

## Deutsch-französischer Zukunftsdialog 2012

### Eine Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und Marokko?

von Maximilian Kalis, Imane Radif und Pierre-Yves Samson

Die Schuldenkrise in der Europäischen Union (EU) einerseits und die demokratischen Revolutionen der nordafrikanischen Völker andererseits haben dazu geführt, dass die Frage nach einer Zusammenarbeit im Mittelmeerraum an Bedeutung verlor. Insbesondere die regionale Dimension der euro-mediterranen Kooperation wurde in Frage gestellt. Dabei ist die Partnerschaft mit den nordafrikanischen Staaten und im Speziellen mit Marokko allerdings für die EU von besonderer Bedeutung. Zudem spielt die EU im Maghreb und im gesamten Mittelmeerraum eine wichtige Rolle. Aus Sicht der EU ist Marokko durch seine Standpunkte und Handlungsvorschläge innerhalb der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und der Barcelona-Konferenz positiv aufgefallen.

Seit dem Handelsabkommen von 1969 haben das Königreich Marokko und die EU ihre Kooperation auf allen Ebenen weiter vertieft: politisch, im Bereich der Sicherheit, wirtschaftlich und auf Finanzebene, sozial, kulturell und zivilgesellschaftlich. Die Freihandelsbeziehungen bauen auf dem Assoziierungsabkommen von 2000 und den Abkommen von Februar 2012<sup>1</sup> auf. Darüber hinaus stützen sie sich seit dem 1. Januar 2007 auf das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) der EU, das Marokko zum ersten Empfänger europäischer Fonds in der Region macht. Die EU begleitet Marokko bei seinen demokratischen und wirtschaftlichen Reformen auf verschiedene Weisen: zum Beispiel durch Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) und finanzielle Zuwendungen. Marokko, dessen Ziel es war, die EU zu seinem ersten Partner zu machen, erhielt den »fortgeschrittenen Status« (statut avancé) am 13. Oktober 2008. Die EU ist der wichtigste Handelspartner Marokkos, 60 Prozent seines Außenhandels werden mit der EU abgewickelt. Die Beziehungen zwischen den beiden Regionen erklären sich auch durch die große Emigration: über 3 Millionen

---

<sup>1</sup> Abkommen für Industrieprodukte: Die Einfuhrzölle für EU-Produkte nach Marokko wurden abgebaut. Bestehen bleibt die Einfuhrumsatzsteuer (circa 20%) und die parafiskalische Abgabe (0,25 % ad valorem); die Einfuhr von Produkten aus Marokko in die EU ist seit 1976 von Einfuhrzöllen befreit, unterliegt jedoch einer Zertifizierungsverpflichtung.

Abkommen für Agrarprodukte: EU-Zölle auf marokkanische Agrar- und Fischereiprodukte werden mit sofortiger Wirkung um 55% reduziert (von bisher 33%), sowie Zölle auf EU-Produkte, die nach Marokko exportiert werden um bis zu 70% (gegenüber aktuell 1%) und dies über einen Zeitraum von 10 Jahren. Ziel ist es, 45% der EU-Exporte nach Marokko und 55% der Importe aus Marokko zu liberalisieren.

marokkanische Staatsangehörige, neben den EU-Staatsbürgern mit marokkanischen Wurzeln, leben in Europa. Diese Bevölkerung erzeugt große Einkommen für Marokko.<sup>2</sup>

Ziel dieses Beitrags ist es, die möglichen Szenarien (*worst-case/best-case*) vorzustellen, die sich aus dieser reichhaltigen Kooperation ergeben könnten und die historischen Faktoren und aktuellen Tendenzen zu analysieren. Es sollen Perspektiven vorgeschlagen werden, die die Kontinuität und die Entwicklung einer Freihandelszone zwischen Marokko und Europa begünstigen.

### **Worst-Case-Szenario : Fortbestehen der Ungleichgewichte**

Die EU stützt sich bei ihren Beziehungen und Freihandelsverhandlungen mit Marokko insbesondere auf ihre Erweiterungserfahrungen. Dieser Ansatz erweist sich jedoch als falsch, da er dazu beiträgt, dass ein Ungleichgewicht bei der Entwicklung des Freihandels zwischen der Union und Marokko entsteht.

