

ANFORDERUNGEN AN EINE GERECHTE UND NACHHALTIGE EUROPÄISCHE HANDELSPOLITIK MIT AFRIKA

Im Europäischen Parlament wird aktuell über die Zukunft der Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und Afrika diskutiert. Von einem Parlamentsbeschluss erwarten wir uns konkrete Impulse für einen gerechten und nachhaltigen Handel zwischen der EU und Afrika.

Die EU ist die größte Handelspartnerin Afrikas. Als solche plant sie, ihre Handelsbeziehungen zu den afrikanischen Ländern weiter auszubauen und zu vertiefen. Als wichtigster Baustein dafür gilt nach wie vor die Ausweitung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs). Langfristiges Ziel ist eine „Kontinent-zu-Kontinent“-Freihandelszone. Zusätzlich unterstützt die EU den Auf- und Ausbau der 2018 von der Afrikanischen Union (AU) ins Leben gerufenen Afrikanischen Kontinentalen Freihandelszone (African Continental Free Trade Area, AfCFTA). Außerdem will die EU die bereits mit afrikanischen Staaten oder Regionen beschlossenen Handelsabkommen hinsichtlich der Ursprungsregeln¹ harmonisieren.

Damit handelspolitische Vorhaben zur Überwindung von Armut und zur Verringerung sozialer Ungleichheit beitragen können, sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für folgende Veränderungen einsetzen:

1. Die EU sollte einen Beitrag zur Minderung der ökonomischen und sozialen Folgen der AfCFTA anbieten

Im Januar 2021 ist die Afrikanische Kontinentale Freihandelszone gestartet. Aufgrund fehlender Vereinbarungen zu Schutzzöllen und Ursprungsregeln findet der Binnenhandel aber derzeit noch unter den bisherigen Regelungen der einzelnen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften statt. Wir begrüßen grundsätzlich die Unterstützung der EU für diese Initiative der AU. Mit der AfCFTA könnte langfristig ein zukunftsfähiger Rahmen für die Handelsbeziehungen aller afrikanischen Länder untereinander entstehen.

Nach Schätzungen könnten bis 2025 14 Millionen neue Jobs geschaffen² und bis zu 30 Millionen Menschen aus der extremen Armut geführt werden.³ Diese Wohlfahrtsgewinne sollen durch die Öffnung neuer Märkte für afrikanische Investitionen, den Ausbau der afrikanischen Produktionskapazitäten, unter anderem durch Kooperationen von lokal und global operierenden Unternehmen, sowie durch ausländische Direktinvestitionen erreicht werden. Auch der Abbau von Zöllen und Regulierungen im Rahmen der AfCFTA soll hierzu beitragen.

¹ Die Ursprungsregelungen legen fest, wie hoch der Wert oder die Menge von Vorprodukten sein darf, die nicht aus der EU oder EU-Handelspartnerländern stammen, oder wie viele Verarbeitungsschritte notwendig sind, um den Marktzugang zur EU zu erhalten.

² ↘ [Brookings Institution 2019](#)

³ ↘ [Weltbank 2020](#)

Wenig thematisiert wird, dass wirtschaftliche Liberalisierungen in dieser Größenordnung immer mit Wohlfahrtsverlusten und damit mit teils gravierenden sozialen Folgen einhergehen. Allein die fehlenden Zolleinnahmen könnten sich auf weit über 4,1 Milliarden US-Dollar belaufen.⁴ Darüber hinaus kann der Wettbewerbsdruck, der von wirtschaftlich stärkeren afrikanischen Ländern wie Kenia, Äthiopien, Ägypten und Nigeria ausgeht, zu massiven Job- und Einkommensverlusten in wirtschaftlich schwächeren Ländern führen. Betroffen wären hier vor allem die (klein)bäuerliche Landwirtschaft sowie kleine und mittlere Unternehmen. Angesichts der schwachen Sozialsysteme und des finanziellen Mehrbedarfs vieler afrikanischer Länder, um die Folgen der Corona-Pandemie zu bewältigen, kann eine rasche Liberalisierung unter der AfCFTA zu massiven sozialen Verwerfungen, mehr Armut und sozialer Ungleichheit führen.

Die EU sollte sich deshalb für den Aufbau eines Ausgleichsfonds im Rahmen der AfCFTA engagieren und dessen Initialfinanzierung über Mittel der EU-Entwicklungszusammenarbeit unterstützen. Außerdem müssen weitere Mittel bereitgestellt werden, um die Sozialsysteme in den am stärksten von Armut betroffenen Ländern zu stärken. Dieses Engagement der EU sollte allein dem Ziel dienen, die afrikanischen Partner_innen dabei zu unterstützen, Armut und soziale Ungleichheit zu verringern. Es sollte eine Einflussnahme auf die Ausgestaltung des kontinentalen Handels ausschließen.

