

Wie die EU die Entwicklung Afrikas verbaut

Nico Beckert 23.05.2016 Infosperber

Geplante Freihandelsabkommen zwischen der EU und afrikanischen Staaten werden Ungleichheiten zementieren.

Red. Nico Beckert ist Doktorand an der FU Berlin und Freelancer. U.a. betreibt er den Blog «ZebraLogs». Er beschäftigt sich seit über zehn Jahren mit entwicklungspolitischen Themen. Er hat in diesem Zusammenhang die Evaluation eines Naturschutzprogramms in Namibia geschrieben – Nachhaltiger Tourismus in Subsahara-Afrika: Anspruch und Wirklichkeit eines neuen Konzepts zur Armutsminderung.

Alle Welt redet über TTIP und CETA. Dass die EU mit afrikanischen Staaten Freihandelsabkommen abschliesst, bekommt hingegen kaum jemand mit.

Die Freihandelsabkommen zwischen der EU und afrikanischen Staaten, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPA) genannt, werden seit 2002 verhandelt. Mit einigen wenigen Ländern und Regionen Afrikas kam es schon zu Vertragsabschlüssen. Bei vielen Staaten und Regionen steht die finale Unterschrift und Ratifizierung des Abkommens jedoch noch aus.

EPAs statt zoll- und quotenfreien Zugangs zum EU-Markt

Die EPAs sollen ein System von Handelsvorteilen ersetzen, welches die EU den ärmsten afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten gewährt. Die EU erlaubt diesen Ländern dabei den zoll- und quotenfreien (1) Zugang zum EU-Markt, ohne selbst auf der Öffnung der Märkte ihrer ärmsten Handelspartner zu bestehen. Mit den EPAs wird diese Vorzugsbehandlung beendet (2). Afrikanische Staaten sollen unter den EPAs 80% ihres Marktes für europäische Güter öffnen und dürfen auf 80% aller Produktparten keine Zölle mehr erheben. Damit können sie nicht mehr frei über ihre Importpolitik bestimmen.

Wie die EU die Entwicklung Afrikas verbaut

Stattdessen gewährt die EU ihnen nur noch einen Handelsschutz für 20% aller Produktlinien, damit sich in den ärmeren Staaten Industrien für diese Produktlinien entwickeln können und Schutz vor internationaler Konkurrenz besteht.

Doch mit diesen neuen Vereinbarungen stehen einige Probleme ins Haus. Die Abkommen laufen nicht nur der jüngst beschlossenen globalen Entwicklungsagenda, den Sustainable Development Goals, zuwider, sie machen auch die Bemühungen des deutschen Entwicklungshilfeministeriums (BMZ) zunichte – so Günter Nooke, Afrika-Beauftragter der Kanzlerin im BMZ.

Abschaffung von Zöllen – Belastung der Staatsfinanzen

Zunächst gehen die EPAs mit der Abschaffung von Zöllen einher. In vielen Ländern des globalen Südens stellen Zölle aber eine wichtige Einnahmequelle dar, um Entwicklungsprozesse anzustossen. In einigen Staaten machen die Zölle nahezu 10% der Staatseinnahmen aus.

Verringern sich die Staatseinnahmen der Länder des globalen Südens noch stärker (als es durch das internationale Steuersystem eh schon der Fall ist), dann fehlen auch Mittel, um Industrien aufzubauen oder Infrastruktur bereitzustellen. Somit widersprechen die Freihandelsabkommen zwischen der EU und Afrika den Bemühungen der neuen UN-Entwicklungsagenda (Sustainable Development Goals) – namentlich SDG 8 und 9 (Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung der Industrialisierung und Aufbau von Infrastruktur).

Zerstörung regionaler Märkte und regionaler Zusammenarbeit

Darüber hinaus würden die EPAs auch die regionalen Märkte zerstören und der regionalen Zusammenarbeit schaden. Die regionalen Märkte sind für afrikanische Produzenten von grosser Bedeutung, da sie auf ihren nationalen Märkten zu wenig Abnehmer für ihre Produkte finden.

