

Stellungnahme zur Ratifizierung der bilateralen Interim-EPAs mit Côte d'Ivoire und Ghana, mit Kamerun sowie des regionalen EPA mit der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas

22.4.2024



Brot für die Welt

Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika (KASA)

Misereor

Kontakt:

Dr. Boniface Mabanza Bambu (boniface.mabanza@woek.de)

Francisco Mari (francisco.mari@brot-fuer-die-welt.de)

Carsten Bockemühl (carsten.bockemuehl@misereor.de)

I. EINFÜHRUNG

Brot für die Welt, die Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika und Misereor begleiten mit ihren Partnerorganisationen in Afrika, im Pazifik und in der Karibik seit dem Abschluss des Cotonou-Abkommens im Jahre 2000 die Verhandlungen um regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA / EPA).

Mehr als 20 Jahre später werden diese Abkommen in weiten Teilen der lokalen Zivilgesellschaften mit großer Skepsis gesehen. Es herrscht die weitverbreitete Sorge, dass WPA mit Jobverlusten, einer Gefährdung der Ernährungssicherheit, Vertiefung sozialer Ungleichheiten sowie der Verstärkung wirtschaftlicher Asymmetrien zwischen der Europäischen Union (EU) und den Ländern Afrikas einhergehen. Die WPA verschärfen damit Konflikte, vertiefen Armut und schädigen letztendlich das Ansehen Europas in Afrika. Sie stellen somit auch für die Zukunft der politischen Beziehungen Deutschlands mit dem afrikanischen Kontinent einen ernstzunehmenden Störfaktor dar.

Aus diesem Grund empfehlen die unterzeichnenden Organisationen, auf die Ratifizierung der Handelsabkommen mit Côte d'Ivoire, Ghana, Kamerun und der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas zu verzichten. Angesichts der unten ausgeführten Probleme sowie aktueller wirtschafts- und geopolitischer Wandelprozesse ist es Zeit, die Handelsbeziehungen zwischen Europa und Afrika neuzugestalten und im Sinne von Armutsbekämpfung, Ernährungssouveränität, guter Arbeitsplätze, industrieller Entwicklung und Wertschöpfung, regionaler Wirtschaftskreisläufe sowie der Beachtung menschenrechtlicher und klimagerechter Verpflichtungen auszurichten.

II. HISTORISCHE KONTEXTUALISIERUNG

Die Kritik von Gewerkschaften, bäuerlichen Organisationen, Kleinunternehmern, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen in Afrika und der EU am WPA-Vorhaben der EU richtete sich von Anfang an gegen das Vorhaben, den bis dahin geltenden einseitigen zollfreien Marktzugang für alle AKP-Staaten durch bilaterale Handelsabkommen zu beenden und die Märkte der AKP-Staaten für EU-Produkte und Dienstleistungen zu öffnen. Damit sollten die gemeinsamen Handelsbeziehungen WTO-konformer gestaltet werden. Die überwiegende Mehrheit der AKP-Staaten behielt aber mit dem Präferenzsystem „Alles außer Waffen“ ihren zollfreien Zugang für ihre Waren in die EU. Für die sogenannten Mitteleinkommensländer, die nicht in dieses System fallen, forderten die AKP-Regierungen, dass die Europäische Union alternative Marktzugänge anbiete (wie im Cotonou-Abkommen empfohlen).

Die EU wehrte aber von Anfang an Alternativen zu den WPA ab. Diese Haltung führte insbesondere in afrikanischen Staaten auch zu einer ablehnenden Haltung gegenüber umfassenden Abkommensinhalten (z.B. in den Bereichen Dienstleistungen, Finanz- und Versicherungswesen, Öffentliche Beschaffung und geistige Eigentumsrechte) – Inhalte, die Entwicklungsländer schon im Rahmen der WTO abgelehnt hatten zu verhandeln, solange

nicht ihre Forderungen nach einem Abschluss der Doha-Entwicklungsrunde berücksichtigt würden.

