

Schmieg, Evita

**Research Report**

Handels- und Investitionsabkommen als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung? Lehren aus dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit den karibischen Staaten

SWP-Studie, No. S 13/2015

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Schmieg, Evita (2015) : Handels- und Investitionsabkommen als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung? Lehren aus dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit den karibischen Staaten, SWP-Studie, No. S 13/2015, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252880>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Evita Schmieg*

# Handels- und Investitions- abkommen als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung?

Lehren aus dem Wirtschaftspartnerschafts-  
abkommen der EU mit karibischen Staaten

S 13  
Juni 2015  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfah-  
ren durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben ausschließlich die  
persönliche Auffassung der  
Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2015

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Das CARIFORUM-EU-EPA: Handelspräferenzen sichern – oder Entwicklung durch Wertschöpfung?</b>
8	Bestimmungen zum Warenhandel im C-EPA
9	Handelsentwicklung EU-CARIFORUM
10	Faktoren des Außenhandelerfolgs
13	<b>Das C-EPA als »tiefes« Freihandelsabkommen</b>
13	Dienstleistungen und kulturelle Zusammenarbeit
15	Neue Themen, interne Reformen und Nachhaltigkeit
17	<b>Regionale Integration – Grundlage des EPA oder im Widerspruch dazu?</b>
17	Institutionelle Aspekte und Verankerung der regionalen Integration im EPA
18	Regionale Präferenzklausel im EPA und die Probleme bei ihrer Umsetzung
21	Auswirkungen der EPA-Umsetzung auf die Integration der Region
23	<b>Der Entwicklungsaspekt im C-EPA</b>
23	Handelsbezogene Entwicklungspolitik (Aid for Trade)
27	Monitoring und EPA-Institutionen
29	<b>Lehren aus dem CARIFORUM-EU-EPA und Schlussfolgerungen</b>
29	Freihandelsabkommen als Beitrag zur Entwicklung und zur Armutsbekämpfung
30	Abkommensumsetzung: Chancen maximieren, Risiken minimieren
33	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Evita Schmiege ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe EU/Europa. Die Studie entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »EU-Außenhandelspolitik und Entwicklung: Nachhaltige Entwicklungspolitik im Zeitalter der Globalisierung«*

## **Handels- und Investitionsabkommen als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung?**

### **Lehren aus dem Wirtschaftspartnerschafts-abkommen der EU mit karibischen Staaten**

Die Europäische Union schloss im Jahr 2008 mit 15 karibischen Staaten ein Wirtschaftspartnerschafts-abkommen (Economic Partnership Agreement, EPA) ab. Es handelt sich dabei um die Mitglieder der Caribbean Community (CARICOM), Antigua und Barbuda, die Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Surinam sowie Trinidad und Tobago, einerseits sowie die Dominikanische Republik andererseits. Sie verhandelten das Abkommen gemeinsam als Caribbean Forum of African, Caribbean and Pacific States (CARIFORUM).

Der Anspruch an das Abkommen, der schon im Cotonou-Vertrag vom Juni 2000 formuliert ist, geht weit über das hinaus, was Freihandelsabkommen üblicherweise regeln: Die Wirtschaftspartnerschafts-abkommen, die die EU mit afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) aushandelt, sollen explizit dem Oberziel nachhaltiger Entwicklung dienen, die Integration der jeweiligen Partnerregion fördern und handelspolitische mit entwicklungspolitischen Instrumenten verbinden. Die EU und die AKP-Staaten wollen also ein neues Modell von Abkommen etablieren, in dessen Mittelpunkt nicht mehr nur ökonomische Ziele stehen, sondern bei dem auch Faktoren der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden, auf deren stärkere Beachtung sich die internationale Gemeinschaft verständigt hat: sozialer Ausgleich und Respekt vor der Umwelt.

Zugleich sollten die EPAs erstmals das Prinzip der Gegenseitigkeit in die Handelsbeziehungen der EU mit den AKP-Staaten einführen und die einseitigen EU-Handelspräferenzen ablösen. Vor diesem Hintergrund war den Verhandlungen große Aufmerksamkeit sicher. Sie wurden von intensiven Diskussionen im Europäischen Rat für Außenbeziehungen mit Entwicklungsschwerpunkt sowie in der karibischen und europäischen Zivilgesellschaft begleitet, obwohl es sich bei den Verhandlungspartnern nicht um ökonomisch bedeutende Volkswirtschaften handelt. Dazu kommt, dass die Europäische Union an der Karibik ein geopolitisches Interesse hat.

Das intensive Ringen um einen neuen Ansatz für Freihandelsabkommen mit dem Anspruch, zu nachhaltiger Entwicklung beizutragen, führte zu einem Abkommen, das durchaus Modellcharakter beanspruchen kann: Die asymmetrische Handelsliberalisierung nimmt Rücksicht auf die ungleichen wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen der Partner. Die EU räumt den karibischen Staaten vollständig freien Marktzugang ein. Nachhaltigkeit und Entwicklung sind, ebenso wie regionale Integration, Querschnittsthemen. Zur Förderung dieser Ziele sollen alle Abkommensteile beitragen. Überprüfungsmechanismen sollen frühzeitig aufdecken, wo problematische Wirkungen aus dem Abkommen entstehen, und Schutzmechanismen sowie Flexibilität für die karibischen Staaten erlauben es, darauf auch mit politischen Maßnahmen zu reagieren. Die Unterstützung der Verhandlungen und der Umsetzung des Abkommens durch Instrumente der Entwicklungspolitik bot und bietet eine Chance, Kapazitätsengpässe in der Region anzugehen, und erhöht dadurch die Aussichten für eine Realisierung der hochgesteckten Abkommensziele. Ein wichtiger Erfolgsfaktor für das EPA war, dass die CARIFORUM-Staaten über ein engagiertes und visionäres Verhandlungsteam verfügten, das die Interessen der Region detailliert analysiert, am Ende zahlreicher Diskussionsprozesse in den beteiligten Ländern regionale Politikziele definiert und diese effektiv in den Verhandlungen mit der EU vertreten hat.

Wenngleich das CARIFORUM-EPA (C-EPA) ein hohes Potential birgt, so kann dies allein noch keine positiven Wirkungen garantieren. Zusätzliche Exportchancen zum Beispiel konnten die karibischen Partnerländer bisher nur in geringem Maße realisieren. Die Erfahrungen mit dem C-EPA belegen einmal mehr, welche Bedeutung den Rahmenbedingungen, gerade auch inneren Reformen, für Außenhandelserfolge zukommt. Die kurz nach Inkrafttreten des Abkommens ausgebrochene Wirtschafts- und Finanzkrise hat die meisten Länder der karibischen Region hart getroffen und positive EPA-Effekte sicherlich überschattet. Aber auch interne Probleme sind dafür verantwortlich, dass sich die CARIFORUM-Länder trotz des nun freien Marktzugangs nach Europa kaum neue Exportperspektiven eröffnet haben. Konkret zu benennen wären hier in erster Linie hohe Kosten von Inputs in die Produktion, hohe Transaktionskosten, Kapazitätsprobleme in der Administration und im Privatsektor (wie auch in der Zivilgesellschaft) und nur schleppende Fortschritte bei der regionalen Integration. Dazu kommt, dass der hochkomplexe und von der Karibik weit entfernte

europäische Markt mit seinen technischen Standards und administrativen Hürden ohnehin nicht leicht zu erschließen ist. Die Tatsache, dass ein gemeinsamer europäischer Warenmarkt besteht, erleichtert in einigen Punkten den Marktzugang, doch gilt das in viel geringerem Maße für Dienstleistungen, von deren Export sich die Karibik besondere Vorteile erhofft.

Ob die mit dem Abkommen verbundenen hochgesteckten Ziele erreicht werden und das C-EPA als Ganzes ein Erfolg wird, muss sich erst noch erweisen. Ein Monitoring-System, das beobachten soll, ob Reformen und Liberalisierung zu nachhaltiger Entwicklung beitragen, muss erst noch ausgestaltet werden. Sollten problematische Wirkungen erkennbar werden, muss der politische Wille da sein, auf die durchaus vorhandenen Instrumente zur Anpassung von Umsetzungsschritten zurückzugreifen, und zwar im richtigen Maß.

Aus dem Verhandlungsprozess, der zum C-EPA führte, aus der Struktur des Abkommens und aus dessen Anwendung in der Praxis lassen sich Schlussfolgerungen ziehen für die Zukunft des C-EPA und generell für eine entwicklungsförderliche Ausgestaltung von Freihandelsabkommen und ihre Begleitung durch handelsbezogene Entwicklungspolitik. Elemente des C-EPA können Entwicklungsländern, der EU und anderen Industriestaaten als Modell für Handelsverhandlungen dienen. Das gilt speziell für die asymmetrische Handelsliberalisierung, für die Erhaltung von Spielräumen zur Sicherung sozialer und ökologischer Politikziele durch die Regierungen, für die flexiblen Schutzinstrumente sowie für die Aufnahme neuer Themen mit dem Ziel, das Potential dieser Themen für nachhaltige Entwicklung und regionale Integration zu verbinden. Begleitender handelsbezogener Entwicklungspolitik kommt große Bedeutung zu, und zwar nicht nur zur Finanzierung von Anpassungskosten, sondern auch zur Initiierung von Prozessen und der Übertragung von Lernerfahrungen. Deutschland sollte auf das hohe Ansehen aufbauen, das es als verlässlicher Partner der CARIFORUM-Region genießt und das nicht zuletzt daher rührt, dass es die EPA-Umsetzung mit bilateralen Entwicklungsgeldern unterstützt.

Für die Erstellung dieser Studie wurden im Jahr 2014 über 90 Interviews geführt in den Ländern Barbados, Dominikanische Republik, Guyana, Trinidad und Tobago, St. Lucia sowie in Deutschland und in der EU-Kommission. Die Gesprächspartner waren Regierungsrepräsentanten und Vertreter der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und der Wissenschaft sowie von nationalen, regionalen und internationalen Institutionen und Organisationen.

## Das CARIFORUM-EU-EPA: Handelspräferenzen sichern – oder Entwicklung durch Wertschöpfung?

Bei den karibischen Partnern des EPA handelt es sich um kleine Länder, fast alle in Insellage. Das größte Land der Region, die Dominikanische Republik, hat eine Einwohnerzahl von 10,4 Millionen Menschen und ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 61 Milliarden US-Dollar, der Inselstaat St. Kitts and Nevis dagegen nur 54 190 Einwohner und ein BIP von 766 Millionen US-Dollar.<sup>1</sup> Der Anteil der CARIFORUM-Staaten am EU-Außenhandel beträgt dementsprechend auch nur 0,3 Prozent, bei einem Gesamtvolumen von 11,3 Milliarden Euro im Jahr 2013. Es handelt sich also nicht um bedeutende Handelspartner.<sup>2</sup> Einige EU-Mitgliedstaaten sind mit Direktinvestitionen engagiert, beispielsweise in den Sektoren Tourismus, Rum- und Bierproduktion. Für Deutschland spielen die karibischen Staaten als Wirtschaftspartner bisher keine große Rolle. Ein Indikator dafür ist – neben der Außenhandelsstatistik –, dass die deutsche Industrie weder auf Verbands- noch auf Unternehmensebene großes Interesse am Dialog mit dem für die EPA-Verhandlungen zuständigen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gezeigt hat.

Für die EU insgesamt ist die Karibik allerdings unter geopolitischen Gesichtspunkten wichtig. In direkter Nachbarschaft zu den karibischen Ländern liegen die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete Frankreichs, Großbritanniens und der Niederlande – die EU ist sozusagen selbst Teil der Karibik.<sup>3</sup> Das C-EPA hebt in einem eigenen Artikel (239) hervor, dass über die Kooperation in allen Abkommensbereichen die ökonomischen und sozialen Beziehungen zwischen den Gebieten der EU in Randlage und den CARIFORUM-Mitgliedstaaten gestärkt werden sollen. Stakeholder in der Karibik haben in Interviews mehrfach das Interesse gerade an der Zusammenarbeit mit den

karibischen Territorien der EU hervorgehoben, die geographisch zur Region gehören.

Jenseits ihrer geopolitischen Bedeutung werden die karibischen Länder von der EU als zuverlässige Partner geschätzt, die innerhalb der AKP-Staaten eine konstruktive, aktive Rolle einnehmen. Nicht zuletzt ist die Region wegen ihrer zahlreichen Stimmen in den Vereinten Nationen international umworben.

Die karibischen Staaten zählen nach der Klassifikation der Vereinten Nationen zu den Ländern mittleren Einkommens, mit Ausnahme Haitis, das eines der ärmsten Länder der Welt ist. Der Dienstleistungssektor ist für die karibischen Inselstaaten von beträchtlicher Relevanz. In einigen von ihnen trägt er über 80 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei. Die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise hat die karibischen Länder schwer getroffen, was sich an der negativen Entwicklung elementarer Wirtschaftsdaten ablesen lässt. So sanken in den CARICOM-Staaten 2008/09 die Zuflüsse in Gestalt ausländischer Direktinvestitionen um 44 Prozent, die Rücküberweisungen aus dem Ausland um 7 Prozent, das Exportvolumen um 43 Prozent, wobei die Exporterlöse zusätzlich vermindert wurden durch einen Rückgang der internationalen Rohstoffpreise um 40 Prozent. Die Zahlen ausländischer Touristen sanken um 6 Prozent.<sup>4</sup> Diese Entwicklungen machen es unmöglich, die Effekte des C-EPA, das zeitgleich in Kraft trat, zu isolieren. Darauf weist auch der umfassende Review zur Umsetzung des EPA hin, den ein Projektteam unter Leitung von Ranjit H. Singh im Auftrag der EU-Kommission und des CARIFORUM-Sekretariats im Jahr 2014 durchgeführt hat. Die vorliegende Studie stützt sich in vielen Punkten auf die Ergebnisse dieses Berichts, sie enthält indes darüber hinaus eine Analyse des C-EPA selbst und legt das Hauptaugenmerk auf eine Bewertung von Freihandelsabkommen in Bezug auf die (teilweise: erwarteten) Wirkungen und die gesteckten Ziele.

1 The World Bank, *Data by Country* (online), <<http://data.worldbank.org/country>> (Zugriff am 27.5.2015).

2 European Commission, Directorate General for Trade, *European Union, Trade in Goods with ACP-Caribbean Countries* (online), <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113476.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113476.pdf)> (Zugriff am 27.5.2015).

3 Vgl. Council of the European Union, *Council Conclusions on the Joint Caribbean-EU Partnership Strategy*. 3199th Foreign Affairs Council Meeting, Brüssel, 19.11.2012.

4 Preeya Mohan/Patrick Kent Watson, *The Impact of the Financial Crisis on CARICOM Countries*, St. Augustine (Trinidad and Tobago): Sir Arthur Lewis Institute for Social and Economic Studies, University of the West Indies, o.J., S. 4, <<http://sta.uwi.edu/salises/pubs/documents/TheImpactofFinancialCrisis.pdf>> (Zugriff am 30.3.2015).



## Bestimmungen zum Warenhandel im C-EPA

Mit den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen hat die EU die Handelsbeziehungen zu den ehemaligen Kolonien der Mitgliedstaaten auf eine neue, WTO-konforme Grundlage gestellt. Im Rahmen der EPAs hat die EU ihren Markt ab dem 1. Januar 2008 vollkommen geöffnet. Für Reis (bis 2009) und Zucker (bis 2015) galten Übergangsfristen. Damit wurden die zahlreichen im Agrarbereich in den Verträgen von Lomé noch bestehenden Beschränkungen wie Quoten und (zum Teil saisonale) Zölle abgeschafft. Die einseitigen Handelspräferenzen gemäß dem Lomé-Abkommen erlaubten es den AKP-Staaten, etwa 97 Prozent<sup>5</sup> ihrer Produkte in die Europäische Union zu exportieren. Die EU hatte mit der Herausnahme landwirtschaftlicher Erzeugnisse zwar kein großes Marktsegment geschützt, aber doch einen Sektor, der gerade für Entwicklungsländer interessant ist. Beispiele für Produkte, die die Länder der Karibik ausführen können, sind getrocknete Bananen, Süßwaren, Schokolade, Fruchtsäfte oder Tierfutter.<sup>6</sup>

Freihandelsabkommen enthalten Ursprungsregeln, die verhindern sollen, dass Waren aus Drittländern über einen Umweg eingeführt werden, um die zwischen den Handelspartnern vereinbarten Präferenzen zu nutzen. Die Ursprungsregeln wurden im Rahmen des C-EPA verbessert. Insbesondere verzichtete die EU im Bereich Textilien/Bekleidung auf die sogenannte doppelte Transformation. Das bedeutet, dass Bekleidungsprodukte, die zollfrei in die Union exportiert werden, nun auch aus Stoff hergestellt sein können, der aus Drittländern (z.B. Lateinamerika) importiert wurde.<sup>7</sup> Gelockert wurde auch die Ursprungsbestimmung für die Bereiche Fischerei und Landwirtschaft. Eine Überprüfung der Ursprungsregeln innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des EPA ist zwar vorgesehen, steht aber noch aus. Bei dieser Gelegenheit könnten die Regeln zugleich aktualisiert und moder-

nisiert werden, und zwar in der Weise, wie es die EU im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems bereits durchgeführt hat.<sup>8</sup> In der Summe dürfte die Vereinfachung der Ursprungsregeln im Rahmen des C-EPA den CARIFORUM-Ländern allerdings schon heute die Nutzung der Handelspräferenzen erleichtern; davon gehen auch die Gesprächspartner in der Region aus.

Eine Freihandelszone schafft Handelsvorteile für die beteiligten Länder – allerdings zu Lasten von Drittländern. Unter bestimmten Bedingungen können Freihandelszonen dennoch eine Bereicherung des internationalen Handelssystems sein. Das Welthandelsrecht im Rahmen der WTO schreibt daher die gegenseitige Liberalisierung »annähernd des gesamten Handels« innerhalb einer »angemessenen Zeitspanne« vor. Entwicklungsländern wird diesbezüglich zwar eine gewisse Flexibilität eingeräumt, doch müssen im EPA auch die karibischen Partnerländer ihre Märkte gegenüber der EU in begrenztem Maße öffnen.

