



Thomas Maluck (© BY-ND 2.0)

# Die EU-Handelspolitik und der Globale Süden

## EPAs, ASEAN und TiSA: Anforderungen an eine handelspolitische Reform aus entwicklungspolitischer Perspektive

Thomas Fritz

# Inhalt

Einleitung	3
EPAs: Ein Realitätscheck	5
Unterminierung regionaler Integration	6
Teile und herrsche: Die Interim-EPAs	6
Konflikte durch zersplitterte Präferenzen	9
Festschreibung des Entwicklungsgefälles	11
Stillstandsklausel: Bremse für die Armutsbekämpfung	11
Brandstifter EU: Streit in der Ostafrikanischen Gemeinschaft	12
Kampf um Rohstoffe: Tansanias Exportstopp	15
ASEAN: Die EU-Agenda in Südostasien	15
Rückfall in den Bilateralismus	17
Vietnam: Arbeitsrechte auf dem Abstellgleis	18
TiSA: Angriff auf die Daseinsvorsorge	21
Entwicklungspolitische Blindstelle: Das skandalöse Mandat	21
EU-Forderungen: Negation einer „wertorientierten Handelspolitik“	24
Zusammenfassung und Empfehlungen	25

## HerausgeberInnen:

Forum Umwelt und Entwicklung  
Marienstr. 19–20, 10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30/678 17 75 93  
E-Mail: [info@forumue.de](mailto:info@forumue.de)  
Internet: [www.forumue.de](http://www.forumue.de)

Attac Deutschland  
Münchener Straße 48, 60329 Frankfurt  
Telefon: +49 (0)69/90 02 81 -10  
E-Mail: [info@attac.de](mailto:info@attac.de)  
Internet: [www.attac.de](http://www.attac.de)

Stiftung Asienhaus  
Hohenzollernring 52, 50672 Köln  
Tel.: +49 (0)221/71 61 21 -11  
E-Mail: [monika.schlicher@asienhaus.de](mailto:monika.schlicher@asienhaus.de)  
Internet: [www.asienhaus.de](http://www.asienhaus.de)

PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische  
Energie- & Weltwirtschaft e.V.  
(Haus der Demokratie & Menschenrechte, Aufgang A, R. 1202)  
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin  
Tel.: +49 (0)30/27 87 56 32  
[Alessa.Hartmann@power-shift.de](mailto:Alessa.Hartmann@power-shift.de)  
Internet: [www.power-shift.de](http://www.power-shift.de)

FDCL e.V.  
Im Mehringhof, Aufgang 3, 5.Stock  
Gneisenaustraße 2a, 10961 Berlin  
Telefon: +49 (0)30/693 40 29  
E-Mail: [thorsten.schulz@fdcl.org](mailto:thorsten.schulz@fdcl.org)  
Internet: [www.fdcl.org](http://www.fdcl.org)

Für den Inhalt dieser Publikation sind allein die HerausgeberInnen  
verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den  
Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundes-  
ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
wieder.

Berlin, November 2017

Autor: Thomas Fritz  
Redaktion: Leonard Gehrmeyer, Nelly Grotefendt und  
Jürgen Maier  
Titelbild: Thomas Maluck (© BY-ND 2.0)  
Layout: STUDIO114.de | Michael Chudoba

Gefördert von Engagement Global im Auftrag des



# Einleitung

Die europaweiten Proteste gegen die Handelsabkommen TTIP, CETA und TiSA haben erstmals einer größeren Öffentlichkeit die erheblichen sozialen, ökologischen und demokratischen Defizite der europäischen Handelspolitik vor Augen geführt. Die Verhandlungen zu TTIP und TiSA liegen derzeit auf Eis, während ein erfolgreicher Abschluss der nationalen Ratifizierung von CETA in den EU-Mitgliedsstaaten als fraglich gilt. Die tiefe Legitimationskrise der EU-Handelspolitik wurde im Oktober 2016 unübersehbar, als die Vorbehalte der belgischen Provinz Wallonien die CETA-Ratifizierung auf europäischer Ebene kurzzeitig an den Rand des Scheiterns führten.

Der Protest gegen die EU-Handelspolitik trieb Hunderttausende Menschen auf die Straße, drei Millionen unterzeichneten die selbstorganisierte Europäische Bürgerinitiative gegen TTIP und CETA. Zivilgesellschaftliche Aufklärungskampagnen verdeutlichten, wie die Handelspolitik durch die Privilegierung von Unternehmensinteressen die Demokratie gefährdet. Zudem erfahren immer mehr Menschen am eigenen Leib, wie die von Brüssel und den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten forcierte einseitige Weltmarktorientierung ihren Lebensstandard verschlechtert. Denn die Kehrseite des Wettbewerbsdogmas sind prekäre Arbeitsverhältnisse und Altersarmut sowie die Aushöhlung von Umwelt- und Verbraucherschutz.

Forderungen nach einer umfassenden Reform der EU-Handelspolitik verhallen bisher jedoch weitgehend ungehört. Vor allem blieb die developmentpolitische Dimension in der Reformdiskussion unterbelichtet. Dies ist besonders frappierend, da die EU die überwältigende Mehrheit ihrer Handelsverhandlungen mit Entwicklungsländern in Afrika, Asien und Lateinamerika führt. Zudem können die erzwungenen Liberalisierungen in Ländern des Südens weit durchschlagendere Wirkungen entfalten als in entwickelten Industriestaaten. Dennoch konzentriert sich ein großer Teil der handelspolitischen Diskussion auf die wenigen Verhandlungen mit Industriestaaten wie den USA, Kanada oder jüngst auch Japan (TTIP, CETA, JEFTA).

Deutlich wird die developmentpolitische Leerstelle auch bei der vielfachen beklagten Intransparenz der Handelspolitik. Als die Forderungen nach Transparenz immer lauter wurden, machte die Europäische Kommission ein erstes kleineres Zugeständnis und begann, einige ausgewählte Verhandlungsdokumente auf der Webseite der Generaldirektion Handel zu veröffentlichen. EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström erklärte die TTIP-Gespräche daraufhin zu den „trans-

parentesten bilateralen Handelsverhandlungen, die jemals geführt wurden“.<sup>1</sup>

Während man seither tatsächlich einige EU-Entwürfe aus den TTIP-Gesprächen einsehen kann, bleiben derartige Dokumente bei den Verhandlungen mit Entwicklungsländern, zum Beispiel den Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen mit den AKP-Staaten, nach wie vor unzugänglich. Immerhin betreffen die Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen die mit Abstand größte Gruppe von Entwicklungsländern, mit denen die EU derzeit Handelsgespräche führt.

Die vorliegende Publikation möchte auf diese developmentpolitische Leerstelle in der aktuellen handelspolitischen Debatte hinweisen. Denn jegliche Reform der europäischen Handelspolitik muss vor allem eine konsequente Orientierung an den developmentpolitischen und menschenrechtlichen Verpflichtungen der Europäischen Union vollziehen. Wie zahlreiche Untersuchungen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft zeigen, genügt die EU-Handelspolitik diesen Anforderungen derzeit jedoch nicht. Mitunter steht sie gar im Widerspruch zu den developmentpolitischen Verpflichtungen der EU.

Die Publikation setzt zunächst einen größeren Schwerpunkt bei den Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen. Wie in einem Brennglas lassen sich hier die zentralen developmentpolitischen Defizite der europäischen Handelspolitik analysieren. Anschließend richtet sich der Blick auf Südostasien und die aktuellen EU-Verhandlungen mit einzelnen Staaten der ASEAN-Gruppe, darunter die schon relativ weit fortgeschrittenen Gespräche mit Vietnam.

Danach begibt sich die Analyse auf die plurilaterale Ebene, wo die EU sich als treibende Kraft hinter den Verhandlungen für das Dienstleistungsabkommen TiSA erweist, an denen sich auch eine Reihe lateinamerikanischer Staaten beteiligt. Die erheblichen developmentpolitischen Blindstellen dieses Handelsvertrags sind bisher noch kaum in den Blick einer größeren Öffentlichkeit geraten. Die Zusammenfassung am Ende schließlich unterbreitet eine Reihe von Empfehlungen für eine developmentpolitisch verantwortliche und nachhaltige Reform der EU-Handelspolitik.

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/malmstrom/blog/debating-ttip-today-and-tomorrow\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/malmstrom/blog/debating-ttip-today-and-tomorrow_en)



© Eduardo Fonseca Arraes (BY-NC-ND 2.0)

Straßenszene in Niger

## Die EU-Handelspolitik und der Globale Süden

Bereits die EU-Verträge verpflichten die europäische Handelspolitik, zur Förderung der Menschenrechte, der Armutsbekämpfung und der nachhaltigen Entwicklung beizutragen (siehe Box 1). Diesen Verpflichtungen versucht die EU-Kommission zumindest verbal Genüge zu tun. So heißt es etwa in ihrer aktuellen handelspolitischen Strategie „Handel für alle“ selbstbewusst: „Die EU ist Vorreiter beim Einsatz der Handelspolitik zur Förderung der Entwicklung der ärmsten Länder.“<sup>2</sup> Die Realität indes sieht anders aus.

Dies lässt sich exemplarisch an den beiden bedeutendsten Instrumenten der handelspolitischen Entwicklungsförderung ablesen, dem Allgemeinen Präferenzsystem APS und dem Cotonou-Abkommen. Seit 1971 gewährt die Gemeinschaft Entwicklungsländern einseitig Handelspräferenzen für ihre Exporte unter dem APS, zumeist Zollerleichterungen. Es handelt sich um ein nicht-reziprokes System, das den Begünstigten keine den Präferenzen entsprechenden Marktöffnungen auf Importe aus der EU abverlangt. Doch den Kreis der begünstigten Länder grenzt die EU immer stärker ein, zuletzt mit der jüngsten APS-Revision von Anfang 2014. Kamen vor der Revision noch 178 Länder in den Genuss der Präferenzen, sind es heute nur noch rund die Hälfte.<sup>3</sup>

All jene Länder, die ihre Präferenzen verlieren, drängte die EU stattdessen dazu, WTO-konforme reziproke Freihandelsabkommen zu unterzeichnen, die

sie ihrerseits zu Marktöffnungen verpflichten. Die EU setzte dabei immer wieder den drohenden Verlust der Präferenzen als ein Druckmittel zur Unterzeichnung der Freihandelsabkommen ein.

Dieser Umschwung trifft auch die ehemaligen europäischen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik, die sogenannten AKP-Länder. Dieser Gruppe von heute 79 Staaten gewährte die EU nicht-reziproke Handelspräferenzen zunächst unter dem Lomé-Abkommen und seit 2000 unter dem Cotonou-Abkommen. Die Cotonou-Präferenzen jedoch will die EU durch Freihandelsabkommen ersetzen. Seit 2002 verhandelt sie daher mit den AKP-Ländern über sogenannte Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPAs) – reziproke Verträge, die die weniger wettbewerbsfähigen AKP-Länder zu Marktöffnungen gegenüber europäischen Exporteuren zwingen.

Die Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen sind ein Lehrstück darüber, wie die EU ihre entwicklungspolitischen Verpflichtungen nicht nur ignoriert, sondern offen konterkariert. Mit einer entwicklungsförderlichen Partnerschaft auf Augenhöhe haben sie nichts gemein. Im Gegenteil: Eine Analyse zeigt, warum die Durchsetzung der Wirtschaftsinteressen europäischer Unternehmen durch die Ausübung der EU Machtpolitik gegenüber schwächeren Staaten von u.a. deutschen Nicht-Regierungsorganisationen als skrupellos empfunden wird.

<sup>2</sup> Europäische Kommission 2015: Handel für alle – Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik, Luxemburg, S. 24

<sup>3</sup> European Commission, 2016: REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014-2015, Brussels, 28.1.2016, COM(2016) 29 final

## Box 1: Die entwicklungspolitischen Verpflichtungen der Europäischen Union

Wesentliche entwicklungspolitische Verpflichtungen der Europäischen Union sind bereits in den EU-Verträgen niederlegt. So verpflichtet der Vertrag über die Europäische Union (Artikel 21.2 EUV) die EU in ihrem auswärtigen Handeln dazu,

- „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern“
- „die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen“
- „zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen“.

Daneben verdeutlicht der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), dass diese Ziele auch für die Handelspolitik der Union gelten. In Artikel 207 AEUV heißt es:

- „Die gemeinsame Handelspolitik wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet.“

Alle Handelsabkommen der EU müssen also zur Förderung der Menschenrechte, der Armutsbekämpfung und zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen.

## EPAs: Ein Realitätscheck

Seit Beginn der EPA-Verhandlungen leisteten die AKP-Staaten, so gut sie konnten, Widerstand gegen die europäischen Handelsdiplomaten, denn sie haben viel zu verlieren. Um den Widerstand zu brechen, setzte die EU bereits mehrere Fristen für die Unterzeichnung der Freihandelsabkommen. Ursprünglich erwartete sie von den AKP-Staaten, die EPAs bis Ende 2007 abzusegneten. Zu dem Zeitpunkt hatten jedoch nur die Karibikstaaten ein vollständiges EPA abgeschlossen. 18 afrikanische Staaten paraphierten lediglich sogenannte Interim-EPAs, aus Furcht ihre Handelspräferenzen zu verlieren.<sup>4</sup>

Beim EU-Afrika-Gipfel 2007 traten die Konflikte offen zutage. „Es ist klar, dass Afrika die EPAs ablehnt“, schimpfte der damalige Präsident des Senegal, Abdoulaye Wade. Der Präsident der Afrikanischen Union, Alpha Oumar Konaré, kritisierte die Interim-EPAs, da diese „verschiedene afrikanische Regionen gegeneinander ausspielen“. Mopate Merafe, der Außenminister Botswanas, verdeutlichte die europäische Erpressung. Käme es zu keiner Einigung mit der EU, „würden unsere Präferenzen auf Rindfleischexporte beendet“. Auf den europäischen Absatzmarkt sei das Land aber angewiesen.<sup>5</sup>

Nach dem dürftigen Ergebnis erhöhte die EU in den Folgejahren den Druck und setzte 2011 eine

nächste Frist für den 1. Oktober 2014. Abermals sollten AKP-Länder, die bis dahin kein EPA unterzeichnen, ihre Handelspräferenzen auf dem EU-Markt verlieren. Die Kommission veröffentlichte dazu 2011 einen Verordnungsentwurf mitsamt einer schwarzen Liste von 17 AKP-Ländern, „die nicht die notwendigen Schritte für die Ratifizierung ihrer jeweiligen Abkommen ergriffen haben“ und daher ihrer Präferenzen verlieren sollen.<sup>6</sup> Diese Verordnung erhielt 2013 die Zustimmung des Europaparlaments.<sup>7</sup>

Zu den abzustrafenden Ländern auf der schwarzen Liste gehörte auch Haiti, das noch mit den Folgen des verheerenden Erdbebens im Jahre 2010 zu kämpfen hatte.<sup>8</sup> Nicht einmal in der Stunde höchster Not können Entwicklungsländer also auf die Gnade europäischer Freihändler hoffen.

Der Verlust der Präferenzen ist für jene AKP-Staaten besonders bedrohlich, die nicht zur Gruppe der 49 Least Development Countries (LDCs) gehören – derzeit knapp die Hälfte der AKP-Länder. Während die LDCs weiterhin zoll- und quotenfreien Zugang unter der europäischen Everything-but-Arms-Initiative (EbA) genießen, verlieren die Nicht-LDCs ohne ein EPA ihre Zollpräferenzen. Durch diese Anordnung befördert die EU erhebliche Konflikte zwischen LDCs und Nicht-LDCs.