Aus diesem Grund wurden bisher nur Abkommen über den Warenverkehr abgeschlossen. Dennoch hat sich bis heute lediglich eine kleine Minderheit an Staaten in Afrika unter den Abkommensschirm der EU begeben. Obgleich rhetorisch stets betont wird, die Abkommen seien entwicklungsförderlich, sehen insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) keine Notwendigkeit, einer Kernanforderung nachzugeben (nämlich bis zu 80 % ihrer Importzölle gegenüber der EU abzuschaffen), um etwas zu erhalten, was sie schon haben – freien Marktzugang in die EU. Andere Staaten wie Nigeria priorisieren den Schutz ihrer Industrien vor Konkurrenz aus der EU, was bedeutet, dass sie auf einen freien Marktzugang verzichten.

Dieser problematische Status quo hat das Europäische Parlament dazu bewegt, 2023 einen an die EU-Kommission gerichteten Beschluss zu fassen, der diese auffordert, Vorschläge für einen Neuanfang der EU-AU Handelsbeziehungen zu formulieren. Bis jetzt ist dies nicht geschehen, und der EPA-Verhandlungs- und Ratifizierungsprozess läuft weiter wie seit 20 Jahren. Nun werden vier dieser umstrittenen Abkommen zur Ratifizierung in den deutschen Bundestag eingebracht.

III. INHALTLICHE KERNPUNKTE

- a. Liberalisierungsverpflichtungen gehen zu weit, erzeugen unfairen Wettbewerb und erschweren eine armutsorientierte wirtschaftliche Entwicklung vor Ort

Ein Hauptkritikpunkt vieler Partnerorganisationen in Afrika (geäußert u.a. über die Vernetzungsstruktur African Trade Network) liegt darin, dass die EU mit den EPAs auf eine zu weitgreifende Öffnung der afrikanischen Märkte und eine schrittweise Abschaffung von 80 Prozent aller Importzölle auf EU-Produkte drängt.

Das heißt im Klartext, dass 80 Prozent der lokalen afrikanischen Produktion (inklusive langsam wachsender Heimindustrien mit vielen kleinen und mittleren Unternehmen) nahezu schutzlos EU-Exporten ausgeliefert sind. Darunter fallen u.a. industrielle Vor- und Endprodukte und Gebrauchsgüter (Textilien, Lederwaren, Haushaltsgeräte), deren zollfreier Import die Entwicklung nationaler Produktionsstrukturen und menschenwürdiger Arbeitsplätze im Agrar- und Industriebereich konterkariert. Insbesondere Zwischenprodukte, die die Wertschöpfung aus einheimischen Rohstoffen steigern, wie beispielsweise Plastiken (Petrochemie), mineralische Produkte und Konsumgüter, werden der freien Konkurrenz aus Europa überlassen.

Zwar werden mehrjährige Übergangszeiten in Aussicht gestellt und den Partnerländern ist die Möglichkeit gegeben, 20 % ihrer Produkte von der zollfreien Konkurrenz auszunehmen. Doch die afrikanische Forderung nach einer Schutzmöglichkeit für 40 bis 50 Prozent der Produkte vor unfairer Importkonkurrenz wurde von der EU stets abgelehnt. In manchen

Fällen werden sogar 85 Prozent der vor Ort produzierten Produkte ihren Marktschutz verlieren.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass z.B. Nigeria diesen Angriff auf eine industrielle Perspektive, wie sie für ganz Afrika auch in der Agenda 2063 der AU definiert ist, nicht hinnehmen will. Es besteht die berechtigte Sorge, dass der unfaire Wettbewerb die Entwicklung nationaler Produktionsstrukturen und menschenwürdiger Arbeitsplätze im Agrar- und Industriebereich konterkariert. Auf diese Weise ist eine Verbesserung der lokalen Lebensbedingungen, Verringerung sozialer Ungleichheiten und Transformation der Wirtschaftsstrukturen nur schwer denkbar.

