

Hintergrund: Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs)

Die Europäische Union pflegt mit vielen ehemaligen Kolonien, die aufgrund ihrer geographischen Lage im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum als AKP-Staaten bezeichnet werden, besondere Beziehungen. Alle AKP-Staaten sind Entwicklungsländer, knapp die Hälfte von ihnen zählt sogar zu den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC).

Zurzeit verhandelt die EU mit 76 AKP-Staaten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, kurz EPAs). Die EU behauptet, EPAs würden zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und zum Aufbau regionaler Märkte beitragen und helfen, arme Menschen aus der Armut zu befreien. Analysen der Vertragstexte zeigen jedoch, dass die Abkommen das genaue Gegenteil bewirken könnten, sollte es nicht zu erheblichen Veränderungen in den Verhandlungen kommen.

Der EPA-Prozess

Ein Viertel der Exporte aus AKP-Staaten gehen in die EU. Einige Staaten, vor allem in Afrika, sind sogar noch in deutlich größerem Maße vom europäischen Markt abhängig. Über lange Jahre gewährte die EU diesen Staaten besondere Marktzugangspräferenzen, im Wesentlichen in Form niedrigerer Zölle auf bestimmte Produkte. Die Welthandelsorganisation (WTO) beurteilte diese Präferenzen jedoch als nicht mit ihren Rechtsvorschriften vereinbar, und drängte die EU und die AKP-Staaten, ihre Handelsbeziehungen spätestens bis zum Ablauf einer bis Ende 2007 befristeten Ausnahmeregelung auf eine WTO-konforme Rechtsbasis zu stellen.

Die EU versprach zwar, in den Verhandlungen dem Punkt Entwicklung oberste Priorität einzuräumen, doch anstatt alle im Rahmen des Regelwerks der WTO möglichen Varianten zu prüfen, nutzte die EU die WTO-Frist für den Versuch, eine radikale Freihandelspolitik durchzusetzen. Statt den AKP-Staaten zu ermöglichen, selbst zu bestimmen, zu welchem Grad und in welchen Zeiträumen sie ihre Märkte liberalisieren und damit ihre Produzenten dem internationalen Wettbewerb aussetzen, forderte die EU im Interesse ihrer großen Exporteure eine rasche und umfassende Marktöffnung.

"EPAs sind zutiefst entwicklungsfeindlich ... sie zementieren fundamental ungleiche Beziehungen ... Es ist mehr denn je erforderlich, dass Menschen in Afrika und ihre Verbündeten gemeinsam aktiv werden."

African Trade Network, 2008

Obwohl früh klar wurde, dass die Frist zum Abschluss der EPAs zu knapp bemessen war, und viele AKP-Staaten erhebliche Probleme mit den vorgelegten Vertragstexten hatten, weigerte sich die EU konsequent, Alternativen zu den Abkommen anzubieten, wie etwa eine Verbesserung ihres allgemeinen Präferenzsystems für Entwicklungsländer (GSP). Stattdessen erhöhte sie den Druck und drohte, für den Fall, dass bis Ende 2007 keine Abkommen unterzeichnet würden, mit dem Entzug der

besonderen Präferenzen, also mit der Anhebung von Zöllen für Importe aus AKP-Staaten. Da dies die Lebensgrundlage Tausender armer Arbeiter/-innen, Bäuerinnen und Bauern gefährdet hätte, sahen sich eine Reihe von AKP-Staaten Ende 2007 gezwungen, vorläufige Abkommen (Interim-EPAs, IEPAs) abzuschließen. Darin verpflichteten sie sich, ihren Güterhandel für 81-97% der EU-Importe zu liberalisieren und weitere Verhandlungen über die Öffnung ihrer Dienstleistungsmärkte, den Schutz geistiger Eigentumsrechte und weitere handelsbezogene Themen (darunter fallen unter anderem Investitionsschutz, öffentliche Beschaffung und Wettbewerbspolitik) zu führen.

Nur mit einer der sechs Regionen, in die die 76 AKP-Staaten für die Verhandlungen aufgeteilt wurden, gelang der EU Ende 2007 der Abschluss eines vorläufigen EPAs (CARIFORUM- EPA). Die 15 karibischen Länder haben dieses Abkommen inzwischen unterzeichnet. Von den verbleibenden 61 Ländern haben bisher 21 ein Interim-EPAs abgeschlossen. Doch nur 12 haben diese Abkommen bisher auch unterzeichnet. Der Grund: Eine Unterschrift macht die Abkommen rechtsverbindlich. Doch in den unter enormen Zeitdruck abgeschlossenen Abkommen sind eine Reihe problematischer Punkte enthalten, die nach Meinung der AKP-Staaten vor einer Unterzeichnung neu verhandelt werden müssen. Zwar gesteht die EU inzwischen ein, dass kritischen Klauseln in den Abkommen existieren. Doch um den Druck zur Verhandlung von umfassenden EPAs aufrechtzuerhalten, weigert sie sich bisher, die Interim-EPAs nachzubessern, sondern fordert stattdessen deren rasche Unterzeichnung. Änderungen stellt die EU lediglich in Verhandlungen über die weiterreichenden regionalen Abkommen in Aussicht. Doch mit einer Unterzeichnung der problematischen Interim-Abkommen würden die AKP-Staaten ihre Position in eben diesen Verhandlungen schwächen. Zu welchem Ergebnis die laufenden Verhandlungen in den afrikanischen und in der pazifischen Region kommen werden, ist nicht abzusehen. Klar ist lediglich, dass die EU auch ihr neues Ziel, die Abkommen bis Ende 2009 unter Dach und Fach zu bringen, verfehlt hat.

