VENRO
VERBAND ENTWICKLUNGSPOLITIK DEUTSCHER NICHTREGIERUNGS-ORGANISATIONEN e.V.

AFRIKAS PERSPEKTIVE – EUROPAS POLITIK
Das VENRO-Projekt zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft

DOKUMENTATION

David gegen Goliath?

Die entwicklungspolitische Kohärenz zukünftiger Freihandelsabkommen zwischen Afrika und der EU

Veranstalter:
Brot für die Welt | Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) | Germanwatch | Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika (KASA) | Koordination Südliches Afrika (KOSA) | Netzwerk Afrika Deutschland | Oxfam Deutschland | terre des hommes | Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED)

IMPRESSUM

Herausgeber:
Brot für die Welt
Stafflenbergstraße 76
D-70184 Stuttgart
Tel.: 0711 / 2159-0
Fax: 0711 / 2159-110
Internet: www.brot-fuer-die-welt.de

Evangelischer Entwicklungsdienst
Ulrich-von Hassell-Str.76
D-53123 Bonn
Tel.: 0228 / 8101-0
Fax: 0228 / 8101-160
Internet: www.eed.de

Germanwatch
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201
D-53113 Bonn
Tel.: 0228 / 60492-0
Fax: 0228 / 60492-19
Internet: www.germanwatch.org

Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika
Obere Seegasse 18
D-69124 Heidelberg
Tel.: 06221 / 43336-12
Fax: 06221 / 43336-29
Internet: www.kasa.woek.de

Koordination Südliches Afrika
August-Bebel-Str. 62
D-33602 Bielefeld
Tel.: 0521 / 9864851/52
Fax: 0521 / 63789
Internet: www.kosa.org

Netzwerk Afrika Deutschland
Strässchensweg 3
D-53115 Bonn
Tel.: 0228 / 923930-44 (0)
Fax: 0228 / 923930-49
Internet: www.netzwerkafrika.de

Oxfam Deutschland
Greifswalder Str. 33a
D-10405 Berlin
Tel.: 030 / 42850621
Fax: 030 / 42850622
Internet: www.oxfam.de

terre des hommes
Ruppenkampstraße 11a
D-49084 Osnabrück
Tel.: 0541 / 7101-0
Fax: 0541 / 707233
Internet: www.tdh.de

Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstraße 201
D-53113 Bonn
Tel.: 0228 / 94677-0
Fax: 0228 /94677-99
Internet: www.venro.org

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
Torstr. 154
D-10115 Berlin
Tel.: 030 / 27582163
Fax: 030 / 27596928
Internet: www.weed-online.org

Redaktion:
Klaus Schilder und Stefanie Graf

Layout:
Irmgard Hofmann, Kava-Design, Bonn
www.kava-design.de (Umschlag)
Mariette Junk, Warenform, Berlin
www.warenform.net

Druck:
PegasusDruck, Berlin

Diese Dokumentation einer Tagung am 27. Februar 2007 in Bonn ist Teil des VENRO-Projekts zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 „Afrikas Perspektive – Europas Politik". Das Projekt ist eine kritisch-konstruktive Begleitung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft durch entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen aus Afrika und Deutschland. Weitere Informationen unter www.afrikas-perspektive.de.

Diese Veröffentlichung wurde mit Unterstützung der Europäischen Union und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hergestellt. Für den Inhalt dieser Veröffentlichung sind allein die Herausgeber verantwortlich; der Inhalt stellt in keiner Weise die offizielle Meinung der Europäischen Union noch des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung dar.

Nachdruck nur mit Genehmigung der Herausgeber.
Berlin und Bonn, August 2007

Inhalt

Vorwort 5

Dienen Economic Partnership Agreements (EPAs) der Entwicklung? 6

Die entwicklungspolitische Kohärenz der EU-AKP Freihandelsabkommen

Klaus Schilder, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) 6

Kohärenz in der EU-Agenda – Entwicklung und Handel im Widerspruch? **12**

Europäische Elefanten in Afrika – Die EPA-Verhandlungen im Kontext der EU-Außenhandelsstrategie

Michael Frein, Evangelischer Entwicklungsdienst 12

Die gemeinsame EU-Agrarpolitik – Agrardumping ohne Ende

Marita Wiggerthale, Oxfam Deutschland 17

Entwicklungschance oder Armutsfalle? Die EPAs im Entwicklungstest 23

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen EU – AKP (EPA): Interimsabkommen – wie geht es weiter?

Evita Schmieg, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 23

Die Entwicklungskompatibilität der EPAs: Ein afrikanisch - europäischer Disput

Medicine Masiiwa, African Institute on Policy Analysis 26

Der EU-AKP Prozess: Baustein für eine kohärente EU- Afrikapolitik?

Henning Melber, Dag Hammarskjöld Stiftung 35

Afrikanische Perspektive – Die entwicklungspolitischen Prioritäten in der Handelspolitik 45

Europa nutzt die Schwäche Afrikas aus

Gyekye Tanoh, Third World Network 45

4

Vorwort

Die **entwicklungspolitische Kohärenz der EU-Außenhandelspolitik** ist eine der zentralen Forderungen der europäischen Zivilgesellschaft. Nahezu unverändert nimmt die EU dem globalen Süden mit der einen Hand, was sie ihm mit der anderen Hand gibt. Die negativen Folgen einer auf Marktzugang und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit abgestellten EU-Außenhandelsstrategie bleiben damit eine der größten Hürden bei der Umsetzung einer armutsorientierten Entwicklungspolitik und der Erreichung der internationalen Entwicklungsziele, einschließlich der MDGs, in Afrika. Exemplarisch zeigt sich dieser Grundkonflikt in den gegenwärtigen **EU-AKP-Verhandlungen** über sog. „*Wirtschaftspartnerschaftsabkommen*" (engl. EPAs). Bis Ende 2007 sollen umfassende Freihandelsabkommen zwischen 75 Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP) und der EU abgeschlossen werden, die weit über die derzeitigen WTO-Verhandlungen hinausreichen.

Die deutsche Bundesregierung hatte zugesagt, sich im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 besonders für die **entwicklungsförderliche Ausgestaltung der EPAs** einzusetzen. Wiederholt hat die Zivilgesellschaft in den AKP-Staaten und der EU dagegen ihre **Kritik am derzeitigen EPA-Konzept** bekräftigt. Wissenschaftlichen Studien zufolge würden einige der ärmsten Länder der Welt der unfairen Konkurrenz mit europäischen Exportprodukten ausgesetzt, lokale Industrien in ihrem Fortbestand gefährdet und politische Entscheidungsspielräume für eine autonome Wirtschafts- und Sozialpolitik weiter reduziert. Eine Reihe von grundsätzlichen entwicklungspolitischen Herausforderungen der EPA-Verhandlungen, die von der afrikanischen und bundesdeutschen Zivilgesellschaft im Manifest „**Afrikas Perspektive – Europas Politik – Entwicklungspolitisches Manifest zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007**" formuliert wurden, bleiben auch nach Ablauf der deutschen EU-Ratspräsidentschaft bestehen.

Angesichts dieser Entwicklungen haben Brot für die Welt, der Evangelische Entwicklungsdienst, Germanwatch, die Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika (KASA), das Welthaus Bielefeld / Koordination Südliches Afrika (KOSA), das Netzwerk Afrika Deutschland, Oxfam Deutschland, terre des hommes und Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) im Kontext des VENRO EU-Präsidentschaftsprojektes „**Afrikas Perspektive – Europas Politik**" auf einer gemeinsamen Tagung am 27. Februar 2007 in Berlin mit rund 60 VertreterInnen von NGOs, aus Wissenschaft und Politik eine Zwischenbilanz des EPA-Verhandlungsprozesses gezogen.

Diese Dokumentation fasst die Beiträge der Tagung zusammen. Sie gibt damit einen aktuellen Überblick über die Herausforderungen um die entwicklungsförderliche Orientierung künftiger Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika und die zivilgesellschaftliche Perspektive auf den weiteren EPA-Verhandlungsprozess. Zugleich zeigt sie Perspektiven für die weitere Auseinandersetzung mit diesem Thema auf afrikanischer, deutscher und europäischer Ebene auf. Sie will damit einen zivilgesellschaftlichen Beitrag zur aktuellen EPA-Debatte leisten.

August 2007

6

Dienen Economic Partnership Agreements (EPAs) der Entwicklung?

Die entwicklungspolitische Kohärenz der EU-AKP Freihandelsabkommen

Klaus Schilder, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED)

Die Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Staaten über neue Handelsabkommen befinden sich in einer kritischen Phase. Aus Verhandlungskreisen hören wir, dass es zwar eine grundlegenden Übereinstimmung zwischen den Parteien darüber gibt, dass entwicklungspolitische Ziele im Zentrum der neuen Handelsabkommen stehen sollen. Allerdings gehen die Meinungen darüber, wie die Ziele nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung am besten zu erreichen sind, derzeit weit auseinander. Die Zivilgesellschaft in den AKP-Staaten und der EU fordert die EU-Entwicklungsminister und insbesondere die deutsche EU-Ratspräsidentschaft auf, sicherzustellen, dass EPAs kohärent mit den entwicklungspolitischen Zielen der EU sind. Derzeit sehen wir drei Bereiche, in denen diese Kohärenz nicht sichergestellt ist.

Die EPA-Verhandlungen brechen mit dem Geist des Cotonou-Abkommens

Im Zentrum des Cotonou-Abkommens steht der Begriff der „Entwicklungs-Partnerschaft" und die Versicherung, dass die AKP-Staaten „*zur Verwirklichung der Ziele der Partnerschaft [...] souverän und unter gebührender Berücksichtigung der [..] wesentlichen Elemente dieses Abkommens die Strategien für die Entwicklung ihrer Wirtschaft und Gesellschaft festlegen. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit fördert die Eigenverantwortung der betreffenden Länder und Bevölkerungsgruppen für die Entwicklungsstrategien*". Dessen ungeachtet steigt die Frustration innerhalb zivilgesellschaftlicher Gruppen in der EU und den AKP-Staaten darüber, dass entwicklungsorientierte Vorschläge der AKP-Verhandlungsgruppen in nahezu systematischer Weise von der EU-Kommission abgelehnt oder für unrealistisch erklärt werden, da die Entwicklungskomponenten ja bereits mit dem Cotonou-Abkommen und dem Europäischen Entwicklungsfond (EEF) abgedeckt seien. Die EU-Kommission geht – ebenso wie die deutsche Bundesregierung – davon aus, dass EPAs im Kern Freihandelsabkommen sind, während die AKP-Staaten Abkommen anstreben, die ihre Entwicklungsbedürfnisse anerkennen und ihre nationalen und regionalen Entwicklungspläne unterstützen.

Es gibt eine Reihe von Beispielen, die illustrieren, wie die EU-Kommission entwicklungsorientierte Vorschläge in den Verhandlungen ablehnte. So plant die EU-Kommission nahezu identische Abkommen für alle AKP-Regionen. Dem gegenüber liegen aber aus mindestens vier Verhandlungsregionen Vorschläge für eine so genannte „variable Geometrie" vor, die die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der zur Gruppe der ärmsten Länder gehörenden (der LDCs) und der nicht dazugehörenden AKP-Staaten berücksichtigt, darunter der Entwicklungsstand, die Größe der Volkswirtschaft, die Exportabhängigkeit und die wirtschaftliche Verletzlichkeit. Die EU-Kommission bevorzugt gleiche Verpflichtungen für alle Mitglieder einer Region, unabhängig von ihrem Entwicklungsstand. Die SADC-Verhandlungsgruppe hat einen WTO-kompatiblen Alternativvorschlag unterbreitet, der Mosambik, Angola und Tansania (die LDCs in der Gruppe) von weiteren Liberalisierungsverpflichtun-

gen ausnehmen würde und die so genannte „Alles-außer-Waffen"- Initiative (EBA-Initiative) der EU vertraglich zusichern würde. Auch die Verhandlungsgruppe des Östlichen und Südlichen Afrikas (ESA) hat einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet. In ihrer Reaktion auf diese Vorschläge stellte die EU-Kommission jedoch fest, dass „*diese nicht mit der WTO kompatibel sind, da sie eine unterschiedliche Behandlung der EBA-Länder bedeuten würde*". Die EU könnte ihre Zweifel leicht überwinden, wenn sie *allen* EBA-Empfängerstaaten den besonderen Marktzugang vertraglich zusichern würde – übrigens ein Vorschlag, den der frühere WTO-Generalsekretär Ruggiero bereits im Juni 1996 machte. Demzufolge könnte das Allgemeine Präferenzsystem, zu dem auch die EBA-Initiative gehört, innerhalb des WTO-Regelwerks gebunden werden und so den begünstigten und potentiellen Staaten eine langfristigere Planungssicherheit geben. Die Antwort der EU-Kommission ist klar, der zoll- und quotenfreie Marktzugang für die AKP-Staaten im Südlichen Afrika wäre nicht gratis zu haben: „*Jedes zusätzliches Zolltarifs-Zugeständnis für Botswana, Lesotho, Namibia und Swaziland (BLNS) sowie Mosambik, Angola und Tansania (MAT) wäre ein Ergebnis der EPA-Gesamtverhandlungen und würde von den Anstrengungen der Länder abhängen, weitere Zugeständnisse bei weiteren handelsrelevanten Themen (darunter Investitionen, Beschaffung und Wettbewerb) zu machen*." Dabei hat die SADC EPA-Verhandlungsgruppe Verhandlungen über die neuen, so genannten Singapur-Themen bereits eindeutig abgelehnt: „*Die SADC EPA-Mitglieder haben begrenzte institutionelle Verhandlungskapazitäten, die durch neue EPA-Verhandlungsthemen ernsthaft überbeansprucht werden würden. Die neue Generation von Handelsthemen würde zudem ernstzunehmenden politische Herausforderungen bedeuten, da SADC keine abgestimmten Politiken hierzu besitzt. Verhandlungen über diese Themen laufen daher Gefahr, zu unausgewogenen Ergebnissen zu führen, die die Umsetzung der nationalen Entwicklungsziele und einer tieferen regionalen Integration der SADC-Staaten behindern könnten*." Trotzdem beharrt die EU-Kommission darauf, dass auch die Unterstützung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit nur gegen klare Zugeständnisse im Bereich der neuen Themen erfolgen kann.

Die pazifischen AKP-Staaten haben im Juli 2006 einen Verhandlungstext vorgelegt, der eine Alternative zu der von der EU-Kommission präsentierten Blaupause darstellt. Darin wird ein Entwicklungs- und Handelsrahmenabkommen vorgeschlagen, dass nicht auf ein gegenseitiges Freihandelabkommen abzielt, sondern den Pazifik-Staaten die Möglichkeit eröffnet, einzelne Sektorabkommen zu unterzeichnen. Obwohl die EU-Kommission kürzlich viele der entwicklungsorientierten Elemente des Vorschlags ablehnte, insbesondere die enge Bindung der Entwicklungszusammenarbeit an die Handelsliberalisierung, erscheint doch die Gesamtarchitektur für die EU akzeptabel. Die EU-Kommission ist anscheinend bereit, eine variable Geometrie in einer Region zu akzeptieren, in einer anderen jedoch nicht – entwicklungspolitisch alles andere als kohärent.

Um Maßnahmen zur regionalen Integration und Entwicklung vor weiteren Liberalisierungsschritten umzusetzen, hat die Esa-Verhandlungsgruppe vorgeschlagen, Entwicklungsprüfsteine und eine umfassende Überprüfungsklausel in ein zukünftiges Abkommen aufzunehmen. Die ESA-Gruppe schlägt vor, ein zehnjähriges Moratorium vor Beginn weiterer Marktzugangsverpflichtungen zu legen, die weiteren Zollreduktionen über einen Zeitraum von 20 Jahren zu verteilen und in fünfjährlichem Abstand die Fortschritte bei der Umsetzung der gemeinsamen Entwicklungsziele für einen regionalen Markt der ESA-Staaten zu überprüfen. Die EU-Kommission lehnte die vorgeschlagene Überprüfungsklausel ab und teilte auch nicht die Auffassung, dass regionale Integration *vor* einer weiteren Öffnung der Märkte erfolgreich abgeschlossen sein sollte: „*So wie sie formuliert ist, ist die Überprüfungsklausel nicht akzeptabel. Wir sind nicht gegen gut formulierte Überprüfungsklauseln, aber wir sind der Auffassung, dass sich diese Überprüfung in ihrer Reichweite auf die Beschleunigung und Ausweitung der Liberalisierung beschränken sollte*."

Zivilgesellschaftliche Forderungen:
Wir fordern die EU-Ratspräsidentschaft auf, alle Verhandlungsvorschläge der AKP-Staaten zu berücksichtigen, die darauf abzielen, die Entwicklung der AKP-Staatengruppen zu beschleunigen. Dazu gehören Vorschläge für eine nicht-gegenseitige Marktöffnung ebenso wie der Verzicht auf eine Reihe neuer Verhandlungsthemen, die so genannten Singapur-Themen, sowie keine WTO-plus Verpflichtungen im Handel mit Dienstleistungen und im Bereich geistiger Eigentumsrechte.

Unangemessener Zeitdruck in den Verhandlungen

Vor zwei Wochen trafen die AKP-Handelsminister in Brüssel mit EU-Handelskommissar Peter Mandelson und dem EU-Entwicklungskommissar Louis Michel zusammen, um über die Ergebnisse eines umfassenden Überprüfungsberichts des Verhandlungsstands zu beraten. Unserer Meinung nach bietet die in einigen Regionen immer noch nicht abgeschlossene Überprüfung der EPA-Verhandlungen die entscheidende Möglichkeit, derzeit die Gespräche kennzeichnende Ungleichgewichte zu Ungunsten der AKP-Staaten und ihrer Entwicklungspotentiale neu zu justieren. Die Ergebnisse eines Berichtsentwurfs über den Sachstand in den afrikanischen AKP-Staaten und die verbleibenden Herausforderungen, die Anfang Februar 2007 in Nairobi präsentiert wurden, sind eindeutig: „*In allen vier Verhandlungsregionen sind Verzögerungen immer wahrscheinlicher. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass auch nur eine der afrikanischen Regionen die Verhandlungen bis Ende Dezember 2007 abschließen und ein EPA vorlegen kann*." Der Bericht weist außerdem eindeutig auf die fehlenden AKP-Verhandlungskapazitäten und die Möglichkeiten zur erfolgreichen Umsetzung neuer Handelsverträge hin: „*Es gibt einen Mangel an Kapazitäten, diese Verhandlungen vorzubereiten und zu führen, auf allen Ebenen. Es ist zu wenig unternommen worden, um die Kapazitäten der Volkswirtschaften in Afrika zu stärken, um mit der durch die Implementierung von EPAs steigenden Konkurrenz aus Europa umgehen zu können*". Schließlich, so der Bericht weiter, würde die EU die gemeinsamen Verpflichtungen des Cotonou-Abkommens verletzen, wenn sie ab dem 1. Januar 2008 einseitig die derzeitigen AKP-Handelspräferenzen widerrufen würde. Dem Cotonou-Abkommen zufolge muss den AKP-Staaten ein ihrer derzeitigen Situation gleichwertiges und den WTO-Regeln entsprechendes Handelsregime angeboten werden. Auf EU-Seite besteht aber offensichtlich ein mangelnder politischer Wille, dieser Verpflichtung nachzukommen.

