

# Die Chance ergreifen: EU-Afrika-Handelsbeziehungen neu gestalten

Dokumentation der Konferenz am 7. Juni 2017



Redaktionelle Vorbemerkung ..... 3

## I Einführung

**Thilo Hoppe:** Die Chance ergreifen: EU-Afrika-Handelsbeziehungen neu gestalten ..... 5  
 EPAs: Der Widerstand hat eine lange Geschichte ..... 7

## II Bestandsaufnahme

**Yash Tandon:** Die Neu-Ausrichtung der Beziehungen zwischen  
 der Europäischen Union und Afrika ..... 9  
**Helmut Asche:** EPAs: Ausweg aus der Sackgasse? ..... 12  
**Cheikh Tidiane Dieye:** EPAs: Afrika braucht eine Atempause ..... 14  
**Kennedy Ukaóha:** EPAs: Entwicklungshindernis statt Entwicklungsförderung ..... 18  
**Yvonne Takang:** EPAs: Unfaire Abkommen verhindern fairen gerechten Handel ..... 20

## III Berichte aus den Workshops

**Ndongo Samba Sylla:** EPAs und Industrialisierung: Helfen Exportsteuern  
 bei der Steigerung der Wertschöpfung? ..... 22  
**Francisco Mari:** Landwirtschaft und Agrarimporte in Afrika:  
 Sind die WTO- und EPA-Schutzmaßnahmen vor Billigimporten ausreichend? ..... 24  
**Roland Süß:** Nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte in der WTO  
 Wie sollte ein multilateraler Rahmen für Afrikas Außenhandel aussehen? ..... 28

## IV Schlusswort

**Dorothee Klüppel:** Die Chance ergreifen: EU-Afrika-Handelsbeziehungen neu gestalten ..... 30

## V Wie geht es weiter?

EPAs: Die Risiken aus Sicht der afrikanischen Zivilgesellschaft ..... 32  
 EPAs: Positionspapier ..... 34  
 Literatur ..... 36  
 Glossar ..... 36

## Redaktionelle Vorbemerkung

„Die Chance ergreifen: EU-Afrika-Handelsbeziehungen neu gestalten“ – unter diesem programmatischen Titel hatten attac, Brot für die Welt, Germanwatch, MISEREOR und KASA im Juni 2017 zu einer internationalen Konferenz nach Berlin eingeladen. Der Termin war ganz bewusst ausgewählt worden. Die Konferenz im Haus von Brot für die Welt sollte im Vorfeld der Konferenz „G20 Africa Partnership – Investing in a Common Future“ unter Leitung der deutschen Bundesregierung eine neue faire Handelspolitik aus Sicht der europäischen und afrikanischen Zivilgesellschaft ausloten.

Die Alternativ-Konferenz war auf große Resonanz gestoßen; die Teilnehmenden diskutierten mit Handlungsexpertinnen und -experten aus afrikanischen und europäischen Ländern einen Tag lang intensiv über alte und neue Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und Afrika, über Zwänge und Freiräume, Verwerfungen und Perspektiven. Mitte 2014 wollte die EU-Kommission eigentlich die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (kurz EPAs) mit den fünf afrikanischen Regionalgemeinschaften unter Dach und Fach haben, um mit der Umsetzung beginnen zu können. Ursprünglich war sogar beabsichtigt, bis Ende 2007 mit den Verhandlungen zu Ergebnissen zu kommen. Doch es dauerte noch sieben Jahre, bis 2014 endlich die Verträge über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, die sich aktuell allein auf den Handel mit Gütern beziehen, vorlagen. Konkret handelt es sich um EPAs mit der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, ECOWAS, mit Ländern der ostafrikanischen Gemeinschaft, EAC, und der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika, SADC.

Manche Staaten beteiligen sich nicht mehr an den Verhandlungen, andere blockieren die Unterzeichnung verhandelter Abkommen, weil sie sich ihre souveräne Entscheidung über die industrielle Entwicklung ihrer Länder nicht aus der Hand nehmen lassen wollen. Die Ärmsten fürchten um ihre Arbeitsplätze, Kleinbäuerinnen und -bauern um ihre Märkte. Kirchen, Gewerkschaften und Kleinunternehmer fragen nach dem Beitrag der EPAs für die Armutsbekämpfung. Dennoch haben sich einige wenige Staaten, die zu den Mitteleinkommensländern zählen, auf Übergangsabkommen mit der EU eingelassen, um die Zollfreiheit für ihre Exporte nicht zu verlieren.

Große Teile der afrikanischen Zivilgesellschaft kritisieren, dass die EPAs in der gegenwärtigen Ausgestaltung Freihandelsabkommen seien, die den Schutz- und Entwicklungsbedürfnissen verwundbarer Volkswirtschaften in Afrika entgegenstehen. Sie fordern das Aussetzen aller bislang geschlossenen EPAs und ein Ende des Drucks der EU-Kommission auf die Länder, die Widerstand gegen den Abschluss der EPAs leisten.

Angesichts dieses Szenarios und trotz aller Bemühungen der EU-Kommission, das, was man als EPA-Krise bezeichnen muss, bilateral zu regeln und gelegentlich auch klein zu reden, stehen die EU und die afrikanischen Partnerregierungen also aktuell vor der Frage: Wie geht es weiter? Was passiert nach dem Auslaufen des Cotonou-Abkommens im Jahr 2020? Müssen die Handelsbeziehungen zwischen Afrika und Europa neu justiert werden, aufbauend auf den Werten der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung? Was muss geschehen, damit Afrika über seine industrielle Entwicklung selbst bestimmen kann? Welche Wege führen zu einer neuen fairen handelspolitischen Rahmensetzung mit Afrika?

Über diese und weitere grundlegende Fragen tauschten die Expertinnen und Experten sich in Berlin mit einem fachkundigen Publikum aus. Die folgenden Beiträge dokumentieren die Inputs der Referentinnen und Referenten, die ein kritisches Resümee zum Verlauf und zum Stand der EPA-Verhandlungen zogen und Perspektiven und Chancen für eine gerechtere Gestaltung der EU-Afrika-Handelsbeziehungen zur Diskussion stellten. Diese Aspekte spiegeln sich in einem Positionspapier wider, das aus dem Trägerkreis der Alternativkonferenz hervorging und hier abgedruckt ist. Zudem finden sich Protokolle der Workshops in der Dokumentation.

Die mündlichen Beiträge, die zum großen Teil während der Konferenz ins Deutsche gedolmetscht und mitgeschnitten worden waren, wurden hier verschriftet, teilweise übersetzt. Sie werden zusammenfassend in indirekter Form sprachlich wiedergegeben. Eingeslossen sind auch Kommentare und Ergänzungen aus der Diskussion mit den Beitragenden.

Thilo Hoppe

## Die Chance ergreifen: EU-Afrika-Handelsbeziehungen neu gestalten



*Meine Damen und Herren, liebe Freundinnen und Freunde, sehr geehrte Vertreter von Botschaften aus AKP-Ländern,*

gemeinsam mit den Kolleginnen und Kollegen von attac, Germanwatch und Misereor freue ich mich, Sie alle hier zur heutigen Veranstaltung zu begrüßen. Unser besonderer Dank gilt den Kolleginnen und Kollegen von der Koordinierungsstelle Südliches Afrika, KASA, die für die Vorbereitung und für die Durchführung dieser Konferenz verantwortlich sind. Ganz besonders freut es uns, dass so viele Kolleginnen und Kollegen aus dem afrikanischen Kontinent unserer Einladung gefolgt sind. Mit vielen von euch begleiten wir Verhandlungen über die EPAs zwischen der Europäischen Union (EU) und afrikanischen Ländern seit ihren Anfängen 2002.

Uns verbindet also schon seit über einem Jahrzehnt die Frage, ob diese EPAs für Afrika und die EU die richtige Grundlage sind, um den Handelsaustausch zwischen beiden Kontinenten zum Vorteil beider zu gestalten. Die EPAs beruhen auf dem Cotonou-Abkommen von 2000. Wir sind uns bewusst, dass auch die Zeit vor dem Vertrag von Cotonou mit ihren einseitigen EU-Zollpräferenzen für Exporte aus Afrika nie den wirtschaftlichen Vorteil gebracht hat, den sich die afrikanische Wirtschaft erhofft hat. Genauso wenig war der Beitritt der meisten afrikanischen Staaten zur Welthandelsorganisation (WTO), wie erhofft, ein Wendepunkt zu größerer Beteiligung Afrikas am Welthandel. Afrikas Anteil am Welthandel und am Handel mit der Europäischen Union bewegt sich immer noch im einstelligen Prozentbereich und liegt unter fünf Prozent – sichtbar nur wegen des Exportes von mineralischen und Agrarrohstoffen mit geringer Wertschöpfung und nur wenige Arbeitsplätze schaffend. Daran hat sich bis heute, fast 20 Jahre nach der Vereinbarung von Co-

tonou kaum etwas geändert. Daher sehen auch wir Handlungsbedarf.

Die Zivilgesellschaften Afrikas und auch in Europa haben von Anfang an die Idee, dass bilaterale Abkommen diese ungleiche Handelssituation verbessern könnten, skeptisch betrachtet. Nur eine neue Rhetorik von Entwicklungsförderung und Partnerschaft als Hauptinteresse an Wirtschaftsabkommen wurde und wird als zu gering erachtet, um wirklich an ein Ende der ungleichen Wirtschaftsverhältnisse zu glauben.

Schon die Begründung der EU-Kommission, warum es ohne EPAs keine Fortsetzung des Zugangs afrikanischer Staaten zum EU-Markt geben könnte, haben wir mit unseren afrikanischen Partnern immer wieder hinterfragt. Die EU hat bis heute nie den Versuch unternommen, bei der WTO für Afrika als Ganzes eine Sonderregelung zu erhalten, obwohl der ursprüngliche Streit in der WTO um die AKP-Präferenzen für Bananen schon lange der Vergangenheit angehört. So ist es kein Wunder, dass Gewerkschaften, die Kirchen, Bauernverbände, Kleinunternehmer und Nichtregierungsorganisationen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten vorwerfen, sie verfolge entgegen ihrer Entwicklungsrhetorik mit den EPAs doch profane offensive Handelsinteressen für den zollfreien Export ihrer Waren. Daher haben sich schon zu einem frühen Zeitpunkt auch die Veranstalter dieser Konferenz mit einer deutschen Koordination an der sehr erfolgreichen Kampagne StopEPAs beteiligt. Erfolgreich in dem Sinne, dass wider Erwarten bis heute nur eine kleine Staatengruppe im Südlichen Afrika ein nicht einmal vollständiges Partnerschaftsabkommen, sondern nur ein Güterabkommen mit der EU abgeschlossen hat.

Zum anderen, und das sehen wir mit Sorge, existiert aktuell ein Flickenteppich von einigen wenigen Über-

gangsabkommen mit einzelnen Ländern. Diese bilateralen Abkommen behindern massiv bestehende regionale Wirtschaftsgemeinschaften in ihrer Entwicklung und führen schon heute zu Konflikten, wie in Ost- und Westafrika. Denn nur 14 von 50 afrikanischen Staaten haben die Abkommen ratifiziert und sind deshalb gezwungen, ihre Märkte gegenüber der EU zu öffnen.

Dennoch hat dieser Erfolg der Verweigerung durch die große Mehrheit der afrikanischen Staaten einen bitteren Beigeschmack. Die EU pocht weiter auf den Abschluss und vor allem auf die Umsetzung aller ausgehandelten Abkommen. Auch wenn sie bei der Verlängerung der Zollfreiheit für kenianische Exporte Flexibilität zeigte, macht die EU weiter Druck auf die renitentesten Staaten, insbesondere auf Nigeria und Tansania.

Mit dem Brexit haben aber diese Staaten nun ein neues Argument gegen die EPAs in der Hand, da ihnen mit dem Austritt des Vereinigten Königreiches ein wichtiger EU-Markt bereits weggebrochen ist oder wegbrechen wird. Daher ist es an der Zeit zu überlegen, wie die afrikanischen Staaten aus dieser verfahrenen Lage herauskommen können. Denn inzwischen sind die wenigen in Kraft gesetzten Abkommen zu einem Entwicklungshindernis für den ganzen Kontinent geworden. Also das Gegenteil dessen, was die EU auch beabsichtigt hatte, nämlich die Förderung regionaler Integration.

Zeitgleich erleben wir seit drei Jahren in ganz Europa, aber besonders auch in Deutschland eine Vielzahl von politischen Initiativen, die sich angeblich oder tatsächlich um das Wohlergehen des afrikanischen Kontinents kümmern wollen. Treiber der Hektik, mit der ein Afrika-Programm eines Ministerium das nächste jagt, sind die Bilder und Schrecken um die Menschen, die den afrikanischen Kontinent unter Lebensgefahr täglich zu verlassen versuchen und denen sichere Migrations- und Fluchtwege von der EU verweigert werden. Nun scheint in Deutschland und in der EU die Politik verstanden zu haben, dass ohne eine wirtschaftliche und soziale Zukunft vor allem für die Jugend Afrikas die Bilder über das Sterben im Mittelmeer nicht verschwinden werden.

Mit dem sogenannten Marshallplan mit Afrika wird versucht, durch Einbezug der Privatwirtschaft Arbeits-

plätze in Afrika in Industrie und Landwirtschaft zu schaffen, um Jugendlichen eine Bleibeperspektive zu geben. Nächste Woche findet hier in Berlin die Afrika-Konferenz „G20 Africa Partnership – Investing in a Common Future“ statt, die einigen Staaten Investitionspartnerschaften anbieten wird, ebenfalls um mit deutschem Kapital die Industrialisierung Afrikas voranzubringen.

Auf der Konferenz heute und hier fragen wir uns aber, ob diesen neuen Initiativen, abgesehen von der auch von Brot für die Welt und VENRO geäußerten Kritik im Detail, nicht der handelspolitische Rahmen fehlt, auf dessen Grundlage Afrika Industrie und Landwirtschaft weiter entwickeln könnte, um Wertschöpfung und Arbeitsplätze zu schaffen. Wenn Investitionen von Konzernen gefördert werden, ohne lokale Kleinindustrie und kleinbäuerliche Produktion vor EU-Importen handelspolitisch zu schützen, dann ist zu befürchten, dass höchstens die Eliten in Afrika von Auslandsinvestitionen profitieren werden. Auch das deutsche Entwicklungsministerium betont in seinem Text zum Marshallplan für Afrika: „Europa hat über Jahrzehnte seine Afrikapolitik häufig an kurzfristigen Wirtschafts- und Handelsinteressen ausgerichtet.“ Da ist immerhin Selbstkritik zu hören. Dem können wir nur zustimmen. Wir sind heute hier, um darüber zu beraten, wie wir nach 15 Jahren erfolglosen EPAs-Verhandlungen in Zukunft Handelsbeziehungen gestalten können, die tatsächlich Armut in Afrika reduzieren und entwicklungsförderlich sind. Dafür sollten sich Afrika und die EU Zeit nehmen und dafür sollten weitere Umsetzungsmaßnahmen der EPAs zumindest vorerst ausgesetzt werden, aber gleichzeitig sollte der Zugang für alle afrikanischen Staaten zum Markt der EU beibehalten werden.

Ich arbeite jetzt seit drei Jahren für Brot für die Welt. Vorher gehörte ich elf Jahre lang dem Deutschen Bundestag an, von 2002 bis 2013, in dieser Zeit habe ich im Parlament und im Entwicklungsausschuss, den ich vier Jahre lang leiten durfte, unzählige Anhörungen und Debatten zu den EPAs gehört. Immer war es so, dass Expertinnen und Experten geladen wurden. Die einen haben gesagt, die EPAs seien das Instrument, was Entwicklung voranbringt, was faire Partnerschaft ermöglicht; die anderen haben die EPAs verdammt als ein Instrument des Neokolonialismus, das die Armut vergrößert.

Nun müssen Sie sich vorstellen, bei solchen Anhörungen sitzen Abgeordnete verschiedener Berufsgruppen zusammen und hören unterschiedliche Meinungen von Expertinnen und Experten, die aufeinanderprallen. Das kann ziemlich ratlos machen. Wem soll man glauben? Oft waren diese Debatten auch ideologisch aufgeladen, es gab selten einen Konsens.

In letzter Zeit erlebe ich, dass sich zu diesem Thema das Diskussionsklima verändert hat. In den Ministerien ist ein bisschen Selbstkritik eingezogen. Im Entwicklungsministerium, im BMZ, gibt es zur Umsetzung der EPAs verschiedene Meinungen, drei Lager. Salopp gesagt: Die einen sagen: Augen zu und durch! Am alten Kurs festhalten und ihn jetzt mit Druck umsetzen. Die entgegengesetzte Position sagt: Abkehr vom bisherigen Kurs, völliger Neustart, Nein zu den EPAs! Das dritte Lager sagt: Grunderneuerung. Die EPAs gehören auf den Prüfstand, es muss nachverhandelt werden. Es muss eine starke Reform geben. So wie es bisher läuft, läuft es nicht richtig.

Also gibt es allein in einem Ministerium einer Regierung drei verschiedene Meinungen, die momentan um den richtigen Weg ringen. Ich glaube, darin liegt jetzt eine Chance. Auch in der neuen Aufmerksamkeit, die Afrika bekommt, auch durch die G20-Afrikakonferenz und durch viele andere Initiativen. Man mag sie kritisieren, aber Afrika steht im Fokus.

Seit September 2015 gibt es neues Argument, eine neue Messlatte, an der sich die Handelspolitik der EU und die Handelsbeziehungen zwischen Europa und Afrika messen lassen müssen: die Agenda 2030 und die neuen globalen Nachhaltigkeitsziele, die SDGs. Ich weiß, auch die Agenda 2030 ist nicht unumstritten in der Zivilgesellschaft, besonders im globalen Süden. Aber ich meine, die Agenda 2030 eignet sich hervorragend als Referenzrahmen. Man sollte die Staats und Regierungschefs, die das beschlossen und unterschrieben haben, ständig an ihre Versprechen erinnern.