Im Rahmen des C-EPA öffnet die karibische Region ihren Markt in erheblich geringerem Umfang als die EU und mit langen Übergangsfristen; die reziproke Liberalisierung ist also stark asymmetrisch. In der Ausgangssituation waren 51 Prozent<sup>9</sup> der karibischen Importe aus der EU zollfrei, nach 5 Jahren werden 57 Prozent frei sein, nach 10 Jahren 61,1 Prozent, nach 15 Jahren 82,7 Prozent und nach 25 Jahren 86,9 Prozent (90,2% der Zolllinien).<sup>10</sup> Vollkommen ausgenommen von der Marktöffnung sind vor allem landwirtschaftliche und Fischereiprodukte, aber auch einige Industriewaren.<sup>11</sup> Am Ende der ungewöhnlich langen Liberalisierungsperiode wird CARIFORUM im Rahmen des EPA über 80 Prozent seiner Importe von Beschränkungen befreit haben. Diese Quote geht somit über das hinaus, was nach Genfer Insidern für Entwicklungsländer im Rahmen einer Freihandelszone erforderlich wäre – nämlich eine Öffnung von 70 Pro-

5 Ursula Hönich, »Trade in Goods: Full Liberalization in the EU«, in: Americo Beviglia Zampetti/Junior Lodge (Hg.), *The CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement. A Practitioners' Analysis*, Alphen aan den Rijn 2011, S. 43–54 (44).

6 Sacha Silva, *Caribbean Trade Integration after the West Indian Commission: A Time of Inaction?* Final Draft, Prepared for Caribbean Exporters' Colloquium, Hilton Barbados Resort, Bridgetown, Barbados, 20.–21.3.2013.

7 Eine ausführliche Beschreibung der Veränderungen findet sich bei Stefano Inama, »Rules of Origin, Customs, and Trade Facilitation Issues«, in: Beviglia Zampetti/Lodge (Hg.), *The CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement* [wie Fn. 5], S. 83–100.

8 Ebd., S. 100.

9 Ranjit H. Singh et al., *Monitoring the Implementation and Results of the CARIFORUM–EU EPA Agreement*, o.O., September 2014, <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc\\_152825.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc_152825.pdf)> (Zugriff am 23.4.2015).

10 European Commission, *Information Paper CARIFORUM–EU Economic Partnership Agreement: An Overview*, Brüssel, Juli 2008.

11 Sacha Silva, »Mix Up Matrimony: Crafting a Common Caribbean Market Access Offer«, in: Beviglia Zampetti/Lodge (Hg.), *The CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement* [wie Fn. 5], S. 55–72 (67).

zent über eine Zeitspanne von 15 bis 20 Jahren.<sup>12</sup> Ein ehemaliger karibischer Verhandler beschreibt, dass die Fixierung (gerade auch von eher protektionistisch orientierten karibischen Ländern) auf die für notwendig erachtete minimale Liberalisierung zu großen statistischen Problemen und vom Ergebnis her zu Ungenauigkeiten bei der Festlegung sensibler Produkte geführt hätte.<sup>13</sup> Dies mag sich ergeben haben, weil die Diskussion sich dann eher auf statistische als reale Probleme konzentrierte.

Das C-EPA ist zudem auch innerhalb der CARIFORUM-Region asymmetrisch ausgestaltet. Ein Großteil der Liberalisierung gegenüber der EU wird von der Dominikanischen Republik<sup>14</sup> getragen. 95 Prozent ihrer Importe aus der EU sind zollfrei.<sup>15</sup> Die Dominikanische Republik hat EU-Exporteuren damit einen ähnlich umfassenden Marktzugang eingeräumt wie den amerikanischen im Freihandelsabkommen DR-US-CAFTA (Dominican Republic-United States-Central America Free Trade Agreement). Das erlaubte den CARICOM-Ländern, innerhalb des C-EPA entsprechend geringere Liberalisierungszugeständnisse zu machen. Es ist vor allem auf die Zurückhaltung auf Seiten der kleineren CARICOM-Staaten zurückzuführen, dass der Marktzugang gegenüber der EU an vielen Stellen hinter dem zurückbleibt, was den Vereinigten Staaten gewährt wurde.<sup>16</sup> Auch für die Dominikanische Republik ist diese Konstruktion mit Vorteilen verbunden: Dadurch, dass sie das EPA gemeinsam mit CARICOM verhandelte, konnte sie die Handelspräferenzen gegenüber der EU sichern, ohne dass sie dieser die volle Parität mit den USA gewähren musste. Angesichts unterschiedlicher Sensibilitäten der dominikanischen Produktion gegenüber den beiden Regionen wird dies als hilfreich angesehen. Zugleich verbessert das C-EPA aber auch den gegenseitigen Marktzugang zwischen den CARIFORUM-Staaten.<sup>17</sup>

## Handelsentwicklung EU-CARIFORUM

Der Wert der Warenexporte der CARIFORUM-Region in die EU ist zwischen 2005 und 2013 von 3,6 auf 4,5 Milliarden US-Dollar gestiegen. Die Struktur der Exporte (vgl. Schaubild 1, S. 10) hat sich allerdings in den letzten fast 20 Jahren wenig verändert. Der Anteil von Fertigwaren schwankte, die Ausfuhr von mineralischen Brennstoffen nahm zu, aber grundsätzlich hat keine wesentliche Diversifizierung hin zu Industriegütern stattgefunden. Die EU verlor an Bedeutung als Exportmarkt für die CARIFORUM-Staaten, ihr Anteil an deren Exporten sank in diesem Zeitraum von 19,5 Prozent (1995) auf 14,4 Prozent, während andere Regionen an Relevanz zunahmen.<sup>18</sup> Die einseitigen Handelspräferenzen der EU, die mit dem Lomé-Vertrag vereinbart wurden, konnten diese Entwicklung nicht aufhalten.<sup>19</sup> Dies zeigt, dass die Exportentwicklung eines Landes nicht nur von den Zöllen, sondern auch von anderen Faktoren wie inneren Reformen und weltwirtschaftlichen Einflüssen abhängt. Dienstleistungen haben dagegen an Bedeutung zugenommen.

Auch seit dem Inkrafttreten des C-EPA 2008 ist keine durchschlagende Veränderung der Exportstruktur sichtbar. Laut einer umfassenden Analyse der Wirkungen des Abkommens ist kein klarer Zusammenhang zwischen der Marktöffnung und der Entwicklung der Handelsströme seit 2008 zu beobachten. In Einzelfällen können Exportsteigerungen zwar auf die weitere Marktöffnung der EU zurückgeführt werden, insbesondere bei der Dominikanischen Republik (Tabak, Bekleidung), aber meist lagen der Steigerung der Ausfuhren andere Faktoren zugrunde. Einen stark negativen Einfluss hatte die globale Wirtschafts- und Finanzkrise. Ausnahmen sind die Länder Trinidad und Tobago (Energieexporteur) und Dominikanische Republik, die ihre Exporte ausweiten konnten. Im Fall der Dominikanischen Republik ist es indes vor allem das CAFTA-US-FHA gewesen, das einen Wachstumsschub ausgelöst und die Regierung dazu bewegt hat, Rahmen-

12 Sanoussi Bilal/Isabelle Ramdoo, *Options to Address Contentious Issues in EPA Negotiations – A Question of Political Will*, Maastricht: European Centre for Development Policy Management, November 2010 (ecdpm Briefing Note 20).

13 Silva, »Mix Up Matrimony« [wie Fn. 11], S. 59.

14 Zu den Beziehungen zwischen der Dominikanischen Republik und CARICOM vgl. das Kapitel »Regionale Integration«, S. 17ff.

15 Carl B. Greenidge, »Things Associated with the EPA and its Predecessor«, Rede im Parlament Guyanas, 10.5.2012.

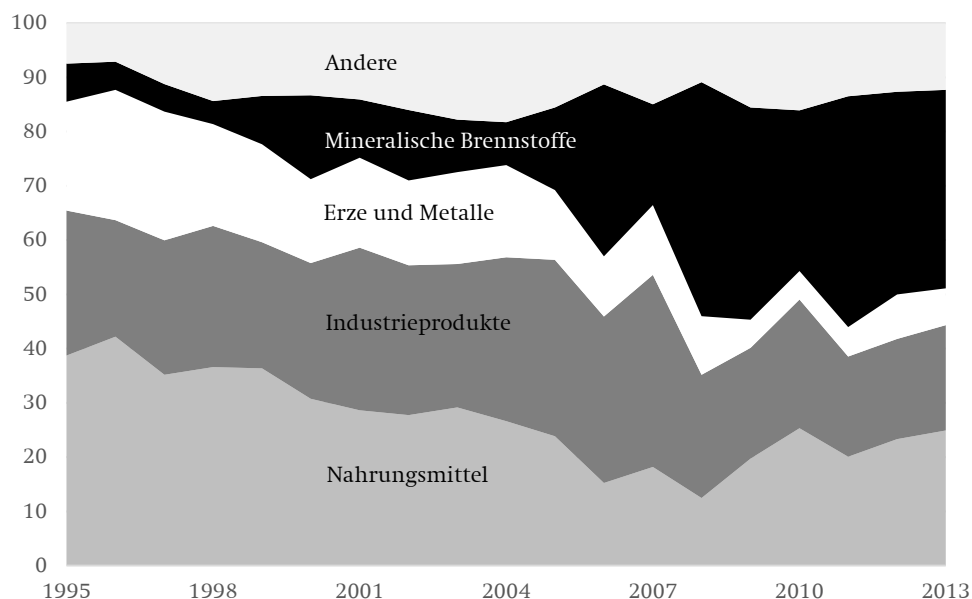
16 Richard L. Bernal, »The Challenge of Sustainable Implementation«, in: Beviglia Zampetti/Lodge (Hg.), *The CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement* [wie Fn. 5], S. 239–260 (258).

17 Siehe hierzu die Ausführungen zur regionalen Integration, S. 17ff.

18 Eigene Berechnungen auf der Basis der Daten der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *UNCTADstat*, <<http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportfolders.aspx>> (Zugriff am 27.1.2015).

19 Auch die Bedeutung der EU als Geber von Entwicklungsgeldern hat abgenommen. In den letzten Jahren war Venezuela wichtigster Geber in der Karibik in Form von vergünstigten Öllieferungen im Rahmen des Programms Petro-Caribe; vgl. hierzu Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Development Paths in the Caribbean*, New York, Dezember 2012, S. 36.

**Schaubild 1**  
**CARIFORUM-Exporte in die EU nach Produktgruppen, 1995–2013**



United Nations Conference on Trade and Development, *UNCTADstat* (online),  
<<http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportfolders.aspx>> (Zugriff am 27.1.2015).

bedingungen zu setzen, um die Exporte in andere Länder als die USA zu diversifizieren.

Was die Importe aus der EU in karibische Staaten betrifft, präsentiert sich ein ähnliches Bild: Die stärksten Importzuwächse gab es bei Agrarprodukten, die auch vorher schon zollfrei waren oder von der Liberalisierung ausgenommen sind. Bei einigen seit 2008 liberalisierten Waren, die als Inputs in die industrielle Fertigung eingehen, haben die Importe in die Dominikanische Republik ebenfalls stark zugenommen. Dies erklärt sich mit der generell positiven wirtschaftlichen Entwicklung des Inselstaats. Bei manchen nicht liberalisierten Produkten lassen sich aber noch höhere Zuwächse verzeichnen.<sup>20</sup> In den CARICOM-Ländern können ähnliche Entwicklungen beobachtet werden, mit Ausnahme Surinams, das eine besonders enge Verbindung mit den Niederlanden pflegt und mehr liberalisierte Waren einführt. Auch auf der Seite der Importe verfestigt sich daher der Eindruck, dass andere Faktoren als die mit dem EPA verknüpfte Marktoffenung, nämlich die globale Wirtschaftskrise, nationale Politiken und große öffentliche Aufträge, eine erheblich wichtigere Rolle für die Entwicklung spielen. In Einzelfällen lässt sich durchaus feststellen, dass neue Marktchancen genutzt werden – in Form von

Exporten oder von Importen, die die eigene Industrieproduktion ankurbeln. Die bei einigen bestehende Befürchtung, dass die Liberalisierung im Rahmen des EPA zu einer Verdrängung der karibischen Produktion durch europäische Firmen führen könnte, hat sich bisher nicht bestätigt.

### Faktoren des Außenhandelserfolgs

Angesichts der relativ geringen erkennbaren Auswirkungen des C-EPA auf den europäisch-karibischen Handel stellt sich die grundsätzliche Frage, welchen Beitrag zur Exportsteigerung ein Freihandelsabkommen überhaupt leisten kann. Zahlreiche andere Faktoren beeinflussen ebenfalls die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Exportchancen eines Landes. Wissenschaftliche Analysen und manche der befragten Stakeholder weisen mit Blick auf die Karibik insbesondere auf die Bedeutung folgender Elemente hin:

*Verfügbarkeit von elementaren Inputs für die Produktion zu attraktiven Preisen.* Inputs wie Telekommunikation und Elektrizität sind häufig sehr teuer. Grund dafür sind in manchen Ländern langjährige Monopolverträge zwischen der Regierung und nationalen Anbietern, die Wettbewerb ausschließen und den privilegierten Unternehmen (die häufig wiederum eng mit

<sup>20</sup> Singh et al., *Monitoring* [wie Fn. 9], S. 76ff.

der traditionellen Oberschicht verflochten sind) hohe Monopolrenten sichern. Die in einigen CARICOM-Staaten zu beobachtende Vernachlässigung der Landwirtschaft führt ebenfalls dazu, dass teilweise zusätzlich importiert werden muss, obwohl Unternehmer im Bereich der Nahrungsmittelproduktion gern auf lokale Erzeugnisse zurückgreifen würden. Einige Interviewpartner hoben zudem hervor, dass Zölle zum Teil auf Inputs in die Produktion erhoben werden, die kaum in der Region verfügbar sind. Die Herstellung mancher Fertigprodukte (z.B. Soßen mit importierten Gewürzen) wird dadurch unnötig erschwert und verteuert. Mehrere Rumproduzenten betonten, dass es mit Rücksicht auf die Transport- und Logistikkosten wichtig sei, sich auf lokalen Zuckerrohranbau stützen zu können, doch seien die verfügbaren Mengen zurückgegangen. In manchen Ländern herrscht in der Landwirtschaft und in der Industrie, aber auch in den Dienstleistungssektoren ein Mangel an (auch qualifizierten) Arbeitskräften. In diesem Zusammenhang wurde kritisiert, dass die regionale Integration noch keine weitreichende Arbeitskräftemobilität erlaube.

*Hohe Transport- und Transaktionskosten.* Dieser Umstand hat unmittelbar mit der geringen Größe der Inseln und den ebenfalls bescheidenen Produktionsvolumen zu tun. Das Exportpotential wird auch durch logistische Faktoren bestimmt und entscheidet sich beispielsweise an der Frage, ob eine Frachtmenge groß genug ist, um einen Container zu beladen, zumindest aber eine Palette. Aber auch die Belieferung größerer Hotels vor Ort verlangt nicht nur einen hohen Qualitätsstandard, sondern auch die Fähigkeit zur Bereitstellung großer Mengen.

*Qualitätsinfrastruktur – technische Handelshemmnisse – Sanitäre und phytosanitäre Standards (SPS).* Nationale Institutionen der Qualitätsinfrastruktur sind in vielen karibischen Ländern, sofern überhaupt vorhanden, nur unzureichend ausgestattet. Es gibt nur in drei Ländern eine nationale Akkreditierungsstelle: in Jamaika, dessen Akkreditierungsstelle bereits internationale Anerkennung erlangt hat, sowie in Trinidad und Tobago und der Dominikanischen Republik, deren Akkreditierungsstellen sich noch im Aufbau befinden. Das bedeutet aber, dass für fast alle exportrelevanten Fragen auf Institutionen der Qualitätsinfrastruktur außerhalb der Region zurückgegriffen wird bzw. werden muss. Dies wiederum erhöht die Kosten des Exports. SPS-Standards sind auch im intra-regionalen Handel ein großes Hemmnis. So hat beispielsweise Trinidad und Tobago im Jahr 2013 die Einfuhr von Milchprodukten aus Barbados mit Ver-

weis auf die mangelnde Einhaltung von technischen Regeln blockiert. Mindestens ebenso wichtig wie staatliche Standards sind private Standards der großen Einzelhandelsketten, die in der Regel noch weitergehende Qualitätsanforderungen an Produkte und Produktionsprozesse stellen.<sup>21</sup>

*Administrative Handelshemmnisse.* Dazu zählen beispielsweise die Vorschriften zur Lebensmittelkennzeichnung, die nicht nur in den USA anders sind als in der EU, sondern sich auch zwischen den EU-Ländern unterscheiden. In Bezug auf Deutschland wurde hervorgehoben, dass das dort geltende Recycling-System extrem protektionistisch wirke. Für Getränkeexporte stellt das deutsche Rücknahmesystem eine zusätzliche Schwierigkeit dar. Sprachbarrieren, Unkenntnis über zuständige Institutionen und so weiter sind gerade für kleine Exporteure kaum überwindliche Marktzugangshindernisse. Beispielsweise haben in Deutschland nur 6 Druckereien die Lizenz, das Recycling-Logo zu drucken. Diese ausfindig zu machen ist für einen fremdsprachigen Exporteur eine nicht unbeträchtliche Herausforderung.

*Mangelnde Marktkennntnis einschließlich kultureller und sprachlicher Barrieren.* Erfolgreiche Exporteure arbeiten in der Regel mit einem Partner in den Zielländern zusammen, dem Verhandlungen und Logistik anvertraut werden.<sup>22</sup> Dienstleistungsexporte setzen zudem in der Regel ein persönliches Kennenlernen und eine zumindest ansatzweise gewachsene Vertrauensbasis voraus. Fehlt all dies, ist die Anbahnung neuer Geschäftsbeziehungen mit besonderen Widrigkeiten verknüpft. Für Dienstleistungen stellt sich zusätzlich das Problem, dass die Marktanbahnung mit der Praxis der Visaerteilung zusammenhängt.

*Schwieriger Zugang zu Exportfinanzierung bzw. vollständiges Fehlen derselben.* Bereits die Markterschließung ist gewöhnlich mit hohen Kosten verbunden, Handelsfinanzierung ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Instrument, insbesondere weil große Handelsketten häufig mit starkem Zeitverzug zahlen, nämlich

<sup>21</sup> In Interviews wurde mehrfach erwähnt, dass private Standards karibischen Unternehmen zunehmend Sorge bereiten; so hätten zum Beispiel die Global G.A.P. Standards für Pestizide auf Bananen negative Wirkungen auf die Exporte der Region gehabt.