Die Freihandelsabkommen und die Anwendung der Marktgesetze zwingen Marokko und die anderen Länder der MENA-Region (Nahost und Nordafrika) sich auf einige Exportgüter für die EU zu konzentrieren (Textilgüter, Tabak, Phosphate und Agrarprodukte). Folglich ist Marokko von den Märkten für diese Produkte abhängig, seine Wirtschaft ist angesichts der Risiken des globalisierten Marktes angreifbarer, ein Kursfall an der Börse hat direkte Auswirkungen für das Land. Diese Situation führt ebenso zu einer großen Abhängigkeit Marokkos angesichts der EU – die bei Weitem sein erster Handelspartner bleibt - sowie zu einer geschwächten Verhandlungsposition. Diese Komponenten stellen eine Bremse für eine positive Weiterentwicklung der marokkanischen Wirtschaft dar.

Die Schwäche Marokkos und im Allgemeinen das Ungleichgewicht in den Beziehungen ist durch eine fehlende Diversifizierung der ausländischen Direktinvestitionen (FDI) zu erklären. Die EU und Marokko sehen sich der Herausforderung gegenüber, die Wirtschaft Marokkos für ausländische Investitionen, insbesondere im Produktionsbereich, im Sektorservice und im Ausbau von Infrastrukturen zu öffnen. Lediglich ein Prozent der europäischen Investitionen ins Ausland gehen in die MENA-Region. Die ausländischen Direktinvestitionen in diesen Ländern kommen vor allen Dingen aus der EU (33 Prozent) und nur zu 13 Prozent aus den USA. Die Investitionen gehen zu großen Teilen in Länder mit hohem Ressourcenaufkommen (Erdöl, Gas), sie haben eine größere Anziehungskraft als Marokko, das über wenig Rohstoffe verfügt (ausgenommen Phosphate).

---

<sup>2</sup> 22 Milliarden marokkanische Dirhams (MAD) in 2011 gegenüber 44 Milliarden MAD in 2008.

Zusätzlich zum fortbestehenden Ungleichgewicht zwischen den Partnern, muss hervorgehoben werden, dass es keine Strategie für den Freihandel Süden-Süden gibt. So stellt der interregionale Handel mit den maghrebischen Ländern und den europäischen Mittelmeeranrainern nur ein bis fünf Prozent des Gesamthandels Marokkos dar. Dies liegt insbesondere an der mangelnden Harmonisierung des Regelrahmens, der unzureichenden Abstimmung im Sinne einer sich ergänzenden und komplementären wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Ländern, der unterschiedlichen Zertifizierungsprozesse und dem Mangel an interregionalen Abkommen.

Es ist festzustellen, dass die Freihandelsabkommen, obwohl sie ursprünglich bilateral angelegt sind, sich nur unilateral positiv auswirken, nämlich für die EU. Dieses Ungleichgewicht schlägt sich in Form einer Verstärkung des strukturellen Handelsdefizits in Marokko nieder. Aufgrund der schwachen Diversifizierung seiner Exporte (Textilien: 35 Prozent, Nahrungsmittel und Tabak: 20 Prozent, Phosphate: 17 Prozent), bleiben diese begrenzt und quantitativ gering, wenn man sie mit den Importen vergleicht. Die Exporte decken lediglich 50 Prozent der Importe ab, dies stellt ein bedeutsames strukturelles Handelsdefizit dar. Der Fortbestand dieses Defizits belastet auf unvermeidbare Weise die Wirtschaftsentwicklung Marokkos. Letzteres belastet vor allem die Konsumenten. Die Verabschiedung von Freihandelsregeln schliesst eine Anpassungsphase ein, bevor die positiven Effekte auf die Wirtschaft spürbar werden. Heute haben die Öffnung der Märkte und die Deregulierung der Preise zu einer Anpassung der Preise für Grundnahrungsmittel wie Zucker und Fleisch an das internationale Niveau geführt und somit zu einer Preisanhebung. Dies trägt wiederum zu einer Senkung der Kaufkraft der Konsumenten bei.

