

Entwicklungsmotor oder Kolbenfresser?

Europas neuer Freihandel und Afrikas Agrarmärkte

Moritz Fichtl, Elena Barth, Nicolas Garz, Patric Hehemann, Manuel Risch, Rebecca Younan, Sophia-Marie Zimmermann

Die Europäische Union (EU) verhandelt seit über zwölf Jahren mit Regionalgruppierungen in Afrika die sogenannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs). Diese Freihandelsabkommen sind dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet und sollen das bisher geltende Handelsregime ersetzen, in dem die EU ihren Partnern seit deren Unabhängigkeit unilateral offenen Marktzugang als Sonderrecht gestattet. Inwiefern die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen als ein Instrument für nachhaltige Entwicklung in afrikanischen Staaten verstanden werden können, wird in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Befürworter sehen in diesen Abkommen ein Mittel zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Stärkung der gegenseitigen Partnerschaft. Gegner führen an, dass solche Freihandelsabkommen die selbstbestimmte Entwicklung afrikanischer Staaten lähmen und die Existenz vieler kleinbäuerlicher Betriebe gefährden.

Schlachworte: Freihandelsabkommen, WTO, EU, Afrika, Ernährungssicherheit, EPA

1. Hintergrund

Die EPAs verstehen sich als entwicklungsorientierte Handelsvereinbarungen zwischen der EU und 78 Staaten des afrikanischen, karibischen und südpazifischen Raums (AKP-Staaten). Diese Vereinbarungen sind reziprok, d.h. sie verlangen die Marktöffnung auf beiden Seiten der Partnerschaft. Gleichzeitig sind sie asymmetrisch gestaltet und ermöglichen den AKP-Staaten, bis zu 25 % ihrer Märkte weiterhin zu schützen. Trotz jahrelang andauernder Verhandlungsrunden ist bis dato noch keines der EPAs ratifiziert.

Die derzeit verhandelte Partnerschaft soll das bisher geltende Handelsregime ersetzen, indem die EU diesen Staaten seit deren Unabhängigkeit unilateral offenen Marktzugang als Sonderrecht gestattet. Damit reagiert die EU einerseits auf die Forderungen der Welthandelsorganisation

(WTO), die in diesem Regime einen Verstoß eines ihrer fundamentalen Handelsprinzipien – der Reziprozität - sieht. Andererseits macht sich ein Wandel des Verständnisses von Entwicklungspolitik bemerkbar. Entwicklung ist demnach nicht länger das Resultat nur aus Hilfe, sondern vielmehr aus reziproker wirtschaftlicher Kooperation. Außerdem müssen sich die Entwicklungsländer stärker denn je zur Einhaltung menschenrechtlicher, demokratischer und rechtsstaatlicher Standards verpflichten, wenn sie Unterstützung seitens der EU erhalten wollen. Das im Jahr 2000 unterzeichnete Cotonou-Abkommen legt den Grundstein für diese neue Partnerschaft. Darin umreißt es das zwischenstaatliche Verhältnis der Vertragspartner im Bereich Entwicklungshilfe, Handel, Investition und Menschenrechte.

Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)

Das SLE bietet interdisziplinäre und anwendungsorientierte Aus- und Fortbildung, Forschung und Beratung in der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

