

## Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten

### Sachstand

*Bis zum Jahresende 2007 wurden ein umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen EU und Karibikregion sowie weitere 8 WTO-konforme Interimsabkommen mit Staaten bzw. Subregionen in Afrika und im Pazifik abgeschlossen. Damit konnten die zum 31. Dezember 2007 drohenden Handelsunterbrechungen (Auslaufen der bis dahin geltenden Ausnahmeregelung bei der WTO) zwischen der EU und AKP-Staaten vermieden werden. Um die entwicklungspolitischen Ziele der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen in ihrem vollen Umfang zu erreichen, ist es weiterhin zentral, dass die Interimsabkommen zu regionalen und umfassenden Abkommen weiterverhandelt werden.*

### I. Hintergrund

Die Aushandlung von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen wurde mit dem AKP-EG-Partnerschaftsabkommen (sog. **Cotonou-Abkommen**) aus dem Jahr 2000 beschlossen. Das Abkommen sieht eine Neuregelung der wirtschafts- und handelspolitischen Zusammenarbeit der EU mit den afrikanisch, karibisch und pazifischen Staaten (sog. AKP-Staaten) vor, um die gegenseitigen Handelsbeziehungen auf eine mit der Welthandelsorganisation (WTO) konforme Grundlage zu stellen: In Abkehr von den bisher einseitig gewährten Handelspräferenzen sollen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA, engl. = Economic Partnership Agreements) abgeschlossen werden. WTO-konforme Freihandelsabkommen (Art. XXIV, GATT) beinhalten gegenseitige Marktöffnung, können jedoch asymmetrisch zu Gunsten von Entwicklungsländern und mit langen Übergangsfristen gestaltet werden. Diese Gestaltungsspielräume werden bei den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen genutzt. Die bisherige Gewährung einseitiger Handelspräferenzen (Cotonou-Präferenzen) zugunsten der AKP-Staaten verletzte das WTO-Prinzip der Meistbegünstigung und war nur bis 31. Dezember 2007 über eine WTO-Ausnahmegenehmigung (Waiver) gedeckt.

Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sind kein rein handelspolitisches Instrument, sondern verbinden erstmals entwicklungs- und handelspolitische Aspekte auf kohärente Weise. Handelsbarrieren zwischen den AKP-Staaten bzw. zwischen der EU und den AKP-Staaten sollen abgebaut und die regionale Kooperation in allen handelsrelevanten Bereichen gestärkt werden. Insbesondere sollen auch die bereits im Cotonou-Abkommen verankerten handelsbezogenen Themen wie beispielsweise Wettbewerbsrecht und Transparenz im

öffentlichen Beschaffungswesen genutzt werden, um die regionale Integration zwischen den AKP-Staaten zu vertiefen und um die Wettbewerbsfähigkeit der Länder im Hinblick auf regionalen und internationalen Handel zu verbessern. Auf diese Weise wird schrittweise die Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft unterstützt.

Die EU stellt finanzielle und technische Unterstützung für die Umsetzung der Abkommen, die Förderung regionaler Integration und dadurch entstehende Anpassungsbedarfe zur Verfügung (Kapazitätsaufbau). Für diese und weitere Maßnahmen im Bereich der makroökonomischen Stabilisierung, zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Verbesserung der Wettbewerbspolitik und der verantwortungsvollen Regierungsführung sowie für Reformen im Steuerwesen und in Zollverwaltungen sind insgesamt 730 Mio. Euro aus dem 9. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF-Laufzeit 2003 – 2007) vorgesehen. Diese Mittel wurden im 10. EEF (Laufzeit 2008 – 2013) mit 1,7 Mrd. Euro nochmals deutlich gesteigert, so dass in manchen Regionen die Unterstützung damit fast verdreifacht wird.

## **II. Stand des Verhandlungsprozesses**

Die Verhandlungen werden auf EU-Seite von der EU-Kommission auf der Grundlage eines vom Ministerrat verabschiedeten Mandats (2002) bzw. auf Grundlage von entsprechenden Ratschlussfolgerungen geführt. Die AKP-Staaten in den einzelnen Regionen haben ihrerseits Verhandlungsführerinnen und Verhandlungsführer bestimmt. Die Verhandlungen begannen im Jahr 2003 auf bi-regionaler Ebene zwischen der EU und sechs AKP-Regionalgruppen: Südöstliches Afrika (ESA), Südliches Afrika (SADC), Westafrika (ECOWAS), Zentralafrika (CEMAC), Karibische Region (CARIFORUM) und Pazifische Region.