Nicht zuletzt führt der drastische Abbau von Zolleinnahmen auch zu einer Verringerung der staatlichen Einkünfte, was den fiskalpolitischen Spielraum afrikanischer Regierungen erheblich einschränkt – auch für die öffentliche Daseinsvorsorge etwa in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Ein Fonds, der die Verluste durch die EPAs auffangen kann, existiert nicht.

b. EPAs behindern die regionale Integration in Afrika

Die vier vorliegenden Abkommen sind hochproblematisch, weil sie einen Bruch darstellen mit dem einstigen Versprechen Europas, die regionalen Wirtschafts- und Handelsintegration in Afrika zu fördern. Die Einzelabkommen sprechen für sich: Ghana und Côte d'Ivoire sind Mitglieder der Westafrikanischen Wirtschaftsunion, die aus 15 Staaten besteht. Kamerun ist das einzige Partnerland aus der Zentralafrikanischen Wirtschaftsunion. Das sogenannte SADC-EPA deckt nur sieben der 16 Mitglieder der SADC-Union ab. Auf diese Weise entsteht ein Flickenteppich, der die regionale Integration behindert.

Dabei haben die EU und ihre Mitgliedsstaaten wie Deutschland über Jahrzehnte diese regionalen Wirtschaftsstrukturen personell und finanziell zur Stärkung der regionalen Integration mit entwicklungspolitischen Instrumenten gefördert. Nun drohen handelspolitische Mittel genau diese Ansätze wieder einzureißen und dem afrikanischen Kontinent damit eigenständige Entwicklungschancen zu verbauen.

Denn inzwischen entstehen in allen Regionen Afrikas Konflikte aufgrund dieser handelspolitischen Zersplitterung und der Sonderbeziehungen einzelner Staaten zu der EU. Das Scheitern des ausgehandelten westafrikanischen EPA-Abkommens und die damit einhergehenden Reibungen sollten als Warnung dienen; die Öffnungs-Verpflichtungen von Ghana und Côte d'Ivoire beispielsweise unterhöhlen den bestehenden gemeinsamen Außenzoll aller westafrikanischen Staaten. In fünf Jahren (2029) werden voraussichtlich 80 % aller EU-Exporte in diese beiden Länder zollfrei eingeführt werden. Dies führt bei den Nachbarstaaten in Westafrika zu der berechtigten Sorge, dass EU-Produkte zollfrei oder zu niedrigen Zöllen aus den beiden EPA-Ländern über den gemeinsamen Binnenmarkt eingeführt werden und zu Zollverlusten oder unfairen Kostenvorteilen für die ghanaische und ivoirische Industrie führen.

In Zentralafrika zeigt sich ein ähnliches Bild. Das Abkommen trägt den Titel „EPA-Zentralafrika“, obwohl nur Kamerun es ausgehandelt hat. Auch hier sind Nachbarstaaten nicht bereit, sich auf eine Vertiefung des gemeinsamen Binnenmarkts mit Kamerun einzulassen, nicht einmal Gabun oder die Republik Kongo (ebenfalls keine LDCs). Ein anderes Land, das dem EPA beitreten möchte, müsste dieses ohne Neuverhandlung einfach übernehmen.

Im südlichen Afrika, wo die 16 SADC-Staaten bereits begonnen haben, ihre Binnenzölle abzuschaffen, hat die EU gleich zwei Abkommen abgeschlossen, die zur Spaltung der Region beitragen: Eines der Abkommen ist das zur Ratifizierung anstehende Abkommen mit Südafrika, Namibia, Botswana, Eswatini, Lesotho und Mozambique. Ein weiteres SADC-Abkommen, ESA (Eastern and South African Agreement) genannt, zielt ab auf Handelspartnerschaften mit Simbabwe, Madagaskar, den Komoren, den Seychellen und Mauritius. Angola, Malawi und Sambia haben sich bisher gegen die Teilnahme an diesen Spaltprozessen ausgesprochen.

Hinzu kommen die bilateralen Einzelabkommen der EU mit Kenia, Marokko und Tunesien. Gemeinsam stellen all diese EPAs eine massive Störung der regionalen Integration sowie der Schaffung eines künftigen gesamtafrikanischen Marktes dar, den die Afrikanische Union seit 2018 durch das Großprojekt eines kontinentalen Binnenmarktes und Freihandelszone (AFCFTA) verfolgt. Auch wenn viele zivilgesellschaftliche Gruppen und Experten dieses Projekt skeptisch betrachten, bleibt zumindest zu erwarten, dass regionale Austauschprozesse gestärkt werden und afrikanische Akteure profitieren. Der Aufbau dieser Freihandelszone stellt ein genuin afrikanisches Projekt dar, das der Vertiefung der regionalen Integration und dem Ausbau industrieller Kapazitäten und Wertschöpfungsketten dient und somit einen anderen Ansatz als die EPAs verfolgt.

