

# Ungleiche Partner:

## Wie Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) zwischen der EU und den AKP-Ländern die Entwicklung vieler der ärmsten Länder der Welt schädigen könnten

September 2006

*"Ich komme aus einem kleinen Fischerdorf in Ghana. Meine Familie hat ihren Lebensunterhalt mit der Fischerei verdient, aber die Fischerei ist unmöglich geworden, seitdem größere europäische Fischereiflotten gekommen sind und unsere Meere leer gefischt haben. Ähnliches ist bei Geflügel passiert. Importe von tief gekühlten Hähnchenflügeln aus der EU haben den lokalen Markt zerstört .. EPAs sind Freihandelsabkommen, und als solche bringen sie Afrika Armut."*

(Tetteh Hormeku, Third World Network, Accra, Ghana)

*"Unsere Erfahrung zeigt uns, dass Freihandelsabkommen zwischen einem großen Markt wie der EU und kleinen Volkswirtschaften nicht unbedingt wirtschaftlich nachhaltig sind, und leicht zu einem Defizit seitens des schwächeren Partners führen."*

(EU-Website Europa Handel: Wie die EU ihre jüngsten Verhandlungen über Freihandelsabkommen (Free Trade Agreements, FTAs) mit Zentralamerika beschreibt)<sup>1</sup>



## Zusammenfassung

Die Verhandlungen der Doha- „Entwicklungs“-Runde der WTO sind ins Stocken geraten, aber die ärmsten Länder der Welt stehen weiterhin unter dem Druck, ihre Märkte zu öffnen; mit möglicherweise katastrophalen Folgen. Die Verhandlungen sollten den "Handel fair gestalten", aber sie wurden von den USA und der EU blockiert, die nicht gewillt sind, die für sie profitablen Regeln zu verändern und ihre Doppelmoral abzulegen. Und jetzt drängt die EU auf neue Freihandelsabkommen mit 74 ihrer ehemaligen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum (den AKP-Ländern). In den unausgewogenen Verhandlungen zu diesen Economic Partnership Agreements (EPAs) stehen einige der am weitesten entwickelten industriellen Volkswirtschaften einigen der ärmsten Länder der Erde gegenüber. Für die Verhandlungen sind die AKP-Länder in sechs kleine Gruppen aufgeteilt. Die kleinste Gruppe, die Pazifikinseln, verhandelt mit einem ökonomischen Giganten, der mehr als 1400-mal so groß ist wie sie selbst.

Die EU hat die Möglichkeit, gerechtere Handelsbeziehungen mit den AKP-Ländern zu entwickeln, aber die extremen Disparitäten in der Verhandlungsmacht können allzu leicht zu unfairen Ergebnissen führen. Oxfam befürchtet, dass die künftige Entwicklung der AKP-Länder durch die Taktiken der EU gefährdet werden könnte. Für die AKP-Länder geht es um viel mehr als für Europa. Fast die Hälfte (41 Prozent) der AKP-Exporte gehen nach Europa, aber AKP-Handel macht lediglich einen kleinen Bruchteil der riesigen europäischen Volkswirtschaft aus. Unternehmen der Stadt London zahlen mehr an Sondervergütungen für ihre Topmanager als Europa an Aufwendungen für den Kauf von Produkten aus der gesamten AKP-Region.<sup>2</sup> Dennoch deuten alle Zeichen darauf hin, dass Europa in diesen Verhandlungen einen harten Kurs fährt und dem wirtschaftlichen Eigennutz eine höhere Priorität einräumt als Entwicklungserfordernissen. Zusätzlich besteht die Sorge, dass die EPAs den Multilateralismus unterminieren könnten.

Unter den vorgeschlagenen EPAs:

- werden Bauern und Produzenten in vielen der ärmsten Länder der Welt gezwungen sein, in direkten und unfairen Wettbewerb mit effizienten und hoch subventionierten EU-Produzenten zu treten;
- wird die regionale Integration der AKP-Länder stark unterminiert;
- werden AKP-Regierungen beträchtliche Rückgänge ihrer Staatseinnahmen haben, sowie wichtige Politikinstrumente zur Förderung der ökonomischen und sozialen Entwicklung verlieren.

Im September 2006 werden die EU und die AKP-Länder ihre Überprüfung (mid-term review) der EPA-Verhandlungen beginnen. Eine formale Übung, die terminiert wurde, als der EPA-Prozess 2002 begann.<sup>3</sup> Die Überprüfung bietet eine echte Gelegenheit für AKP-Regierungen – und die EU –, die Implikationen der aktuellen EPA-Vorschläge und der gegenwärtigen Trends sorgfältig zu prüfen und den Fokus erneut auf ein entwicklungsfreundliches Handelsabkommen zu legen, das mit dem Cotonou-Abkommen konform geht. Wie dieses Positionspapier zeigen wird, sind die vorgeschlagenen Freihandelsabkommen eine ernsthafte Bedrohung für die zukünftigen Entwicklungsperspektiven der AKP-Länder, und die bevorstehende Überprüfung muss dazu genutzt werden, einen radikalen Richtungswechsel zu vollziehen.

## Die nächste Runde: die Ärmsten gegen die Reichsten der Welt

Die EPA-Verhandlungen werden zwischen den 25 EU-Mitgliedstaaten mit einem Gesamt-Bruttonationaleinkommen (BNE) von \$ 13.300 Mrd. und sechs Gruppen von Ländern aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik geführt. Unter diesen AKP-Ländern sind 39 der 50 LDCs (Least Developed Countries - am wenigsten entwickelte Länder) der Welt vertreten. Die kleinste Gruppe, die Pazifikinseln, hat ein Gesamt-BNE von nur \$9 Mrd. - das der EU ist 1.400-mal größer. Selbst im Vergleich mit der größten Verhandlungsgruppe, der Region Westafrika, ist das BNE der EU 80-mal größer. Angesichts dieser immensen Ungleichheiten ist unschwer zu erkennen, wo die Macht liegt.

**Tabelle 1: Ungleiche Handelspartner**

	BNE 2005 (Mrd. US\$)	In % des EU-BNE <sup>i</sup>	Verhältnis zum EU-BNE
EU	13.300		
SADC	66	0,50	200
ESA <sup>ii</sup>	75	0,56	178
Westafrika	162	1,22	82
Zentralafrika	40	0,30	330
Karibik	72	0,54	185
Pazifik <sup>iii</sup>	9	0,07	1.414
Gesamt EPA	425	3,20	31

Quelle: Weltbank 2005

<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>

<sup>i</sup> Daten auf zwei Dezimalstellen genau angegeben.

<sup>ii</sup> Östliches und südliches Afrika.

<sup>iii</sup> Daten für Cook Islands, Nauru, Niue, Tuvalu nicht verfügbar.

Die aktuelle Runde der EPA-Verhandlungen wurde durch das Auslaufen vorhergehender Handelsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten ausgelöst. Seit 1975 wurden die politischen und ökonomischen Beziehungen zwischen den beiden Blöcken durch eine Reihe fünfjähriger "Lomé-Abkommen" geregelt.<sup>4</sup> In Anerkennung des immensen ökonomischen Gefälles zwischen der EU und den AKP-Staaten sahen die Lomé-Abkommen Handelspräferenzen und Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten vor, ohne sie zu verpflichten, im Gegenzug der EU dieselben Präferenzen zu gewähren. AKP-Exporteuren wurde bedeutender Zugang zu EU-Märkten gewährt, während AKP-Länder das Recht behielten, ihre Produzenten vor in hohem Maße wettbewerbsfähigen (und oft hoch subventionierten) EU-Exporteuren zu schützen. Die Lomé-Abkommen ebenso wie das Cotonou-Abkommen waren nicht uneingeschränkt erfolgreich. Obwohl sie viele Pro-Entwicklungs-Elemente enthielten,

trugen sie auch in mancherlei Art und Weise zu den Entwicklungsproblemen bei, vor denen die AKP-Staaten heute stehen.

Das letzte Lomé-Abkommen endete 2000 und wurde durch das Cotonou-Abkommen ersetzt, dessen vorrangiges Ziel die Reduzierung der Armut und die Förderung der nachhaltigen Entwicklung der AKP-Staaten sowie ihre allmähliche Integration in die Weltwirtschaft war.<sup>5</sup> Unter dem Cotonou-Abkommen sagten die EU und die AKP-Staaten zu, das Präferenzsystem von Lomé bis Ende 2007 beizubehalten und es dann mit neuen, WTO-kompatiblen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) zu ersetzen.<sup>6</sup>

Nach den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) müssen beide Parteien Liberalisierungsmaßnahmen durchführen, und die AKP-Staaten sind dazu verpflichtet, innerhalb eines „vernünftigen Zeitraums“ für „annähernd alle“ EU-Exporte einen zollfreien Marktzugang zu gewähren.<sup>7</sup> Wenn die AKP-Staaten also die Präferenzen, die sie auf dem EU-Markt bereits haben, ab Januar 2008 beibehalten möchten, müssen sie ihre eigenen Märkte im direkten Wettbewerb für in hohem Maße wettbewerbsfähige Waren und Dienstleistungen aus der EU öffnen. Zusätzlich drängt die EU auf die Einbeziehung von Wettbewerbspolitik, Investitionen und öffentlichem Beschaffungswesen. Die vorgeschlagenen EPAs bedeuten nichts weniger als eine fundamentale Neustrukturierung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Ländern.