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht bedarf es für die Lösung des Problems der angeblich notwendigen Erhöhung der Einfuhrzölle für AKP-Exporte in die EU ab Januar 2008 keiner neuen WTO-Ausnahmegenehmigung. Die EU-Mitgliedsstaaten können dies im Rahmen einer Ratsverordnung über die Fortsetzung des bisherigen Marktzugangs für AKP-Staaten ab 2008 regeln – den politische Willen zum sofortigen Handeln angesichts der unmöglich zu haltenden Verhandlungsfrist vorausgesetzt. Um die Unterbrechung der langfristigen Exportverträge der AKP-Produzenten in die EU und die damit verbundenen gravierende Auswirkungen auf die Existenzgrundlage der AKP-Produzenten (z.B. in Kenia, den Seychellen, Mauritius oder selbst Zimbabwe) zu vermeiden, bedarf es einer politischen Initiative der EU für ein Interim-Handelsregime, das den ununterbrochenen Marktzugang für AKP-Exporte in die EU sicherstellt und ein rechtliches Vakuum vermeidet bis die EPA-Verhandlungen abgeschlossen sind. In der Tat könnte die fehlende Bereitschaft auf EU-Seite zu einem massiven und irreparablem Imageverlust der EU als größtem Geber in Afrika führen.

Eine neue WTO-Ausnahmegenehmigung, wie sie Gabun bereits im Dezember 2006 beantragt hat, würde überhaupt erst nötig, nachdem mehrere Schritte erfolgt wären: so müsste die (zeitlich befristete) Fortsetzung der bisherigen Cotonou-Präferenzen über das Ende von 2007 hinaus zunächst von einem WTO-Mitglied verklagt werden, ein Streitverfahren begonnen werden, die EU müsste dieses verlieren und infolgedessen die WTO das Recht zur Verhängung von Handelssanktionen gewähren, denen sich die EU zudem verweigern könnte.

Außerdem ist es alles andere als klar, ob ein weiteres Entwicklungsland, z.B. in Lateinamerika, einen Streitfall gegen die EU eröffnen und damit die nachhaltige Störung eigener bilateraler Verhandlungen mit der EU in Kauf nehmen würde. Costa Rica unterstützte wahrscheinlich aus diesem Grund Ecuador nicht in seiner jüngsten Bananenklage vor dem WTO-Schiedsgericht.

Das Beispiel des US-amerikanischen African Growth and Opportunity Act (AGOA) zeigt außerdem, dass die Verlängerung einer WTO-Ausnahmegenehmigung keineswegs die Voraussetzung für ein nichtreziprokes Präferenzsystem darstellt: Mit der im Jahr 2000 begonnen AGOA-Initiative gewährten die USA nicht-gegenseitigen Marktzugang für ausgewählte afrikanische Staaten – nicht weniger diskriminierend als die Fortsetzung der gegenwärtigen AKP-Präferenzen – ohne jemals eine WTO-Ausnahmegenehmigung erhalten zu haben. Die EU-Kommission und die ihre Mitgliedstaaten haben also mehr als genug politischen Spielraum, um die derzeitigen Präferenzen für den Zeitraum weiterer Verhandlungen auch ohne neue Ausnahmegenehmigung fortzusetzen, ohne damit das WTO-Regelwerk auszuhöhlen.

In einem zivilgesellschaftlichen Schattenbericht zum offiziellen Überprüfungsprozess äußerten Bauernverbände aus fünf der sechs AKP-Verhandlungsgruppen ihre tiefe Besorgnis über die Auswirkungen auf ihre Lebensgrundlage. Darin heißt es, dass *„die Schaffung einer Freihandelszone den Bedürfnissen der Landwirtschaft in den AKP-Staaten angesichts der enormen Unterschiede in der Produktivität und der Konkurrenzfähigkeit zwischen AKP und EU zuwiderläuft."* Die Kosten der Anhebung der Zölle auf das Niveau des allgemeinen Präferenzsystems oder eines unter Zeitdruck formulierten EPAs, in dem die afrikanischen Entwicklungsziele nicht umfassend berücksichtigt sind, wären für die betroffenen afrikanischen Staaten so hoch, dass eine zeitweise Aussetzung der WTO-Regeln mehr als gerechtfertigt erscheint. Auch die WTO umfasst schließlich im Kern das Recht der Entwicklungsländer auf Entwicklung, und daher muss WTO-Kompatibilität schließlich vor allem Entwicklungskompatibilität bedeuten. Der vorgebliche Sachzwang der WTO-Vereinbarkeit ist daher nichts anderes als eine Ausrede für die EU, ihren Druck auf die Verhandlungspartner zur Unterschrift unterumfassender EPAs zu erhöhen und damit die ernsten Bedenken der Regierungen und Zivilgesellschaft zu übergehen.

Zivilgesellschaftliche Forderungen:
Wir fordern die deutsche Ratspräsidentschaft auf, die Ergebnisse des afrikanischen Überprüfungsberichtes umfassend in den Verhandlungen zu berücksichtigen und den zukünftigen Prozess an den Empfehlungen auszurichten. Die EU muss unabhängig vom Stand in den einzelnen Regionen eine politische Initiative ergreifen, um die Bedingungen für den AKP-Marktzugang ab dem 1. Januar 2008 auf dem gegenwärtigen Niveau so lange zu erhalten, bis die EPA-Verhandlungen im gegenseitigen Einverständnis abgeschlossen sind.

Die Gefahr des fehlenden Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)

Gegenwärtig entscheidet die EU-Kommission zusammen mit ihren Mitgliedsstaaten darüber, wie viel Finanzmittel im Rahmen des 9. EEF umverteilt und welche entwicklungspolitischen Schwerpunkte im Rahmen des zukünftigen 10. EEF gesetzt werde. Dieser für die AKP-Staaten bedeutende Entscheidungsprozess läuft Hand in Hand mit Zusicherungen der EU-Kommission, Mittel für die EPA-Anpassung und andere handelsrelevanten Bereiche zur Verfügung zu stellen, den EEF flexibel einzusetzen, Finanzzusagen auch außerhalb der nationalen und regionalen Indikativprogramme zu treffen und die Schwerpunktsektoren zu verschieben. Europäische Nichtregierungsorganisationen haben kürzlich aktuelle Zahlen vorgelegt, die zeigen, dass in Wirklichkeit die Entwicklungsländer sehr viel weniger Geld erhalten werden als mehrfach zugesagt. Die EU-Kommission und ihre Mitgliedstaaten werden ihre Zusagen zur finanziellen Unterstützung der durch EPAs verursachten Anpassungskosten nicht kohärent umsetzen, befürchten die entwicklungspolitischen Organisationen.

Dazu ein Blick auf die gegenwärtigen EEF-Verfahren: Im Jahr 2000 entschied die EU-Kommission, den Auszahlungs-

beginn des 9. EEF von dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens auf den Zeitpunkt der Ratifizierung der Finanzverordnung durch die EU-Mitglieder zu verlegen. Es dauerte danach 22 Monate, bis alle EU-Mitgliedsstaaten die Dokumente ratifiziert hatten. Im April 2006 entschied der Europäische Rat über den 10. EEF in einer Gesamthöhe von 22,7 Mrd. Euro. Durch die Verschiebung der Laufzeit des 9. EEF und bedingt durch die langsame Ratifizierung durch die 27 EU-Mitgliedsstaaten (einschließlich der neuen Mitglieder Rumänien und Bulgarien) ist es nun wahrscheinlich, dass der 10. EEF frühestens ab dem Jahr 1010 ausgezahlt wird. Dies bedeutet, dass:

1. der 10. EEF für einen Zeitraum von 2010 bis 2015 laufen wird – derselbe Zeitraum, für den das Lomé-Abkommen bereits die Implementierung des 11. EEF vorsah
2. es nur zwei Fünf-Jahres EEF-Allokationen innerhalb einer Zeitspanne von 15 Jahren (2000 - 2015) geben wird, was de facto einer Kürzung um etwa 37% gleichkommt, oder in andere Worten: *einem verlorenen EEF!*

Zudem verfolgt die Kommission den Ansatz, nicht-ausgegebene EEF-Mittel nicht in einen Nachfolge-EEF zu übertragen, sondern an die EU-Mitgliedsstaaten zurückzuzahlen. Vor diesem Hintergrund, müssen die Äußerungen des EU-Entwicklungskommissars Louis Michel vom 1. März 2007 vor dem gemeinsamen EU-AKP Ministerausschuss gesehen werden. Michel kündigte dort einen 35%-prozentigen Anstieg der EEF-Mittel an, von dem alleine 50% auf die regionalen Programme entfallen würden. Zudem unterstrich er die Zusage, 700 Millionen Euro an „frischen Geldern“ innerhalb des 2 Milliarden Euro schweren „Aid-for-Trade“- Pakets zur Verfügung zu stellen.

Der EEF ist nicht die Antwort auf die EPA-Herausforderungen

Die von der EU-Kommission vorgeschlagene reibungslosere Abwicklung der EEF-Auszahlung und die bessere Verwendung der EEF-Mittel ist nicht die Antwort auf die durch EPAs verursachten Anpassungskosten, da diese einen neuen und durch den Abschluss und die Implementierung von EPAs verursachten Bedarf darstellen. Durch die internen Verfahrensweisen und bürokratischen Hürden war die Auszahlung der EEF-Mittel in der Vergangenheit überaus langsam und ist daher – zumindest ohne umfassende Reform - nicht geeignet, um dem zeitlich eng begrenzten Bedarf nach wirtschaftlicher Anpassung in den AKP-Staaten gerecht zu werden. Das Commonwealth Sekretariat hat die durch EPAs verursachten möglichen Anpassungskosten kürzlich mit bis zu 9,2 Milliarden Euro beziffert, darunter insbesondere für die Anpassung der Steuersysteme, der handelserleichternden Maßnahmen und der Exportdiversifizierung, der Anpassung von Produktion und Beschäftigung sowie der Weiterbildung und Produktivitätssteigerung. Dabei ist es gängige Praxis innerhalb der EU, die durch Handelspolitik entstandenen Anpassungskosten zu decken: Die finanziellen Aufwendungen für die europäische Landwirtschaft im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) belaufen sich für den Zeitraum von 2007-2013 auf etwa 77 Milliarden Euro. Dies ist bezeichnend für die Bereitschaft der EU, einen wichtigen Sektor interner Politik für kommende Liberalisierungen „fit“ zu machen.

Nicht zuletzt zeigt der Entwurf für die Allokationen der Mittel des 10. EEF deutlich, dass der Unterstützung der Sektoren Gesundheit, Erziehung und Ausbildung sowie ländliche Entwicklung nur geringe Bedeutung zugemessen wird – ein eklatanter Mangel an Kohärenz zu den MDG-Zielen Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung. Erste Zahlen zur Programmierung des 10. EEF belegen, dass Regierungsführung, wirtschaftliches Wachstum und regionale Integration sehr viel mehr als bisher gefördert werden. Auch wenn diese Ziele für einen umfassenden Entwicklungsprozess große Bedeutung besitzen, verlieren Aufwendungen für Gesundheit, Erziehung und Ausbildung sowie ländliche Entwicklung dadurch

an Bedeutung: 63 von 77 AKP-Staaten werden ersten Entwürfen der nationalen Planungspapieren zufolge in diesen Bereichen keine neuen Mittel erhalten. Es wird deutlich, dass die mit EPA-Freihandelsabkommen verbundenen Prioritäten dringend benötigte Mittel aus den traditionellen Bereichen der europäischen Entwicklungskooperation abziehen werden, ohne dafür einen Ausgleich zu schaffen.

Zivilgesellschaftliche Forderungen:
Wir fordern die deutsche Ratspräsidentschaft auf, eine klare und überzeugende Antwort auf die Erwartungen der AKP-Partner zur umfassenden Finanzierung ihres Entwicklungsprozesses zu leisten – auch in Form einer Anpassungsfazilität, die vertraglicher Bestandteil jedes zukünftigen Handelsabkommen wird. Zudem muss der EEF-Programmierungsprozess durch die ex ante Veröffentlichung der Länderstrategiepapiere und anderer für die Allokation und Auszahlung der EEF-Mittel relevanter Information für Parlamente und Zivilgesellschaft transparent gestaltet werden. Schließlich muss der 10. EEF schnellstmöglich ratifiziert und hinsichtlich seiner Auszahlungsmodalitäten vereinfacht werden, um die Gefahr eines ‚verlorenen EEF' zu vermeiden.

12

Kohärenz in der EU-Agenda – Entwicklung und Handel im Widerspruch?

Europäische Elefanten in Afrika – Die EPA-Verhandlungen im Kontext der EU-Außenhandelsstrategie

Michael Frein, Evangelischer Entwicklungsdienst

„Die Afrikaner sind das Gras, das beim Kampf der Elefanten leidet."
Tetteh Hormeku, Third World Network, Ghana1

Herbst 2005, einige Wochen vor der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation WTO in Hongkong. Erneut Schiffbruch zu erleiden und die Konferenz ergebnislos zu beenden, wie zwei Jahre zuvor bereits im mexikanischen Cancún, wäre für das Projekt der globalen Handelsliberalisierung ein verheerender Rückschlag, so die Einschätzung der EU-Strategen in Brüssel.

Ein komplettes Fiasko steht derzeit jedoch nicht zu erwarten. Nichtsdestoweniger scheinen die Aussichten trübe. Denn was sich bereits im Vorfeld der Hongkong-Konferenz vor zwei Jahren abzeichnete, war nicht ein Scheitern, aber eine Einigung auf niedrigstem Niveau, auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der WTO-Mitglieder. Ein Durchbruch in den festgefahrenen Verhandlungen der sogenannten Doha-Entwicklungsrunde zur Liberalisierung des Welthandels, so viel wird schnell klar, steht auch jetzt nicht bevor. Von daher wäre aus Sicht der Brüsseler EU-Kommission selbst ein Erfolg der WTO-Verhandlungen kaum geeignet, die Interessen der europäischen Industrie nach offenen Märkten zu befriedigen. Seit Cancún, als sich die Mehrheit der Entwicklungsländer verweigerte, der Verhandlung von neuen Themen (Investitionen, Wettbewerbsrecht, öffentliches Beschaffungswesen, administrative Handelserleichterung) zuzustimmen, scheint die multilaterale Ebene der WTO ins Stocken geraten zu sein, messbare Fortschritte in Richtung Liberalisierung des Welthandels zeichnen sich nicht ab.

Diese Entwicklung gibt den Bestrebungen in der EU-Kommission Auftrieb, die Außenhandelsstrategie der Gemeinschaft einer Revision zu unterziehen. Die WTO ist von nun an nicht mehr der Königsweg. Zwar wird die multilateral Ebene nach wie vor als Herzstück des globalen Handelssystems gesehen, künftig aber, so verkündete die EU-Kommission im Herbst 2006, sollen bilaterale und regionale Freihandelsabkommen verstärkt neben den multilateralen Pfad treten. Das Ziel der neuen Strategie mit dem Titel „Global Europe. Competing in the World[2]" ist die Verbesserung der externen Wettbewerbsfähigkeit der EU[3]. Will die EU im globalen Markt weiterhin konkurrenzfähig sein, so die Quintessenz der Überlegungen der EU-Kommission, muss sie ihre Anstrengungen für einen verbesserten Marktzugang europäischer Firmen im Ausland verstärken. Wenn dies über den Weg der WTO nicht gelingt, muss das Ziel über bilaterale und regionale Freihandelsabkommen verfolgt werden.

Dabei sollen sich die multilaterale Ebene und die bilaterale Ebene gegenseitig ergänzen. Bilaterale Handelsverträge gehen dabei per definitionem immer über den in der WTO bereits vereinbarten Liberalisierungsstandard hinaus (WTO-plus), wobei durchaus beabsichtigt ist, die bilateral erreichten Ziele bei Gelegenheit multilateral festzuschreiben. Damit wäre dann ein neuer Ausgangspunkt auf höherem Niveau festgelegt, an dem sich weitere bilaterale Verhandlungen künftig zu orientieren hätten. Und so weiter. Eine Wahlmöglichkeit zwischen bilateralen und multilateralen Verhandlungen, wie sie mitunter von der EU-Kommission oder

auch der Bundesregierung suggeriert wird, besteht für die Entwicklungsländer praktisch nicht.

Damit ist der längerfristige, strategische Ansatz der Global-Europe-Strategie beschrieben. Inhaltlich gerät insbesondere das allgemeine ordnungs- und wirtschaftspolitische Umfeld in Drittländern ins Visier der EU-Kommission. Doch auch innerhalb der EU soll eine unternehmerfreundlichere Umgebung geschaffen werden. Dabei will die EU-Kommission sich nicht mit dem Zuschnitt vieler traditioneller Abkommen zufrieden geben.[4] Sie strebt eine neue Generation bilateraler Freihandelsabkommen an. Dazu will sie nicht nur eine aggressivere, oder – mit ihren eigenen Worten – „aktivistischere" Position beziehen, sondern auch etliche Grenzen überschreiten. So schlägt sie beispielsweise stärkere Mitspracherechte des europäischen und internationalen Business bei der EU-internen Gesetzgebung vor, weiterhin den Zugang der Industrie zu Streitschlichtungsverfahren, so dass Unternehmen Staaten verklagen könnten, wenn sie ein Gesetz nicht im Einklang mit Handelsabkommen sähen und sich durch Ordnungspolitik eingeschränkt fühlten.

Ein wichtiges Ziel der EU ist auch das Erreichen voller Parität in bilateralen Vereinbarungen. Das heißt, die EU will mindestens den gleichen Marktzugang erreichen, wie ihn andere, etwa die USA bereits genießen. Überhaupt sieht die EU-Kommission für die europäische Wirtschaft Nachholbedarf. Sie konstatiert, dass die Position der EU in statischen Märkten stabil bleibt, sie mit dem Tempo anderer in wachsenden Märkten jedoch nicht Schritt hält. Die EU-Kommission sieht daher die Notwendigkeit, ihre Anstrengungen zu erhöhen, um „von den Möglichkeiten zu profitieren", die das hohe Wachstum in aufstrebenden Märkten bietet. Im Visier der EU-Kommission sind folglich insbesondere die Schwellenländer.

Auf diesen Prämissen aufbauend verkündet die EU-Kommission im Oktober 2006 ihre neue Außenhandelsstrategie. Genau in diese Zeit der Analyse, Strategiebildung und der ersten Schritte zur Umsetzung in der EU-Kommission fallen die EPA-Verhandlungen. Die Economic Partnership Agreements (EPAs, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen), die die EU zur Zeit mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern (AKP-Länder) verhandelt, sind im Grunde ganz normale regionale Freihandelsabkommen. Von daher könnte man annehmen, dass die neue Außenhandelsstrategie hier Anwendung finden würde. Allerdings handelt es sich bei den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten nicht gerade um Schwellenländer, für solche Länder wurde Global Europe nicht ersonnen. Andererseits steht auch keine alternative Strategie für kleine und arme Entwicklungsländer zur Verfügung. Von daher kann es schlussendlich nicht verwundern, dass es der EU nicht gelingen will, im ersten wirklichen Fall von Verhandlungen von dem soeben verkündeten Muster gleich wieder Abstand zu nehmen.

Insofern geraten die AKP-Länder in das Liberalisierungsfeuerwerk, das die EU-Kommission eigentlich für andere erdacht hatte. Was dort, im Rahmen von Global Europe, noch als besonders wichtig für die europäischen Unternehmen dargestellt wird, wird dann im EPA-Kontext flugs zum Entwicklungsinstrument umdefiniert, das die EU-Kommission lediglich zum Nutzen der armen Länder in Afrika, der Karibik und dem Pazifik in die Verhandlungen integrieren will. Dies gilt insbesondere für die neuen Themen, also Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen.

