

Kommt die Vereinbarung der Ostafrikanischen Gemeinschaft mit der EU über eine Wirtschaftspartnerschaft noch zustande?

Am 2. Juni 2010 trafen sich eine Reihe von zivilgesellschaftlichen und Menschenrechtsorganisationen in Kampala, Uganda, und veröffentlichten ein gemeinsames Statement, das ihre Besorgnis zum Ausdruck bringt bezüglich des möglicherweise bevorstehenden Abschlusses eines Economic Partnership Agreement (EPA, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen) zwischen der Ostafrikanischen Gemeinschaft (OAG, bestehend aus Burundi, Kenia, Ruanda, Uganda und Tansania) und der Europäischen Union (EU). Dieser Abschluss könnte, so wird befürchtet, anlässlich des demnächst stattfindenden Ministertreffens der OAG und der EU erfolgen. Die Organisationen befürchten, dass das EPA, das seit langem verhandelt wird, mit einem für die OAG nachteiligen Inhalt unterzeichnet werden könnte.

Hintergrund

Bei einem Gipfeltreffen am 14. April 2002 in Kampala, Uganda hatten die ostafrikanische Gemeinschaft und die Europäische Union eine Rahmenvereinbarung unterzeichnet, innerhalb derer ein EPA ausgehandelt werden sollte für ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit und die der EU- Mitgliedsstaaten mit den OAG-Staaten.

Auf dem Gipfeltreffen identifizierten die Parteien als Ziel ihrer Handels- und Wirtschaftszusammenarbeit die Förderung der gleichmäßigen und schrittweisen Integration der OAG in die Weltwirtschaft. Besondere

Beachtung soll dabei der nachhaltigen politischen Entwicklung, dem Beitrag zur Armutsbekämpfung und der Stärkung der Produktions- und Angebotskapazität in der OAG zukommen. Die Förderung der strukturellen Umbildung der OAG-Wirtschaft, ihrer Diversifikation und Wettbewerbsfähigkeit, soll zur Entfaltung von Handel, Vornahme von Investitionen und Einführung neuer Technologien führen und Arbeitsplätze in den OAG Partnerstaaten schaffen.

Diese Ziele der OAG-EC Rahmenvereinbarung in Kampala stehen auf dem Boden des Cotonou-Abkommens aus dem Jahr 2000 zwischen der EU und den AKP-Staaten (afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten). Das Cotonou Abkommen betrifft drei Handlungsfelder: Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit und politische Zusammenarbeit. Ein Oberziel dieser Partnerschaft ist Reduzierung und letztendlich Beseitigung der Armut in den AKP-Staaten. Die Zusammenarbeit findet auf folgenden Ebenen statt: Verstärkung der Beziehungen auf politischer Ebene zwischen den AKP-Staaten und der Europäischen Union, Einbeziehung der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und anderen nicht staatlichen Organisationen, Armutsbekämpfung, Schaffung eines innovativen Rahmens für Wirtschafts- besonders Handelskooperationen, Vereinfachung der finanziellen Instrumente und ein System flexibler Programme.

Juni 2010

www.kas.de/rspsubsaahara
www.kas.de

Die Zusammenarbeit der AKP-Staaten und der Europäischen Union aufgrund des Cotonou Abkommens, ist die am weitesten reichende Partnerschaft zwischen Entwicklungsländern und der EU. Die Vereinbarung wurde 2005 und 2010 überarbeitet.

Die Zusammenarbeit in Wirtschafts- besonders Handelsfragen ist dabei eng mit der Entwicklungszusammenarbeit verknüpft, da Handel bekanntlich eine Schlüsselrolle in der Entwicklung eines Landes spielt. Um optimale Handelsbedingungen zu erreichen, haben die AKP-Partnerstaaten und die EU entschieden, ihre bisherigen Handelsbeziehungen neu auszurichten und in regionalen wirtschaftlichen Partnervereinbarungen (EPAs) in Anlehnung an die Praktiken der WTO (World Trade Organization, Welthandelsorganisation) auszuhandeln.

Förmliche Verhandlungen über EPAs begannen mit allen regionalen Gruppen der AKP-Staaten Ende 2002. Die der OAG und der EU begannen im Jahr 2004 und sind noch im Gange. Die Befürchtungen der zivilgesellschaftlichen und Menschenrechtsorganisationen richten sich darauf, dass sie nun zu einem übereilten und für die OAG inhaltlich ungünstigen Abschluss gebracht werden.