<sup>22</sup> bkp Development Research & Consulting, *Identification and Assessment of the Underlying Reasons Affecting CARICOM'S Trade Performance under the Existing Bilateral Trade Agreements with the Dominican Republic, Costa Rica, Colombia, Cuba and Venezuela*, Final Report, 12.3.2014, S. viii. Die Bedeutung einer solchen vertrauensvollen Kooperationspartnerschaft wird auch von Interviewpartnern unterstrichen.

erst nach Erhalt der Ware. Die Bewerbung um Zuschüsse, wie sie beispielsweise die Caribbean Export Development Agency anbietet, wird indes von Experten als administrativ aufwendig und bürokratisch angesehen.<sup>23</sup>

*Geringe Größe der Länder und Mangel an lokalen und regionalen Wertschöpfungsketten.* Beide Faktoren wirken sich negativ auf die Realisierung von Skalenerträgen aus. Der Marktzugang für Lebensmittel erfolgt in Europa fast ausschließlich über Einzelhandelsketten. Diese nehmen nur zögernd neue Produkte auf und verlangen üblicherweise gleich größere Mengen und eine konstante Belieferung. Dies erschwert grundsätzlich den Markteintritt für kleine Produzenten.

*Guter Ruf als Vertragspartner.* Kleine Anbieter sind mehr noch als große auf ein Renommee als verllässlicher Lieferant bzw. Kunde angewiesen.<sup>24</sup> Ein Beispiel für die Bedeutung dieses Wertes ist der in einem Stakeholderinterview genannte Fall eines Caterers für eine internationale Fluggesellschaft, die in der Karibik landwirtschaftliche Produkte kaufen wollte. Entgegen dem Vertrag hatten die Farmer aber zum Lieferzeitpunkt zum einen die Produkte nicht verpackt und zum anderen verlangten sie einen höheren Preis, da die anstehende Transaktion zu einem Preisanstieg auf dem heimischen Markt geführt hatte und der vertragsgemäße Verkauf als solcher daher nicht mehr attraktiv erschien. Das Geschäft kam dann nicht zustande. Der Interviewte betonte, bei so kleinen Exportmengen sähen die Importeure nicht ein, warum sie sich damit »herumärgern« sollten.

*Etablierte Handelsströme erschweren die Anknüpfung neuer Marktbeziehungen.* Häufig bestehen alte Handelsströme einfach fort, obwohl bessere Alternativen möglich wären. So hielt Guyana an seinen traditionellen Zuckerexporten nach Großbritannien in Form von Massenware fest und kündigte den bestehenden Handelsvertrag nicht, obwohl die EU als Begleitmaßnahme zum Auslaufen des Zuckerprotokolls eine Verpackungsanlage finanziert hat, die eine höhere Wertschöpfung im Land erlaubt hätte.

*Positiver Beitrag ausländischer Direktinvestitionen.* Europäische Investitionen in die Rumindustrie ebenso wie in die Shrimps-Verarbeitung in Guyana haben zu Exportsteigerungen beigetragen.<sup>25</sup> Interviewpartner aus verschiedenen Stakeholderbereichen teilten jedoch

die Auffassung, dass karibische Unternehmen häufig nicht an der Erschließung neuer Märkte interessiert seien, und wenn, dann bestenfalls in der Region.

*Unterstützung durch Entwicklungszusammenarbeit (Aid for Trade) und Zusammenarbeit der EU mit karibischen Institutionen* spielen eine positive Rolle bei der Förderung von Exporten. Der starke Anstieg der Rumexporte aus der karibischen Region zum Beispiel ist vor allem durch eine Qualitätssteigerung hin zu einem hochwertigen Markenprodukt begründet, die von der EU mit handelsbezogener Entwicklungspolitik unterstützt wurde.<sup>26</sup> Interviewpartner nannten noch andere vergleichbare Projekte (z.B. Soßenexport aus St. Lucia im Rahmen des GIZ-Programms zur EPA-Umsetzung). Als Resultat einer erfolgreichen institutionellen Zusammenarbeit zwischen der EU-Kommission und dem Landwirtschaftsministerium der Dominikanischen Republik gingen die Zurückweisungen orientalischen Gemüses, das in der EU zuvor auf schwer zu überwindende SPS-Standards gestoßen war, stark zurück.<sup>27</sup>

*Internationale Rahmenbedingungen.* Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hatte erhebliche negative Effekte, aber natürlich werden Handelsströme auch durch andere Politikfelder beeinflusst. Beispiele hierfür sind

- a) die Marktverzerrung durch Subventionen: Damit sind nicht nur die Konsequenzen der Agrarpolitik der Industrieländer gemeint, sondern auch die negativen Effekte, die etwa die Unterstützung der Rumproduktion in Puerto Rico durch die USA zeitigt.
- b) die ungleiche Verhandlungsmacht der Staaten im internationalen System: So hat das kleine Land Antigua und Barbuda zwar ein WTO-Streitverfahren in Sachen Internet-Glücksspiele gewonnen, doch wollen die USA den Schiedsspruch nicht umsetzen. Die unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung der beiden Länder verhindert, dass Antigua und Barbuda seine Rechte wirksam mit Ausgleichsmaßnahmen durchsetzen kann.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/World Trade Organization (WTO), *Caribbean Rum Sector Programme, Aid-for-Trade Case Story: Caribbean Community (CARICOM)*, Genf 2011. Der Rumsektor bot sich für diese Unterstützung an, da er über die Zuckerrohrproduktion im Hinblick auf die Faktoren Beschäftigung und Wertschöpfung in den karibischen Ländern traditionell einen wichtigen Wirtschaftszweig darstellt.

<sup>27</sup> Singh et al., *Monitoring* [wie Fn. 9], S. 92.

<sup>28</sup> Claude Robinson, »US-Antigua Trade Dispute Exposes Global Inequity«, *Jamaica Observer* (online), 24.2.2013.

<sup>23</sup> Ebd.

<sup>24</sup> Ein Gesprächspartner äußerte, dass dies in der Karibik aber oft nicht gegeben sei, und berichtete den im Folgenden wiedergegebenen Vorfall.

<sup>25</sup> Singh et al., *Monitoring* [wie Fn. 9], S. 92.

## Das C-EPA als »tiefes« Freihandelsabkommen

### Dienstleistungen und kulturelle Zusammenarbeit

Das CARIFORUM-EPA enthält umfangreiche Bestimmungen zum Bereich Dienstleistungen, der eine große ökonomische Bedeutung für die karibischen Länder hat, speziell für die Tourismusbranche. Der Beitrag Letzterer zum Bruttosozialprodukt (BSP) und zur Beschäftigung liegt in vielen Ländern bei über 50 Prozent,<sup>29</sup> ist jedoch starken Konjunkturen unterworfen. In der 2007 einsetzenden globalen Rezession hat sich gezeigt, dass die Tourismussparte besonders empfindlich für externe Schocks ist. Die CARIFORUM-Staaten waren in dieser Situation sehr daran interessiert, das Thema Dienstleistungen in das EPA aufzunehmen.<sup>30</sup> Das Dienstleistungskapitel umfasst alle sogenannten Erbringungsarten (das sind gemäß WTO-Klassifizierung die verschiedenen Möglichkeiten, Dienstleistungen zu exportieren) und zahlreiche Sektoren. Es ist durchzogen von Aussagen zur Rolle der Entwicklungszusammenarbeit, die dazu beitragen soll, karibische Exporte und Institutionen zu unterstützen, ohne dass jedoch die Finanzierung dieser Förderung näher ausgeführt würde.

Das C-EPA sieht auch im Bereich Dienstleistungen eine asymmetrische Liberalisierung vor: Die EU öffnet 94 Prozent der Sektoren, die Mitteleinkommensländer der CARICOM 75 Prozent, die CARICOM-intern so genannten Least Developed Countries 65 Prozent und die Dominikanische Republik 90 Prozent.<sup>31</sup> In den Erbringungsarten »Kommerzielle Präsenz« (Direktinvestitionen) und »Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung« bildet der Vertrag allerdings lediglich den Status quo ab.<sup>32</sup> Das Kapitel zu Finanz-

dienstleistungen geht leicht über das WTO-Abkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) hinaus.<sup>33</sup> Alles in allem schreibt das EPA in den CARIFORUM-Ländern vor allem die im Dienstleistungsbereich schon bestehende Offenheit fest.<sup>34</sup>

Die EU liberalisiert ihren Markt in einigen sehr spezifischen Bereichen weiter als sie das im multilateralen Rahmen (GATS) getan hat. So wurde der EU-Markt im Tourismussektor für Reisebüros, Reiseveranstalter und Reiseleiter aus den CARIFORUM-Staaten geöffnet.<sup>35</sup> Insbesondere die Vereinbarungen zur temporären Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen wurden von Seiten des CARIFORUM als großer Verhandlungserfolg gewertet. Die EU hat, geknüpft an bestimmte Bedingungen, ihren Markt für ausgesuchte Dienstleistungsberufe (für 29 Kategorien vertraglicher Dienstleistungsanbieter bis zu 6 Monate bzw. ein Jahr und 11 Kategorien selbständiger Professionen,<sup>36</sup> darunter Küchenchefs, Models, Musiker, Autoren und andere Künstler) weiter geöffnet. Artikel 85 EPA ermutigt die zuständigen Berufsorganisationen, Empfehlungen für eine gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen auszuarbeiten und zu diesem Zweck innerhalb von drei Jahren Verhandlungen aufzunehmen. Inzwischen ist ein Memorandum of Understanding zwischen dem Architects' Council of Europe und den Architekten der CARIFORUM-Staaten, repräsentiert durch drei regionale Organisationen, verabschiedet worden, auch mit Unterstützung durch Aid for Trade.<sup>37</sup> Gegenwärtig beraten die karibischen Berufsverbände für Ingenieure sowie für Beschäftigte im Bereich der Buchhaltung noch auf regionaler Ebene über Fragen der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen. Danach

<sup>29</sup> Caribbean Community Secretariat, *Caribbean Community Regional Aid for Trade Strategy 2013–2015*, Georgetown (Guyana), Februar 2013, S. 31.

<sup>30</sup> Vgl. Errol Humphrey, *CARIFORUM EPA Negotiations: Initial Reflections on the Outcome*, Presentation to a DG Trade-organised Workshop on the CARIFORUM-EC EPA, Brüssel, 13.2.2008.

<sup>31</sup> Allyson Francis/Heidi Ullrich, »Analysis of Economic Partnership Agreements: Trade in Services, Case Study of the CARIFORUM-EU Agreement«, in: Regine Qualmann (Hg.), *How to Ensure Development Friendly Economic Partnership Agreements – Lessons across Regions*, Eschborn 2009, S. 69.

<sup>32</sup> Singh et al., *Monitoring* [wie Fn. 9], S. 43f.

<sup>33</sup> Francis/Ullrich, »Analysis« [wie Fn. 31], S. 74.

<sup>34</sup> Andrew Lang/Caitlin Conyers, *Financial Services in EU Trade Agreements*, Study for the ECON Committee, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A, (IP/A/ECON/2014-08), Brüssel, November 2014, S. 10 und 27.

<sup>35</sup> Francis/Ullrich, »Analysis« [wie Fn. 31], S. 74.

<sup>36</sup> Silva, *Caribbean Trade Integration after the West Indian Commission* [wie Fn. 6].

<sup>37</sup> Singh et al., *Monitoring* [wie Fn. 9], S. 49.

sollen entsprechende Verhandlungen mit den EU-Berufsorganisationen beginnen.

Auch in den Bestimmungen zum Dienstleistungsbereich enthält das EPA an vielen Stellen enge Bezüge zu handelsbezogener Entwicklungspolitik, zum Beispiel durch Aussagen zum Technologietransfer und zum Informationsaustausch. Zahlreiche der angesprochenen Maßnahmen wurden seit Inkrafttreten des Abkommens bereits finanziert.<sup>38</sup>

Der Bereich der kulturellen Zusammenarbeit wird im C-EPA in einem eigenen Protokoll (III) geregelt. Die Verhandlungspartner haben eine sehr innovative Vereinbarung statuiert und erstmals die UNESCO-Konvention vom 20. Oktober 2005 über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen umgesetzt, deren Artikel 16 eine Präferenzbehandlung von Entwicklungsländern vorsieht. Das Protokoll behandelt die Themen Austausch, Training und Zusammenarbeit, räumt karibischen Künstlern und anderen Kulturschaffenden einen präferenziellen temporären Marktzugang ein (siehe oben) und legt über eine Ursprungsdefinition eine Präferenzbehandlung von audiovisuellen und kinematografischen Produkten fest. Werke aus gemeinsamer EU-CARIFORUM-Produktion gelten in der EU als »europäische Werke«. Dies hat nicht nur zur Folge, dass solche Produktionen im Hinblick auf die europäischen Sendequoten als innergemeinschaftlich kategorisiert werden, sondern auch, dass sie Zugang haben zu europäischen Fondsfonds. Der karibische Partner soll dabei mindestens 20 Prozent und bis zu 80 Prozent des Filmbudgets tragen (Protokoll III, Art. 5). Im Rahmen eines von der Caribbean Development Bank (CDB) finanzierten Projekts zur Exportsteigerung im Dienstleistungssektor hat sich auch schon zumindest eine Filmkooperation zwischen dem französischen Überseedepartement Martinique und Trinidad und Tobago ergeben. Der Vertrag wurde bereits abgeschlossen.

Insgesamt messen karibische Stakeholder dem Protokoll zur kulturellen Zusammenarbeit große Bedeutung bei.<sup>39</sup> Einerseits möchte man in der Karibik auf die Marktchancen bauen, die sich aus der positiven Konnotation karibischer Kunst und Kultur

(Musik, Mode, Filme) in Europa ergeben. Zum anderen findet Wettbewerb im kreativen Sektor größtenteils ungeachtet von Preisüberlegungen statt. Dazu kommt, dass die in der Karibik sehr hohen Kosten von Inputs in die Produktion in dieser Sparte weniger ins Gewicht fallen. Trotzdem wird es nicht leicht sein, die ökonomischen Chancen, die der karibischen Kulturindustrie zugeschrieben werden, zu realisieren. Deren Hauptprobleme sind, dass die politisch Verantwortlichen sie oft nicht als einen seriösen Wirtschaftsfaktor ansehen, es praktisch keine Interessenvertretung der in der Branche tätigen Akteure und kein spartenspezifisches statistisches Datenmaterial gibt. All dies führt zu einer Vernachlässigung des Kulturbereichs bei Politikentscheidungen.<sup>40</sup> Exemplarisch für diese Geringerschätzung des Sektors ist die von einer Gesprächspartnerin berichtete Äußerung eines Regierungschefs, der eine Gruppe von Musikern seines Landes abschätzig als »Haufen Musiker« bezeichnete, dessen Interesse dann aber geweckt worden sei durch die Information, dass eine internationale Tour des Ensembles mehr Devisen erlöste als die Zuckerexporte des Landes. Das Kulturministerium von Trinidad und Tobago hat in der Zwischenzeit ein Register von Kulturschaffenden erstellt, um in diesem Sektor eine aktivere Politik betreiben zu können.

Hinsichtlich der tatsächlichen Handelsentwicklung im Dienstleistungsbereich zeichnet sich ein ähnliches Bild ab wie beim Warenverkehr. Zwischen 2000 und 2008 stiegen die CARIFORUM-Exporte in einigen wichtigen Bereichen wie persönliche und kulturelle Dienstleistungen und Lizenzeinnahmen an. Die globale Rezession führte zu einem Rückgang bis 2010 und seither findet eine Erholung statt.<sup>41</sup> Dass neue Handelsströme explizit auf das C-EPA zurückzuführen wären, ist nicht nachzuweisen. Investoren sehen in dem Abkommen jedoch ein positives Signal. In der Dominikanischen Republik wird eine deutliche Zunahme an Investitionen registriert.<sup>42</sup>

Wenn auch in der Karibik die Chancen sehr geschätzt werden, die das EPA im Bereich der Dienstleistungen und der kulturellen Kooperation bietet, so besteht doch eine gewisse Ernüchterung angesichts der praktischen Hindernisse, die den Marktzugang auch weiterhin erschweren. Dazu gehören beispielsweise Vorschriften zu »wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen« (economic needs tests), Anforderungen an

<sup>38</sup> Laut Singh et al., *Monitoring* [wie Fn. 9], haben über 500 Unternehmen an verschiedenen Programmen im Dienstleistungsbereich teilgenommen.

<sup>39</sup> Für weitere Details vgl. Keith Nurse, »The Economic Partnership Agreement and the Creative Sector: Implications and Prospects for CARIFORUM«, in: Beviglia Zampetti/Lodge (Hg.), *The CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement* [wie Fn. 5], S. 147–162.

<sup>40</sup> Ebd., S. 160.

<sup>41</sup> Singh et al., *Monitoring* [wie Fn. 9], S. 102.

<sup>42</sup> Ebd.

Verträge, an die Berufserfahrung der Dienstleistungserbringenden und Regeln zur Dauer des Einsatzes. Interviewpartner in der Karibik wiesen auch immer wieder auf die Hürde der Visabestimmungen und auf die sehr restriktive Erteilungspraxis hin, die nicht nur für Dienstleistungserbringende problematisch ist, sondern auch andere Geschäftsleute bei Markterkundungsreisen behindert. Teilweise scheinen die EU-Mitgliedstaaten an diesem Punkt zumindest gegen den Geist des EPA, wenn nicht gegen den Buchstaben zu verstoßen,<sup>43</sup> mitunter vermutlich auch aus Unkenntnis über die entsprechenden Regelungen des CARIFORUM-EPA bei den für die Visaerteilung zuständigen Stellen. Im Dienstleistungsbereich hängen Geschäftsbeziehungen aber noch viel stärker als im Warenverkehr, wo ein Produkt vom interessierten Importeur geprüft werden kann, von Vertrauen und persönlichem Kennenlernen ab. So öffnet beispielsweise das C-EPA den europäischen Markt für Küchenchefs und Köche noch stärker, doch setzt dies eine Anstellung in der EU voraus. Entwicklungszusammenarbeit kann eine wichtige Rolle dabei spielen, Anbieter und Nachfrager zusammenzubringen. Besonders schwierig dürfte es sein, das Informationsdefizit in Sachen EPA im Bereich der kreativen Industrien zu überwinden, da vor allem dort Mikrounternehmen aktiv sind, die häufig eine Tendenz aufweisen, »Strukturen zu umgehen«,<sup>44</sup> was eine gezielte Ansprache der Akteure mit dem Ziel, sie über die Chancen des EPA aufzuklären, sehr mühsam macht. Grundsätzlich gilt auch hier: Die Chancen des Abkommens können erst genutzt werden, wenn Einzelne und Institutionen das Thema aufgreifen und Foren für eine europäisch-karibische Kooperation schaffen.

