



Wie weiter mit den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen? Gedanken zu einer vertieften EU-Afrika-Handelspartnerschaft

Zusammenfassung

In der G20, der EU und in Deutschland fordern derzeit viele Stimmen einen Quantensprung in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Europa und Afrika. Im Gegensatz dazu wird die Diskussion zu den EU-Afrika-Handelsbeziehungen aber häufig nur auf die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements*, EPAs) reduziert.

Die Geschichte der EPA-Verhandlungen begann im Jahr 2000 mit der Unterzeichnung des Cotonou-Partnerschaftsabkommens (CPA) zwischen der EU und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (der AKP-Gruppe). Die daran anschließenden Verhandlungen entwickelten sich jedoch bald äußerst kontrovers. Während des EU-Afrika-Gipfels im Jahr 2007 eskalierten die angespannten Debatten nach der Kritik afrikanischer Staats- und Regierungschefs, die EU verfolge lediglich die Absicht, Handelsabkommen zwischen zutiefst asymmetrischen Märkten abzuschließen.

Mit Blick auf den EU-Afrika-Gipfel im November 2017 ist es daher wichtig, den Dialog darüber fortzusetzen, was die EU und Afrika mithilfe der EPAs erreichen wollen. Die EPAs könnten als Teil einer breiter angelegten Afrika-Strategie, die durch adäquate politische, personelle und finanzielle Ressourcen gestützt wird, zu einer Vertiefung der Zusammenarbeit beitragen. Doch die Zukunft der EPAs ist umstritten. Viele Akteure haben stark voneinander abweichende Erwartungen an die EPAs. Ein starkes gemeinsames Interesse an einer Intensivierung der Handelskooperation zwischen Afrika und der EU ist aber trotz der anhaltenden Kontroversen um die EPAs auf beiden Seiten nach wie vor vorhanden.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Papier vier Szenarien für die Zukunft der EPAs untersucht – mit ihren jeweiligen Chancen und Risiken:

- Szenario A: Fortführen der bisherigen EPA-Strategie
- Szenario B: Abbrechen der EPA-Verhandlungen
- Szenario C: Wiedereröffnung der EPA-Verhandlungen auf neuer Grundlage
- Szenario D: Verfolgung einer angepassten und flexibleren EPA-Agenda

Die Diskussion dieser Szenarien zeigt, dass EPAs wichtige Vorteile für die EU-Afrika-Handelsbeziehungen beinhalten, z. B. indem sie die Rechtssicherheit für die beteiligten Parteien stärken (Szenario A). Der Abbruch der Verhandlungen (Szenario B) bietet keinerlei Lösung für die Zukunft der EU-Afrika-Beziehungen, und auch ein Neustart derselben (Szenario C) eröffnet keine guten Erfolgsaussichten. Wir plädieren daher für eine modifizierte und flexibilisierte EPA-Agenda (Szenario D), die die Bedenken der AKP-Länder gezielt anspricht, regionale afrikanische Integrationsprozesse besser stärkt und mehr begleitende Unterstützungsmaßnahmen vorsieht als Szenario A.

Es ist nicht hilfreich, die EPAs separat zu betrachten und zu erwarten, dass sie „aus sich selbst heraus“ im Bereich Handel und Entwicklung substanzielle Ergebnisse leisten können. Wenn die momentane Stagnation überwunden werden soll, müssen sich alle Akteure – ob kritisch oder moderat – an explizit interessengeleiteten Gesprächen beteiligen. Szenario D bietet die Möglichkeit, dass die EPAs ein integraler Bestandteil der Debatte über Handel und Investitionen werden, während sie bis dato eher einen separaten Diskussionsstrang in den EU-Afrika-Beziehungen bilden.

Einleitung: EU-Afrika-Handelsbeziehungen

Enge Beziehungen zwischen Afrika und Europa sind heute wichtiger als jemals zuvor. Afrika hat das Potenzial dazu, bei den derzeitigen und wahrscheinlich kommenden Angriffen auf die internationale liberale Ordnung ein wichtiger Partner für Europa zu sein. Zudem erfordern Herausforderungen wie Instabilität, Terrorismus, Migration und Klimawandel eine engere Zusammenarbeit. Die Handelspolitik ist ein unverzichtbarer Bestandteil der EU-Außenbeziehungen und mit anderen Politikfeldern eng verzahnt. Die EU und die Bundesregierung erkennen dies zunehmend an. So betonen die aktuellen Initiativen Deutschlands (Marshallplan mit Afrika, Compact with Africa) die Notwendigkeit, die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit mit Afrika zu stärken und zu vertiefen.

