



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Ungleiche Handelsbeziehungen zwischen Afrika und der
EU – wie partnerschaftlich sind die *Economic Partnership
Agreements?*“

verfasst von / submitted by

Sophie Bußjäger, Bakk. BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2017/ Vienna, 2017

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066 589

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Internationale Entwicklung

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. i.R. Dr. Walter Schicho

Dank

Zunächst möchte ich mich herzlich bei Professor Walter Schicho für die ausgezeichnete Betreuung bedanken. Er hat mich vor allem durch nützliche Ideen und konstruktive Kritik bei der Erstellung dieser Arbeit sehr unterstützt.

Meinen Eltern Andrea und Peter bin ich nicht nur für Tipps und Ratschläge dankbar, sondern auch dafür, dass sie mir während meines gesamten Studiums zur Seite gestanden sind.

Danke an meine Oma Sabine, die ich in gelegentlichen Telefonaten über meine Arbeitsfortschritte informierte und deren optimistische Worte mich stets motivierten.

Martin möchte ich für die wertvolle mentale Unterstützung danken. Danke, dass du mir geholfen hast, konsequent meine Ziele zu verfolgen.

Herzlichen Dank auch an Michael für die hilfreichen Gespräche und an Verena für die Inspiration.

Und schließlich ein großes Dankeschön an all meine Freunde für ihre aufmunternden Worte.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
2. Theoretischer Zugang	9
2.1. Zum Zusammenhang von Kapitalismus, Imperialismus und Freihandel	9
2.2. Die Durchsetzung des Neoliberalismus und der Neue Konstitutionalismus ...	17
3. Die EU-Handelspolitik	27
3.1. Globale Rahmenbedingungen	27
<i>Exkurs: Von Multilateralismus zu Bilateralismus: Erklärungsansätze</i>	31
3.2. Struktur und Organisation der EU-Handelspolitik	33
<i>Exkurs: Normative Komponenten der EU-Politik</i>	39
4. Die Economic Partnership Agreements	46
4.1. Chronologischer Abriss der EU-Afrika-Beziehungen	46
4.2. Grundlegendes	50
4.3. Kritische Stimmen	55
4.3.1. Ungleiche Verhandlungssituation	55
4.3.2. Unterschiedliche Ausgangspositionen	61
4.3.3. Fortführung kolonialer Handelsbeziehungen	66
4.3.4. Einseitige Vor- und Nachteile durch Liberalisierungen	69
4.3.5. Kritik des neoliberalen Freihandelssystems	74
4.4. Zusammenführung	78

5. Fallbeispiel: Das ECOWAS-EPA	84
5.1. Grundlegendes	84
5.2. Fragmentierte Interessen	89
5.3. Negative Auswirkungen	91
5.4. Finanzierung der EPA-Umsetzung	95
5.5. Zusammenfassende Erkenntnisse und Ausblick.....	98
6. Conclusio.....	102
7. Literatur und Quellen.....	105
7.1. Primärquellen.....	105
7.2. Sekundärquellen.....	106
7.3. Weitere Internetquellen.....	114
8. Abstract.....	120
8.1. Abstract (Deutsch)	120
8.2. Abstract (English)	121

Abkürzungsverzeichnis

AEEP	Afrika-EU-Energiepartnerschaft (Africa-EU Energy Partnership)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfT	handelsbezogene Hilfen (Aid for Trade)
AGOA	African Growth and Opportunity Act
AKP	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
AoA	Agrarabkommen der WTO (Agreement on Agriculture)
APEC	Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (Asia-Pacific Economic Cooperation)
APS/GSP	Allgemeines Präferenzsystem (Generalized System of Preferences)
ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen (Association of Southeast Asian Nations)
ASTM	Action Solidarité Tiers Monde
ATN	African Trade Network
AU	Afrikanische Union
BLNS	Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
CARIFORUM	Karibisches Forum (Caribbean Forum)
CEMAC	Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale)
CEPAL	UN Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (Comisión Económica para América Latina y Caribe)
CET	Gemeinsamer Außenzoll (Common External Tariff)

