

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
INTERNATIONALE POLITIK

E-Paper

Europa, Afrika und der Transatlantik

Die Nord-Süd
Herausforderung
für entwicklungs-
orientierte
Handelspolitik

HELMUT ASCHE

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Europa, Afrika und der Transatlantik

Die Nord-Süd Herausforderung für entwicklungsorientierte Handelspolitik

Helmut Asche

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Inhaltsverzeichnis

- 3 Dimensionen von Regionalisierung**
- 5 Das Paradox der Tiefenintegration**
- 6 Regionalgemeinschaften in Afrika**
- 8 Wirtschaftspolitische Spielräume (policy space)**
- 9 Die EPA-Ergebnisse**
 - 9 Zum Format der abgeschlossenen EPAs
 - 10 Der Inhalt der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
 - 13 Politische Gesamteinschätzung
- 16 Der Transatlantik**
- 19 Anhang**
 - 19 Der Autor
 - 19 Impressum

Dimensionen von Regionalisierung

Politische Verhandlungen zur Vertiefung globaler Wirtschaftsintegration vollziehen sich nicht nur auf multilateraler Ebene, sondern in den letzten Jahrzehnten wieder verstärkt in regionalen Gruppierungen. Wir begegnen hier paradoxen Abläufen. Entwicklungsländer werden von Industrieländern in deren umfassende Handels- und Investitions-Abkommen eingebunden, während sie untereinander nur lose in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften verknüpft sind. Zwölf Jahre lang bot die Aushandlung der *Economic Partnership Agreements* (EPA) der Europäischen Union mit den Afrika-, Karibik- und Pazifik-Staaten (AKP) ein Beispiel für solch komplexe Nord-Süd-Abkommen. Nachdem 2014 die Verhandlungen für drei EPAs mit afrikanischen Ländergruppen abgeschlossen wurden, steht nun die *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) zwischen der EU und den USA auf der Tagesordnung, die – obwohl als reines Nord-Nord-Abkommen geplant – ihrerseits Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben wird. Die Parallelität dieser beiden Prozesse bewirkt, dass die Zukunft der Wirtschaftsintegration innerhalb Afrikas heute in neuen Zusammenhängen global zur Verhandlung steht. Was wird das zusammengesetzte Ergebnis beider Prozesse sein, sofern man das bereits absehen kann? Das ist in der Literatur bisher nicht behandelt worden, obwohl es von enormer geopolitischer Bedeutung sein wird.

Um zu verstehen, wie hoch der Einsatz gerade für Afrika sein wird, muss die in der Handelstheorie etablierte Unterscheidung zwischen reiner Güterhandelsliberalisierung und tiefergehender Wirtschaftsintegration herangezogen werden (*shallow and deep integration*). Afrikanische Länder haben gute Fortschritte in der politischen Integration ihrer Sub-Regionen gemacht. Hier können die Erfolge der SADC oder der ECOWAS^[1] in der Friedensstiftung und Konfliktregulierung im südlichen und westlichen Afrika hervorgehoben werden, oder die historisch einmalige Wiederbelebung der 1977 auseinandergebrochenen EAC^[2] zwanzig Jahre später und ihre nachfolgende Erweiterung. In handels-theoretischer Sprache haben die afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaften jedoch nicht mehr als eine relativ oberflächliche, ‚flache‘ Integration erreicht. Abgesehen von speziellen Sektor-Aufgaben gewähren sie sich gegenseitig Präferenzen im Warenhandel, also einige Zollerleichterungen, und sie tun das sehr unvollständig. Ausdruck dieser un abgeschlossenen Entwicklung ist die niedrige Quote formalen intraregionalen Handels in Afrika – das Gegenteil dessen, was wir aus Europa kennen. ‚Tiefe‘ Integration, wie sie von der EU über große Distanzen mit den AKP-Staaten, aber auch mit den USA und Kanada angestrebt wird, umfasst darüber hinaus wirtschaftspolitische Regelungen ‚behind the border‘, vor

1 Southern African Development Community; Economic Community of West African States.

2 East African Community.

allein die Erleichterung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen und Investitionen oder die Vereinheitlichung von Standards, die ihrerseits Handelsintegration vorantreiben soll.

Das Paradox der Tiefenintegration

Der wirtschaftliche Inter-Regionalismus blühte in den letzten zwei Dekaden derart, dass zu Beginn des Jahres 2015 global 398 Wirtschaftsabkommen bei der WTO registriert waren, viele von ihnen zwischen geographisch entfernten Partnern. Die bi-regionalen Handelsabkommen werden von den Initiatoren im Norden und von der derzeit dominierenden Schule der Handelstheorie als Bausteine (*stepping stones*) nachfolgender globaler Handelsliberalisierung verteidigt. Konsequenter marktliberale Handelstheoretiker haben diese Logik nie wirklich akzeptiert, weder für regionale Blöcke wie zum Beispiel die EU, in Nordamerika oder auch in Afrika noch für inter-regionale Handelsabkommen; sie betrachten sie eher als Stolpersteine (*stumbling blocks*) für eine integrierte Weltwirtschaft. Dass es vielleicht gute Gründe geben kann, warum völlig ungebremschte Welthandelsintegration sowohl der einen wie der anderen Sorte ökologisch oder sozial nicht nachhaltig sein wird, kommt dabei weder in der einen noch in der anderen traditionellen Schule vor.