- c. Stillstandsklausel und andere Bestimmungen sind ungerecht und im einseitigen Interesse Europas

Eine weitere umstrittene Klausel im Ghana- und Côte d'Ivoire-EPA ist die sogenannte Stillstandsklausel. Diese besagt, dass nicht nur die Zölle, die abgebaut werden, nicht wieder angehoben werden dürfen, sondern auch die eigentlich aus der Zollabschaffung ausgenommenen. Die betroffenen Staaten hätten damit keine Möglichkeit, Importzölle zu einem späteren Zeitpunkt wieder anzuheben, wenn niedrige Weltmarktpreise zu Billigimporten führen und damit die heimische Produktion und Ernährungssouveränität gefährden.

Auf Druck von Zivilgesellschaft und Verbänden von Landwirt:innen wurden neben den Maßnahmen der WTO zum Schutz vor plötzlichen Fluten von Billigimporten aus der EU auch sogenannte bilaterale Schutzmaßnahmen in die Abkommen aufgenommen. Die Regelungen machen es Regierungen einfacher, sofort Schutzmaßnahmen in Form von Antidumpingzöllen zu erheben. Das Aufrechterhalten der Maßnahmen für einen längeren Zeitraum ist jedoch an

Nachweise für die EU und an deren Einverständnis geknüpft. Des Weiteren gelten die Schutzmaßnahmen lediglich für zukünftige Importfluten.

Bei einigen Produkten (wie z.B. Fleisch, Milch und Weizen) bestehen bereits seit geraumer Zeit unfaire Marktstörungen durch EU-Importe. Wie im Falle von Geflügelfleisch haben sich einige afrikanische Staaten mit der Begrenzung von Importmengen oder der Nichtausstellung von Importlizenzen für die Sicherung ihrer eigenen Märkte eingesetzt. Dadurch konnten in den vergangenen Jahren Hunderttausende Arbeitsplätze geschaffen werden, insbesondere in Kamerun. In den EPAs sind jedoch mengenmäßige Maßnahmen für bereits seit längerer Zeit bestehende Billigimporte nicht erlaubt.

Im sogenannten SADC-EPA stellt die Möglichkeit, Exportzölle zu erheben, wenn Produkte ohne Verarbeitungsschritt als Rohprodukte exportiert werden und die Wertschöpfung in Europa stattfindet, nach wie vor den größten Streitpunkt dar. Während einige bestehende Exportzölle, beispielsweise für Edelmetalle oder Diamanten, für einen bestimmten Zeitraum erhoben werden dürfen, gilt dies nach dem EPA für neue Exportzölle nur dann, wenn Europa in den ersten Jahren für 30–50 % der Exportmenge von den Zöllen befreit ist.

Die Liste an einzelnen kritischen Bestimmungen ließe sich beliebig fortsetzen, beispielsweise auch hinsichtlich der Entscheidungsfindung in Streitfällen oder der Tatsache, dass sich die EU in den Interim-EPAs vorbehält, von Zollsenkungen, die Nachbarstaaten im Rahmen der Afrikanischen Freihandelszone (beispielsweise im Agrarbereich) durchführen, ebenfalls zu profitieren. Im sogenannten SADC-Abkommen ist diese Anmaßung wenigstens ausgeschlossen.

Ebenfalls anmaßend ist die Verpflichtung, dass nach Abschluss der zur Ratifizierung anstehenden Warenabkommen sofort mit Verhandlungen zu Dienstleistungen, Beschaffungs- und Digitalwesen begonnen werden muss, um auch diese „Zukunftsmärkte“ zugunsten europäischer Anbieter zu öffnen (was von den Regierungen und der lokalen Zivilgesellschaft meist abgelehnt wird). Im SADC-EPA stellt die betreffende Klausel lediglich eine Kann-Bestimmung dar, wobei bereits einige Regelungen integriert sind.