CETA	Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement)
CFTA	African Continental Free Trade Area
COMESA	Gemeinsamer Markt für das Östliche und Südliche Afrika (Common Market for Eastern and Southern Africa)
CONCORD	European confederation of Relief and Development NGOs
DFQF	zoll- und quotenfrei (duty-free quota-free)
EAC	Ostafrikanische Gemeinschaft (East African Community)
EBA	Alles außer Waffen (Everything but Arms)
EC	Europäische Kommission (European Commission)
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States)
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EPA/WPA	Economic Partnership Agreement/Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
ESA	Östliches und Südliches Afrika (Eastern and Southern Africa)
ESF	European Services Forum
EWG/EEC	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (European Economic Community)
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FDI	Ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment)
FIAN	Food First Information and Action Network
FTA	Freihandelsabkommen (Free Trade Agreements)

FTAA	Amerikanische Freihandelszone (Free Trade Area of the Americas)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATS	Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services)
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreements on Tariffs and Trade)
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ICC	Internationaler Strafgerichtshof (International Criminal Court)
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
IPR	Intellektuelle Eigentumsrechte (Intellectual Property Rights)
ISI	Importsubstituierende Industrialisierung
IWF	Internationaler Währungsfonds
JAES	Joint Africa-EU Strategy
LDC	am wenigsten entwickelte Länder (Least Developed Countries)
MAR	Marktzugangsverordnung (Market Access Regulation)
Mercosur	Gemeinsamer Markt Südamerikas (Mercado Común del Sur)
MFN	Meistbegünstigungsklausel (Most Favoured Nations)
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (North American Free Trade Agreement)
NIRP	Industrialisierungsplan Nigerias (Nigeria Industrial Revolution Plan)
ODA	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development)

PAPED	EPA-Entwicklungsprogramm für Westafrika (Programme de l'APE pour le Développement)
PSD	Privatsektorentwicklung (Private Sector Development)
RMI	Europäische Rohstoffinitiative (Raw Materials Initiative)
RoO	Ursprungsregel (Rules of Origin)
SACU	Zollunion des südlichen Afrika (Southern African Customs Union)
SADC	Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (Southern African Development Community)
SAP	Strukturanpassungsprogramm
SDT	besondere und differenzierte Behandlung für Entwicklungsländer (Special and Differential Treatment)
SEATINI	Southern and Eastern African Trade Information and Negotiations Institute
SITC	Internationales Warenverzeichnis für Außenhandel (Standard International Trade Classification)
SSA	Subsahara-Afrika
TDCA	Abkommen der EU mit Südafrika (Trade, Development and Cooperation Agreement)
TFA	Handelserleichterungsabkommen (Trade Facilitation Agreement)
TFTA	Tripartite Free Trade Area
TRIM	Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (Agreement on Trade-Related Investment Measures)
TRIPS	Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Trade-Related Asepts of Intellectual Property Rights)
TTIP	Transatlantisches Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership)

TWN	Third World Network
UN CDP	United Nations Committee for Development Policy
UN DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
WAEMU/UEMOA	Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (Union économique et monétaire ouest-africaine)
WFP	Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme)
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)

1. Einleitung

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Handelspolitik der Europäischen Union mit Ländern des afrikanischen Kontinents von ungleichen Machtstrukturen geprägt ist. Konkret werde ich untersuchen, inwiefern sich post-koloniale respektive neo-imperiale Asymmetrien in der Handelspolitik fortschreiben oder in Form von Freihandelsabkommen reproduziert werden. Zu diesem Zweck werde ich im Speziellen die sogenannten *Wirtschaftspartnerschaftsabkommen* (WPAs), besser bekannt als *Economic Partnership Agreements* (EPAs) zwischen der EU und der Gruppe der afrikanischen¹, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) in den Blick nehmen, wobei der Fokus auf den EPAs zwischen der EU und den regionalen Gruppierungen in Afrika liegt.