Kritische Beobachter machen sich vor allem Sorgen, dass tiefgehende interregionale Abkommen mit Industrieländern, die Handel, Dienstleistungen, Investitionen, Eigentumsrechte, öffentliche Beschaffung etc. regeln wollen, das nachbarschaftliche Integrationsmodell unter Entwicklungsländern gefährden. Um die paradoxe Dimension dieser Nord-Süd-Abkommen für Afrika besser zu erfassen, wird das vierstufige EU-Präferenzsystem mit besonderer Berücksichtigung der EPA untersucht und ein Blick auf die Drittlandwirkungen von TTIP geworfen. Während die EPA seit ihrer Einführung in dem übergreifenden Cotonou-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten im Jahr 2000 von Brüssel aus als der Aufbruch in eine neue Ära wechselseitig vorteilhafter Zusammenarbeit gepriesen werden, haben entwicklungspolitische Kritiker Schaden in doppelter Weise erwartet – einmal durch das Format der Verhandlungsgruppen im Süden und zweitens aufgrund der Inhalte der Abkommen.

Regionalgemeinschaften in Afrika

Was das Format der Verhandlungen angeht, wären die natürlichen Partner der EU in Afrika die wichtigsten Wirtschaftsgemeinschaften gewesen. Jedoch gibt es hier das wohlbekannte Problem multipler Überlappungen und überschneidender Mitgliedschaften, ähnlich der Lage in anderen Entwicklungsregionen. Grafisch werden sie gern durch den sogenannten Spaghetti-Teller dargestellt, den zuerst der Handelsökonom Jagdish Bhagwati servierte.

Auf einem gedachten linearen Pfad regionaler Integration sind die relevanten Regionalgemeinschaften weitgehend unvollständige Freihandelszonen, selbst wenn sie sich offiziell als Zollunion oder gar als gemeinsamer Markt präsentieren. Überlappende Mitgliedschaften zwischen solchen Gemeinschaften sind möglich; man kann verschiedenen Freunden unterschiedliche Geschenke machen. Das Ganze wird aber technisch unmöglich, sobald eine komplette Regionalgemeinschaft mit einer anderen – in diesem Fall der EU – eine einheitliche Zolltabelle aushandeln soll. Das Problem wurde in gewisser Weise gelöst durch eine zunächst relativ willkürliche Zusammensetzung der afrikanischen Verhandlungsgruppen. Zu Beginn der EPA-Verhandlungen entsprach keine der afrikanischen Gruppen am Tisch einer existierenden Regionalgemeinschaft – ein Unding. Eine andere für deren Zusammenhalt beunruhigende Frage kam später auf, nachdem der Verhandlungsprozess praktisch zum Stillstand gekommen war. *Least Developed Countries* (LDC) nach UN-Definition hatten von einem Scheitern der EPA-Verhandlungen nicht viel zu befürchten, da sie den Zoll- und Quotenfreien Zugang zum europäischen Markt über die vorherige, nicht widerrufbare EU-Fazilität „*Everything but Arms*“ (EBA) als Rückfallposition hatten. Fast ebenso wenig hatten Ölexportländer wie Nigeria neue Einfuhrzölle an der EU-Grenze zu befürchten. Gefährdet waren und sind hauptsächlich die Ausfuhrinteressen etwas weiter fortgeschrittener Länder (*Non-LDC*). Ihnen drohte der Rückfall auf das Allgemeine Präferenzsystem der EU (*General System of Preferences; GSP*) mit erheblichen Zollzahlungen auf ihre Exporte in die EU.

In der Konsequenz ergab sich die Gefahr, dass einzelne Länder aus der regionalen Disziplin ausbrechen und individuell ein EPA mit der EU abschließen würden. Was für Vereinbarungen zum Beispiel über Investitionserleichterungen theoretisch möglich ist, da diese auch in afrikanischen Gemeinschaften noch nationale Angelegenheiten sind, scheidet für Zollvereinbarungen von Gemeinschaften auf dem Weg zur Zollunion aus bzw. gefährdet ihre Existenz. In dieser Hinsicht stellte 2004 der Abschluss eines bilateralen Handelsabkommens^[3] zwischen der EU und Südafrika bereits den Sündenfall dar, was das Format der Verhandlungen angeht, da Südafrika zugleich Mitglied der SACU^[4] und der SADC ist.

3 Trade, Development and Cooperation Agreement (TDCA).

4 Southern African Customs Union.

Auch die Interim-EPAs, welche die Elfenbeinküste, Ghana oder Kamerun unterzeichneten, ebenso wie dasjenige, das Botswana, Lesotho und Swasiland im Juni 2009 paraphierten, waren Beispielsfälle für ein Ausscheren aus den eigenen Regionalgemeinschaften. Die Lage war ziemlich dramatisch. Das Bemühen um verstärkte regionale Integration drohte offensichtlich durch eine Aufspaltung im Ergebnis der EU-Afrika-,Partnerschaften' ab absurdum geführt zu werden. Da unter den individuellen Unterzeichnern gut regierte Staaten waren, stellt sich die Frage, warum sie sich darauf eingelassen haben. Die Antwort liegt in der politischen Ökonomie der dominierenden Wirtschaftsinteressen. Regierungen in der Elfenbeinküste, in Ghana oder Kamerun waren eher geneigt, die Regionalintegration auf dem Altar der Liberalisierung zur Wahrung ihrer agrarischen Exportinteressen zu opfern – vertreten durch Botswanas beefocracy, Kameruns Bananenpflanzer oder die Kakaopflanzer in der Elfenbeinküste und Ghana.