In der Agenda 2030, der alle afrikanischen und europäischen Staatshäupter zugestimmt haben, gibt es zum Beispiel das Nachhaltigkeitsziel 10. Das besagt, dass sich Ungleichheit in allen Gesellschaften und zwischen allen Staaten maßgeblich verringern soll. Das Gegenteil ist fast überall der Fall. Deshalb ist es wichtig, diesen Referenzrahmen zu nutzen und zu sagen: Die Handelspolitik muss überdacht, muss neu gestaltet werden. Die Messlatte der Agenda 2030 – das ist nicht die Forde-

rung der Zivilgesellschaft, das haben die Staats- und Regierungschefs selber unterzeichnet – können wir anlegen. Es ist nichts zu akzeptieren in der Handelspolitik, was die Ungleichheit zwischen den Staaten und in den Gesellschaften vergrößert. Es ist nichts zu akzeptieren, was den Druck auf die Ökosysteme erhöht, und es ist nichts zu akzeptieren, was die Menschenrechtslage verschlechtert. Es muss den Ärmsten der Armen, den Verletzlichsten zu Gute kommen im Sinne von „To leave no one behind“ – ein Grundsatz auch aus der Agenda 2030.

Ich bin gespannt auf die Diskussion. Ich wünsche mir ein Klima des aufeinander Hörens, des miteinander und voneinander Lernens, auch der Bereitschaft, Gewissheiten und Positionen in Frage stellen zu lassen, zu schauen, ob sie verbessert und präzisiert werden können. Dass wir Wege und Forderungen finden für eine Handelsbeziehung, die die Ungleichheit verringert, die einer menschenrechtsbasierten wirklich nachhaltigen Entwicklung dient. Einer Handelspolitik, die dem Leben dient!

Thilo Hoppe ist entwicklungspolitischer Beauftragter, Brot für die Welt. Seine Rede wurde nachträglich leicht redaktionell bearbeitet.



## EPAs: Der Widerstand hat eine lange Geschichte

### Rückblick I: Von Lomé nach Cotonou

Die Europäische Union hat sich im Jahr 2000 mit der Verabschiedung der Lissabon-Strategie ehrgeizige Ziele auf die Fahnen geschrieben. Die EU sollte bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt werden. Das Nachfolgeprogramm ist als „Europa 2020“ bekannt.

In diese Phase um die Jahrtausendwende fällt 2003 die Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens, das die Europäische Union mit der sogenannten AKP-Gruppe geschlossen hat. Die AKP-Gruppe umfasst derzeit 79 Staaten – davon 48 in Subsahara-Afrika, 16 in der Karibik und 15 Staaten im Pazifik. Das Abkommen wird „als Rückgrat“ der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union (EU), den EU-Ländern und den 79 Ländern der AKP-Gruppe bezeichnet. Es löst die Lomé-Abkommen, die früheren bilateralen Handels- und Entwicklungsabkommen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten, ab. Die nach der togolesischen Hauptstadt benannten Abkommen hatten den AKP-Staaten gewisse Handelsvorteile beim Export von Waren in die EU – zum Beispiel durch Zoll-erleichterungen oder Maßnahmen zur Stabilisierung der Exporterlöse – zugestanden.

Im Rahmen des Cotonou-Rahmenabkommens sollten bis Ende 2007 regionale Wirtschaftspartnerschafts-abkommen, kurz EPAs, abgeschlossen werden. Die neuen Abkommen sollten einen Paradigmenwechsel einläuten: Von der Präferenz (Bevorzugung) zugunsten der ehemaligen Kolonien der europäischen Mächte, die sich in der AKP-Gruppe zusammengeschlossen haben, wollte man im Sinne eines betont partnerschaftlichen Verhältnisses wechselseitige Freihandelsabkommen abschließen – doch ein Missverhältnis zwischen ungleichen Partnern bestand von Beginn an.

Die neuen Handelsbeziehungen sollten so gestaltet sein, dass sie dauerhaft mit dem multilateralen Regelwerk der Welthandelsorganisation (WTO) konform sind. So heißt es in Kapitel 1, Artikel 34, Paragraph 2<sup>1</sup> im Cotonou-Abkommen zu den Zielen und Grundsätzen: „Das Fernziel der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit besteht darin, die AKP-Staaten in die Lage zu versetzen, in vollem Umfang am Welt-handel teilzunehmen. In diesem Zusammenhang gilt

die besondere Aufmerksamkeit der Notwendigkeit für die AKP-Staaten, sich aktiv an den multilateralen Handelsverhandlungen zu beteiligen.“ Und weiter: „Angesichts ihres derzeitigen Entwicklungsstandes soll die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit es den AKP-Staaten ermöglichen, die Herausforderungen der Globalisierung zu bewältigen und sich schrittweise den neuen Bedingungen des Welthandels anzupassen, und auf diese Weise ihre Eingliederung in die liberalisierte Weltwirtschaft erleichtern.“

Geht es zum einen in den Verträgen unverblümt um eine Integration der afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaften in den globalen Freihandel, so geht es zum anderen auch um einen gewissen Schutz dieser Länder, wie es Artikel 34, Paragraph 1 festhält: „Ziel der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit ist es, die harmonische und schrittweise Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft unter gebührender Berücksichtigung ihrer politischen Entscheidungen und Entwicklungsprioritäten zu fördern und auf diese Weise ihre nachhaltige Entwicklung zu begünstigen und einen Beitrag zur Besiegung der Armut in den AKP-Staaten zu leisten.“

Das Dilemma, das die späteren Verhandlungen geprägt hat, bestand von Anfang an.

1 [https://www.bgb.de/xaver/bgb/start.xav?start=%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgb%202s0325.pdf%27%5D#\\_\\_bg-bl\\_\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgb%202s0325.pdf%27%5D\\_\\_1508239221a061](https://www.bgb.de/xaver/bgb/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgb%202s0325.pdf%27%5D#__bg-bl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgb%202s0325.pdf%27%5D__1508239221a061)

## Rückblick II: Zehn Jahre Widerstand

Bereits im März 2006 hatten sich in Harare, Simbabwe, auf Einladung des Africa Trade Network zivilgesellschaftliche Organisationen aus Afrika und Europa getroffen und die StopEPA-Kampagne ins Leben gerufen. Schon damals war klar, dass die als Partnerschaftsabkommen bezeichneten Wirtschaftsabkommen im wesentlichen Freihandelsabkommen zwischen ungleichen Parteien sind: zwischen Europa mit seiner übermächtigen Wirtschaft und politischen Macht einerseits und den schwachen und abhängigen Ökonomien der AKP-Staaten andererseits. Regierungen, zwischenstaatliche Institutionen, einzelne Abgeordnete, zivilgesellschaftliche Akteure und soziale Bewegungen warnten weltweit vor den Risiken, die von EPAs für die Wirtschaft und die Gesellschaften der AKP-Staaten ausgingen. Auf dem Weltsozialforum 2007 in Nairobi manifestierte sich der Widerstand deutlich; er ist seitdem nicht mehr abgerissen.

Die afrikanischen Staaten wehren sich lange Zeit gegen die EPAs, bis man sie – insbesondere die sogenannten Mitteleinkommensländer –, wie der Vorwurf an die EU-Kommission lautet, erpresste: Die EU drohte mit dem Entzug der Zollfreiheit, falls die Länder, die sich den EPAs widersetzen, die Verträge nicht unterzeichnen würden.

Gegenüber Kenia wurden 2014 die AKP Zollpräferenzen aufgehoben, so dass die für andere Entwicklungsländer üblichen Zölle erhoben wurden. Am Fall Kenias zeigte sich, wie unmittelbar eine manchmal nur geringe Zollerhöhung von afrikanischen Waren in der EU sehr viel Schaden für das Exportland anrichtet. In nur vier Monaten hatten EU-Importeure die Einfuhr von Blumen und Gemüse u.a. in die Länder verlagert, die weltweit zu den ärmsten Ländern zählen und deswegen auch zollfrei in die EU exportieren dürfen (hier waren es Äthiopien und Tansania). Hunderte von Containern mit frischen Blumen und grünen Bohnen wurden in der kenianischen Hafenstadt Mombasa oder in den Häfen von Hamburg und Rotterdam nicht abgefertigt. Blumen und Bohnen vergammelten. Die Verluste für lokale Produzenten, Plantagen und Händler waren sehr hoch. Nach nur vier Wochen gab die kenianische Regierung nach und unterzeichnete das EPA. Es dauerte aber noch weitere drei Monate, bis die alte Zollfreiheit für kenianische Waren wieder hergestellt worden war. Dieses Szenario vor Augen wagten Ghana,

Kamerun und Côte d'Ivoire 2016 erst gar nicht, sich zu wehren, als die EU damit drohte, die Präferenzen aufzuheben. Sie ratifizierten deshalb die für sie ungünstigen Übergangsabkommen. Ghanas Außenministerin bettelte regelrecht in einer beschämenden Sitzung des EU-Handelsausschusses, dass die EU das EPA mit Ghana ratifizieren möge.

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Kirchen in Afrika hatten schon vorher Alarm gegen die Übergangsabkommen geschlagen. Sie kritisierten: Der Kompromiss vernachlässigt Schutz- und Entwicklungsbedürfnisse verwundbarer Volkswirtschaften in Afrika. Sie forderten, die Unterschriften zu verweigern und die zu Ende verhandelten Regionalabkommen nach zu verhandeln oder ebenfalls auszusetzen. Auch in der EU waren die Stimmen laut zu hören, die das europäische Parlament aufforderten, dem Übergangsabkommen nicht zuzustimmen und deswegen auch keine Strafzölle zu erlassen. Sinnlos: Die Parlamentarier der großen Koalition im Europaparlament aus Sozialisten und Konservativen folgten stoisch der Freihandelsagenda und Parlamente ratifizieren, Kommission Regierung unterzeichnet alle EPA-Abkommen.





Yash Tandon

## Die Neu-Ausrichtung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Afrika



Yash Tandon ist in Uganda aufgewachsen. Er studierte Wirtschaftswissenschaften an der London School of Economics in den späten 1950er Jahren und unterrichtete an der Makerere University in Uganda. Während der Militärherrschaft ging er ins Exil und schloss sich der Untergrundbewegung für Demokratie in seinem Land an.

Von 2004 bis 2009 war er Leiter des South Centre, ein von Entwicklungsländern getragener einflussreicher Think Tank zum globalen Süden mit Sitz in Genf. Bereits 1997 gründete er das Southern and Eastern African Trade Information and Negotiations Institute, bekannt unter seinem Kürzel SEATINI.

Professor Tandons erhellendes Buch „Trade is War“ (2015) liegt unter dem Titel „Handel ist Krieg“ auch in deutscher Sprache vor. Darin beschreibt Yash Tandon, dass er seit über 30 Jahren auf unterschiedlichen Ebenen an Gesprächen über Handelsabkommen beteiligt war – global, regional und bilateral. Er war bei allen WTO-Ministertreffen dabei, oft als Vertreter seines Landes Uganda, aber auch für Kenia und Tansania. Außerdem nahm er an den Verhandlungen zwischen den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten der AKP-Gruppe und der Europäischen Union teil: als Mitglied der ugandischen Delegation, oft aber auch als NGO-Aktivist.

Weitere Informationen: [www.yashtandon.com](http://www.yashtandon.com)

### Die Spinne und die Fliege

„Willst du in mein Empfangszimmer eintreten?“, fragt die Spinne die Fliege

„Es ist der hübscheste kleine Empfangsraum, den du jemals sehen wirst. Der Weg in mein Gemach führt über eine Wendeltreppe.

Und zudem kann ich dir Dinge zeigen, die dich neugierig machen werden, wenn du erst da bist.“

„Oh nein, nein“, sagte die kleine Fliege, „mich zu fragen ist ein vergebliches Bemühen, denn wer die Wendeltreppe zu dir erklimmt, kommt niemals wieder herunter.“

Mary Howitt, 1829

Gleichermaßen als Aktivist und Analyst machte Professor Yash Tandon in seinem Eröffnungsvortrag „Die Neu-Ausrichtung der Beziehungen zwischen Europa und Afrika“ („Recalibrating EU-Africa Relations“) in einer emotional vorgetragenen Rede deutlich, dass die bevorstehende Afrika-Konferenz der G20-Staaten in Berlin am 12. Juni 2017 „eine Sache von großer Bedeutung für Afrika“ sei. „Es ist diese Stadt gewesen, in der Afrika 1884 bis 1885 unter der Führung des deutschen Reichskanzlers Bismarck zwischen den aufstrebenden europäischen Mächten aufgeteilt wurde.“ Dieses Mal müsse man mehr aufpassen: Afrika sei wach, während sich Europa in einer tiefen politischen Identitätskrise befinde. Die Europäische Union drohe auseinanderzubrechen. Niemand wisse, was dem Brexit folgen werde. Afrika müsse mit diesen Rahmenbedingungen umgehen.

Bezogen auf die strukturellen Ungleichheiten, die den internationalen Handel prägen, kritisierte er die Doktrin vom Freihandel als eine Ideologie, als eine Fiktion, die in die Irre führe und gleichbedeutend mit einer Re-Kolonialisierung des afrikanischen Kontinents sei. Das Versprechen von den Vorzügen des freien Handels habe Afrika tief enttäuscht, und der Sklavenhandel habe Afrika bis heute tief traumatisiert. Hinter einer puristischen Handelslogistik, die auf rein mathematischen Regeln basiere, stünde in Wahrheit ein globales Handelssystem, das Yash Tandon als „Krieg“ beschreibt. Das System nähme keine Rücksicht auf die Umwelt, die Menschenrechte und die Würde des Menschen und zerstöre systematisch die Lebensgrundlagen von Fischern und Kleinbauern in Ländern des Südens. Es sei ein Krieg gegen Afrika, der dem Profit der Eliten diene, darunter auch den afrikanischen Führern selbst. In scharfen Worten prangerte er auch die Welthandelsorganisation (WTO) als ein undemokratisches System an, als eine „Kriegsmaschine“, angeführt von den Vereinigten Staaten, der Europäischen Union und Japan. Russland, China, Indien und der globale Süden im All-

gemeinen hätten wenig Einfluss in der WTO. Sie arbeiteten mit, weil die WTO eben eine Realität sei. Aber, so Tandons düstere Einschätzung: „Sie müssen verstehen: Die WTO kann nicht reformiert werden.“ Direkt gerichtet ans Publikum meinte er, es sei eine Illusion, dies zu glauben. Eindringlich warnte er davor, der G20 die Rolle des Verhandlungspartners gegenüber ganz Afrika zuzugestehen. Die G20 sei „der mehr oder weniger grüne Salon der Welthandelsorganisation, welcher alle kritischen Entscheidungen im Auftrag der sogenannten ‚internationalen Gemeinschaft‘ vornimmt“. Fakt sei allerdings, dass die G20 dazu nicht legitimiert sei und die Beschlüsse der Gruppe nicht bindend seien.

### EPA und die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC) – ein Abkommen unter Ungleichen

Als einen Hauptkritikpunkt, der auch von seinen nachfolgenden Rednern und Rednerinnen in den Vordergrund gerückt wurde, bekräftigte Yash Tandon den allgemeinen Eindruck, dass die EPAs von einigen Ländern unterschrieben worden seien, weil die EU massiven Druck ausgeübt hätte. Diese Spaltung gefährde jedoch die regionale Integrität Afrikas, die im Cotonou-Abkommen als ein wesentliches Ziel vereinbart worden war, erheblich. Von den fünf EPA-Regionen in Afrika habe nur ein Teil der SADC-Staaten ein regionales EPAs ratifiziert: „Wir wissen, dass die exportorientierte Lobby in Südafrika, Namibia und Botswana eine tragende Rolle darin gespielt hat, das EPA-Abkommen zu unterzeichnen.“ Kamerun, Ghana und Côte d’Ivoire seien erpresst worden und hätten jeweils ein Übergangsabkommen unterzeichnet. Dies sei insbesondere durch die politischen Veränderungen in Côte d’Ivoire beflügelt worden. Alassane Quattara, der ivoirische Präsident, würde von Frankreich unterstützt werden.

*Den Organisatoren der Konferenz lag ein Papier in englischer Sprache „Recalibrating EU-Africa Relations“ von Yash Tandon zugrunde, aus dem die folgenden Einsichten über das zwischen der Europäischen Union (EU) und der Ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (EAC) verhandelte EPA Abkommen entnommen sind.*

„Das EPA zwischen der EU und der EAC ist ein ungleiches Abkommen zwischen zwei asymmetrischen regionalen Blöcken – auf der einen Seite 28 Länder der Europäischen Union, die mit einer Stimme sprechen, auf der anderen Seite die EAC, die mit fünf uneinigen

Stimmen spricht. Kenia hat das Abkommen unterschrieben, hauptsächlich aufgrund des Drucks, die eine Clique von lokalen politischen Eliten ausgeübt hat, und auf Drängen einiger weniger Firmen, welche ihren bevorzugten Zugang zur EU für ihre Gartenbauprodukte behalten wollen.

Im Januar 2017 hat sich die Gesetzgebende Versammlung Ostafrikas (EALA) für zehn Tage in Kampala, Uganda, getroffen, um über verschiedene Aspekte zu diskutieren. Bezüglich des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens mit der EU warnte Daniel Fred Kidega, Sprecher der EALA, in einem Beitrag an die Mitgliedsländer eindringlich „das EPA-Abkommen nur mit äußerster Sorgfalt zu behandeln“. Die EALA, so etwas wie die parlamentarische Vertretung der Ostafrikanischen Gemeinschaft hat recht mit ihrer Warnung.

Kenia zum Beispiel exportiert Wasser in Form von Blumen nach Europa – ja Wasser! Die Gartenbaubetriebe saugen das Wasser aus dem Naivasha-See, um ihre Blumen zu ernähren, welche nach Europa exportiert werden. Währenddessen leiden die lokal ansässigen Menschen unter Wassermangel. Sie können ihren Mais und ihr Gemüse, den sie zum Überleben brauchen, nicht ausreichend bewässern. Warum geschieht so etwas?