## **Eine wahre „Partnerschaft“ ?**

Bedeutet "Partnerschaft" nicht, dass beide Parteien von einer Vereinbarung profitieren? Was die EPAs betrifft, so sind die Vorteile für die EU klar; aber es ist schwierig zu erkennen, wo die Vorteile für die AKP-Länder sein werden.

## **Marktzugang für AKP-Exporteure**

Obwohl die EU versprochen hat, den Marktzugang für alle AKP-Exporteure zu erhöhen, gibt es kaum Anzeichen, dass dies auch eintreten wird. Die EU hat 2001 die Initiative „Alles außer Waffen“ („Everything but Arms“, EBA) ins Leben gerufen, die den ärmsten Ländern zollfreien Marktzugang für die große Mehrheit ihrer Exporte in die EU gewährt. 39 dieser am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) gehören zur Gruppe der AKP. Für die übrigen Entwicklungsländer der AKP-Region ist es allerdings unwahrscheinlich, dass ihr Marktzugang über die bereits im Lomé-Abkommen verankerten Präferenzen hinaus ausgeweitet wird und dass die Handelsbarrieren, die die Effektivität früherer Präferenzvereinbarungen beschränkten, aufgehoben werden.<sup>8</sup> Sogar mit einem EPA ist es wahrscheinlich, dass AKP-Exporteure weiterhin folgenden Behinderungen gegenüber stehen: stringente Herkunftsregeln, die die Anzahl von Exporten mit einem bevorzugten Marktzugang limitieren;<sup>9</sup> immer strengere Gesundheits- und Hygienestandards, die es Exporteuren schwer machen, auf europäischen Märkten Fuß zu fassen;<sup>10</sup> höhere Zölle (Zolleskalation) bei verarbeiteten Produkten (z.B. Instantkaffee) als für Rohstoffe (wie etwa Kaffeebohnen), die AKP-Länder davon abhalten, ihre eigenen Produkte weiter zu verarbeiten. Der nur langsame Fortschritt bei der EU-Agrarreform bedeutet, dass, selbst wenn die AKP-Exporteure es schaffen, in die EU zu exportieren, sie immer noch mit hoch subventionierten EU-Produzenten im Wettbewerb stehen müssen.<sup>11</sup>

Insgesamt gesehen werden die 39 am wenigsten entwickelten AKP-Länder also nicht nennenswert vom Marktzugang durch ein EPA profitieren, denn ihnen ist derselbe

Zugang durch die EBA-Initiative bereits versprochen worden, während die anderen 35 AKP-Länder darum verhandeln, den Marktzugang zu behalten, über den sie bereits durch das Cotonou-Abkommen verfügen.

### **Marktzugang für EU-Exporteure**

Was die Öffnung der AKP-Märkte betrifft, ist die genaue Bedeutung der Formulierung „annähernd dem gesamten Handel“ sehr umstritten. Gemäß dem Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südafrika hat die EU zugesagt, innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren 95 Prozent ihres Handels mit Südafrika zu liberalisieren, während Südafrika im Gegenzug verpflichtet wurde, „lediglich“ 86 Prozent seiner Importe aus der EU in einem Übergangszeitraum von 12 Jahren zu liberalisieren.<sup>12</sup> Im Kontext der EPAs hat die Europäische Kommission festgestellt, dass sie als „vernünftigen Zeitraum“ für den Übergang 10 Jahre ansieht, in außergewöhnlichen Fällen eventuell länger.<sup>13</sup>

Was das Ausmaß der Liberalisierung in AKP-Ländern betrifft, ist die Europäische Kommission vorsichtiger. Allgemein geht man allerdings davon aus, dass, wenn die EU 100 Prozent ihres Handels liberalisiert, die AKP-Länder 80 Prozent ihrer Märkte liberalisieren müssen und somit nur bei 20 Prozent einen Schutz ihrer Produkte vor dem Wettbewerb mit europäischen Waren und Dienstleistungen gewähren dürfen. Eine solche Aufteilung würde das Kriterium der Europäischen Kommission für WTO-Kompatibilität – durchschnittliche Handelsliberalisierung von 90 Prozent – erfüllen<sup>14</sup>. Doch die AKP-Regierungen würde dies letzten Endes dazu zwingen, zwischen verschiedenen Entwicklungsanliegen wählen zu müssen: Wollen sie ihre Zolleinnahmen beibehalten, indem Zölle auf wertvolle Importe wie Autos und Elektronikartikel gelegt werden, oder wollen sie lieber dem Schutz von Grundnahrungsmitteln wie Mais den Vorzug geben, oder haben Ausnahmeregelungen beim Zollschatz für bestehende Industrien sowie die Förderung einer künftigen Industrieentwicklung höchste Priorität? Die meisten AKP-Regierungen sind in starkem Maße von Importzöllen abhängig, um ihre Staatseinnahmen zu sichern. Die Weltbank schätzt, dass Zölle in afrikanischen Ländern südlich der Sahara zwischen 7 und 10 Prozent der Staatseinnahmen ausmachen.<sup>15</sup> Die Regierungen von Gambia und Kap Verde rechnen beispielsweise sogar damit, dass Zölle bis zu 20 Prozent ihrer Staatseinnahmen ausmachen.<sup>16</sup> Da EU-Produkte 40 Prozent aller Importe in Afrika südlich der Sahara darstellen, würde die Abschaffung von Zöllen auf EU-Importe die Zolleinnahmen deutlich senken. Im ungünstigsten Fall könnten Gambia und Kap Verde fast 20 Prozent ihrer gesamten Staatseinnahmen verlieren, während bei Ghana und Senegal ein Rückgang ihrer Staatseinnahmen von 10 bis 11 Prozent zu erwarten ist.<sup>17</sup>

Diese Rückgänge werden wahrscheinlich ernsthafte Auswirkungen auf die Staatsausgaben haben, weil AKP-Länder gezwungen sein werden, ihre Haushaltsausgaben zu senken, wenn es ihnen nicht gelingt, die Einkommensverluste durch eine Erhöhung anderer Arten von Einnahmen auszugleichen. Dies könnte wiederum soziale Programme gefährden und zu sinkenden Investitionen im Gesundheits- und Bildungswesen führen. Zum Vergleich: Für die Republik Kongo ist der geschätzte Verlust von Staatseinnahmen aus Zöllen auf Grund von EPAs etwa gleich groß wie die gesamten öffentlichen Ausgaben im Bildungssektor.<sup>18</sup>

Während die Konsumenten in den AKP-Staaten von einer breiteren Auswahl an preiswerten Waren und Dienstleistungen, die unter der Importliberalisierung auf ihre Märkte kommen, profitieren könnten, würde ein EPA die Lebensgrundlagen für Menschen, die in Schlüsselsektoren der Landwirtschaft und des produzierenden Sektors tätig sind, bedrohen. Wenn man aufhört, Zölle auf EU-Importe zu erheben,

werden (oft hoch subventionierte)<sup>19</sup> Produkte aus einer der wirtschaftlich am meisten entwickelten Regionen in direkten Wettbewerb mit Produzenten in einigen der ärmsten Länder der Welt treten. Trotz der Erwartung sowohl auf EU- als auch auf AKP-Seite, dass in manchen Sektoren die Liberalisierung dramatische Konsequenzen haben wird, sind die Untersuchungen ihrer Auswirkungen bis heute oberflächlich und von unterschiedlicher Qualität, da sie es versäumen, die Auswirkungen auf Produktionsniveaus, Beschäftigung oder die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit des produzierenden Sektors in AKP-Staaten zu quantifizieren. In der Bewertung der Auswirkungen von EPAs, die die Europäische Kommission selbst durchgeführt hat (EC's Sustainable Impact Assessment), steht: „Während die Liberalisierung [Konsumenten dabei] unterstützen könnte [Produkte zu erschwinglichen Preisen zu kaufen], könnte sie auch den Kollaps des modernen [sic] produzierenden Sektors in Westafrika beschleunigen“ [Hervorhebung durch die Verfasserin].<sup>20</sup>

EPAs bedrohen nicht nur den existierenden produzierenden Sektor, sondern könnten auch die Fähigkeit von AKP-Regierungen, künftige ökonomische Entwicklungen zu fördern, stark unterminieren. Quasi alle Länder, die sich in der Vergangenheit entwickelt haben, haben die Zollpolitik verwendet, um kleine Unternehmen zu ermutigen, in der Wertschöpfungskette aufzusteigen und sich zu neuen produzierenden und verarbeitenden Industrien zu entwickeln.<sup>21</sup> Dazu gehört, dass das Niveau der Zölle als Reaktion auf die Bedürfnisse der Volkswirtschaft und auf nationale oder regionale Entwicklungsprioritäten verändert werden kann.<sup>22</sup>

Die EPAs werden die Fähigkeit der AKP-Regierungen, die Zollpolitik in dieser Art und Weise anzuwenden, stark einschränken. AKP-Länder werden nur solche Produkte von der vollen Liberalisierung ausnehmen können, die weniger als 20 Prozent des Gesamtwerts des Handels mit der EU ausmachen. Zusätzlich ist es unwahrscheinlich, dass sie in der Lage sein werden, diese Entscheidungen in der Zukunft bedeutend zu verändern, auch wenn ihre sich entwickelnde Struktur des Industriesektors im Laufe der Zeit andere Muster des Schutzes (variierende Zollsätze) erfordert.