Wirtschaftspolitische Spielräume (policy space)

Was für das Format der Verhandlungen galt, drohte auch für ihre Inhalte. Über Jahre hinweg hatten kritische Globalisierungstheoretiker den Wert von Nord-Süd-Abkommen genau deswegen prinzipiell infrage gestellt, weil diese die Freiheitsgrade von Politik im Süden systematisch einschränken, also den Werkzeugkasten aktiver Handelspolitik (Zölle, Subventionen, Ausfuhrsteuern) ausleeren, den Entwicklungsländer für die Förderung der Industrie am nötigsten brauchen. Marktliberale Theoretiker zogen stattdessen den wirtschaftlichen Nutzen von Süd-Süd-Gemeinschaften in Zweifel und sahen größeren Nutzen für Entwicklungsländer in den Nord-Süd-Abkommen.

Weit verbreitete Vorbehalte gegen die EPAs wurden in Afrika regelmäßig durch massive Importwellen aus der EU angeheizt, die weniger auf die EU-Handels- als auf ihre Agrarpolitik zurückzuführen waren. Nach der allgemeinen Absenkung von Zöllen in der WTO schien es, als hätten afrikanische Regierungen dem wenig entgegenzusetzen; und eine Vervielfachung solcher Fälle nach Abschluss der EPAs wurde befürchtet. Hühner spielen hier eine bemerkenswert große Rolle, wie auch sonst in der globalen Handelspolitik. Was in TTIP der Hahnenkampf zwischen Chlorin-gewaschenem US-Geflügel versus Antibiotika-genährtem EU-Geflügel ist, ist in Afrika seit langen Jahren der Zustrom tiefgefrorener Geflügelteile aus der EU und aus Amerika, aufgrund dessen die lokale Geflügelzucht und -verarbeitung bis heute schweren Schaden nahm. Der Widerstand gegen die EPAs ging daher durch alle Schichten afrikanischer Gesellschaften.

Die EPA-Ergebnisse

So kritisch stellte sich die Situation zwischen dem europäischen Norden und dem afrikanischen Süden dar, als das Jahr 2014 anbrach. Das Jahr hatte mit dem Ultimatum der Europäischen Kommission begonnen, dass Handelspräferenzen nach dem Cotonou-Abkommen zum 1. Oktober zurückgenommen würden, wenn kein Verhandlungsabschluss über die EPAs erzielt sei. Tatsächlich wurde das Ultimatum am Beispiel Kenias umgesetzt und traf u.a. die Blumen-Exporte hart. Über die zurückliegenden Jahre hatten eine ganze Reihe kritischer Beobachter argumentiert, dass die EPA-Verhandlungen derart in die Sackgasse manövriert waren, dass es nötig sei, den Neustart-Knopf zu drücken und die Verhandlungen auf anderer Grundlage ganz neu zu beginnen. Dieser Autor gehörte zu ihnen. Im Vorfeld der letzten Verhandlungsrunde waren einige Hauptstreitpunkte identifiziert worden: Exportabgaben, das Ausmaß der Marktöffnung seitens der AKP-Staaten, Sicherstellung von Nahrungsmittelsicherheit, die Protektion junger Industrien, die Meistbegünstigungsklausel, die EPA-Suspendierung im Fall gravierender Menschenrechts- und Demokratieverstöße, die Aufstockung (*additionality*) der handelsbezogenen Hilfe, und schließlich im südlichen Afrika der Zuschnitt der regionalen EPA-Gruppe. Wer das alles für so kontrovers hielt, dass es zu Abschlüssen nicht kommen würde, irrte sich.

Zum Format der abgeschlossenen EPAs

Schlussendlich wurden 2014 die Verhandlungen für drei regionale EPAs zu Ende gebracht. Die drei Texte werden seither rechtlich geprüft und werden dann zur Unterzeichnung und Ratifizierung vorbereitet. Im Einzelnen handelt es sich um das ECOWAS-EPA, das EAC-EPA und das SADC-EPA. Im Lichte der früheren Debatte ist die erste Schlüsselfrage, ob diese Abkommen nun die Konsolidierung von Regionalgemeinschaften in Afrika behindern oder nicht. In unserer Bewertung: eher nicht. Die Ländergruppen der drei EPAs entsprechen rationalen Abgrenzungen und tragen überwiegend zur Vereinfachung der regionalen Vielfalt in Afrika bei:

- Das EAC-EPA umfasst alle fünf Mitgliedsstaaten – auch Tansania, das zu Beginn in einer anderen Gruppe mit verhandelt hatte.
- Das ECOWAS-EPA für alle 15 Mitgliedsstaaten erledigt im Falle der Ratifizierung die besonders schädlichen Einzel-EPAs mit der Elfenbeinküste und Ghana, integriert

Handelsregeln der kleineren frankophonen UEMOA und beteiligt das sonst alleingelassene Mauretaniaen.