Nach der Befreiung vom Kolonialismus gab es in Uganda mehrere vertikal integrierte Textilfabriken. Sie sind in der Folge des Ansturms neoliberaler Wirtschaft und der Einführung eines „Freihandels“-Regimes auf Uganda unter dem Druck des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der EU verschwunden. Die meisten Leute tragen heute entweder importierte Kleidung oder Secondhand-Bekleidung. Uganda importiert heute auch weiße Bohnen und Weizen aus der EU. Sind Ugandas Farmer nicht in der Lage, solche Produkte selber zu produzieren?

Die Lage der EAC, was das Abkommen mit der EU angeht, ist derzeit nicht sehr klar. Es ist so, dass auch Ruanda das EPA unterzeichnet hat – zusammen mit Kenia. Uganda wiederum scheint sich derzeit nicht entscheiden zu können. Burundi will nicht zu unterzeichnen, solange die EU nicht die Sanktionen gegen das Land aufhebt. Das einzige Land, das in seiner Haltung unbittlich bleibt, ist Tansania. Präsident Magufuli hat erklärt, dass Tansania nicht unterzeichnen wird, bevor das Land nicht eine tiefgreifende Analyse vorgenommen hat. Es gälte, die vorherrschenden Rahmenbedin-

gungen zu berücksichtigen. Zum einen im Hinblick auf den Brexit, zum anderen im Hinblick auf die Datenlage: Mit welchen Erzeugnissen handeln die EAC-Mitgliedsländer; wie hoch sind der Gegenwert der importierten Produkte und die dazugehörigen Steuersätze?“

### Vom Marshall- zum Morgenthau-Plan?

Am 12. und 13. Juni 2017 fand in Berlin die von den deutschen Ministerien für Finanzen und für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Kooperation mit der Deutschen Bundesbank geplante internationale Konferenz „G20 Africa Partnership – Investing in a Common Future“<sup>2</sup> statt. Im Zentrum stand das Ansinnen, Privatinvestitionen nach Afrika zu lenken und zwar durch die G20-Initiative „Compact with Africa.“<sup>3</sup> Die Finanzminister der G20 werden vom Deutschen Finanzminister koordiniert. Die Weltbank, der Internationale Währungsfonds und die Afrikanische Entwicklungsbank haben hierzu gemeinsam einen Bericht erstellt „The G20 Compact with Africa: A Joint AfDB, IMF, and WBG Report“.<sup>4</sup>

Dieser Bericht stellt einen Katalog von Instrumenten und Maßnahmen vor, welche die makroökonomischen, wirtschaftspolitischen und finanziellen Rahmenbedingungen für private Investitionen verbessern sollen. Fünf Länder – darunter Côte d’Ivoire, Marokko, Ruanda, Senegal und Tunesien – bekundeten ihr starkes Interesse in einem Schreiben an den deutschen Finanzminister Wolfgang Schäuble. Westliche Länder haben massive Finanzmittel für Afrika zugesagt: zum Beispiel – für Landwirtschaft jährlich 21 Milliarden US-Dollar, für den Energiesektor 55 Milliarden US-Dollar.

Yash Tandon bezeichnete diese Zusagen in seinem Konferenz-Beitrag als „leere Versprechungen“ und rechnete die auch von der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) kritisierten unzulässigen Finanztransaktionen in Höhe von 530 Milliarden US-Dollar dagegen auf. Zum Hintergrund: James Zhan, Leiter der Investment-Abteilung der UNCTAD hatte vor Delegierten der Vereinten Nationen im November 2015 erklärt, dass diese unzulässigen Finanztransaktionen unbedingt eingedämmt werden müssten, wenn Afrika die Nachhaltigkeitsziele erreichen wolle. Im Zeitraum 2002 bis 2012 wurde die Summe laut Zhan auf etwa eben diese 530 Milliarden US-Dollar geschätzt. Der Kontinent habe dadurch enorme Summen verloren, die in die wirtschaftliche

Entwicklung und in den Strukturwandel hätten investiert werden können, erklärte Zhan. Die Kapitalabflüsse schwächten staatliche Institutionen, reduzierten die für die Entwicklung bereitstehenden Finanzmittel und führten zu Steuererhöhungen im Inland, mit denen Lücken gestopft werden sollten.<sup>5</sup>

Bei Yash Tandon mündet das in die Aussage: „Lassen Sie uns sehr klar sein. Wir treffen uns heute in Berlin, um die wesentlichen Punkte bezüglich der EPAs zu diskutieren; aber der wirkliche Vorstoß der westlichen Länder, angeführt von Deutschland, zielt darauf ab, die afrikanischen Türen für westliches Finanzkapital zu öffnen.“

Handelspolitische Rahmenbedingungen müssten stimmen, damit Initiativen wie „Compact“ und „Marshallplan mit Afrika“, wenn sie denn tatsächlich im Einklang stünden mit den realen Bedürfnissen der afrikanischen Gesellschaften, überhaupt eine Chance hätten, zufriedenstellende Ergebnisse zu erzielen. Doch das was mit Afrika aktuell geschehe, spitzt Tandon in seiner Rede zu, sei die Anwendung einer Strategie, die eher mit dem Morgenthau-Plan vergleichbar sei. Dieser Plan vom August 1944 war ein vom US-amerikanischen Finanzminister Henry Morgenthau vorgelegter Entwurf zur Umwandlung Deutschlands in einen Agrarstaat nach dem absehbaren Sieg der Alliierten im Zweiten Weltkrieg. Der strategische Plan sollte langfristig verhindern, dass Deutschland je wieder einen Angriffskrieg führen könne. Tandon meinte, dass die Lage bezogen auf den afrikanischen Kontinent sogar noch schlimmer sei, weil alle industriellen Kapazitäten Afrikas seit den Zeiten der Unabhängigkeit nun zerstört seien. In Wirklichkeit sei Afrika nicht nur vollständig de-industrialisiert, sondern würde auch in der Entwicklung seiner Landwirtschaft stark behindert. An die afrikanischen Regierungen gerichtet, vertrat der Aktivist den Standpunkt, dass diese oft mitschuldig seien, kein Rückgrat hätten und den Ausverkauf Afrikas vorantrieben.

2 <https://future/https://www.b20germany.org/program/event-details/details/g20-africa-partnership-investing-in-a-common-future/>

3 <https://www.b20germany.org/priorities/compact-with-africa/compact-with-africa-g20-goals/>

4 <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/G20-2016/2017-03-30-g20-compact-with-africa-report.html>

5 <http://www.gc-council.org/international/index.php/news-analysis/100-un-illegale-kapitalabfluesse-sind-verborgene-quelle-fuer-entwicklungsfinanzierung>

Helmut Asche

## EPAs: Ausweg aus der Sackgasse?



Helmut Asche ist Entwicklungsökonom und Soziologe. Nach mehr als 20 Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit mit Einsätzen u.a. in Burkina Faso, Ruanda und Kenia lehrte er Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Afrikas an den Universitäten Leipzig und Mainz.

Professor Asche hat die EPA-Verhandlungen von Beginn an beobachtet, kritisch begleitet und ist ein ausgewiesener Kenner der schwierigen Materie. Bereits 2008 erschien sein Beitrag „Preserving Africa's economic policy space in trade negotiations. Negotiating Regions: The EU, Africa and the Economic Partnership Agreements“.

Im Juni 2017 veröffentlichte er einen Vorschlag „A proposal for renegotiation of the Economic Partnership Agreements between the EU and African regional economic communities“ zur Nachverhandlung der Wirtschaftsabkommen zwischen der EU und afrikanischen Regionalgemeinschaften ([http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/Asche\\_EPAs.pdf](http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/Asche_EPAs.pdf)) Eine deutsche Fassung dieses Papiers ist auf Nachfrage beim Autor erhältlich: [asche@uni-mainz.de](mailto:asche@uni-mainz.de).

Weitere Informationen: <http://www.ifeas.uni-mainz.de/328.php>

Professor Asche war gebeten worden, zu bewerten, ob und wie es gelingen kann, die EPA-Verhandlungen aus der Sackgasse herauszuführen und mit Neu-Verhandlungen zu beginnen. Außerdem interessierte seine Einschätzung des Handlungsspielraums für die betroffenen Länder. Professor Asche ging aus Zeitgründen nicht ausführlich auf seinen Vorredner ein, zeigte sich gegenüber den Thesen Yash Tandon jedoch kritisch. „Handel sei kein Krieg“, wandelte er den Titel des von Tandon geschriebenen Buches „Handel ist Krieg“ um. Dies sei ein Extrem und weder empirisch noch theoretisch belegbar. „Auch wenn ich mit Yash Tandon darin übereinstimme, dass Handelsbeziehungen dem Ideal freien und gleichen Austauschs kaum jemals entsprechen und immer von ungleichen Machtverhältnissen

geprägt waren. Deswegen sind Ricardianische und alle folgenden Theorien auch nur sehr begrenzt hilfreich. Aber ein vernünftig gemanagter, organisierter und auf Ausgleich bedachter Handel kann beiden Seiten dienen.“ Die Kernfrage sei: Kommen die EPAs dieser Vorstellung nahe oder nicht?

In seiner Wahrnehmung reihe sich, so Helmut Asche, diese Konferenz „Die Chance ergreifen: EU-Afrika-Handelsbeziehungen neu gestalten“ in einen tatsächlichen Prozess des Umdenkens gegenüber Afrika ein, den es auf der Ebene der Europäischen Union und auch in Deutschland gäbe. Es hätte ein tiefer, konzeptionell verankerter Paradigmenwechsel eingesetzt, der noch nicht zu Ende gekommen sei und im Übrigen in Handelsfragen noch ausstehe. Warum geht es? Die lange, halb explizite, halb implizite Ideologie, dass Afrika keine Industrien brauche, um zu prosperieren, sei inzwischen widerlegt. Es sei mittlerweile anerkannt, dass Afrika neben einer Modernisierung der Landwirtschaft, auch der kleinen Landwirtschaft, verarbeitende Industrien mit massiv verstärkten Investitionen der Privatwirtschaft brauche, um gleichberechtigt auf dem Weltmarkt mitwirken zu können. An dem lange vorherrschenden Dogma, Exportchancen Afrikas auf landwirtschaftliche Produkte und Rohstoffe konzentriert zu sehen, würde schon seit Längerem gerüttelt. Doch, so konstatierte der Entwicklungsexperte, spiegle sich dieser Umdenkungsprozess „interessanterweise nicht in den EPAs“, sowie sie konzipiert und unterzeichnet worden seien.

Warum ist das ein Problem? Asche ging zunächst auf die Verhandlungserfolge bei den Wirtschaftsabkommen ein. Er betonte ausdrücklich, dass er stolz darauf sei, was die afrikanischen Verhandlungsführer über die Jahre erreicht hätten. Die Europäische Union sei von ihren extrem weitgehenden Ausgangsvorstellungen, die „wir bei TTIP mit Recht bekämpft haben“, auf ein simples „trade-in-goods agreement“, also auf ein reines Güter-Abkommen heruntergehandelt worden:



„Wir haben ein trade-in-goods-Abkommen mit einem über Jahrzehnte stark gestaffelten Zoll-Abbau, der im Wesentlichen dem entspricht, was ohnehin schon in den meisten Regionalgemeinschaften umgesetzt wird.“ Anders gesagt, bei den jetzt vorliegenden EPAs handele es sich nicht um eine tiefere Wirtschaftintegration zwischen den Vertragspartnern. Kritische Punkte seien in sogenannte Rendezvous-Klauseln gepackt worden, die für die afrikanische Seite eine akzeptable Methode seien, um strittige Themen wie Dienstleistungen, Investitionen, Patentrecht, Wettbewerbsregeln, Schutzbestimmungen, Ursprungsregelungen u.a. erst einmal auf die Seite zu räumen und zu einem späteren Zeitpunkt zu verhandeln. Insofern, führte Professor Asche weiter aus, könnten die EPAs durchaus unterzeichnet werden.

In West- und Ostafrika hätten sie den entscheidenden strategischen Vorteil, dass sie zur Konsolidierung der afrikanischen Regionalgemeinschaften der ECOWAS und der EAC beitragen könnten. Im Südlichen Afrika sei es komplizierter, weil die SADC in zwei Abkommen gespalten sei, was der regionalen Integration natürlich nicht diene. Nach außen, gegenüber der EU als Handelspartner, würden die neuen Abkommen den Regionalgemeinschaften ermöglichen, jeweils einen gemeinsamen Außentarif zu erheben, so wie wir es in der EU seit den fünfziger Jahren haben“. Dies sei von großem Vorteil.

Die Einwände insbesondere Tansanias und Nigerias, die die EPAs nicht unterschreiben wollen, und die zögerliche Haltung des ugandischen Präsidenten bezögen sich neben dem Schutz für die Landwirtschaft genau auf die angesprochene Frage, wieweit die EPAs Industrialisierung in Afrika befördern oder behindern. Asche bewertete jene allerdings als „Einwände der 13. Stunde“, die zum falschen Zeitpunkt kämen und die Erfolge der afrikanischen Unterhändler nachträglich schmälern würden.

„Diese Situation gefährdet das gesamte Projekt der Regionalintegration in Westafrika und Ostafrika, und im Südlichen Afrika ist es ohnehin kompliziert genug. Es gefährdet das gesamte Projekt, weil die Gruppen auseinanderbrechen werden. Sie werden nun eben nicht den gemeinsamen Außenzolltarif und gemeinsame Ursprungsregeln gegenüber dem für Afrika insgesamt wichtigsten Handelspartner, nämlich der EU, haben. Die Individual-EPAs mit Kamerun, Ghana, Côte d'Ivoire werden dominant sein, und Kenia und Ruanda werden sich auch solch eine Lösung suchen. Das ist eine katastrophale Situation, an der beide Seiten ihren Teil der Verantwortung tragen.“ Die wesent-

liche politische Frage für ihn und viele andere sei nun, welche Ansätze und Überlegungen es gäbe, aus diesem Dilemma herauszukommen. Sein Eindruck sei, dass Vertreter der DG TRADE, also der Generaldirektion für Handel, die Implementierung der EPAs einfach weitertreiben, gemäß dem Motto „We are in the hands of our partners“. Das sei der falsche Weg, konstatierte Asche, man müsse den afrikanischen Partnern, darunter auch Tansania und Nigeria, ein Angebot machen, wie man konstruktiv aus der Klemme herauskomme. Was ist der Punkt? In der Sache seien die Einwände, die von den Regierungen Tansanias und Nigerias vorgebracht worden seien, nicht völlig abwegig, auch wenn sie zum falschen Zeitpunkt eingebracht worden seien.

### Konstruktiv nachbessern

Der Kern sei, dass die von den Afrikanern mühsam hinein verhandelten Schutzregelungen (safeguards) bewusst kompliziert formuliert worden seien, weil sie von der EU-Kommission nur widerwillig zugestanden worden seien. Das allgemeine WTO-Recht sieht für Entwicklungsländer etwa den zeitweiligen Schutz gegen wirtschaftlich oder sozial schädliche Importschwemmen wie Geflügelteile, Milchpulver oder Gebrauchtkleidung vor oder auch die Erlaubnis, Exportsteuern zu erheben. Die entsprechenden Schutzregelungen in den EPAs würden in der Praxis nur noch mit großer Mühe autonom umsetzbar sein. Insbesondere für das zugestandene Ziel, Industrialisierung durch zeitweiligen Zollschatz für neue Branchen zu fördern, muss, so Professor Asche, nachverhandelt werden.

„Wenn Brüssel, unterstützt auch von Berlin, den Regierungen Tansanias und Nigerias ein Angebot machen würde in dem Sinne: Wir finden zwar, ihr kommt entschieden zu spät mit euren Einwänden, aber es gibt Möglichkeiten, in der EPA-Implementierung zu präzise benannten Punkten konstruktiv nachzubessern und die Umsetzung anderer Punkte, etwa die weitere Liberalisierungstabelle, erst einmal auszusetzen, dann wäre etwas gewonnen. Wir müssen verbindlich vereinbaren, dass Regelungen, die nicht praktikabel sind, nachgebessert werden. Dann wäre die Möglichkeit da, der völlig verfahrenen Situation, die ansonsten zur handelspolitischen Zerlegung der ECOWAS und EAC führen wird, entgegenzuwirken. Das politische Signal sehe ich noch nicht. Auch die Bundesregierung schweigt zu der eingetretenen Gemengelage völlig und hat offenbar keinerlei Vorstellung, wie dort wieder herauszukommen ist.“



## Cheikh Tidiane Dieye

### EPAs: Afrika braucht eine Atempause



Cheikh Tidiane Dieye war als politischer Verhandlungsführer und Vertreter der Zivilgesellschaft unmittelbar an der Ausarbeitung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und der Europäischen Union beteiligt.

Aktuell ist er neben vielen anderen Ämtern, die er bekleidet, Geschäftsführender Direktor des Centre africain pour le commerce, l'intégration et le développement/ Réseau Enda Tiers-Monde (CACID/ENDA). Die senegalesische Nichtregierungsorganisation ist ein bedeutender Thinktank für die Vermittlung tiefergehenden Fachwissens und der Beratung für die Zivilgesellschaft über Handel, Integration und nachhaltiger Entwicklung in Afrika; der regionale Fokus liegt auf Westafrika. Hauptsitz ist Dakar. Ziel ist es u.a., die Kapazitäten und Ressourcen der afrikanischen Akteure in Verhandlungen zu stärken.

Weitere Informationen <http://endacid.org>

Dr. Cheik Tidiane Dieye war gebeten worden, die Ergebnisse der Verhandlungen über das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit ECOWAS als langjähriger Unterhändler von 2008 bis 2014 aus Sicht der Zivilgesellschaft zu beurteilen. Wie alle der zur Konferenz geladenen afrikanischen Expertinnen und Experten machte auch er deutlich, wie müde und letztlich enttäuscht man aus Sicht der Zivilgesellschaft über den Verlauf und die Ergebnisse der Verhandlungen sei.