Mit den 20 Prozent des Handelsvolumens, die von Liberalisierungsverpflichtungen ausgenommen werden können, kann im gewissen Umfang höchstens der Bedeutung der Zolleinnahmen für den Staatshaushalt und dem Schutz der Existenzgrundlagen Rechnung getragen werden. So bleibt wenig bis keine Flexibilität, andere Sektoren der Industrie oder der Landwirtschaft, die künftiges Wachstumspotenzial haben mögen, ebenfalls zu schützen. Zölle unter EPAs einzufrieren, birgt daher das Risiko, dass politische Entscheidungsspielräume eingeschränkt und den AKP-Staaten der Aufbau eines weiterverarbeitenden Sektors und damit ihre wirtschaftliche Entwicklung versperrt werden.

Ein weiteres offensives Interesse der EU stellt die Öffnung der AKP-Märkte für ihre Dienstleistungen dar. Das Cotonou-Abkommen beinhaltet Verpflichtungen, die unter dem Allgemeinen Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) eingegangen worden sind und sieht ebenso eine Sonder- und Vorzugsbehandlung (Special and Differential Treatment, SDT) für die AKP-Länder vor.<sup>23</sup> Doch das Verhandlungsmandat der Europäischen Kommission für EPAs ist aggressiver als das Cotonou-Abkommen und die WTO, denn es besagt, dass Verhandlungen über Dienstleistungen „in allen Sektoren bis spätestens 2006 beginnen“<sup>24</sup> sollen.

Die Auswirkungen einer Einbeziehung von Dienstleistungen im Rahmen der EPA-Verhandlungen auf die Entwicklung sind unbekannt. Nur wenige Studien haben die Dienstleistungssektoren in AKP-Staaten gründlich analysiert. Die AKP-Länder selbst haben klar festgestellt, dass „das Recht der Mitglieder der AKP-Gruppe, den Handel mit Dienstleistungen gemäß den nationalen Politikzielen zu regulieren und zu liberalisieren, angemessen respektiert werden muss“.<sup>25</sup> Inwieweit es ihnen gelingt, dieses Recht zur Regulierung auch in den Dienstleistungsverhandlungen wirklich durchzusetzen, bleibt abzuwarten.

## Durch die Hintertür

Die EU versucht im EPA-Prozess, die Einbeziehung von Wettbewerbspolitik, Investitionen, Handelserleichterungen und Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen (die so genannten Singapur-Themen) zu forcieren. Mit Ausnahme der Handelserleichterungen haben Entwicklungsländer diese Themen in der WTO erfolgreich aus den Verhandlungen herausgehalten. Die AKP-Länder haben geschlossen erklärt, dass sie Wettbewerbspolitik, Investitionen und öffentliches Beschaffungswesen nicht in die EPA-Verhandlungen einbeziehen wollen. Sie beschreiben die Uneinigkeit mit der EU bezüglich dieser Themen als „fundamental“.<sup>26</sup> Beim letzten Ministertreffen der Afrikanischen Union haben die Minister die EU dazu aufgerufen, afrikanische Länder nicht unter Druck zu setzen, Verpflichtungen einzugehen, die über ihre WTO-Verpflichtungen hinausgehen. Sie forderten, dass diese Themen „außerhalb des Geltungsbereichs der EPAs“ bleiben sollten.<sup>27</sup> Dennoch bleibt die EU dabei, dass es „keine EPAs ohne Investitionsregeln und volle Reziprozität“ geben werde.<sup>28</sup>

Die Implikationen der Einbeziehung der Singapur-Themen für die AKP-Länder sind nicht systematisch analysiert worden, aber es gibt genügend Hinweise, die den AKP-Ländern Anlass zur Sorge geben. Allein die Kosten, neue Wettbewerbsgesetze umzusetzen, würden erheblich sein,<sup>29</sup> und die Entwicklungsländer haben noch immer ihre Mühe, die WTO-Verpflichtungen über die Zollreform, die geistigen Eigentumsrechte und die Hygienestandards (SPS), die während der Uruguay-Runde vereinbart wurden, umzusetzen. Es wird geschätzt, dass die Implementierung jedes einzelnen der insgesamt 16 Reformbereiche, die während der Runde vereinbart wurden, ein Land 2,5 Mio. US\$ kostet.<sup>30</sup>

Strategisch gesehen, ist bedenklich, dass die AKP-Länder mit der EU verbindliche Vereinbarungen in Schlüsselbereichen der Handels- und Industriepolitik eingehen würden. Sie haben relativ wenig Erfahrung oder technische Expertise in diesen Bereichen, und es ist nicht klar, welche politischen Maßnahmen angemessen und sinnvoll für ihre Volkswirtschaften sind, weder jetzt, noch – was ganz entscheidend ist – wenn sie sich künftig entwickeln. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, dass AKP-Regierungen ausreichende Flexibilität behalten, ihre Politiken je nach Bedarf anpassen zu können.

Das Beispiel Investition veranschaulicht die Problematik. Die EU argumentiert, dass die Vereinbarung von verbindlichen Investitionsregeln den AKP-Ländern einen Zustrom an ausländischen Direktinvestitionen und damit eine Stimulierung des Wirtschaftswachstums bringen würde<sup>31</sup>. Bislang scheint dies wenig mehr als eine Hypothese zu sein. Es gibt viele Belege, auf Grund derer die Weltbank zum Schluss gekommen ist, dass in Ländern, die Investitionsvereinbarungen abgeschlossen haben, die Wahrscheinlichkeit zusätzlicher Investitionsflüsse nicht höher ist, als in Ländern

ohne eine solche Vereinbarung.<sup>32</sup> Befragungen legen stattdessen den Schluss nahe, dass die wichtigsten negativen Anreize für Investoren in Afrika südlich der Sahara die Bereiche politische Stabilität, Sicherheit und unzuverlässige Stromversorgung betreffen und nicht etwa das Fehlen von bindenden Investitionsabkommen.<sup>33</sup>

Außerdem strebt das EPA-Verhandlungsmandat der Europäischen Kommission die „Nicht-Diskriminierung“ an, was bedeutet, dass AKP-Länder gezwungen sein würden, riesige multinationale Konzerne aus Europa genauso zu behandeln, wie ihre eigenen, weit schwächeren Unternehmen. Dies würde AKP-Regierungen daran hindern, Investitionspolitiken anzuwenden, die viele andere Länder benutzt haben, um nationale Industrien aufzubauen (Begrenzungen der des Anteilbesitzes, Leistungsfähigkeit bezüglich Exporten oder lokaler Beschäftigung oder das Insistieren auf Joint Ventures mit lokalen Unternehmen). Dennoch bestehen EU-Verhandlungsführer darauf, dass Investitionen mit zu verhandeln sind und behaupten in ihren Verhandlungen mit westafrikanischen Ländern, dass „es sich nicht lohnt, ein [EPA] zwischen der EU und ECOWAS (Economic Community of West African States, Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft) zu haben, wenn das EPA ... keine Regeln für die Liberalisierung der Investitionen ... enthält“.<sup>34</sup>

## Regionale (Des-)Integration?

*„Die EU-Kommission versucht hartnäckig zu bestimmen, was für die AKP am besten ist und wie wir unseren ökonomischen Raum konfigurieren sollen. Dies scheint mir ziemlich unaufrichtig. Es ist schwierig zu erkennen, wie die [Europäische] Kommission ihren gegenwärtigen Verhandlungsansatz in Einklang bringen kann mit den Aussagen verschiedener Kommissionsvertreter, dass es an den AKP-Regionen liegt, Tempo und Prioritäten ihrer regionalen Integration zu bestimmen.“*

(Dame Billie Miller, Außen- und Außenhandelsministerin von Barbados und Vorsitzende der Handelskomitees der AKP-Minister, 20. Juni 2006)

Die Europäische Union sagt zwar, dass ihr die regionale Integration wichtig ist, aber bei der derzeitigen Konzeption der EPAs wird der Regionalismus zukünftig wahrscheinlich geschwächt und der Handel innerhalb der AKP-Staaten behindert werden.