4 Oxfam 2008: Partnership or Powerplay?, How Europe should bring development into its trade deals with African, Caribbean, and Pacific countries, Oxfam Briefing Paper 110, April 2008

5 Euractiv 2007: EU-Africa Summit fails on trade, 10. Dezember 2007: <https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/eu-africa-summit-fails-on-trade/>

6 European Commission 2011: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Annex I to Council Regulation (EC) No 1528/2007 as regards the exclusion of a number of countries from the list of regions or states which have concluded negotiations, Brussels, 30.9.2011, COM(2011) 598 final

7 Siehe die Procedure File 2011/0260(COD): EU/ACP countries' Economic Partnership Agreements: exclusion of certain countries from trade preferences; Commission delegated powers: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0260\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0260(COD)&l=en)

8 South Centre 2013: EU-ACP Economic Partnership Agreements: Current State of Play, Analytical Note, March 2013

## Unterminierung regionaler Integration

Zu den besonders eklatanten Lebenslügen der EU-Handelspolitik gehört die Behauptung, sie würde zur regionalen Integration der Entwicklungsländer beitragen. So heißt es in der Strategie „Handel für alle“ über die Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (WPA): „Die WPA unterstützen auch die regionale Integration innerhalb Afrikas und bereiten den Boden für umfassendere afrikanische Integrationsbemühungen vor.“<sup>9</sup> Doch auch hier zeigt ein Blick auf die EPA-Verhandlungen, dass eher das Gegenteil zutrifft.

Bereits zu Beginn wurden die AKP-Staaten in sieben Verhandlungsgruppen unterteilt: eine karibische, eine pazifische sowie fünf afrikanische Gruppen (siehe Box 2). Die afrikanischen AKP-Staaten waren gezwungen, sich einer der fünf Verhandlungsgruppen anzuschließen, eigenständige afrikanische Integrationsverbände wurden dabei unterminiert. Die 15 Mitglieder der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft SADC (Southern African Development Community) etwa finden sich in vier verschiedene EPA-Gruppen wieder. Nur sieben der SADC-Mitglieder gehören zum jüngst ratifizierten SADC EPA. Sechs verhandeln in der Gruppe des Östlichen und Südlichen Afrikas (ESA), während Tansania sich in der ostafrikanischen (EAC) und die Demokratische Republik Kongo in der zentralafrikanischen Gruppe findet.<sup>10</sup>

Ähnlich zersplitterte der Gemeinsame Markt für das Östliche und Südliche Afrika COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa). Die 16 Mitglieder der COMESA-Freihandelszone tauchen ebenfalls in vier EPA-Verhandlungsgruppen auf: in der zentralafrikanischen, EAC, ESA und SADC.<sup>11</sup>

Die einzigen afrikanischen Integrationsverbände, die die EU bei ihrer EPA-Gruppierung annähernd wi-

derspiegelte sind die East African Community (EAC) und die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS (Economic Community of Western African States). Der EAC gehören Uganda, Kenia, Tansania, Burundi und Ruanda an.<sup>12</sup> Die ECOWAS zählt 15 Staaten.<sup>13</sup> Zusätzlich zu den ECOWAS-Staaten nahm die EU Mauretanien in die westafrikanische EPA-Gruppe auf.<sup>14</sup>

Doch die jüngsten Entwicklungen zeigen, wie die EU auch diese beiden Integrationsverbände auf massive Weise unterminiert. Nachdem die von der EU gesetzte Frist für die Unterzeichnung der EPAs im Oktober 2014 abermals nicht die gewünschten Erfolge brachte, erließ die Gemeinschaft eine zweijährige Übergangsregelung. Wieder stellte sie eine Liste jener Länder zusammen, die ihre Präferenzen verlieren würden. Sechs Nicht-LDCs nahm sie ins Visier: Ghana, Elfenbeinküste, Kenia, Botswana, Namibia und Swasiland.<sup>15</sup>

Doch eine aktuelle Übersicht (siehe Box 2) zeigt, dass all der Druck seitens der EU noch immer nicht zum gewünschte Ergebnis führte. Von sieben Regionen haben mit dem CARIFORUM und der SADC-Gruppe erst zwei ein vollständiges EPA unterzeichnet, wobei im Fall des CARIFORUM mehrere Länder bisher nicht ratifizierten. Auch auf europäischer Seite erfolgte die Ratifizierung bisher nur auf EU-Ebene durch den Europäischen Rat und das EP; der Abschluss der nationalen Ratifizierungen steht bei diesen beiden EPAs in der EU ebenfalls noch aus.

In den fünf übrigen EPA-Regionen haben die erheblichen Konflikte mit der EU bisher die Unterzeichnung verhindert. Besonders schwerwiegend sind die Auseinandersetzungen derzeit in der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS und der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC).

## Teile und herrsche: Die Interim-EPAs

Unter erheblichem Druck der EU haben zuletzt 14 von 16 Staaten das westafrikanische EPA unterzeichnet. Damit es vorläufig in Kraft treten kann, fehlen jedoch noch die Unterschriften von Gambia und Nigeria. Vor allem Nigeria weigert sich jedoch standhaft, dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zuzustimmen. Das

ökonomische Schwergewicht Westafrikas, auf das drei Viertel der regionalen Wertschöpfung entfällt, fürchtet um die industrielle Entwicklung des Landes. Nigeria verabschiedete jüngst ein Programm, das die lokale Weiterverarbeitung von Rohstoffen sowie die Förderung industrieller Zwischenprodukte vorsieht. Präsident

9 Europäische Kommission 2015: Handel für alle – Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik, Luxemburg, S. 24

10 Siehe Liste der SADC-Mitglieder: <http://www.sadc.int/member-states/>

11 Siehe Liste der COMESA-Mitglieder: <http://www.comesa.int/comesa-members-states/>

12 Als sechstes EAC-Mitglied trat erst im April 2016 Süd-Sudan bei. Siehe: <http://www.eac.int/about/partner-states>

13 Siehe: <http://www.ecowas.int/memberstates/>

14 Mauretanien unterzeichnete im Mai 2017 ein Partnerschaftsabkommen mit der ECOWAS, das die Rückkehr in die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft bis zum Jahr 2019 vorsieht. <http://www.jeuneafrique.com/437254/economie/mauritanie-prepare-retour-cedeao/>

15 Seattle to Brussels Network 2016: The EU destabilizes and blackmails African states to secure its economic interests, 15. Juni 2016: <http://www.s2bnetwork.org/eu-blackmails-african-states/>

## Box 2: Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen – Übersicht

	Unterzeichnung	Ratifizierung	Vorläufige Anwendung
<b>Westafrika</b> (16 Länder; 15 ECOWAS-Mitglieder plus Mauretanien)	Die vollständige Unterzeichnung des regionalen EPAs steht aus, da die Unterschriften von Nigeria und Gambia fehlen.	Ein Interim-EPA mit der Elfenbeinküste wurde 2009 durch das EP ratifiziert und August 2016 durch die Elfenbeinküste. Ein Interim-EPA mit Ghana wurde im August 2016 durch Ghana ratifiziert und am 1. Dezember durch das EP.	Das Interim-EPA mit der Elfenbeinküste wird seit dem 3. September 2016 vorläufig angewendet. Das Interim-EPA mit Ghana wird seit dem 15. Dezember 2016 vorläufig angewendet. 14 Länder fehlen!
<b>Zentralafrika</b> (8 Länder)	Die Verhandlungen über das regionale EPA dauern an.	Ein Interim-EPA mit Kamerun wurde im Juni 2013 durch das EP und im Juli 2014 durch Kamerun ratifiziert.	Das Interim-EPA mit Kamerun wird seit 4. August 2014 vorläufig angewendet. 7 Länder fehlen!
Östliches und Südliches Afrika (ESA) (11 Länder)	Die Verhandlungen über das regionale EPA dauern an.	Mauritius, Madagaskar, die Seychellen und Zimbabwe ratifizierten ein Interim-EPA. Dieses wurde im Januar 2013 durch das EP ratifiziert.	Das Interim-EPA mit Mauritius, Madagaskar, den Seychellen und Zimbabwe wird seit 14. Mai 2012 vorläufig angewendet (d.h. schon vor der Ratifizierung durch das EP). 7 Länder fehlen!
<b>Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC)</b> (5 Länder)	Die vollständige Unterzeichnung des regionalen EPA steht aus. Während die EU unterzeichnete, haben auf ostafrikanischer Seite nur Kenia und Ruanda am 1. September 2016 unterschrieben. 3 Länder fehlen!		
<b>Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (SADC EPA Group)</b> (7 Länder; die SADC selbst hat 15 Mitgliedsstaaten)	Die SADC EPA Group und die EU unterzeichneten das regionale EPA im Juni 2016.	Das EP ratifizierte das SADC EPA im September 2016. Als letztes SADC EPA-Mitglied ratifizierte Mozambique im April 2017.	Das SADC-EPA wird seit 10. Oktober vorläufig angewendet (Ausnahme Mozambique: hier nach Eingang der Ratifizierung.)
<b>Karibik (CARIFORUM)</b> (15 Länder)	Das CARIFORUM EPA wurde im Oktober 2008 unterzeichnet.	Das EP ratifizierte das EPA im März 2009, doch nur 7 CARIFORUM-Mitglieder ratifizierten (Stand 2015). 8 Länder fehlen!	Das EPA wird seit Oktober 2008 vorläufig angewendet, teils auch in CARIFORUM-Staaten, die nicht ratifizierten.
<b>Pazifik</b> (14 Länder)	Die vollständige Unterzeichnung des regionalen EPA steht aus. Nur Papua-Neuguinea und Fiji unterzeichneten ein Interim-EPA.	2011 ratifizierten sowohl das EP als auch Papua-Neuguinea das Interim-EPA.	Nach der EU und Papua-Neuguinea beschloss auch Fiji im Juli 2014 die vorläufige Anwendung des Interim-EPA. 12 Länder fehlen!



© Christopher Griner (BY 2.0)

Landwirtschaft in Südafrika

Muhammadu Buhari äußerte die Sorge, das EPA könne aufgrund der Marktöffnung gegenüber der EU „negative Folgen für Nigerias Industrialisierungsprogramm“ haben.<sup>16</sup>

Wie wenig Rücksicht die EU dabei auf die regionale Integration der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft nimmt, wird daran deutlich, dass sie mit zwei ECOWAS-Staaten – Elfenbeinküste und Ghana – sogenannte Interim-EPAs unterzeichnete. Nachdem das Europäische Parlament diese ratifizierte, werden sie seit Ende 2016 vorläufig angewendet. Die beiden Interim-EPAs sind noch restriktiver als das von der EU angestrebte regionale EPA, da sie den Verhandlungsstand des Jahres 2008 widerspiegeln.

Der Effekt für die regionale Integration ist verheerend. Denn die Interim-EPAs unterlaufen den erst Anfang 2015 eingeführten gemeinsamen Außenzoll der ECOWAS. Dies lässt sich am Beispiel der Hühnerhälften verdeutlichen, die EU-Erzeuger massenhaft auf die westafrikanischen Märkte exportieren und dortige Hühnerhalter um ihre lokalen Absatzmärkte bringen.<sup>17</sup>

Die ECOWAS sieht einen gemeinsamen Außenzoll von 35 Prozent auf den Import von frischen oder gefrorenen Hühnerhälften vor.<sup>18</sup> Ghana hingegen bindet in seinem Interim-EPA gegenüber der EU einen Zollsatz für Hühnerhälften von nur 20 Prozent.<sup>19</sup> Noch liberaler fällt das Interim-EPA der Elfenbeinküste aus. Hier gilt ein 20-prozentiger Zollsatz auf Hühnerhälften nur noch bis Ende 2022. Ab 1. Januar 2023 greift dann eine vollständige Liberalisierung und der Zollsatz sinkt auf Null.<sup>20</sup>

Die EU hat damit den höheren gemeinsamen Außenzoll der ECOWAS effektiv außer Kraft gesetzt. Die Folgen können verheerend sein, denn Hühnerhälften sind nicht die einzigen Produkte, bei denen die Zollsätze der Interim-EPAs vom ECOWAS-Satz abweichen. Ähnliches gilt für Milch, Gemüse, Kartoffeln und zahlreiche andere Produkte. EU-Exporteure können diese künftig über Ghana oder die Elfenbeinküste auf die westafrikanischen Märkte bringen, wo sie niedrigere Zölle entrichten müssen als in den benachbarten ECOWAS-Staaten. Diese wiederum verlieren durch die Handelsumlenkung kostbare Zolleinnahmen. Sie werden sich daher genötigt sehen, wieder Zölle gegenüber Ghana

16 Business Times Nigeria: Buhari: Why Nigeria is yet to sign Economic Partnership Agreement with EU: <http://www.businesstimes.com.ng/buhari-why-nigeria-is-yet-to-sign-economic-partnership-agreement-with-eu/>

17 Mari, Francisco, 2014: Ab nach Afrika!? Hühnerhälften und Schweinepfoten überfluten weiter westafrikanische Märkte, in: Kritischer Agrarbericht 2014, S. 96-100

18 Siehe die Datenbank des Gemeinsamen Außenzolls der ECOWAS: <http://www.cet-database.org/gra/index.php?p=prehscodes.php&s=0207>. Frische und gefrorene Hühnerhälften fallen unter den Zollcode des Harmonisierten Systems (HS) mit der Nummer 020713.

19 Siehe: STEPPING STONE ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT between Ghana, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, Brüssel, 28. Juli 2016, Annex 2: Customs Duties on Products Originating in the EC Party, HS Code: 020713

20 STEPPING STONE ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT between Côte d'Ivoire, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, Abidjan, 26. November 2008, Brüssel, 22. Januar 2009, Annex 2: Customs duties on products originating in the EC Party, HS Code: 020713

und der Elfenbeinküste einzuführen, um die drohenden Einnahmeverluste auszugleichen.<sup>21</sup>

Faktisch verstoßen Ghana und die Elfenbeinküste gegen die ECOWAS-Regeln, sobald sie die in den Interim-EPAs verlangten Zollsenkungen gegenüber EU-Importen umsetzen. Ihre ECOWAS-Partner werden nun zu Gegenmaßnahmen gezwungen, die von der Wiedereinführung von Zollschranken bis zum Ausschluss der beiden Abweichler aus der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft reichen können.<sup>22</sup>

Die regionale Integration steht dank der EU vor einem Scherbenhaufen. Wollte die EU sie wirklich

fördern, müsste sie den westafrikanischen Staaten eine flexible Anpassung ihrer Zölle an den gemeinsamen Außenzoll der ECOWAS ermöglichen. Doch sie tut das genaue Gegenteil und erzwingt von der Elfenbeinküste und Ghana niedrigere Zölle als den ECOWAS-Satz. Dies ist umso tragischer, als der innerafrikanische Handel weit geringer ist als der Binnenhandel in der EU. Während die EU-Mitglieder rund 63 Prozent ihrer Güterexporte in der EU absetzen, verbleiben nur 9,4 Prozent der ECOWAS-Exporte innerhalb der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft.<sup>23</sup>

## Konflikte durch zersplitterte Präferenzen

Das angestrebte westafrikanische EPA verschärft die Interessengegensätze unter den ECOWAS-Staaten, da diese derzeit unter vier verschiedenen handelspolitischen Regimen ihre Waren in die EU exportieren dürfen (siehe Box 3). Aus diesem Grunde kann sich

das EPA, oder dessen Scheitern, unterschiedlich auf die einzelnen Länder auswirken.

12 der 16 Staaten der westafrikanischen EPA-Gruppe gehören zu den Least Developed Countries (LDCs), denen die EU ohnehin schon zoll- und quotenfreien

### Box 3: Übersicht der handelspolitischen Regime für AKP-Länder

Entwicklungsländer, die in die EU exportieren möchten, unterliegen verschiedenen handelspolitischen Regimen mit unterschiedlich weitreichenden Vergünstigungen. Sie lassen sich daher auch als eine Hierarchie verstehen. Das günstigste Regime für Entwicklungsländer ist die Everything but Arms-Initiative (EbA), das ungünstigste die Meistbegünstigung (Most Favoured Nation – MFN). Die folgende Übersicht zeigt die verschiedenen Regime, denen AKP-Länder unterworfen sind.

