettina Rudloff / Clara Weinhardt

Die Verhandlungen der EU mit sieben regionalen Gruppen der insgesamt 79 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, der sogenannten AKP-Staaten, über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen scheinen in eine Sackgasse geraten zu sein: Nur mit einer Gruppe konnte bislang ein Abkommen abgeschlossen werden, das alle Mitglieder erfasst. Bei den Verhandlungen mit den anderen Gruppen kam es nur zu Übergangsabkommen mit einzelnen Staaten. Die EU beklagt die ablehnende Haltung ihrer Verhandlungspartner und verteidigt die Abkommen als Instrument der wirtschaftlichen Entwicklung. Aber schaffen diese Abkommen für die AKP-Seite ausreichend Vorteile, damit ihr an einem Abschluss gelegen ist? Können maßgeschneiderte Abkommen vereinbart und so die unterschiedlichen Interessenlagen besser berücksichtigt werden?

Mit der EU und der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP) Staaten stehen sich zwei wirtschaftlich sehr ungleiche Verhandlungspartner gegenüber. Die EU vereinigt gut ein Fünftel des Welt Handels auf sich. Die AKP-Staatengruppe hingegen besteht zur Hälfte aus wirtschaftlich besonders schwachen Ländern, aus Least Developed Countries (LDCs). Hinzu kommt ein asymmetrisches Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Verhandlungspartnern: Während die AKP-Staaten rund 30 Prozent ihres Handels mit der EU abwickeln, entfallen nur ungefähr 3 Prozent des europäischen Handelsvolumens auf die AKP-Staaten. Die EU betont die entwicklungspolitischen Ziele der verhandelten

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs). Die AKP-Seite sieht auch Nachteile.

Wieso neue Abkommen?

Der entscheidende Anstoß zur Aufnahme neuer Verhandlungen über Handelsabkommen kam von der WTO. Ende 2007 lief eine von allen WTO-Mitgliedern genehmigte Ausnahme für den Güterhandel zwischen der EU und den AKP-Staaten aus, die Teil des Cotonou-Abkommen vom Jahr 2000 und der ihm vorausgehenden vier Lomé-Partnerschaftsabkommen war. Ihr zufolge durften die AKP-Staaten seit 1975 unter einseitig vergünstigten Zöllen

(Präferenzen) in die EU exportierten. Ein Grundprinzip der WTO ist aber die Gleichbehandlung aller Mitglieder. Die WTO gestattet Ausnahmen für spezielle Ländergruppen nur für Zollunionen, aber auch für Freihandelszonen, wie sie nun durch die EPAs zwischen der EU und der AKP-Seite errichtet werden sollen. Während andere Bereiche des Cotonou-Abkommens jenseits des Marktzugangs – etwa die finanzielle Kooperation – nur bis 2020 gültig sind, würden EPAs unbegrenzt Bestand haben.

Handelspolitischer Kontext

Das *WTO-Regime* bestimmt die Maximalzölle zwischen allen WTO-Mitgliedern. Die vergünstigten Zölle, die die EU den AKP-Staaten zugestehet, führen, weil andere Handelspartner der EU mit den WTO-Zöllen leben müssen, zu relativen Handelsvorteilen für die AKP-Staaten. Da die EU gerade bei einzelnen Agrarprodukten wie bei Zucker oder Gemüse nach wie vor sehr hohe Zollsätze anwendet, ist der Vorteil der durch die EPAs gewährten Zollfreiheit hier sehr hoch.

Nach dem *Allgemeinen Präferenzsystem der EU* können seit 1971 alle Entwicklungsländer, und also auch die AKP-Staaten, Güter zu verringerten Zöllen von nur 1 bzw. 10 Prozent bei Agrarprodukten in die EU exportieren. Dieses Zollregime ist WTO-konform, da es unter die Ermächtigungsklausel fällt. Diese erlaubt Präferenzen, abhängig vom Entwicklungsstand des ausführenden Landes. Kommt kein neues EPA zustande, würde die EU diese Zölle für die Hälfte aller AKP-Staaten anwenden.