Ein derart integrierter Ansatz hat bei der Verhandlung der EPAs leider größtenteils gefehlt. Die erste Phase bis Dezember 2007 war demgemäß nicht erfolgreich. Es wurden keine regionalen EPAs beschlossen, sondern nur bilaterale Interimsverträge mit Mitteleinkommensländern. Die EU setzte daraufhin neue Fristen für 2014 und 2016, um die Verhandlungen und die Ratifizierung voranzubringen. Bisher wurde jedoch nur ein EPA mit der *Southern African Development Community* (SADC) ratifiziert, während es in den anderen Regionen lediglich bei bilateralen EPAs mit einzelnen Staaten blieb. Nach derzeitigem Stand gibt es viele Herausforderungen bei der Realisierung von EPAs und der umfassenderen Agenda, die Zusammenarbeit mit Afrika zu intensivieren sowie der institutionellen Fragmentierung der EU-Afrika-Handelspolitik entgegenzuwirken.

Erstens tragen die kontroversen Debatten bezüglich der EU-Handelsabkommen mit Kanada und den USA möglicherweise dazu bei, auch in Deutschland die Diskussionen über die EPAs und ihre Effekte wieder zu verstärken. Die Auswirkungen auf die WTO bleiben abzuwarten, aber eine wahrnehmbar abnehmende US-Unterstützung für ein offenes, liberales, multilaterales Handelssystem kann dazu führen, weitere Fortschritte bei EPAs zu verhindern und den liberalen Multilateralismus weiter zu erodieren.

Zweitens stellen auf europäischer Ebene ein zunehmender Nationalismus und/oder Anti-Globalisierungsbewegungen eine Herausforderung sowohl für EPAs als auch für die Vorschläge dar, die eine engere Zusammenarbeit mit Afrika zum Ziel haben. Vor diesem Hintergrund ist die Bundesregierung gefordert, einen strukturierten Dialog über den freien und fairen Handel mit relevanten Akteuren in der Gesellschaft zu führen, um eine langfristige öffentliche Unterstützung für ihre Politik sicherzustellen.

Insgesamt gibt es eine wachsende Kluft zwischen der Notwendigkeit, die europäische und deutsche Wirtschafts- und Handelskooperation mit Afrika zu vertiefen, und dem förderlichen Umfeld, in dem dies auch realisiert werden kann. Dazu kommt der Brexit, der afrikanische Staaten möglicherweise mit weiteren Handelshürden konfrontiert – vor allem

jene Staaten, die das Vereinigte Königreich als „Einstiegs- punkt“ für den Zugang zum Binnenmarkt nutzen.

Die derzeitige EPA-Sackgasse

Einige afrikanische Staaten – namentlich Burundi, Nigeria und Tansania – zögern, ihre jeweiligen regionalen EPAs mit der EU zu ratifizieren. Die Staaten betonen dabei, dass die EPAs ihre Industrialisierungsstrategien unterwandern. Tansania führt als weiteres Argument den Brexit an, der ein EPA mit der EU weniger attraktiv macht. In Zentral- und Ostafrika stocken daher die Verhandlungen; es gibt bisher keine Einigung auf ein regionales EPA. Das bedeutet, dass das EPA mit der SADC (das derzeit vorläufig angewendet wird) wahrscheinlich das einzige regionale EPA in Afrika ist, das in naher Zukunft in Kraft treten wird.

EPAs stehen auch im Zusammenhang mit stockenden regionalen Integrationsprozessen in Afrika vor Problemen. Die Diskussionen über eine ehrgeizige kontinentale Freihandelszone gehen weiter, doch unter den gegenwärtigen Bedingungen erscheinen die vereinbarten Fristen für die Erreichung von Etappenzielen unrealistisch, solange technische und politische Hindernisse für eine Zunahme des intraafrikanischen Handels bestehen bleiben.

Bei der Bewältigung dieser Herausforderungen müssen die afrikanischen Staaten auch mit einer stark fragmentierten EU-Handelspolitik umgehen. Für einige afrikanische Staaten gelten einseitige EU-Präferenzregeln (*Everything But Arms*, EBA; Allgemeines Präferenzsystem, auch: *Generalized System of Preferences*, GSP), während andere nur von regionalen oder bilateralen Freihandelsabkommen oder gar nicht abgedeckt werden. Zudem enthalten die verschiedenen Freihandelsabkommen (darunter verschiedene EPAs) auch unterschiedliche Verpflichtungen. Daher gibt es bereits Stimmen, die sagen, dass es schwierig sein wird, diese in einem kontinentalen Rahmen zu harmonisieren. Während einige die EPAs langfristig als Zwischenschritt hin zu einer panafrikanischen Freihandelszone sehen, vertreten kritische Gegenstimmen die Ansicht, EPAs würden regionale Integrationsprozesse durch ungewollte negative Effekte behindern.