## Neue Themen, interne Reformen und Nachhaltigkeit

In dem Maße, wie Zölle im internationalen Handel niedriger wurden und an Einfluss auf Handelsströme verloren, haben andere Faktoren wie nichttarifäre Handelshemmnisse und regulatorische Bedingungen an Bedeutung gewonnen. Dies spiegelt sich nicht nur in der Ausweitung der innerhalb der WTO und in

Freihandelsabkommen regulierten Materien in den letzten 20 Jahren. Der Prozess wird auch von der Wirtschaftswissenschaft reflektiert. Die neue Außenhandels-theorie hat unter anderem die Rolle von Transaktionskosten für Exporterfolge unterstrichen.<sup>45</sup> Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerbsrecht und Handelserleichterungen sind allesamt Themen, die unter dem Aspekt der Effizienz des Staatshandelns und der Senkung von Transaktionskosten von großem Belang sein können. Auch die empirische Forschung der letzten Jahre hat gezeigt, dass Handelsliberalisierung insbesondere dann zu positiven Wachstumswirkungen führt, wenn sie mit anderen Reformen und Maßnahmen einhergeht wie Humankapitalinvestitionen, der Vertiefung von Finanzmärkten, der Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur, einer Politik geringerer Inflation<sup>46</sup> und einer Unternehmens- und Arbeitsregulierung.<sup>47</sup> Der britische Entwicklungsökonom Oliver Morrissey<sup>48</sup> betont die generelle Relevanz von regulatorischen Reformen und der Stärkung von Institutionen für die Senkung von Transaktionskosten. Sein deutscher Kollege Matthias Busse<sup>49</sup> unterstreicht zusätzlich die Bedeutung einer Wettbewerbspolitik. Sie sei Voraussetzung dafür, dass Preisreduzierungen beim Konsumenten ankämen.

Die karibischen Verhandler von der Caribbean Regional Negotiating Machinery (CRNM), die für die Aushandlung von Freihandelsabkommen durch die CARIFORUM-Staaten eingerichtet wurde, haben im Rahmen der EPA-Verhandlungen dezidiert auf die Einbeziehung von »neuen Themen« hingewirkt, also solchen Inhalten, die unter dem Schlagwort »WTO+«

<sup>45</sup> Vgl. Evita Schmieg, *Theorie der Regionalen Integration – die EU und die Karibik*, Dissertation, Universität Leipzig 2006.

<sup>46</sup> Roberto Chang/Linda Kaltani/Norman V. Loayza, »Openness Can Be Good for Growth: The Role of Policy Complementarities«, in: *Journal of Development Economics*, 90 (2009), S. 33–49.

<sup>47</sup> Caroline Freund/Bineswaree Bolaky, »Trade, Regulations, and Income«, in: *Journal of Development Economics*, 87 (2008), S. 309–321.

<sup>48</sup> Oliver Morrissey, »Conclusions: EPAs to Promote ACP Development«, in: Oliver Morrissey (Hg.), *Assessing Prospective Trade Policy*, Abingdon 2011, S. 223–234.

<sup>49</sup> Matthias Busse, »Revisiting the ACP-EU Economic Partnership Agreements – The Role of Complementary Trade and Investment Policies«, in: *Intereconomics*, 45 (2010) 4, S. 249–254. Busse folgert, dass sich Handelsliberalisierung erst ab einem bestimmten Entwicklungsniveau entwicklungsförderlich auswirken könne und Liberalisierungsmaßnahmen an Fortschritte bei bestimmten Indikatoren gebunden werden sollten.

<sup>43</sup> Vgl. die Beispiele bei Singh et al., *Monitoring* [wie Fn. 9], S. 47.

<sup>44</sup> Errol Humphrey, *Implementing the Economic Partnership Agreement, Challenges and Bottlenecks in the CARIFORUM Region*, Maastricht: ECDPM, Juni 2011 (ecdpm Discussion Paper 117), S. 5.



subsumiert werden. Und tatsächlich werden in dem Abkommen zahlreiche neue Themenbereiche behandelt. Juristisch durchsetzbare Verpflichtungen sind indes kaum festgelegt worden (so beispielsweise zu den Bereichen SPS, TBT, Umwelt). In den meisten Fällen handelt es sich lediglich um Aussagen im Hinblick auf eine Vertiefung des Informationsaustauschs und des Technologietransfers sowie der Entwicklungszusammenarbeit allgemein. Verpflichtungen ist CARIFORUM im Bereich des Schutzes geistigen Eigentums eingegangen, auch in Bezug auf geographische Herkunftsbezeichnungen. Dies war ein wichtiges Anliegen der EU (die Umsetzung dieser Vereinbarung hat jedoch noch nicht begonnen und ist an die Förderung durch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit geknüpft).

Aspekte der Nachhaltigkeit sind im C-EPA vergleichsweise stark verankert; Artikel 3 (»Nachhaltige Entwicklung«) enthält die Verpflichtung, »bei der Anwendung dieses Abkommens den menschlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen und ökologischen Belangen der jeweiligen Bevölkerung und der künftigen Generationen uneingeschränkt Rechnung zu tragen«. Die Vertragsparteien unterstreichen damit die Gleichberechtigung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – der ökonomischen, sozialen und umweltpolitischen. Diese Formulierung ist ein wichtiger Referenzpunkt für die Umsetzung des Abkommens und für die Bearbeitung etwaiger Streitfälle in deren Verlauf. Eine »ausschließliche Konzentration auf ökonomische Aspekte«, wie dies in traditionellen Freihandelsabkommen der Fall ist, die nur einem begrenzten ökonomischen Ziel – der Handelsliberalisierung – verpflichtet sind, »ist damit nicht länger akzeptabel«. <sup>50</sup> Das C-EPA enthält Bestimmungen, die direkt auf die Einführung und Einhaltung gewisser Sozial- und Umweltstandards gerichtet sind. Es schließt auch ein Bekenntnis ein zu den ILO-Kernarbeitsnormen, deren Beachtung überprüft und durch einen Konsultationsmechanismus sichergestellt werden soll. Dem Thema Umwelt widmet das Abkommen ein ganzes Kapitel, das explizit das Recht der Vertragsparteien auf Regulierung anerkennt. Das Umweltkapitel enthält ebenfalls einen Bezug zu dem einzurichtenden Überwachungsmechanismus (Monitoring).

Die Wirkungen eines Freihandelsabkommens ergeben sich natürlich ganz wesentlich auch aus seinen ökonomischen Bestimmungen. Umso wichtiger ist es, dass vor allem die grundsätzliche Ausrichtung des CARIFORUM-EPA der nachhaltigen Entwicklung der Partnerländer dient. Dies wird in dem Vertragswerk an einer Reihe von Elementen deutlich: Die asymmetrische Marktöffnung soll die ungleichen Ausgangsbedingungen der Verhandlungspartner berücksichtigen. Eine einseitige und flexible Schutzklausel (Art. 25) erlaubt, im Falle problematischer Importsteigerungen Zölle wieder einzuführen. Den Regierungen wird ausdrücklich der Spielraum zugestanden, Gesetze zu verschärfen und Standards zu erhöhen (Art. 191). Artikel 27 (4) sieht eine Ausnahme vom Inländerbehandlungsgrundsatz vor, indem er die Zahlung von Beihilfen ausschließlich an heimische Produzenten gestattet und damit die Möglichkeit offenhält, nationale wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen. Im Bereich der Investitionen enthält das EPA einen sehr innovativen Ansatz: Es schafft zwar keinen zusätzlichen Marktzugang im Investitionsbereich, legt aber in mehreren Artikeln (Art. 72 (d), Art. 73, ähnlich Art. 193, Art. 188) Regeln fest, die die Investoren zu einem nachhaltigen Verhalten verpflichten. <sup>51</sup> Das CARIFORUM-EPA zeigt damit insgesamt bis dato unbeschränkte Wege auf, wie »neue Themen« in Freihandelsabkommen behandelt werden können.

<sup>50</sup> Americo Beviglia Zampetti, »Environment, Social Aspects and Institutional Provisions«, in: Beviglia Zampetti/Lodge (Hg.), *The CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement* [wie Fn. 5], S. 179–198 (192: »a single focus on economic elements is no longer acceptable«).

<sup>51</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Evita Schmiege, *Menschenrechte und Nachhaltigkeit in Freihandelsabkommen. Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen Cariforum-EU als Modell?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2014 (SWP-Aktuell 26/2014).

## Regionale Integration – Grundlage des EPA oder im Widerspruch dazu?

Der klassischen Außenhandelstheorie zufolge ist regionale Integration für ein Land dann vorteilhaft, wenn dadurch mehr Handel neu entsteht, als aus Drittländern auf die regionalen Partner umgelenkt wird, wenn also – nach dem Modell des kanadischen Freihandelstheoretikers Jacob Viner – die Handels-schaffung größer ist als die Handelsumlenkung. Angesichts des bisher geringen Warenaustauschs sind die Voraussetzungen dafür in der Karibik begrenzt, auch wenn der intraregionale Handel zwischen den CARIFORUM-Staaten von 9,7 Prozent (1995) auf 17,3 Prozent (2013) angestiegen ist.<sup>52</sup> Dazu kommt, dass ein Großteil des internen Handels zwischen wenigen Ländern abgewickelt wird: Jamaica ist innerhalb der CARICOM größter Importeur mit circa einem Drittel des intraregionalen Handelsvolumens, während auf Trinidad und Tobago über die Hälfte der Exporte (überwiegend Öl und Ölprodukte) entfallen.<sup>53</sup> Die raumwirtschaftlichen Ansätze der neuen Außenhandelstheorie zeigen zusätzliche Argumente für regionale Integration auf und unterstreichen die Überlegenheit des gegenseitigen Marktzugangs im Vergleich zu einseitiger Handelsliberalisierung. Die Unterschiede zur klassischen Theorie ergeben sich vor allem dadurch, dass unrealistische Annahmen Letzterer aufgelöst und in den Modellen mit betrachtet werden. So gehen die neuen Ansätze von der Existenz von Skalenerträgen und Transaktionskosten aus, lassen Produktdifferenzierung zu und erkennen an, dass Länder sich in Ausgangssituation und geographischer Lage unterscheiden.<sup>54</sup>

### Institutionelle Aspekte und Verankerung der regionalen Integration im EPA

Regionale Integration ist in der Regel kein rein ökonomisches, sondern auch ein politisches Projekt, das historische und kulturelle Gemeinsamkeiten widerspiegelt. Schon 1973 bildeten Staaten in der Karibik

einen gemeinsamen Markt (Caribbean Common Market), 2006 trat der CARICOM-Binnenmarkt (Single Market and Economy [CSME]) in Kraft (ohne die Bahamas). Die Umsetzung der Verpflichtungen, die sich aus dem Beschluss zum Aufbau des CSME ergeben, verläuft schleppend. 2012 waren 64 Prozent der Bestimmungen umgesetzt (80% bei Waren, weniger in den Bereichen Dienstleistungen, Arbeits- und Kapitalmobilität).<sup>55</sup>

Die spanischsprachige Dominikanische Republik ist mit CARICOM lediglich durch ein 1998 unterzeichnetes Freihandelsabkommen verbunden, das nach Einschätzung der interviewten Stakeholder in der Region nur wenig anspruchsvoll ist, da es nur einen geringen Teil des Handels abdeckt und ebenfalls nur zögerlich implementiert wird. Zudem wurden die eigentlich vorgesehenen weiteren Verhandlungen zu den Bereichen Dienstleistungen, Investitionen, öffentliche Beschaffung und Schutz des geistigen Eigentums nicht weitergeführt.<sup>56</sup> Handelszuwächse, die auf das Abkommen zurückgeführt werden können, sind bisher vor allem zwischen Trinidad und Tobago und der Dominikanischen Republik zu beobachten.

Eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen CARICOM und der Dominikanischen Republik besteht seit 1992 innerhalb des Caribbean Forum (CARIFORUM). Den Anstoß dafür gab die Europäische Union, die den Zugang zu regionalen Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) von einer solchen Zusammenarbeit abhängig machte. Die EU hatte im Zuge ihrer Bemühungen, regionale Integrationsanstrengungen in den AKP-Staaten zu stärken, entsprechende Gelder zur Verfügung gestellt, darunter auch umfangreiche Hilfen für den Privatsektor, die über die Entwicklungsgesellschaft Caribbean Export Development Agency

<sup>52</sup> Eigene Berechnungen auf Basis der Daten von UNCTADstat [wie Fn. 18].

<sup>53</sup> Ebd.

<sup>54</sup> Vgl. Schmieg, *Theorie* [wie Fn. 45].

<sup>55</sup> Larry Placide, zit. bei Raphael John-Lall, »Trade Consultant: T&T Is Caricom's Most Open Economy«, in: *Trinidad & Tobago Guardian* (online), 2.2.2012, <<http://m.guardian.co.tt/business-guardian/2012-02-01/trade-consultant-tt-caricom%E2%80%99s-most-open-economy>> (Zugriff am 8.5.2015).

<sup>56</sup> Vgl. dazu Junior Lodge, »A Trade Partnership for Sustainable Development«, in: Beviglia Zampetti/Lodge (Hg.), *The CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement* [wie Fn. 5], S. 19–42.

kanalisiert werden. Es sind somit entwicklungspolitische Instrumente, die in den letzten 20 Jahren die Struktur für den regelmäßigen Dialog und die Zusammenarbeit zwischen CARICOM und Dominikanischer Republik geliefert haben. Diese Kooperation bildete die politische Grundlage für das Freihandelsabkommen zwischen der Karibischen Gemeinschaft und der Dominikanischen Republik. Zugleich gab es mit CARIFORUM aber auch bereits einen Rahmen für die gemeinsamen Verhandlungen der karibischen Region mit der EU über das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen.

Mit diesen Verhandlungen wurde die Caribbean Regional Negotiating Machinery betraut, die bereits 1997 gegründet worden war, um für CARIFORUM die Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten über eine Free Trade Area of the Americas und mit der EU über das EPA zu führen. CRNM war eine eigenständige, mit Fachleuten besetzte Einheit mit der Befugnis, direkt an die Regierungschefs zu berichten. Diese Konstruktion war Ausdruck des hohen Ansehens und großen Vertrauens, das dem ersten Generaldirektor, Sir Shridath Ramphal, von Seiten der CARIFORUM-Mitglieder entgegengebracht wurde. Die ehemaligen Angehörigen der CRNM genießen noch heute den besten Ruf als hochqualifizierte, außerordentlich engagierte Persönlichkeiten mit einer Vision für die Zukunft der Region. Die Governance-Struktur der CRNM sah jedoch ein begrenztes Mandat vor: Auch kleine Veränderungen des CARIFORUM-Marktzugangsangebots mussten beispielsweise auf höchster Ebene abgesegnet werden.<sup>57</sup> Die EU-Kommission war dagegen in den Verhandlungen zum C-EPA, wie grundsätzlich in Außenhandelsverhandlungen, in einer ganz anderen Position: Sie verhandelt im Rahmen ihres – ohnehin sehr generell gefassten – Mandats autonom und muss nur bei grundsätzlichen Abweichungen von den Leitlinien die Mitgliedstaaten konsultieren. Die CRNM befand sich dagegen quasi in Doppelverhandlungen, einerseits mit der EU-Kommission, andererseits mit den Regierungschefs der Region, die über den Fortgang der Verhandlungen auch im Detail unterrichtet und von den Standpunkten, die CRNM beziehen wollte, erst überzeugt werden mussten. Regierungsmitglieder und ehemalige Verhandler berichteten in Interviews, die größere Herausforderung bei den EPA-Verhandlungen habe in der intraregionalen Abstimmung bestanden. Die Regierungen wiederum mussten sich kontinuierlich mit Interessenvertretern der Wirt-

schaft und der Zivilgesellschaft im eigenen Land beraten, um die jeweiligen nationalen Verhandlungspositionen zu definieren. Bei diesem Prozess wurden sie von der CRNM unterstützt, denn gerade in den kleinen karibischen Staaten waren die administrativen Kapazitäten sehr knapp: Häufig gab es in der Regierung nur eine Person, die für alle Fragen des Marktzugangs zuständig war, manchmal bearbeitete diese sämtliche Bereiche mit Bezug zum Thema Außenhandel.<sup>58</sup> Die Arbeit der CRNM wird von allen Beteiligten und von Beobachtern heute als extrem erfolgreich angesehen, gerade auch im Hinblick auf die Durchsetzung der karibischen Interessen gegenüber der EU innerhalb des EPA.

Die CRNM sah in den EPA-Verhandlungen eine Möglichkeit, auf allen Ebenen mehr Dynamik in den schleppenden Fortgang der regionalen Integration zu bringen.<sup>59</sup> Dabei war es aber von zentraler Bedeutung, diesen Prozess weiter gestalten zu können und nicht durch die Verhandlungen zu präjudizieren.<sup>60</sup> Diese Prämisse hat sich innerhalb des C-EPA an vielen Stellen niedergeschlagen. So wird in Artikel 1 regionale Integration als eines der Abkommensziele benannt. Artikel 4, der ganz dem Thema der regionalen Integration gewidmet ist, enthält zunächst ein Bekenntnis zur Bedeutung dieses Prozesses für den Erfolg des EPA, hält in Absatz 4 aber gleichzeitig fest, dass die Region die inhaltliche Ausgestaltung und die Geschwindigkeit ihrer Integration unabhängig vom Abkommen selbst bestimmen kann. An vielen Punkten wird im weiteren Verlauf des Vertragstexts Bezug genommen auf das Ziel der regionalen Integration und ihrer Förderung.

### Regionale Präferenzklausel im EPA und die Probleme bei ihrer Umsetzung

Eine ganz zentrale Rolle bei der Stärkung des regionalen Integrationsprozesses spielt Artikel 238, die regionale Präferenzklausel. Sie besagt, dass Liberalisierungsschritte gegenüber der EU auch zwischen den CARIFORUM-Staaten gelten. Aus entwicklungspoliti-

<sup>57</sup> Silva, »Mix Up Matrimony« [wie Fn. 11], S. 62.

<sup>58</sup> Ebd.

<sup>59</sup> Vgl. Federico Alberto Cuello Camilo, »Realizing the Cotonou Blueprint through a Development-Enhancing Agreement«, in: Beviglia Zampetti/Lodge (Hg.), *The CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement* [wie Fn. 5], S. 11–18 (17).