Im Herbst 2007 zeichnete sich ab, dass die Verhandlungen mit den meisten AKP-Regionen nicht rechtzeitig würden abgeschlossen werden können. Damit drohten den nicht-LDC AKP-Staaten ernstzunehmende Handelsunterbrechungen durch den Wegfall der bisherigen Cotonou-Präferenzen und den Rückfall auf das Allgemeine Präferenzsystem (APS). Aus diesem Grund beschloss die EU Ende 2007 einen so genannten Zweistufenansatz: bis zum Jahresende 2007 sollten Interims-Warenhandelsabkommen abgeschlossen werden, mit denen Handelsunterbrechungen zwischen nicht-LDC AKP-Staaten und der EU vermieden werden konnten. Interimsabkommen sind Abkommen, die sich auf den WTO-rechtlich relevanten Warenhandel konzentrieren. Rendezvous-Klauseln sollten sicherstellen, dass die Verhandlungen in handelsbezogenen Bereichen fortgesetzt und möglichst im Jahr 2008 abgeschlossen werden.

Alle AKP-Staaten, die einem umfassenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder einem Interimsabkommen beigetreten sind, genießen seit 1. Januar 2008 zoll- und quotenfreien Marktzugang in die EU. Die AKP-Staaten haben sich in den Abkommen verpflichtet ihre Märkte zu ca. 80% zu liberalisieren. Für den Liberalisierungsprozess können sie

Übergangsfristen bis zu 25 Jahre in Anspruch nehmen. Produkte, für die auf AKP-Seite eine besondere Schutznotwendigkeit besteht, beispielsweise zur Ernährungssicherung oder zum Schutz sich im Aufbau befindlicher Industrien, sind von der Liberalisierung ausgenommen. Zudem sehen die Abkommen Schutzklauseln vor, mit denen sich die AKP-Staaten gegen sprunghafte Importanstiege schützen können.

#### Im Einzelnen:

- Im Dezember 2007 wurde ein **umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen** mit der **Karibikregion** CARIFORUM abgeschlossen. Das Abkommen deckt neben Warenhandel auch Dienstleistungen und handelsbezogene Themen wie beispielsweise Investitionen ab. Das Abkommen wurde am 15. Oktober 2008 in Bridgetown, Barbados unterzeichnet; der Ratifizierungsprozess läuft. Haiti unterzeichnete das Abkommen im Dezember 2009. In den nächsten Monaten geht es nun darum, das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen in all seinen Fassetten umzusetzen und diese Umsetzung entwicklungspolitisch zu begleiten.

Weiterhin wurden im Dezember 2007 mit allen AKP-Staaten, denen ernsthafte Verluste durch das Auslaufen der Cotonou-Präferenzen drohten (=alle nicht-LDC-AKP-Staaten) und die Interesse an einem Abkommen hatten sowie mit einigen Least Developed Countries (LDCs), **auf den Warenverkehr beschränkte Interimsabkommen** abgeschlossen.

- Im **Südlichen Afrika** (SADC-EPA) wurde ein Interimsabkommen mit Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland und Mosambik erreicht. Das Interimsabkommen wurde im Juni 2009 von den genannten Staaten außer Namibia unterzeichnet. Südafrika und Angola traten dem Abkommen vorläufig nicht bei. Anfang März 2008 wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen. Es herrscht das Verständnis, dass alle – in Bezug auf das Interimsabkommen – offenen Fragen im späteren umfassenden EPA geklärt werden sollen (entsprechende Zusatzerklärungen wurden dem Interimsabkommen beigelegt).
- In der heterogenen **Region des Südlichen und Östlichen Afrikas** gibt es ein regionales Interimsabkommen mit der Ostafrikanischen Gemeinschaft (East African Community – **EAC**: Burundi, Kenia, Ruanda, Uganda und Tansania). Ein weiteres Interimsabkommen wurde mit einer Subregion der **ESA**, bestehend aus den Seychellen, den Komoren, Mauritius, Madagaskar und Zimbabwe<sup>1</sup> paraphiert. Am 30. September 2008 trat Sambia dieser Gruppe als weiteres Mitglied bei. Die ESA-Region hat das Abkommen im August 2009 unterzeichnet. Die Unterzeichnung des EAC-

---

<sup>1</sup> Diese Länder haben bilateral der EU gegenüber alle nationale Marktzugangsangebote vorgelegt, wodurch das sonst einheitliche Vertragswerk nicht mit einer einheitlichen Wirtschaftsregion im eigentlichen Sinne ergibt. Sambia hat das Vertragswerk zwar paraphiert, jedoch noch nicht das für die WTO-Konformität und –vollständigkeit erforderliche Marktzugangsangebot.

Abkommens steht noch aus. Die neue Aufteilung der Region wird voraussichtlich in den weiteren Verhandlungen zu einem umfassenden Abkommen beibehalten werden.