Die AKP-Länder wehren sich derweil verzweifelt gegen solche „Entwicklungshilfe". Was für die afrikanischen Staaten besonders ärgerlich ist: in der entscheidenden Nacht im September 2003 in Cancún war es Kenia, das für die Afrikanische Gruppe ultimativ erklärte, keinen neuen Verhandlungen zu den neuen Themen zuzustimmen. Unter anderem weil die EU sich von ihren diesbezüglichen Maximalforderungen nur sehr zögerlich lösen konnte, war die Konferenz gescheitert.

Die Afrikaner, die in Cancún von den asiatischen, karibischen und pazifischen Staaten aktiv unterstützt wurden, feierten das Scheitern als Erfolg. Dazu hatten sie auch Grund. Schließlich hat-

ten sie eine Verhandlungsagenda verhindert, die ihnen von Anfang an nicht gepasst hatte. Für die EU bedeutete das Scheitern von Cancún eine große Niederlage, denn die Europäer waren bis dahin diejenigen, die am lautesten nach Verhandlungen zu Investitionen, Wettbewerb, öffentlichem Beschaffungswesen und administrativen Handelserleichterungen gerufen hatten. Dass ausgerechnet die Afrikaner, die einen bevorzugten Marktzugang unter den Cotonou-Präferenzen genossen, ihnen einen Strich durch die Rechung gemacht hatten, so war in Cancún aus Kreisen der EU-Delegationen informell zu hören, schmerzte besonders.

Nun hat die EU den Afrikanern die gleiche Themenpalette, die sie in Cancún erfolgreich verhindert hatten, erneut aufgetischt – nur diesmal im EPA- statt im WTO-Kontext. Diese Themen gehören – kaum überraschend – zu den Kernpunkten der neuen EU-Außenhandelsstrategie, wie sie in Global Europe dargelegt sind. Danach wird eine neue Generation bilateraler Abkommen angestrebt, die folgende zentralen Elemente beinhalten[5]:

- Die EU will den Zugang auf fremde Märkte für praktisch jeglichen Handel mit **Gütern** und **Dienstleistungen** sichern und dabei volle Parität mit den Vorteilen anderer Staaten in deren bilateralen Abkommen anstreben.
- Sie will **nichttarifäre Handelshemmnisse** auf ein Minimum beschränken. In diesem Zusammenhang strebt die wirtschaftspolitische Konvergenz an, das heißt neben den üblichen Themen wie gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures, kurz SPS) und technischen Handelshemmnisse (Technical Barriers to Trade, kurz TBT) hat die EU ein weiteres Ziel im Auge: Sie erkennt nicht nur in bestimmten nationalen Regulierungen Handelshemmnisse, sondern auch in der Art, wie diese Regulierungen eingeführt werden: „ohne ausreichende Konsultationen". Daher werden Disziplinierungsmaßnahmen benötigt, die „Streitvermeidungsmechanismen" beinhalten. Dies geht in die Richtung der von den USA in ihren bilateralen Verhandlungen angestrebten „Verpflichtung zur vorherigen Absprache": wenn Staaten ihre Wirtschaft und Handel betreffenden Regeln ändern möchten, müssen sie ihre Handelspartner während des Entscheidungsprozesses einbeziehen. Die EU-Kommission fordert „Konsultation, Frühwarnprozesse, Informationsaustausch und die Gelegenheit zur Stellungnahme".
- Bilaterale Handelsverträge sollen künftig neue Auflagen für die Liberalisierung von **Investitionen**, einen freien **Wettbewerb** und für strengere Regeln zum Schutz von **Rechten an geistigen Eigentum** beinhalten.
- Sie sollen die Märkte für **öffentliches Beschaffungswesen** in anderen Ländern öffnen. Da der EU-Markt für öffentliches Beschaffungswesen bereits weitgehend geöffnet ist, erwägt die EU, diese Offenheit für Staaten, die nicht nachziehen, zu reduzieren, um sie so zur Verhandlung von Abkommen im Bereich öffentliches Beschaffungswesen zu drängen.
- Die neuen Abkommen sollen der EU einen **besseren Zugang zu Rohstoffen ermöglichen,** um auf einer „fairen Basis" konkurrieren zu können; Hauptziel ist hier die komplette Abschaffung von Exportzöllen und anderer Exportrestriktionen, die Handelspartner nutzen, um ihre eigene Rohstoffversorgung zu sichern. Diese Praxis unterminiert der EU-Kommission zufolge die Wettbewerbsfähigkeit der EU.

Gerade der letzte Punkt weist daraufhin, dass die Schwellenländer nicht nur die Ziele der Marktzugangsinteressen der EU-Kommission sind, sondern auch Konkurrenten um zunehmend knappe Ressourcen. Vor dem Hintergrund der chinesischen Afrikapolitik wird klar, dass die EU mit Global Europe sehr wohl massive ökonomische Eigeninteressen verfolgt. Dies versucht sie mit einer angenehmen, entwicklungspolitischen Rhetorik mühsam zu überdecken. Tatsächlich ist die EU ei-

ner der Elefanten, die das afrikanische Gras zertreten.

Und das mit riesigen Füßen. Dabei wären schlanke Abkommen entwicklungspolitisch sinnvoll. „Schlank" meint: den präferentiellen Marktzugang der Afrikaner bei Gütern, wie er unter Cotonou gewährt wird, WTO-kompatibel zu gestalten und damit zu retten. Vereinbarungen in anderen Bereichen bringen aus afrikanischer Sicht keine Vorteile: es macht offensichtlich keinen Sinn, die europäischen Märkte für Energie- und Wasserdienstleistungen, für Telekommunikationsunternehmen, Banken und Versicherungen aus Afrika zu öffnen. Genau so wenig macht es Sinn, dass afrikanische Patente in Europa besser geschützt werden.

Aber diese Bereiche gehören zum Kern der Global-Europe-Strategie wie zu ihrem ersten Anwendungsfall, den EPA-Verhandlungen. Es ist immerhin bemerkenswert, dass das Thema, das über Jahrzehnte die internationale Handelspolitik prägte, bei Global Europe keine entscheidende Rolle mehr spielt: Zölle im Bereich des Handels mit Industriegütern. Liberalisierung durch Zollsenkungen, so die Vermutung der EU, wird sich im Kontext der laufenden WTO-Verhandlungen erledigen. Im Bereich des Güterhandels geht es der EU eher darum, den Marktzugang bei Gütern abzusichern, das heißt durch Global Europe zu verhindern, dass ihre Handelspartner Zollsenkungen mit anderen Instrumenten – nichttarifären Handelshemmnissen und Anti-Dumping-Maßnahmen – konterkarieren.

Global Europe bedeutet also, dass neue Bereiche in das Projekt der Liberalisierung des globalen Handels integriert werden. Es geht künftig vor allem um interne Maßnahmen, um nationale Regulierungen, um Spielräume für eine entwicklungsförderliche und an sozialer Gerechtigkeit orientierte Wirtschaftspolitik, um Gesetze und Vorschriften, die etwa dem Schutz der Umwelt oder der Gesundheit dienen sollen, die aber künftig im Verdacht stehen, ein Handelshemmnis zu sein.

Dass es als Folge einer solch rigiden Liberalisierungspolitik auch Verlierer geben wird, weiß man auch in Brüssel. Eine Umsetzung von Global Europe, so die EU-Kommission, werde Veränderungen bedeuten, „die für manche in der EU tiefgreifend und beunruhigend sein werden". Von daher hält die EU-Kommission ein Korrektiv nicht nur für ein Gebot der Fairness. „Diese gegenteiligen Effekte anzugehen ist auch ein politischer Imperativ, der in der weiten Asymmetrie der Kosten [der Liberalisierung] begründet ist. Diese sind insgesamt sehr begrenzt, aber in bestimmten Bereichen sehr konzentriert und sichtbar, während die positiven Effekte offener Märkte gewöhnlich diffus sind und wenig greifbar erscheinen." Das, so die EU-Kommission weiter, „unterstütze direkt die Opposition gegen Marktöffnungen."

Die Industrie dürfte mit der neuen EU-Strategie, wie sie sich nun abzeichnet, hoch zufrieden sein. Das darf nicht verwundern, spiegelt sie doch in allen Bereichen den Forderungskatalog wider, den sie seit Jahren unentwegt vorträgt. An die europäischen Opfer von Global Europe und die potentiellen Opponenten gegen weitere Marktöffnungen hat die EU auch gedacht: Sie will die Folgen für die Betroffenen mit einem „European Globalisation Adjustment Fund" abmildern, der im Wesentlichen eine Unterstützung für Arbeitslose bei der Jobsuche darstellen soll.

Um das Schicksal der Opfer bei den europäischen Handelspartnern, den Zielländern von Global Europe, macht sich die hingegen EU-Kommission offenbar keine Gedanken. Diese werden mit keinem Wort erwähnt. Dabei sind sie Armen im Süden von radikalen Marktöffnungen nicht weniger bedroht als die weniger Qualifizierten im Norden, im Gegenteil: die sozialen Netze sind – wenn überhaupt vorhanden – noch sehr viel durchlässiger als in Europa. Bei der Verbesserung der externen Wettbewerbsfähigkeit der EU hat Gerechtigkeit für die Armen jedoch offenbar keinen Platz.

Die Armen in Afrika, so steht zu befürchten, werden die ersten Opfer des europäischen Strebens nach verbesserter globaler Wettbewerbsfähigkeit sein. Die EPA-Verhandlungen sind dafür das Werkzeug, sie sind ein getreuliches Spiegelbild der Global-Europe-Strategie. Entwicklungspolitik und Armuts-

bekämpfung haben da keinen originären Platz, sie sind bestenfalls geeignet für die eine rhetorisch angenehme Begleitung.

Fußnoten

[1] Griet Newiger-Addy: Die Dosentomate zum Beispiel. In Afrika wachsen die Vorbehalte gegen neue Freihandelsabkommen mit der europäischen Union. In: Frankfurter Rundschau vom 28.09.2007, S. 21

[2] EU-Kommission: Global Europe. Competing in the World. Brüssel 2006 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130468.pdf); zur politischen Einordnung der Strategie ist es unerlässlich, weitere Papiere zu Rate zu ziehen. Hierzu gehört u.a. die Rede von EU-Handelskommissar Peter Mandelson vom 18. September 2006 in Berlin (http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/507&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en) in Berlin und das Commission Staff Working Paper, das Arbeitspapier für die Administration (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130370.pdf). Besonders aufschlussreich, weil in der Sprache sehr direkt, ist der nicht öffentliche Entwurf vom 28. Juni 2006 (http://www.s2bnetwork.org/download/globaleurope_draft).

[3] vgl. dazu Peter Fuchs, Michael Frein und Marc Maes: Die neuen Ziele der EU-Handelspolitik. Berlin 2006 (http://www.weed-online.org/themen/wto/global/296323.html)

[4] vgl. dazu Klaus Schilder, Christina Deckwirth, Peter Fuchs, Michael Frein: Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus. Bonn, Berlin 2005. Hg. von EED und WEED (http://www.eed.de/fix/files/doc/eed_weed_FreieFahrt_05_deu.pdf).

[5] Vgl. dazu ausführlicher: Peter Fuchs: Global Europe – Die neue EU-Handelspolitik im Wahn der Wettbewerbsfähigkeit. Ein Diskussionspapier aus der AG Handel im Forum Umwelt und & Entwicklung. Hg.: Forum Umwelt und Entwicklung. Bonn 2007

17

Die gemeinsame EU-Agrarpolitik – Agrardumping ohne Ende

Marita Wiggerthale, Oxfam Deutschland

Die gemeinsame Agrarpolitik Agrardumping ohne Ende?

Marita Wiggerthale, Oxfam

Oxfam Deutschland

Bedeutung der Landwirtschaft in AKPs: Anteil am BIP

West-Afrika (2000-04)	Östliches und Südliches Afrika (2000-04)	Südliches Afrika (2000-04)	Zentral-Afrika (2000-04)	Karibik (2000-04)	Pazifik (2000-04)
Ø 33,5% 58,4% in Sierra Leone	Ø 27% 50,1% in Burundi	Ø 17,4% 44,8% in Tansania	Ø 30,1% 60,7% in Kongo-Kinshasa	Ø 11,6% 31% in Guyana	16,2% 28% in Papua-Neuguinea

Oxfam Deutschland

Bedeutung der Landwirtschaft in AKPs: Beschäftigung

West-afrika (2000-04)	Östliches und Südliches Afrika (2000-04)	Südliches Afrika (2000-04)	Zentral-Afrika (2000-04)	Karibik (2000-04)	Pazifik (2000-04)
Ø 65% 92,3% in Burkina Faso	Ø 72,6% 90,8% in Ruanda	Ø 50,3% 81,3% in Mozambik	Ø 60,4% 75,2 % in Tschad	Ø 21,7% 62,3% in Haiti	Ø 35,1% 74,3% in Papua-Neuguinea

Oxfam Deutschland

Bedeutung der Landwirtschaft in AKPs: Unterernährung

West-afrika (2001-03)	Östliches und Südliches Afrika (2001-03)	Südliches Afrika (2001-03)	Zentral-Afrika (2001-03)	Karibik (2001-03)	Pazifik (2001-03)
Ø 24,7% 50% in Sierra Leone	Ø 37,7% 73 % in Eritrea	Ø 30,1% 45% in Mozambik	Ø 32,3% 72% in Kongo-Kinshasa	Ø 12,3% 47% in Haiti	Ø 11% 20% in Salomon-inseln

Oxfam Deutschland

Agrardumping in der EU: Umfang

Das Dumping beträgt...

- ✓ bei Weizen 29%
- ✓ bei Milch 42%
- ✓ bei Zucker 56%
- ✓ bei Geflügel 26%
- ✓ bei Reis 26%

Quelle:
Oxfam (2005) No round for free

Ursachen des Dumping

- ✓ Exportsubventionen (v.a. Milch, Zucker),
- ✓ marktbezogene Beihilfen z.B. für Verarbeitung von Tomaten
- ✓ Direktzahlungen (inkl. Investitionsförderung)
  - a) unzulänglich an qualitative Kriterien gebunden
  - b) ungleiche Verteilung zugunsten von rationalisierten Großbetrieben

Oxfam Deutschland

Agrardumping in der EU: Weizen

- ✓ **Wende in der Förderpolitik 1992**: Abbau der Preisstützung – **Annäherung der internen Getreidepreise an Weltmarktpreise –** Exportsubventionen gesunken von 3,1 Mrd. Euro 1992 auf 72 Mio. Euro 2004 – **trotzdem Dumping von 29%** (2004)
- ✓ **Warum?:** Einführung einer Flächenprämie bei Getreide: im Jahr 2002 311 € - 429 € (Saarland 276 €) in Deutschland, keine Auflagen
- ✓ **Keine Änderung nach 2003**: neue Flächenprämie von ca. 300 € (kein Produktionszwang), **Dumping fortgesetzt, denn keine wesentliche Umverteilung, keine Bindung an besondere soziale und ökologische Leistungen**

Oxfam Deutschland

Agrardumping in der EU: Milch

- ✓ **Exportsubventionen weiterhin auf hohem Niveau**: 1,43 Mrd. € in der EU in 2005 (1992: 2 Mrd. Euro) - **Dumping von 42%**
- ✓ **Preisentwicklung?: Politisches Ziel = Annäherung der internen Milchpreise an Weltmarktpreise**, Ausweitung der Milchmenge um 1,5 % (2006-2008), Abschaffung der Milchquote geplant
- ✓ **Dumping wird fortgesetzt:** Einführung der Milchprämie in 2004, **keine besonderen Auflagen, keine Umverteilung**
- ✓ Integration der Milchprämie in Betriebsprämie seit 2005 (2,37 ct/kg Milch 2005; 3,55 ct/kg Milch in 2006) d.h. **Milchprämie = ca. 670 Mio. Euro in 2005, ca. 1 Mrd. Euro in 2006**
- ✓ **Steigerung der Produktion von Magermilchpulver** durch geplante Eiweißstandardisierung, **Ausfuhr steigt kontinuierlich**

Oxfam Deutschland

EU-Agrarexporte und Gesamtexporte: **bedeutender** Anteil der AKP

2005	EU-Agrarexporte (in Mio. Euro)	EU-Gesamtexporte (in Mio. Euro)
Mercosur	**645**	**18.745**
ASEAN	**2.141**	**40.488**
China	**1.137**	**47.207**
AKP	**3.947**	**45.575**
Indien	**180**	**19.046**

Oxfam Deutschland

EU-Exporte in EPA-Regionen: **bedeutender Anteil der Milchprodukte**

Westafrika (2000-04)	Östliches und Südliches Afrika (2000-04)	Südliches Afrika (2000-04)	Zentral-Afrika (2000-04)	Karibik (2000-04)	Pazifik (2000-94)
14,4 % der EU-Agrar-Exp. nach Westafrika (**1. Stelle**)	9,5% der EU-Agrar-Exp. nach ESA (**2. Stelle**)	3,7% der EU-Agrar-Exp.nach SADC (**5. Stelle**)	10,5% der EU-Agrar-Exp. nach Zentralaf. (**2. Stelle**)	25,9% der EU-Agrar-Exp. nach Karibik (**1. Stelle**)	Nicht unter Top 5

Oxfam Deutschland

EU-Exporte in EPA-Regionen: bedeutender Anteil der Getreideprodukte

West-Afrika (2000-04)	Östliches und Südliches Afrika (2000-04)	Südliches Afrika (2000-04)	Zentral-Afrika (2000-04)	Karibik (2000-04)	Pazifik (2000-04)
7% (LM mit Mehl etc.) 6,5% Weizen (**2. und 3. Stelle**)	11,5% Weizen, 5,5% Weizenmehl etc. (**1. und 5. Stelle**)	7 % Weizenmehl etc. (**2. Stelle**)	8,4% Weizen etc. 8,4 % Weizenmehl etc. (**3. und 4. Stelle**)	4,5% LM mit Mehl etc. (**5. Stelle**)	10% Weizenmehl etc. (17,4% Sojaöl) (**3. Stelle**)

Oxfam Deutschland

Kein Ende von Dumping in Sicht!

- ✓ Exportsubventionen für **verarbeitete Lebensmittel**: 380 Mio. Euro (2004 **drittgrößte Kategorie** nach Milch und Zucker), **EU-Exporte = mehrheitlich weiterverarbeitete LM (2005: 62%),** während EU-Importe mehrheitlich Rohprodukte
- ✓ Die Abschaffung der Exportsubventionen wird **keinen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung** des Dumping leisten (siehe Getreide)
- ✓ Die anvisierte Liberalisierung im Kontext von EPAs **be- bzw. verhindert** bei fortbestehendem Dumping **eine Entwicklung der verarbeitenden Industrie,** den Aufbau von Produktionskapazitäten zur einheimischen **Versorgung mit Grundnahrungsmitteln, die Sicherung der Lebensgrundlagen von Kleinbauern** und eine Diversifizierung der Exportstruktur (Vgl. Svedish Board of Agriculture, 2006)

Oxfam Deutschland

Entwicklungschance oder Armutsfalle? Die EPAs im Entwicklungstest

23

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen EU – AKP (EPA): Interimsabkommen – wie geht es weiter?