- Das sog. SADC-EPA im südlichen Afrika umgreift die fünf Mitglieder der einzigen Zollunion in der Region, der SACU, plus Mozambique, und ist insofern besser als SADC-,Minus`- oder SACU-,Plus`-Abkommen zu bezeichnen. Wenn es ratifiziert wird, kassiert es die Ursünde des bilateralen TDCA, das Südafrika an den SACU- und SADC-Mitgliedern vorbei mit der EU abgeschlossen hatte.
- Weiterhin gilt seit 2012 ein Interim-EPA für die SADC-Länder Mauritius, Seychellen, Zimbabwe und Madagaskar.
- Kamerun ist mit seinem Interim-EPA das einzige Land in Zentralafrika, das überhaupt ein solches Abkommen mit der EU abgeschlossen hat.

Insoweit haben die EU-AKP-Verhandlungen hier und da als Hegels List der Geschichte gewirkt und zur Konsolidierung von Regionalgemeinschaften auf afrikanischer Seite beigetragen. Allerdings haben nur 32 der 49 subsaharischen Staaten gezeichnet. Die Perspektiven in Zentralafrika sind völlig unklar, und im südlichen Afrika, wo vier Länder (Angola, DR Kongo, Malawi, Sambia) sich noch keinem der beiden Abkommen angeschlossen haben, ist die Integrationsperspektive weiterhin offen und wird sich in der Strategie einiger Akteure in dem größeren dreiseitigen Freihandelsabkommen von COMESA[5], EAC und SADC erledigen – das sehr breit angelegt ist, aber nicht tiefgeht.

Der Inhalt der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

Mit Blick auf die Paradoxie der Wirtschaftsintegration, die wir einleitend geschildert haben, ist die nächste Frage, wo die beschlossenen EPAs geopolitisch zu verorten sind. Hier ist die Antwort eindeutig: Entgegen dem ursprünglichen Verhandlungsmandat der EU-Kommission beschränken sich alle Abkommen auf die Etablierung einer Freihandelszone zwischen EU und afrikanischen Subregionen, und dies auch nur für den Güterverkehr. Alle Themen der Tiefenintegration wie Dienstleistungen, Investitionen, Patentrecht, Wettbewerbsregeln oder Öffentliche Beschaffung sind in sogenannte Rendezvous-Klauseln verboten worden: Es gibt keinen Abschluss zu diesen Fragen, aber man trifft sich bei gegensei-

tiger Neigung erneut. Politisch wichtig ist zu notieren, dass auch die umstrittenen Klauseln zur Aussetzung der Abkommen bei gravierenden Verletzungen von demokratischen oder Menschenrechten verschwunden sind. Alles dies unterscheidet die Afrika-EPAs von dem 2008 abgeschlossenen CARIFORUM-EPA mit dem größten Teil der Karibik-Staaten. Man kann in der Sache sehr darüber streiten, ob das vollständige Ausklammern von Erleichterungen für Dienstleistungen und Investitionen wirtschaftsstrategisch günstig ist. Unter den gegebenen Kräfteverhältnissen erscheint aber ein Güterhandelsabkommen grundsätzlich als bessere Alternative. Jedenfalls gefährdet grundsätzlich kein Tiefenintegrationsabkommen mit der EU die Leicht-Integration innerhalb Afrikas, anders als es auch dieser Autor befürchtet hatte.

In der Konsequenz kann sich die Bewertung der EPAs weitgehend auf die Prüfung der Güterhandelsliberalisierung beschränken. In den zwölf Jahren der Verhandlung gab es hier die genannten Hauptstreitpunkte, zu denen einige der gefundenen Lösungen bewertet werden sollen.[6]

a. Marktöffnung

Die EU bietet unverändert 100% zollfreien Zugang für die vertragschließenden Staaten zum EU-Markt, mit gewissen Einschränkungen für Südafrika. Politisch bleibt es daher wesentlich zu unterstreichen, dass die Abschottung der „Festung Europa“ gegenüber Afrika gewiss nicht aus Zollmauern besteht, sondern aus nichttarifären Handelsregeln, EU-internen Agrarsubventionen, ganz zu schweigen von der prohibitiven und menschenverachtenden EU-Einwanderungspolitik.

Die von der EU gegenüber den afrikanischen Partnern geforderten 85% Öffnung ihres Importvolumens waren von Anfang bis Ende umstritten, zumal es keine gültige Interpretation gibt, was der angestrebte Freihandel nach WTO-Regeln quantitativ bedeutet. Obwohl von vielen Kritikern angesichts der gegebenen Wettbewerbsfähigkeit in Afrika als zu hoch erachtet, hat die EU-Kommission die Quote schließlich mit 82 bis 86% Marktöffnung überall durchgesetzt. Aus mehreren Gründen kann dies nicht als entscheidendes *zusätzliches* Entwicklungshemmnis bewertet werden, u.a. da die Warengruppen, die nach früheren Zollsensenkungsrunden überhaupt noch relevante Zölle tragen, sehr lange Übergangsperioden von bis zu 25 Jahren haben. Schätzungen zu den möglichen Verlusten an Staatseinnahmen aufgrund der Zollsensenkungen variieren aufgrund dessen dramatisch und benötigen dringend aktualisierte Ex-ante-Berechnungen, um einen zumindest für einige Partnerländer kritischen Faktor bewerten und von der EU für eine Übergangsperiode konzertierte Kompensationsmaßnahmen einleiten zu können.