Zielsetzung des geplanten Abkommens über wirtschaftliche Zusammenarbeit (EPA) zwischen der OAG und der EU

Die Rahmenvereinbarung, auf deren Grundlage das EPA verhandelt wird, baut auf den Erfahrungen aus dem Cotonou Abkommen auf. Die von beiden Seiten angestrebten Ziele des regionalen EPA zwischen OAG und EU sind folgende:¹

Beiträge zum wirtschaftlichen Wachstum der OAG sollen durch eine verstärkte und strategische Handels- und Entwicklungspartnerschaft geleistet werden. Regionale Integration, wirtschaftliche Zusammenarbeit und gute Regierungsführung in der OAG sollen gefördert werden. Die graduelle Integration der OAG in die Weltwirtschaft in Über-

einstimmung mit ihren politischen Vorstellungen und Entwicklungsprioritäten soll vorgebracht werden. Die strukturelle Transformation der Wirtschaft und deren Ausweitung und Wettbewerbsfähigkeit in den OAG-Mitgliedsstaaten soll durch Produktionsverbesserungen sowie Erweiterung der Liefer- und Handelskapazitäten unterstützt werden. Dann sollen die OAG-Kapazitäten in der Handelspolitik und in mit dieser verbundenen Bereichen verbessert werden. Effektive, vorhersehbare und transparente regionale rechtliche Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen in den OAG-Partnerstaaten sollen eingerichtet und umgesetzt werden. Die bestehenden Beziehungen zwischen den Vertragsparteien auf der Grundlage von Solidarität und gemeinsamen Interessen sollen gestärkt werden.

Allgemein soll die Vereinbarung in Übereinstimmung mit den WTO-Vorgaben Handels- und Wirtschaftsbeziehungen stärken und eine neue Handelsdynamik zwischen den Beteiligten durch progressive und asymmetrische Liberalisierung des Handels entwickeln, sowie eine erweiterte und vertiefte Zusammenarbeit auf allen Gebieten, die für Handel und Investitionen relevant sind, in die Wege leiten.

Außerdem soll eine Ausnahme für die Beibehaltung regionaler Handelspräferenzen der ostafrikanischen Staaten mit anderen afrikanischen Staaten und Regionen ohne Verpflichtungen, diese Präferenzen auch auf die EU anzuwenden sowie eine Ausnahme für bestimmte Kooperationen bei der Vergrößerung der Produktion und der Liefer- und Handelskapazitäten in der OAG in das EPA aufgenommen werden.

Besondere Erwähnung verdient die Fischereiwirtschaft, da sie in dem EPA einen außergewöhnlich breiten Raum einnehmen soll. Sie soll daher im Folgenden etwas ausführlicher dargestellt werden.

Die Parteien sind sich einig in der Beurteilung, dass Fischerei eine Schlüsselposition in den wirtschaftlichen Ressourcen der OAG-Partnerstaaten einnimmt und ein großes Potential für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung in der

¹ So Kapitel 1 der allgemeinen Vertragsbestimmungen des Rahmenabkommens

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SUBSAHARA-AFRIKA**

CHRISTIAN ROSCHMANN

Juni 2010

www.kas.de/rspsubsaahara
www.kas.de

Region darstellt. Deshalb soll Entwicklung und Administration des Fischereibereichs ebenso nachhaltig gefördert werden wie der regionale und internationale Handel mit Fischereiprodukten. Dazu muss ein günstiges Umfeld einschließlich Infrastruktur und Ausbildungskapazitäten in den OAG-Partnerstaaten geschaffen werden, um den Anforderungen des Marktes sowohl für Industrie- als auch Kleinfischereien gerecht zu werden. Ferner sollen die nationalen und regionalen politischen Bemühungen zur Ausweitung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der Fischerei unterstützt werden.

Die EU soll durch Ausbau von Produktionskapazitäten und Exportmärkten beitragen. Hierzu gehört der Ausbau von Kapazitäten in industrieller wie handwerklicher Produktion, die Verarbeitung und Ausweitung der Produktpalette mit dem Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Inlandfischerei und Aquakultur. Dieses Ziel kann zum Beispiel durch die Gründung von Forschungs- und Entwicklungszentren, die auch den Aufbau von Aquakultur für kommerzielle Fischfarmen betrifft, erreicht werden. Der Ausbau von Ausbildungskapazitäten um die Exportketten zu managen, einschließlich der Einführung und Verwaltung eines Systems von Gütezeichen für bestimmte Produktreihen und Durchführung von Werbekampagnen und der Sicherung von Wertsteigerung und Minderung der Ernteverluste bei Fischereiprodukten wurden als wichtig identifiziert. Weiter soll eine Ausweitung der Kapazitäten in der Region durch verbesserte und kompetente Fischereibehörden, Händler- und Fischerorganisationen, die in der Lage sind mit EU-Partnern zu verhandeln, und durch Schulungsprogramme für Produkt- und Markenzeichentwicklung ins Auge gefasst werden.