Evita Schmieg, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Kurze Historie

Die Europäische Union hatte ihren ehemaligen Kolonien in Afrika, Karibik und Pazifik über Jahrzehnte weit reichende einseitige Handelspräferenzen gewährt im Rahmen der sog. Lomé-, später Cotonou-Abkommen: Die Importe sämtlicher gewerblicher Waren sind frei von Zöllen und sonstigen Abgaben, landwirtschaftliche Produkte können mit starken Präferenzen importiert werden. Den AKP wurde damit das großzügigste Importregime von allen Entwicklungsländern gewährt. Das damit verknüpfte Ziel wurde aber leider nicht erreicht: Zur Diversifizierung der Volkswirtschaften der AKP-Staaten und ihrer Integration in die Weltwirtschaft beizutragen. Die Importe der EU aus AKP-Staaten nahmen sogar immer weiter ab: Von 7,7% im Jahr 1980 auf 2,7% im Jahr 2000. Dies ist ein Zeichen dafür, dass es trotz der weit reichenden Präferenzen anderen Ländergruppen besser gelang, auf dem europäischen Markt wettbewerbsfähig zu sein.

Mit den einseitigen Handelspräferenzen ist aber noch ein anderes Problem verbunden: Sie genügen nicht dem WTO – Erfordernis der Meistbegünstigung (= die Importe aus allen Staaten müssen gleich behandelt werden). Die EU konnte sie daher nur so lange gewähren wie die Mitgliedstaaten in der WTO bereit waren, eine Ausnahmegenehmigung für diese Handelsbeziehungen zu gewähren. Ende 2007 läuft aber nun die letzte, sehr mühsam errungene Ausnahmegenehmigung der WTO für die einseitigen Handelspräferenzen aus.

Die Europäischen Union und sechs Regionen der AKP-Staaten haben daher seit einigen Jahren über den Abschluss von so genannten Wirtschaftsabkommen verhandelt, die zwar dem WTO-Recht genügen sollen, aber einem entwicklungspolitischen Oberziel verpflichtet sind. Sie sollen zu Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung der AKP-Staaten beitragen, indem sie die regionale Integration innerhalb der AKP-Regionen fördern, die Volkswirtschaften dieser Länder mit Augenmaß öffnen und positive Rahmenbedingungen für nachhaltige Entwicklung schaffen sollen. Daher sollen sie sich neben dem Warenverkehr auch auf andere handelsbezogene Bereiche erstrecken und mit Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit begleitet werden.

Wo stehen wir heute?

Im Herbst d.J. wurde offensichtlich, dass es – abgesehen vielleicht von den Verhandlungen mit der Karibik (CARIFORUM) – kaum gelingen wird, solche umfassenden Abkommen bis Jahresende abzuschließen.

Die Europäische Kommission hat daraufhin vorgeschlagen, den sog. „Zweistufenansatz“ zu verfolgen und diese Linie wurde vom Europäischen Rat am 20.11.07 im Rahmen von Ratsschlussfolgerungen zu den EPA-Verhandlungen gebilligt. Dieser Ansatz sieht vor, bis Jahresende „Interimsabkommen“ zu verhandeln, die sich nur auf den Warenhandel erstrecken, aber weitere Verhandlungen für andere handelsbezogene Bereiche vorzusehen, die in einem festen

Zeitraum (etwa 12-18 Monate) abgeschlossen werden sollten.

Ein Problem in den Verhandlungen war auch, dass es den Mitgliedstaaten der sechs Regionen teilweise schwer fiel, nicht nur, sich auf die letztendliche regionale Konfiguration festzulegen, mit der das EPA verhandelt werden sollte, sondern auch, ein gemeinsames Marktzugangsangebot in den Verhandlungen vorzulegen. Deshalb wurde ebenfalls beschlossen, dass die Interimsabkommen auch mit Sub-Regionen oder einzelnen Ländern abgeschlossen werden könnten.

Solche Abkommen wurden inzwischen (Stand 08.12.) abgeschlossen mit einem Teil der SADC-Region (Botswana, Lesotho, Swaziland, Mosambik), mit EAC (Kenia, Uganda, Tansania, Ruanda, Burundi), bilaterale Abkommen mit den Seychellen, Simbabwe, Elfenbeinküste, Papua Neuguinea und Fidji, weitere könnten in den nächsten Tagen folgen.

Von Nicht-Regierungsorganisationen im Norden und Süden war manchmal gefordert worden, die Verhandlungen doch auf reine Warenabkommen zu begrenzen, denn mehr würde doch vom WTO-Recht ohnehin nicht verlangt. (Exkurs: Dies ist juristisch nicht ganz richtig, da auch das GATS, das den Dienstleistungshandel regelt, ähnliche Bestimmungen vorsieht wie Art. XXIV WTO für den Warenverkehr. Es ist aber politisch richtig, da die weltweite Liberalisierung im Dienstleistungshandel noch so wenig voran geschritten ist, dass auf Basis des GATS voraussichtlich keine Klage in der WTO zu erwarten wäre). Die EU solle daher – so die Stimme mancher NRO-Vertreter - darauf verzichten, die AKP-Staaten zu drängen, auch über Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerb oder öffentliches Beschaffungswesen zu verhandeln, dazu reichten die Verhandlungskapazitäten der Länder ohnehin nicht aus, sie würden nur von der EU über den Tisch gezogen . Wie sind die Interimabkommen, die nun abgeschlossen wurden, also zu bewerten?

Vorläufige Bewertung der Interimabkommen

Zunächst ist es erfreulich, dass sich inzwischen doch eine Reihe von AKP-Staaten an den Abkommen beteiligt und damit die WTO-rechtliche Grundlage geschaffen wird für die weiteren Handelsbeziehungen zwischen EU und AKP-Staaten. Damit kann die EU nicht nur ihre weit gehenden Handelspräferenzen gegenüber den AKP- Staaten erhalten, sondern sie wird sie, wie im Europäischen Rat bereits im Mai 2007 beschlossen, sogar weiter ausbauen: Die Europäische Union verpflichtet sich im Rahmen der Abkommen ihren Markt für sämtliche Waren zu öffnen, mit Übergangsfristen bis 2015 nur für Zucker und Reis, die Ursprungsregeln werden gelockert (insbesondere bei Textilien). Dies schafft den AKP-Staaten neue Marktchancen. Dazu kommt, dass handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit die Umsetzung der EPAs unterstützen soll. Ein Kapitel mit Aussagen zur Entwicklungszusammenarbeit in den Interimsabkommen soll den Rahmen bieten für Projekte und Programme, die die Umsetzung der EPAs begleiten sollen. Damit ist eine Grundlage geschaffen, um Diversifizierung und Exportsteigerungen zu erreichen.

Um regionale Integration zu fördern und eine wirtschaftliche Dynamik in Gang zu setzen, die der nachhaltigen Entwicklung der AKP-Staaten einen Schub verpasst, bedarf es aber erheblicher weiterer Schritte.

Die beteiligten AKP-Staaten verpflichten sich im Gegenzug etwa 80% ihrer Gütermärkte in Zeitrahmen von bis zu 25 Jahren zu liberalisieren, wobei der Großteil der Liberalisierung aber vorher erfolgt. Sensible Produkte werden von der Liberalisierung ausgeschlossen, die in Freihandelsabkommen übliche Schutzklausel schützt vor schnell ansteigenden Importen, die die heimische Industrie bedrohen könnten. Nach Einschätzung mancher Beobachter (zur genauen Beurteilung bedarf es vertiefter Analyse) werden diese Liberalisierungsverpflichtungen nicht zu tieferen Reformschritten führen, weil ohnehin ein Großteil der Importe auch heute schon zollfrei erfolgt. Auch die lange Übergangsfrist ermöglicht es, Anpassungen an steigenden Wettbewerbsdruck ganz allmählich vorzunehmen. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist dies auch durchaus sinnvoll. Die Erfahrungen mit der Struktur-

anpassung in den 90er Jahren haben wenig Hoffnung gelassen, dass radikale Liberalisierung unter den Bedingungen armer und ärmster Entwicklungsländer zu schnellen Wachstumserfolgen führen könnte. Schrittweises und gezieltes Vorgehen ist dem Entwicklungsstand dieser Länder besser angepasst und erlaubt, die Wirkungen der Liberalisierung mit umfassenderen Reformen zu begleiten (z.B. Ausgleich des allmählichen Verlusts von Staatseinnahmen durch Refom der Steuersysteme).

Um eine echte Wachstumsdynamik in Gang zu bringen, bedarf es aber weiter gehender und vor allem interner Reformen. Daher ist zu hoffen, dass es noch gelingen wird, die Verhandlungen in den weiteren handelsbezogenen Bereichen fortzuführen und zu einem erfolgreichen Ende zu bringen. Für die Bereiche Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen oder Schutz geistigen Eigentums darf es dabei nicht um eine Liberalisierung gegenüber der EU gehen, sondern es muss um interne Reformschritte im Rahmen regionaler Integration gehen. So kann bspw. eine Vereinfachung von Investitionen innerhalb einer Region den Süd-Süd-Handel anregen; mehr Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen kann Korruption abbauen helfen, Schritte hin zu einem Wettbewerbsrecht und den dazu gehörigen Institutionen (die durchaus nicht unbedingt auf nationaler Ebene geschaffen werden müssen, sondern je nach Integrationsstand auch regional sinnvoll sein können) können den Missbrauch von Monopolsituationen verhindern.

Diese regionalen Aspekte können aber nur realisiert werden, wenn die EPAs letztendlich auch mit Regionen abgeschlossen werden. Die Interimsabkommen mit Subregionen oder gar einzelnen Ländern, die momentan vorliegen, dürfen deshalb nur eine befristete Übergangslösung bleiben.

26

Die Entwicklungskompatibilität der EPAs: Ein afrikanisch - europäischer Disput

Medicine Masiiwa, African Institute on Policy Analysis

1. Das Cotonou-Abkommen und der EPA-Prozess

Nach einer umfassenden Durchsicht von Lomé IV und auf Bestehen der EU, wurde im Juni 2000 ein neues Kooperationsabkommen zwischen den AKP-Staaten und der EU in Cotonou, Benin (Cotonou-Abkommen), unterzeichnet, das eine grundlegende Abkehr vom Entwicklungsansatz der Lomé-Abkommen darstellt. Ziel des Cotonou-Abkommens ist es, afrikanischen Ländern zu helfen sich in die Weltwirtschaft zu integrieren um Armut zu verringern. Im Gegensatz zu den bisherigen Lomé-Abkommen, ist das Cotonou-Abkommen auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit begründet, und schafft damit eine Freihandelszone (FTA) zwischen der EU und den AKP-Staaten.

Das grundlegende Argument der EU für die Durchsetzung der Verhandlungen zu regionalen Handelsabkommen - den so genannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs) – ist, dass EPAs die Entwicklung in Afrika vorantreiben würden. Gemäß der EU, würden die EPAs zur Anhebung des Wohlstands in afrikanische Länder durch den Aufbau weiterer Industrien und die Verbesserung des Dienstleistungsangebotes beitragen. Einige der Vorteile durch EPAs, die den afrikanischen Ländern versprochen werden, lauten:

- **Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen (FDI)**
  Die EU erwartet, dass die afrikanische Staaten durch EPAs weitere ausländische Direktinvestitionen anziehen könnten, die sie zur Entwicklung bräuchten. Durch mehr FDI könnten afrikanische Staaten ihre Ökonomien diversifizieren und von der Produktion von Primärgütern hin zur Veredelung in landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Sektoren wechseln.
- **Verstärkte finanzielle und technische Zusammenarbeit**
  Es besteht die Erwartung, dass die EPAs zu einer Steigerung der finanziellen und technischen Hilfe an afrikanische Staaten im Rahmen des Cotonou Abkommens beitragen.
- **Billigere Einfuhren**
  Theoretisch würde ein EPA zwischen der EU und den afrikanischen Staaten den Vorteil von billigeren Materialien aus den EU bieten. Dies würde den Industrien nützen, die billigere Produktionsvorstufen benötigen und könnte so zu Wachstum führen oder und damit zur Entstehung neuer Industrien auf dem afrikanischen Kontinent. Verbilligte Importe aus der EU wären auch für VerbraucherInnen von Vorteil, da sie Konsumgüter erwerben könnten die zuvor zu teuer oder nicht vorhanden waren. Letztlich würde so ein Beitrag zur Armutsreduktion geleistet werden.
- **Dynamische wirtschaftliche Auswirkungen**
  Die dynamischen Effekte der Handelsliberalisierung sind ein Hauptargument, das von der EU vorgebracht wird um afrikanische Staaten davon zu überzeugen, die EPAs abzuschliessen. Laut der EU soll der Abbau von Zöllen zu vermehrtem Wettbewerb und verstärkter Effizienz in der Produktion führen, ermöglicht durch die stärkere Spezialisierung gemäß dem Gesetz der komparativen Kostenvorteile; in dem Maße wie Zölle und andere Markthindernisse beseitigt würden und der Markt sich ausdehne, nehme die Zahl der potentiellen Wettbewerber zu; monopolistische und oligopolistische Marktstrukturen würden äußerem Druck ausgesetzt, und ineffiziente Firmen würden zu Effizienzsteigerungen gezwungen werden. Diese Entwick-

lungen könnten zu mehr Forschung und Entwicklung beitragen, und dies wiederum würde ökonomisches Wachstum befördern. Gäbe es eine Reduktion von Produktions- und Marketinghindernissen, würde dies zur Ausdehnung der Gesamtexporte führen sowie einer Verbreiterung der Exporte (auf nichttraditionelle Exporte), die wichtige Verknüpfungseffekte auf andere Wirtschaftssektoren hätte. Beispielsweise könnte eine stärkere wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Finanz-, Versicherungs- und Verkehrssektoren stimuliert werden. Eine beschleunigte Industrialisierung könnte zu einer effizienteren Nutzung der Ressourcen führen.

Die EU argumentiert des Weiteren, dass die Ausweitung der regionalen Märkte unter den EPAs Chancen erhöhe, Skalenerträge auszunutzen, da der steigende Output zu Reduktionen bei den Stückkosten führe. Wenn solche Ersparnisse an die VerbraucherInnen weitergegeben würden (wie es in wettbewerbsbetonten Märkten der Fall wäre), dann entstünden weitere Erträge aufgrund von Konsum- und Produktionseffekten durch Preissenkungen. Darüber hinaus würde der Wegfall von Zöllen positive Anreize zur Steigerung der Produktion schaffen, da die Einfuhr von Produktionsvorstufen und Ausgangsmaterialen erleichtert würde.

2. EPA-Herausforderungen im Lichte der afrikanischen Erfahrungen

2.1 Ungleiche Partnerschaft

Die beschriebenen potentiellen Vorteile könnten nur entstehen, wenn ein Freihandelsabkommen zwischen Ländern und Regionen, die sich auf demselben Entwicklungsniveau befinden, abgeschlossen würde. Theoretisch müssten die folgenden Bedingungen erfüllt sein, damit ein Freihandelsabkommen den Partnern wechselseitige Vorteile böte:

- Ungehinderter Wettbewerb in den Transportmärkten.
- Vollständige Nutzung aller Ressourcen, z.B. der Arbeitskräfte (Vollbeschäftigung)
- Zölle als einzige Handelshemmnisse
- Ausgeglichene Handelsbilanzen
- Preise spiegeln die Opportunitätskosten der Produktion wider
- Freie Beweglichkeit der Arbeitskräfte und uneingeschränkter Kapitalverkehr

EPAs in der von der EU vorgeschlagenen Form missachten praktisch alle der genannten Voraussetzungen, die in den meisten afrikanischen Ländern ohnehin nicht vorhanden sind. Sie werden deshalb auch keine signifikanten Vorteile von den Freihandelsabkommen zu erwarten haben. Deshalb wird die EU stärker von der Handelsliberalisierung durch die EPAs profitieren. Aufgrund der mangelnden technologischen Möglichkeiten und anderen Defiziten auf der Angebotsseite, etwa dem geringen Qualifizierungsgrad und einer mangelhaften Infrastruktur, werden afrikanische Staaten vor allem die negativen Liberalisierungsfolgen spüren. Noch problematischer ist die Tatsache, dass die afrikanischen Staaten gezwungen werden, sich noch stärker auf die geringwertige Rohstoffwirtschaft (z.B. im Bereich der extraktiven Industrie) zu spezialisieren, und damit darauf ausgerichtet bleiben, Rohstoffe für die Märkte der Industrieländer bereit zu stellen.

2.2 Marktzugang für afrikanische Produkte in die EU nicht garantiert

Die EU betont die Tatsache, dass sie dazu verpflichtet sei, den AKP-Staaten wenigstens einen dem jetzigen Niveau gleichwertigen Marktzugang anzubieten. Auf dieser Grundlage haben die AKP-Staaten einen zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Markt gefordert, dazu die Beibehaltung der Präferenzprotokolle für Zucker, Bananen und Rindfleisch. Als Antwort auf einen diesbezüglichen Vorschlag der EPA-Verhandlungsgruppe des Östliches

und Südliches Afrikas (ESA-Gruppe) ließ die EU-Kommission verlauten, dass dies "Verhandlungssache" sei. Spezielle Vorzugsregelungen für die Präferenzprotokolle für Zucker, Bananen und Rindfleisch sind für die EU-Kommission nicht akzeptabel: "Die Präferenzprotokolle sollten mit dem Inkrafttreten der EPA beseitigt werden." Und dies, obwohl die Präferenzprotokolle den afrikanische Staaten eine wesentliche Präferenz beim Zugang zum EU-Markt bieten.

Die Verhandlungsvorschläge der EU-Kommission liefern keine Garantien zur Verbesserung des Marktzugangs in die EU. Zum Beispiel stellt die EU ihre protektionistischen Interessen bei einigen sensiblen Produkten über den verbesserten Marktzugang für die Mitglieder der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC), "…aufgrund der südafrikanischen Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere in der Landwirtschaft, ist es unausweichlich, Südafrika und den weiteren EPA-Mitgliedern ein anderes Regime für den Zugang zum EU-Markt zu gewähren… und ein zoll- und quotenfreier Zugang würde ... einigen der sensibelsten Sektoren in der EU Schaden zufügen".

Darüber hinaus setzt die EU weiterhin die Ursprungsregeln als protektionistische Maßnahme ein. Die EU-Kommission schlägt für Südafrika restriktivere Ursprungsregeln vor als den anderen SADC-Staaten: "In Bezug auf die Differenzierung des Handelsregimes [im Südlichen Afrika, Anm.], wird die EU-Kommission die Machbarkeit eines angemessenen und rigorosen Kontrollsystems für Ursprungsregeln garantieren müssen und den Aufbau einer autonomen Sicherungsmaßnahme, die im Falle einer Handelsumlenkung automatisch eintritt".