<b>Meistbegünstigung</b> (Most Favoured Nation – MFN)	AKP-Staaten, die unter dem MFN-Regime in die EU exportieren, unterliegen den Zollsätzen, die die EU in der Welthandelsorganisation WTO gebunden hat. Unter den afrikanischen AKP-Staaten betrifft dies derzeit Gabun.
<b>Wirtschaftliches Partnerschaftsabkommen</b> (Economic Partnership Agreement – EPA)	Die EPAs sind zwar reziprok, beinhalten aber eine Asymmetrie der Verpflichtungen. So gewährt die EU bei manchen EPAs einen sofortigen zoll- und quotenfreien Zugang auf alle Exporte (außer Waffen), während die EPA-Partner Übergangsfristen beim Zollabbau genießen (10 – 25 Jahre) und teils rund 20 Prozent der EU-Exporte vom Zollabbau ausnehmen dürfen. EPAs werden derzeit in rund 30 AKP-Ländern angewendet, obgleich sie häufig noch nicht ratifiziert wurden.
<b>Standard-APS</b> (Allgemeines Präferenzsystem)	Unter dem Standard-APS gewährt die EU ca. 30 Entwicklungs- und Schwellenländern Zollsenkungen auf etwa 66 Prozent der Produktlinien. Von den afrikanischen AKP-Ländern betrifft dies derzeit Kenia, Nigeria und die Republik Congo.
<b>APS+</b> (Allgemeines Präferenzsystem)	Das APS+ begünstigt derzeit acht als besonders „verwundbar“ eingestufte Länder (darunter als einziges AKP-Land Kap Verde). Es bezieht sich auf die gleichen Produktlinien wie das Standards-APS, gewährt auf diese aber Zollfreiheit.
<b>Everything but Arms – EbA</b> (Allgemeines Präferenzsystem)	Die EbA-Initiative gewährt der Gruppe der 49 Least Developed Countries zoll- und quotenfreien Zugang für alle Produkte außer Waffen und Munition. Unter die EbA fallen zurzeit 40 AKP-Länder.

21 Mari, Francisco, 2016: EPA-Handelsabkommen EU-Ghana ratifiziert, Brot für die Welt, 5. Dezember 2016: <https://info.brot fuer die welt.de/blog/epa-handelsabkommen-eu-ghana-ratifiziert>

22 Berthelot, Jaques: 2016: The absurd ratification of Ivory Coast's interim EPA, SOL – Alternatives Agroécologiques et Solidaires, 31. Dezember 2016

23 Für die EU siehe: Eurostat 2017: Intra-EU trade in goods – recent trends: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Intra-EU\\_trade\\_in\\_goods\\_-\\_recent\\_trends](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Intra-EU_trade_in_goods_-_recent_trends); für die ECOWAS siehe: European Commission 2016: The Economic Impact of the West Africa-EU Economic Partnership Agreement, Directorate-General for Trade, März 2016, S. 22

Zugang unter der europäischen Everything-but-Arms-Initiative (EbA) gewährt. Sie können durch das EPA überhaupt nichts gewinnen, sondern nur verlieren. Denn durch die Verpflichtung zum Zollabbau gegenüber der EU verlieren sie teils erhebliche Summen an Zolleinnahmen. Viele Staatshaushalte der LDCs sind noch immer in hohem Maße von den Zöllen abhängig. So beträgt der geschätzte Anteil der Zölle an den gesamten Steuereinnahmen in Togo 64%, in Benin 54%, in Sierra Leone 42%, in Mali 41%, in Niger und Guinea-Bissau jeweils 40%.<sup>24</sup> Mit jeder weiteren Stufe der Zollsenkung, die diese Länder über den Implementierungszeitraum des EPA umsetzen müssen, drohen auch ihre Staatseinnahmen abzuschmelzen.

Die übrigen vier Länder der westafrikanischen EPA-Gruppe exportieren unter drei verschiedenen Regimen in die EU. Ghana und die Elfenbeinküste genießen zoll- und quotenfreien Zugang unter den Interim-EPAs, müssen dafür jedoch reziproke Marktöffnung gegenüber der EU durchführen. Nigeria exportiert unter dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS), das auf rund zwei Drittel der Exportprodukte Zollerleichterungen bietet, und Kap Verde unter dem APS+, das auf dieselben zwei Drittel der Exporte die Zölle beseitigt (siehe Box 3). Alle vier Länder gehören nicht zu den LDCs. Zu fragen ist aber, warum sich die Elfenbeinküste und Ghana dem EU-Druck beugten und die Interim-Verträge als Zwischenschritt zum regionalen EPA ratifizierten, während Nigeria das Abkommen weiterhin ablehnt.

Die Elfenbeinküste und Ghana wurden seit Beginn der EPA-Verhandlungen nicht nur durch die EU-Kommission, sondern auch durch transnationale Konzerne massiv unter Druck gesetzt (siehe Box 4). Beide Länder fürchteten, sie würden durch ein Scheitern des regionalen EPAs den unter dem Cotonou-Abkommen gewährten zoll- und quotenfreien Zugang verlieren und auf das weniger günstige Allgemeine Präferenzsystem (APS) zurückfallen, was zu höheren Zöllen für wichtige Exportprodukte wie Kakao, Bananen, Ananas oder Thunfisch führen würde.

In der Elfenbeinküste steht Kakao an der Spitze der Exportgüter; das Land ist der größte Kakaoerzeuger der Welt. In Ghana macht Kakao den zweitwichtigsten

Exportposten nach Erdöl aus. Die französische Nichtregierungsorganisation SOL schätzt die durch Herabstufung auf das APS zusätzlichen Zollzahlungen auf 113 Millionen Euro pro Jahr für die Elfenbeinküste und 66 Millionen Euro für Ghana.<sup>25</sup>

#### Box 4: Lobbydruck – Transnationale Konzerne trommeln für Interim-EPA

Zu den lautstärksten Fürsprechern der EPAs in afrikanischen Ländern gehören häufig die dortigen Niederlassungen transnationaler Konzerne. Dies ließ sich etwa bei einem Treffen im Außenministerium Ghanas im Juni 2016 beobachten. Dort machte der Bananenexporteur Golden Exotic, eine lokale Tochter des französischen Konzerns Compagnie Fruitière, Druck für das Interim-EPA. Ghana müsse „schnell unterzeichnen“, denn dem Unternehmen drohten andernfalls hohe Zölle. Aufgrund der Unsicherheit habe es bereits Investitionen zurückgestellt. Der Lebensunterhalt von 2.500 ArbeiterInnen sei gefährdet.<sup>26</sup>

Bei demselben Treffen drohte der Generalmanager von Pioneer Food Cannery, eine ghanaische Tochter des thailändischen Fischkonzerns Thai Union, mit der Unternehmensverlagerung in die Elfenbeinküste, sollte Ghana das Interim-EPA nicht unterzeichnen: „Wir produzieren bereits teilweise in der Elfenbeinküste, um zu sehen, wie schnell wir dorthin verlagern können.“<sup>27</sup> Zum Firmenimperium von Thai Union gehört auch der größte deutsche Dosenfischhersteller, die Rügen Fisch AG, die ihre Produkte unter anderem unter der Marke Hawesta vertreibt.<sup>28</sup>

Ganz anders stellt sich die Situation für Nigeria dar. Im Unterschied zu Ghana und der Elfenbeinküste, ließ sich das Land 2008 nicht auf ein Interim-EPA ein, verlor daraufhin den zoll- und quotenfreien Zugang in der EU und exportiert seither zu den Zollsätzen des APS.<sup>29</sup> Im November 2007, kurz vor dem Ablauf der ersten von der EU gesetzten EPA-Frist, beantragte Nigeria die Aufnahme in das etwas günstigere APS+. Doch diesen Antrag lehnte die EU unter fadenscheinigen Gründen umgehend ab.<sup>30</sup>

Gleichwohl war Nigeria durch eine Herabstufung auf das APS weit weniger verwundbar als Ghana und

24 Bilal, Sanussi, et al., 2012: Trade Liberalisation and Fiscal Adjustments: The Case of EPAs in Africa, EDCPM, Discussion Paper, No. 137, November 2012, Tabelle 5.2, Seite 47

25 Berthelot, Jaques: 2016: The absurd ratification of Ivory Coast's interim EPA, SOL – Alternatives Agroécologiques et Solidaires, 31. Dezember 2016

26 Adam, Basiru, 2016: EU tightens EPA noose ... Ghana likely to sign, B&FT Online, 24. Juni 2016: <http://thebftonline.com/business/economy/19647/eu-tightens-epa-noose-ghana-likely-to-sign.html>

27 Ebd.

28 Siehe Wikipedia-Eintrag über die Rügen Fisch AG: [https://de.wikipedia.org/wiki/R%C3%BCgen\\_Fisch](https://de.wikipedia.org/wiki/R%C3%BCgen_Fisch)

29 Nwoke, Chibuzo N. 2008: Nigeria and the challenge of the EPA, ICTSD, 7. November 2008: <https://www.ictsd.org/bridges-news/trade-negotiations-insights/news/nigeria-and-the-challenge-of-the-epa>

30 Zu den Voraussetzungen für die Zulassung zum APS+ gehört die Ratifizierung von 27 internationalen Konventionen. Im Fall Nigerias fehlte davon 2007 nur eine einzige, die Konvention zur Verhinderung und Bestrafung des Genozids, die das Land jedoch kurz danach, im Juli 2009, ratifizierte. Siehe dazu: Kwa, Aileen, et al., 2014: African, Caribbean, and Pacific (ACP) countries' position on Economic Partnership Agreements (EPAs), European Parliament, April 2014, EXPO/B/DEVE/2013/30, S. 21; sowie: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg\\_no=IV-1&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg_no=IV-1&chapter=4&lang=en)

die Elfenbeinküste, denn sein mit Abstand wichtigstes Exportprodukt – Erdöl – bringt es ohnehin zollfrei auf den EU-Markt.<sup>31</sup> Rund 90 Prozent der nigerianischen Exporte in die EU entfallen auf fossiles Öl.<sup>32</sup> Doch dessen aktuell wieder sehr niedrige Weltmarktpreis bestärkt die

Bestrebungen der nigerianischen Regierung, die hohe Abhängigkeit von Erdölexporten zu verringern. Genau für dieses Unterfangen stellt das regionale EPA aber eine veritable Bedrohung dar, aufgrund der erforderlichen Marktöffnungen gegenüber der europäischen Industrie.

## Festschreibung des Entwicklungsgefälles

Bei der überwältigenden Mehrheit der Zolllinien, die die ECOWAS-Staaten gegenüber der EU beseitigen müssen, sind europäische Exporteure wettbewerbsfähiger als die afrikanischen Firmen. Letztere verlieren dadurch nicht nur Absatzmöglichkeiten im eigenen Land, sondern in der gesamten ECOWAS-Zone.

Eine Vorstellung über das Ausmaß der Wettbewerbsnachteile vermittelt eine Untersuchung des South Centre, einer Beratungseinrichtung der Entwicklungsländer. Danach müssen die ECOWAS-Mitglieder unter dem EPA 1.215 Zolllinien abbauen, die solche Waren schützen, die gegenwärtig auch in der Region produziert werden. Bei 986 dieser Waren – das entspricht 81 Prozent – sind EU-Erzeuger wettbewerbsfähiger als ihre ECOWAS-Konkurrenten; das heißt sie haben bei all diesen Produkten Handelsüberschüsse gegenüber Westafrika erzielt.<sup>33</sup>

Zu den EU-Waren, die die westafrikanische Wirtschaft gefährden, gehören viele einfache verarbeitete Güter und Vorprodukte, die sowohl für die Landwirtschaft als auch die Industrie von Bedeutung sind: Düngemittel, Ernte- und Melkmaschinen, Abfüll-, Konserven- und Verpackungsgeräte, Webstühle, Nähmaschinen, Baustoffe, Werkzeuge, Maschinen- und Fahrzeugteile sowie eine Vielzahl an Haushaltswaren.<sup>34</sup>

Doch die Risiken betreffen nicht nur die bestehende, sondern auch die künftige Produktion. Denn die ECOWAS-Staaten müssen unter dem EPA weitere 2.388 Zolllinien liberalisieren, die Waren betreffen, welche derzeit noch nicht in Westafrika, aber in der EU produziert werden.<sup>35</sup> Sollten ECOWAS-Firmen in der Zukunft in diesen Bereichen neue Produktionszweige aufbauen wollen, gibt es keine Möglichkeit mehr, sie mittels Zöllen gegenüber der europäischen Konkurrenz zu schützen.

Die in den EPAs vorgesehenen Ausnahmeregelungen sind ebenfalls zu schwach, um den Verdrängungswettbewerb aufzuhalten. Die EU lobt sich dafür, dass die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen asymmetrisch seien, da die afrikanischen Staaten im Gegensatz zur EU einen Teil ihrer Zolllinien von der Liberalisierung ausklammern dürfen (dieser schwankt je nach EPA um die 20 Prozent).<sup>36</sup>

Die Ausnahmelisten sind jedoch fixiert und bestehen zu großen Teilen aus gegenwärtig in den afrikanischen Ländern produzierten Erzeugnissen, meist Agrarprodukten. Bei einer entwicklungspolitisch wünschenswerten Diversifizierung der Ökonomie könnten künftig jedoch ganz andere Warengruppen schutzbedürftig werden. Fixe Ausnahmelisten sind daher kontraproduktiv; vielmehr müssten derartige Listen flexibel an die wirtschaftliche Entwicklung anpassbar sein.

Es überrascht daher kaum, dass selbst westafrikanische Wirtschaftsverbände die EPAs ablehnen. So warnte etwa der Präsident der Manufactures Association of Nigeria (MAN), Frank Udemba Jacobs: „In der jetzigen Form ersticken die EPAs die verarbeitende Industrie. Sie wird an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, weil europäische Endprodukte den nationalen Markt überschwemmen würden.“<sup>37</sup> Alaba Lawson, die Präsidentin der nigerianischen Handelskammern NACCIMA, tritt ebenfalls auf die Bremse. Die nigerianische Wirtschaft könne erst dann vom EPA profitieren, wenn ihre Wettbewerbsnachteile gegenüber der EU ausgeglichen wurden. „Wir setzen uns daher dafür ein, das EPA solange auf Eis zu legen, bis unser Infrastrukturdefizit angemessen adressiert ist“, so die Kammer-Präsidentin.<sup>38</sup>

31 Siehe den entsprechenden Eintrag in der Market Access Database der EU: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/dds2/taric/measures.jsp?Lang=en&Taric=2709&GoodsText=&Domain=TARIC&MeasText=&Area=NG&Offset=0&ShowMatchingGoods=&ExpandAll=true&LangD=escr=&callbackuri=CBU-2&SimDate=20170902](http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/measures.jsp?Lang=en&Taric=2709&GoodsText=&Domain=TARIC&MeasText=&Area=NG&Offset=0&ShowMatchingGoods=&ExpandAll=true&LangD=escr=&callbackuri=CBU-2&SimDate=20170902)

32 European Commission 2017: European Union, Trade in Goods with Nigeria, Directorate-General for Trade, 3. Mai 2017

33 South Centre 2012: The EPAs and Risks for Africa: Local Production and Regional Trade, Analytical Note, Genf, Juni 2012

34 European Commission 2016: The Economic Impact of the West Africa-EU Economic Partnership Agreement, Directorate-General for Trade, März 2016, S. 40

35 South Centre 2012: The EPAs and Risks for Africa: Local Production and Regional Trade, Analytical Note, Genf, Juni 2012

36 European Commission 2017: Economic Partnership Agreements (EPAs), Factsheet, Februar 2017: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/155300.htm>

37 Alli, Franklin/Uzor, Naomi, 2016: EU threatens to stop market access for Nigerian products over EPA, Vanguard, 17 Oktober 2016: <https://www.vanguardngr.com/2016/10/eu-threatens-stop-market-access-nigerian-products-epa/>

38 Eze, Jonathan, 2017: Nigeria: 'EPA Vital for Nigeria's Economic Diversification, Regional Integration', This Day, 9. August 2017: <https://www.thisdaylive.com/index.php/2017/08/04/epa-vital-for-nigerias-economic-diversification-regional-integration/>

# Stillstandsklausel: Bremse für die Armutsbekämpfung

Doch die EPAs sehen noch schärfere Maßnahmen vor. So verbietet eine Stillstands- bzw. Status-Quo-Klausel explizit die Einführung neuer Importzölle oder die Erhöhung der bestehenden – eine erhebliche Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Handlungsspielraums. Im ECOWAS-EPA (Artikel 9) bezieht sich diese Klausel auf die zu liberalisierenden Produkte.<sup>39</sup> Das heißt, sie betrifft nicht die von der Liberalisierung ausgenommenen Zolllinien. Gleichwohl ist die Stillstandsklausel bedrohlich, da mit 75 Prozent der Löwenanteil der Zölle schrittweise beseitigt werden muss.