Weiter soll die EU durch Ausbau und Verbesserung, insbesondere im Wege der Zurverfügungstellung von Finanzierungen, von Infrastruktur für Inlandfischereien und Aquakulturen und durch Vermittlung technischer Kenntnisse, einschließlich der Einführung von Technologien zur Wertsteigerung, zum Beispiel durch Transfer von Fischerei-

technologien zur Ernte bzw. zum Management von Ernteerträgen Beiträge leisten.

Auch im rechtlichen Bereich soll die EU zur Entwicklung der Inlandfischereien und Aquakulturen in den OAG-Partnerstaaten Unterstützung leisten. So können die Kenntnisse des Fischereimanagements zum Beispiel verbessert werden durch angewandte Forschung und ein System zur Datenerfassung, und durch Kontroll- und Überwachungssysteme. Weiter sollen die OAG-Partnerstaaten in der Ausarbeitung entsprechender gesetzlicher und ordnungsrechtlicher Instrumente zum gewerblichen Schutz- und Urheberrecht und zum Ausbau der Kapazitäten dies im internationalen Handel umzusetzen, unterstützt werden. Weitere Themen sind Umsetzung von Umweltstandards in der Fischerei und des Schutzes der gewerblichen Urheberrechte.

Angedacht sind weiter die Förderung von Beteiligungs- oder Gemeinschaftsunternehmen (*joint ventures*) und anderen Investitionskooperationen zwischen Beteiligten aus OAG-Partnerstaaten und der EU, zum Beispiel durch Schaffung von Mechanismen, um Investoren für Beteiligungsunternehmen in der Inlandfischerei und Aquakulturen zu gewinnen, sowie Hilfestellungen, um Zugriff auf Kreditmöglichkeiten zum Ausbau von kleinen bis mittelgroßen Unternehmen vor allem der industriellen Inlandfischerei zu erhalten. Begleitend sollen Programme aufgelegt werden, die sicherstellen, dass die Fischwirtschaft den Umweltschutz unterstützt, und die Schutzmaßnahmen enthalten, um den Raubbau am Fischbestand einzudämmen und die biologische Vielfalt zu erhalten. Außerdem sollen vorsichtig exotische Arten in die Aquakulturen eingeführt werden. Diese Arten sollen nur in überwachten und geschlossenen Anlagen in Absprache mit allen betroffenen Nachbarländern eingeführt werden.

Potentieller Nutzen eines regionalen Wirtschaftspartnerschaftsvertrages (EPA) für OAG und EU

Welchen Nutzen hat eine solche Handelszusammenarbeit für die Partner?

Für die OAG sind als Nutzen zu identifizieren: das Erreichen eines zoll- und quotenfreien Marktzugangs, dass Waren aus den ostafrikanischen Partnerstaaten den EU-Markt auf gesicherter, vorhersehbarer und langfristiger Basis erreichen, dass eine graduelle und progressive Liberalisierung des Warenmarktes in der OAG stattfindet und dass die Bedingungen für Marktzugänge beibehalten und verbessert werden, um sicherzustellen, dass sich die Lage der OAG Partnerstaaten verbessert und sich nicht etwa durch das EPA verschlechtert. Schließlich sind auch in der Vereinbarung vorgesehene Antidumpingmaßnahmen zum Nutzen der OAG gedacht.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Vereinbarung der ostafrikanischen Gemeinschaft einen besseren Zugriff auf den europäischen Markt im Besonderen und den Weltmarkt im Allgemeinen verschaffen soll. Sieht man wirtschaftliches Wachstum als „Entwicklungslokomotive“ an, wie in der entwicklungspolitischen Diskussion gängig und wie das etwa in der WTO-Initiative „Aid for Trade“² zum Ausdruck kommt³, führt eine Stärkung wirtschaftlicher Aktivitäten zu umfassender Entwicklungssteigerung in weniger entwickelten Ländern. Dieser Gedanke durchzieht die Geschichte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit seit den 1960er Jahren, als die Konferenz der Vereinten Nationen zu Handel und Entwicklung (UNCTAD) gegründet wurde, um die Stellung von weniger entwickelten Ländern auf dem Weltmarkt zu verbessern.