2.3 Eine Einheitslösung für alle fördert die Entwicklung in Afrika nicht

Afrikanische Staaten fordern, dass EPAs nationale und regionale Vielfalt berücksichtigen müssen, z.B. Unterschiede im Entwicklungsniveau, der Größe, dem Klima, bei er Exportabhängigkeit, usw. Die EU-Kommission bevorzugt jedoch ein EPA, bei dem alle afrikanischen Staaten die selben Verpflichtungen eingehen, egal ob sie zur Gruppe der ärmsten Ländern (Least Developed Countries, LDCs) gehören oder nicht. Als beispielsweise die ESA-Verhandlungsgruppe in einem Vertragsentwurf im August 2006[1] vorschlug, eine Ausnahme der LDCs von den Marktöffnungsverpflichtungen zu gewähren, antwortete die EU-Kommission, dies sei "nicht möglich, wie beim Treffen der Botschafter und höheren Beamten am 26. Juli 2006 erklärt." Die EU-Kommission ist der Ansicht, dass Ausnahmen für die LDCs die positiven Wirkungen für die regionalen Integration und die Erreichung der Entwicklungsziele des Abkommens behindern würden. Die EU-Kommission gesteht den LDCs jedoch zu, zwischen einem EPA und der EBA-Regelung (Everything But Arms) zu wählen.

Die EU-Kommission drängt ebenfalls darauf, dass EPA-Staaten in der SADC-Region die umfassenden Liberalisierungsverpflichtungen akzeptieren sollten, die sie bereits 2000 im Freihandelsabkommen mit Südafrika ausgehandelt wurden, obwohl die anderen SADC-Mitglieder nicht offizieller Teil des TDCA (Trade, Development and Cooperation Agreement) sind. Sollten sie den Vorschlag der EU-Kommission akzeptieren, hätten die übrigen SADC-Mitglieder keine Möglichkeit, ihre sensiblen Sektoren vor dem Einstrom europäischer Waren zu schützen[2].

2.4 Die EU fordert unrealistische Liberalisierungszeitpläne

Das Niveau und die Geschwindigkeit des Zollabbaus, der von afrikanischen Ländern erwartet wird, ist für die afrikanischen Ökonomien unrealistisch und schädlich. Obwohl der Artikel XXIV des Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen der WTO über regionale Freihandelsabkommen das Niveau und die Geschwindigkeit der Liberalisierung nicht klar definiert, hat die EU beständig in GATT/WTO-Ausschüssen festgestellt, dass die Erfordernis in Artikel XXIV, dass ein Freihandelsabkommen "im Wesentlichen den gesamten" Handel einschließen muss, in einem EPA nur erfüllt werden kann, wenn beide Vertragsparteien Zölle für durchschnittlich

90 Prozent des gegenwärtigen Handels abschaffen. Die EU gesteht zu, dass dieser Durchschnitt asymmetrisch erreicht werden kann, indem die EU bis zu 100 Prozent liberalisiert und der EPA-Partner nur einen geringeren Anteil.[3] Dies ist eine extrem strenge Auslegung der WTO-Regeln, die Existenzgrundlagen in ländlichen Gebieten, die Ernährungssicherheit und damit die Entwicklung in Afrika gefährden könnte.

Im Gegensatz dazu wollen afrikanische Staaten (insbesondere die ESA-Region) die ländliche Bevölkerungen und Nahrungssicherheit schützen und einen politischen Handlungsspielraum für Entwicklung erhalten. Die ESA-Staaten sind deshalb der Meinung, dass mindestens 40 Prozent ihrer Produkte von der Zollliberalisierung ausgenommen sein sollten. Die vorzuschlagende Liste der sensiblen Produkte muss zwar innerhalb der ESA-Gruppe noch abgestimmt werden, aber schon jetzt sind einige der Kriterien zur Definition der sensiblen Produkte bekannt[4]. Diese umfassen:

- Anteil an den Staatseinnahmen, z.B. an Bruttozolleinnahmen
- Wichtigkeit des Produkts / Sektors für die Volkswirtschaft, z.B. Beiträge zu Beschäftigung, BIP, Exporterlösen, Nahrungssicherheit, usw.
- Potential des Produkts / Sektors für die künftige ökonomische Entwicklung
- Soziokulturelle, gesundheitliche und religiöse Bedeutung
- Umweltaspekte
- Produkte, die in der EU subventioniert werden.

Trotz flexibler Interpretation in der WTO, besteht die EU-Kommission auf ihrer strengen Auslegung des Art. XXIV. Die EU-Kommission übt zudem politischen Druck aus, indem sie erklärt, ihrerseits eine Liste sensibler Produkte erstellen zu können, die sie von einem Marktöffnungsangebot ausnehmen würde - insbesondere unter Berücksichtigung landwirtschaftlicher Produkte."[5]

Die EU-Kommission interpretiert "den angemessenen Zeitraum" auf 10-12 Jahre und ergänzt, dass dieser in Ausnahmefällen wesentlich länger sein könne.[6] Längere Umsetzungsperioden sind jedoch die Norm und nicht die Ausnahme in vielen Entwicklungsländern. Aber auch das Freihandelsabkommen zwischen entwickelten Partnern wie Australien und den USA sieht bis zu 18jährige Umsetzungsfristen vor.

2.5 EPAs sind der regionalen Integration in Afrika wenig verpflichtet

Afrikanische Staaten haben in der Vergangenheit Institutionen aufgebaut um regionale ökonomische Entwicklung durch Handel und Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen zu fördern. Diese Anstrengungen führten zur Entstehung der Südafrikanischen Zollunion (Southern African Customs Union, SACU), der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (Southern African Development Community, SADC), des Gemeinsamen Markts für das Östliche und Südliche Afrika (Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA) und der Ostafrikanischen Zollunion (East Africa Customs Union, EAC). Statt der Stärkung dieser regionalen Institutionen, laufen die Ergebnisse der Verhandlungen Gefahr, diese Institutionen sowie auch die historischen Anstrengungen, die hin zu regionaler Integration unternommen wurden, zu unterlaufen. Zum Beispiel hat die EU bereits ein Freihandelsabkommen mit Südafrika unterzeichnet, das schwerwiegende negative Auswirkungen auf Mitglieder der SADC und der COMESA hat. Das EU-Südafrika Freihandelsabkommen verpflichtet die SACU-Mitglieder Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland schon jetzt dazu, ihre Märkte für europäische Waren zu öffnen. Die EU hat zwar den LDCs eine bessere Marktzugangsoption unter der „Everything But Arms" (EBA) Initiative angeboten. Die LDCs in der SADC und der ESA-Gruppe werden es deshalb wahrscheinlich als nutzlos erachten, ein EPA mit der EU zu verhandeln, wenn der EPA-Nutzen geringer ist als jener unter EBA. Damit bleiben nur wenige Länder im Südlichen Afrika übrig (Zimbabwe, Kenia und Mauritius), die sich für EPA-Verhandlungen mit der EU anbieten.

Um sicherzustellen, dass eine angemessene regionale Integration und Entwicklung vor einer Liberalisierung

gegenüber der EU erfolgt, schlagen die afrikanische Staaten (insbesondere die ESA-Gruppe) vor, die beiden miteinander zu verknüpfen. Eine wichtige Klausel im ESA-Vorschlag ist der Artikel 19 zu "Entwicklungsvorgaben und Überprüfungsklausel", in dem eine Überprüfung des EPA-Fortschritts alle fünf Jahre vorgeschlagen wird, um einzuschätzen ob es tatsächlich die entwicklungspolitischen Ziele umsetzt: Nachhaltige Entwicklung (detailliert in einem Entwicklungskapitel beschrieben), und regionale Integration (Aufbau des ESA-Regionalmarktes). Die ESA-Staaten könnten danach den Zeitpunkt der Umsetzung der nächsten Marktöffnungsstufe gegenüber der EU definieren, und könnten diese verschieben, falls Entwicklung und regionale Integration nicht in dem erwarteten Maße voranschreiten.

Die EU-Kommission hat diesen Vorschlag abgelehnt und erkennt damit die Notwendigkeit nicht an, den Regionen vor einer *interregionalen* Marktöffnung die Chance zur *intraregionalen* Entwicklung einzuräumen. Die EU-Kommission antwortete: "In dieser Formulierung ist diese Überprüfungsklausel nicht akzeptabel. Wir sind zwar nicht gegen gut formulierte Überprüfungsklauseln, aber wir denken dass sie in ihrem Geltungsbereich begrenzt sein sollten und hauptsächlich auf die Beschleunigung und Ausdehnung der Liberalisierung zielen sollte. Die oben genannte Formulierung scheint die Umsetzung der Handelsregelung an die Bedingungen von undefinierten Entwicklungszielen zu knüpfen. Auf diese Weise könnte das Abkommen seines Sinnes entleert werden." Der entwicklungspolitische ‚Sinn' des Abkommens ist aber gerade, nachhaltige Entwicklungsprozesse anzustoßen, statt Marktöffnung um der Marktöffnung willen durchzusetzen.

2.6 Die EU-Kommission ist nicht bereit, Alternativen zu Freihandelsabkommen in Betracht zu ziehen

Ein großes Problem der EPA-Verhandlungen ist die fehlende Bereitschaft der EU, Alternativen zu den Freihandelsabkommen zu entwickeln oder zu diskutieren, wie von den afrikanischen Staaten wiederholt gefordert. Im Dezember 2006 rief die Khartoum-Erklärung des 5. AU-Gipfels der Staatsoberhäupter und Regierungschefs die EU-Kommission dazu auf, die Regelungen des Artikels 37.6 des Cotonou-Abkommens bzgl. Alternativen umzusetzen. Der Gipfel schlug zudem in Übereinstimmung mit Artikel 34 des Cotonou-Abkommens vor, dass die afrikanischen Staaten die Wahl haben sollten, eine politische Entscheidung zu unterschiedlichen Entwicklungsmodellen zu treffen."[7]

Die SADC-Gruppe hat eine WTO-kompatible Alternative zu einem EPA vorgeschlagen, die Mosambik, Angola und Tansania (LDCs) von der weiteren Liberalisierung ausnehmen und die EBA-Regelung vertraglich festlegen würde. Die ESA-Gruppe hatte zuvor einen ähnlichen Vorschlag wie die SADC eingebracht: "Bindende und vertragliche Regelungen sollten den ESA-LDCs gemäß EBA-Bestimmungen gewährt werden." Die Antwort der EU-Kommission auf den SADC-Vorschlag fiel negativ aus: "Sollte irgendein Land beschliessen, den EPA-Marktöffnungsregelungen nicht beizutreten, würden ihre Zollbestimmungen auf der Grundlage des unilateralen Allgemeinen Präferenz-Systems der EU (kurz GSP) festgelegt werden; EBA, sofern diese LDCs sind."[8]

Hinsichtlich der vertraglichen Bindung der EBAs-Initiative antwortete die EU-Kommission: "[eine] nicht-reziproke und vertragliche Regelung über zoll- und quotenfreien Marktzugang für Angola, Mosambik und Tansania ist mit den WTO-Regeln nicht kompatibel, da sie den Art. XXIV der GATT-Bestimmungen nicht erfüllen würde und eine Diskriminierung gegenüber den EBA-Begünstigten schaffen würde." Die EU-Kommission könnte diese Zweifel hinsichtlich der WTO-Kompatibilität leicht beseitigen, indem sie die EBA-Präferenzen für alle LDCs vertraglich festlegen würde. Das Problem ist jedoch, dass die EU-Kommission nicht bereit ist, alternative Regelung in Betracht zu ziehen oder auf deren Umsetzbarkeit zu untersuchen. EU-Handelskommissar Mandelson betonte wiederholt, dass es keine brauchbare Alternative zu den EPAs gäbe. Mehrere Studien haben jedoch eine Vielfalt von alternativen Herangehensweisen aufgezeigt.[9] Die derzeit

vielversprechendste Option besteht darin, das bestehende GSP der EU großzügiger zu gestalten, und damit Lomé-äquivalente Bedingungen zu schaffen[10].

2.7 Die EU-Kommission drängt afrikanische Staaten zur Öffnung ihrer Dienstleistungsmärkte

Obwohl seitens der WTO keine Verpflichtung besteht, die Liberalisierung von Dienstleistungen in einem regionalen Freihandelsabkommen zu verhandeln, drängt die EU die afrikanischen Staaten genau dazu. In den WTO-Verhandlungen wurden zudem die LDCs davon ausgenommen, sich auf neue Dienstleistungsliberalisierungen verpflichten zu müssen. Die EU kündigte sogar eine "freie Runde" (spezielle Regelung für die ärmsten Länder, die keine weitere Marktöffnung vorsieht) nicht nur für die LDCs, sondern für alle G-90 Staaten einschließlich aller afrikanischen Staaten, an. Darüber hinaus verpflichtet auch das Cotonou-Abkommen nicht zur weiteren Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte. Dort wird festgehalten, dass dies erst erfolgen sollte, "nachdem die AKP-Staaten einige Erfahrungen bei der Anwendung der Meistbegünstigungsklausel im Rahmen des multilateralen Dienstleistungsabkommens (GATS) gesammelt haben"[11].

Dennoch besteht die EU-Kommission weiter auf der Öffnung der afrikanischen Dienstleistungsmärkte. Im Juli 2006 legte die EU-Kommission ein "non paper" zur Dienstleistungsliberalisierung vor. Dieser Vorschlag geht davon aus, dass die Verhandlungsparteien bereits eine stark entwickeltes regulatorisches Umfeld aufweisen und die relevanten Institutionen vorhanden seien. Zudem wird vorausgesetzt, dass diese die nötigen Kapazität und die Fähigkeit hätten, informierte Entscheidungen zu treffen, die weitreichende ökonomische, soziale und ökologische Konsequenzen haben würden. Der gegenwärtige WTOplus-Vorschlag der EU enthält viele Bestandteile, die in den WTO-Verhandlungen umstritten waren, sowie Elemente, die offensiver sind als jene, die bei der WTO je vorgeschlagen wurden.

Die EU-Kommission fordert die "wechselseitige Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen"[12], ohne einen Verweis auf Klauseln zur Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer vorzusehen. Auch hinsichtlich der umfassenden Sektorabdeckung soll es den AKP-Staaten nur erlaubt sein, einige wenige Sektoren von der Öffnung zu verschonen.

2.8 Die EU-Kommission drängt afrikanische Staaten zu Zugeständnissen bei den „handelsverwandten" Themen

Im Cotonou-Abkommen ist von der Verpflichtung die Rede, über weitere handelsverwandte Themen, darunter Investitionen und öffentliches Beschaffungswesen, zu sprechen. Die afrikanischen Staaten haben Verhandlungen über einige oder alle dieser Themen bislang abgelehnt, um ihren entwicklungspolitischen Spielraum nicht zu gefährden. Auch der SADC-Rahmenvorschlag vom März 2006 formuliert eine klare Ablehnung, weitere Verpflichtungen in neuen Bereichen einzugehen: "Es besteht keine Notwendigkeit, die so genannten „Handelsthemen der neuen Generation" im Rahmen von EPAs zu verhandeln, um die Erfordernisse der WTO-Kompatibilität zu erfüllen." Des Weiteren würden neue handelsbezogenen Themen – die sog. WTOplus-Themen - schwerwiegende politische Herausforderungen für die SADC-Staaten darstellen, da diese bislang keine gemeinsame Politik in diesen Bereichen hat. Verhandlung dieser Themen unter solchen Bedingungen liefe Gefahr, unausgeglichene Resultate herbeizuführen, die den nationalen Entwicklungszielen und der Perspektive einer vertieften Integration in der SADC-Region schädlich wären. Die Verhandlungen könnten durch Druck der EU zu Verpflichtungen führen, die über diejenigen der WTO-Verhandlungen (WTO-plus) hinausgehen, und in den bilateralen Kontext Themen einbringen, die zum Scheitern der WTO-Konferenzen in Cancun (dort v.a. die sog. „Singapur-Themen" Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen) und Seattle (die Themen Arbeit und Umwelt) beigetragen haben.

Nichtsdestotrotz hat die EU deutlich gemacht, dass sie höhere Ambitionen als das Cotonou-Abkommen in vielen der genannten Bereichen verfolgt. Während

im Bereich Investitionen das Cotonou-Abkommen (Art. 78.1) "die Wichtigkeit Investitionsförderung und Schutzabkommen in ihrem gegenseitigen Interesse abzuschließen" betont, fordert die EU-Kommission in ihrem Verhandlungsmandat (Artikel 6.2), "den Aufbau von regulatorischer Rahmenbedingungen, die nachhaltige Investitionen fördern und stimulieren."

Die EU-Kommission hat die Abneigung der afrikanischen Länder, diese neue Themen zu verhandeln, wiederholt kritisiert. Handelskommissar Peter Mandelson beschwerte sich beispielsweise in einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 19. Oktober 2006 in Anwesenheit mehrerer BotschafterInnen aus SADC-Ländern: "In der SADC-Region sind wir enttäuscht vom bisher mangelnden Willen, über diese Themen zu sprechen." Die EU-Kommission hat dem Rat dennoch vorgeschlagen, diese Themen durchzusetzen, indem sie diese zur Vorbedingung für weitere EU-Konzessionen gemacht werden: "Bezüglich der Reichweite des zukünftigen Abkommens findet die EU-Kommission, dass das EPA sich nicht nur auf Marktzugangsregelungen beschränken und alle Hinweise auf regulierende angebotspolitische Verpflichtungen beiseite lassen kann (z.B. Dienstleistungen; Investitionen; öffentliches Beschaffungswesen; Handelserleichterungen; geistige Eigentumsrechte; Wettbewerb; Arbeit und Umwelt). … Unterstützung könnte für klare Verpflichtungen auf Regeln gewährt werden."[13] Darüber hinaus stellt die EU-Kommission fest: "Jede zusätzliche Zollkonzession für die SACU-Mitglieder Botswana, Lesotho, Namibia und Swaziland sowie für Angola, Mosambik und Tansania wären das Ergebnis von EPA-Verhandlungen und hängen von den Anstrengungen ab, die von diesen Ländern unternommen werden, Verpflichtungen bei den handelsbezogene Regeln einzugehen."

2.9 Die EU-Kommission verwendet „Aid for Trade"-Angebote, um EPAs durchzusetzen

Afrikanische Staaten fordern von der EU, zusätzliche Entwicklungshilfe anzubieten, die spezifisch zur Verbesserung der Angebots- und Produktionskapazitäten in den AKP-Staaten als Voraussetzung für die Unterzeichnung künftiger Handelsabkommen beitragen würde. Die EU-Kommission lehnt dies bislang mit dem Verweis ab, es seien außerhalb des Europäischen Entwicklungsfond (EEF) keine zusätzlichen Ressourcen für EPAs vorgesehen. Insgesamt wurden für den 10. EEF 22.7 Milliarden Euro an EZ-Mitteln für die Jahre 2008-13 für alle 79 afrikanischen Staaten zugesagt. Ein Großteil der Mittel ist nötig, um die laufenden EU-Entwicklungsprogramme zu finanzieren: Schätzungsweise 21.3 Milliarden Euro aus dem 10. EDF sind notwendig, um das bestehende Entwicklungszusammenarbeits-Portfolio der EU fortzuführen. Eine Prioritätenverlagerung hin zu handelsbezogener EZ führt automatisch zur Vernachlässigung anderer Entwicklungsprioritäten, z.B. im Bereich sozialer Grunddienste.