Wie weiter?

Es gibt eine Reihe von Punkten, an die angeknüpft werden kann. Erstens muss die EU beispielsweise die Entscheidung umsetzen, ihre 2007 beschlossene „*Aid for Trade*“-Strategie zu überarbeiten, nicht zuletzt aufgrund ihrer „*Trade for All*“-Strategie von 2016. Die „*Aid for Trade*“-Strategie sollte von einem bloßen Überblick über handelsbezogene Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit in eine implementierbare Strategie überführt werden, die sicherstellt, dass die EPAs sowohl ihre Handels- als auch ihre Entwicklungsziele erreichen.

Zweitens müssen wir anerkennen, dass die Reaktion der EU auf die sogenannte Flüchtlingskrise den unbeabsichtigten Effekt hatte, dass es zu einer Priorisierung des Migrationsmanagements und der Wiederaufnahme in den Herkunftsländern über zirkuläre Migration kam, die im Rahmen der

EU-Mobilitätspartnerschaften verfolgt wurden. Ein Ausbau der Möglichkeiten legaler Migration zwischen Europa und Afrika würde ein entscheidendes Mittel zur Stärkung von Netzwerken, zur Vertiefung von Diaspora-Beziehungen und zur Erleichterung von zukünftigem Handel und Investitionen darstellen und sollte deshalb Teil einer integrierten EU-Afrika-Handelspartnerschaft sein.

Drittens: Bei der Förderung des intraregionalen Handels muss die EU sich positionieren, wie sie auf die sehr ungleiche Beschaffenheit sowie die unterschiedlichen Mandate und Leistungen der Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (*Regional Economic Communities, RECs*) reagieren will (siehe auch Box 1). Dafür sollte untersucht werden, wie RECs Bausteine für einen ständigen Dialog mit der Afrikanische Union (AU) über Handel werden könnten, wie die derzeitige regionale Komponente der Gemeinsamen Strategie EU-Afrika aufgewertet und engagierte Unterstützung bei der Schaffung der kontinentalen Freihandelszone geleistet werden könnte.

Viertens: Die Handelsbeziehungen müssen auch bei den Vorbereitungen auf den nächsten EU-Afrika-Gipfel, der im November 2017 in der Elfenbeinküste stattfinden wird, berücksichtigt werden. Der Austausch zwischen der EU und der neuen Führung der AU wurde bereits intensiviert. Im Fokus steht nun u. a. die Frage, welche nächsten Schritte der Gipfel für die Erreichung einer gemeinsamen Agenda zur Beschleunigung der interkontinentalen Kooperation in den Bereichen Handel und Investitionen festlegen kann.

Für jede wesentliche Veränderung im Bereich Handel und Investitionen werden umfangreiche Ressourcen benötigt. Der von der EU geplante Fonds für Nachhaltige Entwicklung wird hier neue Impulse sowie eine Grundlage für die Messbarkeit von Fortschritten liefern. Zusätzliche Ressourcen und Messinstrumente stellen dennoch nur einen Teil der Antwort dar. Zuvorderst sollte der für den EU-Afrika-Gipfel vorgeschlagene Fokus auf „Jugend“ neben der Stärkung funktionierender Institutionen und einer demokratischen Regierungsführung auch die Notwendigkeit der Förderung von Handel und Investitionen miteinbeziehen.

Obgleich es begrüßenswert ist, dass die EPAs einmal mehr im Zentrum der Diskussionen über die europäische Zusammenarbeit mit Afrika stehen, ist es wichtig, ein systematisches Erwartungsmanagement zu betreiben. Dies betrifft sowohl die möglichen Resultate als auch die Frage, was im aktuellen Kontext an den EPAs verändert werden kann.

Vier Szenarien für die Zukunft der EPAs

Szenario A: Fortführen der bisherigen EPA-Strategie

Die EU drängt auf die Ratifizierung und Umsetzung der regionalen und bilateralen EPAs. Länder mittleren Einkommens fielen sonst auf weniger vorteilhafte Marktzugangsregularien zurück. In diesem Szenario werden einige Staaten – wie Nigeria und eventuell auch Tansania – wahrscheinlich nicht bereit sein, die relevanten EPAs zu unterzeichnen.