- d. Verpflichtungen zum Schutz der Menschen- und Arbeitnehmerinnenrechte sowie zum Schutz der Umwelt fehlen

Die zur Ratifizierung anstehenden Abkommen beinhalten kaum sogenannte „Nachhaltigkeitsbestimmungen“, wie sie in den letzten Jahren auch von der EU-Kommission für neue Abkommen als unverzichtbar betrachtet wurden. Das EU-Handelsabkommen mit Neuseeland enthält zumindest mit Blick auf ILO-Kernarbeitsnormen und das Pariser Klimaabkommen verbindliche Regelungen vor, mit einem Mechanismus, der deren Einhaltung gewährleistet.

Lediglich im SADC-EPA findet sich ein Kapitel zur Einhaltung der ILO-Bestimmungen, während das Kamerun-Abkommen Regelungen zum Umgang mit Abholzung und Holzhandel

enthält. Darüber hinaus finden sich keine konkreten und verbindlichen Regeln, die ein nachhaltiges und verantwortungsvolles Wirtschaften absichern.

e. Einbindung der Zivilgesellschaft war (und ist) mangelhaft

Nicht zuletzt formulieren die zur Ratifizierung anstehenden Abkommen keinerlei konkrete Wege, wie die afrikanische und europäische Zivilgesellschaft zukünftig verbindlich und inklusiv eingebunden werden kann. Im Gegensatz zum EPA mit der Karibik sieht keines der Abkommen Konsultationen mit der Zivilgesellschaft (u.a. auch Gewerkschaften, Unternehmer:innenverbänden, Verbraucher:innen oder Bäuerinnenverbänden) vor. Das ist zwar nicht in erster Linie der EU-Kommission vorzuwerfen, aber es zeigt, wie unwichtig diese Tatsache der EU in den Verhandlungen zu sein scheint.

IV. EMPFEHLUNGEN

Basierend auf den Einschätzungen unserer afrikanischen Partnerorganisationen sprechen wir daher folgende Empfehlungen an die Bundesregierung aus:

- Verzicht auf die Ratifizierung der EPAs. Die vorliegenden Abkommen vertiefen die wirtschaftliche Spaltung Afrikas und senden ein fatales Signal hinsichtlich des Aufbaus eines künftigen afrikanischen Binnenmarktes. Auch unterhöhlen sie die Entwicklung nationaler Produktionsstrukturen und menschenwürdiger Arbeitsplätze im afrikanischen Agrar- und Industriebereich. Sie sind weder armutsorientiert noch den Menschenrechten und dem Umwelt- und Klimaschutz verpflichtet.
- Einsatz für eine WTO-Ausnahmeregelung (Waiver), um die Zugangspräferenz auf den EU-Markt auf alle Mitglieder der afrikanischen Freihandelszone (unabhängig von ihrem ökonomischen Entwicklungsstand) anwenden zu können. Einen solchen WTO-Waiver für die Fortsetzung eines (fast) zollfreien Marktzugangs aller AKP-Staaten auf den europäischen Markt, wurde auf Antrag der EU bereits ab dem Jahr 2000 während der ersten acht Jahre der EPA-Verhandlungen gewährt. Eine erneute WTO-Ausnahmeregelung auf Antrag der EU für einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren würde dazu beitragen, die strukturellen Kernprobleme der EPAs zu überwinden und die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika auf eine neue Grundlage zu stellen. Dies würde den Aufbau der Afrikanischen Kontinentalen Freihandelszone unterstützen und die handelspolitische Ungleichbehandlung und Spaltung afrikanischer Staaten durch die EU beenden. Es würde auch eine Perspektive auf ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Afrikanischen Union, einschließlich Nordafrikas eröffnen.
- Ein handelspolitischer Neuanfang der neuen EU-Kommission 2024, um – basierend auf den Empfehlungen des EU-Parlaments – eine gerechtere Partnerschaft mit Afrika zu erzielen, die im Sinne von Armutsbekämpfung, Hungerbeseitigung, lokaler

Wertschöpfung und Beschäftigung sowie der Beachtung menschenrechtlicher, ökologischer und klimagerechter Verpflichtungen ist. Auch müssen zivilgesellschaftliche Akteure künftig in jeder Phase der Aushandlung, der Umsetzung sowie bei der Rechenschaftslegung von Handelsabkommen beteiligt und konsultiert werden.