### **Best-Case-Szenario: Neue Handelspartner und eine Annäherung an Europa**

In diesem Szenario wird der Freihandelsrahmen umgesetzt, da Marokko, mittlerweile in die EU integriert, seinen Rechtsstaat konsolidiert und seine Wirtschaft diversifiziert und die Handelsbilanz ausgeglichen hat. Die Integration Marokkos ermöglicht den Wirtschaftsakteuren auf beiden Seiten der Straße von Gibraltar den gleichen normativen Rahmen zu nutzen, und somit von einer rechtlichen Absicherung zu profitieren, die ein zentrales Element für die Entwicklung der Wirtschafts- und Investitionsaktivitäten darstellt.

Die Annäherung an die EU wird durch die Entscheidung Spaniens befördert, Abgeordnete und hohe Beamte aus Marokko von der Visapflicht in Spanien zu entbinden; diese Entscheidung wurde am 3. Oktober 2012 während eines spanisch-marokkanischen Gipfeltreffens getroffen. Spanien hat des Weiteren

die Bedingungen für den Erhalt eines Schengen-Visums für marokkanische Touristen erleichtert. Madrid erhofft sich so im aktuellen Kontext der Krise seine Wirtschaftsbeziehungen zu Marokko zu entwickeln.

So ist nach der Verabschiedung des »fortgeschrittenen Status« (statut avancé) und den Abkommen von Februar 2012 der Abschluss eines globalen Freihandelsabkommens der nächste Schritt. Laut Europakommissar Karel de Gucht<sup>3</sup> ist die Verhandlung in Planung. Die Integration könnte sich in Folge der Revolutionen im arabischen Raum auch in Richtung anderer arabischer Länder ausweiten. Diese Integrationsbewegung würde dem Beispiel Deutschlands und Frankreichs folgen, die durch den Abschluss des Elysée-Vertrags 1963 die europäische Integration angetrieben haben. In gleicher Weise könnte ein bilateraler Freihandelsvertrag zwischen Marokko und Algerien die Integration der Maghreb-Staaten neu beleben. Die Beziehungen zwischen der EU und Marokko könnten ebenso durch eine Diversifizierung der Handelsprodukte noch mehr vertieft und neu belebt werden, wenn die EU der erste Partner Marokkos im Wirtschafts- und Politikbereich bleibt.

Bis zum Abschluss eines allgemeinen Handelsabkommens ist der Abschluss eines Handelsabkommens für Gebrauchsgüter wie etwa von gebrauchten Serienfahrzeugen wünschenswert.

Der Abschluss des Agrar-Abkommens, das am 16. Februar 2012 nach sechs Jahren Verhandlung zwischen Marokko und der EU unterzeichnet wurde, wird einen steuerlichen Gewinn von 835 Millionen marokkanische Dirham pro Jahr darstellen, den Devisenabfluss begrenzen, es jedoch vor allen Dingen ermöglichen, den Handelsaustausch von Agrarprodukten zu erhöhen. Marokko wird sich zusätzlich zu seiner Präsenz in den traditionellen Sektoren (Textilwaren und Agrarprodukte) als Hauptakteur der Energieversorgung etablieren müssen. Das Land würde so zur Energieversorgungssicherheit der EU beitragen, einerseits als strategisches Transitland für algerisches Gas, andererseits durch die Entwicklung von Photovoltaik-Anlagen als Strom-Exporteur für Europa, indem eine natürliche Ressource genutzt wird, über die Marokko reichhaltig verfügt: die Sonnenenergie.

Schliesslich könnte Marokko angesichts der europäischen Krise und unter der Voraussetzung, dass Investitionen bevorzugt unterstützt werden, zu einem Eldorado für europäische Unternehmen und jungen Arbeitslosen aus Europa werden. Die EU und Marokko würden eine Win-Win-Partnerschaft eingehen, in der Marokko seinen Platz innerhalb der Union des Arabischen Maghreb findet und solide Kontakte zu anderen Wirtschaftspartnern aufbauen kann.