Noch schlimmer fallen die beiden seit Ende 2016 angewendeten Interim-EPAs mit Ghana und der Elfenbeinküste aus. Denn hier bezieht sich die Stillstandsklausel (jeweils Artikel 15) auf sämtliche Importe zwischen den Parteien – auch jene, die von der Liberalisierung ausgeklammert wurden.<sup>40</sup> Ghanas sehr niedriger 20-Prozent-Zoll auf Hühnerfleisch etwa gehört zu den im Interim-EPA von der Liberalisierung ausgenommenen Produktlinien. Aufgrund der Stillstandsklausel darf Ghana aber selbst diesen Zoll künftig nicht mehr hochsetzen.

Viele weitere Produkte sind durch die Stillstandsklausel betroffen, darunter Milchpulver, das EU-Molkereien in riesigen Mengen nach Westafrika exportieren und dortigen Frischmilchherzeugern den Absatzmarkt streitig machen.<sup>41</sup> Das ECOWAS-EPA schreibt vor, dass der Zollsatz auf Milchpulver innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten von den derzeit extrem niedrigen fünf Prozent auf Null gesetzt werden muss.<sup>42</sup> Auch Ghana und die Elfenbeinküste verpflichten sich in ihren Interim-EPAs, die Milchpulverzölle zu beseitigen.

Da die Stillstandsklausel keine spätere Erhöhung der Zölle erlaubt, sichern die EPAs faktisch die Umsätze der großen europäischen Milchverarbeiter wie

Arla, Danone, Lactalis und FrieslandCampina ab. Diese exportieren nicht nur Milchpulver nach Westafrika, sondern besitzen dort auch eigene Verarbeitungsstätten, in denen sie aus dem Pulver Milch, Käse, Joghurt und andere Produkte erzeugen.<sup>43</sup>

Für die Armutsbekämpfung sind die durch die EPAs geförderten Milchpulverexporte eine erhebliche Belastung. Lokale Milchviehhalter, darunter viele Frauen, haben das Nachsehen, denn die Molkereien bevorzugen das billigere importierte Milchpulver für 80 bis 100 Prozent ihres Bedarfs. Da nur wenige westafrikanische Molkereien lokale Frischmilch verwenden, gründeten sich zahlreiche Mini-Molkereien auf kooperativer Basis, die lokale Frischmilch verarbeiten. Rund 150 gibt es davon mittlerweile in Westafrika, doch kämpfen sie beständig um ihr Überleben (siehe Box).<sup>44</sup>

## Box 5: Mini-Molkereien fordern Erhöhung der Importzölle

In Burkina Faso verteidigt die Union Nationale des Mini-Laiteries et des Producteurs de Lait Local du Burkina Faso die Interessen lokaler Milcherzeuger. Zu den Mitgliedern zählen rund 40 Mini-Molkereien und 1 800 Viehbetriebe, 90 Prozent von ihnen in der Hand von Frauen.<sup>45</sup> Ihre Milchprodukte vertreiben sie unter der Marke „FaireFaso“. Doch sie leiden unter der Konkurrenz des aus der EU importierten Milchpulvers, das nur ein Drittel der lokalen Frischmilch kostet. Entsprechend fordern sie eine deutliche Erhöhung des viel zu niedrigen Zolls von 5 Prozent auf Milchpulverimporte. Burkina Faso und die ECOWAS sollen den Satz stattdessen auf 35 Prozent anheben – eine Forderung, die mit dem westafrikanischen EPA in diametralem Widerspruch steht.<sup>46</sup>

39 Siehe das westafrikanische EPA: ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT BETWEEN THE WEST AFRICAN STATES, THE ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (ECOWAS) AND THE WEST AFRICAN ECONOMIC AND MONETARY UNION (UEMOA), OF THE ONE PART, AND THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES, OF THE OTHER PART, Council of the European Union, Brüssel, 3. Dezember 2014, 13370/14

40 STEPPING STONE ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT between Ghana, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, Brüssel, 28. Juli 2016, Article 15: Standstill; sowie: STEPPING STONE ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT between Côte d'Ivoire, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, Abidjan, 26. November 2008, Brüssel, 22. Januar 2009, Article 15: Standstill

41 Orasmaa, Tuuli, 2016: The end of EU milk quotas – Implications in West Africa, CIRAD, Montpellier.

42 Siehe: Annex C: CUSTOMS DUTIES ON PRODUCTS ORIGINATING IN THE EUROPEAN UNION, HS Code 0402, In: ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT BETWEEN THE WEST AFRICAN STATES, THE ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES (ECOWAS) AND THE WEST AFRICAN ECONOMIC AND MONETARY UNION (UEMOA), OF THE ONE PART, AND THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES, OF THE OTHER PART, Council of the European Union, Brüssel, 3. Dezember 2014, 13370/14

43 Choplin, Gérard, 2016: L'Industrie Laitière Européenne – Lorgne sur l'Afrique de l'Ouest, SOS FAIM/Oxfam Solidarité, Juni 2016

44 Benkahl, Amel/Broutin, Cécile, 2016: Pour un soutien ambitieux à la filière 'lait local' en Afrique de l'Ouest, GRET, Politiques & Pratiques de développement, No. 23, November 2016

45 Maiga, Inoussa, 2016: La liste des contraintes s'allonge pour les mini-laiteries, in: Défis Sud, No. 128, S. 26-28

46 PASMEP 2016: Lait Local: Plaidoyer pour sauver une filière menacée au Burkina Faso, Ouagadougou



Die EU führt die Mehrheit ihrer Handelsverhandlungen mit Entwicklungsländern in Afrika, Asien und Lateinamerika

## Brandstifter EU: Streit in der Ostafrikanischen Gemeinschaft

Auch in anderen Regionen belasten die EPAs die Integrationsbemühungen, etwa in der Ostafrikanischen Gemeinschaft (East African Community – EAC). Zu den fünf EAC-Ländern, mit denen die EU über das regionale EPA verhandelt, gehören Uganda, Kenia, Tansania, Burundi und Ruanda. Der Süd-Sudan, der erst im April 2016 der EAC beiträt, gehört nicht zur Verhandlungsgruppe.<sup>47</sup>

Während die EU das EPA bereits unterzeichnete, haben auf ostafrikanischer Seite mit Kenia und Ruanda bisher nur zwei der fünf EAC-Staaten im September 2016 ihre Unterschrift geleistet. Kenia ist das einzige EAC-Mitglied, das nicht zur Gruppe der Least Developed Countries gehört und das stärkste Interesse an dem EPA hat. Aufgrund seines Status als nicht-LDC droht beim Scheitern des regionalen EPAs eine Herabstufung auf das Allgemeine Präferenzsystem (APS), die es kurzzeitig bereits 2014 erlebte. Die übrigen vier EAC-Staaten hingegen genießen zoll- und quotenfreien Zugang unter der Everything but Arms-Initiative und können durch das EPA aufgrund der erzwungenen

Marktöffnungen und schwindenden Zolleinnahmen letztlich nur verlieren.<sup>48</sup>

Kenia ist folglich das schwächste Glied im Kreis der EAC-Mitglieder und wurde entsprechend unter Druck gesetzt, um nicht nur selbst das EPA zu unterzeichnen, sondern die gesamte Ostafrikanische Gemeinschaft von dessen Segnungen zu überzeugen. Als die EU-Frist für die EPA-Unterzeichnung Ende September 2014 ohne eine Einigung mit den EAC-Mitgliedern verstrich, verlor Kenia seinen zoll- und quotenfreien Zugang in der EU. Auf zwei Drittel der Exporte mussten nun Zölle entrichtet werden, deren monatliche Kosten auf 5,7 Millionen Euro geschätzt wurden. Das wichtigste Exportprodukt Kenias – Schnittblumen – belegte die EU mit einem APS-Zoll von 8,5 Prozent.<sup>49</sup>

Ende Dezember 2014 verkündete die EU in einer Art von postkolonialem Gnadenakt, Kenia dürfe zum zoll- und quotenfreien Export unter der Marktzugangsregulierung zurückkehren. Der EU-Botschafter in Kenia, Lodewijk Briet, erklärte, man habe „den Appell von Präsident Uhuru Kenyatta erhört“

47 Als sechstes EAC-Mitglied trat erst im April 2016 Süd-Sudan bei. Siehe: <http://www.eac.int/about/partner-states>

48 Kwa, Aileen, et al., 2014: African, Caribbean, and Pacific (ACP) countries' position on Economic Partnership Agreements (EPAs), European Parliament, April 2014, EXPO/B/DEVE/2013/30

49 Bilal, San, 2014: Kenyan Exports to Europe now Face Tariffs, allAfrica.com, 6. Oktober 2014: <http://allafrica.com/stories/201410061994.html>

und mache der kenianischen Exportwirtschaft ein „Weihnachtsgeschenk“.<sup>50</sup>

## Box 6: Rohstoffmultis machen Front gegen Tansania

Die Pressemitteilung des tansanischen Energie- und Bergbauministeriums von Anfang März 2017 schlug ein wie eine Bombe. Darin heißt es, dass der Export mineralischer Konzentrate und Erze wie Gold, Kupfer, Nickel und Silber vom 2. März 2017 an untersagt sei. Ziel der Maßnahme ist es demnach, „dass Aktivitäten mineralischer Wertschöpfung in Tansania stattfinden“. Von allen Firmen, die die betreffenden Rohstoffe exportieren, werde erwartet, dass sie mit der Weiterverarbeitung, der Raffinierung oder dem Schmelzen auf tansanischem Boden beginnen.<sup>51</sup>

Bereits zuvor hatte Präsident Mubufuli seinen Ärger über die Ausfuhr mineralischer Sande verkündet, deren Rohstoffe erst im Ausland isoliert würden. Von nun an müssten die Konzerne „hier in Tansania Verarbeitungsstätten bauen“, denn andernfalls verliere der Staat weiterhin Einnahmen.<sup>52</sup>

Nachdem die Regierung im Juli schließlich drei Gesetze zur gesamten Reorganisation des Bergbausektors erließ, ergriffen die in Tansania aktiven Konzerne Gegenmaßnahmen. Acacia Mining – Mehrheitseigentümer ist der kanadische Rohstoffriese Barrick Gold – reichte laut eigenen Angaben eine Einleitungsanzeige gegen Tansania vor einem internationalen Schiedsgericht ein, dem London Court of International Arbitration.<sup>53</sup> Eine Woche später folgte der südafrikanische Bergbaumulti AngloGold Ashanti und kündigte die Einleitung eines Schiedsverfahrens nach den Regeln der UN-Organisation UNCITRAL an.<sup>54</sup>

Derweil erläutert die britische Anwaltskanzlei Allen & Overy, wie Rohstoffkonzerne Tansanias 11 bilaterale Investitionsschutzabkommen nutzen können, um das Land auch vor internationale Investitionstribunale zu zerren.<sup>55</sup>

Die Ausnahmeregelung unter der Marktzugangsregulierung galt jedoch nur für zwei Jahre, so dass sich das Schauspiel im Oktober 2016 wiederholte.

Da Kenia (nebst Ruanda) im Monat zuvor das EPA unterzeichnete, gewährte die EU auf bilateraler Basis eine Verlängerung der Marktzugangsregulierung, diesmal ohne definierte Befristung. Der internationale Verband der Blumenhändler Union Fleurs mit Sitz in Brüssel rühmt sich seines erfolgreichen Lobbyings für die verlängerte Marktzugangsregulierung, warnt aber, dass sie „ein unilaterales Instrument in den Händen der EU bleibt“. Daher sei „die Ratifizierung des EPAs der einzige Weg, den freien Handel mit unseren Blumen in Europa“ sicherzustellen.<sup>56</sup>

Zum Ärger der transnationalen Exportindustrie stellt sich jedoch vor allem Tansania quer. Ende 2016 wies das tansanische Parlament die Regierung einstimmig an, das EPA nicht zu unterzeichnen. Nach einer Expertenanhörung kam der Parlamentspräsident Job Ndugai zu dem Schluss: „Man müsste verrückt sein, um das Abkommen in der jetzigen Form zu ratifizieren.“<sup>57</sup> Tansanias Präsident, John Magufuli, nimmt ebenfalls kein Blatt vor den Mund: „Wir haben das EPA seit langer Zeit diskutiert, aber mir kommt es wie eine weitere Form des Kolonialismus vor. Es ist schlecht für unser Land.“<sup>58</sup>

Ugandas Präsident Yoweri Museveni erklärte derweil, eine Einigung sei nur möglich, wenn alle Länder der EAC an Bord seien. Doch dies wird schwer, angesichts der Spannungen, die die die EU in die EAC trug. So wirft die kenianische Presse Tansania vor, es habe mit seinem Widerstand gegen das EPA „Kenia einen Dolchstoß versetzt“.<sup>59</sup> Der kenianische Wirtschaftsminister, Adan Mohammed, klagte, Uganda und Tansania seien „unehrlich“, da das EPA doch eine Reihe von Agrarprodukten von der Liberalisierung ausnehme.<sup>60</sup>

Trotz der erheblichen innergemeinschaftlichen Konflikte folgte Kenia bisher jedoch nicht den Beispielen Ghanas oder der Elfenbeinküste, indem es ein bilaterales Interim-EPA anstrebte. Dies aber könnte sich demnächst ändern. Die Abschluss-Erklärung des letzten EAC-Gipfels vom Mai 2017 ermächtigt die Mitglie-

50 Wahito, Margaret, 2014: Kenyan exporters to access EU duty free, CapitalFM, 24. Dezember 2014: <http://www.capitalfm.co.ke/business/2014/12/kenyan-exporters-to-access-eu-duty-free/>

51 The United Republic of Tanzania – Ministry of Energy and Minerals 2017: Export Ban of Metallic Mineral Concentrates and Ore, 3. März 2017: <https://mem.go.tz/press-release-export-ban-of-metallic-mineral-concentrates-and-ore/>

52 Ibengwe, Stella/Malanga, Alex, 2016: JPM imposes ban on mineral sands export, The Citizen, 1. August 2016

53 Yeomans, Jon, 2017: Acacia Mining management locked out of talks with Tanzania as Barrick steps in, The Telegraph, 4. Juli 2017: <http://www.telegraph.co.uk/business/2017/07/04/acacia-mining-management-locked-talks-tanzania-barrick-steps/>

54 McKay, David, 2017: AngloGold turn to UN arbitration as law changes threaten Geita, miningmx, 13. Juli 2017: <https://www.miningmx.com/news/gold/30016-anglogold-turns-un-arbitration-law-changes-threaten-geita/>

55 Freeman, James/Briercliffe, Naomi, 2017: Could Tanzania face new investment treaty claims?, African Law and Business, 13. Juli 2017: <https://www.africanlawbusiness.com/news/7438-could-tanzania-face-new-investment-treaty-claims>

56 Union Fleurs 2016: How Union Fleurs and Kenya Flower Council helped save the Kenyan flower industry from a disaster, 18. November 2016: [http://www.unionfleurs.org/php/newsandevents/detailed.php?doc\\_id=756](http://www.unionfleurs.org/php/newsandevents/detailed.php?doc_id=756)

57 Mitya, Athuman, 2016: Don't sign EU accord, Parliament tells govt, The Citizen, 9. November 2016: <http://www.thecitizen.co.tz/News/Don+sign-EU+accord-Parliament+tells+govt/1840340-3446290-1gm20i/index.html>

58 Kamagi, Deogratius, 2017: Signing EPA with Europe is bad, declares Magufuli, The Citizens, 26. Februar 2017: <http://www.thecitizen.co.tz/News/Signing-EPA-with-Europe-is-bad-declares-Magufuli/1840340-3828048-1jq8bi/index.html>

59 Omondi, Dominic, 2016: Blow for flower exporters as Dar stabs Kenya where it hurts most, StandardDigital, 10. Juli 2016, <https://www.standardmedia.co.ke/business/article/2000208099/blow-for-flower-exporters-as-dar-stabs-kenya-where-it-hurts-most>

60 Buguzi, Syriacus, 2017: Tanzania insincere on EPA, Kenya says, The Citizen, 6. März 2017, <http://www.thecitizen.co.tz/News/Tanzania-insincere-on-EPA-Kenya-says/1840340-3838590-ks47ku/index.html>

der, „die variable Geometrie bei der Implementierung des EPA“ zu prüfen, sollte es zu keiner Einigung mit der EU kommen. Dies ist eine diplomatische Umschrei-

bung für die Zersplitterung der Gemeinschaft, wie sie durch die beiden Interim-EPAs in der ECOWAS bereits erfolgte.<sup>61</sup>

## Kampf um Rohstoffe: Tansanias Exportstopp

Die Gründe für Tansanias Widerstand gegen das ostafrikanische EPA liegen ebenfalls in der Furcht vor Einnahmeverlusten und der Importkonkurrenz. Ein weiteres starkes Motiv sind die Hürden, die das EPA der industriellen Entwicklung des überaus rohstoffreichen Landes in den Weg legt. Denn Tansanias Präsident hat kürzlich eine Reihe von durchgreifenden Maßnahmen auf den Weg gebracht, um den Rohstoffsektor des Landes unter Kontrolle zu bringen, die Einnahmen aus dem Bergbau zu erhöhen und die inländische Wertschöpfung zu stärken. Seither liefert sich Tansania schwere Auseinandersetzungen mit einigen der größten Rohstoffkonzerne der Welt (siehe Box 6).