Box 1: Die EPAs und die Handelsprioritäten der Afrikanischen Union

Die Afrikanische Union (AU) identifiziert Handel als eines der Grundziele der panafrikanischen Zusammenarbeit. Eine der Prioritäten ist die Ausweitung des intraregionalen Handels in Afrika. In diesem Kontext sollten die EU und die AU sowie die afrikanischen Staaten und die RECs sicherstellen, dass die EPAs zur Verwirklichung der wirtschaftlichen Ziele der Agenda 2063 beitragen, insbesondere zu dem, den intraafrikanischen Handel bis 2050 auf 50 Prozent zu erhöhen. Diese AU-Ambition stellt einen wichtigen Ansatz zur Förderung regionaler Wertschöpfungsketten dar und unterstützt zugleich die Industrialisierungsstrategien, die von einigen afrikanischen Staaten allein nicht realisiert werden können und die der wesentliche Kritikpunkt afrikanischer Regierungen an den EPAs sind.

Eine im Mai 2017 veröffentlichte Mitteilung der EU betont, dass die EPAs einen stabilen und berechenbaren Rahmen für die EU-Afrika-Handelsbeziehungen bieten sollen. Die EU bietet darin auch Unterstützung bei den Vorbereitungen einer kontinentalen Freihandelszone an, wobei sie sich nicht zu der Frage äußert, inwieweit die EPAs deren Realisierung ermöglichen oder behindern. Eine fundierte Analyse der tatsächlich anzunehmenden, unmittelbaren Effekte der EPAs auf die jeweiligen afrikanischen Volkswirtschaften und ihre Subsektoren sowie die jeweiligen Arbeitsmärkte und auf die Förderung intraregionalen Handels in Afrika wäre hilfreich, um die Debatte zu versachlichen.

Der entstehende Flickenteppich unterschiedlicher Handelsvereinbarungen mit der EU (EPAs, EBA, GSP, *Most Favoured Nation*, auch: MFN) kann langfristig zu einer Hürde für die afrikanische wirtschaftliche Integration werden. Jedoch können die EPAs dazu beitragen, die Rechtssicherheit für die beteiligten Parteien und auch für die Investoren zu stärken. Sie würden ein Signal seitens der EU aussenden, dass weiterhin ein großes Interesse an einem offenen, multilateralen Handelssystem besteht, während gleichzeitig die strategischen Interessen der EU in Afrika gewahrt bleiben.

Szenario B: Abbrechen der EPA-Verhandlungen

Dieses Szenario umfasst die Erkundung von Möglichkeiten, wie derzeit wenig erfolgreiche EPA-Verhandlungen abgebrochen und zeitgleich ganz oder vorläufig in Kraft getretene EPAs weiterhin unterstützt werden können. Dies würde bedeuten, dass sich die EU aus Staaten oder Regionen zurückzieht, in denen die Verhandlungen nur unzureichend voranschreiten, wie etwa in Zentralafrika oder am Horn von Afrika. Es würde aber auch bedeuten, Begleitmaßnahmen der EPAs in diesen Ländern aufgeben zu müssen. Szenario B würde also die unter Szenario A dargelegte Problematik bezüglich der mangelnden Stärkung der regionalen afrikanischen Wirtschaftsintegration nicht mildern.

Szenario C: Wiedereröffnung der EPA-Verhandlungen auf neuer Grundlage

Dieses Szenario impliziert ein Zurückkehren an den Verhandlungstisch, um die Gespräche zu Zollstrukturen und Zeitplänen, nachhaltiger Entwicklung und verwandten Handelsthemen ergebnisoffen neu zu diskutieren. Sollte die EU bereit sein, weitere Zugeständnisse zur Marktöffnung anzu-

bieten, könnte eine ausführliche Neuaufnahme der Verhandlungen ein Weg sein, regionale EPAs (besonders in Westafrika) doch noch zu einem Abschluss zu bringen. Ein Festhalten an Zusagen zu nachhaltiger Entwicklung würde die europäischen Interessen wahren. Es liegt aber wahrscheinlich kaum im Interesse der AKP-Staaten, sich mit diesen Themen zu befassen und weitergehende Vorschläge zu machen oder zu akzeptieren. Es ist zu erwarten, dass dieses Szenario monate- oder gar jahrelange Verhandlungen nach sich ziehen würde, die für die europäische Seite keinen großen Mehrwert hätten und kaum Erfolg versprechend wären.