Schlechte Perspektiven für den Warenhandel

Diejenigen, die für EPAs werben, behaupten gerne, die Abkommen seien eine Chance für die „Öffnung“ von bisher eher „geschlossenen“ Volkswirtschaften und damit für deren Integration in den Welthandel. Tatsächlich handeln die AKP-Staaten im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftskraft jedoch bereits heute genauso viel wie der Durchschnitt der EU-Staaten. Sie machen nur viel weniger Gewinn aus dem, was sie exportieren, denn sie führen überwiegend unverarbeitete Produkte und Rohstoffe aus, während die profitbringende Wertschöpfung andernorts stattfindet.

Einigen Ländern ist es gelungen, aus dieser Falle auszubrechen, indem sie eine Vielzahl von Instrumenten zum Schutz ihrer jungen Industrien genutzt haben. Die EPAs schneiden den AKP-Staaten diesen Weg ab, denn sie verpflichten sie zur raschen und unumkehrbaren Öffnung ihrer Märkte für europäische Waren.

Dies wird nicht nur Arbeitsplätze in der industriellen Fertigung kosten. Bedroht wird auch die Existenzgrundlage von Kleinbäuerinnen und -bauern, denn die EPAs enthalten nur unzureichende

Schutzmechanismen zum Schutz der Agrarmärkte vor „Dumping“, also der Überschwemmung der Märkte mit hoch subventionierten Agrarprodukten aus der EU.

Öffentliche Dienstleistungen in Gefahr

Obwohl die WTO-Rechtsordnung dies in keiner Weise erfordert, nutzt die EU die EPAs auch, um AKP-Staaten zur Öffnung ihrer Dienstleistungsmärkte zu zwingen. Anders als beim Warenhandel geht es dabei nicht um den Abbau von Zöllen, sondern um den Abbau von staatlichen Regulierungen, also Gesetzen und Richtlinien, die den freien Handel von Dienstleistungen über Grenzen hinweg behindern. Viele diese Regelungen sind jedoch essenziell, um Gemeinwohlinteressen in diesem Bereich durchzusetzen oder um eigenständige Anbieter von Dienstleistungen aufzubauen.

Die Erfahrungen zeigen, dass die Öffnung des Dienstleistungssektors in den Entwicklungsländern großer Sorgfalt bedarf, wenn vermeiden werden soll, dass internationale Investoren lediglich „Rosinen picken“. Dabei werden Gewinne in profitablen Marktbereichen abgeschöpft und privatisiert und die öffentliche Finanzierung der Daseinsvorsorge insbesondere in ländlichen Gebieten und für Menschen mit keiner oder geringer Kaufkraft unterminiert.

AKP-Staaten, die im Rahmen eines EPAs Dienstleistungen liberalisieren, werden es künftig deutlich schwerer haben, steuernd in ihren Dienstleistungssektor einzugreifen. Dies betrifft unter anderem auch den Schlüsselbereich der Finanzdienstleistungen, für den die aktuelle Finanzkrise allerdings ein erschreckendes Beispiel gerade für die Notwendigkeit von mehr Regulierung liefert.

Bisher wurden nur im CARIFURUM-EPA Klauseln zur Liberalisierung von Dienstleistungen aufgenommen, doch auch alle Interim-EPAs enthalten Regelungen, die diese Staaten zu weiteren Verhandlungen verpflichten.

Investitionen und Technologie

In den Augen der EU sollen vollständige EPAs auch Regelungen zum Schutz von Investitionen enthalten. Tatsächlich stellen diese in der aktuell vorgeschlagenen Form vor allem einen Schutz für Investoren dar, denn sie geben diesen die Garantie, ihr Kapital und ihre Gewinne jederzeit unbeschränkt und kurzfristig ausführen zu können, während gleichzeitig die Anwendung von Instrumenten zur Steuerung von Investitionen, die für eine breitere Verteilung der Gewinne aus Investitionen sorgen könnten, erschwert wird.

Schließlich verfolgt die EU mit den EPAs auch das Ziel, Staaten zu hohen Standards zum Schutz geistiger Eigentumsrechte zu verpflichten, die in Teilen sogar über das hinausgehen, was bisher im Rahmen des TRIPS-Abkommens der WTO vereinbart war. Falls sich die EU mit ihren Vorhaben durchsetzen sollte, hätte dies schwerwiegende Folgen, beispielsweise für den Zugang und die Verbreitung von digitalen Inhalten für Studierende und Forscher/-innen, für die Produktion und

Verteilung von erschwinglichen Medikamenten und die Verfügungsrechte von Landwirten über ihr Saatgut.

Kurwechsel erforderlich

In ihrer aktuellen Form sind EPAs keine entwicklungsfreundlichen Partnerschaftsabkommen, sondern weitreichende Freihandelsabkommen, von denen in erster Linie europäische Exporteure profitieren werden. Ein Kurswechsel zugunsten tatsächlich entwicklungsfreundlicher Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten ist daher dringend geboten. Es ist an der Zeit, dass die EU ihre Verhandlungsposition revidiert und den Entwicklungsländern nicht die Anwendung von Regulierungsinstrumenten versagt, die sie zur Implementierung eigener Entwicklungsstrategien zur Befreiung aus der Armut benötigen.

In der StopEPA-Kampagne macht Oxfam daher mit anderen Nichtregierungsorganisationen auf die kritischen Verhandlungspunkte aufmerksam, zeigt Alternativen auf und setzt sich dafür ein, dass die wesentlichen Belange der Entwicklungsländer auf die Verhandlungsagenda der EU gesetzt werden.