2.10 Die EU-Kommission setzt die AKP-Staaten unter unfairen politischen Druck

Die afrikanischen Staaten sind der Meinung, dass sie angesichts der zahlreichen Probleme und Herausforderungen, die in den EPA-Verhandlungen auftauchen, mehr Zeit für die Entwicklung informierter und an den eigenen Bedürfnissen orientierte Verhandlungspositionen benötigen. So schlug die ECOWAS-Gruppe beispielsweise vor, die Verhandlungen um drei Jahre bis Ende 2010 zu verlängern. Die EU-Kommission ist dazu jedoch ebenso wenig wie die EU-Mitgliedsstaaten bereit, und setzt die afrikanischen Staaten mit dem Verweis auf das Auslaufen der WTO-Ausnahmegenehmigung zum Jahresende 2007 massiv unter Druck, umfassende EPAs zu unterzeichnen. Als Antwort auf den ECOWAS-Vorschlag drohte die EU-Kommission denjenigen Regionen, die bis Jahresende kein EPA unterzeichnen würden, damit, danach die Einfuhrzölle auf das Niveau des (ungünstigeren) EU-GSPs anzuheben. Die Exporte der westafrikanischen Nicht-LDC-Länder an die EU würden davon schwer getroffen. Mehr als 1 Milliarde Euro an Nicht-LDC Exporten an die EU, oder 9.5 Prozent ihrer gesamten Exporte, müssten höhere Zöl-

le hinnehmen und würden der direkten Konkurrenz mit Exporten aus anderen Entwicklungsländern ausgesetzt."[14] Eine solche Anhebung der Zölle gegenüber einigen der ärmsten Länder der Welt würde die EU-Position innerhalb der WTO-Verhandlungen moralisch delegitimieren.

2.11 Die afrikanische Staaten sind kaum auf die EPA-Verhandlungen vorbereitet

Den afrikanischen Staaten fehlen die nötigen Kapazitäten , die EPAs mit der EU auszuhandeln. Dies schließt die fehlende technische Expertise ebenso ein wie die dünne Personaldecke erfahrener Verhandlungsführer. Außerdem verfügt die EU ihrerseits über eine erfahrene Bürokratie und jahrzehntelange Erfahrungen im Umgang mit komplexen Freihandelsgesprächen. Die eingeschränkten institutionellen Voraussetzungen und Verhandlungskapazitäten auf Seiten der afrikanischen Staaten werden umso deutlicher, desto detaillierter die technischen Gespräche über die neuen handelsbezogenen Themen werden. Die afrikanischen Verhandlungsgruppen verfügen schlicht nicht über die ausreichenden Kapazitäten, für sie günstige Regelungen zu verhandeln, geschweige denn, diese später umzusetzen.

3. Der Weg nach vorn

3.1 Afrikanische Länder sollten nicht unter Zeitdruck unterzeichnen

Afrikanische Länder sollten dem Druck widerstehen, ein EPA mit der EU unter extremen Zeitdruck abzuschließen, ohne Klarheit über die möglichen Vorteile zu haben, die aus einem solchen Abkommen erwachsen sollen. Stattdessen müssen sie sich national und regional auf ihre sozioökonomischen und entwicklungspolitischen Prioritäten konzentrieren, ehe sie ein Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnen. Afrikanische Staaten müssen zuvorderst ihre Produktionskapazitäten stärken und ihre Industrien entwickeln, bevor sie ihre Märkte gegenüber der EU öffnen. Es ist sehr wichtig, dass afrikanische Staaten den Schutz ihrer sensiblen Industrien in geeigneter Weise sichern, bevor sie den Markt für die Konkurrenz mit der EU öffnen. Der ESA-Entwurf schlägt beispielsweise längere Umsetzungsspannen vor als die EU: bis zu 25 Jahre für Fertigprodukte, beginnend mit einem 15jährigen Umsetzungsmoratorium (Art. 14), sowie eine unbekannte Zahl an sensiblen Produkten die von den Liberalisierungsverpflichtungen ausgenommen sind (Art. 15). Diese Vorschläge müssen von der EU-Kommission aufgegriffen werden.

3.2 Die EU muss alternative Entwicklungsoptionen berücksichtigen

Die EU-Kommission muss unbedingt die Ergebnisse der umfassenden Überprüfung des Verhandlungsstands vom Frühjahr 2007 ernst nehmen, und Vorschläge der afrikanischen Staaten hinsichtlich alternativer Handelsregeln berücksichtigen, die dem Prinzip der Nichtreziprozität treu bleiben. Sollen die künftigen Handelsverträge zwischen der EU und Afrika der nachhaltigen Entwicklung und der Bekämpfung der Armut auf dem Kontinent dienen, müssen die verhandelnden Partner *alle* Optionen in Augenschein nehmen und ihre tatsächlichen Auswirkungen einschätzen, um die beste Wahl zu treffen. Die EU-Mitgliedsstaaten sollten der EU-Kommission jetzt ein deutliches politisches Signal senden, um sicherzustellen, dass die Verhandlungen im Geiste der partnerschaftlichen und entwicklungspolitischen Zielsetzungen des Cotonou-Abkommens gestaltet werden und zu entwicklungspolitisch sinnvollen Ergebnissen führen.

Fußnoten

[1] Art. 16.2 of the 4th ESA draft

[2] vgl. Wellmer (2007) Polarisierung durch Freihandel - Eine Zwischenbilanz des Handelsabkommens der EU mit Südafrika. Bielefeld 2007 (http://www.kosa.org/formulare/publikat.html)

[3] http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/CSEPAHandbook2005.pdf

[4] COMESA Secretariat, Brief on Market Access, prepared for meeting of Non-State Actors, Addis Ababa, 7-8 November 2006.

[5] COMESA Secretariat, Brief on Market Access, prepared for meeting of Non-State Actors, Addis Ababa, 7-8 November 2006.

[6] European Commission (2005) 'Economic Partnership Agreements — Putting a Rigorous Priority on Development', memo, 20 January 2005. Brussels: European Commission. www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4245_en.htm.

[7] http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ACP_EN_081206_ACP_Khartoum-Declaration.pdf

[8] Proposed EC response to the SADC EPA Framework, Annex 2 in Communication from the Commission to the Council: Communication to modify the directives for the negotiations of economic partnership agreements with ACP countries and region, 28 November 2006. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0673en01.pdf

[9] Bilal and Rampa, Alternative (to) EPAs: Possible Scenarios for the Future ACP Trade Relations with the EU, 2006

[10] Oxfam (2007) A matter of political will. (http://www.oxfam.de/download/a_matter_of_political_will.pdf)

[11] Cotonou Partnership Agreement, Article 41.4.

[12] Chapter I, Art.[…] Objective, scope and coverage, par.1, page 1 Chapter I, Art.[…] Objective, scope and coverage, par.1, page 1

[13] SADC Framework proposal, March 2006.
Communication from the Commission to the Council: Communication to modify the directives for the negotiations of economic partnership agreements with ACP countries and region, 28 November 2006.

[14] EC, letter to West African negotiators, no date, ca. December 2006. „Argumentaire. Pourquoi est-il souhaitable de continuer à viser fin 2007 pour la conclusion des négociations APE UE-Afrique de l'Ouest?"

Der EU-AKP Prozess: Baustein für eine kohärente EU- Afrikapolitik?

Henning Melber, Dag Hammarskjöld Stiftung

Dieser Artikel möchte eine kritische Übersicht zu den aktuellen Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Staaten, den Economic Partnership Agreements (EPAs, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen), geben, der in einer übersichtlichen Form die Bedenken formuliert und zusammenfasst, die von Verhandlungsbeteiligten geäußert wurden, die mit der Perspektive und dem Ansatz des Brüsseler Wirtschaftsministeriums nicht übereinstimmen. Diese Bedenken zeigen, dass trotz der von einem EU-Offiziellen ausgesprochenen Einschätzung, dass die EPA-Politik "entwicklungsfreundlich und vertragsgemäß verhandelt" werde, andere Beteiligte deutlich andere Schlussfolgerungen ziehen. Diese Bedenken sollten genauso ernst genommen werden wie die positiven Einschätzungen – auch und vor allem von jenen - die die jetzige EU-Initiative für einen Schritt in die richtige Richtung halten.

Unter dem Paradigma der Welthandelsorganisation (WTO) gewinnt eine neustrukturierte ökonomische Realität an Schwung. Handelsbeziehungen werden in einer Weise organisiert, die es erfordert, die Richtung und die Auswirkungen derselben in Frage zu stellen. Dieses ist der Zweck dieses Überblicks, der die wahrscheinlichen Auswirkungen der zur Zeit verfolgten EPAs als den Interessen der AKP-Mitgliedsstaaten überhaupt nicht dienlich ansieht.

Handelsliberalisierung: Ausweg oder Sackgasse?

NEPAD (New Partnership for Africa's Development, neue Partnerschaft Afrikas Entwicklung) ist in neuerer Zeit als sozialökonomisches Entwicklungsmodell für Afrika zutage getreten. Es reklamiert afrikanische AutorInnenschaft und wurde international übernommen (sowohl durch die G8 wie die Vereinten Nationen) und als strategischer Rahmen für die Zusammenarbeit betrachtet (siehe eine kritische NEPAD-Zusammenfassung in Melber 2004a und 2004b). Es wird behauptet, die Agenda sei "auf der Grundlage von nationalen und regionalen Prioritäten und Entwicklungsplänen" erstellt worden, die "durch partizipative Prozesse unter Einbeziehung der Bevölkerung" vorbereitet worden seien (Paragr. 49). Das Modell betont eigens subregionale und regionale Herangehensweisen sowie die "Notwendigkeit für afrikanische Länder, ihre Ressourcen zusammen zu legen und regionale Entwicklung und ökonomische Integration zu fördern…um internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern" (Paragr. 94). Dies ist jedoch die Krux: die Betonung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geht zu Lasten der lokalen Ökonomien und Bevölkerung. Patrick Bond (2002: 134) weist darauf hin, dass Integration in Afrika zuallererst die "sozioökonomischen und ökologischen Bedürfnisse der BürgerInnen erfüllen" sollte, statt sich noch mehr in eine Exportplattform zu verwandeln.

NEPAD definiert die Stärkung der afrikanischen Regionalmärkte als Grundlage für eine bessere Integration in die Weltwirtschaft, aber nicht als Ziel an sich. Daher versäumt es NEPAD, die Notwendigkeit einer regionalen Integrationsstrategie für Afrika zu sehen, "die weder durch Liberalisierung noch Marktmechanismen definiert ist, son-

dern zuallererst eine Politik sowie Institutionen und Rahmenbedingungen fördert, die das Funktionieren des regionalen Marktes ermöglichen" (Hayman 2003: 8f.). Stattdessen propagiert NEPAD mit der Marktzugangsinitiative eine Außenorientierung. Es identifiziert die Notwendigkeit von WTO-Verhandlungen "für gleichberechtigtere Handelsbedingungen für afrikanische Länder innerhalb des multilateralen WTO-Rahmens" (Artikel 188), was immer dies bedeuten mag angesichts der Einschränkung dieser Rahmenbedingungen durch die Dominanz der Industrieländer, die um die Kontrolle zu behalten, selbst protektionistische Strategien anwenden. Dies wird von NEPAD umgedeutet als "eine historische Chance für die entwickelten Länder der Welt, eine echte Partnerschaft mit Afrika einzugehen, die auf gegenseitigem Interesse, geteilten Verpflichtungen und bindenden Abkommen beruht", wie es in den abschließenden Abschnitten (Artikel 205) des Dokuments heißt. Die Frage ist, inwieweit die NEPAD-Architekten tatsächlich davon überzeugt waren, dass ein Hauch von Realismus in ihrem "Wunschdenken" stecken könnte…

Einige BeobachterInnen teilen die Ansicht, dass "es ein riesiges Potential für ökonomische Vorteile durch die Spezialisierung und den Handel innerhalb Afrikas gäbe. Dies würde möglicherweise neue Exportmöglichkeiten für den Weltmarkt eröffnen, vorausgesetzt, die dazu erforderliche Harmonisierung der Handelsregeln und eine starke Verbesserung der Transportinfrastruktur fänden statt" (Loxley 2003: 122). KritikerInnen sind jedoch eher besorgt, dass afrikanische Güter durch unfaire Praktiken und Bestimmungen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit eingeschränkt und durch hohe Zölle und Quotenregelungen von anderen Märkten ausgeschlossen würden. Die Frage ist, wie dieser Herausforderung begegnet werden könnte und welche Strategien verfolgt werden sollten um diese Hindernisse zu überwinden oder wenigstens zu mindern.

Die Komplexität der Handelskonstellationen erfordert sicher mehr Hausaufgaben als die Befürworter der Handelsliberalisierung offenbar geleistet haben. Dies kann anhand eines liberalisierteren Weltzuckermarktes als besonders eindrucksvolles Beispiel illustriert werden. Die Abschaffung der Schutzklauseln – wie Paul Goodison und Colin Stoneman (2004b) zeigen – hätte auf mehrere ungeschützte Ökonomien negative Auswirkungen (in Südafrika insbesondere Swasiland, aber auch Malawi, Mauritius, Mozambik, Sambia und Simbabwe). Die Besonderheiten des speziellen Präferenzsystems beim Zuckerregime (Vorzugsbehandlungen) zeigen bei näherer Betrachtung "eine komplexe Geographie von Gewinnern und Verlierern auf" (Gibb 2004: 585). Werden die räumlichen Implikationen und Variationen der landwirtschaftlichen Liberalisierung genau untersucht, wird das südliche Afrika „sowohl kurz - wie auch mittelfristig - signifikant verlieren" (ebd.). Jetzt schon bedeutet die so genannte Reform des AKP/EU- Zuckerprotokolls und des Abkommens über spezielle Präferenzsysteme für Zucker, das aufgrund eines WTO- Schlichtungsurteils über einer Eingabe von Australien, Thailand und Brasilien (die vom Zuckerprotokoll ausgeschlossen waren) eingeführt wurde, dass sich die Zuckerexporteuere des südlichen Afrika bei Exporten in den EU-Markt an neue Marktbedingungen anpassen müssen. Gemäß eines Sprechers der Zuckerindustrie in Swasiland wird der größte Exportverdiener des Landes aufgrund der auferlegten Preissenkungen 2005/06 wahrscheinlich mehr als 23 Millionen US Dollar verlieren, in den Jahren 2007/08 soll der Verlust sogar auf mehr als 39 Millionen US Dollar ansteigen.[1]

Die neue Rolle der EU: WTO, EPAs und regionale Integration

Die EPAs, die zwischen den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) und der EU verhandelt werden, sind nicht nur dazu bestimmt, den Charakter des Cotonou-Abkommen zu verändern, indem subregionale Verhandlungen über Freihandelsabkommen zwischen der EU und der AKP-Gruppe begannen (die sogar bilaterale Abkommen mit individuellen Ländern zulassen würden), sondern auch dazu, die Kompatibilität der Wirtschaftsbeziehungen zwischen EU und AKP ei-

nerseits und der Welthandelsorganisation (WTO) andererseits zu erzielen.[2] Während das Cotonou Abkommen, das im April 2003 ratifiziert wurde und das Lomé Abkommen ersetzte, die Aushandlung von Alternativen zu EPAs erlaubte, begibt sich die EU-Kommission nun auf einen einspurigen Weg, für den die EPAs stehen.[3] Bond warnt, dass das entstehende Regime härterer "reziproker Liberalisierung"(2004b: 226), das bei den EPA-Verhandlungen in strengerer Übereinstimmung mit der WTO als verlangt verfolgt wird, die bestehenden engen Handelsbeziehungen ersetzen wird. Diese Handelsbeziehungen, die durch "präferentielle Abkommen so viele afrikanische Staaten mittels Cash-Crop Exporten an ihre ehemaligen Kolonialherren gefesselt haben " würden ersetzt und "das bisschen an afrikanischer Bioindustrie und Bio-Dienstleistungen, das nach zwei Jahrzehnten Strukturanpassungsmaßnahmen übrig geblieben ist, wird vermutlich an europäische Großunternehmen und deren technologische Spezialisierung verloren gehen". Die EU wird beschuldigt, die EPA-Verhandlungen zu nutzen um Abkommen zu verschiedenen, in den WTO-Verhandlungen umstrittenen Themen durchzusetzen (wie etwa Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen und Wettbewerbspolitik). Diese so genannten Singapur-Themen wurden bei den WTO-Verhandlungen 2003 von den Entwicklungsländern abgelehnt. Darüber hinaus betreffen die EPAs durch die Forderung nach strikter Einhaltung der WTO-Regeln viel mehr als nur die vorgeschlagene Reziprozität: "Nichttarifäre Handelsschranken, wie etwa Umweltbestimmungen oder Bestimmungen zum Gesundheits- bzw. Pflanzenschutz (EU- Verbraucherschutzpolitik) sind Knackpunkte in den Verhandlungen" (Grimm 2005: 25). Sollten solche Abkommen beschlossen werden, würde dies den politischen Spielraum für afrikanische Regierungen deutlich verringern (Ochieng/Sharman 2004: 3). Es hilft nicht, wenn sogar ein hochrangiger EU-Bürokrat[4] "das Recht der Staaten, oder vielmehr Regionen, ökonomische Aktivitäten auf ihrem Staatsgebiet zu regulieren" anerkennt und die "Idee einer Präferenz zugunsten lokaler Wettbewerbsfähigkeit" akzeptiert, wenn er zugleich den Vorbehalt hinzufügt "vorausgesetzt es ist keine ausschließliche Präferenz" (Falkenberg 2004: 3).

Die Verhandlungen zu zukünftigen EPAs führen zu schwerwiegenden Umsetzungsproblemen und wirken sich negativ auf den Regionalismus innerhalb der AKP-Gruppe und dessen afrikanischen Mitgliedsstaaten aus. Hurt (2004: 165) warnt, dass regionale Organisationen innerhalb Afrikas Kapazitätsprobleme bei der Verhandlungsführung haben werden. Dies wird dadurch weiter verkompliziert, dass diese Regionen eine Mischung aus LDCs (Least Developed Countries; am wenigsten entwickelte Länder) und Nicht-LDCs darstellen.[5] Die weitere Fragmentierung des regionalen Integrationsprozesses sowie eine Aufteilung der AKP-Staaten in regionale Gruppen wird ein wahrscheinliches Ergebnis der EPA-Verhandlungen sein. Dies würde der EU ermöglichen, "die EU-Handelsbeschränkungen noch effektiver auf Produkte zu lenken, die sie nicht liberalisieren will" (Hurt 2004: 166).

Bei einer hochrangigen Konferenz zur Europäischen Entwicklungszusammenarbeit in Den Haag, auf der eingehend die EU-Beziehungen zum Süden diskutiert wurden, tauchten - nicht überraschend - Sorgen hinsichtlich der EU-Position zur Handelsliberalisierung auf. Im zusammenfassenden Bericht heißt es: "Alle unterstützten den Ruf nach hoher Flexibilität in den EPA-Verhandlungen. Raum sollte geschaffen werden für asymmetrische Handelsbeziehungen, d.h. Entwicklungsländer sollten ihre Märkte vorübergehend vor internationalem Wettbewerb schützen dürfen" (Bieckmann 2005: 3). Die bisherigen Erfahrungen in den Verhandlungen zeigen jedoch, dass die EU-Kommission nicht nachlässt, ihren Kurs der reziproken Handelbeziehungen weiter zu verfolgen.

Sogar in einem jüngst veröffentlichten Arbeitspapier des IWF wird davon abgesehen, EPAs als allgemein nützlich zu beschreiben. Es verweist auf den vorhersehbaren Wegfall von Einnahmen aus Handelssteuern aufgrund der Handelsliberalisierung, von denen die Staatshaushalte vieler Länder sehr stark

abhängig sind. Ebenfalls wird als ein weiteres Risiko der EPA-Verhandlungen dargestellt, dass diese staatliche Tendenzen fördern, aus dem offenen Regionalismus auszusteigen und stattdessen nationalistische Kräfte zu stärken (Khandewal 2004: 5).