6 Eine wesentlich detailliertere Auseinandersetzung speziell mit diesen Fragen findet sich in der englischen Langfassung dieses Papiers.

b. Erziehungszoll- und andere Schutz-Klauseln

Moderne (agro-)industrielle Strategien für Entwicklungsländer bezwecken keine permanente Protektion, sondern flexible, zeitlich gebundene Schutzmaßnahmen. Die drei Voll-EPAs enthalten gegen anhaltenden Widerstand der EU-Kommission nun solche *infant industry*-Schutzklauseln, widerwillig formuliert und umständlich in der Anwendung, aber grundsätzlich nutzbar für Länder, die überhaupt eine solche proaktive Industriepolitik zur Anwendung bringen wollen. Dauerhafte Schutzmaßnahmen aus sozialen oder Umwelt-Gründen sind mit dem verbleibenden Instrumentarium allerdings wesentlich schwieriger zu bewerkstelligen.

c. Exportabgaben

Die in den Verhandlungen ebenfalls lange strittigen Exportsteuern, die AKP-Länder auf Rohstoffe nicht nur aus fiskalischen Gründen erheben, sondern weil sie die Weiterverarbeitung im eigenen Lande fördern wollen, bleiben möglich, wenn auch zeitlich befristet.

d. Subventionen

Mit Ausnahme direkter Exportsubventionen, die grundsätzlich nicht GATT-konform sind, bleiben gezielte Subventionen für nationale Produzenten in den AKP-Ländern möglich.

e. Regeln für nationale Vorleistungen und Beschaffungen

Vorschriften für den Anteil nationaler Inputs in Exportprodukten ausländischer Firmen-Niederlassungen waren ein klassisches, aber umstrittenes Instrument der Wirtschaftsförderung in Entwicklungsländern. Früher viel zu hoch und bürokratisch angesetzt, haben gerade rohstoffreiche afrikanische Länder in jüngeren Jahren intelligenter und investitionsfreundlichere *local content*-Politiken konzipiert. Solche Politiken werden gegenüber EU-Firmen in allen drei EPAs nahezu wortidentisch untersagt – ein Rückschritt und überdies ein Übertritt auf das Gelände der Investitionsregeln. Allerdings können in geeigneten Konstellationen regionale Regeln (*regional content rules*) ohnehin die bessere Lösung sein.

Die Bevorzugung nationaler oder (obwohl nicht explizit erwähnt) ökologisch korrekter Lieferanten in öffentlichen Aufträgen bleibt demgegenüber ausdrücklich möglich.

f. Meistbegünstigungsklausel

Auch in dieser strittigen Frage ist ein Kompromiss gefunden worden, der den afrikanischen Staaten weiter eine geographisch differenzierte Handelspolitik ermöglicht, die andere Ent-

wicklungsländer gegenüber der EU bevorzugt, allerdings nicht mehr aufstrebende Industrienmächte wie China mit mehr als 1% Welthandelsanteil.

g. Ursprungsregeln

Vorschriften, die die Herkunft von Produkten und Produktbestandteilen regeln, sind ein unerhört komplizierter und oft als Handelshemmnis wirkender, jedoch unumgänglicher Bestandteil internationaler Handelspolitik. Seit 2011 ist eine Reform der EU-Ursprungsregeln im Rahmen des *General System of Preferences* (GSP) 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. Diese Regeln sind jetzt in die EPAs übernommen und die EPA-Gruppen als regionale Entitäten anerkannt worden, auf die sich die Kumulationsmöglichkeiten beziehen. Sind diese Entgegenkommen ausreichend? Abweichend von anderen Vorschlägen wird hier die Auffassung vertreten, dass eine noch weitergehende Förderung der Fragmentierung von minimalen Arbeitsschritten (*tasks*) in internationalen Wertschöpfungsketten ökologisch und ökonomisch nicht sinnvoll ist, zumal niedrige globale Transportkosten nicht die realen sozialen Kosten inklusive der Umwelteffekte widerspiegeln. Im Gegenteil, die jetzt gefundene Regelung in GSP und EPAs stellt zwar die regionale Arbeitsteilung auf die gleiche Fördergrundlage wie z.B. die sog. bilaterale Kumulation, d.h. das Hin- und Hertransportieren von Zwischenprodukten zwischen der EU und den Vertragsstaaten, fördert aber die Regionalisierung von Produktion in afrikanischen Regionalgemeinschaften auch nicht besonders. Hier besteht weiterer Reformbedarf.