### Box 7: Restriktiv – Exportzölle in EPAs

Die Verhinderung souveräner Rohstoffpolitik hat in den Handelsabkommen der EU mittlerweile Methode. Entsprechende Regelungen finden sich in allen EPAs. Das CARIFORUM-EPA aus dem Jahr 2008 ist besonders restriktiv, denn es verbietet rigoros sowohl Exportbeschränkungen als auch Exportsteuern und -zölle. Das ECOWAS-EPA verbietet ebenfalls Exportbeschränkungen, während neue Exportzölle nur in Ausnahmefällen befristet erlaubt sind. Ähnliches gilt für das SADC-EPA. Besonders bedenklich ist dabei: Die EPAs fallen strenger aus als das WTO-Recht, denn dieses erlaubt grundsätzlich existierende und neue Exportsteuern und -zölle.<sup>62</sup> Der Widerspruch zu den entwicklungspolitischen Bekenntnissen der EU-Handelspolitik wird hier besonders deutlich.

Nachdem Tansania im März 2017 einen Exportstopp auf mineralische Konzentrate verhängte, verabschiedete die Regierung im Juli 2017 drei Gesetze, die die gesamte extraktive Industrie auf eine neue Grundlage stellen. Der Staat erlangt das Recht, sämtliche Verträge mit Bergbau- und Ölfirmen zu kündigen und nachzuverhandeln. Zu den Vertragsklauseln, die

Tansania streichen will, gehört das Privileg ausländischer Investoren, internationale Schiedsribunale anzurufen. Die Rohstoffverarbeitung soll soweit wie möglich in Tansania stattfinden. Die Fördereinnahmen müssen auf Konten tansanischer Banken fließen. Der Staat erhält einen Anteil an allen Bergbauprojekten von 16 bis 50 Prozent. Schließlich erhöhen sich die Bergbauabgaben für Diamanten, Gold und andere Mineralien.<sup>63</sup>

Doch gleich die erste dieser wichtigen Maßnahmen – der Exportstopp auf mineralische Konzentrate – würde mit dem EPA in Konflikt geraten. Um ihre Rohstoffversorgung sicherzustellen, verlangt die EU nämlich in Artikel 19 des EAC-EPA die Beseitigung sämtlicher quantitativer Exportbeschränkungen sowie ein Verbot der Einführung neuer quantitativer Handelschranken.<sup>64</sup>

Auch einem Rückgriff auf weichere Maßnahmen wie Exportsteuern und -zölle würden Tansania Hürden in den Weg gelegt. Denn diese sind laut Artikel 14 des EPA ebenfalls grundsätzlich verboten. Eine Ausnahmeregelung erlaubt deren Einführung nur dann, wenn sie sich auf eine beschränkte Zahl von Gütern beziehen und auf zwei Jahre befristet sind. Zudem muss ihre geplante Einführung bei der EU notifiziert werden.<sup>65</sup> Diese Einschränkungen einer souveränen Rohstoffpolitik finden sich in allen EPAs, teils fallen sie sogar noch strenger aus als in jenem mit der Ostafrikanischen Gemeinschaft (siehe Box 7).

Doch damit nicht genug. Artikel 3 des EAC-EPA enthält eine sogenannte Rendez-Vous-Klausel, die fünf Jahr nach Inkrafttreten des Abkommens den Abschluss weiterer Verhandlungen zu verschiedenen Themen vorsieht, darunter „Investitionen und Privatsektorentwicklung“.<sup>66</sup> Zu befürchten ist daher, dass das EPA kurz nach seinem Inkrafttreten um Investitionsschutzregelungen ergänzt wird, die bereits jetzt eine Bedrohung für Tansanias moderne Rohstoffpolitik darstellen (siehe Box 6).

61 The Independent 2017: Museveni promises to resolve EPA disagreement, 20. Mai 2017,

62 Mendez Parra, Maximiliano, et al., 2016: Export taxes and other restrictions on raw materials and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries, European Parliament, April 2016, Tabelle 6, S. 23

63 Shadow Governance Intel 2017: Tanzania's Crackdown on Mining Companies Intensifies, Oilprice.com, 5. August 2017: <http://oilprice.com/Metals/Commodities/Tanzanias-Crackdown-On-Mining-Companies-Intensifies.html>

64 ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT BETWEEN THE EAST AFRICAN COMMUNITY PARTNER STATES, OF THE ONE PART, AND THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES OF THE OTHER PART, Consolidated Text, Article 19: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/153845.htm>

65 A.a.O., Article 14

66 A.a.O., Article 3



© UNAWID (BY-NC-ND 2.0)

Rinderbauern sind oft auf europäische Absatzmärkte angewiesen

## ASEAN: Die EU-Agenda in Südostasien

Die Verhandlungen der EU mit der Vereinigung Südostasiatischer Nationen ASEAN (Association of South-east Asian Nations) bieten ein weiteres Beispiel für die leeren Versprechungen der EU-Handelspolitik über die Förderung der regionalen Integration, der Armutsbekämpfung und der Menschenrechte.

Im Jahr 2007 erteilte der Europäische Rat der Kommission ein Mandat über die Aushandlung eines interregionalen Freihandelsabkommens mit den ASEAN-Ländern. Doch nach nur sieben Verhandlungsrunden scheiterte dieser Versuch an einer Vielzahl von Interessengegensätzen. Daraufhin entschied der Rat im Dezember 2009, die Verhandlungen auf bilateraler Ebene mit einzelnen ASEAN-Staaten fortzusetzen.<sup>67</sup>

Der ASEAN gehören zehn Staaten an: Brunei, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam. Mit ihren über 600 Millionen Menschen ist die südostasiatische Vereinigung für die EU der drittgrößte Handelspartner außerhalb Europas. Als Region mit hohen Wachstumsraten weckt sie besondere Begehrlichkeiten europäischer Konzerne, die Investitions- und Absatzmöglichkeiten suchen.<sup>68</sup>

In den europäischen Wirtschaftsverbänden schrillten die Alarmglocken, als die ASEAN ab 2001 begann, Freihandelsabkommen mit China, Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland zu verhandeln, sogenannte ASEAN+1-Abkommen. In ihren Erläuterungen zum Verhandlungsmandat schreibt die EU-Kommission, sie habe dringende Aufforderungen zum Handeln seitens der europäischen Industrie erhalten, die befürchtete, Marktanteile gegenüber asiatischen Wettbewerbern zu verlieren. Die Kommission folgerte, dass die ASEAN+1-Abkommen „eine starke Antwort seitens der EU verlangen“.<sup>69</sup>

Das Verhandlungsmandat allerdings antizipierte bereits das Scheitern der Gespräche über ein interregionales Abkommen. So beziehen sich das Mandat und die Verhandlungsrichtlinien dezidiert auf „Länder des Verbands Südostasiatischer Nationen“, nicht auf die ASEAN als Ganzes. Ferner heißt es in den Erläuterungen zum Mandat, dass die Kommission im Verlauf der Gespräche das weitere Vorgehen prüfen werde, „einschließlich der Option bilateraler Verhandlungen mit ASEAN-Ländern“, sollten die interregionalen Gespräche ergebnislos bleiben.<sup>70</sup> Tatsächlich begannen die interregionalen Verhandlungen bereits unter Ausschluss

67 European Commission 2009: EU to launch FTA negotiations with individual ASEAN countries, beginning with Singapore, Brüssel, 22. Dezember 2009: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=504>

68 Pelkmans, Jacques/Mustilli, Federica, 2013: A moving target: EU's trade strategy towards ASEAN, in: European Parliament 2013: Trade and Economic Relations with ASEAN, Workshop, Juli 2013, S. 12-40

69 European Commission 2007: Recommendation from the Commission to the Council authorising the Commission to negotiate a free trade agreement with countries of the Association of South East Asian Nations (ASEAN) on behalf of the European Community and its Member States

70 Ebd.

von Myanmar, Laos und Kambodscha. Ihnen wurde angeboten, zu einem späteren Zeitpunkt beizutreten.<sup>71</sup>

Als Streitpunkt erwies sich in der Folge vor allem die Beteiligung Myanmars, auf der die ASEAN-Staaten trotz europäischer Vorbehalte beharrten. Aufgrund der verbreiteten Zwangsarbeit unter der Militärdiktatur Myanmars, hatte die EU das Land bereits seit 1997 aus dem Allgemeinen Präferenzsystem ausgeschlossen. Diese Sanktionen wurden erst 2013 wieder aufgehoben, nachdem die Militärmachthaber politische Reformen einleiteten.<sup>72</sup> Auch vor diesem Hintergrund erschien das Ziel eines interregionalen Abkommens von vornherein als wenig glaubwürdig.

Doch auch die weitreichenden Verhandlungsziele der EU erwiesen sich als Stolperstein, denn sie ignorierten das erhebliche Entwicklungsgefälle innerhalb der ASEAN-Gruppe. Deren Mitgliedschaft reicht von einem überaus exportstarken Hoheinkommensland wie dem Stadtstaat Singapur bis zu den drei Least Developed Countries (LDCs) Kambodscha, Laos und Myanmar. Die LDCs aber können durch ein Freihandelsabkommen praktisch gar nichts gewinnen, denn alle drei von ihnen genießen derzeit bereits zoll- und quotenfreien Zugang unter der Everything but Arms-Initiative. Auch für die Philippinen bietet das Freihandelsabkommen kaum Vorteile, da sie zu den Begünstigten des APS+ gehören (siehe Box 8).

Angesichts ihrer großen Heterogenität wäre es für die ASEAN-Staaten daher nur möglich gewesen, ein reines Güter-Abkommen mit der EU zu verhandeln.<sup>73</sup> Die EU aber strebte bereits in ihren Verhandlungsrichtlinien ein überaus weitreichendes Abkommen an,

## Box 8: Handelsregime für EU-Importe aus den ASEAN-Staaten

Entwicklungsländer, die in die EU exportieren möchten, unterliegen verschiedenen handelspolitischen Regimen mit unterschiedlich weitreichenden Vergünstigungen. Sie lassen sich daher auch als eine Hierarchie verstehen. Das günstigste Regime für Entwicklungsländer ist die Everything but Arms-Initiative (EbA), das ungünstigste die Meistbegünstigung (Most Favoured Nation – MFN). Die folgende Übersicht zeigt die verschiedenen Regime, denen AKP-Länder unterworfen sind.

<b>Meistbegünstigung</b> (Most Favoured Nation – MFN)	Singapur, Brunei, Malaysia, Thailand
<b>Standard-APS</b> (Allgemeines Präferenzsystem)	Indonesien, Vietnam
<b>APS+</b> (Allgemeines Präferenzsystem)	Philippinen
<b>Everything but Arms – EbA</b> (Allgemeines Präferenzsystem)	Kambodscha, Laos, Myanmar

das auch umstrittene Themen wie Dienstleistungen, geistige Eigentumsrechte, öffentliche Aufträge und staatliche Subventionen umfassen sollte. Explizit sollten die ASEAN-Staaten Liberalisierungen zustimmen, die „über bestehende Verpflichtungen in der WTO hinausgehen“.<sup>74</sup> Die EU-Agenda umfasste insofern Themen, die gerade asiatische Entwicklungsländer bisher in der WTO blockierten.

## Rückfall in den Bilateralismus

Nach dem Scheitern der interregionalen Gespräche, begann die EU 2010 bilaterale Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Singapur und Malaysia. In späteren Jahren folgten Vietnam (2012), Thailand (2013), die Philippinen (2015) und Indonesien (2016). Daneben nahm die EU 2014 Gespräche mit Myanmar über ein Investitionsschutzabkommen auf. Die Verhandlungen mit den ASEAN-Staaten erfolgten auf Basis des alten Mandats von 2007, das 2011 und 2013 lediglich erweitert wurde, um auch den beson-

ders umstrittenen Investitionsschutz als weiteren Bereich aufnehmen zu können.<sup>75</sup>

Aber auch auf bilateraler Ebene erfuhr die EU einige Rückschläge. Angesichts der umfassenden Liberalisierungsforderungen der Europäer, legte Malaysia die Verhandlungen mit der EU 2012 auf Eis. Die malaysische Regierung zog es vor, sich auf die Verhandlungen zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP) unter Führung der USA zu konzentrieren, die ihnen weniger Marktöffnungen abverlangte und mehr Flexibilität er-

71 Binder, Krisztina, 2016: Driving trade in the ASEAN region – Progress of FTA negotiations, European Parliament, Briefing, European Parliamentary Research Service – EPRS, Dezember 2016

72 European Commission 2015: The EU's General System of Preferences (GSP), August 2015

73 Doan, Xuan Loc, 2012: Opportunities and Challenges in EU-ASEAN Trade Relations, EU-ASIA Centre, 2. Juli 2012: [http://www.eu-asia-centre.eu/pub\\_details.php?pub\\_id=60](http://www.eu-asia-centre.eu/pub_details.php?pub_id=60)

74 European Commission 2007: Recommendation from the Commission to the Council authorising the Commission to negotiate a free trade agreement with countries of the Association of South East Asian Nations (ASEAN) on behalf of the European Community and its Member States

75 Council of the European Union 2013: Council extends mandate for free trade talks with ASEAN, Luxemburg, 18. Oktober 2013

laubte.<sup>76</sup> Größter Streitpunkt mit der EU waren deren weitreichende Forderungen zum öffentlichen Beschaffungswesen (siehe Box 9).

Am weitesten fortgeschritten sind die bilateralen Verhandlungen der EU mit Singapur und Vietnam. Das Abkommen mit dem Hocheinkommensland Singapur wurde bereits paraphiert; die Unterzeichnung und

Ratifizierung stehen noch aus. Die Verhandlungen mit dem Entwicklungsland Vietnam wurden ebenfalls abgeschlossen und der vorläufige Text veröffentlicht. Die nächsten Schritte wären die Paraphierung, Unterzeichnung und Ratifizierung. Gleichwohl genügt auch das Vietnam-Abkommen weder entwicklungspolitischen noch menschenrechtlichen Anforderungen.