Die andere Hälfte der Staaten fällt auch ohne neues EPA unter das bestmögliche Zollregime der EU, das *Everything but Arms (EBA)*. Dieses bietet den LDCs seit 2001 den komplett zollfreien Marktzugang zur EU für alle Güter außer Waffen.

Änderungen durch EPAs

Für die AKP-Staaten ergeben sich größere Änderungen als für die EU: Sie müssen nun erstmals ihre eigenen Importzölle für Güter

aus der EU abbauen, die unter dem Cotonou-Regime noch bei durchschnittlich 12 Prozent lagen. Die EU ihrerseits muss lediglich ihre bereits bestehende Marktöffnung auf einige Agrargüter erweitern, die bislang ausgeschlossen waren. Zusätzlich zu dieser WTO-Verpflichtung für Güter will die EU in den sogenannten umfassenden Abkommen erstmals einen offenen Marktzugang für Dienstleistungen und Investitionen erreichen. Bislang wurden vor allem weniger umfangreiche Interimsabkommen nur für Güter abgeschlossen, die aber ausgeweitet werden sollen. Zudem soll die regionale Integration auf AKP-Seite gefördert werden, indem die EPAs mit sieben regionalen Untergruppen verhandelt werden.

Kritische Verhandlungspunkte

Folgende Punkte sind besonders schwierig in den Verhandlungen:

1. *Zollabbau*. Das Ausmaß der Marktöffnung ist umstritten: So beharrt Westafrika darauf, dass es prinzipiell nur 69 Prozent des Güterhandels liberalisieren will, während die EU 80 Prozent fordert. Hauptargument der AKP-Seite ist, dass die vollständige Liberalisierung auch Nachteile bringen kann. Gerade im für viele AKP-Länder relevanten Agrarbereich besteht das besondere Risiko für die Wirtschaft dieser Staaten darin, dass sie mit nach wie vor hochsubventionierten Produkten der EU konkurrieren muss. Zudem machen Zolleinnahmen oft einen großen Teil der Staatseinnahmen dieser Länder aus, der bei einem Abbau der Zölle wegbräche.

2. *Meistbegünstigungsklausel*. Wenn die EU oder auch die AKP-Seite anderen Staaten bessere Bedingungen gewähren als in den EPAs, so sollen diese auch auf die EPA-Vertragsstaaten übertragen werden. Für die AKP-Staaten kann dies nachteilig sein, da sie auch mit anderen Handelspartnern Abkommen verhandeln, in denen diesen möglicherweise ein besserer Marktzugang gewährt wird als der EU in den EPAs. Da die EU dagegen der AKP-Seite bereits kompletten Marktzugang anbietet, sind keine bes-

seren Bedingungen in anderen Abkommen möglich. Die EU schlägt vor, dass die Meistbegünstigungsklausel nur gegenüber Staaten gilt, die mindestens 1 Prozent der Weltexporte stellen. Die AKP-Seite fordert, von diesem EU-Vorschlag Entwicklungsländer auszunehmen.

3. *Konfiguration der Gruppen.* Der Zollabbau betrifft die Verhandlungsgruppen nicht einheitlich, da LDCs in diesen unterschiedlich stark vertreten sind, was die Bereitschaft beeinflusst, ein EPA überhaupt abzuschließen: Denn für diese Länder ergeben sich mit einem reinen Zollabbau keine Vorteile, da sie ohnehin unter das EBA-Regime fallen. Sie würden vor allem von Erleichterungen bei nicht-tarifären Maßnahmen wie Herkunftsregeln oder Produktstandards profitieren. Zudem werden Abstimmungsprozesse innerhalb einer Verhandlungsgruppe dadurch erschwert, dass die darin vertretenen Staaten oft nicht Mitglieder der gleichen Zollunionen oder Freihandelszonen sind.