Politische Gesamteinschätzung

Mit der Beschränkung auf abgestufte Liberalisierung des Güterhandels ist der EPA-Agenda wesentliche entwicklungspolitische Brisanz genommen. In einem Wort: Die große Schlacht ist vorüber; die Herausforderungen in der Implementierung sind allerdings kaum kleiner. Einiger politischer Handlungsspielraum für agro-industrielle Entwicklungsstrategien wurde zurückgewonnen, und handelspolitische Abwehrmaßnahmen funktionieren noch. Regionalintegration in Afrika wird durch die EPAs nicht direkt gefährdet. In der Summe haben sich die EPAs nicht als „zweite Berliner Konferenz“ erwiesen, für die sie prominente Kritiker hielten, und der Neustart-Knopf muss nicht gedrückt werden. Das ist ein wesentlicher Erfolg für die afrikanischen Akteure – Regierungen, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und die Medien – und für die europäischen Unterstützer,

obwohl gerade letztere den Erfolg noch nicht recht wahrhaben wollen, wie Einlassungen des europäischen NGO-Zusammenschlusses CONCORD zeigen. Auch wesentlich weniger einflussreiche Länder als China, Indien oder Brasilien können sich in Handelsverhandlungen durchsetzen. Das wird die internationale Landschaft dauerhaft verändern, wenn die EPAs ratifiziert werden. Schließlich demonstriert das Verhandlungsergebnis auch eine gewisse Anpassungsfähigkeit der EU-Kommission.

Da der Abschluss der Wirtschaftsabkommen mit der EU aber in jedem Fall die weitere Absenkung von Importschranken in den afrikanischen Ländern mit sich bringt, wird das historische Faktum im kollektiven Gedächtnis bleiben, dass der Widerstand gegen die EPAs durch alle Schichten afrikanischer Gesellschaften ging. EPAs ändern nichts an schädlichen *„behind-the-border“*-Politiken der EU, die indirekt die Partnerländer schädigen, wie namentlich die EU-Agrarpolitik, gegen die afrikanische Länder immer wieder mühselige Abwehrmaßnahmen ergreifen müssen, wie das klassische Beispiel der Exporte von gefrorenen Hühnerteilen demonstriert. Ein anhaltender Vertrauensverlust zwischen den afrikanischen Verhandlungspartnern und der Europäischen Union muss also einkalkuliert werden. Sowohl die mögliche Fortführung der Cotonou-Partnerschaft als auch die Implementierung und weitere Ausgestaltung von Wirtschaftsabkommen mit Afrika muss seitens der Europäischen Union von einer bewussten Strategie der Zurückgewinnung verlorenen Vertrauens unterfüttert werden, um überhaupt Aussicht auf Fortsetzung zu haben.

Im Ganzen aber bleiben drei für Afrika entscheidende Politikfelder grundsätzlich offen: (1) moderne Industriepolitik, (2) gute Verwaltung mineralischen Reichtums (*resource governance*) und (3) vertiefte Regionalintegration, und damit die in vielen Ländern erforderliche Kombination dieser Politiken zur Förderung nachhaltigen Wachstums (*green growth*). Damit kehrt sich die Herausforderung um: Der verteidigte politische Spielraum muss nun auch genutzt werden. Proaktive Agrar- und Industriepolitiken bleiben aber bislang die Ausnahme in Afrika. Die Herausforderung für Regionalintegration ist mindestens ebenso akut. Daher müssen afrikanische Regionalgemeinschaften nun drei möglichen Gefahren aus dem Wege gehen:

1. Die von der EU auferlegten Regelungen der Marktöffnung im EU-Afrika-Handel in der praktischen Implementierung durch ständige Verzögerungen und Abweichungen umgehen. Regellosigkeit würde dem gesamten Güteraustausch dieser Länder schaden.
2. Oder umgekehrt unter dem Druck aus Brüssel die Marktöffnung und die Vereinfachung von Handelsregeln im Nord-Süd-Austausch umsetzen, aber untereinander mit den hohen und regellosen Handelshemmnissen weiterarbeiten. Das würde Liberalisierung nach außen ohne Liberalisierung nach innen bedeuten – ein ziemlich wahrscheinliches *worst case scenario* für die Regionalintegration in Afrika.
3. Oder in einer Variante des Falles 2 die Marktöffnung umsetzen, aber alle verbliebenen Spielräume der Protektion nutzen, ohne dass dahinter wirklich vorwärtsweisende Agrarmodernisierung und Industriepolitik steht, sondern lediglich *rent-seeking*

einiger politisch gut vernetzter lokaler Anbieter. Südafrika und Nigeria sind dieser Versuchung besonders nahe.

Eine Vorausschau auf Wirtschaftsabkommen wie TTIP, CETA oder TPP akzentuiert all diese Risiken. Während diese Abkommen unter industrialisierten Ländern auf Tiefenintegration abzielen und in viele Lebensbereiche eingreifen – gerade das macht sie im Norden ihrerseits umstritten –, beschränken sich die EPAs eben auf reinen Güterhandel, und im Innern Afrikas funktioniert nicht einmal dieser frei und regelrecht, von der wünschenswerten (Teil-)Liberalisierung wesentlicher Dienstleistungen sowie des Personen- und Kapitalverkehrs in Afrika ganz zu schweigen.

Um der drohenden Verschärfung globaler Asymmetrie entgegenzuwirken, sollte auch die Handelshilfe (*Aid for Trade*) eine vollkommen neue Rolle spielen. Während die bisherige Handelshilfe, die im Zuge der Doha-Runde den Entwicklungsländern zugestanden worden war, von zweifelhafter und schwer evaluierbarer Wirkung geblieben ist, kann eine von Grund auf reformierte technische Handelshilfe mit der gezielten Förderung agrarischer und industrieller Kapazitäten Ernst machen – und zwar unter Berücksichtigung der sich abzeichnenden Verschiebungen in Wertschöpfungsketten, die alle vorgenannten Abkommen mit sich bringen. Auf die erforderliche institutionelle Reform kommen wir abschließend zu sprechen.