SLE Briefing Paper

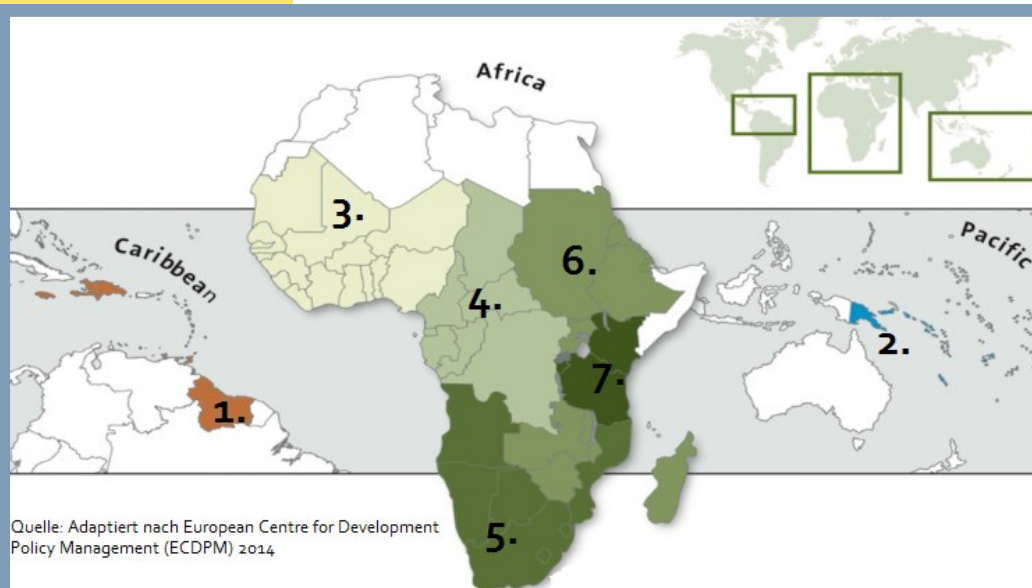
bereiten aktuelle Informationen und Analysen zu Themen der Ländlichen Entwicklung und Internationalen Zusammenarbeit auf.

Dieses und andere Briefing Paper sind verfügbar auf www.sle-berlin.de

ISSN: 2197-8042

2. Wer verhandelt?

Entsprechend dem Cotonou-Grundsatz der Differenzierung und Regionalisierung sollen die Entwicklungsländer dazu befähigt werden, innerhalb der Wirtschaftspartnerschaften in Regionalgruppen zu agieren. Damit sollen bestehende Integrationsprozesse in den verschiedenen regionalen Blöcken unterstützt und initiiert werden. Bisher haben die AKP-Staaten sieben Regionalgruppen gebildet, die als Verhandlungspartner der EU auftreten. Diese sind:



1. Karibikregion (CARIFORUM)
2. Pazifikregion (Pacific Islands Forum)
3. Westafrikanische Region (ECOWAS + Mauretanien)
4. Zentralafrikanische Region
5. Südafrikanische Region (SADC)
6. Ost- und Südafrikanische Region (ESA)
7. Ostafrikanische Region (EAC).

3. Worüber wird verhandelt?

Im Rahmen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen wird über den Handel von Gütern zwischen der EU und den verschiedenen afrikanischen Handelsblöcken verhandelt. Die EU bietet sofortigen zoll- und quotenfreien Marktzugang für alle Produkte aus den EPA-Regionen an. Im Gegenzug sollen die AKP-Staaten schrittweise über einen Zeitraum von 25 Jahren bis zu 80 % ihrer Märkte öffnen. Dabei kann diese

Grenze zwischen den Staaten variieren. Damit soll den unterschiedlichen Entwicklungsständen sowie den Kapazitäten, Gütermärkte zu öffnen, Rechnung getragen werden. Der in diesen Regelungen eingeräumte Freiraum für Protektionismus soll den Partnerländern ermöglichen, die für ihre Entwicklung sensiblen Güter zu schützen. Neben Agrarprodukten, die in erster Linie zur Ernährungssicherheit beitragen sollen, können auch industrielle Güter auf den sog. „sensiblen Listen“ festgehalten werden, z.B. um junge Industrien zu schützen. Wichtig ist, dass sich die Länder eines regionalen Blocks bezüglich der zu schützenden Güter einig sind.

4. Entwicklungsmotor oder Kolbenfresser?

Inwiefern die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen im Sinne eines Instruments für nachhaltige Entwicklung in den AKP-Staaten wirken können, wird kontrovers diskutiert. Der nun 12 Jahre andauernde Verhandlungsprozess verdeut-

licht die unterschiedlichen Wahrnehmungen sehr anschaulich. Im Folgenden werden die zentralen Diskussionspunkte skizziert.

Ökonomische Potenziale und Risiken

Befürworter sehen in den EPAs die Chance, ihre Partner sukzessive durch Freihandel in den Weltmarkt zu integrieren. Mehr Handel werde zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen und Wohlfahrtsgewinne für afrikanische Staaten erbringen. Mit Hilfgeldern und Beratungsleistung seitens der EU sollen die für einen solchen Handel wichtigen Voraussetzungen geschaffen werden, allen voran die Entwicklung produktiver Kapazitäten wie den in vielen afrikanischen Staaten dringend notwendigen Infrastrukturaufbau, ein sicheres Investitionsklima sowie entsprechende ökonomi-

sche Reformen. Dadurch könne mit Spillover, d.h. Übertragungseffekten gerechnet werden, die wiederum langfristig zur Entwicklung dieser Länder beitragen können.