Regionale Integration ist ein zentrales Element des Cotonou-Abkommens<sup>35</sup> und nimmt eine Schlüsselstellung in den Entwicklungsstrategien der AKP-Staaten ein. Für die AKP-Länder kann der Regionalismus eine Zusammenführung von Ressourcen, eine Expansion ihrer Märkte, einen Anstieg von Handel und Investitionen, eine Diversifizierung und eine höhere Wertschöpfung fördern sowie gleichzeitig ihre Abhängigkeit von einer kleinen Anzahl von Märkten in Industrieländern reduzieren. Die EU hat in ihrem EPA-Verhandlungsmandat auch anerkannt, dass die „Wirtschafts- und Handelsintegration auf regionalen Integrationsinitiativen der AKP-Länder aufbauen“<sup>36</sup> und „die regionalen Integrationsprozesse innerhalb der AKP-Staaten berücksichtigen sollen“.<sup>37</sup> Wenn allerdings regionale Märkte für EU-Importe geöffnet werden, bevor sie konsolidiert worden sind, wird dies die gegenwärtigen regionalen Bemühungen unterminieren, anstatt sie zu unterstützen. Der Fall CARIFORUM ist lediglich ein Beispiel dafür. CARIFORUM bietet schwächeren und verwundbaren Volkswirtschaften in der Region eine Sonderbehandlung.<sup>38</sup> Die Europäische Kommission drängt in den EPA-Verhandlungen mit der Region allerdings auf ein einziges Regime mit harmonisierten Regeln für alle Mitglieder von CARIFORUM, damit EU-Exporteure nur einen einzigen Anlaufpunkt benötigen („single point of

entry“). Die Souveränität der regionalen Regierungen beim Aufbau ihres regionalen Handelsregimes wird so missachtet.

### Zersplitterung regionaler Gruppen

Die EPA-Verhandlungen brechen bestehende regionale Gruppierungen auf und zwingen AKP-Länder, ein regionales Gremium zu wählen, das die Verhandlungen mit der EU durchführt. Innerhalb eines jeden regionalen EPA-Gremiums<sup>39</sup> gibt es allerdings Probleme mit der überlappenden Mitgliedschaft. Dies ist besonders im südlichen und östlichen Afrika der Fall, wo die Mitglieder der SADC (Southern Africa Development Community Trade Protocol) in drei Gruppen zerfallen sind (siehe Tabelle 2). Sechzehn Mitgliedsstaaten, die entweder der SADC oder COMESA angehören, verhandeln mit der EU unter dem Banner von ESA (Eastern and Southern Africa Group/Gruppe östliches und südliches Afrika). Die Demokratische Republik Kongo verhandelt in der Central African Group (Gruppe Zentralafrika), während die verbleibenden Mitglieder von SADC (Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland – die auch Mitglieder der Zollunion südliches Afrika, SACU, sind – zusammen mit Angola, Mosambik und Tansania ein eigenes EPA in der SADC-Gruppe verhandeln. Außerdem sind die drei Staaten der EAC (East Africa Community/Gruppe Ostafrika: Uganda, Kenia und Tansania) zwischen den SADC- und ESA-Gruppierungen gespalten.

**Tabelle 2: Die Zersplitterung der SADC Region**

	SADC-Gruppe	ESA-Gruppe	Gruppe Zentralafrika	Nicht an EPA Verhandlungen teilnehmend
Angola				
Botswana				
Dem. Rep. Kongo				
Lesotho				
Madagaskar				
Malawi				
Mauritius				
Mosambik				
Ruanda				
Südafrika				
Swasiland				
Tansania				
Sambia				
Simbabwe				

SADC Trade Protocol

Diese komplexe Neuaufstellung der regionalen Blöcke und das Tempo der Verhandlungen, das die EU ihren ehemaligen Kolonien aufzwingt, werden ernsthafte Schwierigkeiten für die Harmonisierung der Liberalisierungsfahrpläne erzeugen. Weil die AKP-Länder bezüglich der Sektoren, die sie vor dem Importwettbewerb schützen und als Quelle für Staatseinnahmen erhalten möchten, verschiedene Prioritäten haben, ist es möglich, dass jedes Mitglied eines EPA andere Produkte für die Liberalisierung auswählen wird. Wenn die Harmonisierung innerhalb der regionalen Gruppierungen nicht genügend vorangeschritten ist, bevor ein Freihandelsabkommen in Kraft tritt, werden EPAs neue Handelsbarrieren innerhalb der Region erzeugen.

Wenn beispielsweise Kenia entscheidet, Mehl nicht zu liberalisieren und seine Zollniveaus beibehält, aber Äthiopien alle Zölle aufhebt, können kenianische Händler Restriktionen umgehen, indem sie billige Waren (möglicherweise Dumpingwaren) aus der EU via Äthiopien nach Kenia einführen.<sup>40</sup> Um dies zu verhindern, müssten strenge Grenzkontrollen aufrechterhalten werden, um zwischen regionalen Waren und Waren aus der EU zu differenzieren. Die Durchführung solcher zeitraubenden Prozeduren beim Zoll und teuren Kontrollen zur Überprüfung der Herkunft würde die Handelsbarrieren innerhalb der Region verstärken, anstatt sie abzubauen.

### **Regionale Partnerschaft unter Druck: Integration oder Sonderstellung?**

Das Vorhandensein sowohl von LDCs als auch von Nicht-LDCs innerhalb gleicher EPA-Verhandlungsgruppen wird regionalen Integrationsinitiativen ebenfalls Schwierigkeiten bereiten. Mit der EBA-Initiative haben LDCs für "alles außer Waffen" bereits zollfreien Zugang zum europäischen Markt und damit wenig Anreize, ein Freihandelsabkommen zu unterzeichnen. In der ECOWAS zum Beispiel sind 13 der 16 Mitgliedsstaaten LDCs. Wenn sich diese Länder gegen ein EPA entscheiden und stattdessen den regionalen Integrationsprozess von ECOWAS weiter verfolgen, werden sie trotzdem die Auswirkungen von EU-Importen spüren, die dann über ihre Nicht-LDC-Nachbarländer auf ihre Märkte kommen.

Die versteckten Gefahren, die Freihandelsabkommen mit der EU für den Regionalismus darstellen, werden am Fall von SACU (Southern African Customs Union/Zollunion südliches Afrika) besonders deutlich. Obwohl Südafrika Mitglied der SACU ist, hat es ein eigenständiges Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnet – das Trade, Development and Co-operation Agreement (TDCA, Handels-, Entwicklungs- und Kooperationsvereinbarung). Wenngleich die Vereinbarung formal betrachtet nicht für die anderen Mitglieder der SACU – Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland – gilt, wirkt sie sich deutlich auf sie aus und macht sie *de facto* zu Mitgliedern. Wegen des gemeinsamen externen SACU-Zolls werden die vier Länder gezwungen sein, ihre Zölle auf Importe aus der EU in dem Tempo zu senken, das Südafrika zugesichert hat. Schätzungsweise könnte dies zu einem Rückgang ihrer Zolleinnahmen um 21 Prozent führen, und Botswana könnte etwa 10 Prozent seines gesamten Nationaleinkommens verlieren.<sup>41</sup> In ähnlicher Weise würden die Partner in jedem künftigen SADC-EPA *de facto* das Importregime, das Südafrika mit der EU vereinbart hat, annehmen müssen, es sei denn, sie würden strenge und teure Grenzkontrollen beibehalten, um die Güter aus der EU, die über Südafrika in ihr Land kämen, herauszufiltern.

Die Aufspaltung von regionalen Gruppen in Nicht-LDCs, die ein EPA mit der EU eingehen und denjenigen LDCs, die ihre Handelsbarrieren beibehalten, wird ernsthafte Konsequenzen nach sich ziehen. Praktisch bedeutet dies, dass LDCs, die kein EPA abschließen, nur dann die *de facto* Liberalisierung ihrer Märkte verhindern könnten,

wenn sie auch Handelsbarrieren gegen ihre Nachbarn einführen. Solche Barrieren würden letztlich dem Prinzip der höheren regionalen Integration zuwiderlaufen.