Der Transatlantik

Entsprechend der einleitenden Definition sind TTIP oder CETA Vorhaben der Tiefenintegration. Sie bezwecken nicht nur den Abbau der verbliebenen Zollschränken, sondern umfassende Liberalisierung von Dienstleistungen und Kapitalverkehr. Darüber hinaus bezwecken sie bi-regionale Regulierung und De-Regulierung in einem bisher nicht dagewesenen Ausmaß. Zu Recht in der transatlantischen Öffentlichkeit hoch umstrittene Themen wie überstaatliche Schiedsgerichte (*investor-state dispute settlement*), Privatisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, überstaatliche Vereinheitlichung von Konsumenten-, Umwelt-, Sozial- und technischen Standards sind in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den afrikanischen Staaten schlicht kein Thema, zumindest so lange nicht, wie sie nicht durch die Aktivierung der Rendezvous-Klauseln neu auf den Tisch kommen. Da Neuverhandlungen aber von den Ergebnissen eines erfolgreichen TTIP-Abschlusses[7] inspiriert werden würden, müssen die Verhandlungen auch die AKP-Staaten interessieren, da sie die Rendezvous-Klauseln abgezeichnet haben. Außerdem müssen sie unmittelbar an der Abschätzung der Handels- und Produktions-Effekte auf ihre eigenen Ökonomien interessiert sein.

Eine Reihe von Studien[8] haben im Auftrag der EU-Kommission und anderer versucht, die Handels-, Wachstums- und Einkommenswirkungen zunächst zwischen EU und Nordamerika abzuschätzen, im Allgemeinen mit positivem Ausblick, wenngleich sie methodisch zu Recht umstritten geblieben sind. Positive Gesamteffekte entstehen im Kern, weil (a) negative Arbeitsplatzeffekte nur als transitorisch erfasst werden und (b) die Abschaffung einer langen Reihe von nichttarifären Handelshemmnissen (*non tariff barriers; NTB*) ausschließlich als handelsfördernd gewertet wird, obwohl viele in der Realität wohlfahrtssteigernde Produkt- und Sozialstandards sind, wie eine Studie der Tufts-Universität zu (a) und des ÖFSE[9] zu (b) kritisiert haben.

Drittlandeffekte wurden und werden in den genannten Studien nur partiell erfasst, zum Teil durchaus kritisch (1. Ifo-Studie), insbesondere in der 2. Ifo-Studie aber mit unangemessen affirmativer Grundtendenz als „nicht dramatisch“. Dass die Beseitigung der verbliebenen Zollschränken und von NTB zwischen der EU und USA/Kanada zur klassischen Handelsumlenkung auf Kosten u.a. afrikanischer Entwicklungsländer führen wird, weil sich deren Exporte in EU und USA genau auf die noch geschützten Kategorien konzentrieren und die

7 Und analog von CETA- oder TPP-Abschlüssen (Comprehensive Economic and Trade Agreement; Trans-Pacific Partnership).

8 Gewöhnlich zitiert als Ecorys, CEPII, CEPR und Ifo 1 und Ifo 2. Für die vollständigen Referenzen siehe Langfassung.

9 Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung.

durch EPAs und AGOA[10] bestätigten Präferenzen durch TTIP/CETA erodieren würden, wird mit drei Argumenten herunterzuspielen versucht:

1. Allgemein höheres Wachstum in der transatlantischen Freihandelszone schafft auch Entwicklungsländern einen größeren Markt.
2. Etablierte Einbeziehung von Produzenten im Süden in globale Wertschöpfungsketten sichert ihnen ihre Marktanteile auch in der neuen Konstellation.
3. Zwischen EU und USA harmonisierte Standards nützen auch Drittländern, die beide Märkte beliefern.

Alle drei Argumente erscheinen bei näherer Prüfung maßlos überzogen und rechtfertigen selbst in den Marktsegmenten, in denen sie ihren Wert haben, keinesfalls die übergreifende Schlussfolgerung einer „Entwarnung“ (Ifo) für Entwicklungsländer.

1. Schon die EU/US-Wachstumseffekte von TTIP sind bei näherer Betrachtung relativ gering, umso unsicherer sind die *trickle-down*-Effekte in Drittländern.
2. Tatsächlich gibt es einige Wertschöpfungsketten, in die auch afrikanische Lieferanten relativ fest eingebunden sind; die Regel ist jedoch das Gegenteil, wo sog. *footloose industries* jederzeit an andere Standorte, ggf. auch in Europa oder USA/Mexiko, ausweichen können. Und keine der TTIP-Studien (ebenso wenig wie EPA-Studien) vermag vernünftig die TTIP-Wirkung von entgangener Industrialisierung (*foregone industrialisation*) abzuschätzen, also von solchen Wirtschaftszweigen, die sich aufgrund der Handels- und Investitionsliberalisierung gar nicht erst in den Entwicklungsländern etablieren werden.
3. Es gibt in der Tat einige technische Standards, deren Vereinheitlichung auch Drittanbietern aus dem globalen Süden die Arbeit erleichtern würde. Ebenso würde eine Vereinheitlichung und administrative Vereinfachung der Ursprungsregeln (s.o.) wirken. Ob der Nettoeffekt in den AKP-Ländern jedoch die negative Wirkung der Präferenzerosion übersteigen würde, ist völlig unbewiesen. Dies gilt umso mehr, als eine Vereinheitlichung von Konsum- und Umweltstandards durch TTIP angesichts der fundamentalen ordnungspolitischen Unterschiede zwischen den beiden Wirtschaftsräumen unwahrscheinlicher denn je erscheint, wie die Kritik besonders in der Bundesrepublik in 2014/2015 herausgestellt hat. Eine Taxonomie von fünf verschiedenen Fall-Konstellationen von EU-/US-Standards zeigt, dass der Gesamteffekt ex ante unabsehbar ist, folglich auch eine mögliche positive Auswirkung in Drittländern. [11]