Kritiker dagegen sehen in dieser Wirkungslogik gravierende Fehleinschätzungen. Freihandelsgewinne hängen von den sich entfaltenden Güterströmen ab. Unter Berücksichtigung der teilweise doch sehr unterschiedlichen Technologien ist die Annahme in Frage zu stellen, ob afrikanische Produzenten und Produzentinnen in ausreichendem Maße wettbewerbsfähig sind, um die Freihandelsgewinne zu erzielen, die den Verlust von Zolleinnahmen kompensieren können und somit mehr Wohlfahrt schaffen werden. Dazu kommen nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie Standards, die eventuelle komparative Vorteile afrikanischer Produzenten schmälern können, wenn die Vorgaben für den Export in den EU-Markt sie vor größere Hürden stellen. Berechnungen zeigen, dass zum jetzigen Zeitpunkt die EPA-Regionen bei nur einem geringen Anteil der zu handelnden Güter wettbewerbsfähig gegenüber der EU sind. In der EAC sind nach diesen Berechnungen nur 10 % der Produktlinien wettbewerbsfähig, in der ECOWAS 6 %, in der SADC 14 % (mit Südafrika als starkem Vorreiter) und in der zentralafrikanischen Regionen 3 %. Blickt man dagegen auf die Zahl der afrikanischen Produkte, deren lokale Produktion durch Marktöffnung heute und in Zukunft gefährdet sein könnte, dann wären es für ECOWAS 66.8 %, für SADC 84.5 %, und für EAC 68.6 %. Mit Blick auf die lokalen Agrarmärkte, die zentral zur Ernährungssicherheit in vielen Ländern beitragen, sind solche Zahlen mit Sorge zu betrachten. Inwieweit die regional vereinbarten Listen für sensible Güter solche Märkte schützen können, ist ungewiss, da diese Listen die einzelnen, teilweise sehr heterogenen Länder- und die Akteursinteressen berücksichtigen müssten. Aus entwicklungspolitischer Sicht muss auch darüber nachgedacht werden, ob bzw. inwieweit eine Ex-

portorientierung im afrikanischen Agrarsektor tatsächlich zur Ernährungssicherheit vor Ort beiträgt, oder mehrheitlich industrielle Betriebe profitieren.

Regionale Integration

Die Abkommen zielen explizit darauf ab, die Integrationsbemühungen der afrikanischen Staaten zu unterstützen. Der Integrationsprozess soll zunächst politisch dadurch vorangetrieben werden, dass die Länder gemeinsam ihre regionalen Strategien ausarbeiten. Ökonomische Integration soll durch den Abbau noch bestehender Handelsbarrieren innerhalb der Regionen forciert werden. Durch die EPAs soll die ins Stocken geratene Integration einen An Schub erhalten und dazu beitragen, dem pan-afrikanischen Integrationsprozess, einem Ziel der Afrikanischen Union (AU), näher zu kommen.

In der Tat lässt sich auf der politischen Ebene beobachten, dass in den Verhandlungen der vergangenen Jahre aufeinander zugegangen wird. Mit kritischerem Blick stellt man aber in einigen regionalen Konstellationen das Gegenteil fest. In einigen regionalen Gemeinschaften stehen sich die Interessen sehr unterschiedlicher Länder gegenüber: In der SADC zeigen Botswana, Lesotho, Swasiland und Mosambik Interesse während Namibia, Angola und Südafrika den Verhandlungen eher kritisch gegenüberstehen. Besonders Südafrika, dem die EU aufgrund seines Entwicklungsstandes keinen freien Marktzugang gewähren möchte, hat keinen Anreiz, ein regionales Abkommen zu unterzeichnen. In der EAC sah sich Kenia gezwungen, seine Partner mit Druck zu einer Unterzeichnung unter den gegebenen Bedingungen zu bewegen um die heimische Blumenproduktion nicht zu gefährden. In der ECOWAS droht sogar ein Scheitern des Abkommens, sollte das rohstoffexportorientierte Nigeria, das durch ein EPA auf Rohstoffexportsteuern verzichten müsste, weiterhin eine Unterzeichnung verweigern. Vor diesem Hintergrund wenden Kritiker ein, die Verhandlungen zu den EPAs wür-