Wie die EU die Entwicklung Afrikas verbaut

So kann ein ghanaischer Produzent beispielsweise kostengünstiger produzieren, wenn er grosse Mengen seines Produktes herstellt und seine Güter etwa auch auf dem nigerianischen Markt verkaufen kann. Werden diese regionalen Märkte jetzt für wettbewerbsfähigere europäische Produkte geöffnet, dann büssen afrikanische Produzenten an Absatzmöglichkeiten ein. Sie würden weniger Profite erwirtschaften und hätten damit weniger Finanzmittel, um ihre Produktion sowie ihre Produkte weiter zu modernisieren und damit selbst wettbewerbsfähiger zu werden. Der Fortschritt der letzten Jahre hinsichtlich einer anfänglichen Industrialisierung und einer regionalen Zusammenarbeit würde durch die EPAs zunichte gemacht werden.

Dieses Problem besteht auch, wenn nur einzelne Staaten ein EPA abschliessen. Wenn beispielsweise Nigeria seinen Markt für europäische Güter öffnet, sind auch ghanaische Exporteure mit dieser neuen Konkurrenz konfrontiert und verlieren an Absatzchancen sowie letztlich an Profiten. Selbst wenn sich eine afrikanische Regierung gegen die EPAs und für den Schutz der einheimischen Industrien entscheidet, kann die gegenteilige Entscheidung eines Nachbarstaates sich negativ auf die Produzenten des ersten Staates auswirken.

Handelsschutz bei Weitem nicht ausreichend

Das stärkste Argument gegen die EPAs ist, dass der von der EU angebotene Handelsschutz für 20% aller Handelsgüter nicht ausreichend ist. Einer Studie zufolge sind die afrikanischen Staaten nicht bei 80% der Produkte wettbewerbsfähig, sondern lediglich bei 15 bis 35% (je nach Region). Das bedeutet, dass die EU gegenüber den afrikanischen Partnern bei 50 bis 80% aller Güter einen Wettbewerbsvorteil hat. Sollten die EPAs ratifiziert, d.h. zu gültigem Recht gemacht werden, droht den afrikanischen Staaten der Verlust von Marktanteilen in all diesen Industrien. Tausende Produzenten ständen vor dem Ruin und Arbeitsplätze würden abgebaut.

Wie die EU die Entwicklung Afrikas verbaut

Zudem wird es für die afrikanischen Staaten in vielen Industriesektoren unter den EPAs umso schwieriger, Fuss zu fassen und eigene Produktionskapazitäten aufzubauen.

Dieser Zusammenhang wird auch vom Ökonomen und Entwicklungsexperten der UN, Andrew Mold, betont: «African countries cannot compete with an economy like Germany's. As a result, free trade and EU imports endanger existing industries, and future industries do not even materialise because they are exposed to competition from the EU.»

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die afrikanischen Staaten ihre Märkte in Zukunft für andere Handelspartner ebenso öffnen müssen. So betont der ehemalige Botschafter Ugandas bei der Welthandelsorganisation (WTO), Nathan Irumba, dass die USA die EPA-Verhandlungen genau beobachten würden. Alle Zugeständnisse der afrikanischen Seite an die EU würden in Zukunft auch von den USA verlangt werden.

Die afrikanischen Staaten würden ihre Märkte somit nicht nur für EU-Produkte öffnen, sondern kurz darauf sehr wahrscheinlich auch eine Öffnung für US-Produkte erlauben müssen. Damit würde sich die Konkurrenzsituation noch weiter verschärfen. Junge, noch nicht allzu wettbewerbsfähige afrikanische Unternehmen wären sowohl der europäischen als auch der US-amerikanischen Konkurrenz schutzlos ausgeliefert.

Falsche Grundannahmen hinter EPAs

Erstaunlich ist dabei, dass sich die Ökonomien der «Entwicklungsländer» schon in der Phase der EU-Vorzugsbehandlung kaum «entwickelt» haben. Selbst über die letzten Jahre, in denen die EU den ärmsten Staaten den freien Marktzugang gewährte, ohne dafür eine Gegenleistung zu verlangen, wurden nur vereinzelt Industrien aufgebaut und kaum Arbeitsplätze geschaffen.

Wie die EU die Entwicklung Afrikas verbaut

Und dennoch wird behauptet, von den EPAs beziehungsweise mehr Freihandel würden alle Handelspartner profitieren.