Die EPAs und TTIP zusammengenommen muss festgehalten werden, dass die AKP-Staaten den Vorteil zoll- und quotenfreien Zugangs, den sie sich nach zwölf Verhandlungsjahren mit Zugeständnissen der eigenen Marktöffnung gesichert haben, durch TTIP/CETA gegen-

10 Der African Growth and Opportunity Act ist die us-amerikanische Entsprechung zu den bisherigen Handelserleichterungen der EU gegenüber den AKP-Staaten.

11 siehe „Heinrich Asche: Europe, Africa, and the Transatlantic. The North - South Challenge for Development-Friendly Trade Policy (englische Langfassung dieses Papiers)

über nordamerikanischen und europäischen Wettbewerbern gleich wieder verlieren würden, während kaum einer der positiven Drittlandeffekte *automatisch*, durch reine Marktwirkung, zustande käme. Das wäre ein geopolitisch äußerst kritisches Ergebnis, wodurch das angeschlagene Vertrauensverhältnis der EU besonders zu den afrikanischen Partnerstaaten weiter belastet würde.

Auf der anderen Seite haben Zölle und echte nichttarifäre Handelshemmnisse zwischen entwickelten Wirtschaftsblöcken wie Nordamerika und EU keine akzeptable ordnungspolitische Funktion mehr. Zölle lediglich zur Vermeidung der Präferenzerosion von Entwicklungsländern aufrechtzuerhalten, ist keine vorwärtsweisende Politik. Gegen ein recht verstandenes ‚flaches‘ TTIP könnte es daher ebenso wenig Einwände geben wie gegen die entsprechende historische Liberalisierung innerhalb der Europäischen Union. In Format und Inhalt wohl verstandener TTIP-Verhandlungen müssen daher positive Drittlandwirkungen durch eine entsprechende Erweiterung des Verhandlungsmandats und der Verhandlungspartner politisch bewusst hergestellt werden, statt auf fragwürdige Automatismen zu vertrauen. Solche Drittlandwirkungen gleich für alle Entwicklungsländer zu konzipieren, wie von einigen Vertretern in der Debatte (DIE; SWP) befürwortet, ist sachlogisch widersprüchlich, da es die Verhandlungen wieder auf die multilaterale Ebene heben würde, auf der sie im Rahmen der Doha-Runde weitgehend gescheitert sind. Hinsichtlich des Formates würde jedoch ein AKP-TTIP-Rat zumindest den 77 AKP-Ländern, zu denen die EU (und im Rahmen von AGOA in Afrika auch die USA) eine besondere Beziehung pflegen, eine institutionalisierte Plattform geben, um ihre Argumente systematisch und rechtzeitig einzubringen. Eine *Global Trade Facility* bei der UNCTAD, ähnlich wie von Stiglitz u.a. vorgeschlagen, könnte dessen Arbeit durch zeitnahe *aid for trade* unterfüttern.

Inhaltlich hätte ein solcher Beratungsprozess zwei Aufgabenfelder: erstens begleitend und zum Teil sogar vorlaufend zu TTIP Entwicklungsländer-Effekte proaktiv zu entwickeln („*do good*“). Wie von Herfkens u.a. vorgeschlagen, ist eine Anpassung der Ursprungsregeln zwischen den beiden transatlantischen Blöcken ein Schlüsselkomplex auf diesem Feld. Zweitens kann bei der Vereinheitlichung technischer Standards begleitend evaluiert werden, ob diese auch für die ausgewählte Drittlandgruppe tragbar und machbar sind („*do no harm*“). Nur durch einen solchen Prozess, der in Format und Inhalt proaktiv auf die Einbeziehung der gerade in anderer Vertragsform (EPA) der EU neu verpflichteten Gruppe von Entwicklungsländern zielt, kann der Partnerschaftsgedanke tatsächlich verankert werden. Ansonsten bleibt der mögliche positive Entwicklungseffekt, der sowohl für die EPAs als auch für TTIP umstritten geblieben ist, gerade in der Summe völlig ungewiss.

Anhang

Der Autor

Prof. Dr. Helmut Asche

Prof. Dr. 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 der Universität Leipzig und ist Honorarprofessor an der Universität Mainz.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Erscheinungsort: www.boell.de
Erscheinungsdatum: Oktober 2015

Weitere E-Books zum Downloaden unter
www.boell.de/publikationen

Copyright

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors/ der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers: internetredaktion@boell.de