² Die Initiative „Aid for Trade“ wurde auf der Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 vorgestellt. Sie zielt darauf ab den Entwicklungsländern insbesondere den am wenigsten entwickelten zu helfen, ihre Handelskenntnisse zu verbessern und die dazu nötige Infrastruktur aufzubauen und damit von WTO-Abkommen zu profitieren und ihren Handel auszuweiten. Der Erfolg dieser Initiative hängt vom Aufbau engerer Zusammenarbeit in den nationalen Hauptstädten mit Handels-, Finanz- und Entwicklungshilfevertretern der WTO-Mitgliedsstaaten ab. Diese muss mit der engen Zusammenarbeit auf internationaler wie auf nationaler Ebene zwischen staatenübergreifenden Organisationen mit einer besonderen Verantwortung auf diesen Gebieten und ihren Mitgliedsstaaten abgeglichen werden.

³ WTO 2009: Aid for Trade at a glance 2009, www.wto.org

Das EPA wird von der ostafrikanischen Gemeinschaft weiter als ein Mittel gesehen, um die regionale Integration zu fördern und zu festigen und die Einbindung in die Weltwirtschaft voranbringen.

Auch der EU dürfte diese Kooperation wirtschaftlich und politisch zugute kommen. 81 Prozent der ostafrikanischen Märkte würden sich für den Import aus der EU öffnen. So würde dieses EPA den Handelsfluss zwischen der OAG und der EU erleichtern. Allerdings läge der größte Gewinn für die EU wohl im politischen Bereich. Das EPA mit der ostafrikanischen Gemeinschaft stärkt den europäischen Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent und ist besonders wichtig im Hinblick auf die wachsende Einflussnahme Chinas in Afrika⁴

Fortschritte und Probleme der Aushandlung des EPA

Auf das Cotonou-Abkommen aufbauend und unter Berücksichtigung des Fortschritts in den bisherigen Vereinbarungen, betreffen die weiteren Verhandlungen für ein umfassendes EPA folgende Bereiche:

- Zoll- und Handelsabkommen
- Ungelöste Handels- und Marktzugangsfragen einschließlich der Warenursprungsregelungen
- Technische Hemmnisse für Handels-, Gesundheits- und Pflanzenschutzmaßnahmen
- Den Dienstleistungsverkehr
- In Beziehung zum Handel stehende Fragen wie Wettbewerbspolitik, Investitionen und Privatwirtschaft, Handel, Umwelt und nachhaltige Entwicklung, gewerblicher Rechtsschutz und Transparenz des öffentlichen Beschaffungswesens
- Den Ausbau eines Mechanismus zur Streitbeilegung im Landwirtschaftssektor

⁴ China in Afrika: Herausforderung für den Westen, R. Kappel, T. Schneidenbach, 2006, Giga Focus 12. www.giga-hamburg.de

- Den Aufbau notwendiger Institutionen

Im Zuge der bisherigen Verhandlungen zu einem EPA und aufgrund des Rahmenabkommens vom 14. April 2002 traf die OAG am 27. November 2007 mit der EU eine Vereinbarung über ein vorläufiges regionales EPA, jedoch wurde diese Vereinbarung bislang nicht unterzeichnet und ist somit wirkungslos. Viele Verhandlungsrunden haben bis heute dazu stattgefunden, aber es gibt immer noch ungelöste Probleme⁵ wie vor allem die Frage finanzieller Hilfen befristete Zölle auf Ausfuhren, die Meistbegünstigungsklausel und Handelsrestriktionen, die von der EU verhängt werden.

In einem der Treffen zu technischen Fragen in Brüssel zu Beginn dieses Jahrs betonte die EU, sie beabsichtige nicht mehr, Finanzmittel für ein EPA zur Verfügung zu stellen, die über das Programm „Aid for Trade“ hinausgehen, was zu Meinungsverschiedenheiten der Verhandlungspartner über Art und Einsatz von Finanzmitteln führte. Neben der Tatsache dass die EU ihre finanzielle Unterstützung nicht ausweiten will, ist es auch schwierig, die tatsächlichen Bedürfnisse der beteiligten afrikanischen Staaten zu bestimmen.