Quellen:

CONCORD 2015: The EPA between the EU and West Africa: Who benefits? Coherence of EU Policies for Development

Europäische Kommission 2015: Economic Partnership Agreement (EPA)

Between the EU and the Southern African Development Community (SADC) EPA Group

Europäische Kommission 2016: Overview of EPA Negotiations

European Centre for Development Policy Management (ECDPM) 2014: Economic Partnership Agreements: Frequently Asked Questions

Mabanza, Boniface 2015: Freier Handel – fairer Handel? EU-Offensive im globalen Süden

Schmiege, Evita 2013: EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Sub-Sahara-Afrika

South Centre 2012: The EPAs and Risks for Africa: Local Production and Regional Trade

den einen Keil in die afrikanische Integration treiben. Nicht nur würde dadurch wertvolles diplomatisches Porzellan zerschlagen, auch ökonomisch fördere die EU damit eher eine weitere Außenausrichtung vieler Länder anstatt die Binnenmärkte zu stärken.

Einfluss der EPAs auf handelspolitischen Spielraum

Zudem befürchten viele Kritiker, dass die EPAs für die Partnerländer gravierende Einschnitte in ihre nationalpolitischen Handlungsspielräume mit sich bringen. Drei Aspekte spielen bei dieser Kritik eine maßgebliche Rolle:

Erstens fallen durch die Liberalisierungsgagenda Zolleinnahmen weg, die für die Finanzierung der Staatshaushalte eine wichtige Rolle spielen.

Zweitens fordert die EU seit Beginn der Verhandlungen einen Verzicht auf Exportsteuern bei Rohstoffen seitens ihrer Partner. Das bereits erwähnte Nigeria sieht in dieser Forderung eine massive Gefährdung seines Staatshaushalts und ist unter diesen Umständen nicht zu einer Unterzeichnung zu bewegen. Besonders vor dem Hintergrund, dass Exportsteuern durchaus WTO-konform sind, fühlen sich viele afrikanische Staaten durch die EPAs benachteiligt. Würden diese Verluste an Staatseinnahmen zur Folge haben, dass Ausgaben für soziale und entwicklungspolitisch relevante Investitionen massiv gekürzt werden,

wären diese Punkte besonders kritisch zu bewerten.

Drittens enthalten die Abkommen durch das Verlagern von nicht-reziprokem zu reziprokem Handel die sogenannte Meistbegünstigungsklausel, ein weiteres fundamentales WTO-Prinzip, welches Gleichberechtigung der Handelspartner fordert. Für die AKP-Staaten hätte das zur Folge, dass sie Handelsvorteile, die Drittparteien (z.B. Brasilien) zugestanden werden, unmittelbar an die EU weiterreichen müssten.

5. Fazit und Ausblick

Die Gesamtbetrachtung der diskutierten Potenziale und Risiken erweckt den Eindruck, dass die EPAs den Anspruch, ein entwicklungsförderndes Instrument zu sein, voraussichtlich nur mit großen Einschränkungen erfüllen können. Der Status Quo des Verhandlungsprozesses deutet jedoch darauf hin, dass ein Inkrafttreten der EPAs in den kommenden Jahren sehr wahrscheinlich ist. Deshalb sollten sämtliche Anstrengungen unternommen werden, die negativen Nebenwirkungen abzufedern und die positiven Wirkungen hervorzuheben. Hier kann die Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle einnehmen, beispielsweise durch die Unterstützung einer gezielten Ausarbeitung nationaler Prioritäten sowie einer Harmonisierung der regionalen Strategien in den einzelnen Blöcken.

Dieses Briefing Paper entstand auf Grundlage der Podiumsdiskussion am 12. Mai 2016 im Rahmen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage (EPDT), die das SLE gemeinsam mit der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. jährlich durchführt.

Es diskutierten:

Dr. Christine Wieck

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Dr. Boniface Mabanza

KASA / Welthaus Heidelberg

Dr. Franziska Müller

Universität Kassel

Pierrot Raschdorff

Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft e.V.