<sup>60</sup> Lodge, »A Trade Partnership« [wie Fn. 56], S. 33.

scher Sicht ist dies eine Minimalforderung.<sup>61</sup> Man vermeidet damit, dass durch den Zollabbau gegenüber der EU die Partnerstaaten in der Region diskriminiert und Handel zur EU umgelenkt wird. Die regionale Präferenzklausel ist de facto mit zusätzlicher Liberalisierung in der Region verbunden, und zwar aus folgenden drei Gründen:

- ▶ das C-EPA verlangt teilweise eine weitergehende Marktöffnung als das Freihandelsabkommen CARICOM-Dominikanische Republik, auch im Bereich Dienstleistungen;
- ▶ das EPA bindet die Staaten der Organization of Eastern Caribbean States (OECS), die innerhalb der CARICOM einen LDC-Status haben, erstmals in die Reziprozität mit ein und verlangt eine gewisse Marktöffnung auch von diesen;
- ▶ das EPA bezieht erstmals die Bahamas in die Liberalisierung ein. Der CRNM-Verhandler Junior Lodge weist darauf hin, dass die Bahamas zwar keinesfalls den gemeinsamen CARICOM-Außenzoll unmittelbar anwenden müssen, dass aber bei zunehmendem intraregionalen Handel eine Mitgliedschaft im CSME grundsätzlich interessanter wird.<sup>62</sup>

Aus Sorge über die möglichen Folgen der regionalen Marktöffnung – vor allem hinsichtlich der Importe aus der als wettbewerbsfähiger angesehenen Dominikanischen Republik, aber in geringerem Maße auch aus Trinidad und Tobago – wurde die regionale Präferenzklausel bisher nicht umgesetzt. Dies wurde im Dezember 2014 im Handels- und Entwicklungsausschuss, einem durch Artikel 230 C-EPA konstituierten Monitoring-Gremium, angesprochen und diskutiert. Eine Lösung steht aber noch aus.

Die Vorbehalte gegen die interne Marktöffnung gründen sich auf verschiedene Bedenken. Viele Länder, insbesondere unter den OECS-Staaten, sehen sich bereits im Rahmen von CARICOM als nicht ausreichend wettbewerbsfähig an, um innerhalb der Region im freien Handel bestehen zu können.<sup>63</sup> In Interviews mit

Repräsentanten der Privatwirtschaft, der Regierungen und mit Wissenschaftlern wurde deutlich, dass der Wettbewerb der weit entfernten und auf dem Markt weniger präsenten EU erheblich weniger gefürchtet wird. Diese Haltung ist bereits ein Bremsklotz für die CARICOM-interne Integration: Wo Konsensentscheidungen erforderlich sind, bestimmt der Zögerlichste den Prozess. Trinidad und Tobago sowie die Dominikanische Republik dagegen betrachten Liberalisierung als Instrument zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, ein Aspekt, der in Stakeholderinterviews mehrfach zum Ausdruck kam. Trinidad und Tobago hat deshalb eine teilweise Aussetzung des gemeinsamen CARICOM-Außenzolls beantragt, um unter dem EPA und unter bilateralen Freihandelsabkommen stärker liberalisieren zu können.<sup>64</sup>

Ein weiterer Grund für den zögerlichen Abbau von Zöllen auch innerhalb der Region besteht in der Sorge vor dem Verlust von Zolleinnahmen,<sup>65</sup> auch wenn sich dieser nur in drei CARIFORUM-Staaten auf mehr als 1 Prozent der Staatseinnahmen belaufen würde – und dies über einen Zeitraum von 25 Jahren.<sup>66</sup> Die Abhängigkeit der Haushalte von Zöllen führt aber zu politischen Entscheidungen, die sich negativ auf Handelsströme und wirtschaftliche Stabilität auswirken.<sup>67</sup>

denen Zölle von Entwicklungsländern oder des Zentralamerikanischen Marktes, ECLAC/Agence Française de Développement (afd), *Development Paths in the Caribbean*, New York: United Nations, Dezember 2012, S. 28, <[www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/PAYS/ALC/pdf/Etude-CEPALC-Development-paths.pdf](http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/PAYS/ALC/pdf/Etude-CEPALC-Development-paths.pdf)> (Zugriff am 28.5.2015).

<sup>64</sup> Ebd., S. 29.

<sup>65</sup> Auch aus Gesprächen mit karibischen Regierungen, regionalen Institutionen, Unternehmern und Wissenschaftlern ließ sich immer wieder entnehmen, welche Bedeutung der Faktor Staatseinnahmen für protektionistische Maßnahmen hat. So wurde erwähnt, dass Trinidad und Tobago, obwohl es das einzige Land in der Karibik ist, in dem Medikamente hergestellt werden, vorgeschlagen hatte, den Importzoll auf pharmazeutische Produkte zu senken. Innerhalb der CARICOM ließ sich dies aber nicht durchsetzen, weil der Medikamentenimport hohe Zoll- und Staatseinnahmen bringt.

<sup>66</sup> Für diese möglicherweise überraschend niedrige Zahl führt Sacha Silva drei Gründe an: 1. die Tatsache, dass karibische Staaten (außer Surinam) nicht mehr als 15% ihrer Importe aus der EU tätigen, 2. schrittweise Liberalisierung und Ausnahmen, 3. die abnehmende Bedeutung der EU als Handelspartner im Vergleich zu Asien und Amerika, siehe Silva, »Mix Up Matrimony« [wie Fn. 11], S. 69.

<sup>67</sup> Ein Gesprächspartner in Barbados klagte, dass ihn die Einführung eines 70-prozentigen Zolls auf Bierimporte in St. Lucia – durchaus im Einklang mit den CARICOM-internen Bestimmungen – aus dem Markt dränge. Die ursprünglich vielleicht gute entwicklungspolitische Absicht – Schutz der

<sup>61</sup> Einen noch weitergehenden Vorschlag – nämlich die Festsetzung einer internen Präferenzmarge, machte Schmieg, *Theorie* [wie Fn. 45]: Verhandlungsergebnisse mit dem Drittland (z.B. EU), die die bestehende interne Zollhöhe (z.B. CARICOM) unterschreiten, würden dann automatisch eine noch durchgreifendere Liberalisierung in der Freihandelszone nach sich ziehen.

<sup>62</sup> Lodge, »A Trade Partnership« [wie Fn. 56], S. 24.

<sup>63</sup> ECLAC weist darauf hin, dass die CARICOM-Staaten deswegen auch multilateral ihre Zölle auf sehr hohem Niveau gebunden hätten: Für landwirtschaftliche Produkte liegt der Maximalzoll bei 100%, für Fertigwaren bei 50%. Die Zollobergrenzen sind damit höher als die durchschnittlichen gebun-

Einige Länder haben mit einer Reform ihrer Steuersysteme begonnen, um sich andere Einnahmemöglichkeiten zu schaffen, hauptsächlich durch die Einführung bzw. Erhöhung der Mehrwertsteuer. Sie werden dabei vor allem vom Caribbean Regional Technical Assistance Center des IWF (CARTAC) unterstützt, zu dem unter anderem die EU-Kommission und Kanada beitragen. Es wäre wichtig, dass diese Reformen fortgeführt und die Ergebnisse konsequent umgesetzt werden, damit die regionale Integration vorankommt.<sup>68</sup> Die weitere innerkaribische Handelsliberalisierung hängt auch davon ab, ob es den kleineren OECS-Staaten gelingt, ihre Abhängigkeit von Zolleinnahmen abzubauen und damit Handels- und Fiskalpolitik voneinander zu trennen.

Es gibt jedoch gewichtige Gründe, die regionale Präferenzklausel tatsächlich zu implementieren. Einerseits wären die Wirkungen auf die lokale Produktion aller Voraussicht nach nicht so stark, wie von manchen Regierungen befürchtet; so haben sich auch ohne regionale Liberalisierung (also nicht als Folge des EPA!) die CARICOM-Importe aus der Dominikanischen Republik zwischen 2007 und 2013 fast verdoppelt. Zugleich konnten aber auch CARICOM-Länder ihre Ausfuhren in die Dominikanische Republik steigern,<sup>69</sup> denn diese ist bereits heute wichtiger Handelspartner der Karibischen Gemeinschaft. Zugleich nimmt das C-EPA Rücksicht auf bestehende Sensibilitäten, indem der Großteil der heimischen Produktion in den OECS-Staaten und die unter dem Aspekt Staatseinnahmen sensiblen Produkte von der Liberalisierung ohnehin ausgenommen sind; auch sind fast alle Importe der OECS aus der Dominikanischen Republik nicht-landwirtschaftlich. In den OECS-Staaten sind dennoch 5000 Zolllinien vom zusätzlichen Marktzugang der

heimischen Produktion – sei hier aber in ihr Gegenteil verkehrt worden: Er, der Bierexporteur aus Barbados, sei ein kleiner lokaler Produzent, während in St. Lucia ein multinationales Unternehmen tätig sei. Die Entscheidung zur Erhebung des genannten Zolls wurde nach einigen Wochen und bilateralen Regierungsgesprächen wieder rückgängig gemacht.

<sup>68</sup> In Interviews wurde berichtet, dass es bei der Umstellung auf steuerbasierte Einnahmemethoden teilweise zu einem Absinken der Einnahmen kam, weil der Gesetzgeber aufgrund von Interventionen von Lobbygruppen zahlreiche Ausnahmen zugestand. In einem Fall wurde ein niedriger Mehrwertsteuersatz testweise eingeführt, der Satz dann nicht erhöht und die zusätzlichen Einnahmen nicht zur Senkung der Zölle verwendet.

<sup>69</sup> Singh et al., *Monitoring* [wie Fn. 9], S. 95.

Dominikanischen Republik betroffen.<sup>70</sup> Ihre Liberalisierung würde die heimische Produktion kaum berühren; das Zögern der Regierungen, Artikel 238 anzuwenden weist daher deutlich darauf hin, dass zumindest ein Teil des Zollschatzes nach wie vor der Sicherung von Staatseinnahmen dienen soll.

Solange die regionale Präferenzklausel nicht tatsächlich in vollem Umfang befolgt wird, besteht zudem die Gefahr, dass Handel zugunsten der EU umgelenkt wird,<sup>71</sup> eine Wirkung, die unter dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung der Region höchst unerwünscht ist. Zumindest im Rahmen des gemeinsamen CARICOM-Marktes streben die karibischen Staaten zudem durchaus eine weitere Liberalisierung in der Region an.<sup>72</sup> Es war ja, wie schon erwähnt, gerade eine wichtige Motivation der CRNM-Verhandler, durch das C-EPA eine neue Dynamik in die Umsetzung der regionalen Integrationsagenda zu bringen.

Artikel 238 spielt aber auch eine wichtige Rolle für die Gesamtkonstruktion des EPA. Die Dominikanische Republik hat einen großen Teil der Liberalisierung gegenüber der EU auf sich genommen – sie öffnet ihren Warenmarkt zu 95 Prozent (auf Basis gewichteter Zolllinien) und ihren Dienstleistungssektor zu 90 Prozent. Dies hat beträchtliche Konsequenzen für die gesamte Struktur des Abkommens: Einerseits gibt dies den CARICOM-Staaten die Möglichkeit, ihren Markt entsprechend weniger zu öffnen, um die mindestens 80-prozentige Liberalisierung zu erreichen, die seitens der EU für notwendig erachtet wurde, um das Abkommen WTO-konform auszugestalten. Im Dienstleistungsbereich öffnen beispielsweise die entwickelteren Länder (More Developed Countries, MDC) unter den CARICOM-Staaten ihren Markt zu 75 Prozent und die LDC zu 65 Prozent. Die insgesamt geringeren Liberalisierungszugeständnisse der CARICOM im Rahmen des EPA begrenzen aber zugleich das Ausmaß ihrer Öffnung gegenüber der Dominikanischen Republik. Die Dominikanische Republik ihrerseits war im Ausgleich für ihre Konzessionen gegenüber der EU an

<sup>70</sup> Vgl. dazu Silva, *Caribbean Trade Integration after the West Indian Commission* [wie Fn. 6], S. 19.

<sup>71</sup> Singh et al., *Monitoring* [wie Fn. 9], S. 95, ermitteln in einem ökonomischen Modell eine geringfügige Handelsumlenkung zu Lasten der CARIFORUM-Länder.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu auch Lodge, »A Trade Partnership« [wie Fn. 56], S. 19–42, der auf die Konsistenz von Artikel 238 (Regionale Präferenzklausel) mit der Meistbegünstigungsklausel in Artikel 8 des Revised Treaty of Chaguaramas von 2001 hinweist, in dem die Weiterentwicklung von CARICOM zu einem gemeinsamen Binnenmarkt beschlossen wird.

der weiteren Öffnung des CARICOM-Marktes für ihre Exporte interessiert – mit Hilfe der regionalen Integrationsklausel. Darüber hinaus schätzt sie den formellen Rahmen sehr hoch, den das C-EPA für den Dialog und die Zusammenarbeit mit CARICOM, insbesondere aber auch mit Haiti, bereitstellt, mit dem sich die Dominikanische Republik eine Insel teilt und wirtschaftlich eng verflochten ist. Eine Nicht-Anwendung von Artikel 238 bringt aber diese gesamte Konstruktion ins Ungleichgewicht.

## Auswirkungen der EPA-Umsetzung auf die Integration der Region

Im C-EPA verpflichten sich die beteiligten karibischen Staaten mit den oben beschriebenen Klauseln zu einer Vertiefung der regionalen Integration und nutzen den institutionellen Rahmen des Abkommens auch dafür. Auch was die Zusammenarbeit der CARICOM mit der Dominikanischen Republik betrifft, ist das Abkommen insofern wertvoll, als es eine feste Struktur für regelmäßige Treffen und einen kontinuierlichen Dialog der beiden Partner bietet. Mit dem EPA werden Kooperationsprozesse in vielen Bereichen angestoßen, die die regionale Zusammenarbeit vorantreiben werden. Hierfür ist eine Unterstützung aus Mitteln der Entwicklungspolitik vorgesehen.

So sind auf der Ebene der funktionalen Kooperation bereits Erfolge zu verzeichnen, wie das Beispiel der gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen für Architekten zeigt.<sup>73</sup> Auch die regionale Zusammenarbeit im Bereich technischer Handelshemmnisse wird durch das EPA befördert. Die Harmonisierung technischer Standards durch die CARICOM Regional Organisation for Standards and Quality (CROSQ) macht durchaus Fortschritte, ebenso wie die Bemühungen, eine regionale Qualitätsinfrastruktur zur internationalen Anerkennung zu schaffen. Nicht zuletzt haben die interviewten Stakeholder auch die Kooperation zwischen den CARICOM-Staaten und der Dominikanischen Republik als positiv bewertet. Hervorgehoben wurde beispielsweise die Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding zwischen der CROSQ und INDOCAL (Instituto Dominicano de Calidad). Die Akteure schätzen die pragmatische, von Notwendigkeiten gesteuerte Zusammenarbeit in technischen Fragen.

<sup>73</sup> Vgl. die Ausführungen hierzu im Kapitel zur Dienstleistungsliberalisierung, S. 13ff.

Die bestehenden Governance-Strukturen innerhalb der Region sind aber wenig geeignet, die Umsetzung des EPA zu fördern und die Probleme der über die funktionale Kooperation hinausgehenden regionalen ökonomischen Integration – und gerade auch die mit Artikel 238 verknüpfte Herausforderung – zu lösen.

Dem CARICOM-Sekretariat kommt zwar eine Rolle als Motor der Integration zu, doch ohne das Vorschlagsrecht, über das es nicht verfügt, fehlt ihm ein wichtiges Instrument. Das Gebot der Konsensentscheidung wiederum macht es sehr schwer, Fortschritte zu erreichen. Änderungen an diesem institutionellen Setting würden aber einen gewissen Verzicht auf Souveränität verlangen. Nach Ansicht der VN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik bedarf es einer »Exekutive mit der Macht umzusetzen, in Frage zu stellen und Vorschläge zu machen«, um die Integration voranzubringen,<sup>74</sup> eine Auffassung, die mehrere Interviewpartner teilen. Viele Gesprächspartner in der Region betrachteten zwar die Situation als unbefriedigend und ineffizient, bezweifelten aber, dass innerhalb der CARICOM der politische Wille bestehe, die notwendigen Governance-Strukturen zu schaffen.

Das, was für den Handlungsspielraum des CARICOM-Sekretariats in der Frage der weiteren Integration der Karibischen Gemeinschaft gilt, trifft auch auf das CARIFORUM-Sekretariat hinsichtlich der EPA-Umsetzung und der Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen CARICOM und der Dominikanischen Republik zu. Die CARIFORUM-EPA Implementation Unit versteht sich als Koordinator, hat aber nicht das Mandat, die Umsetzung des EPA und die weitere regionale Integration aktiv voranzutreiben. Das Personal wird allseits als hochqualifiziert und engagiert angesehen, das Sekretariat insgesamt jedoch als eher bürokratisch und langsam wahrgenommen, da es für alle Entscheidungen die Rücksprache und Zustimmung der Mitgliedstaaten benötigt.

Owen Arthur, früherer Premierminister von Barbados, hat kürzlich vorgeschlagen, wieder eine unabhängige Institution einzurichten, die eher in der Lage wäre, regionale Integrationsprozesse zu forcieren.<sup>75</sup> Die CRNM, die während der EPA-Verhandlungen

<sup>74</sup> ECLAC, *Development Paths* [wie Fn. 63], S. 30 (»executive authority with powers to implement, question and propose«).

<sup>75</sup> Siehe das Video der Rede Owen Arthurs vom 19.1.2015, veröffentlicht vom Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad and Tobago, <[www.livestream.com/iirtv/video?clipId=pla\\_cd7fdaae-0b7f-4721-a256-2afad34676b1](http://www.livestream.com/iirtv/video?clipId=pla_cd7fdaae-0b7f-4721-a256-2afad34676b1)> (Zugriff am 17.6.2015).

viel selbständiger agieren konnte, wurde nach dem Abschluss des EPA von Kritikern des Abkommens mit dem Vorwurf konfrontiert, sie sei zu eigenmächtig vorgegangen und die vereinbarte Liberalisierung gehe zu weit. Sie wurde daraufhin umstrukturiert und unter anderem Namen, als Office of Trade Negotiations (OTN), in das CARICOM-Sekretariat integriert. Dabei ging auch die Verbindung zur Dominikanischen Republik verloren, die der Karibischen Gemeinschaft ja nicht angehört. So verhandeln CARICOM und die Dominikanische Republik über Freihandelszonen mit Kanada heute wieder getrennt.

