

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific regions or countries.

Von Abkommen und Voneinanderabkommen

Die Handelspartnerschaft der EU mit Afrika

ELISABETH BOLLRICH
November 2017

- Der Afrika-EU-Gipfel am 29. und 30. November 2017 in Abidjan (Côte d'Ivoire) bietet die Möglichkeit, eine strategische Diskussion darüber zu führen, wie langfristige gemeinsame Interessen und wirtschaftliche Zusammenarbeit in ein Post-Cotonou-Abkommen nach 2020 einfließen könnten. Da die kontroversen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) über den Handel zwischen der EU und den afrikanischen Ländern bisher zu der Wahrnehmung beitrugen, dass die EU vor allem eigennützige Freihandelsforderungen statt einer Entwicklungspartnerschaft durchsetzen möchte, sollte das Thema auf dem Gipfel nicht erneut ausgeklammert werden.
- Die Auswirkungen der EPAs lassen sich nur schwer abschätzen. Sie sollten aber keinesfalls die Bemühungen afrikanischer Staaten konterkarieren, ihre Exporte zu diversifizieren, um sich von ihrer Rolle als Rohstofflieferanten zu lösen.
- Die EU-Kommission sollte sich gegenüber den Befürchtungen der afrikanischen Länder flexibel zeigen und die noch nicht unterzeichneten EPAs anpassen. Schließlich sind Sequenzierung und Geschwindigkeit der Handelsliberalisierung ausschlaggebend, wenn der Handel die geforderte Industrialisierung auf dem afrikanischen Kontinent nicht behindern soll.

Die Zeiten stehen nicht gut für eine wirtschaftliche Liberalisierung. Weltweit mobilisiert sich eine starke Bewegung gegen den freien Handel. Sie entstammt der allgegenwärtigen Sorge um die Auswirkungen einer offenen Wirtschaft: ein Verlust von Arbeitsplätzen, steigende soziale Ungleichheit, Exklusion. Was die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) angeht, die seit fünfzehn Jahren zwischen der EU-Kommission und afrikanischen Ländern verhandelt werden¹, kommt zu diesen – weltweiten – Befürchtungen noch die ausgeprägte Asymmetrie in den Beziehungen der Handelspartner hinzu.

Ein jüngst erschienenen Papier der Crisis Group² nennt die durch das inhärente Machtungleichgewicht geprägte Beziehung der Afrikanischen zur Europäischen Union »dysfunktional«. Kurz vor dem fünften Gipfeltreffen der afrikanischen und europäischen Staats- und Regierungschefs am 29. und 30. November 2017 in Abidjan (Côte d'Ivoire) sei die Beziehung »viel zu emotional«, gekennzeichnet von »tiefsitzender Frustration«, von »Misstrauen und Abneigung«. Der Ursprung hierfür liegt in der Kolonialgeschichte, doch die Verhandlungen ebener EPAs haben nicht zuletzt dazu beigetragen, dass es – trotz des vorhandenen politischen Willens – an Vertrauen für die Zusammenarbeit mangelt.

Die entscheidende Frage ist, ob die EPAs wirklich zur Entwicklung der afrikanischen Volkswirtschaften beitragen werden. Dies war nämlich stets die Zielvorgabe, sodass die Erwartungen der afrikanischen Länder entsprechend hoch sind. Allerdings werden die EPAs aufseiten der Europäischen Kommission von der Generaldirektion Handel und nicht von der Generaldirektion Entwicklung verhandelt. Neben der Entwicklungszusammenarbeit und dem politischen Dialog stellt der Handel eine der drei Hauptkomponenten des im Jahr 2000 unterzeichneten Cotonou-Partnerschaftsabkommen (CPA) der EU mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) dar.

1. Nach derzeitigem Stand wurden nur die Verhandlungen eines EPA mit der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) erfolgreich abgeschlossen; die Vereinbarungen 2016 unterzeichnet. Es gibt noch kein regionales EPA mit der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) – der Text liegt zwar seit 2014 vor, aber bisher haben nur Ghana und die Côte d'Ivoire unterzeichnet. Auch eine Unterzeichnung des 2014 fertig verhandelten regionalen EPA mit der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) steht aus – es haben bisher nur Ruanda und Kenia unterzeichnet. Was Zentralafrika betrifft, gibt es Gespräche über den Beitritt weiterer Länder zum 2009 abgeschlossenen EPA der EU mit Kamerun. Seit 2009 gibt es noch ein weiteres EPA für die Inseln im Indischen Ozean, das Horn von Afrika und einige Länder des südlichen Afrikas.

2. International Crisis Group (2017), <https://www.crisisgroup.org/africa/255-time-reset-african-union-european-union-relations>.