Auf Seiten der OAG werden folgende Fragen als ungelöst identifiziert:

Die ostafrikanischen Staaten, verlangen das Recht, befristete Zölle auf Exporte zu erheben, da sie Zölle und Abgaben für Exporte in Drittstaaten erheben wollen.

Jedoch ist neben den Fragen finanzieller Zuwendung der umstrittenste Punkt die Meistbegünstigungsklausel. Diese Klausel ist eine der wichtigsten WTO-Prinzipien und der erste Artikel im GATT-Abkommen (*General Agreement of Tariffs and Trade*). Er stellt sicher, dass Länder ihre Handelspartner nicht unterschiedlich behandeln können. Aus der Sicht der OAG ist dies besonders wichtig, da auf diesem Weg die Region nicht

gezwungen werden kann, Produkte und Dienstleistungen von der EU zu beziehen, wenn diese aus anderen Quellen wie zum Beispiel China, günstiger bezogen werden können.

Es bestehen auch Unstimmigkeiten bei Regelungen, die von der EU gefordert werden. Besonders die Mindestanforderungen bei Gesundheits- und Pflanzenschutz findet die OAG als gegen sie gerichtet⁶. Die OAG ist der Meinung dass das EPA ihren Produkten über zollfreie Maßnahmen hinaus dadurch auf den EU Märkten besseren Zugang, garantieren sollte, dass Restriktionen und Standards bei Pflanzenschutzwerten entgegenkommender gestaltet werden⁷.

Eine erhebliche generelle Schwierigkeit ist, einen Weg zu finden, Liberalisierung zu betreiben und gleichzeitig die lokalen Märkte zu schützen. Wie soll zum Beispiel der Import billiger Produkte behandelt werden, die den Gewinn bei heimischen Produkten bedrohen? Auch diese Frage bedarf noch der Klärung.

Das Statement der Civil Society- und Menschenrechtsorganisationen vom 2. Juni 2010 drückt die Besorgnis aus, dass bei der Ministerrunde in einem Schnellschuss von Seiten der OAG wichtige Positionen preisgegeben werden könnten, nur um die Verhandlungen zu einem Abschluss zu bringen.

Zusammenfassung

Die Tatsache dass die Verhandlungen weitergeführt werden, ist ein gutes Zeichen für die Zukunft des EPA. Auf der anderen Seite bestehen innerhalb der OAG noch erhebliche Bedenken bezüglich der genannten Regelungspunkte. Diese Bedenken sind nun von den erwähnten Organisationen wortstark vorgetragen worden. Damit werden auch Fragen laut über die tatsächliche Bedeutung des EPA, welches mehr auf langfristige Ziele ausgerichtet scheint und eher

⁵ Trade Negotiations between EAC and EC shift to high gear, L. Anami, The Standard Newspaper, 13.04.2010, Seite 15

⁶ East Africa and EU "agree" on new trade impact, W. Menya, The Daily Nation 26.03.2010

⁷ Crunch time for EU, EAC trade talks, K. Mugambi, The daily Nation, 13.03.2010

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SUBSAHARA-AFRIKA**

CHRISTIAN ROSCHMANN

Juni 2010

www.kas.de/rspsubсахara

www.kas.de

schwache oder keine kurz- und mittelfristigen Ziele aufweist.

Dennoch sind einige der Hauptakteure immer noch hoffnungsvoll, dass die Verhandlungen auf dem richtigen Weg sind und offenkundige Fragen wenn nicht in der jetzigen Ministerrunde so doch noch dieses Jahr bereinigt werden⁸.

Es ist darüber hinaus zu hoffen, dass der Abschluss der Verhandlungen, ungeachtet seines Zeitpunktes, zu einer Fixierung ausdiskutierter Positionen führt und nicht zu unausgewogenen Regelungen, die hinterher mehr Probleme bereiten als Nutzen stiften. Denn ein interessengerechtes EPA würde nicht nur einen enormen Entwicklungsschub für die Region nach sich ziehen, sondern auch die regionale Integration wirtschaftlich und rechtlich fördern, ein Ziel für das auch die KAS, insbesondere in ihrem Rechtsstaatsprogramm, Teil Afrika-Subsahara, steht.



Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Hauptabteilung
Internationale Zusammenarbeit
Team Afrika/Naher Osten

Rechtsstaatsprogramm
Teil Subsahara-Afrika
Sitz: Auslandsbüro Kenia
Mbaruk Road No. 27
P.O.Box 66471
Nairobi 00800
Kenia

⁸ L. Anami, The Standard Newspaper,
13.04.2010