## Vietnam: Arbeitsrechte auf dem Abstellgleis

Die Europäische Kommission ergeht sich im Eigenlob. Der Vertrag mit Vietnam sei „das ambitionierteste und umfassendste Freihandelsabkommen, das die EU jemals mit einem Entwicklungsland abgeschlossen hat.“ Eines seiner zentralen Defizite deutet die Kommission als Errungenschaft um: Die vereinbarten Zollsenkungen seien „vollständig symmetrisch“, was „nie zuvor mit einem Entwicklungsland erreicht wurde“.<sup>77</sup>

Tatsächlich verpflichtet das Abkommen beide Seiten, über 99 Prozent ihrer Zölle zu beseitigen. In der EU muss dies sieben Jahre nach Inkrafttreten erfolgen, in Vietnam nach 10 Jahren.<sup>78</sup> Die entwicklungspolitischen Konzessionen der EU schmelzen also zusammen auf eine nur noch drei Jahre längere Übergangsfrist für Vietnam bei der vollständigen Liberalisierung. Ein solches Abkommen kann dem noch immer erheblichen Entwicklungsgefälle zwischen Vietnam und der EU nicht gerecht werden.

Daneben enthält es aber auch beträchtliche menschenrechtliche Blindstellen. Denn unter der Ein-Parteiherrschaft der Kommunistischen Partei verfolgt Vietnam eine Niedriglohnstrategie, die sich auf systematische Verletzungen der Gewerkschaftsrechte stützt. Transnationale Konzerne belohnen diese Politik mit zahlreichen Investitionen, die das Land in einen bevorzugten Produktionsstandort für Elektroartikel, Schuhe und Textilien verwandelt haben. Aufgrund der Niedriglöhne vermochte Vietnam in den vergangenen Jahren weit mehr ausländische Direktinvestitionen anzulocken als regionale Nachbarn wie Malaysia, Thailand oder China. Über 70 Prozent der vietnamesischen Exporte stammen mittlerweile aus Fabriken, die durch ausländische Investoren errichtet wurden.<sup>79</sup>

### Box 9: Öffentliche Aufträge: Malaysia widersteht der EU

Malysias Entscheidung, die Verhandlungen mit der EU auf Eis zu legen, ist gut begründet. Die europäische Forderung nach einer umfassenden internationalen Ausschreibungspflicht für öffentliche Aufträge unterminiert eines der zentralen Instrumente einer entwicklungsorientierten Wirtschaftspolitik.

Trotz einiger Liberalisierungen in den vergangenen Jahren reserviert Malaysia noch immer zahlreiche Staatsaufträge für lokale Unternehmen sowie ethnische Malaien und andere indigene Gruppen, die sogenannten Bumiputra. Die Präferenzen für heimische Unternehmen sind Teil einer seit den 1970er Jahren verfolgten und durchaus erfolgreichen Entwicklungsstrategie (die New Economic Policy). Diese ermöglichte es Malaysia unter anderem, eine eigene Automobilindustrie mit den bis heute dominanten Marken Proton und Perodua aufzubauen.<sup>80</sup>

Im TPP-Abkommen, dessen Zukunft nach dem Rückzug der USA Anfang 2017 noch unklar ist, wären die Bumiputra-Präferenzen dauerhaft erhalten geblieben und die malaysischen Länder und Gemeinden von der internationalen Ausschreibungspflicht ausgenommen worden.<sup>81</sup> Die EU jedoch will in ihrem Freihandelsabkommen mit Malaysia derartige Ausnahmen abschaffen, obgleich sie sich als entwicklungs-förderlich erwiesen haben. Die Verhandlungsrichtlinien der Kommission fordern explizit „die fortschreitende Liberalisierung der Beschaffungsmärkte auf nationaler, regionaler und, wo es angemessen ist, lokaler Ebene, sowie auf dem Gebiet öffentlicher Versorgungsunternehmen“.<sup>82</sup>

Gerade in den ausländischen Unternehmen gibt es kaum Interessenvertretungen der Beschäftigten. Auch

76 Spatafora, Giuseppe, 2017: EU-Malaysia Trade Talks: No End in Sight, Istituto Affari Internazionali, IAI Commentaries 17/12, September 2017

77 European Commission 2015: Fact and Figures: Free Trade Agreement between EU and Vietnam, Fact Sheet, Brüssel, 4. August 2015: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5468\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5468_de.htm)

78 Ebd.

79 US Department of Commerce 2017: Vietnam – Openness to, and Restrictions Upon Foreign Investment, Vietnam Country Commercial Guide: <https://www.export.gov/apex/article2?id=Vietnam-1-Openness-to-Restrictions-Upon-Foreign-Investment>

80 Yean, Tham Siew, 2012: Negotiating for a Malaysia-EU FTA: Contesting Interests from Malaysia's Perspective, IFRI, Centre for Asian Studies, Asia Visions 57, November 2012

81 Grier, Jean Heilman, 2015: TPP Procurement: Malaysia's commitments, Perspectives on Trade, 11. Dezember 2015: <http://trade.djaghe.com/?tag=malaysia-bumiputera-preferences>

82 European Commission 2007: Recommendation from the Commission to the Council authorising the Commission to negotiate a free trade agreement with countries of the Association of South East Asian Nations (ASEAN) on behalf of the European Community and its Member States

lässt Vietnam keine unabhängigen Gewerkschaften zu. Sämtliche Arbeitnehmerorganisationen werden durch Vietnams Allgemeinen Gewerkschaftsbund repräsentiert, der wiederum der Kommunistischen Partei untersteht.<sup>83</sup> Entsprechend hat Vietnam bis heute drei der acht Kernkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation – ILO) nicht ratifiziert: Konvention 87 über die Vereinigungsfreiheit, Konvention 98 über das Recht auf Tarifverhandlungen und Konvention 105 über das Verbot der Zwangsarbeit.<sup>84</sup>

Die Beschränkungen der Vereinigungsfreiheit spiegeln sich in einem repressiven Streikrecht wider, das die zunehmenden Arbeitskonflikte jedoch nicht verhindert. Über 5.000 Streiks fanden zwischen 1995 und 2015 statt, ein Drittel davon im exportorientierten Textilsektor. Doch wurden diese Arbeitskämpfe weder von den offiziellen Gewerkschaften geführt, noch folgten sie den gesetzlichen Vorgaben. Faktisch waren es illegale bzw. „wilde Streiks“, mit denen die ArbeiterInnen erhebliche persönliche Risiken eingehen.<sup>85</sup>

Die vietnamesischen Gewerkschaften sind vielfach mit den Unternehmen verflochten. So bekleiden Unternehmensmanager häufig zugleich die Rolle von Gewerkschaftsführern, während Tarifverträge hinter dem Rücken der Beschäftigten abgeschlossen werden. Der Inhalt dieser Scheintarifverträge bleibt den ArbeiterInnen unbekannt, da sie ihnen auch nicht zugestimmt haben.<sup>86</sup> Ohne all diese systematischen Arbeitsrechtsverletzungen wären die Armutslöhne Vietnams nicht durchsetzbar (siehe Box 10).

Zu den besonders dunklen Kapiteln Vietnams zählt die Zwangsarbeit in speziellen Haftanstalten für Drogenabhängige. Die Regierung betreibt rund 120 solcher Drogen-Gefängnisse, in denen 35.000 Gefangene bis zu vier Jahre einsitzen und Zwangsarbeit leisten müssen, beschönigend als „Arbeitstherapie“ bezeichnet. Die Insassen bauen Möbel, nähen Fußballer und Textilien oder erzeugen Schmuck, Spielzeug und Lebensmittel. Wer die Zwangsarbeit verweigert, wird mit Schlägen oder Elektroschocks bestraft. Die Haftanstalten haben Verträge mit vietnamesischen Unternehmen

abgeschlossen, die die Gefängniswaren auf den in- und ausländischen Märkten verkaufen.<sup>87</sup>

### Box 10: Vietnam – Niedriglohnparadies für Adidas

Die internationalen Textilhersteller sehen dem EU-Vietnam-Abkommen mit großer Freude entgegen, werden sie doch in Zukunft zollfrei den europäischen Markt beliefern können.<sup>88</sup> Immer mehr von ihnen nutzen die vietnamesischen Arbeitsrechtsverletzungen aus, um sich so billig wie möglich mit Schuhen und Bekleidung einzudecken, darunter auch die deutsche Adidas AG.

Der Herzogenauracher Konzern bezieht Schuhe vom taiwanesischen Auftragsfertiger Pou Chen, der aufgrund der Lohnunterschiede immer größerer Teile seiner Produktion von China nach Vietnam verlagert. In China wurde der Schuhlieferant mit Streikwellen überzogen und zu Strafzahlungen verurteilt, weil er seine dortigen ArbeiterInnen um Sozialversicherungsbeiträge betrogen hatte.<sup>89</sup> In seinen vietnamesischen Fabriken beschäftigt Pou Chen bereits über 200.000 Menschen. Aber auch hier kam es bereits zu zahlreichen Streiks wegen der schlechten Arbeitsbedingungen.<sup>90</sup> Die Stundenlöhne in der vietnamesischen Textilindustrie gehören zu den niedrigsten der Welt. Während TextilarbeiterInnen in China im Jahr 2014 um die € 2,20 pro Stunde verdienten, mussten sich ihre vietnamesischen KollegInnen mit € 0,62 begnügen. Die vietnamesischen Textilöhne weichen meist nur gering vom staatlichen Mindestlohn ab. Dieser aber ist so niedrig, dass er nur 70 Prozent des Mindestbedarfs der Lebenshaltungskosten abdeckt.<sup>91</sup>

Glaubt man dem Vorsitzenden des EP-Handelsausschusses, Bernd Lange, erscheint das Freihandelsabkommen als ein geeignetes Instrument, um diese Missstände zu beseitigen. „Der Vertrag mit den Vietnamesen ist ein Gewinn für beide Verhandlungspartner und ein Meilenstein in unseren Handelsbeziehungen mit Südostasien“, erklärt der deutsche Sozialdemokrat in einer Pressemitteilung. „(I)nsbesondere das umfangreiche Arbeitnehmerkapitel ist ein guter Schritt. Die Abmachungen können in Vietnam die Bildung unabhängiger Gewerkschaften unterstützen.“ Denn laut Langes

83 Schweisshelm, Erwin, 2014: Trade Unions in Transition – Changing industrial relations in Vietnam, Friedrich Ebert Stiftung, Vietnam Office, September 2014

84 ILO: Up-to-date Conventions and Protocols not ratified by Viet Nam: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210\\_COUNTRY\\_ID:103004](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:103004)

85 Ebd.

86 Fair Wear Foundation 2015: Vietnam Country Study 2015: <https://www.fairwear.org/news/country-study-vietnam-online/>

87 International Labor Rights Forum 2014: Vietnam's Forced Labor Centers: New evidence shows that forced labor and other abuses continue in Vietnam's drug detention centers, ILRF, Washington, Januar 2014

88 VIRNEWS 2017: FTA brightens prospects of Vietnamese footwear products, 24. März 2017: <https://m.talkvietnam.org/2017/03/fta-brightens-prospects-of-vietnamese-footwear-products/>

89 Ting-Fang, Cheng, 2015: Pou Chen: Shoemaker shifts production to Vietnam following TPP deal, Nikkei Asian Review, 20. November 2015: <https://asia.nikkei.com/Business/Companies/Shoemaker-shifts-production-to-Vietnam-following-TPP-deal>

90 Focus online 2016: Tausende in Schuhfabrik in Vietnam im Streik – Adidas ist Kunde, 26. Februar 2016: [http://www.focus.de/finanzen/news/wirtschaftsticker/unternehmen-tausende-in-schuhfabrik-in-vietnam-im-streik-adidas-ist-kunde\\_id\\_5316056.html](http://www.focus.de/finanzen/news/wirtschaftsticker/unternehmen-tausende-in-schuhfabrik-in-vietnam-im-streik-adidas-ist-kunde_id_5316056.html); Son, Hong, 2017: Pou Chen awaits investment certificate for a new footwear factory in second city, Vietnam Investment Review, 21. Juli 2017: <http://www.vir.com.vn/pou-chen-awaits-investment-certificate-for-new-footwear-factory-in-second-city.html>

91 Fair Wear Foundation 2015: Vietnam Country Study 2015: <https://www.fairwear.org/news/country-study-vietnam-online/>

Mitteilung „müssen die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO ratifiziert und umgesetzt werden“.<sup>92</sup>

Tatsächlich schreibt das Abkommen nichts dergleichen vor. Es gibt auch kein „umfangreiches Arbeitnehmerkapitel“, sondern nur einen Artikel im Nachhaltigkeitskapitel des Vertrags, der sich internationalen Arbeitsstandards widmet. Darin heißt es, dass jede Vertragspartei „im Hinblick auf die Ratifizierung der grundlegenden ILO-Konventionen kontinuierliche und anhaltende Anstrengungen unternehmen wird, soweit dies noch nicht erfolgt ist“.<sup>93</sup> Es existiert folglich keinerlei Verpflichtung, die ausstehende Ratifizierung oder Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen nachzuholen. Von dem Freihandelsabkommen geht daher auch kein ernsthafter Druck aus, der die Bildung unabhängiger Gewerkschaften unterstützen würde.<sup>94</sup>

Gäbe es eine menschenrechtsorientierte EU-Handelspolitik, müsste die Ratifizierung und effektive Umsetzung der Kernarbeitsnormen Vorbedingung offizieller Handelsbeziehungen sein. Obgleich dies im EU-Vietnam-Abkommen aber nachweislich nicht der Fall ist, beschönigt es der Vorsitzende des zuständigen EP-Ausschusses als „Meilenstein“ und Beispiel für die „wertorientierte Handelspolitik“ der EU.<sup>95</sup>

EP-Abgeordnete wie Bernd Lange bieten letztlich einer EU-Kommission Rückendeckung, die sich vehement dagegen wehrt, ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Dies musste auch die Europäische Bürgerbeauftragte Emily O'Reilly erfahren, die Beschwerden über die EU-Institutionen entgegennimmt und untersucht.

Eine solche Eingabe bei der Ombudsfrau machten im Sommer 2014 die Internationale Liga für Menschenrechte FIDH (Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme) und die Vietnamesische Menschenrechtskommission. Sie beschwerten sich über die Weigerung der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission, eine menschenrechtliche Folgenab-



© Magharebia (BY 2.0)

Ressourcengewinnung in Mali

schätzung des Freihandelsabkommens durchzuführen (Human Rights Impact Assessment).<sup>96</sup>

Emily O'Reilly gab den Beschwerdeführern im März 2015 recht und empfahl der Kommission, „unverzögert eine menschenrechtliche Folgenabschätzung in der Angelegenheit durchzuführen“. Die aber weigerte sich beharrlich, der Empfehlung Folge zu leisten. In ihrem endgültigen Beschluss vom Februar 2016 kritisiert die Ombudsfrau das Fehlverhalten der EU-Behörde daher offiziell als „Verwaltungsmissstand“ (maladministration). Die Kommission habe „keine stichhaltigen Gründe für ihre Weigerung vorgebracht, eine vorherige menschenrechtliche Folgenabschätzung durchzuführen.“<sup>97</sup>

92 Lange, Bernd 2015: EU-Vietnam-Abkommen: Erstes EU-Handelsabkommen mit Investitionsgerichtshof, Pressemitteilung, 1. Dezember 2015: <http://www.bernd-lange.de/content/369055.php>

93 FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM, Chapter 15, Trade and Sustainable Development, Article 3, Multilateral labour standards and agreements, Absatz 3: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1437>

94 Gelegentlich ist zu lesen, die vietnamesische Regierung habe sich gegen die Aufnahme verbindlicher Verpflichtungen zur Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen gewehrt. Siehe etwa: Sicurelli, Daniela, 2015: The EU as a Promoter of Human Rights in Bilateral Trade Agreements: The Case of the Negotiations with Vietnam, in: Journal of Contemporary European Research, Volume 11, Issue 2 (2015), S. 230-245. Zur Wahrheit gehört aber, dass die EU auch keinen sonderlich großen Druck auf die Verhandlungspartner ausübt, wenn es um internationale Arbeitsrechte geht. So setzte sie etwa das Freihandelsabkommen mit Südkorea in Kraft, obgleich das Land vier der acht ILO-Kernkonventionen nicht ratifizierte. Siehe: ILO: Up-to-date-Convention not ratified by Korea, Republic of: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210\\_COUNTRY\\_ID:103123](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210_COUNTRY_ID:103123)

95 Lange, Bernd 2015: EU-Vietnam-Abkommen: Erstes EU-Handelsabkommen mit Investitionsgerichtshof, Pressemitteilung, 1. Dezember 2015: <http://www.bernd-lange.de/content/369055.php>

96 FIDH 2014: EU-Vietnam: FIDH and VCHR submit a complaint to EU Ombudsperson, Press Release, 7. August 2014: <https://www.fidh.org/en/region/asia/vietnam/eu-vietnam-fidh-and-vchr-submit-a-complaint-to-eu-ombudsperson>

97 O'Reilly, Emily, 2016: Decision in case 1409/2014/MHZ on the European Commission's failure to carry out a prior human rights impact assessment of the EU-Vietnam free trade agreement, European Ombudsman, Strasbourg, 26. Februar 2016: <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/64308/html.bookmark>

## TiSA: Angriff auf die Daseinsvorsorge

Die entwicklungspolitischen Defizite der EU-Handelspolitik lassen sich nicht nur in ihren bilateralen Abkommen identifizieren, sondern auch im plurilateralen und multilateralen Rahmen. Den langjährigen Stillstand der Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO versuchen Industrieländer nicht nur durch die Flut an bilateralen Handelsverträgen zu umgehen, sondern auch durch plurilaterale Abkommen wie das geplante Dienstleistungsabkommen TiSA (Trade in Services Agreement).<sup>98</sup>

Die EU ist weltweit der größte Exporteur von Dienstleistungen und versucht seit Jahren auf allen Ebenen – bilateral, pluri- und multilateral – Marktöffnungen für ihre Dienstleistungskonzerne durchzusetzen. Zum Ärger der europäischen Freihändler aber umfasst der Stillstand in der WTO auch die Verhandlungen unter dem umstrittenen WTO-Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services). Die EU gehört daher zu den treibenden Kräften einer Gruppe von Ländern, die im Jahr 2013 außerhalb der WTO die Verhandlungen über TiSA starteten. Diese Gruppe umfasst derzeit 23 Parteien (einschließlich der EU) und nennt sich selbst Really Good Friends of Services. Neben der EU und den USA nehmen weitere Industriestaaten sowie mehrere Entwicklungsländer teil, darunter Kolumbien, Peru, Costa Rica, Mauritius und Pakistan (siehe Box 11).