Historisch betrachtet, ist die intraregionale Integration der AKP-Länder – wegen ihrer nach außen orientierten Marktinfrastrukturen und -institutionen und ihrer ökonomischen Abhängigkeit von einigen wenigen Rohstoffen und deren Export aus der Region – eher schwach ausgeprägt gewesen. Wenn die Behebung dieser regionalen Schwächen nicht prioritär angegangen wird, besteht das Risiko, dass mit dem Abschluss von EPAs der Außenhandel hauptsächlich über einige wenige Knotenpunkte laufen könnte, während alle anderen Orte weitestgehend abgehängt werden („hub-and-spoke-Entwicklung“<sup>42</sup>). Die AKP-Länder würden somit zunehmend abhängig von EU-Importen – auf Kosten der regionalen Integration. Die intraregionale Integration muss sich in ihrem eigenen, intern bestimmten Tempo entwickeln können. Die Zeitpläne und Fortschrittsziele sollten den AKP-Ländern nicht – wie aber gegenwärtig von der Europäischen Kommission angestrebt – von außen aufgezwungen und willkürlich festgelegt werden.

## **Die Illusion der Entwicklungshilfe**

Die Implementierung eines EPA wird AKP-Staaten offensichtlich teuer zu stehen kommen, wenn man den Rückgang der Zolleinnahmen und den Verlust von Arbeitsplätzen bedenkt. Studien, die die Folgewirkungen abschätzen,<sup>43</sup> zeigen außerdem, dass AKP-Länder zunächst die großen angebotsseitigen Probleme, die eine wettbewerbsfähige Produktion behindern, überwinden müssen, wenn sie aus dem verbesserten Marktzugang durch EPAs Vorteile ziehen wollen. Eine Studie schätzt die gesamten „Anpassungskosten“ der AKP-Länder, wie Kompensation für den Verlust von Zolleinnahmen, Beschäftigung, Produktion und Unterstützung der Exportentwicklung, konservativ auf etwa 9,2 Mrd. €.<sup>44</sup>

Die EU hat die AKP-Länder bereits in der Vergangenheit mit erheblicher Entwicklungshilfe unterstützt, in Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie Straßenbau. Diese Unterstützung erfolgt durch den Europäischen Entwicklungsfonds (European Development Fund, EDF) und wird in Fünfjahreszyklen ausgezahlt. Nachdem die AKP-Länder ihre Sorgen über die Kosten von EPAs geäußert haben, hat die Europäische Kommission zugesagt, den Betrag im nächsten EDF-Finanzzyklus (2007-11) auf 22,7 Mrd. € zu erhöhen.<sup>45</sup> Auf den ersten Blick mag dieser Betrag ausreichend erscheinen, um die EPA-Anpassungskosten zu decken, jedoch legt eine genauere Untersuchung nahe, dass diese Unterstützung eher eine Illusion als die Realität darstellen könnte.

**Table 3: Zugewiesene und ausgegebene Gelder während eines jeden Fünfjahresfinanzzyklus (in Millionen Euro)**

EDF-Unterstützung	Gelder, die während des Fünfjahreszeitraums zugewiesen wurden (nominal)	Realer Wert der zugewiesenen Gelder (Basisjahr 1975)	Auszahlungen während der fünf Jahre, in denen die Gelder zugewiesen wurden (nominal)	Prozentsatz der gesamten Zuweisungen, die während des jeweiligen Fünfjahreszeitraums ausgezahlt wurden (auf Prozent gerundet)
4. EDF (1976–80)	3.390	2.696	1.454,5	43
5. EDF (1981–85)	5.227	2.586	2.041,0	39
6. EDF (1986–90)	8.400	3.264	3.341,6	40
7. EDF (1991–95)	12.000	3.514	4.417,9	37
8. EDF (1996–2000)	14.625	3.463	2.921,6	20
9. EDF (2001–06)	15.200	3.131	4.239,0	28

Anmerkungen: Beim 8. EDF erfolgte die erste Auszahlung 1998. Der Gesamtbetrag gibt die tatsächlichen Zahlungen aus den drei Jahren 1998 bis 2000 wieder. Beim 9. EDF erfolgte die erste Auszahlung 2002. Die Zahlungen umfassen die vier Jahre 2002 bis 2005.

Quelle: Grynberg, R. and A. Clarke (2006) 'The European Development Fund and Economic Partnership Agreements', Commonwealth Secretariat, Economic Affairs Division Data from [http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/statistics/stat11\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/statistics/stat11_en.htm)

Die Europäische Kommission schlägt vor, dass Gelder für die Kompensation der EPA-Implementierungskosten für die AKP-Länder aus dem 10. EDF-Finanzierungszyklus (2007-11) kommen, für den insgesamt €22,7 Mrd. zugesagt worden sind. Allerdings wurde geschätzt – bevor EPAs überhaupt thematisiert wurden –, dass €21,3 Mrd. für den 10. EDF-Finanzierungszyklus gebraucht würden, um lediglich die Kosten des existierenden EU-Entwicklungshilfeportfolios zu finanzieren und um die Beiträge der EU bei 0,38% des Bruttoinlandsprodukts konstant zu halten.<sup>46</sup> Wenn dies der Fall ist, dann ist der 10. EDF lediglich „business as usual“. Anstatt neue Gelder für EPAs bereitzustellen, wird die Kommission die Anpassungskosten aus ihrem existierenden Entwicklungshilfebudget decken und somit Mittel aus anderen Bereichen, z.B. Gesundheit, Bildung und ländliche Entwicklung, abziehen.

Selbst wenn AKP-Staaten entscheiden, dass sie existierende Entwicklungshilfegelder zur Deckung der EPA-Anpassungskosten verwenden möchten, kann es sein, dass sie nur sehr langsam bei ihnen eintreffen. Während des letzten Fünfjahreszyklus (2001-06) hat die EU versprochen, 15 Mrd. € an Entwicklungshilfe an AKP-Länder zu zahlen. Am Ende dieses Zyklus waren nur 28 Prozent dieses Geldes ausgezahlt worden. Das Bild im vorhergehenden Zyklus sah noch schlechter aus. Für 1995-2000 wurden 14,6 Mrd. € versprochen. Erst im dritten Jahr wurde mit der Auszahlung begonnen, und am Ende der fünf Jahre waren nur 20 Prozent ausgezahlt worden. Da die AKP-Staaten die Auswirkungen von EPAs auf ihre Volkswirtschaften schnell zu spüren bekommen, müssen die Auszahlungsmechanismen der EU offensichtlich erheblich überarbeitet

werden, wenn die EU Entwicklungshilfe wirklich einen wirksamen Entwicklungsbeitrag leisten soll.

AKP-Regierungen sind auf der Hut vor der Verschleierungstaktik der Europäischen Kommission und haben eine separate und zusätzliche EPA-Finanzierungsfazilität gefordert,<sup>47</sup> damit die Kommission auf ihre Versprechen verpflichtet werden kann und Mittelflüsse klar verfolgt werden können. Bis heute hat man sich nicht darauf geeinigt und die Finanzversprechen bleiben eine Fata Morgana.

## **Ein fehlerhafter Prozess**

Die EPA-Verhandlungen sind wegen ihres Mangels an Transparenz, Konsultationen und einer öffentlichen, mit ausgiebigen Informationen unterfütterten Debatte, heftig kritisiert worden. Für viele AKP-Länder liegen die Verhandlungen größtenteils in den Händen technischer Verhandlungsführer, die in sehr schwachen regionalen Institutionen angesiedelt sind, deren Personal oft von der EU bezahlt wird. In der zentralafrikanischen Region ist die regionale Verhandlungsstruktur des CEMAC-Sekretariats so schwach, dass die Generaldirektion Entwicklung sich äußerst besorgt zu dessen Managementfähigkeiten geäußert hat.<sup>48</sup> Bei einem EU-AKP-Ministertreffen in jüngster Zeit<sup>49</sup> haben AKP-Minister die Europäische Kommission dazu aufgefordert, „den Verhandlungsprozess zu respektieren und davon abzusehen, die Informationslücke, die zwischen den Verhandlungsführern und der politischen Führung existieren mag“, auszunutzen, um auf der höchsten politischen Ebene Druck auszuüben. Sie riefen die EU-Mitgliedstaaten dazu auf, „dringend das Verhandlungsmandat vom Juni 2002 und die derzeitige Verhandlungsstruktur zu überprüfen“, um die tatsächliche Umsetzung der „Entwicklungskomponente der EPA-Verhandlungen“ zu fördern.

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Politiker haben den Verhandlungsprozess wegen seines Mangels an Transparenz und wegen der begrenzten Partizipation und Debatte sowohl auf Seiten der Politik als auch auf Seiten der breiteren Öffentlichkeit kritisiert.

## **Die Überprüfung der EPAs: ein guter Zeitpunkt für ein radikales Umdenken**

Die EPA-Verhandlungen leiden an Problemen sowohl inhaltlicher als auch prozessualer Natur, und in ihrer gegenwärtigen Form werden die vorgeschlagenen EPAs ihre Entwicklungsversprechen nicht einhalten. Der Beginn der formalen Überprüfung der EPA-Verhandlungen ist für September 2006 terminiert, und es ist ein idealer Zeitpunkt, um das Ruder herumzureißen.