- **EAC:** Die Verhandlungen wurden im März 2008 wieder aufgenommen und konzentrierten sich zunächst auf die Klärung strittiger Fragen des Interimsabkommens. Lt. des Verhandlungsfahrplanes sollen die Verhandlungen für ein umfassendes EPA Ende 2010 abgeschlossen werden. Das letzte Ministertreffen fand im Juni 2010 statt.
- **ESA:** Auch hier wurden die Verhandlungen Anfang 2009 wieder aufgenommen; zunächst ging es ebenfalls um die Klärung strittiger Verhandlungsfragen des Interimsabkommens. Ein Treffen auf Ministerebene wurde im April 2010 abgehalten. Es besteht das Verständnis, ein umfassendes EPA mit der Region abzuschließen unter Anwendung variabler Geometrie.
- In **Westafrika** (ECOWAS-EPA) existieren zwei bilaterale Interimsabkommen mit der Elfenbeinküste und Ghana. Die Elfenbeinküste hat das Abkommen im November 2009 unterzeichnet. Die Unterzeichnung durch Ghana steht noch aus. Die Region Westafrika (mit den Regionalorganisationen UEMOA und ECOWAS) hat Ende April 2008 wurden die Verhandlungen mit der EU-Kommission wieder aufgenommen. Seither konzentrierten sich die Anstrengungen neben den eigentlichen Verhandlungen (Knackpunkt ist hier das AKP-seitige, regionale Marktzugangsangebot) auf die begleitende Entwicklungszusammenarbeit (EPA-Entwicklungsprogramm ‚PAPED‘). Es herrscht das Verständnis, dass zunächst ein regionales Warenhandelsabkommen abgeschlossen werden soll und anschließend die Verhandlungen zu handelsbezogenen Themen und Dienstleistungen fortgesetzt werden.
- In **Zentralafrika** (CEMAC-EPA) hat **Kamerun** ein bilaterales Interimsabkommen mit der EU abgeschlossen und im Januar 2009 unterzeichnet. Abgesehen von Äquatorialguinea setzt die gesamte Region die Verhandlungen zu einem umfassenden Abkommen fort. Allerdings gibt es kaum Fortschritte in den zentralen Verhandlungsfragen (Knackpunkt ist auch hier das AKP-seitige Marktzugangsangebot für die EU).
- Im **Pazifik** wurde ein Interimsabkommen mit **Fidschi** und **Papua Neu Guinea** paraphiert. Die übrigen Staaten des pazifischen Raums betreiben keinen wesentlichen Warenhandel mit der EU. Die Verhandlungen konzentrierten sich daher lange Zeit auf die Themen Handel mit Dienstleistungen und handelsbezogene Themen. Anfang 2008 wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen, allerdings ist derzeit nicht klar, ob die Region am Abschluss eines regionalen Abkommens interessiert ist.

Mit diesem Verhandlungsergebnis zum Jahresende 2007 bleiben **10 nicht-LDC-AKP-Staaten**, die im Januar 2008 ihre Cotonou-Präferenzen verloren und auf das Allgemeine

Präferenzsystem (APS) zurückgefallen sind: Nigeria (Westafrika, Ölexporteur), Gabun und Kongo-Brazzaville (Zentralafrika, ebenfalls v.a. Rohstoffexporteure) und sieben pazifische Inseln, die kaum Waren in die EU exportieren (Cook-Inseln, Fed. Mikronesien, Marshall Inseln, Nauru, Niue, Palau, Tonga). Weitere **29 LDCs** der AKP-Gruppe unterzeichneten kein (Interim-) Abkommen, können aber den zoll- und quotenfreien Marktzugang aus der Everything but Arms Initiative der EU (EBA) nutzen.

### III. Entwicklungszusammenarbeit

Parallel zu den weiterführenden Verhandlungen beginnt die Umsetzung der Abkommen. Damit gewinnt die Finanzierung der entwicklungspolitischen Begleitmaßnahmen für die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen weiter an Bedeutung. Die EU hat sich verpflichtet, ab dem Jahr 2010 jährlich 2 Mrd. Euro (1 Mrd. € EU KOM und 1 Mrd. € EU MS) für handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit aufzubringen; ca. 50 Prozent der dafür erforderlichen Mittelsteigerungen sollen dabei den AKP-Staaten zugute kommen.