Die Grundannahme hinter dieser Überzeugung: In einem grossen, kombinierten Markt zwischen der EU und afrikanischen Staaten könne sich jedes Land auf die Produkte spezialisieren, die es am günstigsten herstellen kann. Laut Modell würde sich Deutschland beispielsweise auf die Produktion von Industriegütern oder Autos spezialisieren. Und afrikanische Staaten würden sich auf die Produktion von landwirtschaftlichen Gütern konzentrieren. Deutschland würde die Produktion landwirtschaftlicher Güter einstellen, da es – ohne Subventionen – günstiger wäre, diese Güter aus afrikanischen Staaten zu importieren. Konzentriert sich jedes Land auf die Güter, die es am günstigsten herstellen kann und importiert andere Güter vom jeweiligen Handelspartner mit der grössten Produktivität, entstünde – laut Theorie – ein höchst effizientes System, von dem alle Länder profitieren würden.

Dieses Modell und diese Grundannahme hinter den EPAs haben jedoch zwei grundlegende Mängel. Zum einen verhalten sich Deutschland und Europa nicht nach den Vorgaben des Modells. Die europäischen Staaten produzieren weiterhin landwirtschaftliche Güter und subventionieren diese sogar. Zum anderen sind nicht alle Produkte gleich. Die Ausweitung der Produktion einiger Güter wirft mehr Gewinne ab, als es bei anderen Gütern der Fall ist.

Um im Beispiel zu bleiben: Die Produktion deutscher Autos wird umso günstiger, je mehr Autos produziert werden. Werden nur 100 Exemplare eines Autos hergestellt, sind die Kosten für Design und Produktionsanlagen pro Auto wesentlich höher als bei der Herstellung von 1 Million Autos. Mit steigenden Stückzahlen sinken die Kosten bei Industriegütern, was man positive Skaleneffekte nennt.

Wie die EU die Entwicklung Afrikas verbaut

Afrikanische Staaten durch Freihandel benachteiligt

Diese positiven Skaleneffekte sind allerdings nicht bei allen Produkten gegeben: Bei landwirtschaftlichen Produkten, bei denen afrikanische Staaten zumeist einen Produktionskostenvorteil haben, sind oftmals sogar negative Skaleneffekte gegeben. Es ist davon auszugehen, dass die besten Böden für die landwirtschaftliche Produktion bereits genutzt werden. Eine Ausweitung der Produktion müsste also auf weniger ertragreichen Böden stattfinden. Dementsprechend nimmt der Ertrag ab und die Produktionskosten steigen.

Zusammengefasst: Da nicht alle Produkte gleich sind, sondern unterschiedliche Skaleneffekte haben, sind auch in einem Freihandelssystem einige Länder benachteiligt – nämlich die, die vorwiegend Produkte mit negativen Skaleneffekten herstellen, wie es die afrikanischen Staaten heute grösstenteils tun.

Entwicklungsfortschritte sind dementsprechend nicht durch den Freihandel und die Spezialisierung auf die an den günstigsten herzustellenden Gütern zu erreichen. Vielmehr müssen die «Entwicklungsländer» lernen, Produkte mit positiven Skaleneffekten herzustellen, d.h. beispielsweise Industriegüter. Welche Zutaten es für eine solche Industrialisierung bedarf und warum die EPAs auch auf politischer Ebene problembehaftet sind, wird im zweiten Teil dieser Analyse verdeutlicht.

—

(1) Quotenfrei bedeutet, dass es keine Mengenbeschränkung im Handel zwischen zwei Staaten gibt. Die Mengenbeschränkung wäre eine Art Schutz der einheimischen Industrie vor zu viel Konkurrenz vor (zu vielen) billigen Importen. Sie wird implementiert, damit allzu günstige Waren nicht in grossen Mengen den einheimischen Markt fluten können und um Dumping-Aktionen zu verhindern.

Wie die EU die Entwicklung Afrikas verbaut

(2) Unter dem Everything-But-Arms-Abkommen erhalten die am wenigstens «entwickelten» afrikanischen Staaten, das sind 43 von 53, bereits heute die Zollprivilegien, die sie und die anderen Staaten später durch ein EPA erhalten sollen – ohne selbst die Grenzen öffnen zu müssen. Diese 43 Staaten würden auch bei einer Ablehnung und Nicht-Unterzeichnung eines EPAs weiterhin vom freien Zugang auf den EU-Markt profitieren. Ihre Situation würde sich also durch die EPAs verschlechtern, da sie Privilegien gegenüber der EU verlieren würden.