Die Verhandlungen in Brüssel hätten viel Geld, Kraft und Energie gekostet. Letztlich spräche man nach dem Verhandlungsmarathon auf afrikanischer Seite nicht mit einer Stimme. Ebenso wie Ken Ukaóha, der nach ihm das Wort ergriff, kritisierte er, dass allein in Westafrika mittlerweile fünf verschiedene Handelsregime mit Europa existieren. Dies sei das Gegenteil von regionaler Integration. Die afrikanischen Führungen könn-

ten nicht weiter die Flucht nach vorne ergreifen und müssten sich der Desintegration afrikanischer Regiogemeinschaften entschieden entgegenstellen.

#### Im Fokus der Kritik

Der erste Grund sei ein wirtschaftlicher, technischer Grund, der damit zu tun habe, dass die meisten Forderungen der EU-Kommission „nicht akzeptabel“ gewesen seien. Dabei bezog er sich auf den Einwand vieler Kritiker, dass die große Mehrheit der afrikanischen Staaten, die nun ein EPA unterzeichnen sollen, zu den ärmsten Ländern der Welt (LDCs) gehört. Diese Länder können ihre Exporte bereits zollfrei in die EU einführen; das würde auch ohne die EPAs so bleiben. Von den 16 Staaten der ECOWAS (Mauretanien eingeschlossen), die über das Abkommen mit der EU verhandelt haben, zählen elf Staaten zu dieser Ländergruppe. Mit den neuen Abkommen müssten sie ihre Märkte gegenüber der EU öffnen. Dies würde sich, so die Befürchtung der Kritiker, negativ auf die nachhaltige Entwicklung dieser Länder auswirken.

„Wenn man von der westafrikanischen Region verlangt, ihre Märkte zu 80 Prozent zu öffnen, dann sollte man doch verstehen, dass diese Volkswirtschaften zunächst Raum für sich brauchen, um sich zu entwickeln. Wenn man sie zwingt, ihre Märkte in einem Zeitraum von 15 Jahren zu öffnen, kann das allein aus technischen Gründen nicht durchgeführt werden. Darüber haben wir in unserer Gruppe gestritten. Als wir damit keinen Erfolg hatten, haben wir darum gebeten, die Märkte weniger weit öffnen zu müssen oder erst nach einem längeren Zeitraum.“

Während der Verhandlungen, betonte Dr. Dieye, habe sich die afrikanische Zivilgesellschaft auch auf Artikel 24 (GATT) der Welthandelsorganisation bezogen, der längere Zeiträume für eine Umsetzungsphase von

Wirtschaftsabkommen erlaube. Beispielsweise hätten Australien und Thailand zur Umsetzung ihres bilateralen Abkommens einen Zeitraum von über 24 Jahren vereinbart. Marokko und USA haben ein Freihandelsabkommen abgeschlossen, das eine Liberalisierungsphase von 25 Jahren vorsieht. Doch mit diesem Ansinnen sei man gescheitert: Die EPAs müssen in 15 Jahren umgesetzt werden.

Ein anderer wichtiger Kritikpunkt aus Sicht der afrikanischen Verhandlungsführer betrifft die sogenannte tiefergehende Integration bei Handelsverträgen. Gemeint ist, dass die EU zu Beginn vorhatte, bei allen verhandelten EPAs trotz großer Bedenken seitens der Afrikaner ein Bündel von Regeln und Maßgaben für Investitionen oder Dienstleistungen in die Verträge aufzunehmen, so wie es im EPA der EU mit den karibischen Staaten geregelt ist.

Dies wurde auf Druck der afrikanischen Partner nun erst einmal in sogenannte Rendezvous-Klauseln verpackt und aufgeschoben, wie es auch bereits Professor Ashe erläutert hatte. Aber diese weitergehenden Vereinbarungen sind fester Bestandteil des Vertragspakets. Wenn es darum ginge, ein Handelsregime zwischen Afrika und Europa zu etablieren, das zu den WTO-Regeln passe, wie es sich das Cotonou-Abkommen ja auf die Fahnen geschrieben habe, hätte man sich, so Dieyes Argumentation, auf ein Abkommen zur Liberalisierung des Güterhandels beschränken können. Doch dem sei eben nicht so. Die EPAs zwingen Afrika nach der Ratifizierung weiter zu verhandeln: Nur sechs Monate danach würde es dann um Themen gehen, die für EU-Konzerne perspektivisch noch wichtiger sein dürften, etwa den Handel mit Dienstleistungen, Investitionen und die öffentliche Beschaffung. „Allein deswegen“, machten Dr. Dieye und seine afrikanischen Kolleginnen und Kollegen auch klar „konnten wir kein gutes Ergebnis erzielen“. Schlimmer noch, meinte er, würden die EPAs jetzt so umgesetzt, so würden sie die sich langsam aufbauenden Industrien Afrikas beschädigen:

„Es gehört zur Strategie der EU, dass der Süd-Süd-Handel, der jetzt langsam wächst, nicht größer werden soll, als das, was die EU bereits jetzt an Handelsanteilen in Afrika hat. Es liegt in der Strategie der EU begründet, Teile der Süd-Süd-Märkte für sich einzubeziehen. Für uns ist das unakzeptabel, weil wir uns gerade darum bemühen, den Süd-Süd-Handel zu stärken, um

unsere Partnerbeziehungen zu diversifizieren. Als die ECOWAS 1975 geschaffen wurde, lag der Handel zwischen der EU und Afrika bei 80 Prozent, was sowohl Import als auch Export betrifft, jetzt sind es weniger als 30 Prozent. Mit intraregionalem Handel in Afrika kann man diese Abhängigkeit von der EU auch noch reduzieren, aber die vorgeschlagenen Klauseln der EPAs werden bestehende Industriezweige, die die regionale Nachfrage decken, beschädigen.“

Der dritte Einwand, der ebenfalls von den anderen afrikanischen Konferenzteilnehmenden in den Diskussionsrunden benannt wurde, betrifft die von der EU in Aussicht gestellten sogenannten Entschädigungszahlungen für Einnahmeverluste bei den Import- und Exportzöllen. Die Gelder in Höhe von 6,5 Milliarden Euro sollen die Risiken und Nachteile, die den afrikanischen Partnerländern durch die EPAs entstehen, zum Beispiel durch entgangene Zolleinnahmen, kompensieren. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um „frisches Geld“. Es geht um die – auch ohne EPAs – von den EU-Mitgliedern bewilligten Mittel für den Europäischen Entwicklungsfonds (EFD) der nächsten Jahre. Auf diese Gelder hätten die AKP-Staaten ohnehin einen Anspruch. Nicht nur Dr. Dieye zeigte sich entrüstet über diesen Vorschlag: „Können Sie sich vorstellen, dass ein Land das ernsthaft akzeptiert?“

### Der Widerstand hält an

Das ECOWAS-EPA-Abkommen ist von 13 der 16 Länder, die mitverhandelt haben, mittlerweile unterzeichnet worden, darunter auch von der Regierung Senegals – ein Umstand, den Dr. Dieye bedauerte:

„Für die Zivilgesellschaft, für die Aktivisten ist das Problem mit den EPAs in Westafrika nicht beendet. Wir widersetzen uns weiterhin diesem Regional-Abkommen. Wir haben unserer Regierung gesagt, dass wir nicht mit ihren Positionen einverstanden sind. Wir versuchen, immer noch darauf einzuwirken. Nigeria und Mauretanien weigern sich weiterhin, die Verträge zu unterschreiben. Und die Länder, die unterschrieben haben, haben noch nicht ratifiziert. Das hat uns ein bisschen Spielraum gegeben, um unseren Kampf weiterzuführen. Wir wollen sicherstellen, dass die Länder, die unterschrieben haben, nicht ratifizieren. Und das diejenigen, die noch nicht unterschrieben haben, es auch in Zukunft nicht tun werden.“

Neben den Nachteilen, die sich unmittelbar auf die Märkte Westafrikas auswirken könnten, nannte Dr. Dieye eine Reihe verstärkender Argumente aus dem globalen Kontext, die dagegen sprächen, diese Abkommen umzusetzen:

- Der Brexit schaffe eine neue Dynamik: „Wir haben mit der EU verhandelt. Mit 28 Staaten, und Verträge unterschrieben mit einer Gruppe, die 28 Staaten umfasste. Nun stehen wir vor einer ganz anderen Situation. Wenn Großbritannien die EU verlässt, dann hat sich die Seite unseres Gegenspielers komplett verändert. Der Brexit ist ein wichtiges Instrument für uns, um neu zu verhandeln, um zu sagen: „Nein, nicht weiter business as usual.“
- „Wir müssen auch darauf achten, wie sich die USA verhalten werden“. Donald Trump und sein Verhalten bezüglich aller regionalen und multilateralen Handelsabkommen könnten weltweit alle Handelsstrategien beeinflussen.
- „Wir haben auch in Afrika begonnen, über eine kontinentale Freihandelszone (CFTA) zu verhandeln. Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika, die ECA, ist eine respektierte Institution, die Studien durchgeführt hat. Die Kommission warnt uns und sagt uns, dass falls wir die EPAs in verschiedenen Regionen umsetzen, bevor wir innerafrikanische Verhandlungen abgeschlossen haben, um CFTA zu etablieren, wir das ganze Projekt in der Zukunft gefährden. Dagegen kämpfen wir an: Wenn man die EPAs zuerst in Gang bringt, noch vor unserem eigenen souveränen Freihandelsprozess, dann wird der afrikanische Markt nicht unabhängig werden.“
- Und schließlich: „Wir lehnen die EPAs aus den gleichen Gründen ab, warum europäische Bürger und Bürgerinnen gegen das TTIP- und CETA-Abkommen aufbegehrt haben. Es sind die gleichen Ängste und Befürchtungen.“

### Moratorium als Chance für einen Neubeginn

Im Blick auf Handlungsoptionen in dieser verfahrenen Situation plädierte er für eine Atempause bis 2020, ein Moratorium, bis klar sein würde, in welchem Bezugsrahmen die EU-Afrika-Beziehungen nach dem Auslaufen des Cotonou-Abkommens weiterentwickelt werden. Nur so könne das durch die EPA-Verhand-

lungen verursachte Chaos und der zu erwartende Schaden verhindert werden. Ohne dieses Innehalten drohten alle Initiativen, die im Rahmen der deutschen G20-Präsidentschaft ergriffen werden, zu scheitern. Die trotz Wirtschaftswachstums noch sehr fragilen Ökonomien in Afrika würden durch die EPAs massiv gestört. Die „Compacts“ würden wieder, wie so oft in den letzten Jahrzehnten, nur neue Verschuldung, Abhängigkeit, Konflikte und damit neue Armut schaffen, anstatt endlich eine selbstbestimmte wirtschaftliche Zukunft Afrikas einzuleiten:

„Unser Widerstand zu den EPAs war nie ideologischer Natur. Wir sind weder gegen Handel per se noch sind wir gegen gute Beziehungen zwischen der EU und den afrikanischen EPA-Regionen. Eine minutiöse Analyse der Auswirkungen der Marktöffnung, der Meistbegünstigungsklausel und weiteren Klausel und vor allem eine gebührende Berücksichtigung neuer Dynamiken in der Welt u.a. Brexit, Aufbau eines kontinentalen Freihandelszone und Aufstieg neuer Mächte wie China zwingt uns zum Entschluss, gegen die EPAs nach wie vor Widerstand zu leisten. (...) Aber selbstverständlich wollen wir Handelsbeziehungen mit der EU haben. Aber sie sollten auf freundschaftlicher Basis geschlossen werden und nicht so aussehen, wie unsere Beziehungen zu Europa in der Vergangenheit aussahen, als Europa seine Beziehungen zu Afrika einseitig bestimmt hat. Nach der Unabhängigkeit gab es eine Europapolitik zu Afrika, die völlig von ihren eigenen Interessen geprägt war, danach gab es eine Politik für Afrika (...) Jetzt reden sie von einer Politik mit Afrika. Aber wenn man eine Politik mit Afrika will, muss man das auch mit Afrika machen. Man darf Afrika nicht einfach Beziehungen aufdrücken, die den eigenen Interessen folgen. Das ist ein Fehler der europäischen Kommission, nicht der Menschen in Europa, aber ein Fehler der europäischen Institutionen.“

Befragt nach den Perspektiven erklärte Dr. Dieye, dass es darum gehen müsse, eine Handelspolitik und eine Entwicklungspolitik aufzubauen, für die man mindestens zwei Säulen und Strategien bräuchte. Zum einen müsse es um eine Diversifizierung der Produktpalette gehen, also Afrika müsse seine Industrien aufbauen können, zum anderen ginge es aber auch um Diversifizierung bei den Handelspartnern. Er spielte damit auf den in den EPAs verankerten Mechanismus zur Meistbegünstigungsklausel an. In der Vergangenheit sei die EU aufgrund der kolonialen Geschichte der Haupthandelspartner der afrikanischen Länder gewe-

sen, aber „jetzt wollen wir uns diversifizieren, um auch Handel treiben zu können, mit wem wir wollen, so wie es unseren Interessen und Strategien entspricht“. Das bedeute, keinesfalls die Beziehungen mit der EU abzubrechen, aber die Wahl haben zu können, mit wem man Handel betreibe, zum Beispiel auch mit China.

„Wir wissen, dass Volkswirtschaften in Afrika wachsen, es gibt Möglichkeiten und Gelegenheiten für die Zukunft, Afrika zieht Investoren aus der ganzen Welt an, aber es geht darum, lokale Investitionen anzutreiben. In diesem Kontext ist dieser Prozess seitens der EU etwas, was den politischen Raum, den wir gerade aufbauen, nicht zerstören oder einschränken sollte, das meinen wir, wenn wir über Diversifizierung sprechen. Wir sprechen über Verhandlungen, wir sprechen über Interessen. Wir fragen nicht nach Geschenken, wir wollen etwas aushandeln, was für beide Seite von Vorteil ist. Wir haben kein Problem mit der EU an sich. Wir sagen aber der EU deutlich, dass es an der Zeit ist, die wirkliche Situation zu besprechen. (...) Und es geht auch nicht etwa darum, unsere Märkte China zu überlassen. China will uns auch nichts schenken, weil

sie uns toll finden. Die haben natürlich auch ihre Interessen. (...) Wir müssen herausfinden, was wir als Afrikaner von China bekommen können und wo wir uns schützen müssen, so ist es auch mit der EU. Das ist der neue Geist der Strategien, die wir verfolgen, statt einfach passiv zu bleiben.“

Angesprochen auf die Rolle der Eliten in den afrikanischen Ländern, betonte Dr. Dieye, dass egal welches Abkommen man unterzeichne, ob gut oder schlecht, wenn man zuhause nicht aufräume, mit guter Handelspolitik, mit guter Industriepolitik, mit guten Strategien, dann könne man auch mit Partnern nichts erreichen: „Ich habe mich entschieden, ganz hart an unserem regionalen Integrationsprozess zu arbeiten und an dem Freihandel innerhalb Afrikas. Das könnte eine Chance für mehr Demokratie und Good Governance (Gute Regierungsführung) sein. Dabei sollte man sicherstellen, dass Prozesse von außen, die in unsere Länder hineinkommen, die Prozesse im Inneren nicht behindern. (...) Lassen Sie uns im positivem Geist diskutieren: Afrika und EU brauchen gute Beziehungen in der Zukunft!“





## Kennedy Ukaóha

### EPAs: Entwicklungshindernis statt Entwicklungsförderung



Kennedy Ukaóha ist Wirtschaftsanwalt und ein Spezialist für internationales Handelsrecht, politischer Experte und Anwalt, der Nigeria oft bei den WTO-Verhandlungsrunden vertreten hat. Außerdem ist er als Berater für ECOWAS und die Afrikanische Union (AU) bei Handelsfragen und wirtschaftlicher Integration tätig.

Darüber hinaus ist er Generalsekretär der National Association of Nigerian Traders – NANTS, Vereinigung nigerianischer Einzelhändler (NANTS). Er war als Mitglied des Verhandlungsteams für ECOWAS unmittelbar an den EPA-Verhandlungen beteiligt und hat zu diesem Thema auch zahlreiche Stellungnahmen und Kommentare verfasst.

Weitere Informationen: <http://www.nants.org>

Nigeria gehört zu den Ländern, die nach wie vor Widerstand gegen das ausgehandelte Wirtschaftsabkommen mit der Europäischen Union leisten. Kennedy Ukaóhas Organisation NANTS unterstützt die nigerianische Regierung in dieser Haltung. In seinem Input begründete der Handelsanwalt, warum das EU-ECOWAS-EPA einen falschen Weg für sein Land und die anderen westafrikanischen Länder markiert.

#### Falsche Versprechungen

Warum sind die Verhandlungen schlecht gelaufen? Die Verhandlungen seien von Anfang an von Geheimgesprächen und von Druck aus Brüssel geprägt gewesen. Übler noch: Die EPA-Verhandlungen und ihre Ergebnisse seien klare Indikatoren von falschen Versprechen. In seinem an deutlichen Worten nicht mangelnden Konferenzbeitrag setzte sich der Handelsanwalt vor allem aus juristischer Perspektive mit der Umsetzung des Cotonou-Rahmenabkommens in den Verhandlungen auseinander. Aus seiner Sicht habe die EU keine der

in diesem Abkommen definierten Voraussetzungen erfüllt und habe folglich auch nicht das Recht, auf einen erfolgreichen Abschluss der enttäuschenden Verhandlungsrunden zu pochen.