Ginge es nach der EU, sollte die Überprüfung darauf beschränkt werden, die Einhaltung des vorgesehenen Zeitplans bis zum Abschluss der Verhandlungen 2007 zu überprüfen und jegliche inhaltlichen Fragen auszuklammern.<sup>50</sup> Die AKP-Länder bestanden hingegen darauf, dass die Überprüfung „konsultativ“ und „alle Beteiligten einschließend“ angelegt sein soll, dass sie sowohl „auf der nationalen und regionalen Ebene“ durchgeführt wird, „Struktur, Prozess und Inhalt der Verhandlungen die Dimensionen von Handel und Entwicklung umfassen und dabei überprüft wird, inwieweit ausreichend Kapazitäten zur Verfügung stehen und ob die AKP-Länder

soweit sind, die EPAs abzuschließen“. Die AKP-Minister konnten sich durchsetzen, und man einigte sich auf ein Mandat für eine inhaltlich umfassende, konsultative und alle Beteiligten einschließende Überprüfung.<sup>51</sup> Jetzt besteht die Herausforderung für EU und AKP darin, sicher zu stellen, dass die Umsetzung der Überprüfung tatsächlich den Wortlaut dieses Mandats widerspiegelt.

Die Überprüfung sollte darüber hinaus auch die Suche nach Alternativen zu EPAs einschließen. Das Cotonou-Abkommen sieht explizit vor, dass, falls erforderlich, alternative Handelsvereinbarungen für Nicht-LDC-AKP-Länder in Betracht gezogen werden können, die „gleichwertig zu ihrer existierenden Situation“ sein würden.<sup>52</sup> Es gibt verschiedene WTO-kompatible Alternativen zu EPAs, darunter nicht-reziproke und solche, die „weniger als volle Reziprozität“ beinhalten.<sup>53</sup> Sowohl AKP-Länder als auch die EU müssen Alternativen zu EPAs in Betracht ziehen, wenn sie eine wohl informierte Entscheidung, die am besten für die Entwicklung ist, fällen wollen.

Für den Fall, dass die Verhandlungen bis zum Auslaufen der WTO-Ausnahmeregelung („waiwer“)<sup>54</sup> Ende 2007 nicht abgeschlossen werden, sind bislang keine alternativen Szenarien entwickelt worden. Die EU wird ihren Druck, Verhandlungen bis dahin abzuschließen, mäßigen müssen, indem sie sich dazu verpflichtet, dass, gleichgültig, welcher Rahmen für den Handel mit den AKP-Regionen vereinbart wird, er die bestmögliche Lösung darstellt, um die Entwicklung zu fördern. Wenn es unwahrscheinlich ist, dass ein EPA – oder eine Alternative zu einem EPA – bis zu diesem Stichtag vereinbart ist, wird die EU kaum darum herumkommen, die WTO-Mitglieder bis zum Abschluss der Verhandlungen um eine Verlängerung der gegenwärtigen Ausnahmeregelung zu bitten.

## Schlussfolgerung und Empfehlungen

Die Überprüfung bietet Verhandlungsführern die Gelegenheit, die Legitimität des EPA-Prozesses zu stärken, indem die Qualität der verfügbaren Informationen verbessert und die Partizipation ausweitet wird. Ebenso sollte dafür die Transparenz und Rechenschaftspflicht zwischen den EU- und AKP-Verhandlungsführern und ihren jeweiligen politischen Organen und einer breiteren Öffentlichkeit verbessert werden. Um diese Chance auf bestmögliche Art und Weise zu nutzen, sollte die Überprüfung sicherstellen, dass...

1. ...die Qualität und der Umfang der Folgeabschätzungen („impact assessment“) erheblich verbessert werden und sie nicht nur die unmittelbaren Implikationen der Anpassung an die EPAs, sondern auch deren Auswirkungen auf die künftige Entwicklungspolitik beinhalten.
2. ...eine Reihe von Alternativen zu EPAs untersucht wird, in Übereinstimmung mit Artikel 37.6 des Cotonou-Abkommens. Dabei müssen auch mögliche Abkommen ohne gegenseitige Marktliberalisierung, ohne Singapur-Themen, und ohne WTO-Plus-Bestimmungen, insbesondere was TRIPS betrifft, in Betracht gezogen werden. Die zu erwartenden Auswirkungen der verschiedenen Alternativen müssen abgeschätzt werden, sodass alle Parteien einschätzen können, welche Art von Abkommen am besten zur nachhaltigen Entwicklung und zur Armutsreduzierung in den AKP-Ländern beitragen würden.

3. ...Informationen in vollem Umfang der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, inklusive der Ergebnisse unabhängiger Folgeabschätzungen. Dabei sollte volle Transparenz bezüglich Inhalt und Prozess der Verhandlungen sichergestellt werden.
4. ...der Prozess parlamentarische Debatten und Konsultationen mit Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, dem privaten Sektor, den Medien sowie weiteren Schlüsselakteuren in AKP-Ländern beinhaltet.
5. ...ausreichende finanzielle und technische Unterstützung gewährt wird, um sicherzustellen, dass transparente und strukturierte Konsultationen und Debatten sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene unter Beteiligung der relevanten Akteure stattfinden können. Die Finanzierung dieses Prozesses sollte nicht an Bedingungen geknüpft werden und keine Beeinflussung von außen durch EU-Geldgeber beinhalten.
6. ...genügend Zeit nach dem nächsten gemeinsamen AKP-EU-Ministertreffens in der ersten Hälfte des Jahres 2007 eingeräumt wird, wenn der Prozess der Überprüfung eine qualitativ hochwertige, umfassende und alle Beteiligten einschließende Analyse der Auswirkungen von EPAs sicherstellen soll.
7. ...Kohärenz und Übereinstimmung mit nationalen Entwicklungsstrategien sichergestellt wird, indem die relevanten Ministerien, wie auch Geldgeber, die diese Entwicklungsstrategien unterstützen, in den Prozess der Überprüfung involviert werden.
8. ...die EU keinen unverhältnismäßigen Druck auf AKP-Länder ausübt, die Verhandlungen bis Ende 2007 abzuschließen, falls die Verhandlungstexte die Ziele, Entwicklung zu fördern und Armut abzubauen, nicht ausreichend erfüllen.

## Notes

- <sup>1</sup> [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/central\\_america/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/central_america/index_en.htm).
- <sup>2</sup> In 2004 betrugen die gesamten EU-Importe aus den AKP-Ländern \$35,8 Mrd., wohingegen Unternehmen der Stadt London 2006 \$US 36,2 Mrd. (£ 19 Mrd.) als Bonuszahlungen auszahlten. Quelle: [Hwww.trademap.org](http://www.trademap.org)H; Guardian (Zeitung) 17. August 2006.
- <sup>3</sup> Artikel 37.4 des Cotonou-Abkommens. "Die Vertragsparteien prüfen regelmäßig die bei den Vorbereitungen und Verhandlungen erzielten Fortschritte und führen im Jahre 2006 eine förmliche und umfassende Überprüfung der für sämtliche Länder geplanten Regelungen durch, um sich zu vergewissern, dass für die Vorbereitungen und Verhandlungen keine zusätzliche Zeit benötigt wird."
- <sup>4</sup> Die Lomé-Abkommen waren Teil einer Reihe von Abkommen, die die Beziehungen zwischen der EU und den früheren Kolonien nach deren Unabhängigkeit regelten. Zu beachten ist, dass das Lomé-IV-Abkommen sich über zehn Jahre erstreckte.
- <sup>5</sup> Artikel 1 (2) des Cotonou-Abkommens.
- <sup>6</sup> Die "Enabling Clause" der WTO erlaubt es Staaten, Entwicklungsländern insgesamt oder auch nur den LDCs Präferenzen einzuräumen. Die Lomé-Abkommen waren nicht kompatibel, weil sie eine große Anzahl Entwicklungsländer nicht mit einschlossen.
- <sup>7</sup> Freihandelsabkommen müssten Artikel 24 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT, General Agreement on Tariffs and Trade ) 1994 entsprechen. Während die WTO explizit die Rechte von Entwicklungsländern auf eine Sonder- und Vorzugsbehandlung (Special and Differential Treatment, SDT) anerkennt, hat Artikel 24 den grundlegenden Fehler, dass er keine SDT-Bestimmungen enthält.
- <sup>8</sup> Der größte Nutzen der Präferenzen ist auf wenige Begünstigte konzentriert, darunter vorwiegend kleine Inselstaaten und andere große Zucker- und Bananenproduzenten. Zu einem, in Bezug auf den Wert, weitaus kleineren Anteil, profitieren auch wenige Länder mit niedrigem Einkommen, die in starkem Maße von einer engen Palette von Produkten abhängig sind, wesentlich von den Präferenzen (insbesondere Tabak, Textilien, Fischerei und Kakao). Quelle: Alexandraki, K. (März 2005) 'Preference Erosion: Cause for Alarm?', IMF Policy Development and Review Department.
- <sup>9</sup> Herkunftsregeln bestimmen, wo eine Ware „herkommen kann“, um Handelspräferenzen zu erhalten. Denn nur solche Güter, die aus bestimmten Ländern stammen, können zollfrei oder mit niedrigeren Zöllen eingeführt werden. Allerdings sind die aktuellen Regeln viel strenger als notwendig.
- <sup>10</sup> Gesundheits- und Hygienestandards (Sanitary and Phyto-Sanitary Standards, SPS) sind Standards, die zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung in einem importierenden Land dienen sollen, während technische Handelshemmnisse (Technical Barriers to Trade, TBT) sicherstellen sollen, dass Produkte technischen Standards und anderen Spezifikationen für ihre Nutzung im importierenden Land entsprechen.
- <sup>11</sup> Außerdem sinkt der gegenwärtige und zukünftige Wert der AKP-Präferenzen auf Grund einer der Meistbegünstigungsklausel (most-favoured nation, MFN) folgenden Liberalisierung, der Reformen der EU-Zucker- und Bananenregime und der Einführung von anderen Präferenzmechanismen, die weiteren Entwicklungsländern vorrangigen Zugang zum EU-Markt gewähren.
- <sup>12</sup> Karingi et al. (2005) 'Economic and Welfare Impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements', UNECA, ATPC Work in Progress, No. 10.
- <sup>13</sup> European Commission (2005) 'Economic Partnership Agreements — Putting a Rigorous Priority on Development', Memo, 20. Januar 2005. Brüssel: European Commission. [www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_4245\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4245_en.htm).
- <sup>14</sup> Bilal, S. und F. Rampa (2006) 'Alternative to EPAs: Possible Scenarios for the Future ACP Trade Relations with the EU', Maastricht: ECDPM, Policy Management Report 11.