Szenario D: Verfolgung einer angepassten und flexibleren EPA-Agenda

Die EU verfolgt ihren bisherigen Ansatz zu EPAs weiter, modifiziert und flexibilisiert diesen jedoch insofern, dass Bedenken der AKP-Länder präzise aufgegriffen werden. Dabei sollte sie von Negativanreizen absehen, um die EPA-Agenda voranzutreiben, und stattdessen erlauben, weiterhin auf Regeln des GSP oder MFN zurückgreifen zu dürfen, sollten die Verhandlungen zu den EPAs nicht erfolgreich verlaufen. Szenario D kann auf technischer Ebene erfolgen sowie im Kontext von Rendezvous-Klauseln, ohne dass die Verhandlungen neu eröffnet werden müssten. Wie in Szenario A würden die EPAs in diesem Szenario die Rechtssicherheit stärken. Außerdem käme Szenario D – wie auch A – den Interessen der Europäischen Kommission entgegen. Deshalb könnte Deutschland von dieser Seite aktive Unterstützung erwarten, sollte es dieses Szenario verfolgen.

In Szenario D sollte sich die EU darauf fokussieren, GSP und EBA zu stärken, indem deren mittel- bis langfristige Perspektiven aufgezeigt und dahin gehend optimiert werden, regionale afrikanische Integrationsprozesse stärker zu unterstützen (z. B. durch geeignete Kumulationsregeln). Dies könnte auch bedeuten, weitere Flexibilität zuzulassen, wenn aufgezeigt werden kann, dass spezielle Bestimmungen der Vertiefung oder Harmonisierung der regionalen Integration entgegenstehen. Gleichzeitig könnten in Szenario D die „Aid for Trade“-Programme fortgeführt und die Bekenntnisse, Ressourcen zu mobilisieren, erneuert werden, sodass die EPA-Anpassungskosten für die beteiligten Länder getragen werden können. Diese Maßnahmen müssen verstärkt werden, um die gesetzten Ansprüche zu erfüllen und inklusives und nachhaltiges Wachstum zu fördern. Die Auf-

stockung von „Aid for Trade“-Programmen und die Intensivierung von kohärenten Maßnahmen in der deutschen und europäischen Politik könnten dabei helfen, die europäisch-afrikanische Integration zu unterstützen. Voraussetzungen dafür wären eine ehrliche und detaillierte Analyse nicht-tarifärer Handelshemmnisse im EU-Afrika-Handel sowie das Entwerfen und die Umsetzung einer Strategie, um afrikanische Staaten bei der Überwindung von angebotsseitigen Beschränkungen zu unterstützen. Zentrale politische und technische Hindernisse bei der Schaffung einer Umgebung, die sowohl dem EU-Afrika-Handel als auch dem innerafrikanischen Handel förderlich ist, sollten in darauf aufbauenden Kooperationsinitiativen klar benannt werden.

Schlussfolgerung

Die oben ausgeführten Ideen und Vorschläge sind nicht erschöpfend, stellen jedoch heraus, dass eine Agenda „Weiter wie bisher“ bei den EPAs sowohl für die EU als auch für Afrika zu Enttäuschungen bei dem Vorhaben, ihre Ziele in den Bereichen Handel und Investitionen zu erreichen, führen würden.

Die Diskussion der Szenarien zeigt auch, dass es nicht hilfreich ist, die EPAs separat zu betrachten und zu erwarten, dass nur durch sie im Bereich Handel und Entwicklung substantielle Ergebnisse erzielt werden können. Die EPAs werden nicht von allein implementiert, sondern alle Partner müssen sich dafür einsetzen, die Ziele der EPAs zu realisieren. Vier Jahrzehnte unilateraler EU-Handelspräferenzen für die AKP-Staaten haben verdeutlicht, dass diese nur vereinzelt dazu beigetragen haben, die wirtschaftliche Transformation voranzubringen, da ihre Präferenzen meist nur zu einem Lock-in von Handel in Rohstoffe führten. Relevant bleibt deshalb für die EU, gezielte Hilfe bei der Harmonisierung und Kooperation zwischen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften anzubieten.

Das Verfolgen von Szenario D hätte den Vorteil, dass die EU ihr Bekenntnis zu multilateraler Kooperation bestärken, ihre eigenen Handelsinteressen sichern und gleichzeitig einige der zentralen Bedenken der AKP-Staaten – besonders in Bezug auf die regionale Integration – adressieren könnte. Die EPAs sollten zum integralen Bestandteil einer breiter angelegten interkontinentalen Strategie werden, anstatt vom Verhandlungstisch zu verschwinden.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Dr. Clara Brandi

Abteilung „Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung“

Dr. Merran Hulse

Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“

Niels Keijzer

Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)