Weil eine Entscheidung der Welthandelsorganisation (WTO) von 1996 lautete, dass die einseitigen Handelspräferenzen, welche die EU den AKP-Ländern bis dahin gewährt hatte, nicht regelkonform seien, und eine 2001 vereinbarte Ausnahmeregelung nur bis Ende 2007 galt, verhandelte man fortan wechselseitige Abkommen. Danach haben die AKP-Länder weiterhin freien Marktzugang zur EU, sollen ihre Märkte aber gleichermaßen – wenn auch schrittweise – für EU-Exporte öffnen. Die EPAs akzentuieren nicht zuletzt die Reformnotwendigkeit der WTO als multilaterales Forum für Fragen von Entwicklung und Handel im Interesse der Entwicklungsländer.

Zahlreiche Studien befassen sich bereits seit Verhandlungsbeginn mit den möglichen Auswirkungen der EPAs. Sie zeigen vor allem, dass eine Bewertung der vorgesehenen Marktöffnung im Güterverkehr länderspezifisch erfolgen muss. Betrachtet man beispielsweise die Wohlfahrtseffekte in der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC), sind diese überwiegend positiv, während Tansania, Sambia, Swasiland und Mosambik negativ betroffen sein werden (»losers«)³. Ebenso scheint es, als seien die Gewinner vor allem diejenigen afrikanischen Länder, die nicht zu den ärmsten gehören (z. B. Kenia, Südafrika), bzw. Produkte, die sich nicht zur verarbeitenden Industrie zählen lassen (z. B. Bananen, Zucker⁴, Fleisch). Dass ein Land hauptsächlich wegen eines Exportguts (Ghana: u. a. Kakao) bereit ist, seinen Markt weitgehend zu liberalisieren, zeugt davon, dass hier wichtige Interessengruppen berücksichtigt werden müssen. Die Relevanz einer Analyse der politischen Ökonomie ist nicht zu unterschätzen.

Unabhängig von den Ergebnissen solcher Modellierungen, die sicher vorsichtig zu interpretieren sind, werfen Kritiker_innen der EPAs die Frage auf, ob der marktliberale Ansatz nicht grundsätzlich der falsche sei. Dieser Ansatz verbindet Armutsreduzierung mit Wirtschaftswachstum, getragen von Handel. Umverteilung und Beschäftigung treten hinter diese Formel zurück. Der EU selbst geht es um Marktzugang. Daher ist darauf hinzuweisen, dass afrikanischen Ländern eine voreilige Handelsliberalisierung nicht durch Verhandlungen auf-

3. ODI (2006), <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2586.pdf>.

4. Wohingegen ein anderes Präferenzsystem der EU gegenüber den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) – die Initiative »Everything but Arms« (EBA) – landwirtschaftliche Exportprodukte wie Bananen und Zucker ausschließt. Von dieser Regelung würden LDCs auch dann profitieren, wenn sie sich gegen ein EPA entschieden.

gezwungen werden sollte, in denen die EU-Kommission eine freie Marktlinie vertritt, während sie den afrikanischen Ländern gleichzeitig den Großteil ihrer Entwicklungshilfe zahlt⁵ – was, nicht überraschend, eine Geber-Empfänger-Dynamik bedingt.

Darüber hinaus gibt es im EU-Parlament genügend Kritik an genau dieser harten Linie der Kommission – die EU ist natürlich genauso wenig ein monolithischer Block wie die afrikanischen Länder. Wie die Auswirkungen der EPAs bewertet werden, hängt davon ab, wen man fragt. So würde eine gemeinsame Stellungnahme der afrikanischen Länder anders lauten als die einer Subregion, die eines einzelnen Landes, die der Gewerkschaften eines Landes oder die eines (wettbewerbsfähigen) Exportsektors.

Die EPA-Verhandlungen sind ohne Frage herausfordernd. Dennoch überrascht es, dass die Bedenken der afrikanischen Länder noch immer ungelöst sind. Erstens wird von einigen Ländern, wie Nigeria und Tansania, vorgebracht, dass die EU-Importe ihre gerade entstehenden und nur gering wettbewerbsfähigen Industrien zerstören würden. Bestimmte Instrumente zur Förderung der heimischen Industrie, wie Exportsteuern auf Rohstoffe, stünden nicht mehr zur Verfügung. Bemühungen, die Wertschöpfung vor Ort anzusiedeln, würden dadurch untergraben. Gleichzeitig würde die sogenannte Stillstandsklausel einer Änderung gegenwärtiger Wirtschaftspolitik Grenzen setzen. Letztlich würde sich an der Rolle des afrikanischen Kontinents als Rohstofflieferant nichts ändern. Die strukturelle Transformation bliebe aus. Diese wird jedoch immer wieder in den jährlichen Berichten der African Development Bank, der OECD, der UNECA etc. gefordert. Eine Anerkennung des (erneuerten) Engagements der afrikanischen Länder für die Industrialisierung und damit Diversifizierung ihrer Volkswirtschaften lässt sich in den EPA-Verhandlungen aber bisher nicht finden.