Hauptinstrument der EU für Unterstützungsmaßnahmen in den AKP-Staaten und Regionen ist der Europäische Entwicklungsfond (EEF). Die Planungen für den von 2008 bis 2013 geltenden 10. EEF wurden Mitte 2009 abgeschlossen. In den Regionalprogrammen wurden die Themen ‚regionale wirtschaftliche Integration‘ und ‚Handel‘ als Schwerpunkte definiert. Folgende Beträge sind vorgesehen, um die AKP in der Umsetzung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zu unterstützen: SADC: 93 Mio. €, ESA: 548 Mio. €, ECOWAS: 418 Mio. €, CEMAC: 67 Mio. €, CARIFORUM: 145 Mio. €, Pazifik: 45 Mio. €. Hinzu kommen Unterstützungsmaßnahmen aus den Länderprogrammen des EEF. Neben der EU-Kommission sind aber auch die EU-Mitgliedsstaaten gefordert, die AKP-Staaten bei der Umsetzung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zu unterstützen. Deutschland hat sich das Ziel gesetzt, ab dem Jahr 2010 jährlich 220 Mio. Euro für handelsbezogene EZ aufzubringen, wobei der geographische Schwerpunkt in Sub-Sahara Afrika liegen wird.

Zur besseren Koordinierung der gemeinsamen Unterstützung sollen regionale **Aid for Trade Pakete** erstellt werden. Diese sollen sowohl Maßnahmen auf nationaler als auch auf regionaler Ebene umfassen und eine wirksame, kohärente und konkrete Reaktion der EU auf die von den AKP-Staaten und -Regionen genannten Bedürfnisse und Prioritäten (einschließlich der in nationalen und regionalen Entwicklungsplänen genannten Bedürfnisse und Prioritäten) beinhalten.

#### **EPA-bezogene Unterstützung am Beispiel Westafrikas**

Im Zuge der EPA-Verhandlungen hat die ECOWAS-Region das „EPA Development Programme“ (Programme APE pour le Développement, PAPED) erstellt. Es analysiert Chancen und Herausforderungen des zukünftigen regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommens sowie die von den Gebern erwartete Unterstützung, um die Chancen des Abkommens und der regionalen wirtschaftlichen Integration optimal nutzen zu können. PAPED ist sehr breit angelegt und zielt auf die Stärkung und

Diversifizierung von Produktionskapazitäten, die Entwicklung des intra-regionalen Handels, die Verbesserung des Zugangs zu internationalen Märkten und die Entwicklung der Infrastruktur ab. Die Gesamtkosten für die Umsetzung von PAPED im Zeitraum 2010-2014 werden auf ca. 9,5 Mrd. EUR beziffert. Auf der Grundlage von PAPED arbeitet die ECOWAS-Region derzeit an der Erstellung von Operationsplänen für den Zeitraum 2010 bis 2014.

Eine Bestandsaufnahme hat ergeben, dass sich die Finanzmittel, die EU-KOM und EU-MS in den nächsten fünf Jahren für entwicklungspolitische Programme in den PAPED-relevanten Sektoren in Westafrika vorgesehen haben, auf ca. 6,5 Mrd. EUR belaufen. Diese Zahl wurde in die Ratsschlussfolgerungen zu PAPED aufgenommen (Mai 2010). Der Text betont, dass für eine erfolgreiche Umsetzung von PAPED die „ownership“ der Partner und eine verbesserte Geberkoordinierung von entscheidender Bedeutung sind. Im Rahmen der Verhandlungen soll nun ein Protokoll zu PAPED formuliert werden, der dem Text des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens angehängt werden soll.

Deutschland leistet im Rahmen zahlreicher Programme in Westafrika Beiträge zur Umsetzung von PAPED. Auf nationaler Ebene in erster Linie im Schwerpunkt Landwirtschaft (z.B. Burkina Faso, Ghana, Mali, Niger). Auf regionaler Ebene unterstützt Deutschland die ECOWAS-Kommission in handelbezogenen Fragestellungen. Nach Vorlage der nationalen Operationspläne ist die deutsche EZ gefordert diese in ihren laufenden Programmen berücksichtigen und wo erforderlich die Programme anpassen. Zentral ist weiterhin die Verbesserung der Koordinierung vor Ort (Partner-Geber und zwischen den Gebern), um Doppelungen in der Unterstützung zu vermeiden und Lücken aufzudecken. Ziel ist eine möglichst effiziente Unterstützung Westafrikas, um das Potential regionaler Integration und der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen bestmöglich auszuschöpfen und um Risiken zu minimieren.

## **VI. Ausblick**

Die Verhandlungen haben seit 2009 merklich an Dynamik verloren. Zwar wurden verschiedentlich Termine für Verhandlungsabschlüsse vereinbart, doch konnten nicht eingehalten werden. Für den erfolgreichen Verhandlungsabschluss umfassender und regionaler Wirtschaftspartnerschaftsabkommen muss der politische Wille auf allen Seiten verstärkt werden. Zudem müssen konkrete Zeitpläne erarbeitet und eingehalten werden. Der EU-Afrika-Gipfel im November 2010 bietet möglicherweise eine Möglichkeit, auf hoher politischer Ebene ein gemeinsames Verständnis zum weiteren Verhandlungsprozess zu entwickeln und den Entwicklungscharakter der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zu betonen.