2. Die EU muss alle marktverzerrenden Bestimmungen aus den Interim-EPAs aussetzen

Weniger als ein Drittel der afrikanischen Staaten hat bilaterale Handelsbeziehungen mit der EU. Das einzige abschließend ratifizierte EPA gibt es mit sechs Staaten des südlichen Afrikas (Botswana, Lesotho,

Mosambik, Namibia, Südafrika und Eswatini). Vorläufige Abkommen mit der EU haben Côte d'Ivoire, Ghana, Kamerun und die Region des ost-südlichen Afrikas (Madagaskar, Mauritius, Komoren, Seychellen und Simbabwe) abgeschlossen. Des Weiteren existiert ein Sonderabkommen mit Kenia.

Die EU hat 2021 mit der Organisation Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten (African, Caribbean and Pacific Group of States, OACPS) ein Abkommen ausgehandelt, in dem die EPAs weiterhin ein wichtiges Regelwerk bleiben. In dem Abkommen werden die wenigen EPA-Staaten Afrikas aufgefordert, endlich vollwertige Abkommen zu zeichnen oder existierende EPAs zu vertiefen. Die EU fordert über die EPAs eine schrittweise Abschaffung von 80 Prozent aller Zölle und damit eine Öffnung der afrikanischen Märkte, vor allem für industrielle Vor- und Endprodukte und Gebrauchsgüter.

Durch die EPA-Regelungen werden somit die wenig entwickelten verarbeitenden afrikanischen Industrien einer unfairen Konkurrenz mit EU-Industrieprodukten ausgesetzt. Aber auch die (klein)bäuerliche Landwirtschaft, in der ungefähr 80 Prozent der Menschen im südlichen Afrika ihr Auskommen finden, erfährt durch die EPA weiterhin eine unfaire Konkurrenz von EU-Produkten, obwohl die Agrarsektoren weitestgehend von einer Zoll-Liberalisierung ausgenommen sind. Die auf den Export orientierten industrialisierten landwirtschaftlichen Großunternehmen beispielsweise werden von der EU weiterhin hoch subventioniert, weshalb EU-Agrarprodukte oftmals deutlich günstiger sind als vergleichbare Produkte lokaler afrikanischer Anbieter_innen.

Zudem dürfen die EPA-Staaten auf von der EU schon lange nach Afrika exportierte Nahrungsmittel, zu denen es aber mittlerweile lokale Alternativen zu angemessenen Preisen gibt, keine höheren Schutz-

⁴ ↘ [Brookings Institution 2021](#); ↘ [UNCTAD 2017](#)

zölle erheben oder Anti-Dumpingmaßnahmen ergreifen. Auch dürfen neue Produkte nicht mit Schutzzöllen belegt werden, wenn diese unter die Liberalisierungsregelungen fallen, wie beispielsweise mit Palmöl versetztes Milchpulver.

Die Vertiefung der EPAs soll unter anderem über Neuverhandlungen erfolgen. Über diese will die EU eine Öffnung der afrikanischen Finanz- und Versicherungsmärkte, des Beschaffungs- und Digitalwesens sowie Regelungen zum Schutz europäischer Patentrechte für EU-Unternehmen erreichen. Anders als noch im Cotonou-Abkommen aus dem Jahr 2000, dem Vorläufer des OACPS-Abkommens, werden Nicht-EPA-Staaten Afrikas keine alternativen Handelsbeziehungen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems angeboten.

Diese Entwicklungen gehen mit Jobverlusten und einer Gefährdung der Ernährungssicherung einher, weshalb viele Organisationen der afrikanischen Zivilgesellschaft und einige afrikanische Staaten die EPAs ablehnen. Da nicht im gleichen Maße lokale Steuereinnahmen generiert werden können, fehlen den EPA-Staaten somit erhebliche Mittel, Sozialsysteme auf- und auszubauen sowie Hunger und Armut zu überwinden. Die EU sollte deshalb alle marktverzerrenden Bestimmungen aus den Interim-EPAs aussetzen und auf Neuverhandlungen verzichten.

3. Die EU muss allen afrikanischen Staaten einen freien Zugang zum EU-Binnenmarkt gewähren

Die EU hat mit einer Vielzahl von Handelsabkommen und handelspolitischen Instrumenten dazu beigetragen, dass ein Flickenteppich von Handelsbeziehungen zu Einzelstaaten oder Regionen Afrikas entstanden ist. Neben den Mittelmeerabkommen, den EPAs und Interim-EPAs sowie dem Sonderabkommen mit Kenia sind drei unterschiedliche Handelspräferenzsysteme („Alles außer Waffen“, Allgemei-

nes Präferenzsystem und Allgemeines Präferenzsystem plus) zu nennen. Zudem gibt es afrikanische Staaten, mit denen die EU nur nach den Regeln der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) Handel treibt. Einige afrikanische Staaten, wie Äthiopien, sind zudem nicht einmal in der WTO, was nochmals andere Handelsregularien erfordert. Darüber hinaus sind sowohl die AU als auch die nordafrikanischen Staaten vom OACPS-Abkommen ausgeschlossen, dessen zentraler Bestandteil die EPAs sind. Diese Vielzahl der Abkommen kann den Aufbau eines afrikanischen Binnenmarktes erheblich belasten.