Nach Ansicht vieler Gesprächspartner in der Region stellt die Zeit der EPA-Verhandlungen den Höhepunkt der regionalen Integrationsbestrebungen dar. Zurückzuführen ist dies sicherlich auch auf das außerordentliche Engagement der CRNM. Die positive Einstellung zur Integration ist in das EPA eingeflossen. In vielen Bereichen fördert das Abkommen die funktionale Zusammenarbeit in der Region – auch zwischen CARICOM und der Dominikanischen Republik. Über die regionale Integrationsklausel (Art. 238) besteht ein großes Potential, auch die Handelsintegration weiter voranzutreiben – für Waren und Dienstleistungen. Die Existenz des EPA zwingt die beteiligten karibischen Staaten geradewegs zu einem kontinuierlichen Dialog und einer weitergehenden Abstimmung untereinander, und die EPA-Institutionen stellen einen Rahmen dafür bereit.

Grundsätzlich kann das Abkommen daher zu einer Vertiefung der Integration beitragen. In der Region hat sich allerdings Skepsis breitgemacht, ob diese tatsächlich politisch gewollt ist. Nicht nur hat die Dominikanische Republik auch auf ihren nunmehr dritten Antrag auf Beitritt zur CARICOM im Jahr 2013 keine positive Reaktion bekommen, auch die Freihandelsverhandlungen mit Kanada werden, wie erwähnt, wieder getrennt geführt<sup>76</sup> und die CARICOM-internen Prozesse zur Bildung des Binnenmarkts CSME verlaufen ebenfalls schleppend. Die weitere

Integration wird aber von der Überwindung des Inseldenkens abhängen und setzt politischen Willen voraus. Ein kritisches Nachdenken hierüber findet in der Region durchaus statt.

<sup>76</sup> Ivan Ogando, früherer Generalsekretär von CARIFORUM, kommt hinsichtlich der Beziehung der CARICOM zur Dominikanischen Republik zu einem skeptischen Schluss: »While the European regional development cooperation has played, plays and will play for the next few years, a key role in bringing CARICOM and DR together, today it is unlikely that CARIFORUM would survive without EDF support. A DR Membership in CARICOM is not eminent and, political rhetoric aside, it seems that both parties have not yet fully realised that they need to go beyond EU cooperation and learn to rely on their own efforts and initiatives to guarantee a sustainable and mutual beneficial relationship among themselves.«

## Der Entwicklungsaspekt im C-EPA

Das EPA ist entsprechend der Zielsetzung, die schon im Cotonou-Abkommen niedergelegt ist, sehr stark von dem Bestreben gekennzeichnet, die nachhaltige Entwicklung zu fördern. Dieser neuartige Ansatz war für die CARIFORUM-Mitgliedstaaten von großem Interesse.<sup>77</sup> Teil I des Abkommens beschreibt, auf welche Weise Aspekte der nachhaltigen Entwicklung in die Vereinbarung einbezogen werden. In Artikel 1 Absatz a wird als erstes Ziel des Vertrags genannt, einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten, noch vor regionaler Integration (Absatz b) und handels- bzw. wirtschaftspolitischen Zielen (Absatz c–f). Damit ist die Grundlage gelegt für die Einbeziehung des Entwicklungsgedankens als Querschnittsthema in sämtliche Bereiche des Abkommens. Monitoring (Art. 5) wird als wichtiges Instrument herausgehoben, um die Verwirklichung der vorgenannten Intentionen zu gewährleisten, ebenso wie Entwicklungszusammenarbeit (Art. 7), deren Schwerpunkte ebenfalls aufgeführt werden (Art. 8). Auch die dem Abkommen angehängte »Joint Declaration on Development Cooperation« beschäftigt sich mit dem Leitmotiv der nachhaltigen Entwicklung. Der Gedanke, dass Handelspolitik kein Selbstzweck ist, sondern politischen Oberzielen wie zum Beispiel der Armutsbekämpfung dienen muss, ist damit fest im Abkommen verankert.

### Handelsbezogene Entwicklungspolitik (Aid for Trade)

Handelsliberalisierung führt nicht automatisch zu Wachstum und zum Abbau von Armut. Sie kann nur unter bestimmten Rahmenbedingungen und bei entsprechender Ausgestaltung zu nachhaltiger Entwicklung beitragen. Die Herausforderungen bestehen vor allem

- ▶ in mangelnden Kapazitäten zur Aushandlung und Umsetzung von Handelsabkommen in den Regierungen, Administrationen, Parlamenten und Privatsektoren, aber auch in der die Prozesse begleitenden Zivilgesellschaft;

- ▶ in der geringen Wettbewerbsfähigkeit von Waren, Dienstleistungen und in mangelnden Kapazitäten im Privatsektor und damit verbunden in den nur geringen Möglichkeiten, zusätzlichen Marktzugang auch durch zusätzliche Exporte zu nutzen,
- ▶ in Defiziten in der handelsbezogenen Infrastruktur, einschließlich Qualitätsinfrastruktur,
- ▶ in schwachen Kapazitäten der Staaten, Anpassungsprozesse zu erleichtern, beispielsweise durch Anreize zu Umstrukturierungen, durch Subventionierung von Anpassungskosten, vor allem aber durch soziale Sicherung.

Für die Umsetzung des EPA werden von verschiedenen Gebern Mittel zur Verfügung gestellt. Das Europäische Parlament hält die (bis 2013) bereitgestellten 580 Millionen Euro für ausreichend, um die wichtigsten Prioritäten abzudecken.<sup>78</sup> Die von den karibischen Staaten ursprünglich angestrebte Verankerung zusätzlicher Entwicklungsgelder (sog. Additionalität) im Abkommenstext wurde von der EU mit Verweis auf die bestehenden Strukturen und Verhandlungsmechanismen im Bereich Entwicklungspolitik immer abgelehnt, insbesondere da im Europäischen Entwicklungsfonds noch hohe Mittel bereitstehen, die in der vorgesehenen Zeit nicht abgerufen wurden. Andererseits wird in der »Joint Declaration« der Anpassungsbedarf in den CARIFORUM-Staaten explizit erwähnt und erklärt, dass im 10. Europäischen Entwicklungsfonds 165 Millionen Euro (bis 2014) bereitgestellt werden, was etwa einer Verdreifachung im Vergleich zum vorherigen EEF entspricht.<sup>79</sup> Die Joint Declaration sieht auch den Aufbau eines »Regional Development Fund« vor. Die Umsetzung der meisten Programme begann erst im Sommer 2012, abgesehen vom Privatspektorentwicklungsprogramm, das seit März 2011 von der Caribbean Export Development Agency durchgeführt wird. Etwa ein Viertel der vorgesehenen Mittel sind bisher auch abgeflossen.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> European Parliament, *The CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement (EPA): The Development Component*, Brüssel, April 2009, S. 46.

<sup>79</sup> European Commission, *Information Paper CARIFORUM-EU* [wie Fn. 10], S. 21.

<sup>80</sup> Einen detaillierten Überblick über laufende EZ-Aktivitäten geben Singh et al., *Monitoring* [wie Fn. 9], S. 23ff.

<sup>77</sup> Vgl. dazu Lodge, »A Trade Partnership« [wie Fn. 56], S. 26.



Außer Deutschland und Großbritannien haben sich keine EU-Mitgliedstaaten mit bilateralen Geldern an der Unterstützung der EPA-Umsetzung beteiligt. Die deutsche Förderung wird in der Region sehr geschätzt. Deutschland hat im Jahr 2007 für diesen Zweck 5 Millionen Euro zugesagt, davon 4 Millionen über die Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), 1 Million Euro über die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) als Durchführungsorganisation im Bereich Qualitätsinfrastruktur. Im Jahr 2015 soll das GIZ-Vorhaben noch einmal um 1 Million Euro aufgestockt werden. Eine Weiterführung beider Programme über 2015 hinaus ist nicht geplant. Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass die EPA-Umsetzung in den im Rahmen der Entwicklungspolitik bestehenden Energie-Schwerpunkt aufgenommen wird.

In der »Joint Declaration« zur Entwicklungszusammenarbeit, die Teil des C-EPA ist, findet sich die Aussage, dass die »Gelder aus dem Europäischen Entwicklungsfonds ergänzt werden sollten durch Aid-for-Trade-Beiträge der Mitgliedstaaten der Europäischen Union«.<sup>81</sup> Die CARIFORUM-Mitgliedstaaten hatten daraufhin eine Unterstützung der EPA-Umsetzung durch alle EU-Mitgliedstaaten erwartet. Die Enttäuschung ist groß, dass dies nicht geschehen ist. Umso deutlicher wird wahrgenommen und von vielen Interviewpartnern hervorgehoben, dass sich Deutschland durch sein schnelles Engagement in der Region als glaubwürdiger und zuverlässiger Partner erwiesen hat. Abgesehen von der entwicklungspolitischen Sinnhaftigkeit, dem Partner bei der Implementierung eines solchen Abkommens zu helfen, kann diese Zusage als außenpolitisch produktiv gewertet werden, gerade angesichts der vielen karibischen Stimmen im VN-System.

Während, aber vor allem auch nach Abschluss der Verhandlungen spielte handelsbezogene Entwicklungspolitik eine große Rolle für die Bildung und Stärkung von Institutionen. Das deutsche EPA-Projekt hat neben der CROSQ (über die PTB) vor allem die EPA-Units unterstützt, Koordinationsstellen, die dem Abkommen gemäß in allen Mitgliedstaaten und bei CARIFORUM eingerichtet worden sind. Deutschland finanzierte beispielsweise die Erarbeitung der regionalen und mancher nationalen »Roadmap« zur EPA-Umsetzung, die Entwicklung von Websites, die die

Öffentlichkeit in den Ländern mit den Inhalten des Abkommens vertraut machen, die Erstellung von Broschüren zur Information des Privatsektors, regionale Workshops zum Informationsaustausch zwischen den Ländern sowie ein computergestütztes Implementierungsnetzwerk innerhalb der Region, die Website CAFEIN, die gerade kleinere Länder als sehr hilfreich empfinden. Die Diskussionen, die es rund um den Aufbau der EPA-Units und ihre Etablierung in den Regierungen gegeben hat, und die Aktivitäten dieser Koordinationsstellen haben zur Bekanntheit des Partnerschaftsabkommens erheblich beigetragen und den Umsetzungsprozess in einigen Ländern befördert.

Allerdings müssen, damit die EPA-Units erfolgreich arbeiten können, einige strukturelle Herausforderungen bewältigt werden. Eine sehr entscheidende Frage für ihre Effektivität ist, wie diese Einheiten administrativ ausgestaltet und wo sie organisatorisch aufgehängt sind. Manche EPA-Units sind eigene Abteilungen, meist im Handelsministerium angesiedelt, und bestehen teilweise aus nur einer Person. Für die Durchsetzung ihrer Vorschläge sind sie auf andere Verwaltungsinstanzen angewiesen, ohne diesen gegenüber eine Weisungsbefugnis zu haben. In dieser Situation hängt ihr Erfolg sehr davon ab, wie viel Ansehen bzw. politische Unterstützung die EPA-Unit genießt. Barbados ist hier ein Positivbeispiel. Problematisch ist diese Art der Organisation dann, wenn andere Einheiten in der Regierung mit der Implementierung anderer Freihandelsabkommen (FHA) befasst sind. Mit einer solchen Konstruktion wird eine kohärente Gestaltung der Außenhandelspolitik erschwert, denn die jeweiligen Units bearbeiten letztlich die gleichen Themen und die Umsetzung der FHAs erfordert die gleichen gesetzlichen Grundlagen (z.B. zur Verwirklichung der Zollliberalisierung), die die gleichen Institutionen betreffen (Zollverwaltung). Manche Regierungen (Dominikanische Republik, Trinidad und Tobago, aber auch das kleine Guyana) haben sich deshalb entschieden, das EPA im Rahmen der bestehenden Strukturen ihrer Handelsabteilungen umzusetzen, um ein kohärentes Regierungshandeln sicherzustellen. Die Entwicklungspolitik sollte an diesem Punkt keine falschen Anreize setzen, indem Mittel zur Unterstützung der Implementierung an die Schaffung von neuen Institutionen gebunden werden. Dies ist zwar nicht explizit erfolgt, mehrere Länderadministrationen sind aber von einem solchen Konnex ausgegangen, und diese Annahme hat die Entscheidung zur Etablierung separater EPA-Units begünstigt. Eine weitere, vor allem in den kleineren Ländern nicht leicht herzustellende Bedingung für ein

<sup>81</sup> *Joint Declaration on Development Cooperation*,  
<[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/february/tradoc\\_137971.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/february/tradoc_137971.pdf)> (Zugriff am 28.5.2015).

erfolgreiches Wirken der Units ist die langfristige Sicherung ihrer Ressourcen und ihres Personals.

Die Schaffung eines neuen Regionalfonds ist bisher nicht im Gespräch, obwohl genau eine solche Absicht in der »Joint Declaration« niedergelegt ist. Möglicherweise besteht bei den karibischen Partnern die vermutlich berechnete Annahme, dass ein zusätzlicher Fonds kein Garant für neue Gelder wäre, sondern im Zweifel nur zusätzliche Verwaltungskosten entstünden. Vielleicht hat sich in der praktischen Zusammenarbeit bei der Umsetzung aber auch erwiesen, dass den artikulierten Unterstützungsbedarfen mit den vorhandenen Instrumenten begegnet werden kann.

Neben den Kapazitäten in den Regierungen und Verwaltungen sind die Kapazitäten im Privatsektor ein wichtiger Ansatzpunkt für handelsbezogene Entwicklungspolitik. Neue Handelsströme entstehen mit einem Abkommen nur, wenn die Akteure im Privatsektor auch über die neuen Möglichkeiten informiert und an zusätzlichen Ex- und Importen interessiert sind. Die beteiligten Regierungen sind daher in der Regel schon während der laufenden Handelsverhandlungen mit dem Privatsektor im Austausch. Parallel wird der Dialog mit der Zivilgesellschaft gesucht, denn auch die kleinen Produzenten, die teilweise nicht über eine Interessenorganisation verfügen, sollten über die Chancen und Risiken des Abkommens orientiert sein, ihre Argumente einbringen können und an einem inhaltlichen Austausch über die möglichen Wirkungen des Abkommens beteiligt sein. Dementsprechend hat die CRNM – ergänzend zu analogen Aktivitäten der Mitgliedstaaten – bereits in den Jahren 2004–2007 zahlreiche Konsultationsrunden mit allen Stakeholdern durchgeführt, allerdings mit begrenztem Erfolg.<sup>82</sup>

Inzwischen richten sich auch einige Programme direkt auf die Förderung des Privatsektors, insbesondere auf die Steigerung von dessen Wettbewerbs- und Exportfähigkeit. So finanzierten zum Beispiel die EU und Deutschland über die Entwicklungsagentur Caribbean Export die Teilnahme karibischer Unternehmen an der Nahrungs- und Genussmittelmesse Anuga in Köln und an der Berlin Fashion Show. Für einen Bier- und für einen Soßenexporteur sowie für Firmen aus dem Modebereich haben sich aus diesen Besuchen konkrete Exportperspektiven ergeben.

Gesprächspartner in der Region betonen immer wieder, dass das Vorhandensein einer funktionierenden Qualitätsinfrastruktur essentiell sei für die Wett-

bewerbsfähigkeit von Produkten und für die Erschließung von Auslandsmärkten. Im EPA beziehen sich 48 Kapitel auf regionale Normen. Dieser Bereich ist daher ebenfalls ein wichtiger Ansatzpunkt für handelsbezogene Entwicklungspolitik. Die EU hat für die Verbesserung der Qualitätsinfrastruktur über den EEF 7,8 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Das Projekt wird von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) gemeinsam mit den karibischen Agenturen CROSQ und INDOCAL durchgeführt. Das europäische und das deutsche Projekt in Sachen Qualitätsinfrastruktur ergänzen sich. Während der EEF mehr auf Politikberatung gerichtet ist, unterstützt die PTB gezielt die Entwicklung von Wertschöpfungsketten und Dienstleistungen der Qualitätsinfrastruktur.

Inwiefern kann nun Aid for Trade (Aft) tatsächlich dazu beitragen, dass Entwicklungsländer die Chancen von Freihandelsabkommen besser nutzen? Theoretische Untersuchungen<sup>83</sup> bescheinigen der handelsbezogenen Entwicklungspolitik grundsätzlich gute Ergebnisse. Eine umfassende Evaluierung der EU-Unterstützung für die Karibik kommt zu einem differenzierten Ergebnis: Während EU-Ressourcen für den Erfolg der EPA-Verhandlungen zentral waren, ist es mit ihrer Hilfe nur in einigen Fällen gelungen, die Wettbewerbsfähigkeit karibischer Unternehmen zu erhöhen.<sup>84</sup> Die im Rahmen dieser Studie befragten Unternehmen und Repräsentanten von nationalen und regionalen Organisationen unterstrichen immer wieder die Bedeutung praktischer Unterstützung, nicht nur angesichts knapper Staatshaushalte, sondern vor allem auch zur Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten und von strukturierten Informationen über den deutschen und europäischen Absatzmarkt. Entwicklungszusammenarbeit ist oft wichtig, um Prozesse in Gang zu bringen;<sup>85</sup> Dialog und Kooperation, die durch Entwicklungsprojekte angebahnt werden, sind häufig eine Grundlage auch für eine spätere Zusammenarbeit und Wirtschaftskontakte. In diesem Kontext ist auch die Bedeutung der Entwicklungspolitik für Aspekte der regionalen Zusammenarbeit und Integration nicht zu unterschätzen – dafür sind die Bildung des CARIFORUM-Sekretariats oder die

<sup>83</sup> Vgl. beispielsweise Ruth Hoekstra/Georg Koopmann, »Aid for Trade and the Liberalization of Trade«, in: *Journal of World Trade*, 46 (2012) 2, S. 327–366.

<sup>84</sup> Jean-Marie Burgaud et al., *Region Level Evaluation – Caribbean Region*, August 2012.

<sup>85</sup> Einer der Gesprächspartner vertritt die Auffassung, die Region sei »at a critical point. Some capacity has been created. Either you continue to push it or nothing will happen«.

<sup>82</sup> Vgl. hierzu Silva, »Mix Up Matrimony« [wie Fn. 11], S. 60.