Wie schon im ersten Teil dieser Analyse verdeutlicht, gefährden die Freihandelsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen Staaten die Industrialisierung der Länder des globalen Südens. Neben der inhaltlichen Ausrichtung der Economic Partnership Agreements (EPAs) am Freihandel ist auch die Verhandlungsführung der EU zu kritisieren.

Die EU verhandelt die EPAs nicht mit Einzelstaaten, sondern mit regionalen Staatengruppen. Dabei wählte die EU nicht die schon vorhandenen regionalen Zusammenschlüsse von afrikanischen Staaten als Verhandlungspartner, sondern gruppierte diese stattdessen in neue Blöcke. Diese Umgruppierung führt dazu, dass die eingespielte Zusammenarbeit unter afrikanischen Staaten aufgebrochen wird.

Unter diesen Bedingungen ist es schwieriger, gemeinsame Positionen zu entwickeln und in den Verhandlungen mit einer Stimme zu sprechen. Die afrikanischen Verhandlungsteams verfügten zudem über weniger Fachexpertise als ihre europäischen Gegenüber, so Timothy Kondo, Aktivist aus der südafrikanischen Zivilgesellschaft. Während die EU ein Expertenteam zusammenstellen könne, müssten die afrikanischen Staaten auf ihr Personal vertrauen, das in den Botschaften in Europa arbeitet.

Wie die EU die Entwicklung Afrikas verbaut

EU übt wirtschaftlichen Druck aus – und verstösst gegen eigene Prinzipien

Als wäre diese ungleiche Verhandlungsposition nicht schon schlimm genug, übt die EU auch noch immensen wirtschaftlichen Druck auf ihre Verhandlungspartner aus. So entzog die EU allen afrikanischen Staaten, die ihr EPA nicht unterschrieben haben, zum 1. Oktober 2014 den zollfreien Zugang zum europäischen Markt. Deren Produkte wurden dementsprechend teurer und verloren an Attraktivität für europäische Importeure. Die kenianische Regierung beugte sich diesem Druck und steht kurz davor, einem EPA mit der EU zuzustimmen. Ska Keller, Abgeordnete des Europaparlaments, beschreibt die Situation wie folgt: «Den Entwicklungsländern [wurde] die Pistole auf die Brust gesetzt – entweder sie unterzeichnen oder ihr Marktzugang zur EU wird eingeschränkt. Die EPAs sind das Gegenteil von Entwicklungszusammenarbeit.»

Durch dieses Vorgehen widersprechen die EPAs auch EU-Zielsetzungen. Die EU-Staaten hatten Ende 2007 beschlossen, handelspolitische Maßnahmen mit den Zielen der EU-Entwicklungspolitik abzugleichen und ihnen Rechnung zu tragen (1). So gefährdet die EU-Handelspolitik Arbeitsplätze in afrikanischen Staaten und konterkariert die mit Steuergeldern finanzierte EU-Entwicklungspolitik.

Selbst Günter Nooke, Afrika-Beauftragter von Kanzlerin Merkel, betont die Gefahr der EPAs: «Man sollte nicht mit den Wirtschaftsverhandlungen auf der einen Seite kaputt machen, was man auf der anderen Seite als Entwicklungsministerium versucht aufzubauen.» (ab Minute 5:50 im [Video](#))

Reformierte EPA als Werkzeug der Entwicklungszusammenarbeit

Doch wie könnte eine Alternative zu den EPAs aussehen, die wirklich als Entwicklungszusammenarbeit zu bezeichnen wäre?

Wie die EU die Entwicklung Afrikas verbaut

Schliesslich konnten sich auch andere Länder in einer globalisierten Welt entwickeln und vom Weltmarkt profitieren, wie beispielsweise Südkorea, Taiwan, und Vietnam.

Ein reformiertes EPA müsste einen Freihandel auf Augenhöhe anstreben, d.h. ein Abkommen, welches es den afrikanischen Staaten ermöglicht, eigene Industrien aufzubauen. Von einem solchen Abkommen würden sowohl die EU als auch die afrikanischen «Partner» profitieren. Durch eine Industrialisierung würden die afrikanischen Staaten Arbeitsplätze schaffen. Dadurch käme es zu einem Anstieg der Löhne und Einkommen.