Zweitens würden die Verluste bei Importzolleinnahmen den Staatshaushalt belasten. Es ist nicht davon auszugehen, dass eine Reform von Steuereinnahmen und -verwaltung diesen zum Teil immensen Rückgang ausgleichen könnte. Ein radikaler Vorschlag ist, den Ländern durch Budgethilfe beizuspringen. Nur was für ein Partnerschaftsabkommen ist das, dessen Konsequenzen

durch eine Erhöhung von Hilfszahlungen abgedeckt werden müssten – zumal gleichzeitig eine übermäßige Abhängigkeit afrikanischer Länder von Entwicklungshilfe beklagt wird.

Woran sich die EU definitiv messen lassen muss, ist die mantraartige Wiederholung, die EPAs würden die regionale Integration in Afrika stärken. Wie soll das gehen? So wurden die AKP-Länder zum Zweck der Verhandlungen in sechs Ländergruppen eingeteilt, die im Fall der afrikanischen Region aber gar nicht den existierenden regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) entsprechen. Die SADC-Gruppe verlor während der Verhandlungen beispielsweise Mitglieder, sodass es sich mittlerweile genau genommen um ein SACU+-Abkommen handelt (alle Mitgliedsstaaten der Zollunion des Südlichen Afrika, SACU, plus Mosambik bzw. nur sechs von 15 SADC-Mitgliedsstaaten).

Unterzeichnet haben diese im Juni 2016 als Block. Unterzeichnet haben im September 2016 auch Kenia und Ruanda. Zuvor hatten Mitglieder des tansanischen Parlaments die Regierung einstimmig aufgefordert, das EPA mit der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) nicht zu unterzeichnen. Als Zollunion hat diese einen gemeinsamen Außentarif. Damit das EPA umgesetzt werden kann, müssten es alle EAC-Mitglieder (außer Kenia, Ruanda und Tansania noch Burundi, Uganda und Südsudan) unterzeichnen. Dass einige Länder dem Verhandlungsdruck nachgegeben und bilaterale Interim-EPAs abgeschlossen haben (Kamerun) oder innerhalb ihrer REC für den Abschluss eines EPA warben (Kenia), führte zu Spannungen zwischen den Mitgliedsstaaten. Die durch die Vereinbarungen entstandene Fragmentierung untergräbt nicht nur den regionalen Handel. Auch die sogenannte Meistbegünstigtenklausel, der zufolge die EU die gleichen Konditionen erhalten muss, wie andere Handelspartner (Brasilien, Indien, China), mit denen man vorteilhafte Verträge abschließt, erschwert den Süd-Süd-Handel.

Darüber hinaus fordern die afrikanischen Länder die EU auf, ihrem Entwicklungsversprechen nachzukommen. Dass sich afrikanische Verhandlungsführer_innen damit in einem anderen Argumentationsraum befinden als ihre europäischen Gegenüber, zeigen Hurt, Lee und Lorenz-Carl.⁶ Die Verhandlungen der EPAs sind technisch

5. Africa-EU Partnership (2017), <http://www.africa-eu-partnership.org/en/about-us/about-us/key-figures-and-achievements>.

6. Hurt / Lee / Lorenz-Carl (2013): The Argumentative Dimension to the EU-Africa EPAs. In: *International Negotiation*, Volume 18, Issue 1, S. 67–87.

gesehen Gespräche über die Handels- und nicht über die Entwicklungspolitik. Für letztere gibt es den Europäischen Entwicklungsfonds (EDF). Allerdings ist die den EPAs zugrunde liegende Annahme natürlich, dass eine liberale Handelspolitik – gegenüber einer restriktiven – die Entwicklung befördert. Anstatt jedoch Handelsliberalisierung als Ziel anzusehen, sollte es vielmehr darum gehen, die Sequenzierung einer afrikanischen Handelsliberalisierung klug zu gestalten. Dementsprechend wäre es besser, zunächst den innerafrikanischen Handel zu fördern und die Positionierung auf dem regionalen Markt zu nutzen, um global wettbewerbsfähig zu werden. Das spricht für die Unterstützung der momentan im Rahmen der Afrikanischen Union (AU) verhandelten kontinentweiten Freihandelszone (CFTA).