Unterstützung des karibischen Rumsektors besonders plakative Beispiele. Die Resonanz auf die deutsche EPA-Unterstützung ist ebenfalls sehr positiv. Die deutsche Entwicklungspolitik habe, so äußerten sich mehrere Gesprächspartner, über die GIZ zentral dazu beigetragen, das EPA in den Institutionen und im Privatsektor der karibischen Staaten bekannt zu machen (beispielsweise durch einen mit regionalen Medien organisierten Workshop, durch die Entwicklung einer Strategie für »Advocacy Work« und durch die Finanzierung von Broschüren) und die Akzeptanz und das Interesse in der Privatwirtschaft zu erhöhen. Sie habe damit die Arbeit des CARIFORUM-Sekretariats und der zuständigen Stellen in den Regierungen maßgeblich unterstützt. Das Ausbildungsprogramm ProNet, das auf Kapazitätsbildung im Bereich des Handels zielt, sei sehr spezifisch auf die Bedürfnisse der Privatwirtschaft eingegangen. Die Arbeit der PTB beim Aufbau einer Qualitätsinfrastruktur für die Erfüllung von Normen und Standards wird außerordentlich gelobt, weil die in diesem Bereich bestehenden Defizite als zentrales Hemmnis für karibische Exporte in die EU, aber auch im regionalen Handel wahrgenommen werden. Dabei wird an der deutschen EZ besonders geschätzt, dass sie – im Vergleich zu der der EU – sehr partnerorientiert und flexibel sei.

Die interviewten Stakeholder haben allerdings auch Wünsche und Kritik an den Inhalten und Prozessen der Entwicklungspolitik im Allgemeinen (auch anderer Geber und multilateraler Akteure) artikuliert:

- ▶ Der Nutzen von AfT solle möglichst breit gestreut sein. Wo Projekte mit einzelnen Unternehmen arbeiten, müssten Informationen und Lernerfahrungen weitläufig zur Verfügung gestellt werden. Die teilnehmenden Unternehmen müssten nach objektiven Kriterien fair ausgewählt werden. Auch auf der Ebene der Verbände seien häufig Kapazitätsprobleme und Beratungsbedarf vorhanden.
- ▶ Auf Breitenwirkung sei auch bei der Beratung staatlicher Stellen zu achten; ein Beispiel aus der Unterstützung der EPA-Units kann dies verdeutlichen: Wenn für Barbados eine Broschüre über das EPA erstellt wurde, könnte diese mit wenigen Anpassungen auch für andere Länder aufgelegt werden.
- ▶ Es bestehe großes Interesse an strukturiert zugänglicher Information (Websites, Handbücher, Broschüren etc.) über den deutschen bzw. europäischen Markt und seine Institutionen (z.B. auch über Handelskammern, Verbände, Importinstitutionen).
- ▶ Bei den Unterstützungsmaßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Identifikation

von Marktchancen seien eine strategischere Herangehensweise und eine längerfristige Begleitung wünschenswert. Das Gleiche gelte auch für den Prozess der tatsächlichen Markterschließung und alle ihn flankierenden Schritte entlang der Wertschöpfungskette. Was punktuelle Aktivitäten wie Workshops, Messeteilnahmen etc. anbelangt, ist eine gewisse Müdigkeit spürbar. Als weitere Probleme wurden die Fragmentierung von Ressourcen, schwankende Mittelverfügbarkeit und häufig wechselndes Personal in der Entwicklungspolitik genannt. All dies erschwere es, »enterprise development« langfristig voranzutreiben.

- ▶ Der von der PTB so genannte CALIDENA-Ansatz (von calidad = Qualität und cadena = Kette) ist eine Methode zur Qualitätsverbesserung in allen Etappen der Wertschöpfungskette. Die Partner loben die Effekte dieses Instruments, sie haben aber noch weitergehende Wünsche: Aufbauend auf der PTB-Beratung könnten die Unternehmen an Messen teilnehmen und daran anschließend (über die GIZ) begleitet werden beim Follow-up und bei der konkreten Platzierung ihrer Produkte auf dem Absatzmarkt. Auch wäre im Rahmen von solcherart gestalteten Entwicklungsprogrammen eine Zusammenarbeit denkbar mit Wirtschaftsverbänden oder Handelskammern und dem neuen, noch relativ jungen deutschen Import Promotion Desk.
- ▶ Die Anforderungen an lokale Partner müssten realistisch sein. Gerade in kleineren Ländern mangele es bereits an den nötigen Kapazitäten, um Projektvorschläge auszuarbeiten. Diese werden häufig von Consultants – gegen Bezahlung – entwickelt. Wo aber finanzielle Ressourcen und Kapazitäten besonders knapp sind, besteht die Gefahr, dass genau aus diesem Grund auch kein Zugang zu Projektgeldern möglich ist. Diese Problematik wird beschrieben in einer Kurzevaluierung des von Großbritannien gespeisten Treuhandfonds CARTFUND (Caribbean Aid for Trade and the Regional Integration Trust Fund) durch das International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD): Der CARTFUND sieht vor, dass Berater eingestellt werden können, um Projektvorschläge zu bearbeiten. Es hat sich herausgestellt, dass ohne diese Berater der größte Teil der Vorschläge zurückgewiesen worden wäre, da diese den formulierten Qualitäts-

anforderungen sonst nicht genügt hätten.<sup>86</sup> Die Geber müssen die Ausgangssituation der Empfänger bereits im Stadium der Ausgestaltung von Projekten berücksichtigen, um potentiell allen Zielgruppen den Zugang zu Unterstützung zu ermöglichen. Erwähnt wurde auch, dass es für die Existenz eines Projekts prohibitiv sein kann, Partnerleistungen von Mikrofirmen zu verlangen (z.B. im Agrarsektor), wenn diese keinen Zugang zu Kreditfinanzierung haben.

- ▶ Ergebnisorientierung und Kosten-Nutzen-Abschätzung sollten gestärkt werden. Bereits die Indikatoren zur Wirkungsmessung der EPA-Unterstützungsprojekte seien in vielen Projekten zu wenig konkret, um Erfolge tatsächlich zu messen. Gute Indikatoren sind aber die Grundlage für aussagekräftige Erfolgsmessung.
- ▶ Nicht zuletzt wurde der Wunsch geäußert, die deutsche EPA-Unterstützung aufrechtzuerhalten. Dabei wurde deutlich, dass ein Interesse überhaupt an der Zusammenarbeit besteht, nicht unbedingt nur im Rahmen der Entwicklungspolitik. Angesichts der Tatsache, dass die meisten karibischen Länder nach der Klassifizierung der Vereinten Nationen Mitteleinkommensländer sind, haben sich die internationalen Geber weitgehend aus der Entwicklungszusammenarbeit mit den Einzelstaaten der Region verabschiedet. Meist bestehen nur Projekte auf regionaler Ebene weiter. Vor diesem Hintergrund wird die Hilfe bei der EPA-Umsetzung auch als Signal gewertet, dass Deutschland die Länder der Karibik überhaupt wahrnimmt, und als deutsches Interesse an der Region geschätzt.

## Monitoring und EPA-Institutionen

Sowohl von karibischer Seite, einschließlich des Caribbean Policy Development Centre (CPDC),<sup>87</sup> der Dachvereinigung karibischer Nichtregierungsorganisationen, als auch von Seiten der EU-Mitgliedstaaten<sup>88</sup>

gab es von Anfang an ein großes Interesse daran, neuartige Überprüfungsmechanismen in das C-EPA einzuführen. Ein sorgfältiges Monitoring des Umsetzungsprozesses soll erlauben, negative Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, um Gegenmaßnahmen ergreifen zu können. Artikel 246 (1), die Revisionsklausel, erlaubt Anpassungen des Abkommens in Anbetracht von Erfahrungen, die im Rahmen der Implementierung gewonnen wurden. Die Einrichtung eines Monitoring-Systems ist in Artikel 5 verankert. Deutschland hatte zu diesem Komplex eine umfassende Studie<sup>89</sup> anfertigen lassen, doch die Diskussion über den Überprüfungsmechanismus kam erst Ende 2014 in Gang, nachdem die Bedeutung des Themas im EPA-Review noch einmal unterstrichen worden war und CARIFORUM auf den schon lange zuvor zugesandten Vorschlag der EU-Kommission reagiert hatte.

Für die Umsetzung des Abkommens spielen eine Reihe von Institutionen eine wichtige Rolle: Der EPA-Rat (Joint CARIFORUM-EC Council), das höchste Gremium auf ministerieller Ebene (Art. 227), wird unterstützt vom Trade and Development Committee (TDC, Art. 230), das regelmäßig einmal jährlich auf Beamtenebene zusammenkommt. In diesen Institutionen werden alle mit dem EPA zusammenhängenden Fragen diskutiert. Sie befassten sich bisher beispielsweise mit den Problemen karibischer Länder mit fälschlicherweise in die Liberalisierung einbezogenen Produkten oder, im November 2014, mit der Nicht-Umsetzung der regionalen Integrationsklausel (Art. 238). Das TDC wurde in Stakeholderinterviews als gut funktionierendes und adäquates Forum zur Bearbeitung von Implementierungsschwierigkeiten angesehen. Das Parlamentarische Komitee (Art. 231) knüpft an die Tradition der Lomé- und Cotonou-Verträge an, die die Parlamente ebenfalls in die Begleitung des Abkommens einbezogen.

Eine wirklich innovative Institution ist aber der Beratende Ausschuss (Consultative Committee, Art. 232), dem Vertreter der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Sozial- und Wirtschaftspartner angehören. Dieser Ausschuss kann auf eigene Initiative Empfehlungen an den EPA-Rat und den Handels- und Entwicklungsausschuss geben. Der Beratende Ausschuss trat Ende letzten Jahres erstmals zusammen, da CARIFORUM sehr viel Zeit für die Benennung seiner Delegierten benötigte. Die befragten Stakeholder

<sup>86</sup> Henry S. Gill, *Caribbean Aid for Trade and the Regional Integration Trust Fund (CARTFund)*, Genf: ICTSD, Mai 2011 (Policy Brief Nr. 4), S. 3.

<sup>87</sup> Vgl. hierzu Lodge, »A Trade Partnership« [wie Fn. 56], S. 35.

<sup>88</sup> Vgl. hierzu die Schlussfolgerungen des EU Rates für Allgemeine Angelegenheiten unter deutscher Präsidentschaft 2007, Council of the European Union, *Economic Partnership Agreements – Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council*, (Dok. 15109/07), Brüssel, 20.11.2007.

<sup>89</sup> Michael Brüntrup et al., *Monitoring Economic Partnership Agreements: Inputs to the Negotiations and Beyond*, Bonn/Maastricht: DIE/ECDPM, 2008.

begrüßten die Einrichtung des Gremiums und die damit verbundene Möglichkeit, auf die Umsetzung des Abkommens Einfluss zu nehmen, insbesondere auch um sicherzustellen, dass bei den EPA-Zielen soziale Nachhaltigkeit und Armutsbekämpfung Ergebnisse produziert werden. Allerdings wurde in Gesprächen auch die Befürchtung geäußert, dass der Ausschuss, sollten Treffen nur einmal jährlich vorgesehen sein, keine große Wirkung entfalten könne.

Dem Beratenden Ausschuss sollte im entstehenden Monitoring-System eine wichtige Rolle zufallen. Es ist eine höchst positive Ausgangssituation, dass innerhalb des EPA bereits eine Institution etabliert ist, die alle Stakeholder repräsentiert und damit gut aufgestellt ist, um Informationen über Effekte und Probleme des Abkommens zu sammeln und weiterzugeben. Dem Ausschuss könnten bei der Ausgestaltung des Monitoring-Verfahrens solche Aufgaben explizit übertragen werden. Die Mitglieder des Beratenden Ausschusses könnten damit die Verbindung zu den Gesellschaften der CARIFORUM-Partnerstaaten stärken. Zugleich würde eine Diskussion in den unterschiedlichen Stakeholderkreisen im Rahmen des Monitorings Kenntnisse über das Abkommen vertiefen und darüber selbst zur Stärkung von Kapazitäten beitragen, die wiederum für eine konstruktive Begleitung des Abkommens nötig sind. Allerdings würde die Wahrnehmung solcher Aufgaben voraussetzen, dass sich der Ausschuss häufiger trifft, eventuell Untergruppen bildet und finanziell gut ausgestattet wird.

## Lehren aus dem CARIFORUM-EU-EPA und Schlussfolgerungen

### Freihandelsabkommen als Beitrag zur Entwicklung und zur Armutsbekämpfung

Das CARIFORUM-EU-EPA ist das erste Freihandelsabkommen, durch dessen Bestimmungen sich wie ein roter Faden der Gedanke der nachhaltigen Entwicklung zieht. Es genügt in seiner Form den theoretischen Kriterien, die man für ein Abkommen zugrunde legen kann, das dem Abbau von Armut und der nachhaltigen Entwicklung dient und die regionale Integration fördert:

**Echter Marktzugang für Entwicklungsländer:** Mit dem vollkommen freien Marktzugang hat das C-EPA einen Präzedenzfall geschaffen, auf den sich Entwicklungsländer in Freihandelsverhandlungen mit anderen Industriestaaten berufen können.

**Asymmetrische Liberalisierung:** Die vom C-EPA statuierte Marktöffnung ist asymmetrisch und berücksichtigt den unterschiedlichen Entwicklungsstand der vertragsschließenden Parteien. Ob das Ausmaß der Öffnung angemessen ist, um zu nachhaltiger Entwicklung beizutragen, wird sich in der Praxis erweisen und sollte durch das Monitoring genau geprüft werden.

**Schutzmechanismen und Flexibilität für Entwicklungsländer:** Das C-EPA enthält eine asymmetrische und ungewöhnlich flexible Schutzklausel und die Möglichkeit für die CARIFORUM-Region, Abkommensbestimmungen anzupassen, sollten durch Handelsliberalisierung Probleme entstehen. Auch die Schutzmöglichkeiten müssen ihre Stärke erst noch im Zuge der Implementierung des Vertrags erweisen.

**Review- und Monitoring:** Das Abkommen selbst schreibt erste Überprüfungsprozesse fest und enthält innovative institutionelle Mechanismen (vor allem mit dem Beratenden Ausschuss) zur Begleitung der Umsetzung des Abkommens. Das C-EPA sieht als erstes Freihandelsabkommen die Einrichtung eines umfassenden Monitoring-Systems vor.

**Nachhaltigkeit und Entwicklung als Querschnittsthemen:** Soziale und ökologische Belange werden in allen Regelungsbereichen des Abkommens berücksichtigt.

**Integration »neuer Themen« im Dienste der nachhaltigen Entwicklung:** Das C-EPA zeigt neue Wege auf, wie sogenannte WTO+-Themen in ein Freihandelsabkom-

men Eingang finden können mit der Zielrichtung, zu nachhaltiger Entwicklung beizutragen: Erstens wurden auf karibischer Seite substanzielle Verpflichtungen nur dort eingegangen, wo sie eindeutig im Eigeninteresse liegen; ob die dahinterstehenden Annahmen richtig sind, wird sich ebenfalls erst wieder im Zuge der Umsetzung und des Monitorings zeigen. Zweitens werden Abkommensverpflichtungen verknüpft mit der Gewährung handelsbezogener Entwicklungspolitik, wo die nötigen Kapazitäten nicht vorhanden sind. So ist zum Beispiel die Umsetzung von Verpflichtungen im Bereich geographischer Herkunftsbezeichnungen mit der Unterstützung durch Entwicklungszusammenarbeit verbunden. Drittens wurden die Regelungen in unterschiedlichen Themenbereichen, wo immer es ging, so ausgestaltet, dass sie den regionalen Integrationsprozess stärken. Viertens werden innovative Regelungen festgeschrieben; so enthält beispielsweise das Kapitel zu Investitionen Verpflichtungen für das Verhalten von Investoren. Andere Themen regeln, fünftens, Kooperation, Informationsaustausch, Technologietransfer sowie Entwicklungszusammenarbeit (z.B. technische Handelshemmnisse und SPS), ohne von den Partnern substanzielle Verpflichtungen – etwa im Hinblick auf erweiterten Marktzugang – zu verlangen.

**Rücksicht auf die regionale Integrationsagenda und Beitrag zur Integration:** Die Verhandlungen selbst, aber auch das gesamte EPA mit den darin festgelegten Mechanismen tragen zu einer Vertiefung der Kooperation und Integration in der Karibikregion bei. Der Stand der regionalen Integration hat – was von einigen Interviewten durchaus bedauert wurde, die diesen für zu gering halten – die Verhandlungsagenda an vielen Stellen determiniert.

**Wichtige Rolle der handelsbezogenen Entwicklungspolitik:** Die Unterstützung der CRNM durch die externe Finanzierung von hochqualifiziertem Personal war bereits in der Verhandlungsphase von zentraler Bedeutung. Das Abkommen selbst verbindet auf neuartige Weise die Bestimmungen zur Handelsliberalisierung, zu Reformen und zum Aufbau von Institutionen mit einer Analyse von Kapazitätsengpässen und der Unterstützung durch Aft.

All diese Elemente können für Verhandlungen über andere Abkommen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern als Modell dafür dienen, wie sich Entwicklungsaspekte und Freihandelsziele verbinden lassen. Dass das C-EPA einen solch innovativen Charakter angenommen hat, ist allerdings auch wesentlich auf die historische Sonderbeziehung der Karibik zur EU und die Präjudizierungen des Cotonou-Vertrags zurückzuführen, der grundsätzlich die entwicklungsorientierte Ausrichtung des Abkommens forderte.<sup>90</sup> Die afrikanischen und pazifischen Subregionen, die ebenfalls EPAs mit der EU abgeschlossen haben, befanden sich in der gleichen Ausgangssituation. Dieser Kontext besteht jedoch für viele andere Länder nicht. In der karibischen Region wird das EPA politisch zunehmend geschätzt, gerade im Vergleich zum Verlauf von Freihandelsverhandlungen mit anderen Partnern. Die afrikanischen Länder sollten prüfen, ob sie nicht im Rahmen der Built-in-Agenda, die mitunter Teil ihres EPAs ist, also der beiderseitigen Verpflichtung, über ungelöste Themen weiter im Dialog zu bleiben, die Möglichkeiten für sich reklamieren wollen, die das C-EPA für einige Bereiche bietet, auch ohne dass Marktzugangsverpflichtungen gemacht wurden.