Die drei Hauptziele des Cotonou-Abkommens, der „Mutter“ aller EPAs, nämlich regionale Integration, Entwicklung und Armutsbekämpfung seien gänzlich verfehlt worden. Für die ECOWAS habe sich die regionale Integration sogar ins Gegenteil verkehrt: Die westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft breche gerade auseinander. So hat beispielsweise die EU auf Ghana und Côte d’Ivoire massiven Druck ausgeübt und „besonders schädliche“ (Helmut Asche) Individual-EPAs abgeschlossen. Mittlerweile würden, so Ukaóha, wie es sein Vorredner bereits gesagt hatte, fünf verschiedene Handelsregimes mit der EU verhandeln. Auch das Prinzip der Nachhaltigkeit sei verletzt worden; in den Papieren sei immer nur von „Handel, Handel, Handel“ die Rede. Daraus könne kaum eine nachhaltige Entwicklung erwachsen.

Auch das Ziel, Armut zu begrenzen, sei mit dem vorliegenden Abkommen nicht zu erreichen. So kämen Analysen, die im Auftrag der EU vom Unternehmen ETAPLAN durchgeführt worden seien, zu dem Schluss, dass die EPAs „eine große Herausforderung für Westafrika“ darstellen werden. Die Prognose sei düster: Sein Heimatland Nigeria beispielsweise würde 447 Millionen US-Dollar pro Jahr verlieren, die EU 709 Millionen Dollar jedes Jahr verdienen. Ob das Armutsbegrenzung für Nigeria sei, fragt der Handelsanwalt lautstark ins Publikum: Wessen Armut würde denn hier reduziert...? Bereits die Verfasser des Cotonou-Abkommens hätten vorausgesehen, dass der Privatsektor in Westafrika, aber auch auf dem ganzen afrikanischen Kontinent, in der Karibik, im Pazifik, über wenig Kapazitäten verfügt und „gar nicht die Stärke habe, sich auf einem offenen Markt in einem Wettbewerb durchzusetzen“.



Daher sähe Artikel 37.3 des Cotonou-Abkommen folgerichtig vor, dass ein Vorbereitungszeitraum genutzt werden müsse, um Kapazitäten im öffentlichen und privaten Sektor der AKP-Staaten auszubauen. Außerdem seien Maßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, für die Stärkung der regionalen Organisationen und für die Unterstützung der Initiativen zur Integration des Regionalhandels, gegebenenfalls verbunden mit einer Hilfe für die Haushaltsanpassung und die Steuerreform sowie für die Verbesserung und Entwicklung der Infrastruktur und für die Investitionsförderung, notwendig. Doch, so fragt Ukaóha, und man spürte seine große Enttäuschung:

„Welche Kapazitäten des Privatsektors wurden aufgebaut und wie? Wo steht das? Ich habe das immer gefragt. Es wurde immer gesagt, es kommt, aber es ist nicht gekommen. Sie wollen, dass wir das unterschreiben. Wenn wir unterschreiben, das kommt doch einem Todesurteil gleich. (...) Von den drei in der Präambel formulierten Ziele der EPAs nämlich: Regionalintegration, Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung sucht man vergeblich nach deren Spuren in der konkreten Gestaltung der Texte der EPAs. Was in diesen Texten zementiert wird, ist die Kontrolle afrikanischer Märkte und Ressourcen durch europäische Konzerne. Dies steht im Widerspruch zu den Zielen, die wir uns in Nigeria selbst gesetzt haben. Wir wollen unser Land transformieren und dessen Ökonomie diversifizieren und selber kontrollieren. Aus diesem Grund lehnen wir die EPAs ab.“

Weder seien Kapazitäten von lokalen Unternehmen der AKP-Länder aufgebaut worden, damit diese in der Lage seien, von den Handlungsspielräumen zu profitieren, die die EPAs mit sich bringen, noch wurden während der Verhandlungen Alternativen zu den EPAs angeboten, damit „kein Land durch die EPAs schlechter als unter dem vor den EPAs geltenden Handelsregime steht“, wie es im Artikel 4 des Cotonou-Abkommens formuliert wird. Doch den Mitteleinkommensländern, denen die EU immer wieder droht(e), den zollfreien Zugang für ihre Produkte zu nehmen, sei zu keinem Zeitpunkt eine Alternative zu den EPAs angeboten worden. Diese Länder müssen in Zukunft auf die Erlöse aus Zöllen verzichten. Das mache je nach Land zehn bis 30 Prozent der Staatseinnahmen aus. Die ohnehin schon dürftigen Sozial-, Bildungs- oder Gesundheitsprogramme werden dafür gekürzt werden müssen.

„Als das nigerianische Verhandlungsteam in Brüssel war, war ich dabei, und wir haben nach dem speziellen EPA-Paket für uns gefragt, dann haben sie über Singa-

pur und Wettbewerb geredet, ist das die Alternative, die es für uns geben sollte? Also dafür bin ich von Nigeria nach Brüssel gekommen... Das ist einfach Betrug; das ist ein Deal, bei dem es am Ende des Tunnels kein Licht geben wird.“

Ungeachtet der Opposition gegen die EPA habe Brüssel als Ausgleich ein Finanzpaket über 6,5 Milliarden Euro für die nächsten fünf Jahre geschnürt, das an die Länder der ECOWAS als EPA-Entwicklungsprogramm ausgezahlt werden soll. Aber auch Ken Ukaóha kritisiert vehement diese Gelder, die wohl als Entschädigung für Anpassungskosten gedacht, in der Sache völlig unangemessen seien.

### Die richtigen Fragen stellen

Die EPAs führten, wenn sie jetzt implementiert werden würden, fasst der nigerianische Handelsanwalt zusammen, zur De-Industrialisierung, zu übermäßigem Wettbewerb, zu Verlusten an Arbeitsplätzen und Einkünften, zur Kapitalflucht, zum Anstieg von Armut und gewissermaßen zum Verlust von Souveränität und einer Zerstörung der Region. Aus diesen gewichtigen Gründen habe Nigeria seine Unterschrift nicht unter das Abkommen gesetzt, sondern verfolge vielmehr eine eigene „Agenda des Fortschritts“:

„Wir sollten Industrie entwickeln (...) wir wollen eine Perspektive für unsere Jugend anbieten. Wir wollen sicher sein, dass sie bei uns bleiben können. Wir wollen sicherstellen, dass sie nicht abhängig von Europa sind, nicht durch Wüsten gehen, über Berge steigen oder das Mittelmeer in einem Boot überqueren müssen. Wir müssen unsere Industrien aufbauen, für Jobs sorgen (...) Ich denke, die EPA-Verhandlungen laufen ganz, ganz schlecht, und ich denke, jeder Bürger dieser Welt sollte der Realität ins Gesicht schauen und die richtigen Fragen stellen: Warum laufen denn die Verhandlungen so, wie sie laufen? Ist das die Gegenseitigkeit, die uns versprochen worden ist? Ist das nicht das gleiche Europa, das Afrika kolonisiert hat? (...) Die EPAs müssen neu verhandelt werden, und ich empfehle mit Nachdruck ein für den ganzen Kontinent, für die ganze afrikanische Gemeinschaft gültiges EPA. Dies muss auch den intraafrikanischen Handel und Bestrebungen für eine ökonomische Integration auf einem kontinentalen Niveau mit einbeziehen.“

Yvonne Takang

## EPAs: Unfaire Abkommen verhindern fairen gerechten Handel



Yvonne Takang ist Generalsekretärin der kamerunischen Bürgerrechtsorganisation ACDIC, Association Citoyenne de Défense des Intérêts Collectifs, eine aktive und bekannte Lobbyorganisation für die Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmeren Bevölkerung.

Europaweit bekannt geworden ist ACDIC 2005 mit der Chicken Campaign gegen die Einfuhr gefrorener Hühner Teile aus Europa nach Kamerun. Yvonne Takang kämpft seit Jahren gegen die Verabschiedung eines Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit Kamerun und wirft ihrer Regierung vor, die Interessen der kamerunischen Bevölkerung auf dem Altar liberalisierter Märkte zu opfern, weil es dabei nur um den Zugang für Exportwaren zum EU-Markt ginge, beispielsweise von Bananen.

Weitere Informationen: <https://www.acdic.net>

Das Übergangsabkommen der EU mit Kamerun ist bereits in Kraft getreten. Yvonne Takang war gebeten worden, Risiken und Wirkungen für ihr Land zu bewerten und zu begründen, warum das Abkommen kurz- und langfristig zu mehr Armut in Kamerun führen wird.

### Teile und Herrsche!

Die in Europa bekannte Aktivistin beklagte in deutlichen Worten den Druck, den die EU-Kommission auf die Länder ausübe, damit sie die Verträge unterzeichneten. „Wenn eine Region nicht unterzeichnen will, pickt sich Brüssel eben die starken Länder für bilaterale Abkommen heraus – nach dem Motto: Die anderen werden schon folgen“. Die EU würde das Prinzip „Teile und Herrsche“ rigoros anwenden. So sei ursprünglich für mehrere Länder in der zentralafrikanischen Region ein gemeinsames Wirtschaftspartnerschaftsabkommen angedacht worden. Aber weil sich die EU mit starkem Widerstand konfrontiert sah, entschied sie

sich, bilaterale Abkommen mit den wirtschaftlich stärkeren Ländern abzuschließen. Darunter auch mit ihrem Land. Die EU-Kommission habe damit ihre eigene Zielvorgabe, die regionale Integration voranzutreiben, vorsätzlich missachtet. In Zentralafrika hätten sich die Unterhändler der EU dann Kamerun ausgewählt und mit der kamerunischen Regierung als einzigem Land aus dieser Region ein Abkommen geschlossen – gegen den erklärten Widerstand weiter Teile der Bevölkerung. Aktuell setze die Europäische Union Kamerun unter Druck, um auch die anderen Länder der Region zur Zustimmung zu bewegen. „Hier wird mit Lügen und Verwirrungen gearbeitet. Ich bin ganz gegen die Handlungsweise der EU.“

Der Druck sei so massiv gewesen, „dass wir uns dem nicht widersetzen konnten“. Zwar hätten die kamerunischen Politiker gesehen, dass die Zivilgesellschaft lautstark auf die Straße gegangen ist und gegen das EPA protestiert hat. Aber es habe nichts genutzt. Das 2009 unterschriebene und bis heute umstritten gebliebene Abkommen wurde 2014 ratifiziert. Nachgeholfen habe die EU mit dem Argument, dass das Land ansonsten keine Gelder aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) bekäme. Aber dieser Fonds, erklärte aufgebracht die kamerunische Campaignerin ebenso wie ihre beiden afrikanischen Vorredner, habe überhaupt nichts mit den EPAs zu tun.

In scharfen Worten kritisierte Yvonne Takang im zweiten Teil ihres Inputs die Auswirkungen des Übergangsabkommen mit Kamerun: Das sei ein „Desaster“ für Kamerun, sowohl im Hinblick auf die Entwicklung der Landwirtschaft als auch für die Integrationsprozesse des regionalen Wirtschaftsraums. Das EPA würde definitiv zu mehr Armut führen. Es ginge nicht an, dass die EU-Kommission ganz allgemein Afrika und im Besonderen Kamerun zwänge, seine Märkte zu 80 Prozent zu liberalisieren. „Was haben wir denn anzubieten? Selbst wenn die EU ihre Märkte zu tausend Pro-

zent für uns öffnen würde, haben wir kaum Produkte, die wir verkaufen können. Die EU hingegen hat alle Möglichkeiten, unsere Märkte zu überschwemmen. Sie hat uns 80 Prozent Marktöffnung aufgezwungen. Wir haben in den Verhandlungen 60 Prozent angeboten, später 75 Prozent, aber sie sagten, nein, 80 Prozent. Die EU hat keine Angst, ihre Märkte uns gegenüber zu öffnen, weil wir keine Bedrohung für sie darstellen. Wenn es um Marktzugang für uns geht, setzen sie einfach Qualitätsstandards fest und sagen, dies darf nicht zu uns hinein, weil es nicht unseren Standards entspricht. Den afrikanischen Ländern aber wird mit dem Zwang, Importzölle für Industriegüter abzuschaffen, eine Wertschöpfung durch Verarbeitung und Kleinindustrien verbaut. Nicht einmal Exportzölle sollen wir noch erheben dürfen, um wenigstens einen kleinen Anteil am Wert unsere Rohstoffe in die Entwicklung des Landes investieren zu können. Wo sollen dann die vielen Jugendlichen in den Städten eine Arbeit finden?“, rief Yvonne Takang mit lauter Stimme ins Publikum.

### Marktmacht der Supermärkte

„Das Abkommen zwingt uns zur Aufgabe des Anbaus von Nahrungsmitteln, die wir selbst produzieren können. Sie haben sicher von billigem Hühnerfleisch gehört, das Deutschland und andere EU-Staaten nach Kamerun exportierten. Wir haben einen großen Kampf geführt, bis diese Importe am Ende verboten wurden. Andere Lebensmittel wie Milch, Zucker und Speiseöl könnten hier produziert werden, aber das ist jetzt alles in Gefahr, weil subventionierte Agrarprodukte aus der EU sehr viel billiger sind – unsere Bauern werden ja nicht subventioniert.“

Seit der „Umsetzung müsse das Land auch große finanzielle Einbußen verkraften, weil Zolleinnahmen entfallen“. Die Zollausfälle würden zudem große Löcher in die Haushalte unserer Staaten reißen, beklagt auch Yvonne Takang wie ihre Mitstreiterinnen und Mitstreiter auf der Konferenz. Neuerdings nähmen multinationale Konzerne wie beispielsweise der französische Supermarktriase Carfour sehr viel Raum ein. Das Land würde so mit EU-Produkten überflutet. Und was passiere mit den lokalen Bauern und Bäuerinnen? Takang appelliert: „Geben Sie uns Zeit, unsere eigenen lokalen Märkte aufzubauen. Wenn wir so weit sind, können wir unsere Märkte öffnen. (...) Wir wollen fairen gerechten Handel. Wir wollen keinen Handel, der unsere Industrien tötet. Was ist das für eine Part-

nerschaft? Ich rede von Staaten in Zentralafrika! Wie können wir wirklich Handel unter gleichberechtigten Partnern führen?“ Zunächst müssten regionale Wirtschaftsgemeinschaften entstehen, die in Afrika funktionieren, „bevor wir mit Europa Partnerschaftsabkommen schließen können“.

Die Tatsache, dass die EU die einzelnen Länder mit ihrer „Teile und Herrsche“-Strategie zur Gefährdung der regionalen Integration drängt, sei ein schwerer Schlag für die Wirtschaft der betroffenen Länder. Kamerun verkaufte landwirtschaftliche Produkte und Finanzdienstleistungen nach Gabun, Äquatorialguinea und in die anderen Länder der Region. Die meisten Länder kauften das bislang, es gab keine Obergrenzen und keine Zölle. Aber jetzt, nachdem Kamerun ratifiziert hat, sagten die anderen, so Takang in der Diskussion mit dem Publikum: Kamerun hat uns verraten, und alle Produkte, die aus der EU nach Kamerun kommen, dürfen nicht ohne Zölle auf die Märkte der afrikanischen Nachbarländer.

„Wir müssen diese Prozesse stoppen. Wir haben hart gearbeitet, um den jetzigen Zustand zu erreichen. Einheimische Bauern freuen sich, dass sie wieder aktiv sein können: Im Geflügelsektor wurden neue Arbeitsplätze geschaffen. Es wäre nicht akzeptabel, zu den früheren Beschlüssen zurückzukehren. Wir wissen, dass mit der EPA-Ratifizierung neuer Druck entsteht. Ja, unsere Regierung hat das Abkommen ratifiziert, aber jetzt muss das EPA auch noch umgesetzt werden. Wir werden sehen!“



## Workshop 1

Ndongo Samba Sylla

### EPAs und Industrialisierung: Helfen Exportsteuern bei der Steigerung der Wertschöpfung?



Dass Regierungen Steuern auf Waren, sogenannte Exportsteuern, erheben, wenn diese Waren das eigene Wirtschaftsgebiet verlassen, ist nach den Regularien der Welthandelsorganisation (WTO) generell erlaubt. Doch geht der Trend dahin, die im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und in der WTO festgelegten Regeln für die Anwendung von Exportsteuern und entsprechenden Restriktionen strenger auszulegen.

Neue Mitglieder der WTO werden in den Beitrittsverhandlungen dazu gedrängt, bestehende Exportsteuern auslaufen zu lassen und keine neuen einzuführen. Darauf dringt insbesondere die EU, deren Politik vom Grundsatz her es ist, sämtliche Exportsteuern ausnahmslos zu streichen; im besondere Maße soll das für Entwicklungsländer gelten.

Der Ökonom und Publizist Ndongo Samba Sylla, der vom Senegal aus für die Rosa-Luxemburg-Stiftung arbeitet, gab den Input für diesen Workshop und erklärt, warum Exportsteuer ein nützliches Mittel zur Entwicklung auch ärmerer Länder sein können. Sein Beitrag wurde aus dem Englischen übersetzt und gekürzt.

Weitere Informationen: [www.rosalux.de/profil/es\\_detail/N8SVHTS8SA/ndongo-samba-sylla/](http://www.rosalux.de/profil/es_detail/N8SVHTS8SA/ndongo-samba-sylla/)

#### Was sind Exportsteuern?

Kurz gesagt ist eine Exportsteuer eine Abgabe auf den Wert oder die Menge von Produkten, die für den Export bestimmt sind. In der jetzigen Periode werden (in Afrika) Exportsteuern auf Produkte wie Getreide, essbares Gemüse und Früchte, Ölsaaten und Eisenerz erhoben. Allgemein gesehen zielen Exportsteuern auf zweierlei ab: Eine Exportsteuer verhilft Regierungen dabei, Einnahmen zu generieren. Eine solche Steuer zu erheben, wirkt zudem als eine indirekte Subvention für die weiterverarbeitenden Industrien. Ihre Wirkung be-

steht darin, die heimischen Kosten für Exportprodukte zu verringern und das Exportvolumen zu reduzieren. Sie soll die heimische Weiterverarbeitung unterstützen, eine Strategie, welche Beschäftigung und strukturelle Veränderung mit dem Ziel vorantreiben hilft, von der Produktion einer einfachen Produktpalette zu der Produktion von höherwertigen und anspruchsvolleren Produkten zu gelangen. (...)