Das zu erwartende Ergebnis der aktuellen Verhandlungen wäre "das Schrumpfen von Entwicklungsmöglichkeiten" (Wade 2003). Um solche unegalitären Pseudopartnerschaften zu vermeiden, argumentiert Wade, wäre eine veränderte Schwerpunktsetzung notwendig "von der Neigung, Handelsverpflichtungen mit anderen Ländern zu homogenisieren hin zur Gewährung von vernünftigem Handlungsspielraum an andere Staaten, damit sie angemessenen Schutz wählen können" (ebd.). Eine Entwicklungsstrategie müsste demnach in einer Zone umgesetzt werden, in der interne wie externe Integration sich gegenseitig stärken statt sich zu untergraben. Statt dessen sind Fragen der internen Integration (einschließlich regionaler Integration) weitgehend aus der Entwicklungsagenda ausgeblendet, da das Mantra der freien Marktwirtschaft den Diskurs dominiert, während das Gegenteil zugunsten der Entwicklung der AKP-Staaten der Fall sein sollte.

EU-Politik und SADC: Ein Musterbeispiel

Die Verhandlungen der EU zielen auf getrennte Abkommen mit jeder Region, dabei kann kein Land in mehr als einem Block verhandeln. Demzufolge wird die SADC (das Südliche Afrika) bei den EPA-Verhandlungen auf sieben Staaten reduziert (die Hälfte ihrer Mitgliedsstaaten). Es existiert ein inhärenter Konflikt zwischen dem bestehenden Regionalismus und den Verhandlungen hin zu neuen multilateralen Prozessen. Staaten mögen unterschiedlicher Meinung sein hinsichtlich der Vor- oder Nachteile, die durch fortgesetzten Protektionismus bei regionalen Vereinbarungen einerseits und der Schaffung eines individuellen Vorzugs innerhalb Handelsabkommen andererseits entstehen. Ian Gillson und Sven Grimm (2004) argumentieren folgendermaßen: "Regionalismus könnte aktiv dazu beitragen, den multilateralen Prozess zu untergraben, da regionale Abkommen Präferenzanteile für Mitglieder gegenüber Nichtmitgliedern schaffen. Für sich genommen, kann multilaterale Liberalisierung für Mitglieder eines präferentiellen Handelsabkommens durch die Erosion der Vorzugsbehandlung Kosten verursachen". Wenn Regionalismus jedoch als Problem oder Hindernis auf dem Weg zu globaler Integration in der WTO gesehen wird, bestehen wenig Chancen, dass dieser als ernstzunehmender Ausgangspunkt zur Stärkung des Südens innerhalb der internationalen Handelsbeziehungen angesehen wird.

Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südafrika, das in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verhandelt wurde, hatte bereits eine stark differenzierende Wirkung auf das südliche Afrika. Durch das Abkommen wurde eine präferentielle Handelsbeziehung mit einem einzelnen Land eingegangen,[6] wodurch Differenzen aufgrund bestehender Interessenskonflikte unter den Ländern der Region verstärkt wurden. Bereits jetzt sind die Interessen von Südafrika selbst, der Währungszone, der Südafrikanischen Zollunion (SACU) und der SADC kaum zu vereinen, durch die Auswirkungen des Freihandelsabkommens auf regionale Wirtschaftsangelegenheiten wird dieses Problem noch verschärft. Die positiven Auswirkungen des Freihandelsabkommens für Südafrika können daher nicht als überzeugendes Argument für eine verstärkte Freihandelspolitik mit anderen – weniger industrialisierten – Staaten dienen. Deshalb folgert Bauer (2004: 23): "wenn das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südafrika sich als Nettonutzen für Südafrika erweist, wird dies auf den relativ entwickelten und diversifizierten Industriesektor des Landes zurückzuführen sein". Südafrikanische Interessen sind jedoch nicht identisch mit jenen der Region. Regionale Integration müsste auch die Interessen der Juniorpartner in der Nachbarschaft berücksichtigen, namentlich die SACU-Mitglieder. Die politische Ökonomie eines solchen Regionalismus ist ein konstant verhandeltes Gefüge, mit sich verschiebenden Grenzen und sich verändernden Interessenskoalitionen, das klar über die kurzfristige Bevorteilung der regionalen Hegemonialmacht hinauszielen muss. Südafrika wird nicht nur als eine solche

wahrgenommen (Nyirabu 2004), es betreibt auch wirtschaftspolitisch eine aggressive Expansion auf weitere Märkte im Südlichen Afrika (Bond 2004a und 2004b).

Ein alternativer EPA-Gestaltungsprozess müsste als ersten Schritt einen Schwerpunkt auf regionale Konsolidierung legen. Die SADC Mitglieder mussten eine Wahl treffen, entweder innerhalb des Ost- und Südafrikanischen Blocks (ESA-Gruppe) oder als SADC-Gruppe zu verhandeln. Angola, Botswana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Swasiland und Tansania entschieden sich dafür, mit der EU-Kommission in der SADC-Struktur zu verhandeln.[7] Aufgrund seines ökonomischen Status wurde Südafrika nicht als AKP-Mitgliedsstaat betrachtet, nimmt aber an den EPA-Verhandlungen in einer beobachtenden und unterstützenden Funktion teil. Die EPA-Verhandlungen zwischen der SADC und der EU-Kommission wurden offiziell am 8. Juli 2004 in Windhoek lanciert, unter Anwesenheit der EU-Kommissare Danuta Hübner und Poul Nielson. Der Handelsminister Botswanas war als SADC Koordinator anwesend. Ein gemeinsamer Plan wurde beschlossen, aber die Kritik an der spaltenden Herangehensweise der EU-Kommission (die Unterteilung der Staaten des Südlichen Afrika in verschiedene SADC- und ESA- Blöcke) und die Anstrengungen, Handelsklauseln zu beseitigen, die unter dem Cotonou Abkommen den Least Developed Countries Sonderregelungen zusicherten, wurden seither vermehrt zur Sprache gebracht.

Meyn (2004: 50) warnt, dass die Umsetzung der EPAs in ihrer jetzigen Form "die ursprünglich formulierten Erfordernisse der EU verletzt, wonach AKP-Staaten gemäß ihrem unterschiedlichen Entwicklungsstatus hätten behandelt werden sollten". Dieses Prinzip wurde schon in den Verhandlungen zwischen der EU und Südafrika missachtet, als die EU den BLNS-Staaten (Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland) dieselbe Zollstruktur auferlegte wie Südafrika, ohne ihnen einen verbesserten Marktzugang zu gewähren." Die Autorin befürchtet, dass EPAs einen Verlust für LDCs bedeuten, "wenn diese ihre Märkte öffnen, ohne dafür im Gegenzug etwas Substantielles zu erhalten". Interessanterweise fasste sogar Südafrikas Finanzminister Trevor Manuel - als starker Katalysator innerhalb der gegenwärtigen Handelsliberalisierungsvorhaben bekannt - die Skepsis in den Ländern des Südlichen Afrika zusammen, als er am 2. Dezember 2004 einen Vortrag an der University of Sussex hielt: "Eine größere Transparenz der Absichten wäre ebenfalls hilfreich - die EU-Forderung an Afrika, sich in Gruppen zu unterteilen um zu verhandeln ... trägt wenig dazu bei Afrika bei der Koordinierung der Handelspolitik zu helfen – und stärkt die Hinterlassenschaft unserer kolonialen Wirtschaftsbeziehungen."

Paul Goodison und Colin Stoneman (2004a und 2004b) haben gezeigt dass "es ein Akt von törichtem Optimismus wäre, Integrität oder Ehrlichkeit in der EU- Handelspolitik gegenüber dem Südlichen Afrika und den weiteren AKP-Staaten zu erwarten" (Goodison/ Stoneman 2004a: 734). Stattdessen, schreiben Ochieng und Sharman (2004: 3) zusammenfassend, die EPA-Initiative hat während der ersten Verhandlungen "neue regionale Gruppierungen geschaffen, die den bestehenden afrikanischen ökonomischen und politischen Einteilungen widersprechen und sie untergraben. Regionale Integration auf Handelsliberalisierung zu beschränken unterläuft die weiteren sozioökonomischen und politischen Zielsetzungen der bestehenden Institutionen."

EPAs, regionale Integration und politische Kohärenz

Vielen erscheint das Ergebnis der Verknüpfung von NEPAD und EPAs nicht ermutigend. Hinsichtlich der möglichen Auswirkungen auf afrikanische Ökonomien warnt Margaret Lee (2004: 6): "Vorhersehbare Kosten beinhalten Einnahmeverluste, die möglicherweise zur Verschlechterung der regionalen Verschuldungssituation führen; Deindustrialisierung; zunehmende Erwerbslosigkeit; wachsende Armut; Fragmentierung der Export- und Zollregime; Verlust der Exportwettbewerbsfähigkeit; Untergrabung der lokalen Landwirtschaft und industriellen Produktion durch Dumping aus den USA und der

EU; mehr Handelsumleitung als Schaffung von Handel; und Untergrabung der bestehenden regionalen ökonomischen Integrationsstrategien." Ein IDS-Dokument kommentiert das Argument, dass EPAs regionale Integration fördern würden: "sie werden eine signifikante Auswirkung haben - aber eine negative" (Stevens/Kennan 2005: 4).

Trotz solch düsterer Prognosen, bleibt eine externe Unterstützung hin zu weiterer regionaler Interdependenz möglich, sowohl durch uni- wie auch multilaterale Kooperationsformen. Eine Studie im Auftrag der schwedischen Entwicklungsbehörde Sida, die mögliche Vorteile für LDCs im entstehenden Welthandelsregime erforscht, wies auf Folgendes hin: "Es ist wichtig, dass die zukünftige EU-Freihandelabkommenspolitik hinsichtlich der AKP-Entwicklungsländer nicht der regionalen ökonomischen Zusammenarbeit und Integration entgegenwirkt oder sie behindert, da diese bessere Voraussetzungen für den regionalen Handel inklusive der LDCs jeder Region bieten können" (De Vylder et.al. 2001: 161). Aber - wie Timo Kivimäki und Liisa Laakso (2002: 176) zusammenfassen - erfordert dies mehr als lediglich die Öffnung zur Weltwirtschaft. Vielmehr müsste ein solches Abkommen den Bereich der regionalen ökonomischen Zusammenarbeit würdigen und die Beteiligung der Mehrheit der afrikanischen Bevölkerung in diesen Ländern anstreben. Die jetzige Initiative der EU bietet wenig bis keine Hoffnung zu einer solchen wünschenswerten Trendwende beizutragen, weder in den Verhandlungen mit der SADC noch woanders.

Die Herausforderung besteht darin, den afrikanischen PartnerInnen eine international wettbewerbsfähige Ausgangslage zu schaffen, um ihnen einen faireren Anteil an der Weltwirtschaft und den internationalen politischen Entscheidungsprozessen zu sichern. Eine solche Verantwortung ernst zunehmen hieße, dass die G8, die EU und andere OECD-Saaten zunächst ihre Hausaufgaben erledigen sollten, nämlich ihre protektionistische Handelspolitik zu beenden. Agrarsubventionen und andere verzerrende Interventionen in den Wirtschaftssektor müssten deutlich vor 2013 beendet werden, um allgemein gültige Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb zu schaffen. Es muss sich erst erweisen, ob diese Maßnahmen in den massiv ungleichen Machtbeziehungen und den daraus folgenden strukturellen Zwängen überhaupt einen annehmbaren Grad an Verbesserung für die Entwicklungsländer bewirken können. Einzig auf einer solchen Grundlage könnten Szenarien für eine faire Partnerschaft diskutiert, verhandelt und ein Partnerschaftsabkommen eingegangen werden, das die regionale Integration nicht schädigt. Hurt (2004: 171) konstatiert, dass die jetzige Politik der Handelsliberalisierung weitgehend von den Interessen der neoliberalen politischen Elite und der exportorientierten Konzerne - sowohl innerhalb der EU als auch (wenn auch in geringerem Maße) in afrikanischen Staaten - dominiert wird. Die internationalen Rahmenbedingungen würden es erschweren, meint Hurt weiter, afrikanisch-europäische Beziehungen positiv zu redefinieren (cf. Kössler/Melber 2003). Aufgrund der vorhandenen Belege fällt es schwer, sich einer solchen Schlussfolgerung entgegen zu stellen.

Ein von Actionaid International vorgelegter Bericht prognostiziert, dass "EPAs die Steuerstabilität und öffentlichen Ausgaben Afrikas gefährden. Sie führen Investitionsabkommen ein…die politische Entscheidungen der afrikanischen Staaten untergraben würden. EPAs bedrohen die regionale Integration Afrikas und haben kein unabhängiges Streitbeilegungsverfahren." (Ochieng/Sharman 2004: 32). Die Autoren fordern daher, dass "Mitgliedsstaaten der Europäischen Union das EPA-Verhandlungsmandat für die EU-Kommission revidieren müssen, um die Forderung nach wechselseitiger Handelsliberalisierung" und die "Verhandlungen zu Investitionen, Wettbewerbspolitik und öffentlichem Beschaffungswesen" zu stoppen. Des weiteren drängen sie das Europäische Parlament, "eine Untersuchung über die Herangehensweise der EU-Kommission an die EPA-Verhandlungen einzuleiten und eine effektive Kontrolle über das Verhandlungsmandat, die Taktiken und Prozesse der EU-Kommission" zu gewährleisten , gleichzeitig sollte das europäische Parlament damit beginnen, "sofort alle möglichen Alternativen zu den EPAs zu untersuchen" (ebd.).

Wenn die Unterstützung der regionalen Integration als Baustein hin zu verstärkter internationaler Zusammenarbeit - mit dem Ziel, die Diskrepanz zwischen Macht und Marginalisierung der Verhandlungspartner zu vermindern - mehr als ein bloßes Lippenbekenntniss sein soll, muss ein solcher Vorschlag vom europäischen Parlament auch ernst genommen werden. Wenn die Partnerländer im Süden es allerdings verfehlen sollten, die regionale Zusammenarbeit als einen Schritt hin zu emanzipierteren internationalen Beziehungen zu begreifen, die zuallererst der lokalen Bevölkerungen Nutzen bringen (und nicht nur die Privilegien eines lokalen Teils der transnationalen Eliten ausbauen), ist dies etwas Anderes. Die EU-Politik sollte die Kluft zwischen den Ländern des Südens durch ihre Eingreifen jedoch nicht auch noch vergrößern. Im Gegenteil sollte darauf abgezielt werden, diese Kluft zu verringern. Ironischerweise tappt das gegenwärtige Handelsregime der EPAs scheinbar in genau die Falle, vor der eine Studie zuvor gewarnt hatte: "Während die EU, durch ihre Erweiterung, die Europäischen Staaten in einer zunehmend starken Einheit zusammenfasst, könnte die Afrikapolitik der EU entgegen gesetzte Auswirkungen haben". (De Vylder et.al. 2001: 161)

Schlussfolgerung

Die dargelegte kritische Analyse verweist auf die eingangs formulierten Worte der Warnung zurück. Es mag als "alles andere als hilfreich" betrachtet werden, die "entwicklungsfreundliche und vertragsgemäß verhandelte EPA-Politik der EU" zu hinterfragen, wie es Dieter Frisch (2005) formulierte. Es spiegelt jedoch die Perspektive einer Reihe von kritischen AkteurInnen und BeobachterInnen des jetzigen Prozesses wieder, die mit der Bezeichnung "entwicklungsfreundlich" ohne weitere überzeugende Beweise und Ergebnisse, die in eine solche Richtung weisen nicht einverstanden wären. Stattdessen wundern sie sich, ob die EU-Kommission unter Peter Mandelson "einen neuen Anfang oder die alte Leier" (Goodison 2005) darstellt - und tendieren derzeit dazu Letzteres zu folgern.[8] Eine britische Interessensgruppe stellte kürzlich in einer Beurteilung fest: "Seit mehr als 20 Jahren wurden AKP-Staaten dazu gezwungen, ihre Märkte in solch einem Ausmaß zu liberalisieren, dass viele jetzt offenere Ökonomien haben, als die Staaten Europas. Sie sind bereits in den Weltmarkt integriert - oft auf schädliche Weise. Daher muss jedes neue Handelsabkommen zwischen den AKP-Staaten und Europa ihnen helfen, ihre Produkte und Exporte zu verbessern und zu diversifizieren und ihnen zudem erlauben, sich in der Zwischenzeit vor Importen zu schützen. EPAs in ihrer jetzigen Form würden keines von beidem leisten." (Christian Aid 2005a: 2).

Die EU-Handelsbürokratie und ihre Vertreter wären gut beraten, solche Bedenken nicht auf die leichte Schulter zu nehmen. Schließlich will die EU wohl kaum das Bild vermitteln, ein wesentlicher und aktiver Teil eines neuen Wettlaufs um Afrika zu sein, in dem sie mit den USA und China um die Kontrolle und/oder den Zugang zu Märkten und Ressourcen konkurriert, um ausschließlich ihre eigenen Interessen zu befriedigen, während das Gerede von Partnerschaft als notwendige Kosmetik und Lippenbekenntnis dient. Einige glauben, dass die AKP-Staaten im Grunde genommen "in den EPA-Verhandlungen nichts zu gewinnen und alles zu verlieren haben" (Brown 2005: 9). Aber auch die EU hat mehr zu verlieren als zu gewinnen - zumindest hinsichtlich ihres Ansehens und der Akzeptanz ihrer Afrikapolitik - sollte die jetzige EPA-Strategie weiterhin so kompromisslos verfolgt werden wie bisher. Da unter den AKP-Staaten die Möglichkeiten fehlen, bei den Verhandlungen der EU-Vorschläge der "gut geölten Abkommens-Verhandlungs-Maschinerie der EU" (Grimm 2005: 24) etwas ernsthaftes entgegen zu setzten, fühlten sich viele unter ihnen nicht nur verunsichert, sondern auch in einen Prozess gezwungen, den sie eigentlich ablehnten.

Um schließlich die Frage zu beantworten, die im Titel dieses Beitrages steht: Der EU-AKP Prozess, der sich in den EPA-Verhandlungen entwickelt, kann in seiner jetzigen Form die Erfordernisse eines soliden Bausteins für eine kohärente EU-Afrikapolitik nicht erfüllen. Es zeigt sich weder, dass der EU-AKP Prozess die Interessen der AKP-Staaten

berücksichtigt, noch erfüllt er die Kriterien der Übereinstimmung mit anderen grundsätzlichen Prinzipien der Entwicklungspolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, wie zum Beispiel die vorrangige Unterstützung der regionalen Kooperation. In Zeiten einer intensivierten Rivalität zwischen den Habenden unter den Ländern dieser Welt, ihre Partikularinteressen innerhalb der Regionen der Habenichtse zu verfestigen, riskiert die EU-Politik einen Verlust ihres positiven Images, das sie in den früheren Verhandlungsrunden der Lomé-Abkommen aufgebaut und verfestigt hat. Der Cotonou-Prozess, dem die EPA-Initiative als derzeit letzte Verhandlungsrunde folgte, führt gegenwärtig zu einem wachsenden Verlust der zuvor gewonnenen Glaubwürdigkeit.