Ein weitere Grundbedingung für das von den interviewten Stakeholdern (teilweise sehr) positiv bewertete Ergebnis der CARIFORUM-EU-Verhandlungen ist nicht ohne weiteres in jeder anderen Region gegeben: Das Vorhandensein von Leadership und Ownership und das Interesse, aktiv ein Abkommen zum Nutzen der Region auszuhandeln: All dies zeichnete die Verhandlungsführer der CRNM aus. Das EPA wurde als Chance gesehen, schrittweise zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der karibischen Produzenten beizutragen und die regionale Integration und die Diversifizierung der Produktions- und Exportstruktur voranzutreiben. Der sukzessive Verlust der ehemals weitreichenden Handelspräferenzen für traditionelle Exportprodukte wie Zucker, Bananen und Reis wird zwar bedauert, doch besteht Einigkeit, dass eine nachhaltige Wachstumsperspektive ohnehin auf anderen ökonomischen Grundpfeilern beruhen muss.

Eine solche Sicht der Dinge ist in anderen Regionen nicht in gleicher Weise anzutreffen. Doch es ist möglich, aus den Verhandlungs- und Stakeholderprozessen

verallgemeinerbare Lehren zu ziehen: Zum einen sollten Entwicklungsländer nicht zögern, externe Unterstützung auch schon in der Phase vor und während der Verhandlungen in Anspruch zu nehmen, um die eigenen Interessen und Positionen zu bestimmen. Dabei sollte die externe Unterstützung so gestaltet sein, dass eine unparteiische Beratung gewährleistet ist und die Kapazitäten *in der Region* (möglichst in Gestalt einheimischer Experten) gestärkt werden. Zum anderen ist es wichtig, die Stakeholder bereits in einem frühen Stadium in die Diskussion und Definition von Verhandlungspositionen einzubeziehen, denn dies wird sich positiv auswirken auf die Inhalte und die spätere Akzeptanz des Abkommens und das Interesse an seiner Umsetzung. Externe Geber können auch hier einen Beitrag leisten.

### **Abkommensumsetzung: Chancen maximieren, Risiken minimieren**

Selbst ein gutes Freihandelsabkommen garantiert aber nicht, dass Handelsströme entstehen, Armut abgebaut und nachhaltige Entwicklung induziert werden. CARIFORUM-Stakeholder betonten in den Interviews, dass möglicherweise zu große Erwartungen an das C-EPA bestanden. Ein Abkommen kann nicht mehr als einen rechtlichen Rahmen und eine institutionelle Grundlage schaffen für Prozesse, die von Akteuren ausgehen müssen: Regierungen müssen Reformen durchführen und private Akteure müssen die eröffneten Marktchancen auch nutzen (können). Die Entwicklungspolitik kann dabei Unterstützung leisten, doch Reformbereitschaft und der Wille zur Veränderung müssen vorhanden sein. In den CARIFORUM-Mitgliedstaaten wurde eine Reihe von Prozessen zur Umsetzung des Abkommens eingeleitet und es sind in bescheidenem Umfang neue Handelsströme entstanden. In der bisherigen Laufzeit sind zugleich keine Verwerfungen auf den Märkten aufgetreten, die auf die Liberalisierung gegenüber der EU zurückzuführen wären. Dies erklärt sich unter anderem damit, dass CARIFORUM im Einklang mit der asymmetrischen Konstruktion des Abkommens bisher nur eine sehr begrenzte Marktöffnung zulassen musste, teilweise auch verzögert. Allerdings ist auch das Interesse europäischer Exporteure an den kleinen karibischen Inseln begrenzt. Ein wirkliches Resümee der Abkommenseffekte wird man aber erst nach Ende der Übergangsfristen ziehen können. Aus den bisherigen Erfahrungen lassen sich jedoch bereits Schlussfolgerungen ableiten sowohl für

<sup>90</sup> Einen Überblick über den Cotonou-Vertrag gibt Dietmar Nickel, *Was kommt nach Cotonou? Die Zukunft der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Afrika-, Karibik- und Pazifikstaaten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2012 (SWP-Studie 13/2012).

die weitere C-EPA-Umsetzung als auch für Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern generell.

*Information und Einbeziehung von Stakeholdern sind zentral für Ownership und Abkommenswirkungen.* Obwohl viel Energie in Stakeholderkonsultationen floss und es auch im Implementierungsstadium diesbezüglich nach wie vor zahlreiche Angebote gibt, besteht heute in Teilen der Privatwirtschaft das Gefühl, vom EPA nichts zu wissen und damit nichts zu tun zu haben. Stakeholder müssen in allen Phasen eines Abkommens (Vorbereitung, Verhandlungen und Umsetzung) beteiligt werden. Im Rahmen der handelsbezogenen Entwicklungspolitik sind dafür ausreichende Mittel vorzusehen. Ein Erfahrungsaustausch zwischen afrikanischen EPA-Regionen und CARIFORUM auf regionaler Ebene und auf der Ebene der Mitgliedstaaten könnte hilfreich sein zur Vorbereitung der EPA-Umsetzung in Afrika.

*Handelsbezogener Entwicklungspolitik (AfT) kommt eine große Bedeutung zu für die Realisierung von Handelschancen.* Bei Aid for Trade geht es häufig darum, dass über Programme und Projekte Prozesse angestoßen werden, die längerfristig wirken. Die befragten Stakeholder nannten die erfolgreiche Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Rumproduzenten als Beispiel für eine konstruktive europäisch-karibische Kooperation. AfT geht weit über die Bereitstellung finanzieller Ressourcen hinaus, sie kann auch in der Vermittlung von Know-how bestehen, das lokal nicht verfügbar wäre, oder Prozesse der Kooperation anstoßen. Einige Lehren für die entwicklungspolitische Begleitung der Umsetzung von Freihandelsabkommen sollen kurz hervorgehoben werden:

- ▶ Eine prospektiv langfristige Unterstützung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit entlang der gesamten Wertschöpfungskette muss mit einer ausreichend langen Planungsperspektive der entsprechenden Entwicklungsprojekte korrelieren und erfordert zudem eine engere Zusammenarbeit der unterschiedlich spezialisierten Institutionen aus dem Bereich der Entwicklungspolitik, des Staates und der Privatwirtschaft.
- ▶ Die Verbreitung von Erfahrungswissen aus Projekten muss von Anfang an mitgedacht werden. An Projekten teilnehmende Unternehmen oder Personen müssen auf Basis fairer Kriterien ausgewählt werden.
- ▶ Kosten-Nutzen-Erwägungen und Instrumente der Erfolgsmessung sollten stärker ins Projektdesign einfließen (dies beginnt schon bei der Formulierung der Indikatoren für die Wirkungsmessung).

- ▶ Für die Umsetzung eines regionalen Abkommens sind Kapazitäten auf allen Ebenen wichtig. Regionale Organisationen haben häufig eine Koordinations- und Kontrollfunktion, ein großer Teil der Umsetzung erfolgt aber auf nationaler Ebene (Ratifizierung, Entwerfen und Implementieren von Gesetzen, Dialog mit dem Privatsektor). Maßnahmen der handelsbezogenen Entwicklungspolitik müssen also sowohl hier als auch dort ansetzen und so gestaltet sein, dass von vornherein eine sinnvolle Arbeitsteilung gewährleistet ist und sich die Aktivitäten gegenseitig ergänzen. In den Planungsprozessen von Entwicklungsinstitutionen müssen regionale und nationale Programme verbunden werden. Dafür ist nach konstruktiven instrumentellen Lösungen zu suchen, zumindest aber müssen die jeweils Zuständigen miteinander im Dialog sein.

*Die Ansatzpunkte, die das EPA für Kooperation und Austausch bietet, müssen genutzt werden.* Zahlreiche Themenbereiche des Abkommens können nur mit Leben erfüllt werden, wenn Dialog, Kooperation und Austausch stattfinden. Wenn Institutionen und Einzelne hierfür kein Interesse entwickeln und keine Prozesse initiieren, werden viele Chancen nicht genutzt werden können. Die EU-Kommission, das CARIFORUM-Sekretariat, aber auch die Mitgliedstaaten in beiden Regionen sollten prüfen, an welchen Bereichen ihnen besonders gelegen ist und Initiativen starten. Das Beispiel der erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen der EU-Kommission und dem Landwirtschaftsministerium der Dominikanischen Republik zur Lösung von Problemen mit SPS-Standards bei orientalischem Gemüse ermutigt. Die Möglichkeiten institutioneller Kooperation – nicht nur auf Ebene der Ministerien, sondern auch auf Ebene von Fachorganisationen wie beispielsweise CROSQ – werden bei weitem nicht ausgeschöpft. Das Gleiche gilt für die Sphäre der Privatwirtschaft mit dem positiven Beispiel der Zusammenarbeit im Architektursektor.

*Die EPA-Institutionen und das noch zu schaffende Monitoring-System sollten eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des Abkommens spielen.* Positive Wirkungen des Abkommens müssen maximiert, negative möglichst frühzeitig erkannt und vermieden werden. Das erfordert zuallererst, dass die in das C-EPA aufgenommenen Review-Prozesse tatsächlich durchgeführt werden. Danach muss natürlich die Bereitschaft vorhanden sein, auf Basis der ermittelten Informationen auch Konsequenzen zu ziehen. Den EPA-Institutionen kommt dabei die Aufgabe zu, Analysen zu begleiten und die Ergebnisse bzw. die sich möglicherweise aufdrängenden Anpassungen



sungen im Umsetzungsprozess zu diskutieren. Die Institutionen bilden das Forum für Dialog und Problemlösung. Besonders interessant ist, welche Wirkung von dem Consultative Committee (CC) ausgeht, für das es in anderen Abkommen keinen Präzedenzfall gibt. Es sollte sein breites Mandat engagiert nutzen, insbesondere im Hinblick darauf, dass die im Abkommen fixierten Ziele der Armutsbekämpfung und der nachhaltigen Entwicklung im Fokus bleiben. Damit das CC diese Aufgabe erfüllen kann, wird es notwendig sein, ihm einen aktiveren Part zuzuweisen und ihm häufigere Treffen zu ermöglichen, die einen fortgesetzten und strukturierten Austausch erlauben.

Das Monitoring-System sollte auf den institutionellen Strukturen des C-EPA aufbauen. Erfahrungen mit vergleichbaren Überprüfungsverfahren sind zahlreich vorhanden und für das C-EPA liegen bereits Konzepte vor, die bei der Entwicklung des Monitoring-Mechanismus berücksichtigt werden sollten. Auch in diesem Zusammenhang sollte erwogen werden, dem CC Aufgaben zu übertragen. Es wäre erfreulich, wenn es gelänge, das CC zu einem wichtigen Bindeglied zu den Gesellschaften der CARIFORUM-Länder zu machen. Der Ausschuss könnte einerseits selbst Informationen sammeln und andererseits als Multiplikator für inhaltliche Diskussionen dienen. Dazu müsste er innerhalb des Monitoring-Systems mit einem eindeutigen Mandat und mit klaren Strukturen (z.B. als regelmäßig tagende Arbeitsgruppe) versehen werden und die nötige finanzielle Ausstattung erhalten, die er für Koordinierungstreffen zwischen den Ländern, für Stakeholderbeteiligung sowie für eventuell erforderliche Studien und Informationssammlungen benötigt. Angesichts der Heterogenität der im CC vertretenen Akteure und der nach Einschätzung interviewter Stakeholder bisher geringen regionalen Abstimmung wäre dies sicherlich eine große Herausforderung für das CC. Es müsste eine realistische Aufgabenzuschreibung vorgenommen werden, die das CC nicht überlastet, aber zugleich einen Anreiz setzt, die regionale Kooperation und den Austausch auch zwischen den verschiedenen Stakeholdern zu intensivieren.

*Die Möglichkeiten sollten genutzt werden, die das C-EPA bietet, um regionale Integration zu fördern.* Ob dies gelingt, hängt allerdings weitgehend vom politischen Willen in der Region ab. Die Implementierung der regionalen Präferenzklausel ist dafür von zentraler Bedeutung. Sollte es sich als unmöglich erweisen, die Klausel vollständig umzusetzen, so sollte doch wenigstens eine Handelsumlenkung zugunsten der EU vermieden werden. Untersuchungen über die Wirkung der regio-

nen Liberalisierung sind bereits im Gange. Ungeachtet dessen werden sicherlich gewisse Beratungskapazitäten und Diskussionsprozesse nötig sein, um bestehende Probleme auszuräumen. Gegebenenfalls sollten hierfür Finanzmittel bereitgestellt werden. Die EPA-Institutionen, aber vor allem auch die EU-Kommission sollten den Dialog innerhalb der Region aktiv begleiten.

Eine Stärkung des Mandats des CARIFORUM-Sekretariats im Kontext der EPA-Umsetzung könnte zur Vereinfachung von Prozessen beitragen und eine neue Dynamik entfesseln. Nach allem, was dazu zu lesen und von Stakeholdern zu hören ist, scheinen die nationalen Regierungen hieran kein großes Interesse zu haben. Dies steht im Widerspruch zu dem in den Interviews deutlich gewordenen breiten Bewusstsein, dass Integration und Kooperation angesichts der geringen Größe vor allem der CARICOM-Mitgliedstaaten der richtige Weg wären, um sowohl ökonomisch als auch politisch mehr Gewicht zu erhalten. Es sollte geprüft werden, inwieweit die Möglichkeit besteht, zumindest im Rahmen der faktischen Kooperation – zum Beispiel im Rahmen von Programmen der handelsbezogenen Entwicklungspolitik – die Handlungsfähigkeit und das Mandat der Regionalorganisationen zu erweitern oder zumindest eine stärkere intraregionale Arbeitsteilung (auch fallweise) zu etablieren, um Effizienzgewinne zu realisieren.

In den afrikanischen EPA-Regionen wird sich die Frage einer möglichen Handelsumlenkung zugunsten der EU und ihrer Vermeidung durch die Umsetzung einer regionalen Präferenzklausel möglicherweise in ähnlicher Form stellen, sobald die Abkommensumsetzung beginnt. Es sollte frühzeitig mit der Analyse und dem Entwickeln von Lösungsmöglichkeiten begonnen werden.

*Deutschland sollte sich bemühen, auf das hohe Ansehen weiter zu bauen, das es in der Region für sein frühes Engagement bei der EPA-Umsetzung genießt.* Dafür müssen nicht unbedingt Mittel der Entwicklungspolitik bereitgestellt werden, obwohl es sinnvoll wäre, zu überprüfen, inwieweit Aspekte der EPA-Umsetzung in die bestehenden Schwerpunkte im Energie- und Umweltbereich integriert werden könnten, wenn eine Verlängerung des EPA-Umsetzungsprojekts nicht möglich sein sollte. Die Bundesregierung (also auch andere Ressorts als das für das EPA zuständige BMZ) sollte aber auch für andere Bereiche sondieren, wo das EPA eventuell gemeinsame deutsch-karibische Interessen anspricht, die auf Regierungsebene und/oder auf der Ebene von Verbänden oder Interessengruppen auf-

gearbeitet werden könnten mit dem Ziel, konkrete Felder der Zusammenarbeit zu identifizieren. Ansatzpunkte dafür bieten neben den Politikfeldern Umwelt und Energie beispielsweise auch das Protokoll zur kulturellen Zusammenarbeit und andere Thematiken im Dienstleistungsbereich.

*Eine erfolgreiche Umsetzung eines guten Abkommens bedarf der Anstrengung aller Akteure.* Der vollständig freie Zugang ihrer Warenexporte zum EU-Markt hat den karibischen Ländern noch einmal weitergehende Handelspräferenzen eingeräumt. In der Region ist man sich bewusst, dass dies angesichts der laufenden Freihandelsverhandlungen der EU mit anderen Regionen nur ein Vorteil auf Zeit ist. Die Chancen, die das EPA bietet, sollten deshalb möglichst unverzüglich genutzt werden. Auch der Anspruch, zum Abbau von Armut beizutragen und nachhaltige Entwicklung zu stärken, wird sich nicht von selbst erfüllen.

## Abkürzungen

AfT	Aid for Trade (handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit)
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik; Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttonationaleinkommen
CAFEIN	CARIFORUM EPA Implementation Network
CAFTA	Central America Free Trade Agreement
CARICOM	Caribbean Community
CARIFORUM	Caribbean Forum of African, Caribbean and Pacific States
CARTAC	Caribbean Regional Technical Assistance Centre (des IWF)
CARTFund	Caribbean Aid for Trade and Regional Integration Trust Fund
CDB	Caribbean Development Bank
CC	Consultative Committee
C-EPA	Caribbean Economic Partnership Agreement
CPDC	Caribbean Policy Development Centre
CROSQ	CARICOM Regional Organisation for Standards and Quality
CRNM	Caribbean Regional Negotiating Machinery
CSME	CARICOM Single Market and Economy
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DR	Dominican Republic, Dominikanische Republik
ECDPM	European Centre for Development Policy Management (Maastricht)
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
EDF/EEF	European Development Fund/Europäischer Entwicklungsfonds
EPA	Economic Partnership Agreement (Wirtschaftspartnerschaftsabkommen)
EU	Europäische Union
EU-KOM	EU-Kommission
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FHA	Freihandelsabkommen
GATS	General Agreement on Trade in Services
GI	Geographical Indications (geographische Herkunftsbezeichnung)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
ILO	International Labour Organisation
INDOCAL	Instituto Americano de Calidad
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Country
MDC	More Developed Country
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECS	Organization of Eastern Caribbean States
OTN	Office of Trade Negotiations
PTB	Physikalisch Technische Bundesanstalt
SPS	Sanitäre und phytosanitäre Standards

TBT	Technical Barriers to Trade
TDC	Trade and Development Committee
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
USA	United States of America
WTO	World Trade Organization

## Literaturhinweise

*Evita Schmieg*

**Handelspolitische Optionen für Subsahara-Afrika.  
Zwischen TTIP, EPAs, WTO und afrikanischer  
Integration**

SWP-Aktuell 35/2015, April 2015, 8 Seiten

*Evita Schmieg*

**TTIP – Chancen und Risiken für Entwicklungsländer.  
Aus internationalen Fachzeitschriften und  
Think-Tank-Publikationen 2013–2014**

SWP-Zeitschriftenschau 1/2014, August 2014, 8 Seiten

*Evita Schmieg*

**Menschenrechte und Nachhaltigkeit in Freihandels-  
abkommen. Das Wirtschaftspartnerschafts-  
abkommen Cariforum–EU als Modell?**

SWP-Aktuell 26/2014, April 2014, 8 Seiten

*Stefan Müller/Bettina Rudloff/Jan Stuckatz/Nina-Kathrin*

*Wienkoop*

**Der Agrarsektor als Baustein vorsorgender Sicher-  
heitsstrategien in der Sahelregion. Zur Rolle der  
Handels-, Investitions- und Entwicklungsansätze der  
EU**

SWP-Arbeitspapier FG EU/Europa, 1/2015, Januar 2015,  
45 Seiten