#### Wie sind Exportsteuern in den EPAs geregelt?

Exportsteuern sind in dem Handelsabkommen, das die Europäische Union mit den karibischen Cariforum-Staaten abgeschlossen hat, nicht erlaubt. In den anderen EPAs sind neue Exportsteuern nicht erlaubt, aber bereits existierende Steuern können beibehalten werden. Allerdings gibt es einige Ausnahmen für diese EPA-Vorschriften, welche es erlaubten, die Weiterverarbeitung von Rohstoffen in Afrika steuerlich zu fördern.

Das westafrikanische Partnerschaftsabkommen formuliert in Artikel 13, Paragraph 1: „Keine neuen Abgaben oder Steuern auf Exporte oder Belastungen mit einem ähnlichen Effekt können eingeführt werden, noch können bereits im Handel aktuell bestehende Steuern zwischen den Parteien erhöht werden ab dem Tag, an dem dieses Abkommen in Kraft tritt.“

Der dritte Paragraph sieht jedoch eine Ausnahmeregelung für diese generelle Einschränkung vor, indem es Ländern erlaubt, Abgaben einzuführen, Steuern auf Exporte oder Belastungen mit einer ähnlichen Wirkung einzuführen – bezogen auf eine begrenzte Zahl von zusätzlichen Gütern. Das gilt für den Fall, dass das Land Einnahmen benötigt oder heranwachsende Industrien oder ökologische Schutzmaßnahmen fördern will – jedoch auf einer temporären Basis. Was die





Außenzoll-Rahmenbedingungen angeht, zielt das Abkommen stärker auf die Abschaffung von Importzöllen und Beschränkungen zwischen Handelspartnern.

Vermutlich werden wir eine ähnliche Logik in den Verhandlungen um eine innerafrikanische Freihandelszone, CFTA, hören.

Warum ist es für die Regierungen in Westafrika wichtig, Exportsteuern als politisches Mittel in der Zukunft einzusetzen?

### **Exportsteuern schaffen mehr Handlungsspielraum**

Exportsteuern sind ein wirkungsvolles Mittel, um Entwicklung zu finanzieren und Industrialisierung zu fördern. Von einem historischen Standpunkt aus gesehen ist England ein überzeugendes Fallbeispiel, das diese Argumentation stützt. Bezogen auf Länder des Globalen Südens sind Indonesien und Mosambik zwei interessante und gegensätzliche Fälle. Indonesien hat es in den 1980er Jahren geschafft, eine Sperrholzplatten-Industrie aufzubauen, nachdem es Exportsteuern und später Export-Verbote auf Langholz eingeführt hatte. Was Mosambik angeht, stand das Land in den 1960er Jahren für mehr als 50 Prozent der weltweiten Cashew-Produktion. Dank Exportsteuern und Exportverboten auf Cashew-Kerne war Mosambik in der Lage, eine verarbeitende Industrie aufzubauen. Nach der Handelsliberalisierung in der Mitte der 1990er Jahre – auf Anraten der Weltbank – wurden Export-Restriktionen gestrichen und die Exportsteuern abgesenkt mit der Folge, dass die Cashew-Nuss verarbeitende Industrie stark einbrach.

Entwicklungsländer in Afrika mögen im Augenblick nicht die Vorteile von Exportsteuern sehen. Nach al-

lem Anschein ist die Exportsteuer im augenblicklichen globalen Kontext mehr ein Ansatz, der von den Schwellenländern oder den Mitteleinkommensländern wie Argentinien und Russland genutzt wird. Die Gründe dafür sind: Entweder verbietet die gegenwärtige Agenda zur Handelsliberalisierung afrikanischen Ländern, Exportsteuern aktiver zu nutzen. Oder aber die Länder sehen sich nicht dazu veranlasst, so zu handeln. Sie befürchten, dass Exportsteuern im Fall von Rohstoff abhängigen Ländern zu geringeren Export-Einnahmen führen könnten.

Zukünftig jedoch werden die afrikanischen Länder ein solches Mittel benötigen – aus unterschiedlichen Gründen: um Einnahmen zu erzielen; lokale wertsteigernde Projekte zu fördern; die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln zu fördern sowie den Folgen von Währungsabwertungen auf Exportwerte zu begegnen etc.. Unter diesem Blickwinkel gilt es noch eine wichtige Sache zu erwähnen: In welchem Ausmaß sollen regionale und innerafrikanische (kontinentale) integrierte Handelsprojekte einzelnen Staaten einen Spielraum geben, um Maßnahmen wie Exportsteuern zu nutzen? Es wäre keine kohärente Haltung für Entwicklungsländer in Afrika, gegenüber entwickelten Ländern ihr Recht einzufordern, Mittel wie Exportsteuern zu nutzen und zur selben Zeit dieses Recht nicht gelten zu lassen, wenn es um regionalen und innerafrikanischen Handel geht.



## Workshop 2

## Landwirtschaft und Agrarimporte in Afrika: Sind die WTO- und EPA-Schutzmaßnahmen vor Billigimporten ausreichend?



Landwirtschaft ist nach wie vor bei weitem die wichtigste wirtschaftliche Tätigkeit in Subsahara-Afrika und schafft die meisten Arbeitsplätze. Sie deckt den Lebensunterhalt der großen Mehrheit der afrikanischen Bevölkerung. Jegliche Politikmaßnahmen müssen diese besondere Situation berücksichtigen, sofern sie sich am Ziel der Armutsbekämpfung ausrichten wollen. In den EPAs wird der Anspruch formuliert, zum Vorteil der EU-Partnerstaaten in Afrika, Karibik und Pazifik zur nachhaltigen Entwicklung dieser ärmeren Staaten beizutragen und sich dadurch von anderen Freihandelsabkommen abzuheben.

Nehmen die EPAs, sofern sie ratifiziert und implementiert sein werden, oder die Übergangsabkommen, die schon in Kraft sind, Rücksicht auf die schwächeren Handelspartner? Werden sie deren Bedürfnissen gerecht? Dienen sie tatsächlich der Förderung und dem Schutz einer kleinbäuerlich strukturierten landwirtschaftlichen Produktion oder eher doch den Exportinteressen der EU? Diese Grundsatzfrage durchzog den Workshop als roter Faden und prägte die lebhafteste Diskussion.

Als Einstieg diente ein Beispiel, das wie kein zweites auch für die anderen EU-Agrarexporte steht, die durch Billigkonkurrenz wichtige Agrarsektoren in Afrika ruiniert haben oder diese zumindest stark in ihrer Entwicklung behindern oder sogar verhindern: Billiges Hühnerfleisch aus der EU!

### Importverbot gegen billiges Hühnerfleisch

Die kamerunische Aktivistin Yvonne Takang von der Bürgerrechtsorganisation ACDIC, Association Citoyenne de Défense des Intérêts Collectifs, beschrieb, wie erfolgreich die Kampagne, getragen von einem breiten Bündnis von Landwirten, Verbraucherinnen und Verbrauchern, bereits vor zehn Jahren ein Importverbot für Hühnerfleisch aus der EU in ihrem Heimatland durchgesetzt hatte. Sie konnte davon berichten, dass sich die Produktion von Hähnchenfleisch dort seit 2007 verzehnfacht und Tausende neue Arbeitsplätze insbesondere für Frauen und Jugendliche geschaffen hat.

Mit welchen Mitteln hatte sich Kamerun erfolgreich gegen die Schwemme an Hühnerfleisch aus der EU gewehrt? Mit hohen Zöllen war den Importen zu Billigpreisen nicht beizukommen. Grundsätzlich darf man über den bei der WTO festgelegten Höchstzoll (hier 90 Prozent) nicht hinaus. Aber auch die Androhung eines hohen Zolles hätte die Exporteure nicht davon abgehalten, Hühnerfleisch aus europäischer Produktion zu exportieren. Um die Kleinmäster in Kamerun zu schützen, griffen das Land und einige andere Staaten Westafrikas deshalb bekanntlich damals zum radikalsten Mittel der Einfuhrrestriktion: Sie verhängten ein umfangreiches Importverbot für billiges Hühnerfleisch, und das funktioniert, bis auf Nigeria, in das Schmuggelware aus dem Nachbarland Benin eindringt, sehr gut. So weit so gut.

In der Folge des Übergangsabkommens, das die EU bilateral mit Kamerun vereinbarte und das seit 2015 in Kraft ist, habe sich die Situation jedoch verändert, stellte Yvonne Takang klar. Die Gründe hierfür lägen vor allem in der neuen „Zollpolitik“ des Landes. Kamerun sei das erste Land, das seit 2016 begonnen habe, die Zölle zu liberalisieren. Damit folge Kamerun den Vorgaben des Abkommens, welches nun allerdings die



ergriffenen „quantitativen Maßnahmen“ zum Schutz der einheimischen Hühneraufzucht verboten. Noch schlimmer sei: Obwohl Kamerun sich 20 Prozent der Importprodukte aussuchen durfte, für die das Land die Zölle nicht abzuschaffen braucht, sei es Kamerun verboten, die Zölle auf diese eigentlich geschützten Produkte zu erhöhen. Die Regierung wage es aber nicht, so die Einschätzung der kamerunischen Zivilgesellschaft, im Falle der Importe von Hähnchenfleisch den EPA-Vorgaben zu folgen. Warum? Sie fürchtet, dass die Bevölkerung wie schon vor zehn Jahren auf die Straße geht und lautstark protestiert.

Für andere Produkte, die die Märkte Kameruns derzeit überschwemmen, wie Milchpulver, Zwiebeln, Getreide u.a., hält man sich streng an das Regulativ des EPA-Abkommens. Deshalb sind Milch- und Gemüsebauern schutzlos den Billigimporten ausgeliefert. Diese „Standstillklausel“, wie das Verbot, Zölle anzuheben, genannt wird, gilt auch für Ghana und Côte d’Ivoire.

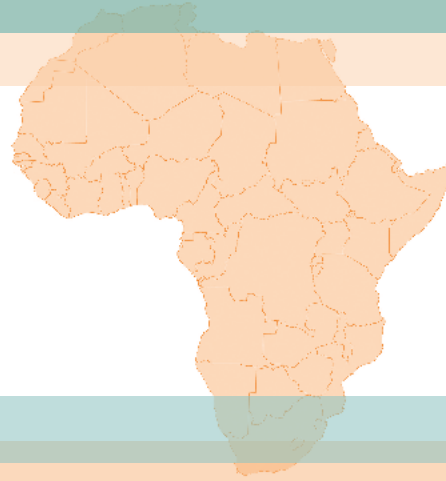
### **Milchpulver aus der EU für Burkina Faso?**

In allen EPAs sind Paragraphen über Schutzmaßnahmen enthalten. Die afrikanischen Staaten können diese anwenden, sollte es wie in der Vergangenheit zu Importfluten kommen oder sollten die Importe aus der EU kurzfristig deutlich im Preis fallen. Solche Schutzmaßnahmen sind zunächst allerdings nur auf zukünftige neue Billigimporte anwendbar. Die bereits existierende große Palette an ruinösen EU-Exporten kann mit diesen Maßnahmen nicht verhindert werden. Im Übrigen hatten die Staaten als Beitrittsländer der WTO bereits das Recht, Maßnahmen gegen unfaire Importe zu ergreifen. Doch die Anwendung und eine Anzeige gegen die EU bei der WTO in Genf sind so kompliziert und teuer, dass kein ein armes Land je einen Anti-Dumping-Prozess gegen die EU eröffnet hat.

Wären die EPAs wirklich Entwicklungsabkommen, so würden die Vereinbarungen afrikanischen Ländern den Schutz gegen unfaire EU-Exporte erleichtern und nicht mit komplizierten neuen Regeln im Gegenteil sogar erschweren, beklagte Yvonne Takang wie bereits zuvor im Plenum die gegenwärtige Entwicklung und erläuterte: Während die WTO-Regeln von den EPAs anerkannt würden und von einem einzelnen Staat geltend gemacht werden könnten, seien die sogenannten bilateralen Schutzregeln gegenüber der EU nur als einheitliche Wirtschaftsunion zu ergreifen. Welche Auswirkungen dies habe, zeige das häufig zitierte Beispiel der EU-Exporte von Milchpulver nach Burkina Faso. Das Potential zur Armutsbekämpfung durch Stärkung der lokalen Milchversorgung wäre nicht genutzt worden.

Zum Hintergrund: Nun kommt das EU-EPA mit der westafrikanischen Regionalgemeinschaft ECOWAS ins Spiel. Burkina Faso hätte als Mitglied der ECOWAS den Zoll für Milchpulver erhöhen können, auch wenn die Nachbarländer weiterhin bei einem niedrigen Zoll geblieben wären oder alle gemeinsam den Außenzoll von gegenwärtig nur fünf Prozent angehoben hätten. Die ECOWAS erlaubt ihren Mitgliedsländern, grundsätzlich für drei Prozent der Importe vom gemeinsamen Außenzoll abzuweichen. Anders das neue Wirtschaftsabkommen mit der EU. Tritt das Abkommen erst einmal in Kraft, ist ein solcher Alleingang nicht mehr möglich. Dann können für manche Milchpulverarten zwar die Zölle angehoben werden, aber dies könnten nur alle 16 Staaten der ECOWAS gemeinsam beschließen. Erschwerend kommt hinzu, dass das wichtigste Importprodukt, mit Pflanzenfett angereichertes Magermilchpulver, nicht als ein sogenanntes „sensibles Produkt“ eingestuft worden ist. Im Zuge der Marktliberalisierung wird das Milchpulver in den nächsten Jahren auch den fünfprozentigen Zollschutz verlieren.

## Workshop 2



### Ruinöser Wettbewerb – nur geringe Marktchancen für Kleinbauern

Der französische Agrarökonom Jacques Berthelot beschrieb in seinem Input, dass auch die angeblich geschützten sensiblen Produkte wie eh und je Dumpingexporten der EU ausgesetzt seien. Dies führe zu einem unfairen Wettbewerb. Zwar seien direkte Exportsubventionen abgeschafft worden. Doch, so belegte Berthelot anhand detaillierte Berechnungen, verringerten die angeblich für den freien Weltmarkt unschädlichen bis zu 80 Milliarden jährlichen Agrarsubventionen der EU deutlich die Marktchancen der Kleinbäuerinnen und -bauern in Afrika.

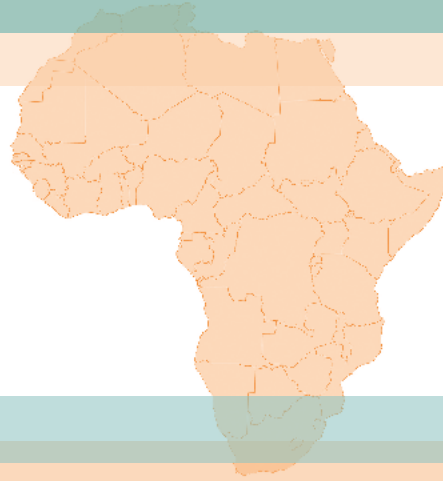
Um was geht es? Gemeint sind die Direktzahlungen an EU-Landwirte, die ein Kernelement der EU-Agrarförderung sind. Diese Prämien wirken als Subventionen für die Fleisch-, Getreide- und Milchproduktion, selbst dann wenn sie von der Produktionsmenge entkoppelt sind. Berthelot zeigte am durchschnittlichen Hektarertrag für Getreide auf, wie viel an der Getreidemenge, die über 30 Prozent des Tierfutters ausmacht, über die Direktprämie unterhalb der eigentlichen Produktionskosten an die Mäster abgegeben wird. Dies führe dazu, dass der Fleisch- oder Milchpreis im Supermarkt oder eben im Export um bis zu 20 Prozent gedrückt werden würde. Man müsse hinzurechnen, so Berthelot, dass die EU selber genau für solche Billigexporte umgekehrt einen hohen Zollschatz erhebe, z.B. für brasilianisches Billighähnchen oder Milch aus Neuseeland. Sie könne deshalb auf dem Binnenmarkt trotz der Konkurrenz höhere Preise erzielen, mit denen sie sich dann wiederum leisten könne, zu einem günstigeren Preis, als sie die Produkte im Inland verkaufe, billig ins Ausland zu exportieren.

Die EPAs würden zwar vollmundig vorgeben, keine Exportsubventionen zu erlauben, würden aber keinen Ton zu den Direktsubventionen sagen, die alles andere als entwicklungsfreundlich seien. Berthelot kritisierte

diese Marktverzerrung als ein stillschweigend aktives Dumping gegen die afrikanischen Produzentinnen und Produzenten. Ein Vorgehen sei dies, das die EU umgekehrt bei chinesischen Exporten von Stahl oder Fahrrädern als Billigkonkurrenz für den eigenen einheimischen Markt sehr beklage. Es sei eine Heuchelei der EU, sich selber einen Außenschutz zu gönnen, den sie wiederum afrikanischen Handelspartnern verwehre. Dies sei der Punkt, der die in Berlin anwesenden Vertreterinnen und Vertreter der afrikanischen Zivilgesellschaft so gegen die EPAs aufbrächte und sie den wohlfeilen Entwicklungserzählungen der EU-Handelsdirektion misstrauen ließe. Recht unverhohlen sei Afrika zumindest für Milch und Hähnchen ein durchaus lukrativer Markt für die EU, und die EU verfolge im Widerspruch zu dem, was sie vorgäbe, handfeste offensive Handelsinteressen zum eigenen Vorteil.

Nachhaltigkeit in den EPAs zu verankern – angefangen von Ernährungssicherheit bis zur Ländlichen Entwicklung – hätten sich die Verhandlungsführer auf die Fahnen geschrieben. Doch auch beim Kapitel Landwirtschaft würden nicht viel mehr als schöne Worte bleiben. Die angeführten Beispiele zeigten aus Sicht der EPA-Kritiker einmal mehr, dass die EPAs „Freihandelsabkommen erster Güte“ seien, in der sich die „EU-Strategie der Öffnung von Märkten für die immer stärker exportorientierte EU-Landwirtschaft“ niederschläge.