Gleichzeitig ließe sich die grundsätzlichere Frage aufwerfen, ob die von allen Akteuren geforderte Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit afrikanischer Ökonomien oberstes Ziel sein muss. Denn die Schattenseiten des globalen, unbegrenzten Wettbewerbs, der weltweit zu einer Polarisierung von Einkommen und Vermögen führt, liegen auf der Hand.⁷ Die EPAs wären einer solchen Argumentation nach schlicht das falsche Entwicklungsmodell für afrikanische Länder. Dem schließt sich die afrikanische Gewerkschaftsbewegung an, deren Antwort auf die Verhandlungen der EPAs eine komplette Ablehnung und Strategie des Widerstands war (und ist).⁸ Dass solche Abkommen je nach Verhandlungsergebnis ILO-Kernarbeitsnormen und darüber hinausgehende Standards enthalten könnten, kann vor diesem Hintergrund natürlich nur die zweitbeste Lösung sein.

Gerade weil die afrikanisch-europäischen Beziehungen sich momentan an einem Wendepunkt befinden, besteht die Möglichkeit, eine strategische Diskussion über langfristige gemeinsame wirtschaftliche Interessen zu führen und diese in ein Post-Cotonou-Abkommen zu integrieren. Das CPA läuft 2020 aus, doch bisher scheint noch nicht einmal geklärt, ob die AKP-Gruppe als solche überhaupt jenseits ihres Sekretariats in Brüssel existiert.⁹ Groß ist dementsprechend auch die Unsicherheit darü-

ber, wie die bisherige Handelsdimension des CPA in einem Post-Cotonou-Abkommen aussehen könnte – die EPAs lassen sich schließlich als eigenständige regionale Handelsabkommen verstehen. Allerdings wird in einigen Paragraphen der vorliegenden Vertragstexte auf das CPA verwiesen.¹⁰

Über all die Jahre hinweg ist bei Beobachter_innen der EPA-Verhandlungen der Eindruck entstanden, die EU verhandle zugunsten ihrer eigenen Agenda und ließe keinen Raum für eine Neuverhandlung strittiger Fragen. Angesichts der beschriebenen Skepsis afrikanischer Länder und angesichts des Widerstands aus den Bevölkerungen – von Zivilgesellschaft über Gewerkschaften bis hin zu Unternehmensverbänden (Nigeria) – sollte es jedoch Raum für Anpassungen geben.¹¹ Idealerweise betreffen diese nicht nur Begleitmaßnahmen (zur Abfederung negativer Auswirkungen der Marktöffnung) im technischen Bereich oder die Bereitschaft, sich um die inklusive regionale Integration zu bemühen. Es wäre zusätzlich wichtig, die EPAs als Instrument eines holistischen Partnerschaftsansatzes zu verstehen, der der Entwicklung dient. Dazu gehört auch, die EPAs mit der strategischen Handelspolitik afrikanischer Partner sowie anderen (globalen) Präferenzsystemen in Einklang zu bringen. Es ist an der Zeit, die Diskussion von der emotionalen auf eine strategische Ebene zu verlegen.

7. Deutschlandfunk (2017): Wirtschaftsethiker über Hintergründe: Ulrich Thielemann im Gespräch mit Peter Kapern; http://www.deutschlandfunk.de/wirtschaftsethiker-ueber-hintergruende-kumpanei-zwischen.694.de.html?dram:article_id=393163.

8. Hurt, Stephen (2016): The EU's Economic Partnership Agreements with Africa: »Decent Work« and the challenges of trade union solidarity.

9. Tindemans, T. / Brems, D. (2016): Post-Cotonou: Preliminary positions of EU Member States. (Briefing Note 87). Maastricht: ECDPM.

10. Bilal, S. / Ramdoo, I. (2016): Sustainability and human rights in EPAs: A comparative analysis between the Caribbean and African EPAs (Discussion Paper 198). Maastricht: ECDPM.

11. Vier Szenarien für die Zukunft der EPAs beschreiben Clara Brandi, Merran Hulse und Niels Keijzer in ihrem aktuellen Beitrag »What next for the Economic Partnership Agreements? Thoughts on deepening the EU-Africa trade partnership« (= DIE Briefing Paper 9/2017); https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_9.2017.pdf.



Über die Autorin

Elisabeth Bollrich ist seit 2014 Referentin für das Östliche Afrika bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin und betreut die wirtschafts- und handelspolitische Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Subsahara-Afrika. Zuvor arbeitete sie für das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kenia. Sie studierte Afrikanistik an der Universität Leipzig sowie am Seminar für Ländliche Entwicklung der Humboldt Universität zu Berlin.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Manfred Öhm, Leiter des Referats Afrika

Tel.: +49-30-269-35-7441 | Fax: +49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt:
Konstanze.Lipfert@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-95861-985-2