Von einem solchen breitenwirksamen Wachstum würden auch europäische Industrien profitieren. Denn afrikanische Produzenten würden Anlagen sowie Maschinen aus Europa kaufen und afrikanische Konsumenten hätten mehr Einkommen zur freien Verfügung, um neben den afrikanischen auch europäischen Gütern zu konsumieren. Gleichzeitig würden durch solch ein Wachstum und durch die Schaffung von Arbeitsplätzen Fluchtursachen überwunden werden.

Doch um diese Win-Win-Situation zu erreichen, bedarf es einer übergangsweisen Abkehr vom Freihandel. Afrikanische Industrien brauchen Zeit sowie Zugang zu Technologien und Wissen, um sich zu modernisieren und die für den Weltmarkt notwendige Konkurrenzfähigkeit zu erlangen. Dafür bedarf es nicht nur der richtigen Handelspolitik (übergangsweiser Schutz vor der internationalen Konkurrenz), sondern auch einer durchdachten Industriepolitik.

Die «späten Industrieländer», namentlich Südkorea, Taiwan und einige andere, verfolgten eine solche Industriepolitik. Dabei förderten sie nationale Unternehmen, kontrollierten aber gleichzeitig deren Modernisierungserfolge. Sie belohnten die erfolgreichen Unternehmen und bestraften jene Unternehmen, die keine oder zu wenig Fortschritte vorweisen konnten.

Wie die EU die Entwicklung Afrikas verbaut

Die Kombination aus erstens diesem Kontrollmechanismus, zweitens einer beflügelnden Konkurrenz zwischen nationalen Unternehmen bei einer gleichzeitigen, übergangsweisen Abschottung vor konkurrenzfähigeren Importen und drittens der Möglichkeit, eigene Produkte zollfrei auf dem Weltmarkt zu verkaufen, führte zur «Entwicklung» der «späten Industrieländer». Reformierte EPAs könnten eine solche übergangsweise Abschottung bei gleichzeitigem zollfreiem Zugang für afrikanische Güter auf den europäischen Markt ermöglichen, während die europäische Entwicklungszusammenarbeit Mittel und Anreize schafft, um einen ähnlichen nationalen Kontrollmechanismus in afrikanischen Staaten zu installieren.

Reformierte EPAs als Notwendigkeit in Zeiten von Flucht und Terrorismus

Entwicklungsprozesse wie in Südkorea und Taiwan waren jedoch auch durch die damaligen internationalen Strukturen bedingt. Im Kalten Krieg hatten die westlichen Mächte Interesse daran, dass Südkorea und Taiwan ökonomisch und industriell aufholen, um nicht dem kommunistischen Block anheimzufallen. Diese deutliche Zweiteilung der Welt besteht heute zwar nicht mehr. Allerdings behält Willy Brandts Vision, dass Entwicklungspolitik die beste Friedenspolitik ist, weiterhin Gültigkeit.

In Zeiten des globalen Terrorismus sowie der zunehmenden Flüchtlingszahlen wäre eine Neuausrichtung der Handels- und Entwicklungspolitik hin zu einer Industrialisierung beziehungsweise einem Aufholen der Länder des globalen Südens mehr als notwendig. Eine solche Neuausrichtung würde nicht nur Arbeitsplätze schaffen und Perspektiven eröffnen. Sie würde auch den Worten von der Bekämpfung der Fluchtursachen endlich Taten folgen lassen. Die Gesellschaften Nigerias, Malis, Somalias und anderer afrikanischer Staaten wären gegen Terrororganisationen (Boko Haram, Al-Qaida) und andere Kriegsprofiteure gestärkt.

Wie die EU die Entwicklung Afrikas verbaut

Eine reformierte Handels- und Entwicklungspolitik müsste so auch im Interesse der westlichen Staaten und Gesellschaften sein.

—

- (1) Die EU setzte sich im Lissabon-Vertrag folgende Zielsetzung: «Bei der Durchführung politischer Massnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.»

Dieser Text ist erstmals auf *Zebra*logs und Le Bohémien erschienen.