Aufgrund ihres großen ökonomischen Gewichts üben die EU und die USA den stärksten Einfluss auf die Ausgestaltung von TiSA und die von den Vertragsparteien verlangten Liberalisierungen aus. Damit dies

auch so bleibt, blockierten die USA die Aufnahme Chinas in den Kreis der TiSA-Länder. Es ist daher zu erwarten, dass TiSA in sehr starkem Maße die Interessen der USA, der EU und der anderen westlichen Industriestaaten widerspiegeln wird.<sup>99</sup>

Dies mag dazu beigetragen haben, dass sich

### Box 11: Die TiSA-Verhandlungsparteien

Australien	Hongkong	Mexiko	Südkorea
Kanada	Island	Neuseeland	Schweiz
Chile	Israel	Norwegen	Türkei
Taiwan	Japan	Pakistan	USA
Kolumbien	Liechtenstein	Panama	EU
Costa Rica	Mauritius	Peru	

drei Länder zwischenzeitlich wieder aus den TiSA-Verhandlungen zurückzogen: Singapur, Paraguay und Uruguay. Vor allem der Rückzug Uruguays ist bemerkenswert, da er eine Reaktion auf eine breite Sensibilisierungskampagne von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen war. Der uruguayischen Zivilgesellschaft gelang es, die Öffentlichkeit über die Risiken dieses Vertrags für das Allgemeinwohl und die Daseinsvorsorge aufzuklären und ihre Regierung zum Rückzug zu bewegen.<sup>100</sup>

## Entwicklungspolitische Blindstelle: Das skandalöse Mandat

Tatsächlich betreffen die TiSA-Verhandlungen einen der entwicklungspolitisch sensibelsten Bereiche der Handelspolitik. Denn der universelle Zugang aller Menschen zu Basisdienstleistungen wie Gesundheit, Bildung, Wasser und Energie stellt eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Armutsbekämpfung dar. Da private Unternehmen diesen Zugang aufgrund ihrer Gewinnerwartungen häufig nicht gewährleisten, werden diese Leistungen vielfach von staatlichen oder gemeinnützigen Unternehmen bereitgestellt. Diese aber geraten durch eine Handelsliberalisierung unter Druck, die gewinnorientierten transnationalen Konzernen immer mehr Marktzugänge im Bereich der Daseinsvorsorge verschafft.

Aus diesem Grunde wäre zu erwarten gewesen, dass sich TiSAs entwicklungspolitische Risiken in dem Verhandlungsmandat widerspiegeln, das der EU-Rat 2013 der Kommission erteilte. Doch weit gefehlt: Anders als vergleichbare Mandate zu Verhandlungen mit Ländern des Südens, enthält es nicht die geringsten Verweise auf die entwicklungspolitischen, menschenrechtlichen oder sozial-ökologischen Verpflichtungen der EU. Dies ist umso bedenklicher, als das Mandat zugleich die „zukünftige Multilateralisierung“ von TiSA in Form einer schrittweisen Integration weiterer WTO-Mitglieder vorsieht. Um dies zu ermöglichen, soll TiSA auf der Architektur des GATS aufbauen und eine Beitrittsklausel enthalten, damit „mehr WTO-Mitglieder,

98 Sinclair, Scott, 2017: TiSA Troubles – Services, Democracy and Corporate Rule in the Trump Era, Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA)/Rosa Luxemburg Stiftung, Brüssel, Juli 2017

99 Kelsey, Jane, 2017: TiSA – Foul play, UNI Global Union, 2017

100 Barreto, Viviana/Chavez, Daniel, 2017: TiSA and state-owned enterprises – Lessons from Uruguay's withdrawal for other countries in the South, REDES/TNI, Campaign briefing, Montevideo/Amsterdam, April 2017

die die Ziele des Abkommens teilen, Vertragsparteien werden könnten“.<sup>101</sup>

Der EU-Ansatz ist entwicklungspolitisch überaus kontraproduktiv. Die Verhandlungen über die EPAs haben bereits gezeigt, welchen hohen Druck die EU auf Entwicklungsländer ausübt, um sie zur Unterzeichnung reziproker Freihandelsabkommen zu zwingen. Ähnliches ist nun auch im Fall eines künftigen TiSA-Abkommens zu befürchten. Dabei zeigen die ersten durchgesickerten Entwürfe des Vertragstextes, dass dieser selbst minimalste entwicklungspolitische Anforderungen vermissen lässt.

So fehlt in den TiSA-Entwürfen die in WTO-Abkommen übliche „Sonder- und Vorzugsbehandlung“ (special and differential treatment) für Entwicklungsländer.<sup>102</sup> Dies ist zwar ein relativ schwaches Instrument, aber es erlaubt Entwicklungsländern immerhin etwas größere Flexibilität und ein geringeres Niveau bei den Liberalisierungsverpflichtungen.<sup>103</sup> Vergeblich sucht man im durchgesickerten Entwurf des TiSA-Kerntexts bisher auch die in EU-Abkommen übliche Menschenrechtsklausel.<sup>104</sup> Diese ermöglicht es, bei schweren Verstößen gegen demokratische Prinzipien und die Menschenrechte Maßnahmen zu ergreifen, die bis zur teilweisen oder vollständigen Aussetzung des Abkommens führen können.<sup>105</sup>

Schließlich ist es nicht einmal vorgesehen, TiSA mit einem Nachhaltigkeitskapitel auszustatten, das die Einhaltung internationaler Arbeits- und Umweltstandards beim Dienstleistungshandel regeln würde. Die überaus fragwürdige Rechtfertigung für diese Lücke lässt sich einem Bericht des Auswärtigen Amtes über eine Sitzung des Handelspolitischen Ausschusses<sup>106</sup> vom Dezember 2016 entnehmen. Demnach erklärte die Kommission den SitzungsteilnehmerInnen, „TiSA um ein Nachhaltigkeitskapitel zu ergänzen, sei aufgrund der Systematik nicht umsetzbar. TiSA sei als

GATS-Nachfolger konzipiert, daher sei es schwierig, neue Elemente aufzunehmen.“<sup>107</sup>

## Box 12: Konflikt mit TiSA – Renationalisierungen in Lateinamerika

Viele lateinamerikanische Länder gerieten in den 1980er Jahren in die Schuldenfalle und wurden durch Strukturpassungsaufgaben zu Privatisierungen ihrer Staatsunternehmen gezwungen. Hohe Gebühren bei mangelnder Qualität und ausbleibenden Investitionen führten jedoch zu verbreiteter Unzufriedenheit mit den privaten Betreibern der einstmaligen öffentlichen Unternehmen. Ab der Jahrtausendwende machten sich daher mehrere Regierungen daran, die Fehler der Vergangenheit wieder zu korrigieren.<sup>108</sup>

In Argentinien kündigte die Regierung von Präsident Néstor Kirchner 2004 die einst der französischen Thales Spectrum S.A. gewährte Konzession für den Unterhalt der Telekommunikationsnetze.<sup>109</sup> Nach Streitigkeiten über die Gebührenhöhe beendete 2006 die argentinische Provinz Santa Fe eine Konzession für die Wasserver- und -entsorgung, die ein Konsortium unter Führung der französischen Suez erhalten hatte.<sup>110</sup> 2008 renationalisierte Argentiniens Präsidentin Cristina Kirchner die privaten Pensionsfonds, die unter anderem von der spanischen Großbank BBVA verwaltet wurden.<sup>111</sup> Diesem Beispiel folgte 2010 Boliviens Präsident Evo Morales. Die bolivianische Rückverstaatlichung der privaten Pensionsfonds betraf unter anderem die BBVA und die Zürich Versicherung.<sup>112</sup> Im selben Jahr renationalisierte Bolivien auch die Energieversorger Corani (eine Tochter der französischen GDF Suez) und Guaracachi (eine Tochter der britischen Rurelec PLC).<sup>113</sup> Ähnliche Maßnahmen erfolgten in Ecuador und Venezuela.

Diese Behauptung der Kommission ist jedoch unhaltbar. Denn schon in ihrem Verhandlungsmandat heißt es, dass TiSA „neue oder erweiterte Regulierungsdisziplinen im Vergleich zum GATS enthalten soll“.<sup>114</sup> Die

101 Council of the European Union 2013: Draft Directives for the Negotiation of a Plurilateral Agreement on Trade in Services, Brüssel, 8. März 2013, 6891/13 ADD 1

102 Kelsey, Jane, 2017: TiSA – Foul play, UNI Global Union, 2017

103 Ausführlicher dazu: Fritsch, Thomas, 2005: Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer, Germanwatch/Heinrich-Böll-Stiftung, Global Issue Papers, Nr. 18, Juli 2005

104 TiSA – Trade in Services Agreement, Draft Provisions, 21 June 2016, Copy for the Council and the European Parliament: <https://trade-leaks.org/tisa/tisa-core-text/>

105 Für eine Analyse der Klauseln siehe: Fritsch, Thomas 2017: Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen – Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen, Brot für die Welt, Forum Umwelt & Entwicklung, UnternehmensGrün, ver.di, Berlin, Februar 2017

106 Im Handelspolitischen Ausschuss (Trade Policy Committee – TPC) sprechen sich die EU-Mitgliedsstaaten über die EU-Handelspolitik ab.

107 Auswärtiges Amt 2016: Diplomatische Korrespondenz, Handelspolitischer Ausschuss (Dienstleistungen und Investitionen) am 13. Dezember 2016, ID: BRUEEU\_2016-12-21\_46356

108 Colbert, M'Lisa, 2017: Why renationalise? Contemporary motivations in Latin America, in: Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier (Hg.): Reclaiming Public Services – How cities and citizens are turning back privatisation, Amsterdam/Paris, S. 34-47

109 El Cronista, 2005: Thales demanda a la Argentina ante el Ciadi, 13. April 2015:

<https://www.cronista.com/impresageneral/Thales-demanda-a-la-Argentina-ante-el-Ciadi-20050414-0030.html>

110 ICSID 2010: Suez vs. Argentine, ICSID Case No. ARB/03/17, Decision on Liability, 30.7.2010

111 Irigaray, Juan Ignacio, 2008: Argentina elimina el sistema privado de pensiones, El Mundo, 21. Oktober 2010:

<http://www.elmundo.es/mundodiner/2008/10/21/economia/1224623417.html>

112 Europa Press 2010: Bolivia anuncia la nacionalización de los fondos de pensiones, incluido los de BBVA y Zürich, 25. Januar 2010:

[http://www.finanzas.com/noticias/economia/2010-01-25/239781\\_bolivia-bolivia-anuncia-nacionalizacion-fondos.html](http://www.finanzas.com/noticias/economia/2010-01-25/239781_bolivia-bolivia-anuncia-nacionalizacion-fondos.html)

113 <http://www.eldia.com/nota/2010-5-1-evo-morales-nacionalizo-empresas-de-electricidad>

114 Council of the European Union 2013: Draft Directives for the Negotiation of a Plurilateral Agreement on Trade in Services, Brüssel, 8. März 2013, 6891/13 ADD 1



Dominicanischer Farmer, Dominica ist ebenfalls Teil des CARIFORUM

EU strebt folglich selbst eine thematische Erweiterung gegenüber dem GATS an.

Das wahre Problem ist, dass die EU schon im TiSA-Mandat als mögliche Beispiele für neue Disziplinen ausschließlich solche nennt, die sich transnationale Konzerne wünschen, etwa Beschränkungen für staatliche Unternehmen, die internationale Ausschreibungspflicht öffentlicher Aufträge oder den elektronischen Handel über das Internet.<sup>115</sup> Folgte die EU aber ihren entwicklungspolitischen Verpflichtungen, müsste die Liste neuer TiSA-Disziplinen ganz andere Beispiele umfassen: ein durchsetzbares Nachhaltigkeitskapitel, eine effektive Menschenrechtsklausel oder eine Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer.

Diese Einseitigkeit spiegelt sich auch bei der Forderung des EU-Verhandlungsmandats wider, TiSA solle eine Stillstands- und eine Sperrklinkenklausel enthalten (im Englischen: standstill und ratchet).<sup>116</sup> Während die Stillstandsklausel darauf abzielt, den Status quo der Liberalisierung in den beteiligten Ländern festzuschrei-

ben, verwandelt die Sperrklinkenklausel auch künftige Liberalisierungen automatisch in TiSA-Verpflichtungen.<sup>117</sup> In der Konsequenz könnte eine Rücknahme früherer und künftiger Liberalisierungen, etwa eine Re-kommunalisierung oder Rückverstaatlichung, zu einem Vertragsverstoß führen.

Diese Klauseln sind gerade für jene Länder überaus gefährlich, die aufgrund der Schuldenkrise der 1980er Jahre in die Abhängigkeit internationaler Finanzinstitutionen wie Weltbank und IWF gerieten. Die im Gegenzug für deren Notkredite verlangten Strukturanpassungen umfassten vielfach die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Versuchen nachfolgende Regierungen der betroffenen Länder, die erzwungenen Privatisierungen wieder umzukehren, könnten ihnen künftig TiSAs Stillstands- und Sperrklinkenklauseln einen Strich durch die Rechnung machen. Solche De-Privatisierungen haben in den letzten Jahren wieder zugenommen, unter anderem in Lateinamerika (siehe Box 12).

<sup>115</sup> Ebd.

<sup>116</sup> Ebd.