4. *Weitere strittige Verhandlungspunkte* sind die konkrete Ausgestaltung nicht-tarifärer Maßnahmen und die Zulässigkeit von Exportzöllen.

Verhandlungsstand

Bisher hat die EU nur mit 31 der insgesamt 78 AKP-Staaten, die an den Verhandlungen teilnehmen (Kuba verhandelt nicht mit), neue Abkommen vereinbaren können. Mit Ausnahme der Karibikregion wurden nur die güterbezogenen Interimsabkommen, und diese zumeist nur mit Einzelstaaten, abgeschlossen.

Großer Gruppenerfolg

Allein der *Karibikregion* ist es gelungen, sich mit der EU auf ein umfassendes EPA über sämtlichen Sektoren hinweg für alle ihre 15 Staaten zu einigen, denn sie sieht darin wirtschaftliche Vorteile. In dieser Gruppe gibt es nur ein LDC (Haiti), so dass für die Mehrheit der Staaten die Verluste nach dem Wegfall alter Präferenzen hoch gewesen

wären. Gleichzeitig sind im Fall der Karibikstaaten das Volumen der Güterimporte aus der EU und die Zölle eher gering, weshalb Einbußen durch den Einbruch von Zolleinnahmen oder die Verdrängung heimischer Produktion bei eigener Marktöffnung nicht sehr ins Gewicht fallen. Der gemeinsame Markt und die Zollunion der Karibischen Gemeinschaft haben zudem die Verhandlungen vereinfacht, denn die Karibikstaaten treten als relativ kohärente Gruppe auf.

Im Rahmen der Verhandlungen mit der Gruppe *Südliches Afrika* schloss die EU mit fünf der sieben Staaten ein Interimsabkommen. Die hohe Bedeutung, die Exporte in die EU für sie haben, erhöhte die Bereitschaft dieser Staaten zum Vertragsabschluss. Gleichzeitig sind ihre Zölle gegenüber der EU sehr gering, so dass deren Abbau nur geringe Verluste mit sich bringt. Südafrika, das bereits vor den EPA-Verhandlungen ein eigenständiges Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnet hat, trat dem Interimsabkommen nicht bei. Im Gegensatz zu den EPAs beinhaltet dieses Freihandelsabkommen keine Meistbegünstigungsklausel, worin Südafrika einen Vorteil sieht. Namibia verweigerte die Unterzeichnung.

Geringer Gruppenerfolg

Im Hinblick auf die *Zentralafrika*-Gruppe konnte nur ein Interimsabkommen mit Kamerun abgeschlossen werden, obwohl die 8 Staaten, die ihr angehören, insgesamt mit über 30 Prozent relativ viel in die EU exportieren. Bis auf zwei sind jedoch alle Mitglieder LDCs, was das geringe Interesse an einem EPA erklären kann. Gleichzeitig sind das Importvolumen aus der EU und die eigenen Zölle die höchsten aller Gruppen, weshalb die zentralafrikanischen Staaten bei einer eigenen Marktöffnung mit hohen Verlusten zu rechnen hätten.

In der Verhandlungsrunde mit *Westafrika* konnten nur zwei Interimsabkommen mit Ghana und der Elfenbeinküste vereinbart werden. Allerdings verweigert Ghana inzwischen die Unterzeichnung. Im Vergleich zu den anderen Regionen gehören

der Westafrika-Gruppe mit 12 von 16 Staaten die meisten LDCs an. Diese erwarten nur geringe Vorteile aus EPAs. Nur die 8 französischsprachigen Länder sind bisher in einer Zollunion integriert, was die Definition und Vertretung einer gemeinsamen Position erschwert.

Als Ergebnis der Verhandlungen mit der Ostafrika-Gruppe einigte sich die EU mit sechs der zwölf Staaten auf Interimsabkommen. Für diese Gruppe ist die EU als Absatzmarkt mit über 30 Prozent zwar wichtig, aber die Mehrheit der Staaten Ostafrikas profitiert von EBA-Präferenzen. Die beiden LDCs, Komoren und Sambia, haben zwar mitverhandelt, verweigern jedoch derzeit die Unterzeichnung. Die wirtschaftliche Integration in dieser Gruppe ist nur schwach institutionalisiert, was möglicherweise ein Grund dafür ist, dass nur Einzelabkommen geschlossen wurden.