---

<sup>15</sup> Hinkle, L. et al. (2005) 'Beyond Cotonou: Economic Partnership Agreements in Africa', in Newfarmer, R., 'Trade, Doha, and Development: A Window into the Issues', Washington DC: The World Bank, S. 267-280.

<sup>16</sup> Ebenda.

<sup>17</sup> Busse, M. et al. (2004) 'The Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries: An Empirical Analysis of the Trade and Budget Effects', Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

<sup>18</sup> Die öffentlichen Ausgaben der Republik Kongo im Bildungssektor von 2000 bis 2002 betragen 12,6 Prozent aller Staatsausgaben, im Vergleich dazu umfasst der geschätzte Verlust auf Grund von EPAs 11,7% der gesamten Staatseinnahmen. Zahlen zu den öffentlichen Ausgaben für Bildung aus: UNDP, 'Human Development Report 2005'. Zahlen zum Einnahmeverlust aus Karingi et al., a.a.O.

<sup>19</sup> Im Jahr 2005 hat die EU € 1,43 Mrd. für Exportsubventionen ausgegeben, um überschüssige EU-Molkereiprodukte auf die Weltmärkte zu werfen, was die Lebensgrundlagen für Menschen in den betroffenen Wirtschaftsbereichen in manchen der ärmsten Ländern der Welt zerstört hat. Siehe 'Milking the CAP: How Europe's dairy regime is destroying livelihoods in the developing world', Oxfam International, Dezember 2002.

<sup>20</sup> SIA of Trade Negotiations of the EU-ACP Economic Partnership Agreement, Mid-Term Report Working Draft, 1. Oktober 2003. [www.sia-gcc.org/acp/download/summarised\\_mid-term\\_report\\_final\\_doc\\_light.pdf](http://www.sia-gcc.org/acp/download/summarised_mid-term_report_final_doc_light.pdf).

<sup>21</sup> 'Why Developing Countries Need Tariffs: How WTO NAMA negotiations could deny developing countries' right to a future', South Centre, Geneva und Oxfam International, Oxford 2005.

<sup>22</sup> 'The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is At Stake for Developing Countries', Yilmaz Akyuz, Third World Network, Malaysia, 2005.

<sup>23</sup> Dies steht in direktem Widerspruch zu den bei der WTO verhandelten GATS-Prinzipien, nach denen man sich auf eine Liberalisierung von Dienstleistungen auf Basis einer Positivliste (der man von Fall zu Fall zustimmen kann) und nicht pauschal zu einigen hat.

<sup>24</sup> 'Recommendations authorising the Commission to negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP countries and regions'. Agreed by the EU General Affairs Council 17/06/02

<sup>25</sup> ACP Declaration on the Fifth Ministerial Conference of the WTO, Brüssel, 1. August 2003.

<sup>26</sup> Joint Report on the all-ACP-EC phase of the negotiations, Oktober 2003, Paragraph 25: "Für die AKP-Seite sollen die Regeln der handelsbezogenen Bereiche nicht das Thema von EPA-Verhandlungen sein, bevor Einigkeit erzielt worden ist, wie diese Themen auf der multilateralen Ebene, insbesondere in der WTO, behandelt werden sollen."

<sup>27</sup> Nairobi Declaration on Economic Partnership Agreements. African Union Conference of Ministers of Trade, April 2006.

<sup>28</sup> Karl Falkenberg, Stellvertretender Generaldirektor für Handel bei der Europäischen Kommission, Accra, Ghana, 29. Juni 2006.

<sup>29</sup> 'Competition Policy and Development in Developing Countries', Singh, A. (1999) South Centre, Working Paper No 7.

<sup>30</sup> 'Implementation of the Uruguay Round Commitments: The Development Challenge', Finger, M. und P. Schuller (2000), World Economy 23.

<sup>31</sup> Joint Report On The All ACP-EC Phase Of EPA Negotiations, Brüssel, 2/10/2003

<sup>32</sup> 'Global Economic Prospects And Developing Countries 2003: Investing to Unlock Global Opportunities' World Bank, Washington DC, 2003

<sup>33</sup> 'World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone', World Bank 2004.

<sup>34</sup> Karl Falkenberg, a.a.O.

---

<sup>35</sup> Das Abkommen besagt: „In dem Bewusstsein, dass die regionale Integration eines der wichtigsten Instrumente für die Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft ist, baut die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit auf den Initiativen der AKP-Staaten zur regionalen Integration auf.“ (Artikel 35 (2))

"Die Verhandlungen über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen werden unter Berücksichtigung des Prozesses der regionalen Integration der AKP-Staaten...geführt". (Artikel 37 (5))

<sup>36</sup> EC EPAs Negotiating Guidelines, Article 35 (2), 2002.

<sup>37</sup> Ebenda, Artikel 37 (5).

<sup>38</sup> Zum Beispiel geht CARIFORUM bezüglich der Forderungen nach Marktöffnung behutsamer mit Haiti – dem einzigen LDC der Region – um, als mit Nicht-LDCs.

<sup>39</sup> Die regionalen Gremien, die für die Länder Afrikas südlich der Sahara EPAs verhandeln, sind folgende: Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (Economic Community of West African States, ECOWAS), Entwicklungsgemeinschaft südliches Afrika (Southern Africa Development Community, SADC), Gemeinsamer Markt für das östliche und südliche Afrika (Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA) und Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (Central African Economic and Monetary Community, CEMAC). Das Karibische Forum (Caribbean Forum, CARIFORUM) ist das regionale Integrationsgremium für die karibischen Staaten, während die pazifische AKP-Gruppe (Pacific ACP Group) Länder in der pazifischen Region vertritt.

<sup>40</sup> Stevens, C. (2006) 'The EU, Africa, and Economic Partnership Agreements: unintended consequences of policy leverage', *Journal of Modern African Studies*, 44 (3) pp.1-18.

<sup>41</sup> Grant, C. (2006) 'Southern Africa and the European Union: The TDCA and SADC EPA', TRALAC Trade Brief, No. 1/2006.

<sup>42</sup> „Hub and spoke-Entwicklung“: Die Verbindungen mit der Außenwelt laufen ausschließlich über eine kleine Anzahl von Knotenpunkten, sog. „hubs“, und von dort weiter zu abgelegeneren Orten. Dadurch werden die „hubs“ in ihren Entwicklungsmöglichkeiten aufgewertet, auf Kosten aller anderen Orte, die schlechter angebunden sind.

<sup>43</sup> Siehe z.B. Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (August 2004), 'Agenda for Development of Negotiating Position under Economic Partnership Agreements: Kenya's Agricultural Trade with the EU (Draft Report)'; 'Study of the Impact and Sustainability of EPAs for the Economy of Uganda', Harare, Zimbabwe; Caribbean Policy Development Centre (April 2004) 'REPAs or RIP OFF: An Initial Advocacy Position of the Caribbean Reference Group on the EPA Negotiations', Bridgetown, Barbados.