Die Europäische Union sollte stattdessen allen afrikanischen Staaten, unabhängig von ihrem ökonomischen Entwicklungsstand, im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems einen Handelsstatus gewähren, der dem eines am wenigsten entwickelten Landes (Least Developed Countries, LDC) entspricht. Dieser sollte die Präferenzen, die diese Staaten im Rahmen der „Alles außer Waffen“-Präferenz genießen, umfassen. So könnte zumindest für einen befristeten Zeitraum eine für alle afrikanischen Staaten gültige Handelsstruktur geschaffen werden, die ihnen freien Marktzugang gewährt, ohne umgekehrt die eigenen Märkte öffnen zu müssen.

Eine ähnliche Regelung bestand von 2000 bis 2008 nach dem Abschluss des Cotonou-Abkommens während der anlaufenden EPA-Verhandlungen. Damals hatte die EU beim WTO-Rat eine Aussetzung des Artikel 24 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) erwirkt, die der EU erlaubt, den ärmsten Ländern weiter freien Marktzugang zur EU zu gewähren. Einer solchen Aussetzung des GATT-Artikel 24 für mindestens zehn Jahre bedürfte es, um den Aufbau der Afrikanischen Kontinentalen Freihandelszone zu unterstützen. Eine solche Öffnung würde die entwicklungs- und handelspolitische Ungleichbehandlung der afrikanischen Staaten beenden. Außerdem könnte sie zur wirtschaftlichen Erholung von der Covid-19-Krise beitragen.

4. Die EU muss die Handelsbeziehungen mit den afrikanischen Ländern im Sinne der nachhaltigen Entwicklung harmonisieren

Das Ansinnen der EU, eine Harmonisierung ihrer Handelsabkommen hinsichtlich der Ursprungsregelungen anzustreben, würde zusätzlich zur handelspolitischen Spaltung Afrikas beitragen. Innerhalb regionaler Binnenmärkte würden Nachbarstaaten unterschiedliche Ursprungsregeln für ihre verarbeitende Industrie auferlegt. Zum Beispiel könnte Ghana, da es ein Interim-EPA unterzeichnet hat, Milkschokolade zollfrei exportieren, das Nachbarland Togo aber nur die Kakaobohnen.

Die Harmonisierung müsste, anders als bislang von der EU angekündigt, auch die Staaten im Allgemeinen Präferenzsystem einschließen. Der Vorschlag der Harmonisierung greift also, wenn sie nicht für den ganzen Kontinent gilt, was die nachhaltige Entwicklung anbelangt, deutlich zu kurz. Letztlich bedarf es einer Harmonisierung der EU-Handelsbeziehungen mit allen Staaten Afrikas unter dem Dach des Allgemeinen Präferenzsystems. Das könnte dann auch zu einer Verbesserung der AU-EU-Beziehungen bezüglich ihrer sozialen, ökonomischen und

ökologischen Nachhaltigkeit führen. Die bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen sowie das Einhalten von Umwelt- und Klimastandards aus internationalen Abkommen, die von allen Staaten unterzeichnet sind, können ein Baustein einer grundsätzlich reformierten nachhaltigeren Handelspolitik sein. Ambitionierte Nachhaltigkeitsverpflichtungen müssen deshalb ein wesentlicher Bestandteil aller bestehenden und neuen Rahmensetzungen für die Handelsbeziehungen zwischen der EU und afrikanischen Staaten werden.

Nachhaltigkeit muss verbindlich und einklagbar in den unterschiedlichen Handelsvereinbarungen verankert werden. Die Ursprungsregeln wären hiervon ein Teil. Dies gilt natürlich auch für die AfCFTA, in deren Regelwerk die ökologische Nachhaltigkeit noch weitestgehend fehlt.⁵ Die EU muss somit die Handelsbeziehungen mit den afrikanischen Ländern im Sinne der nachhaltigen Entwicklung harmonisieren.

IMPRESSUM

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO)
Stresemannstraße 72, 10963 Berlin
Telefon: 030/2 63 92 99-10
E-Mail: sekretariat@venro.org

Redaktion

Dr. Sonja Grigat

Mitarbeit

Francisco Marí

Endredaktion

Janna Völker

Berlin, März 2022



Das Projekt „Towards an open, fair and sustainable Europe in the world – EU Presidency Project 2020-2022“ wird gefördert von der Europäischen Union und durchgeführt vom Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), der portugiesischen Plattform entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (Plataforma Portuguesa das ONGD), der slowenischen Plattform der Nichtregierungsorganisationen für Entwicklung, Globales Lernen und Humanitäre Hilfe (SLOGA) und dem europäischen Dachverband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (CONCORD).

Disclaimer: Diese Stellungnahme wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union erstellt. Die Inhalte der Stellungnahme liegen in der alleinigen Verantwortung von VENRO und geben unter keinen Umständen die Meinung der Europäischen Union wieder.

⁵ ↘ UNCTAD; ↘ Brookings Institution 2021