Die *Ostafrikanische Gemeinschaft* – eine Untergruppe Ostafrikas mit fünf Staaten, die durch wirtschaftliche Integration miteinander verbunden sind – hat ein gemeinsames Gruppen-Interimsabkommen ausgehandelt. Die Initiative dazu ging vor allem von Kenia aus, dem einzigen Nicht-LDC der Gruppe. Die vier LDCs weigern sich indes nachträglich, das Abkommen zu unterzeichnen.

Die Verhandlungen mit den 15 Mitgliedern der *Pazifikregion* mündeten einstweilen in nur zwei Interimsabkommen, mit Fidschi und Papua-Neuguinea. In dieser Gruppe profitieren kaum Länder von EBA-Präferenzen, was die Abschlussbereitschaft eigentlich erhöhen sollte. Allerdings ist die EU sowohl für Exporte als auch für Importe der irrelevantesten Handelspartner aller Verhandlungsgruppen. Für die Pazifikstaaten viel wichtiger sind die aktuellen Verhandlungen mit den Handelspartnern Australien und Neuseeland.

Was kann die EU tun?

Die bisherigen Verhandlungsprobleme lassen sich vor allem damit erklären, dass die AKP-Seite von den EPAs unmittelbare handelsbezogene Nachteile befürchtet und

den von der EU proklamierten grundsätzlichen Entwicklungsschub durch Handel in Frage stellt. Einen langfristigen Entwicklungsschub durch Handel können die AKP-Staaten zudem nur erzielen, wenn sie die EPAs aktiv in ihre nationalen Entwicklungsstrategien einbinden. Dann erst kann ihre eigene Produktion bei gleichzeitigem Zollabbau konkurrenzfähig werden. Vor allem wegen der kurzfristigen Nachteile sehen viele AKP-Staaten keine hinreichenden Anreize, EPAs abzuschließen.

Flexible Lösungen könnten diese kurzfristigen Nachteile aber wettmachen: Ist der Hauptgrund der Ablehnung die hohe Anzahl von LDCs, so könnte eine Verbesserung bei nicht-tarifären Maßnahmen, etwa eine Erleichterung bei den Herkunftsregeln, dazu beitragen, Vorteile gegenüber den EBA-Präferenzen zu erzeugen. Unabhängig von den LDCs ist für die meisten Verhandlungsgruppen die Meistbegünstigung ein großes Problem. Ein Verzicht auf diese Klausel oder eine stärkere Einschränkung könnte die AKP-Staaten einem Verhandlungsabschluss näherbringen. Die EU könnte auch anbieten, Anpassungen, zu denen sich die AKP-Staaten gezwungen sähen, über technische Hilfe zu unterstützen. So können etwa kurzfristige Verluste an Zolleinnahmen durch Reformen der nationalen Steuersysteme kompensiert werden. Die EU könnte hier beim Aufbau von Kapazitäten mitwirken.

Sofern es das Ziel bleibt, umfassende Abkommen über den Güterbereich hinaus zu vereinbaren, könnte die Öffnung anderer Sektoren für die AKP-Staaten durchaus einen Anreiz darstellen. Deshalb sollte mit größerem Nachdruck der Versuch gemacht werden, Länder mit schon starkem Dienstleistungsprofil von diesen Vorteilen zu überzeugen, und sollten gleichzeitig Schutzklauseln für diesen Sektor angeboten werden.

Mit diesen flexiblen Ansätzen kann es der EU gelingen, den Dialog wieder in konstruktive Bahnen zu lenken. 2020 läuft das Cotonou-Abkommen aus und die positive Atmosphäre für Nachfolgeverhandlungen sollte nicht bereits jetzt beschädigt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen 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