Um dies zu illustrieren, muss man lediglich die am 31. August 2005 vor dem Hauptsitz der Afrikanischen Union gehaltene Rede des Präsidenten Tansanias, Benjamin Mkapa, betrachten, in der er ausdrücklich die EU-Politik tadelte und vor den verheerenden Auswirkungen einer immer weiter fortschreitenden Globalisierung warnte. Er fügte hinzu: "Ich bitte die afrikanischen Staatschefs dringend, über den Platz unseres Kontinents in einer sich rasch globalisierenden Welt neu nachzudenken".[9] Regierungen und Beamte der EU-Mitgliedsstaaten, die die Verantwortung für die "Ökonomie des Scheiterns" mit tragen (Christian Aid 2005b), die derzeit von der EU-Handelsdirektion in Brüssel unter der Bezeichnung EPAs verfolgt wird, sollten dasselbe tun.

Fußnoten

[1] UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, IRIN News, Southern Africa: EU compensation to sugar producers "inadequate", 28 September 2004. Für Verweise auf die trickreiche Verbindung zwischen der EU-Zuckermarktreform und den EPA-Verhandlungen vgl. Goodison (2005: 173-175)

[2] Interessanterweise enthält der Entwurf für eine europäische Verfassung keinen Verweis auf die Kooperation mit den AKP-Staaten. Es ist anzunehmen, dass die EU-Osterweiterung das Augenmerk von den Nachbarländern auf die engere Zusammenarbeit mit Brüssel lenkt. vgl. Olsen 2005: 604 f.).

[3] Es ist hilfreich von Zeit zu Zeit an die ursprünglichen Zielsetzungen des Cotonou-Abkommens erinnert zu werden, insbesondere weil die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit darauf abzielt, "die weltweite Armut zu verringern und schließlich zu besiegen, in enger Übereinstimmung mit den Zielen nachhaltiger Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft. „Handelsliberalisierung alleine wird nicht zu positiven Entwicklungsimpulsen führen – insbesondere nicht in LDCs, von den Armen in der Bevölkerung ganz zu schweigen – wenn sie nicht in eine Reihe weiterer politischer Programme eingebettet ist. Wie die Handelsliberalisierung insgesamt stärker an den Bedürfnissen der Armutsreduzierung ausgerichtet werden kann, ist im EPa-Konzept nicht beantwortet." (Qualmann et. al. 2004: 50)

[4] European Commission Director/Trade Directory General, Directorate C – Free trade agreements, Agricultural trade questions, ACP, Bilateral trade relations II.

[5] Die 14 SADC Migliedsstaaten, zum Beispiel, enthalten sechs NichtLDCs, sieben LDCs und Südafrika als eine aufstrebende Wirtschaftsgruppe mit einer mittleren politischen Kraft, wie es in der vor Längerem formulierten SADC-Handelsbestimmungen widerspiegelt – mit nachteiligen wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen für die benachbarten Länder.

[6] Die Tatsache, dass besonders die sog. "Satelliten-Staaten" in der Zollunion (Botswana, Lesotho, Namibia und Swaziland) anfangs überschaut worden waren, war alles andere als eine vertrauenbildende Mappe.

[7] Die Probleme vieler AKP-Staaten, Teil mehrerer regionaler Integrationsinitiativen zu sein, is am besten am Beispiel einer frühen Fallstudie in Tansania untersucht worden (Qualmann et.al. 2004). In den Schlussverhandlungen waren viele Annahmen eingebaut, die auf der Annahme basieren, dass das Land im ESA-Verhandlungsblock entwicklungspolitische Folgen hat. In der Zwischenzeit hat Tanzania ohne Widerspruch die SADC configuration anerkannt.

[8] Die durchgesickerten Dokumente aus der Brüsseler Zentrale der europäischen Handelspolitik zeigen, dass Peter Mandelson eine Medienkampagne als Antwort auf die kritische Äußerung der britischen Regierung zu den laufenden EPA-Verhandlungen gegründet hat. Für eine detaillierte Analyse des Scheiterns inclusive der von Peter Mandelson gestarteten Öffentlichkeits-Kampagne als Antwort auf die EPA-kritische Position der britischen Regierung, siehe auch den Artikel von Elliott (2005).

[9] Zitiert nach den IRIN Africa English Berichten, am 1. September 2005 durch die Vereinten Nationen, Büro für die Kooperation in humanitären Fragen, Integrated Regional Information Network (IRIN). Interessanterweise schlug Mkapa laut einer anderen Quelle auch vor, dass das steigende Engagement der Zivilgesellschaft in Afrika dazu führt, dass China und Indien als neue Geber auftauchen. Dies sollte in neuen Formen der Süd-Süd-Kooperation berücksichtigt werden (Teklu 2005).

Bibliografie

Bauer, Norbert L. (2004), African Regional Integration – The EU-SA Free Trade Agreement. Leipzig: University of Leipzig (University of Leipzig Papers on Africa; Politics and Economics, no. 71)

Bieckmann, Frans (2005), Summary ' Europe has become a social supperpower'. Conference in The Hague: the first step towards a European Agenda for Action. In: Europe and the South: A New Era. The Hague: Society for International Development/Netherlands Chapter, pp. 2-5

Bond, Patrick (ed.) (2002), Fanon's Warning. A Civil Society Reader on The New Partnership for Africa's Development. Trenton: African World Press

Bond, Patrick (2004a), South Africa and Global Apartheid. Continental and International Policies and Politics. Uppsala: The Nordic Africa Institute (NAI Discussion Paper, no. 25)

Bond, Patrick (2004b), US Empire and South African Subimperialism. In: Leo Panitch/Colin Leys (eds), Socialist Register 2005. The Empire Reloaded. London: Merlin Press, pp. 218-238

Brown, Oli (2005), EU Trade Policy and Conflict. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development

Christian Aid (2005a), For richer or poorer. Transforming economic partnership agreements between Europe and Africa. London: Christian Aid

Christian Aid (2005b), The economy of failure. The real cost of 'free' trade for poor countries. London: Christian Aid

De Vylder, Stefan/Gunnel Axelsson Nyander/Marianne Laanatza (2001), The Least developed Countires and World Trade. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency (Sida studies, no. 5)

Elliott, Larry (2005), Leaked letter says Mandelson will press Blair to weaken deal for developing world. In: The Guardian (UK), 19 May

Falkenberg, Karl Friedrich (2004), EPAs and DDA – Parallelism or Crossroads? In: Trade Negotiations Insights, vol. 3, no. 4, pp. 1 & 3

Frisch, Dieter (2005), Sound EU policy (Letters to the editor). In: Development and Cooperation (D+C), vol. 32, no. 7, p. 272

Gibb, Richard (2004), Developing countries and market access: the bitter-sweet taste of the European Union's sugar policy in southern Africa. In: Journal of Modern African Studies, vol. 42, no. 4, pp. 563-588

Gillson, Ian/Sven Grimm (2004), EU trade partnerships with developing countries. ODI/EDC Briefing

Goodison, Paul (2005), The European Union: New Start or Old Spin? In: Review of African Political Economy, vol. 32, no. 103, pp. 167-176

Goodison, Paul/Colin Stoneman (2004a), Europe: Partner or Exploiter of Africa? The G-90 & the ACP. In: Review of African Political Economy, vol. 31, no. 102, pp. 725-734

Goodison, Paul/Colin Stoneman (2004b), Trade, Development and Cooperation: Is the EU Helping Africa? In: Henning Melber (ed.), Trade, Development, Cooperation. What Future for Africa? Uppsala: The Nordic Africa Institute (Current African Issues, no. 29), pp. 16-34

Grimm, Sven (2005), African-European relations. In: Andreas Mehler/Henning Melber/Klaas van Walraven (eds), Africa Yearbook 2004. Politics, Economy and Society South of the Sahara. Brill: Leiden, pp. 15-25

Hayman, Rachel (2003), Wooing the West or Championing Africa? NEPAD's Vision for African Integration. In: Rachel Hayman/Kenneth King/Simon MsGrawth (eds), The New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Internal and External Visions. Edinburgh: Centre of African Studies/University of Edinburgh, pp. 1-22

Hurt, Stephen R. (2004), The European Union's external relations with Africa after the Cold War: aspects of continuity and change. In: Ian Taylor/Paul Williams (eds), Africa in International Politics. External Involvement on the continent. London and New York: Routledge, pp. 155-173

Khandelwal, Padamja (2004), COMESA and SADC: Prospects and Challenges for Regional Trade Integration. Washington: International Monetary Fund (IMF Working Paper WP/04/227)

Kivimäki, Timo/Liisa Laakso (2002), Conclusions and Recommendations. In: Liisa Laakso (ed.), Regional Integration for Conflict Prevention and Peace Building in Africa. Europe, SADC and ECOWAS. Helsinki: University of Helsinki/Department of Political Sciences, pp. 170-177

Kössler, Reinhart/Henning Melber (2003), Afrikanische Kooperation im Zeichen der Globalisierung – von Europa lernen? In: Albert Scharenberg/Oliver Schmidtke (eds), Das Ende der Politik? Globalisierung und der Strukturwandel des Politischen. Münster: Westfälisches Dampfboot, pp. 208-230

Lee, Margaret C. (2004), The US and EU – Undermining regional economic integration in Africa. In: News from the Nordic Africa Institute, no. 3, pp. 5-8

Loxley, John (2003), Imperialism & Economic Reform in Africa: What's New About the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)? In: Review of African Political Economy, vol. 30, no. 95, pp. 119-128

Melber, Henning (2004a), The G8 and NePAD – Mora than an elite pact? Leipzig: University of Leipzig (University of Leipzig Papers on Africa; Politics and Economics, no. 74)

Melber, Henning (2004b), The New Partnership for Africa's Development (NePAD). Eine Zwischenbilanz. In: Peripherie, vol. 24, no. 96, pp. 458-475

Melber, Henning (2005), Globalisation blocks regional integration. In: Development and Cooperation (D+C), vol. 32, no. 3, pp. 116-118

Meyn, Mareike (2004), Are Economic Partnership Agreements likely to Promote or Constrain Regional Integration in Southern Africa? In: Dirk Hansohm/Willie Breytenbach/Trudi Hartzenberg/Colin McCarthy (eds), Monitoring Regional Integration in Southern Africa Yearbook. Vol. 4. Windhoek: The Namibian Economic Policy Research Unit, pp. 29-58

Nyirabu, Mohabe (2004), Appraising Regional Integration in Southern Africa. In: African Security Review, vol. 13, no. 1, pp. 21-32.

Ochieng, Cosmas/Tom Sharman (2004), Trade traps. Why EU-ACP Economic Partnership Agreements pose a threat to Africa's development. London: Actionaid International

Olsen, Gorm Rye (2005), The European Union's Development Policy: Shifting Priorities in a Rapidly Changing World. In: Paul Hoebink/Olav Stokke (eds), Perspectives on European Development Co-operation. London/New York: Routledge, pp. 573-608

Qualmann, Regine/Elke Herrfahrdt/Stefan Leiderer/Katja Schemmann/Judith Schwethelm/Eckhard Volkmann (2004), Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania. Bonn: German Development Institute (Reports and Working Papers, no. 10/2004)

Stevens, Christopher/Jane Kennan (2005). EU-ACP Economic Partnership Agreements: The Effects of Reciprocity. Sussex: Institute of Development Studies

Teklu, Dagnachew (2005), Mkapa accuses the West for paralysing African economy. In: The Daily Monitor (Ethiopia), 1 September

Wade, Robert Hunter (2003), What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. London: Crisis State Programme/Development Research Centre, London School of Economics (Working Paper no. 31)

Afrikanische Perspektive – Die entwicklungspolitischen Prioritäten in der Handelspolitik

Europa nutzt die Schwäche Afrikas aus

Gyekye Tanoh, Third World Network

EPA gleich „Endless Poverty for Africa"?

Die These, dass EPAs nicht „Economic Partnership Agreements" darstellen, sondern vielmehr „Endless Poverty for Africa" (zu Deutsch: unendliche Armut für Afrika) bedeuten, mag zwar provokant erscheinen, lässt sich aber folgendermaßen begründen: mit den EPAs wird das Tor für billige, subventionierte Produkte aus Europa, insbesondere europäische Agrarprodukte, geöffnet, die die afrikanischen Märkte überschwemmen werden. Damit würde die Lebensgrundlage von Millionen von Kleinbauern – Männer wie Frauen – zerstört, manche werden daran sterben. Diese konkrete Gefahr für Leben und Existenz ist wohl provokanter, als Worte es je sein können.

Die Notwendigkeit der EPAs wird von der EU damit begründet, dass die aktuellen Marktzugangs-Regelungen den AKP-Staaten in der EU bessere Konditionen als anderen Entwicklungsländern einräumen und daher nicht WTO-konform sind. Dies ist zwar richtig, dass grundlegende Problem liegt allerdings darin, dass die EPAs von der Europäischen Union (EU) als alternativloser Vorschlag dargestellt werden. Um WTO-verträglich zu sein, ist es zum Beispiel nicht notwendig, die öffentlichen Dienstleistungen zu liberalisieren, wie es in den EPA Verhandlungen von der EU gefordert wird. Einzig notwendig zur Erfüllung der WTO-Vorgaben ist es, eine für alle Entwicklungsländer gültige Zollregelung für den Güterhandel zu finden. Für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), zu denen viele der AKP-Staaten gehören, existiert das bereits mit dem „Alles-außer-Waffen"-Programm (EBA-Initiative) der EU. Für eine weitere Gruppe von Entwicklungsländern hat die EU ein überarbeitetes Allgemeines Präferenzsystem (APSplus) eingerichtet, ein eigenständiges Regelwerk über den Marktzugang, das für alle Entwicklungsländer mit verletzlicher Ökonomie und guter Regierungsführung gilt. Kein Land kann auf Grundlage dieses Regelwerks diskriminiert werden, da objektive Kriterien festgelegt wurden, wann ein Land davon begünstigt wird und wann nicht. Dies ist WTO-kompatibel.

Die Interessen der EU

Doch warum dann überhaupt noch EPAs? Die EPAs können als das Herzstück der europäischen Globalisierungsstrategie betrachtet werden, die von der Europäischen Kommission im Oktober 2006 im Dokument „*Global Europe – Competing in the World* " veröffentlicht wurde. In dieser neuen Außenwirtschaftsstrategie definiert die EU die so genannten neuen oder handelsbezogenen Themen als die zentralen offensiven Herausforderungen. Dabei geht es nicht nur um die Handelsliberalisierung per se, sondern vor allem um den Abbau von Regulierungen und die weiteren Handelsbedingungen. Dies umfasst eine große Bandbreite an vorteilshaften Rechten für europäische Unternehmen hinsichtlich Umwelt- und Arbeitsstandards, die auch in den EPAs eine wichtige Rolle spielen. Verglichen mit allen anderen Regionen der Welt werden europäische Unternehmen bei der Implementierung

einer neuen Generation von Unternehmensrechten in Afrika wahrscheinlich auf den geringsten Widerstand stoßen. Europa nutzt also die Schwäche Afrikas aus, um sich Rechte und Handlungsmöglichkeiten heraus zu schinden, die es dann global als Maßstab einsetzen will.

Die Rolle Chinas in Afrika

Obwohl chinesische Investitionen innerhalb der afrikanischen Wirtschaft an Gewicht gewinnen, stärkt dies - wider Erwarten vieler westlicher Beobachter - nicht unbedingt die Verhandlungsposition der afrikanischen Staaten gegenüber der EU. Denn Europa ist nach wie vor der größte Geber von Entwicklungshilfe und wichtigster Handelspartner Afrikas: 52 Prozent des afrikanischen Handelsvolumens entfallen auf den Handel mit der EU. Die EPAs stellen neben weiteren bilateralen oder regionalen Freihandelsabkommen daher ein Instrument Europas zur Sicherung seiner externen Wettbewerbsfähigkeit dar. Um mithalten zu können, werden alle Wirtschaftskonkurrenten – sowohl die alten, wie die USA und Japan, als auch neuere wie die Schwellenländer China, Brasilien oder Indien – versuchen müssen, dieselben oder sogar bessere Bedingungen für sich heraus zu holen. Dass heißt, EPAs erschweren Afrika im Endeffekt, mögliche negative Auswirkungen, die die Interventionen Chinas haben mögen, zu beschränken.

Die Position der afrikanischen Regierungen

Wenn man die Stellung der afrikanischen Regierungen in den EPA Verhandlungsprozessen betrachtet, darf man die enorme soziale Ungleichheit in den meisten afrikanischen Ländern nicht außer Acht lassen. Es gibt sehr reiche Eliten, die genauso viel Interesse am Neoliberalismus, einer wirtschaftlichen Globalisierung und dem Abbau von Arbeits- und Umweltstandards haben wie die Wirtschaftseliten anderer Länder auch. Die afrikanische Politik wird üblicherweise von diesen elitären Gruppen dominiert. Bisher haben sie sehr davon profitiert, dass die Verhandlungen hinter verschlossenen Türen stattfinden. Nur wenige Menschen in der einfachen Bevölkerung wissen daher, worum es bei den EPA-Verhandlungen wirklich geht. Die Leute wissen zwar, was Liberalisierung bedeutet – sie spüren es jeden Tag, aber über die EPA-Verhandlungen und die möglichen Folgen für ihre eigene Existenz werden sie nicht informiert.

Die afrikanische Protestbewegung

Die zivilgesellschaftliche Widerstandsbewegung gegen die EPAs hat es geschafft, in Afrika viele Menschen - angefangen bei Vertretern von Nichtregierungsorganisationen über Gewerkschaften bis hin zu Politikern - zu mobilisieren. Jedoch kann dieser zivilgesellschaftliche Protest nicht als völlig neu entstandene Bewegung interpretiert werden. Vielmehr sind es alte und neue Elemente, die sich in dieser Bewegung manifestieren. Die aktuelle Anti-EPA-Vernetzung wäre nicht möglich ohne die Entschuldungskampagne, ohne die Anti-WTO-Proteste von Seattle 1999, ohne die Anti-Apartheid-Bewegung. Viele derer, die den Kampf gegen die EPAs für sinnlos gehalten haben, weil sie unvermeidlich seien und der Neo-Liberalismus nicht aufzuhalten sei, denken heute anders. Durch die Protestbewegung wurde eine kontroverse und fruchtbare Debatte der EPA Problematik erlangt. Inzwischen denken sogar manche Regierungsmitglieder der AKP-Staaten über Alternativen nach. Das kann - wie auch die Vertiefung zivilgesellschaftlicher Vernetzung an sich - aus zivilgesellschaftlicher Sicht als großer Erfolg betrachtet werden. Der endgültige Erfolg ist aber nur der, den man gewinnt. Und davon sind wir noch sehr, sehr weit entfernt.

VENRO ist der Bundesverband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (NRO). Ihm gehören mehr als 100 deutsche NRO an, die als Träger der privaten oder kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit tätig sind. Über Landesnetzwerke sind außerdem rund 2 000 lokaleentwicklungspolitische Initiativen und NRO vertreten.

Der Verband verfolgt das Ziel, den Einsatz der NRO für die Bekämpfung der Armut, die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen zu verstärken. VENRO

- vertritt die Interessen der entwicklungspolitischen NRO gegenüber der Politik,
- stärkt die Rolle von NRO und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik,
- übernimmt Anwaltschaft für die Interessen der Entwicklungsländer und armer Bevölkerungsgruppen und
- schärft das öffentliche Bewusstsein für entwicklungspolitische The men.

VENRO – Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., www.venro.org

Veranstalter:

Brot für die Welt · eed · GERMANWATCH · KASA · KOSA Kooperation Südliches Afrika · NAD · Oxfam Deutschland · terre des hommes Hilfe für Kinder in Not · weed