Der Tenor des Workshops lässt sich denn auch wie folgt zusammenfassen: Wer Armut bekämpfen, Hunger beseitigen und nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung fördern will, der müsse diese EPAs in ihrer jetzigen Gestaltung ablehnen. Die EU müsse auf Forderungen der kleinbäuerlichen Verbände, Zivilgesellschaft und Kirchen eingehen. Zudem müsse die EU in ihren Handelsbeziehungen alle gegenwärtigen negativen Wirkungen abbauen und die Länder gegen die Interessen der Agrarkonzerne darin unterstützen, eigene, besonders auch regionale Märkte, für eine lokale



Weiterverarbeitung von Agrarprodukten zu schaffen. Würde sich der Handel mit afrikanischen Partnern an einer solchen Messlatte orientieren, darüber herrschte weitgehend Übereinstimmung, dann würde die EU dazu beitragen, Verwerfungen, die sich für ärmere Länder aus ihrer Mitgliedschaft bei der WTO ergäben, eben zugunsten der ärmsten Länder aufzuheben.

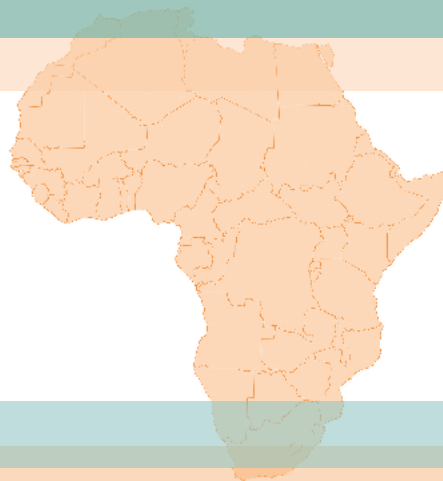
Berichterstatter: Francisco Mari, Brot für die Welt





Workshop 4

## Nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte in der WTO Wie sollte ein multilateraler Rahmen für Afrikas Außenhandel aussehen?



In der Diskussion um Handelsabkommen wird immer wieder die These aufgestellt, dass Freihandel allen nutzt. Alle Länder, die sich daran beteiligen, sollen davon profitieren. Eine exportorientierte Wirtschaft mit offenen Märkten würde zu einer nachholenden Entwicklung und Industrialisierung insbesondere auch in Ländern Afrikas führen. Dabei erzählt die Erfahrung oft eine andere Geschichte.

Die Wissenschaftlerin und Aktivistin Jane Nalunga von SEATINI aus Uganda beschrieb als Einstieg in den Workshop, in welcher Weise der Internationale Währungsfonds (IWF) in den 1990er Jahren seine Strategie der Marktöffnung und Privatisierung in afrikanischen Ländern durchsetzte: „Wenn ihr Kredite wollt, müsst ihr die Strategien der Marktöffnung, die Politik der Privatisierung umsetzen.“ Man versprach den Ländern, sagte Nalunga, es werde ihnen gut gehen, wenn sie sich bei der Produktion auf dem Export orientieren und das importieren, was sie brauchen und nicht haben. In anderen Worten: „Produziert, was ihr nicht esst, was ihr nicht wollt und braucht, aber was Europa für seine Unternehmen und Industrien braucht. Das haben wir gemacht.“

### Spirale der Abhängigkeit

Doch die Auswirkungen dieser einseitigen Strategie wären fatal, argumentierte die Wissenschaftlerin: „Die Länder, die diese Strategien umsetzten, gerieten in eine Spirale der Abhängigkeit vom Weltmarkt: Ihre Wirtschaften hingen unmittelbar vom Exporthandel ihrer Rohstoffe ab, zum anderen wurden hochsubventionierte Lebensmittelimporten aus der EU und den USA in diese Land hineingelassen. Diese wiederum verdrängten einheimische Produzenten vom Markt. Die EPAs sind aus der gleichen Perspektive gedacht worden und setzten einseitig auf Liberalisierung der Märkte und eine exportierte Wirtschaftsstrategie.“

Die Erfahrung zeige, sagte Jane Nalunga, eine nachholende Industrialisierung könne auf solche Weise nicht gelingen: „Wir können unsere Märkte nicht öffnen, weil unsere Länder sich auf diese Weise nicht entwickeln können.“ Selbst große Länder wie China hätten ihre einheimische Wirtschaft mit staatlicher Unterstützung entwickelt und vor ausländischer Konkurrenz geschützt. Sie seien erst 2001 in die WTO eingetreten, als sie sich stark genug fühlten, auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig zu sein. Die Länder Afrikas könnten sich diesem Wettbewerb noch nicht aussetzen.

Zum Hintergrund: In der internationalen Handelspolitik dominiert heute die Logik von Wettbewerb und Konkurrenz. Doch zu dieser Frage werden und wurden in der Vergangenheit immer wieder Alternativen diskutiert und gibt es Streit. So sollten im Rahmen des Bretton Woods Systems nicht nur der IWF und die Weltbank, sondern auch eine Internationale Handelsorganisation (ITO) entstehen, in der soziale und Entwicklungsfragen eine gewisse Bedeutung haben sollten. Nachdem das Projekt am Widerstand der USA scheiterte, ist von dem Plan lediglich das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) übrig geblieben,



das jedoch deutlich die Leitlinien von Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung beinhaltet.

1964 wurde vor allem auf Betreiben afrikanischer Länder hin die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) gegründet. Die UNCTAD hatte ein Allgemeines Präferenzsystem (APS) für das GATT durchgesetzt, das den Ländern erlaubte, ihre Zölle für Produkte der Entwicklungsländer zu senken. Ebenso sollte eine Neue Weltwirtschaftsordnung ausgearbeitet werden.

### **Normenkonflikte: Handelsrecht – Menschenrecht**

Mit dem Inkrafttreten der WTO und deren Regelwerk wurde eine Diskussion um Alternativen zunehmend behindert. Doch die Regeln der WTO werden zunehmend kritisiert. Wenn wir einen grundlegenden Wandel brauchen, wenn wir internationale Handelspolitik auf eine neue Grundlage stellen wollen, die sowohl eine nachhaltige Entwicklung, als auch die Durchsetzung von Menschenrechten in den Vordergrund stellt, in welchem institutionellen Rahmen ist das denkbar? Ist die WTO reformierbar? Sollten die Abkommen der WTO zumindest in Teilbereichen reguliert werden? Gibt es andere Instrumente, mit denen Handel, nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte in einem internationalen institutionellen Rahmen umgesetzt werden können? Welche Rolle könnten dabei die Vereinten Nationen spielen?

Diese Fragen, die auf dem Workshop aufgeworfen worden, berühren den „Normenkonflikt zwischen Handels- und Investitionsrecht auf der einen und Menschenrechte und Nachhaltigkeit“ in grundsätzlicher Weise. Für Burkhard Ilge von BothEnds aus Amsterdam ist klar: „Menschenrechte sollten eigentlich über

allem stehen, aber Handelsverträge begrenzen das.“ Umwelt und Menschenrechts-Konventionen der UN sind zwar bindend, wenn sie unterschrieben würden, es sei jedoch oft nicht klar, was bei Nichteinhaltung passiere. Bei Handelsabkommen sei das ganz anders: Dort seien Durchsetzungsmechanismen wie Streitschlichtungsverfahren eingebaut. Für Umwelt und Soziales gäbe es solche Mechanismen nicht. Jane Nalunga: „Was mich betrifft: Ich denke, dass Menschenrechtsfragen nicht in die WTO gehören, aber jeder Vertrag, der im Rahmen der WTO entsteht, sollte diese Fragen beinhalten.“

Protokoll: Roland Süß, Attac



Dorothee Klüppel

## Die Chance ergreifen: EU-Afrika-Handelsbeziehungen neu gestalten



*Sehr geehrte Damen, sehr geehrte Herren,*

Ich freue mich sehr, einige Schlussbemerkungen zu dieser Veranstaltung heute aus Sicht von Misereor zu machen. Mein Name ist Dorothee Klüppel. Ich leite seit 2006 die Abteilung Afrika und Naher Osten von Misereor.

Und ungefähr seit diesem Zeitpunkt begleitet mich auch die Debatte um gerechte Handelsbeziehungen zwischen Afrika und der Europäischen Union.

Es ist das Mandat Misereors, die Rahmenbedingungen anzuprangern und zu verändern, die den armen Bevölkerungsgruppen Perspektiven für ein Leben in Würde verschließen. Es geht in unserer Arbeit nicht um die bloße Bekämpfung der Symptome von Armut und Ungerechtigkeit in den vielen verschiedenen Ländern, in denen unsere Partner tätig sind. Als entwicklungspolitisches Hilfswerk sind wir überzeugt, dass wir uns – im festen Verbund mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren – in die Politik einmischen müssen. In der Politik geht es um das Abwägen und einen Ausgleich von Interessen. Dafür, dass dieser Ausgleich fair ausfällt, und zu guten, tragfähigen Kompromissen führt, dafür setzen wir uns im Verbund mit unseren Partnern weltweit ein.

Für die wachsende Bevölkerung in vielen afrikanischen Ländern ist eine der zentralen Herausforderungen, die Schaffung von Beschäftigungs- und Erwerbsmöglichkeiten. Handelsfragen und internationale Handelspolitik spielen hier eine zentrale Rolle, um auch afrikanisches Unternehmertum zu stärken und den Anteil afrikanischer Unternehmen an globaler Wertschöpfung zu stärken.

Die Bundesregierung bemüht sich in Vorbereitung des G20-Gipfels die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika zu einem zentralen Thema zu machen. Dabei

möchte sie mit Initiativen wie dem „Marshallplan mit Afrika“ und der Sonderkonferenz „Compact with Africa“ neue Ansätze der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten voranbringen.

Wir begrüßen diesen Fokus, das verstärkte Engagement der Bundesregierung für und mit Afrika. Das BMZ fordert im sogenannten Marshallplan mit Afrika zu Recht einen „fairen Handel mit Afrika“. Die gegenwärtigen Bemühungen der EU im Rahmen der europäischen Partnerschaftsabkommen weisen jedoch in eine entgegengesetzte Richtung. Der Freihandel, der durch solche Abkommen befördert werden soll, dient nach unserer Überzeugung nicht der wirtschaftlichen Entwicklung der afrikanischen Länder, sondern kann diese wirtschaftliche Entwicklung sogar unterminieren. Die durch die EPAs induzierte Marktöffnung afrikanischer Länder für europäische Exporte kann die Entwicklung nationaler Wirtschaftsstrukturen im Agrar- und Industriebereich konterkarieren. Asymmetrische Machtverhältnisse im Handel zwischen afrikanischen und europäischen Ländern bestehen.

Und deswegen müssen sie ihren Ausdruck auch in asymmetrischen (nicht reziproken) Handelsbestimmungen finden, um entwicklungspolitisch vertretbar zu sein. Von einer Partnerschaft auf Augenhöhe zwischen afrikanischen Ländern und der Europäischen Union kann bislang keine Rede sein. Die derzeit verhandelten EPAs schränken den handels- und wirtschaftspolitischen Spielraum für afrikanische Länder drastisch ein. „Freihandel“ im gegenwärtigen System, in dem die Europäische Union ihre Agrarproduktion massiv subventioniert und damit auf den Weltmärkten preislich konkurrenzfähig hält, gleicht einem Konkurrenzkampf zwischen sehr ungleichen Akteuren. Afrikanische Länder können Zölle nur noch sehr begrenzt nutzen, um ihre Märkte vor EU-Importen zu schützen, gerade auch in der Landwirtschaft. Ein Beispiel ist der Billig-Import von Milch aus der EU nach Burkina Faso.

Der Marshallplan mit Afrika fordert, sich nicht an kurzfristigen Wirtschafts- und Handelsinteressen auszurichten. Bei mancher Kritik, die man am Marshallplan geltend machen kann – dieser Forderung schließe ich mich an. Die EU und die Staaten, die sich im Rahmen der G20 zusammenfinden, müssen erkennen, dass die Orientierung an Eigeninteressen tatsächlich kurzfristig gedacht ist.

In den letzten Jahren ist immer deutlicher geworden, dass Wachstum nicht nachhaltig und inklusiv (ökonomisch, ökologisch, sozial) sein kann, wenn es nicht gelingt, die bestehende und noch weiter voranschreitende wirtschaftliche Ungleichheit zu überwinden, sie umzukehren. Das gilt für individuelle Länder, bei denen auch mehrjährige zweistellige Wachstumsraten nicht zu einer breitenwirksamen Verbesserung der Lebensbedingungen für die große Masse der Armen geführt haben. Und das gilt auch auf globaler Ebene. Wir können es uns als Weltgemeinschaft nicht leisten, einzelne „failed states“ zu akzeptieren – umso weniger können wir es uns leisten, ganze Ländergruppen bspw. in Afrika abzuhängen.

Mit dem bisherigen Ansatz können die entwicklungspolitischen Ziele Afrikas und der EU nicht erreicht werden.

Deswegen fordern wir ein Moratorium über die Umsetzung und weitere Verhandlungen der EPAs. Stattdessen muss die EU mit den afrikanischen Ländern neue handelspolitische Grundlagen diskutieren, die den bestehenden Marktzugang für die afrikanischen Länder aufrechterhalten, und dabei einen deutlich größeren wirtschaftspolitischen Spielraum ermöglichen. Gleichzeitig soll es wirkungsvolle Anreize für Staaten und Unternehmen geben, Sozial-, Menschenrechts- und Umweltstandards wirksam umzusetzen.

Wir von Misereor werden diese Forderung gemeinsam mit unseren afrikanischen Partnerorganisationen auf dem anstehenden G20 Afrika-Partnerschaftsgipfel einbringen. Ich wünsche uns allen viel Kraft für die Weiterarbeit.

Es gilt das gesprochene Wort.





Die Risiken, die die Umsetzung der EPAs in den afrikanischen Regionalgemeinschaften aus der Perspektive der afrikanischen Zivilgesellschaft zur Folge hätten, sind hier kompakt zusammengefasst. Daraus leitet sich ein Positionspapier ab, das in dieser Publikation abgedruckt ist.

## EPAs: Die Risiken aus Sicht der afrikanischen Zivilgesellschaft

- Von Anfang an drängte die EU, über den Handel mit Gütern hinaus, auch auf die Liberalisierung der umstrittenen Bereiche Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen, die sogenannten Singapur-Themen der WTO, in die Verhandlungen über die EPAs aufzunehmen. Doch für viele Länder auf dem afrikanischen Kontinent geht diese Liberalisierungsagenda zu weit. Sie sehen darin eine einseitige Interessenspolitik zum Vorteil der EU, zum Nachteil der afrikanischen Verhandlungspartner.
- Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika sind ein Flickenteppich unterschiedlichster Vereinbarungen. Die von der EU erhoffte Förderung und in der Präambel des Cotonou-Abkommens festgeschriebene regionale Integration Afrikas hat sich in ihr Gegenteil verkehrt. Insbesondere die Übergangsabkommen mit Kamerun, Ghana und Côte d'Ivoire gefährden harmonische Handelsbeziehungen zwischen den verschiedenen Ländern in West- und Zentralafrika.
- Mit den EPAs dringt die EU auf eine radikale Öffnung der afrikanischen Märkte und den Wegfall von Importzöllen – mit Ausnahme von 20 Prozent von den Ländern selber ausgewählter Produkte, deren Zölle nicht abgeschafft werden müssen. Doch viele afrikanische Staaten finanzieren durch Zölle einen Großteil ihrer Haushalte. Fallen die Zolleinnahmen weg, besteht die Gefahr, dass nicht genügend Geld für Bildung, Gesundheitsversorgung und andere öffentliche Infrastruktur zur Verfügung steht.
- Die große Mehrheit der afrikanischen Staaten, die nun ein EPA ratifizieren sollen, gehört zu den ärmsten Ländern der Welt. Diese erhalten bereits Zollfreiheit für ihre Exporte in die EU; das würde auch ohne EPA so bleiben. Nun aber werden sie mit den EPAs gezwungen, 80 Prozent ihrer lokalen Produktion schutzlos EU-Exporten auszuliefern.
- Viele afrikanische Länder sind in hohem Maße abhängig von Exporten und Importen, exportieren aber häufig vor allem Rohstoffe, die kaum Wertschöpfung im Inland schaffen. Die Frage ist deshalb, wie der Außenhandel zu nachhaltiger Entwicklung beitragen kann. In diesem Zusammenhang kann es sinnvoll sein, Sektoren, die heute oder künftig für Industrialisierung der Beschäftigung wichtig sind, mit eventuell befristeten Zöllen zu schützen.
- Besonders die Verpflichtungen zum Abbau fast aller Industriezölle und die Erschwerung, Exportzölle zu erheben, damit Investoren im Lande Rohstoffe weiterverarbeiten, wird Investoren abschrecken, in Afrika für lokale Verarbeitungsindustrien zu investieren, um afrikanische Märkte, aber auch Exportmärkte zu versorgen. Eine Studie des South Centre in Genf und Brot für die Welt stellt hierzu fest, dass Europa schon heute bei vielen Industrieprodukten billiger produziert.
- Die Exportmöglichkeiten nach Europa werden zwar nicht angetastet, aber kluge Entscheidungen für einen Importschutz zugunsten von Kleinindustrien wären in Zukunft von der zustimmenden Gnade der EU abhängig. Zwar hat die EU bisher nur in wenigen Agrarsektoren wirklich offensive Interessen (Weizen, Fleisch, Milch), aber die wachsenden Mittelschichten machen Afrika auch für andere Waren, die in der EU produziert werden, zu einem interessanten Markt.
- Die meisten afrikanischen Länder haben noch keine Pläne, welche Art von Industrie oder Agrarwirtschaft sie aufbauen wollen. Sie mussten sich aber jetzt schon entscheiden, welche einheimischen Güter sie vor EU-Exporten schützen wollen und was sie der überlegenen Konkurrenz aus Europa ausliefern. Wollen sie diese Entscheidung in den nächsten 20 Jahren ändern, muss Afrika Brüssel um Erlaubnis fragen.
- Die wenigen Länder wie Kamerun, Namibia, Simbabwe, Kenia, Ghana u.a., die ein EPA notgedrungen unterzeichnet haben, hätten alle ein alternatives Handelspräferenzsystem wählen können. Sie hätten dann weiterhin zollfrei viele Produkte exportieren können

und wären nicht dazu gezwungen gewesen, ihre Märkte zu öffnen. Somit wären sie gleichgestellt geblieben mit den fast 40 anderen afrikanischen Staaten, die mit oder ohne EPAs als Niedrigeinkommensländer ohnehin zollfreien Zugang in die EU haben.