---

<sup>3</sup> Diese Verhandlungen finden im Rahmen des statut avancé statt, der Marokko durch die EU zugestanden wurde. Sie konkretisieren die Resolutionen des EU-Marokko-Gipfels in Granada im März 2010. Vgl. M. Jaabouk, 17. Mai 2012, <<http://yabiladi.com/articles/details/10726/1-ue-souhaite-accord-libre-echange-global.html>> (zuletzt abgerufen am 25.03.13).

Das Königreich wird ebenso seine Wirtschaftspartner diversifizieren können und so Freihandelsabkommen mit Südamerika und dem Mittleren Osten abschliessen.

Die wirtschaftliche Entwicklung ist direkt mit der Konsolidierung des Rechtsstaats verbunden. Die Stärkung des Rechtsstaats war Teil der Forderungen des Arabischen oder eher Nordafrikanischen Frühlings, der in der nordafrikanischen Region, und so auch in Marokko, zum Einflussgewinn von politischen Bewegungen und Regierungen religiöser Orientierung führte. Marokko unternahm demokratische Reformen (Neue Verfassung in 2011), die mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes und der Region Nordafrika einhergehen. Die EU begleitet diese Prozesse wirtschaftlicher und politischer Entwicklung, insbesondere durch den »statut avancé«.

### **Trend-Szenario: eine Blockadesituation**

Die Regeln des Freihandelsrahmens zwischen Marokko und der EU scheinen von vorneherein stabil, da sie sowohl auf politischer Ebene durch den »statut avancé« als auch auf wirtschaftlicher Ebene durch die aktuellen Abkommen (Assoziierungsabkommen, Abkommen von Februar 2012)<sup>4</sup> eingebunden sind. Die wahrscheinlichste Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Marokko wird sein, dass diese Regeln auf Grund von Blockaden und Spannungen nicht ausreichend eingehalten werden. Die Gründe und Auswirkungen dieser Entwicklung werden unter politischen, wirtschaftlichen und umwelttechnischen Gesichtspunkten präsentiert:

#### *Politische Entwicklungen*

Die Freihandelsregeln beinhalten eine wichtige politische Dimension: sie fallen einerseits in den Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und Marokko und sind andererseits direkt mit den internen Herausforderungen des Regierungssystems in Marokko verbunden. Eine mögliche Entwicklung ist hier eine Blockade, eventuell sogar eine Implosion.

Marokko und die EU sind sich bezüglich der gemeinsamen Herausforderung einig, die Sicherheitsfragen und die wirtschaftliche Entwicklung Marokkos miteinander verbinden. Es ist in der Tat für die EU von größter Bedeutung, dass der Mittelmeerraum stabil ist. Der wirtschaftliche Aufschwung der Länder, die sich an den Grenzen Europas finden und der wachsende Einfluss von guter Regierungsführung, gehen einher mit Marokkos Wunsch, die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Auch wenn es den Austausch und die Diskussion zwischen der EU und Marokko gibt, so unterscheiden sich jedoch die

---

<sup>4</sup> Abgesehen von dem Abkommen, das in Verhandlung ist (Servicebereich), und den geplanten Abkommen (über Migranten oder das allgemeine Abkommen).

Argumente. Die Unterstützung von gemeinsamen Werten ist in den Texten verankert. Dabei ist aber weder sicher, dass sich Marokko wirklich mehr als gute Wirtschaftsbeziehungen wünscht, noch ob das Land die Forderungen akzeptieren wird, die an sein politisches System und die Entwicklung seiner Zivilgesellschaft gestellt werden.

Mehr noch scheint eine Entwicklung, die mit dem Rahmen der Abkommen konform geht schwierig, da:

- die Erwartungen auf beiden Seiten der Straße von Gibraltar nicht die gleichen sind;
- dieser Rahmen die Verabschiedung von Regeln umschließt, die vielleicht mit zu viel Aufwand für die öffentlichen Behörden verbunden sind (zum Beispiel was die öffentlichen Aufträge und die Entwicklung und Einhaltung von Wettbewerbsregelungen betrifft);
- es nicht sicher ist, ob die Verabschiedung des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU möglich ist, ohne dass eine EU-Beitrittsperspektive für Marokko besteht.