<sup>44</sup> Milner, C. 'An assessment of the overall implementation and adjustment costs for the ACP countries of Economic Partnership Agreements with the EU', in Grynberg, R. und A. Clarke (2006) *The European Development Fund and Economic Partnership Agreements*, Commonwealth Secretariat Economic Affairs Division.

<sup>45</sup> Beim Port Moresby AKP-Ministerratstreffen, Mai 2006.

<sup>46</sup> Grynberg, R. und A. Clarke (2006) 'The European Development Fund and Economic Partnership Agreements', Commonwealth Secretariat Economic Affairs Division

<sup>47</sup> Nairobi Declaration on Economic Partnership Agreements, African Union Conference of Ministers of Trade, April 2006.

<sup>48</sup> Trade Negotiations Insights, Volume 5, No.2, March-April, ECDPM, Geneva 2006

<sup>49</sup> Beim Port Moresby AKP-Ministerratstreffen, Mai 2006.

<sup>50</sup> Draft ACP-EC Statement on EPA review, 9. Juni 2006.

<sup>51</sup> Joint ACP/EU Declaration on the Review of the Economic Partnership Agreements (EPAs) Negotiations, Juli 2006.

<sup>52</sup> Nach dem Cotonou-Abkommen waren die AKP- und EU-Blöcke verpflichtet, ab 2002 den Rahmen für EPAs zu verhandeln. Artikel 37 (6) (auf Wunsch der AKP beim Gaborone

---

Ministerratstreffen im Mai 2004 verlegt) stellt fest: „Im Jahre 2004 bewertet die Gemeinschaft die Lage der nicht zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehörenden AKP-Länder, die sich nicht in der Lage sehen, ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zu verhandeln und prüft alle anderen Möglichkeiten, diesen Ländern einen neuen Rahmen für den Handel zu bieten, der ihrer Lage entspricht und mit den WTO-Regeln vereinbar ist.“ LDCs können, wenn sie möchten, den zollfreien Zugang beibehalten, den sie unter der „Everything But Arms“ (EBA)-Initiative haben.

<sup>53</sup> Siehe Bilal und Rampa, a.a.O. Diese Position wird von Oxfam International unterstützt.

<sup>54</sup> Als das Lomé-IV-Abkommen 2001 auslief, bat die EU um eine WTO-Ausnahmeregelung unter dem Cotonou-Abkommen, sodass einseitige Präferenzen für AKP-Länder bis Dezember 2007 weiter gelten.

© Oxfam International September 2006

Dieses Dokument wurde von Claire Godfrey verfasst. Wir danken Mayur Patel, Sreya Rao, Sravya Rao, Emily Jones, Bertram Zagema, Laura Merrill und Amy Barry für ihre Kommentare sowie Sandra Lustig (Berlin) für die deutsche Übersetzung. Dieses Dokument ist Teil einer Reihe von Veröffentlichungen, die die Öffentlichkeit über entwicklungspolitische und humanitäre Themen informieren.

Der Text kann für Kampagnen-, Bildungs- und Forschungszwecke unentgeltlich genutzt werden, sofern die vollständige Quelle angegeben wird. Der Inhaber des Urheberrechts bittet darum, dass ihm sämtliche derartige Nutzungen für Zwecke der Auswertung gemeldet werden. Für die Vervielfältigung unter sonstigen Umständen oder für die Wiederverwendung in anderen Veröffentlichungen oder für die Übersetzung oder Bearbeitung ist unsere vorherige Zustimmung erforderlich, und es können Gebühren anfallen. Senden Sie eine E-Mail an: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Für weitere Informationen über die in diesem Papier behandelten Themen senden Sie bitte eine E-Mail an: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org) oder besuchen Sie [www.maketradefair.com](http://www.maketradefair.com).

**Oxfam International** ist ein Zusammenschluss von zwölf Organisationen, die in über 100 Ländern zusammenarbeiten, um dauerhafte Lösungen für Armut und Ungerechtigkeit zu finden: Oxfam America, Oxfam Australia, Oxfam Canada, Oxfam Deutschland, Oxfam Great Britain, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Spanien), Oxfam Ireland, Oxfam New Zealand, Novib Oxfam Netherlands, Oxfam Solidarité (Belgien) und Oxfam Quebec. Wenn Sie weitere Informationen wünschen, schreiben Sie bitte oder rufen Sie diese Organisationen an oder besuchen Sie die Website [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).

<p><b>Oxfam America</b> 26 West St., Boston, MA 02111-1206, USA Tel: +1.617.482.1211 E-mail: <a href="mailto:info@oxfamamerica.org">info@oxfamamerica.org</a> <a href="http://www.oxfamamerica.org">www.oxfamamerica.org</a></p>	<p><b>Oxfam Hong Kong</b> 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.org.hk">info@oxfam.org.hk</a> <a href="http://www.oxfam.org.hk">www.oxfam.org.hk</a></p>
<p><b>Oxfam Australia</b> 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: <a href="mailto:enquire@oxfam.org.au">enquire@oxfam.org.au</a> <a href="http://www.oxfam.org.au">www.oxfam.org.au</a></p>	<p><b>Intermón Oxfam (Spain)</b> Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tel: +34.902.330.331 E-mail: <a href="mailto:info@intermonoxfam.org">info@intermonoxfam.org</a> <a href="http://www.intermonoxfam.org">www.intermonoxfam.org</a></p>
<p><b>Oxfam-in-Belgium</b> Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Belgium Tel: +32.2.501.6700 E-mail: <a href="mailto:oxfamsol@oxfamsol.be">oxfamsol@oxfamsol.be</a> <a href="http://www.oxfamsol.be">www.oxfamsol.be</a></p>	<p><b>Oxfam Ireland</b> Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: <a href="mailto:communications@oxfam.ie">communications@oxfam.ie</a> <a href="http://www.oxfamireland.org">www.oxfamireland.org</a></p>
<p><b>Oxfam Canada</b> 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1.613.237.5236 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.ca">info@oxfam.ca</a> <a href="http://www.oxfam.ca">www.oxfam.ca</a></p>	<p><b>Oxfam New Zealand</b> PO Box 68357, Auckland 1032, New Zealand Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: <a href="mailto:oxfam@oxfam.org.nz">oxfam@oxfam.org.nz</a> <a href="http://www.oxfam.org.nz">www.oxfam.org.nz</a></p>
<p><b>Oxfam Deutschland</b> Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49.30.428.50621 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.de">info@oxfam.de</a> <a href="http://www.oxfam.de">www.oxfam.de</a></p>	<p><b>Oxfam Novib (Netherlands)</b> Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31.70.342.1621 E-mail: <a href="mailto:info@oxfamnovib.nl">info@oxfamnovib.nl</a> <a href="http://www.oxfamnovib.nl">www.oxfamnovib.nl</a></p>
<p><b>Oxfam Great Britain</b> Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44.(0)1865.473727 E-mail: <a href="mailto:enquiries@oxfam.org.uk">enquiries@oxfam.org.uk</a> <a href="http://www.oxfam.org.uk">www.oxfam.org.uk</a></p>	<p><b>Oxfam Québec</b> 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Québec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1.514.937.1614 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.qc.ca">info@oxfam.qc.ca</a> <a href="http://www.oxfam.qc.ca">www.oxfam.qc.ca</a></p>

**Oxfam International (Sekretariat):** Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK  
Tel: +44.(0)1865.339100. E-mail: [information@oxfaminternational.org](mailto:information@oxfaminternational.org). Web site: [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

#### **Büros von Oxfam International:**

**Washington:** 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, USA  
Tel: +1.202.496.1170. E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Brussels:** 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Belgium  
Tel: +322.502.0391. E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Geneva:** 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland  
Tel: +41.22.321.2371. E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**New York:** 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA  
Tel: +1.212.687.2091. E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

#### **Mit Oxfam verbundene Organisationen:**

The following organisations are linked to Oxfam International:

**Oxfam Japan** Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan  
Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: [info@oxfam.jp](mailto:info@oxfam.jp) Web site: [www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp)

**Oxfam India** B55, First Floor, Shivalik, New Delhi, 1100-17, India  
Tel: + 91.11.26693 763. E-mail: [info@oxfamint.org.in](mailto:info@oxfamint.org.in) Web site: [www.oxfamint.org.in](http://www.oxfamint.org.in)

#### **Beobachtende Mitglieder von Oxfam International:**

The following organisations are currently observer members of Oxfam International, working towards possible full affiliation:

**Agir ici (France)** 104 Rue Oberkampf, 75011 Paris, France  
Tel: + 33.1.56.98.24.40. E-mail: [agirici@agirici.org](mailto:agirici@agirici.org) Web site: [www.agirici.org](http://www.agirici.org)

**Fundación Rostros y Voces (México)**  
Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F.  
Tel/Fax: + 52.55.687.3002. E-mail: [correos@rostrosyvoces.org](mailto:correos@rostrosyvoces.org) Web site: [www.rostrosyvoces.org](http://www.rostrosyvoces.org)