- Damit afrikanische Unternehmen überhaupt den bevorzugten Marktzugang nutzen können, brauchen sie einfache und großzügige Ursprungsregelungen. Diese Regeln über die Herkunft von Produkten und Produktbestandteilen, die zur Weiterverarbeitung aus anderen Regionen importiert werden, sind ein komplizierter und oft als Handelshemmnis wirkender, jedoch unumgänglicher Bestandteil internationaler Handelspolitik. Seit 2011 ist eine Reform der EU-Ursprungsregelungen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (ASP) in Kraft, das bereits eine erhebliche Vereinfachung auf eine einzige wesentliche Verarbeitungsstufe in dem jeweiligen Exportland mit sich brachte sowie noch weitergehende Erleichterungen in der Kumulierung kleinerer Verarbeitungsschritte in AKP-Regionen, argumentiert beispielsweise Helmut Asche. Diese Regeln sind jetzt in die nicht in Kraft getretenen regionalen EPAs übernommen worden; die angewendeten Übergangsabkommen enthalten noch die für AKP-Staaten schlechteren Bedingungen. Dennoch bleiben auch bei den zur Unterzeichnung anstehenden EPAs Beschränkungen bestehen. Wenn beispielsweise afrikanische Staaten Vor- oder Zwischenprodukte, z.B. die Tetra-Verpackung zum Export von Orangensaft, günstig in einem Schwellenland kaufen, wie in Indien statt in der EU, dann verliert das Produkt den zollfreien Zugang nach Europa, weil die Verpackung oft mehr Wert ist als der „afrikanische“ Inhalt.

- Die Europäische Kommission hat falsche Hoffnungen auf eine Erhöhung der europäischen Entwicklungshilfe bei den AKP-Staaten geweckt. Brüssel verspricht als Ausgleich zu den Risiken und realen Einnahmeverlusten, die durch die EPAs entstehen, mehr Entwicklungshilfe, erhöht diese aber um keinen Cent. Auf das Geld, das die EU als Ausgleich im EU-Entwicklungsfonds bindet, hätten die Länder ohnehin einen Anspruch.

- Die EPAs manifestieren ungleiche Verhältnisse zwischen Europa und Afrika. Stellvertretend sei hier abschließend Gyekye Tanoh vom Thirld World Network-Africa aus Ghana zitiert, der auch an der Alternativ-Konferenz zur Neugestaltung der EU-Afrika-Handelsbeziehungen teilgenommen hatte:

„Ghana ist wie die meisten anderen afrikanischen Länder extrem verwundbar wegen seiner Weltmarktposition als Exporteur von Rohstoffen und als Importeur von Maschinen, Medikamenten, verarbeiteten Produkten und Kapital aus den Industrienationen. Mit Abkommen wie den EPAs, die afrikanische Produkte und Unternehmen gleich behandeln wie europäische, wird Ghana niemals eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung gelingen. (...) Die EPAs sind dabei schlimmer als alles zuvor, weil sie abgeschlossen werden sollen, nachdem Afrika auch von Nahrungsmittelimporten abhängig gemacht worden ist – wie etwa den Hähnchenimporten der EU. Die negativen Auswirkungen der EU-Handelspolitik sind einer der zentralen Fluchtgründe für Menschen aus den betroffenen Ländern in Afrika.“

## Forderungen von Attac, Brot für die Welt, Germanwatch, MISEREOR und KASA zum Stand der EPA Verhandlungen und für faire EU-Afrika-Handelsbeziehungen

Die Konferenz „Die Chance ergreifen. EU-Afrika-Handelsbeziehungen neu gestalten“, deren Diskussionsverlauf die vorliegende Dokumentation zusammenfasst, stellte einvernehmlich fest, dass sich die EPA-Verhandlungen in einer tiefen Krise befinden, deren unterschiedliche Dynamiken in den einzelnen Regionen Bemühungen afrikanischer Regierungen um Regionalintegration schaden und für die Zukunft der EU-Afrika-Beziehungen einen ernst zu nehmenden Störfaktor darstellen.

Daraus ergeben sich aus Sicht der Herausgeber dieser Dokumentation Forderungen an die Europäische Kommission und die Bundesregierung, um den politischen und wirtschaftlichen Schaden für Afrika zu mindern. Zumindest solange, bis es zu einer Neugestaltung entwicklungsqualifizierter Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und den Staaten Afrikas kommt.

Aber auch eine grundsätzlichen Neubewertung bilateraler Abkommen oder von Präferenzsystemen zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern steht an, sowie eine Entscheidung auf WTO Ebene, wie und ob die Verhandlungen im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde weitergehen können und sollen:

### Sofortforderungen an EU-Kommission und Bundesregierung

1. Die EU soll allen afrikanischen Staaten den zollfreien Marktzugang für ihre Waren weiterhin oder neu gewähren; unabhängig vom Stand der Umsetzung der EPA-Abkommen oder -Verhandlungen (EPA, APS, Assoziierung).
2. Die EU muss einen rechtlichen Rahmen finden, die Implementierung besonders der Liberalisierungsverpflichtungen für die afrikanische Seite der bereits ratifizierten Interimsabkommen und des SADC-Regionalgüterabkommens sofort auszusetzen, um die negativen Folgen unterschiedlicher Handelsbeziehungen zur EU innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaften zu vermeiden.
3. Bundesregierung und EU-Kommission akzeptieren den gegenwärtigen Stand der Paraphierung der Entwürfe zu Regionalabkommen in Ost- und Westafrika und üben keinen politischen Druck auf kritische Staaten aus, die die Abkommen nicht unterzeichnen wollen.
4. Die EU wird keine EPA-Verhandlungen über die sog. Dienstleistungskapitel, wie in den bereits ratifizierten Abkommen vorgesehen, beginnen, um die regionale Zersplitterung nicht auf weitere Wirtschaftssektoren zu erweitern.

### Forderungen an die multilaterale Rahmensetzung (WTO)

Neben diesen Sofortmaßnahmen der EU zur Vermeidung von dauerhaften wirtschaftlichen Schäden und Konflikten innerhalb der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften SADC, EAC, ECOWAS und CEMAC fordern wir von der EU und Bundesregierung multilaterale und bilaterale Initiativen, die den afrikanischen Partnerstaaten in zukünftigen EU-Afrika-Handelsbeziehungen mehr Spielraum geben, ihre zukünftigen agrar- und industriepolitischen Programme im Sinne von Armutsbekämpfung, Hungerbeseitigung, Beschäftigung, Erfüllung der SDGs und Beachtung menschenrechtlicher und klimagerechter Verpflichtungen zu gestalten:

5. Die EU und Bundesregierung setzen sich dafür ein, die WTO-Empfehlungen an Industriestaaten (10. WTO-Ministerkonferenz in Nairobi), Niedrigeinkommensstaaten einseitig Zollpräferenzen zu gewähren, in ein verpflichtendes WTO-Abkommen zu überführen, das auch zumindest die Mitteleinkommensländer einschließt.
6. EU und Bundesregierung setzen sich bei der WTO für eine Neuinterpretation des Art. 24 GATT dahingehend ein, dass die Verpflichtungen gegenseitiger Marktöffnung in bilateralen Abkommen mit Niedrig- und Mitteleinkommensländern flexiblere

niedrigere Liberalisierungskorridore (z.B. zwischen 40% und 60% des Gesamt des bilateralen Warenaustauschs) zulassen, die es den Partnerstaaten ermöglichen, größere Teile der Wirtschaft langfristig zu schützen sowie im Rahmen ihrer Agrar- und Industrieförderung ermöglichen, einseitig reduzierte Zölle befristet wieder anzuheben.

### Forderungen an zukünftige EU-Afrika-Handelsbeziehungen

Aus den Erfahrungen der auch in der Konferenz beschriebenen negativen Wirkungen der EPAs ergeben sich für zukünftige Handelsbeziehungen der EU mit den afrikanischen Staaten folgende Forderungen und Empfehlungen:

7. Entwicklungsabkommen, die den Handel zwischen der EU und Entwicklungsstaaten beinhalten, sollten in erster Linie Bestimmungen enthalten, die über die WTO-Regelungen zugunsten von Entwicklungsländer hinausgehen und weder WTO-Bestimmungen wiederholen oder gar restriktivere Regelungen beinhalten.
8. Zu den wichtigsten Erweiterungen gegenüber WTO-Recht könnten sich Nachhaltigkeitskapitel in Handelsverträgen entwickeln. Dafür bedarf es aber vor Beginn von Handelsgesprächen umfassender Wirkungsanalysen darüber, wie zukünftige Handelsbeziehungen Einfluss nehmen auf Menschenrechte, Umwelt, Recht auf Nahrung, Landrechte und andere internationale Verpflichtungen, wie die Agenda 2013 und das Pariser Klimaabkommen.
9. Bei solchen Wirkungsanalysen und späteren Verhandlungen wird Zivilgesellschaft verpflichtend einbezogen und so von den verhandelnden Staaten ausgestattet, dass sie tatsächlich ihre Beteiligungsrolle partizipativ und legitimiert ausfüllen können. Ihre Empfehlungen fließen in die Entscheidungen über Verhandlungstexte ein.
10. Die Relation der Liberalisierung sollte von der heute schon bestehenden zollfreien Einfuhr von EU-Produkten in den afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaften ausgehen und einen Korridor für die Flexibilisierung der afrikanischen Staaten enthalten, der sich zwischen 55% und 65% bewegen kann.
11. Die eingegangenen Verpflichtungen aus Nachhaltigkeitsklauseln müssen verbindlich und transparent nachprüfbar sein. Dazu bedarf es inklusiver Monitoringverfahren unter Beteiligung der Zivilgesellschaft.
12. Die EU verbessert die Bedingungen in den sog. Ursprungsregeln für alle in die EU exportierten End- oder Zwischenprodukte und fördert damit die industrielle Entwicklung und agrarische Weiterverarbeitung und Fischerei, in dem es in vielen ausgewählten Sektoren ganz darauf verzichtet (sog. Global Sourcing).
13. EU und Bundesregierung werden verbindlich zusätzliche Ausgleichsmittel für den Europäischen Entwicklungsfonds zur Verfügung stellen, falls es im Rahmen zukünftiger Handelsvereinbarung zu Einnahmeverlusten durch Zollsenkungen kommt.
14. Schutzmechanismen gegenüber EU-Importen können nicht nur bei Dumping oder Marktüberflutung angewendet werden, sondern auch im Vorfeld einer Förderung von Kleinindustrien und landwirtschaftlicher Erzeugung, um den Wettbewerbsnachteil gegenüber Importprodukten auszugleichen. Dazu gehören auch quantitative Maßnahmen, wie Zollquoten, Importlizenzenbeschränkungen oder Importverbote.
15. Die EU verzichtet auf die Übernahme von Vorteilen bei Zolltarifen (MFN-Klausel), die die Partnerstaaten mit anderen Wirtschaftsräumen verhandelt haben.

Abschließend hat die Konferenz gezeigt, dass es für die EU und Bundesregierung viel Spielraum gibt, statt auf festgeschriebene bilaterale Abkommen oder einseitige Präferenzen (APS) zu setzen, sich viel stärker im Rahmen des bestehenden multilateralen Handelsrahmens beim Aufbau von exportorientierten Verarbeitungssektoren im Agrar- und Industriesektor zu engagieren, die auf regionale Märkte abzielen und komparative Kostenvorteile oder landesspezifische klimatische Vorteile und natürliche Vorkommen in den jeweiligen Ländern dafür nutzen.



## Weiterführende Literatur

Helmut Asche (2008): Preserving Africa's economic policy space in trade negotiations. Negotiating Regions: The EU, Africa and the Economic Partnership Agreements. Helmut Asche und U. Engel. Leipzig, Leipziger Universitätsverlag: 79-108

Helmut Asche (2017): A proposal for renegotiation of the Economic Partnership Agreements between the EU and African regional economic communities ([http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/Asche\\_EPAs.pdf](http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/Asche_EPAs.pdf))

South Centre (2016a): Analysis of East African Community (EAC), Genf

South Centre (2016b): Analysis of West Africa EPA, Genf

Yash Tandon (2015): Handel ist Krieg. Nur eine neue Wirtschaftsordnung kann die Flüchtlingsströme stoppen, Köln

Yash Tandon (2014): Trade is War. The West's War Against the World“, New York

## Glossar

**Agenda 2030** – Die Agenda 2030 gilt für alle Staaten dieser Welt. Das Kernstück der Agenda bildet ein Katalog mit 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs).

**AKP-Gruppe** – Die Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, kurz AKP-Gruppe (englisch African, Caribbean and Pacific Group of States, kurz ACP countries; französisch Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, kurz Pays ACP) bezeichnet eine Internationale Organisation von zurzeit 79 Ländern in Afrika, der Karibik und dem Pazifik – zumeist frühere Kolonien Frankreichs und Großbritanniens.

**APS** – Das Allgemeine Präferenzsystem, englisch Generalized System of Preferences, GSP

**BMZ** – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

**Cariforum** – Karibische Gemeinschaft, englisch Caribbean Forum of African, Caribbean and Pacific States – Karibische Gemeinschaft

**CETA** – Wirtschafts- und Handelsabkommen, auch als Canada-EU Trade Agreement gelesen, englisch Comprehensive Economic and Trade Agreement

**CFTA** – kontinentale Freihandelszone in Afrika, englisch Continental Free Trade Area

**DG Trade** – Generaldirektion für Handel der EU-Kommission, englisch Directorate General for Trade

**EAC** – Die Ostafrikanische Gemeinschaft, englisch East African Community, ist eine zwischenstaatliche Organisation, die 2000 von Kenia, Uganda und Tansania gegründet wurde und der seit 2007 auch Burundi und Ruanda sowie seit 2016 der Südsudan angehören.

**EALA** – Gesetzgebende Versammlung Ostafrikas, englisch: East Legislative Assembly

**ECOWAS** – Die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (französisch *Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest* (CEDEAO), englisch *Economic Community of West African States*) ist eine Regionalgemeinschaft von derzeit (Stand August 2017) 15 Staaten in Westafrika.

**EDF** – Der Europäische Entwicklungsfonds

**EPA** – Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, englisch *Economic Partnership Agreement*

**ESA** – Die Länder des Östlichen und Südlichen Afrika, englisch *Eastern and Southern African*

**EU** – Die Europäische Union

**GATT** – Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, englisch *General Agreement on Tariffs and Trade*

**G20** – Die Gruppe der 20 oder Gruppe der Zwanzig ist ein seit 1999 bestehender informeller Zusammenschluss aus 19 Staaten und der Europäischen Union.

**ITO** – Die Internationale Handelsorganisation, englisch *International Trade Organisation*

**IWF** – Der Internationale Währungsfonds

**LDCs** – Die ärmsten Länder der Welt heißen im Fachjargon der Vereinten Nationen *Least Developed Countries*, am wenigsten entwickelte Länder.

**SADC** – Die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (englisch *Southern African Development Community*, SADC; französisch *Communauté de développement d'Afrique australe*) ist eine regionale Organisation zur wirtschaftlichen und politischen Integration im südlichen Afrika.

**SDGs** – Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (englisch *Sustainable Development Goals* (SDGs), französisch *Objectifs de développement durable*) sind politische Zielsetzungen der Vereinten Nationen (UN), die der Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung auf ökonomischer, sozialer sowie ökologischer Ebene dienen sollen. Die Ziele wurden in Anlehnung an den Entwicklungsprozess der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) entworfen und traten am 1. Januar 2016 mit einer Laufzeit von 15 Jahren (bis 2030) in Kraft. Im Unterschied zu den MDGs, die insbesondere Entwicklungsländern galten, gelten die SDGs für alle Staaten.

**TTIP** – Das Transatlantische Freihandelsabkommen, offiziell *Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft*, englisch *Transatlantic Trade and Investment Partnership*

**UN/ECA** – Die Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen, englisch *Economic Commission for Africa*, französisch *Commission économique pour l'Afrique*

**UNCTAD** – Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (kurz *Welthandels- und Entwicklungskonferenz*; englisch *United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD; französisch *Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement*, (CNUCED))

**VENRO** – Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen

**WTO** – Welthandelsorganisation, englisch *World Trade Organisation*

## Impressum

*Herausgeber:* Attac, Brot für die Welt, KASA,  
Germanwatch, Misereor

*Text:* Cornelia Wilß, passage – Agentur  
für WeltThemen

*Redaktion:* Francisco Marí, Brot für die Welt;  
Boniface Mabanza, KASA

*Fotos:* Marita Wagner, Andrea Frank-Müller

Dezember 2017

Vi.S.d.P.:  
Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika KASA  
*Ecumenical Service on Southern Africa*  
Im Welthaus Heidelberg  
Willy-Brandt-Platz 5, 69115 Heidelberg  
Tel.: +49 (0) 6221 – 433 36 17  
Fax: +49 (0) 6221 – 433 36 29  
Mail: [boniface.mabanza@woek.de](mailto:boniface.mabanza@woek.de)  
[www.kasa.de](http://www.kasa.de)