Diese unterschiedlichen Vorstellungen behindern die vollständige Verabschiedung des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU durch Marokko: die Umsetzung des Rahmen der Freihandelsbeziehungen zwischen Marokko und der EU befinden sich damit in einer Blockadesituation.

Diese Blockierung wird durch die Herausforderungen verstärkt, mit denen Marokko bereits heute umgehen muss und die durch die Einführung des Freihandels und die damit verbundenen Folgen entstehen. Was die Umverteilung betrifft, würde der aktuelle Freihandelsrahmen wirtschaftliche Vorteile für eine begrenzte Gruppe erzeugen, die nicht für die gesamte Bevölkerung zugänglich sind. Der Freihandel kann ferner, zumindest am Anfang, einen Schock für die Wirtschaftsstruktur darstellen und die Armut verstärken. Die Schwierigkeiten, die sich daraus für die Bevölkerung ergeben, und insbesondere für die Jugend, können Gewaltausschreitungen provozieren. Es ist zweifelhaft ob die Regierungspartei »Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung« (PJD) diese Spannungen kanalisieren können wird. So könnte die Umsetzung des Freihandelsabkommens auf politischer Ebene zu einer Implosion führen.

### *Wirtschaftliche Entwicklung*

Die Umsetzung des Freihandels begründet sich auf der Meinung, dass er die Entwicklung des Handels begünstigt, Wohlstand sicherstellt und

Sicherheitsrisiken abwendet.<sup>5</sup> Die Entwicklung einer Freihandelszone mit der EU hat sowohl negative als auch positive Auswirkungen für Marokko. Die Öffnung des Weltmarktes führte zu einem Preisanstieg für Rohstoffe, und löste im September 2007 Unruhen aus. Insbesondere wurde das Außenhandelsdefizit zwischen Marokko und der EU nicht ausgeglichen, sondern spitzte sich im Gegenteil sogar zu. Dieses Defizit belastet die wirtschaftliche Entwicklung Marokkos. Marokko kann doch aus der Entwicklung einer Freihandelszone eine Plattform für seine Entwicklung machen, indem verstärkt wettbewerbsfähige Produkte exportiert werden und internationale und nationale Investitionen angeregt werden.

Während die Entwicklung, die mit der Anwendung der Freihandelsregeln verbunden ist, aktuell durch das Handelsdefizit Marokkos gegenüber der EU blockiert ist; kann die Krise durch eine Politik überwunden werden, die darauf abzielt, Investoren für die Verbesserung der Infrastrukturen und der Niederlassung von Industrien zu gewinnen. Marokko profitiert vom Umbau der industriellen Produktionskette, die lange Zeit von China angezogen wurden. Die EU hat hierbei eine Spitzenposition um von dieser wirtschaftlichen Entwicklung Marokkos zu profitieren.

Schliesslich spielt die Kooperation Süden-Süden, die aktuell zu schwach aufgestellt ist, eine entscheidende Rolle. Einerseits würde eine Neubelebung des Agadir-Abkommens (eingeschlossen Algerien) einen Markt schaffen, der groß genug wäre, um Investitionen anzuziehen und Größenvorteile zu nutzen. Andererseits würden die Mitglieder dieser Kooperation, wenn sie ihre Divergenzen überwinden würden, an Verhandlungsmacht gegenüber der EU und der USA gewinnen.

#### *Entwicklungen im Umweltbereich*

In Marokko sind Freihandel und Landwirtschaft eng miteinander verbunden. Dies wird insbesondere durch das Agrar-Abkommen von Februar 2012 deutlich. Die Einbindung in eine Freihandelszone hat starken Einfluss auf die Landwirtschaft, die heute 50 Prozent der aktiven Bevölkerung beschäftigt. Eine Transformation der Landwirtschaft im Sinne einer Modernisierung (Reduzierung der Gehöfte, Ende der Familienunternehmen) um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen, hätte jedoch große Folgen: Entwicklung von Intensivkulturen, die mehr Wasser benötigen, wohingegen Marokko nur über geringe Wasserressourcen verfügt; Land-Stadt-Migration; zunehmend negative Umweltfolgeerscheinungen. Die intensive Nutzung von Wasser, insbesondere in der Landwirtschaft, und der demographische Druck, würden zwei schwerwiegende Bedrohungen darstellen.