<sup>117</sup> Diese Klauseln finden sich seit jüngster Zeit auch in anderen EU-Abkommen, etwa in dem CETA-Vertrag mit Kanada oder in den Entwürfen des TTIP-Vertrags mit den USA. Die Wirkungen dieser Klauseln für die Daseinsvorsorge beschreibt ein Gutachten des VKU: Krajewski, Markus 2014: Potentielle Auswirkungen des transatlantischen Freihandelsabkommens (TTIP) auf die kommunale Organisationsfreiheit im Bereich Wasservers- und Abwasserentsorgung, Kurzgutachten im Auftrag des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. (VKU), 11. Februar 2014

## EU-Forderungen: Negation einer „wertorientierten Handelspolitik“

Wie umfassend die EU in die Daseinsvorsorge der TiSA-Staaten eingreifen will, lässt sich an ihren im Oktober 2016 durchgesickerten Forderungen an die Adresse von 16-TiSA-Partnern ablesen, darunter Chile, Costa Rica, Pakistan, Panama, Peru, Mexiko und Mauritius. Die EU verlangt Marktöffnungen unter anderem im Bereich der Post, der Telekommunikation, der Banken und Versicherungen, der Wasser- und Abfallentsorgung sowie der Energieversorgung.<sup>118</sup> In all diesen Branchen stehen öffentliche Unternehmen unter erheblichem Liberalisierungs- und Privatisierungsdruck, falls ihre Leistungen nicht schon an Private übertragen wurden.

Im Energiebereich sind die EU-Forderungen dabei besonders beunruhigend, denn sie stützen sich auf einen überaus problematischen TiSA-Anhang zu Energie und Bergbau. Dieser legt das Prinzip der Technologieneutralität zu Grunde, das keine Differenzierung zwischen verschiedenen Energieträgern erlaubt. Der Anhang will handelsbeschränkende Regulierungen abbauen, und zwar „unabhängig von der Energiequelle“, sei diese „erneuerbar oder nicht-erneuerbar“.<sup>119</sup> Umweltorganisationen fürchten daher, dass eine positive Diskriminierung zugunsten erneuerbarer Energie zu einem TiSA-Verstoß erklärt werden könnte. Die EU schwäche auf diese Weise den Kampf gegen den Klimawandel, unter dessen Folgen Länder des Südens überproportional leiden.<sup>120</sup>

Das Beste, was derzeit über TiSA gesagt werden kann, ist, dass die Verhandlungen nach 21 Runden seit Ende 2016 auf Eis liegen. Der Stillstand ist der US-Regierung unter Donald Trump geschuldet, die aufgrund widerstreitender Interessen noch keine klare Haltung zu dem Dienstleistungsabkommen eingenommen hat.

Beim letzten Treffen von ChefunterhändlerInnen und BotschafterInnen im Dezember 2016 in Genf wurden keine weiteren Termine verabredet. Die Verhandlungspause solle genutzt werden, um in den beteiligten Ländern „Hausarbeiten zu machen“ und strittige Punkte zu klären. Die Kommission zählt hierzu in der EU vor allem die Verhandlungsposition zum grenzüberschreitenden Datenverkehr.<sup>121</sup>

Diese Engführung der Kommission wird jedoch den immensen Risiken dieses Abkommens überhaupt nicht gerecht. TiSA stellt im Grunde genommen die Negation der vielbeschworenen „wertorientierten Handelspolitik“ der EU dar. Das Abkommen enthält bisher nicht die geringsten Rückbindungen an internationale Mindestnormen im Bereich der Menschen- und Arbeitsrechte oder des Umweltschutzes. Nicht einmal die sonst übliche Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer hat in die Vertragsentwürfe Eingang gefunden. Diese Defizite beginnen bereits mit dem erschreckenden Verhandlungsmandat, das der Europäische Rat der Kommission erteilt. Denn dieses enthält keinerlei Vorgaben, die entwicklungspolitischen und sozial-ökologischen Verpflichtungen der EU zu berücksichtigen.

Das TiSA-Mandat verdeutlicht insofern, dass eine Reform der EU-Handelspolitik bereits im frühest möglichen Stadium einsetzen muss. Es bedarf einer breiten öffentlichen Auseinandersetzung darüber, ob überhaupt Freihandelsverhandlungen aufgenommen werden sollen und falls ja, welche Anforderungen ein Mandat gegebenenfalls erfüllen muss. Aufgrund der internationalen Verantwortung der EU müssen die Folgen für Länder des Südens dabei stets mitberücksichtigt werden.

<sup>118</sup> EU 2016: TiSA – bilateral market access request by the European Union (June 2016), Copy for the Council and the European Parliament: <http://www.bilaterals.org/?tisa-bilateral-market-access&lang=en>

<sup>119</sup> Annex on Energy and Mining Related Services, Copy for the Council and the European Parliament: <http://bilaterals.org/IMG/pdf/03.-energy-annex.pdf>

<sup>120</sup> Flieder, Mathias, 2016: The TiSA trade agreement only benefits corporations, Greenpeace, Hamburg, November 2016

<sup>121</sup> Auswärtiges Amt 2016: Diplomatische Korrespondenz, Handelspolitischer Ausschuss (Dienstleistungen und Investitionen) am 13. Dezember 2016, ID: BRUEEU\_2016-12-21\_46356



TTIP &amp; CETA Protest in Berlin

## Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Analyse der Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements - EPAs) verdeutlicht, wie weit Anspruch und Wirklichkeit der EU-Handelspolitik auseinanderklaffen. Die entwicklungspolitischen Bekenntnisse und Verpflichtungen zu regionaler Integration, Armutsbekämpfung und wirtschaftlicher Entwicklung werden durch die Abkommen nahezu systematisch konterkariert. Das größte Erschrecken lösen dabei die erpresserischen Verhandlungsmethoden der EU-Kommission aus, die – nicht weniger bestürzend – wiederholt die Zustimmung des Europäischen Parlaments und der Bundesregierung erhielten.

Existierende Integrationsverbünde werden ignoriert und durch regionale und Interim-EPAs unterminiert. Durch die Hierarchie der handelspolitischen Präferenzen spielt die EU die einzelnen Mitglieder regionaler Blöcke gegeneinander aus, vor allem LDCs und Nicht-LDCs. Das Überleben mehrerer Integrationsprojekte, wie der ECOWAS und der EAC, ist durch die europäische Handelspolitik akut gefährdet.

Durch die Drohung mit dem Entzug von Präferenzen spielt die EU-Kommission mit der transnationalen Exportindustrie über Bande. Die Konzerne greifen den Ball auf und setzen die afrikanischen Regierungen ebenfalls unter Druck, die EPAs zu unterzeichnen. Denn andernfalls drohten Jobverluste und Unternehmensverlagerungen.

Die von der EU gepriesene Asymmetrie der EPAs erweist sich als vollkommen unzureichend, um wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung zu

fördern. Ganz im Gegenteil sorgen Stillstandsklauseln dafür, dass selbst besonders verwundbare Lebensmitteleure der Verdrängungskonkurrenz aus Europa ausgeliefert werden.

Da die Listen der vom Zollabbau ausgenommenen Produkte viel zu klein und zudem fixiert sind, bieten sie keinen hinreichenden Schutz für den Aufbau junger Industriezweige. Auf diese Weise schreiben die EPAs das Entwicklungsgefälle zwischen Nord und Süd zugunsten der europäischen Industrie dauerhaft fest.

Schließlich hintertreibt die EU systematisch die Möglichkeiten einer souveränen Rohstoffpolitik in den AKP-Staaten. Restriktive EPA-Klauseln stellen eine Gefahr für wichtige handelspolitische Instrumente wie Exportsteuern- und -zölle dar. Der Rückgriff auf derartige Maßnahmen ist jedoch unabdingbar, um die transnationale Bergbauindustrie zur Weiterverarbeitung in den Herkunftsländern der Rohstoffe anzuhalten.

Der Blick nach Südostasien zeigt, dass die am Beispiel der EPAs analysierten entwicklungspolitischen Defizite der EU-Handelspolitik System haben. Auch hier schwenkte die EU nach nur kurzer Verhandlungszeit von der interregionalen auf die bilaterale Ebene um. Auch hier nahm sie mit ihrer breiten Liberalisierungsagenda keine Rücksicht auf die beträchtlichen ökonomischen Unterschiede zwischen LDCs und Nicht-LDCs.

Die Schwierigkeiten, auf die die EU anschließend auf dem bilateralen Gleis stieß, unterstreichen die mangelnde europäische Sensibilität für wirtschaftliche



© European Parliament (BY-NC-ND 2.0)

EU und die USA haben den stärksten Einfluss auf die Ausgestaltung von TiSA

Ungleichheiten. Davon zeugt besonders die Forderung an Malaysia, mit der internationalen Ausschreibungspflicht von Staatsaufträgen eines seiner wichtigsten Entwicklungsinstrumente aus der Hand zu geben. Malaysias vorläufiger Rückzug aus den Verhandlungen mit der EU ist insofern nur konsequent.

Die vermeintlich „wertorientierte Handelspolitik“ der EU blamiert sich an den schweren Arbeitsrechtsverletzungen in Vietnam. Denn das Freihandelsabkommen mit Vietnam sieht keine bindenden Verpflichtungen vor, selbst die grundlegendsten ILO-Konventionen über die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen zu ratifizieren und umzusetzen.

Der Unwille der EU-Kommission, ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, geht so weit, dass sie sich auch über Beschlüsse der Europäischen Bürgerbeauftragten hinwegsetzt. Wiederholt weigerte sich die Kommission, eine menschenrechtliche Folgenabschätzung des Abkommens mit Vietnam durchzuführen – ein Fehlverhalten, das die Ombudsfrau schließlich als „Verwaltungsmisstand“ kritisierte.

Auf der plurilateralen Ebene des Dienstleistungsabkommens TiSA sind die entwicklungspolitischen Blindstellen der EU-Handelspolitik sogar noch größer als auf der bilateralen Ebene. Die TiSA-Entwürfe enthalten keinerlei Rückbindungen an internationale Mindestnormen im Bereich der Menschenrechte oder des Umweltschutzes. Es gibt weder ein Nachhaltigkeitskapitel noch die im WTO-Kontext übliche Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer.

Diese Defizite sind bereits im TiSA-Verhandlungsmandat angelegt, das der Europäische Rat der Kommission erteilte. Das Mandat enthält keine Vorgaben, die entwicklungspolitischen Verpflichtungen der EU überhaupt zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite fordert es überaus problematische Vertragsregeln wie Stillstands- und Sperrklinkenklauseln, die unter anderem die Renationalisierung privatisierter Staatsunternehmen behindern können.

Diese EU-Forderungen sind besonders riskant für jene Länder, die durch Strukturanpassungsprogramme der Internationalen Finanzinstitutionen einst zur Privatisierung ihrer Staatsunternehmen gezwungen wurden und diese Prozesse heute wieder umzukehren versuchen. Solche De-Privatisierungen haben in den letzten Jahren wieder zugenommen, unter anderem in mehreren lateinamerikanischen Ländern.

Der Einblick in die Verhandlungen mit den AKP- und ASEAN-Staaten sowie mit den TiSA-Parteien unterstreicht die Notwendigkeit einer umfassenden Reform der europäischen Handelspolitik, die die Bedürfnisse der Länder des Südens in den Mittelpunkt rückt. Denn den Großteil ihrer Handelsgespräche führt die EU noch immer mit ihnen. Gerade in diesem Bereich gibt es bisher aber noch kaum Anzeichen für größere Transparenz oder entwicklungspolitische Kohärenz.

Grundsätzlich wären folgende Maßnahmen für eine entwicklungsförderliche Reform der EU-Handelspolitik erforderlich:

- Als ersten Schritt brauchen wir ein Moratorium aller gegenwärtig von der Europäischen Union geführten Handelsverhandlungen und die Veröffentlichung des bisher geheim gehaltenen Verhandlungsstands.
- Die Zielsetzungen der EU-Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern müssen einer Generalrevision unterzogen werden. Angestrebt werden sollte nicht eine Erhöhung der europäischen Exporte in den Sektoren, in denen diese Länder selbst erzeugen, vor allem in der Landwirtschaft.
- Besonders die Landwirtschaft in den Ländern Afrikas muss wieder in die Lage versetzt werden, ohne Marktstörungen durch Dumpingexporte der EU-Agrarindustrie eigenständig den Bedarf der dortigen Märkte zu decken. Die EU-Agrarexporte müssen also reduziert werden – auch im Interesse der bäuerlichen Landwirtschaft Europas.
- Öffentliche Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit, Wasser- und Energieversorgung müssen grundsätzlich aus EU-Handelsabkommen ausgeschlossen werden. Der Zugang zu diesen Leistungen ist essenziell für die Armutsbekämpfung und darf nicht durch Liberalisierung und Privatisierung gefährdet werden.
- Allen Entwicklungsländern, die dies wünschen, muss die Möglichkeit eröffnet werden, nicht-reziproken präferenziellen Marktzugang in der EU zu erhalten. Es darf entsprechend keinen Zwang mehr geben, reziproke Freihandelsabkommen abzuschließen.
- Künftige Verhandlungen über Präferenz- und Handelsabkommen müssen in umfassender Transparenz und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft aller beteiligten Länder erfolgen. Verhandlungsmandate und sämtliche Verhandlungsdokumente sind zu veröffentlichen und Stellungnahmen der Zivilgesellschaft aller Parteien zu berücksichtigen.
- Vor, während und nach künftigen Verhandlungen über Präferenz- und Handelsabkommen sind umfassende Nachhaltigkeits- und menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchzuführen. Deren Ergebnisse müssten ggfs. zur Revision von Verhandlungsmandaten und Abkommen führen.



HerausgeberInnen:

Forum Umwelt und Entwicklung  
Marienstr. 19–20, 10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30/678 17 75 93  
E-Mail: info@forumue.de  
Internet: www.forumue.de

Das Forum Umwelt & Entwicklung wurde 1992 nach der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung gegründet und koordiniert die Aktivitäten deutscher NRO in internationalen Politikprozessen zu nachhaltiger Entwicklung. Rechtsträger ist der Deutsche Naturschutzring, Dachverband der Deutschen Natur-, Tier- und Umweltschutzorganisationen e. V. (DNR).



Attac Deutschland  
Münchener Straße 48, 60329 Frankfurt  
Telefon: +49 (0)69/90 02 81 -10  
E-Mail: info@attac.de  
Internet: www.attac.de

Attac (association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne, "Vereinigung zur Besteuerung von Finanztransaktionen im Interesse der BürgerInnen") ist Teil der globalisierungskritischen Bewegung und bildet in Deutschland ein Netzwerk aus lokalen Gruppen, Organisationen und Einzelpersonen, das sich für eine ökologische, solidarische und friedliche Weltwirtschaftsordnung einsetzt.



PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e. V.  
(Haus der Demokratie & Menschenrechte, Aufgang A, R. 1202)  
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin  
Tel.: +49 (0)30/27 87 56 32  
Alessa.Hartmann@power-shift.de  
Internet: www.power-shift.de

PowerShift ist eine Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Berlin. Die Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Handels- und Investitionspolitik, Rohstoffe sowie Klima- und Energiefragen, in denen sich PowerShift für mehr soziale und ökologische Gerechtigkeit einsetzt. Durch Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, Forschung und politische Aktivitäten möchte PowerShift zu einer globalen Energiewende sowie gerechteren weltwirtschaftlichen Beziehungen beitragen.



Stiftung Asienhaus  
Hohenzollernring 52, 50672 Köln  
Tel.: +49 (0)221/71 61 21 -11  
E-Mail: monika.schlicher@asienhaus.de  
Internet: www.asienhaus.de

Die Stiftung Asienhaus folgt dem Leitbild »Menschen verbinden, Einsichten fördern, Zukunft gestalten« und trägt dazu bei, Brücken zwischen Zivilgesellschaften in Asien und Europa zu bauen. Sie setzt sich ein für die Verwirklichung der Menschenrechte, für die Stärkung gesellschaftlicher und politischer Teilhabe, sowie für soziale Gerechtigkeit und den Schutz der Umwelt



FDCL e.V.  
Im Mehringhof, Aufgang 3, 5.Stock  
Gneisenaustraße 2a, 10961 Berlin  
Telefon: +49 (0)30/693 40 29  
E-Mail: thorsten.schulz@fdcl.org  
Internet: www.fdcl.org

Das Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. (FDCL) wurde 1974 gegründet und leistet seitdem als gemeinnütziger Verein in Berlin und dem Bundesgebiet entwicklungspolitische Informations-, Öffentlichkeits-, Bildungs- und Lobbyarbeit mit dem regionalen Fokus auf Lateinamerika.