---

<sup>5</sup> Das Freihandelsabkommen mit den USA von 2004 steht so in Verbindung mit der Politik des »Kriegs gegen den Terrorismus«, die durch George W. Bush geführt wurde.

Schon heute stellte das ENPI eine Umweltverschmutzung fest, deren Kosten 1999 auf 1,2 Milliarden Euro pro Jahr festgesetzt werden, dies stellt 3,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von Marokko dar.

Die Schaffung eines Verwaltungsapparats und der Plan »Grünes Marokko« ermöglichen es, die Auswirkungen dieser Entwicklungen nach zu verfolgen. Um negative Auswirkungen der Freihandelsvertiefung im Landwirtschaftsbereich zu verhindern, ist die Etablierung einer Politik geplant, die den Anbau von Kulturen begünstigt, die nur geringfügig bewässert werden müssen.

### Schlussfolgerung

Die Umsetzung der Freihandelsregeln zwischen der EU und Marokko stellt ein Dilemma dar. Auf der einen Seite überschreitet ihr Ausmaß die rein wirtschaftliche Dimension, zumal der Textkorpus seit über 50 Jahren besteht. Dies macht Stabilität unabdingbar. Auf der anderen Seite ist ein Status quo auf Grund des Ungleichgewichts zwischen der EU und Marokko und im Speziellen auf Grund des gestiegenen Handelsdefizits Marokkos unmöglich. Dies stellt ein Element der Instabilität dar. Somit unterliegt der Regelrahmen des Freihandels zwischen Marokko und der EU aktuell starken Spannungen zwischen Stabilitätsanspruch und den Faktoren für Instabilität. Auch wenn der Status quo auf Grund der bestehenden Spannungen unhaltbar geworden ist, ist Vorsicht angebracht angesichts der Reichweite der Freihandelsregeln, die über die wirtschaftliche Sphäre hinaus gehen und politische und sicherheitspolitische Bereiche direkt betreffen.

Durch Politikansätze die ausländische Direktinvestitionen nach Marokko begünstigen und die Wirtschaftspartner diversifizieren, insbesondere in Richtung Südamerika und Golfstaaten, könnte ein Ausweg aus dieser schwierigen Ausgangslage gefunden werden. Dennoch könnte die Beziehung zur EU trotz eines eventuellen Kräfteausgleichs über die Verabschiedung des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU stolpern. So ist weder der Beitritt Marokkos in die EU, noch der vollständige Zugang zum EU Binnenmarkt oder der Erwerb der vier Grundfreiheiten angedacht. Zudem ist Marokko wirtschaftlich weniger entwickelt als die am geringsten entwickelten EU-Mitgliedstaaten.

Somit macht der Freihandel zwischen der EU und Marokko sowohl Wandel als auch Vorsicht nötig. Er sollte dabei dem alten Rat für Rechtsgeber folgen, dass „[...] es zuweilen die Noth erfordert, gewisse Gesetze zu verändern [...], und wenn es sich ereignet, so muss es mit größter Behutsamkeit und gleichsam mit zitternder Hand geschehen“<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Vgl. Montesquieu, *Lettres persanes*, lettre 79, Usbek à Rhédi, Venedig.





Robert Bosch **Stiftung**

*Maximilian Kalis ist Leiter des Asset Management bei Accor Hospitality Deutschland GmbH. Imane Radif leitet den Bereich Einkauf bei Groupe Kabbage in Agadir. Pierre-Yves Samson ist französischer Anwalt (avocat à la Cour) in der Kanzlei SOFFAL (Paris). Der Text spiegelt ausschließlich die Meinung der Autoren wider. Er ist im Rahmen des Projekts »Deutsch-französischer Zukunftsdialog« entstanden, das von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), dem Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des Institut français des relations internationales (Ifri) und der Robert Bosch Stiftung gemeinsam organisiert wird.*