Im Folgenden möchte ich untersuchen, vor welchem Hintergrund beziehungsweise unter welchen Bedingungen die Abkommen zwischen der EU und Afrika zustande gekommen sind, welche Machtstrukturen diesen zugrunde liegen und welche negativen Auswirkungen für die Ökonomien respektive die Bevölkerung Afrikas zu erwarten sind. Dabei werden insbesondere Stimmen aus der afrikanischen und europäischen Zivilgesellschaft gehört, indem deren Kritik an den EPAs Eingang in die Analyse findet. Meine Forschungsfrage lautet demnach: „*Inwiefern ist die Handelspolitik der EU mit Afrika am Beispiel der Economic Partnership Agreements von ungleichen Machtstrukturen geprägt?*“ Die Analyse konzentriert sich dabei auf das EPA mit den Staaten der *Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft* (ECOWAS, *Economic Community of West African States*) und Mauretanien, das im Juni 2014 paraphiert und von allen 16 Staaten außer Gambia und Nigeria unterzeichnet wurde.

Die Relevanz für eine derartige Analyse ist vor allem deshalb gegeben, weil vor dem Hintergrund einer zunehmenden Polarisierung zwischen arm und reich vermehrt globalisierungskritische Stimmen vernommen werden, die sich besonders gegen einen globalisierten Welthandel richten. Scharfe Kritik erntet diesbezüglich das bereits unterzeichnete Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA, *Comprehensive Economic Trade Agreement*) sowie das geplante Abkommen zwischen der EU und den USA (TTIP, *Transatlantic Trade and Investment Partnership*). Handelsabkommen zwischen der EU und Ländern Afrikas werden hingegen medial weitaus weniger Beachtung geschenkt. Nichtsdestotrotz bringen auch die EPAs potentiell zahlreiche Gefahren mit sich. So handelt es sich bei der EU um eine der größten Wirtschaftsmächte, während die Mehrheit der weltweit am wenigsten entwickelten Länder in der AKP-Region zu finden sind. Zugleich ist die EU weltweit der größte Geber von Ent-

¹ In der AKP-Gruppe sind nur die Staaten in Subsahara-Afrika (SSA) vertreten, die nordafrikanischen Staaten sind nicht inkludiert.

wicklungshilfe und stellt über die Hälfte der öffentlichen Gelder für Entwicklungszusammenarbeit bereit (ODA, *Official Development Assistance*) (EC 2016).

Die EPAs haben den Zweck, das System der einseitigen Handelspräferenzen zugunsten der AKP-Staaten, wie sie noch im vorhergehenden Abkommen von Lomé beziehungsweise Cotonou als entwicklungspolitische Maßnahme festgehalten wurden, durch ein reziprokes Handelssystem zu ersetzen, weshalb nun auch die AKP-Staaten ihre Märkte für europäische Güter öffnen müssen. Während die EU-Akteur*innen vorgeben, damit die Richtlinien der *Welthandelsorganisation* (WTO, *World Trade Organization*) erfüllen zu wollen, äußern sich zahlreiche Vertreter*innen der europäischen wie afrikanischen Zivilgesellschaft kritisch. Sie sind der Ansicht, dass diese Abkommen vor allem die Interessen europäischer Unternehmer schützen, eine nachhaltige Entwicklung der AKP-Staaten behindern und stattdessen die Armut verschlimmern. Denn die Mehrheit der afrikanischen Produkte kann oftmals nicht mit den wettbewerbsfähigeren Gütern aus der EU konkurrieren. Der Import billiger Konkurrenzprodukte erschwert oder verhindert die Herausbildung neuer Sektoren oder zerstört vorhandene Wirtschaftszweige. Diese Entwicklung ist beispielsweise im Kontext der Geflügelwirtschaft in Afrika zu beobachten – heimische Produkte können vor allem preislich, aber auch aus praktischen Gründen nicht mit den tiefgekühlten Geflügelkleinteilen aus Europa konkurrieren. Ein derart ausgestaltetes Handelssystem zerstört in der Folge vorhandene Wirtschaftsstrukturen und dadurch die Existenzgrundlage vieler Menschen, was globale Ungleichheit weiter verstärkt.

Als sich einige Staaten Afrikas zunächst weigerten, ihre Märkte zu liberalisieren und die EPAs zu unterzeichnen, wurde der Druck auf diese Länder von Seiten der EU massiv erhöht. So wurde gedroht, Zölle auf Importe aus den AKP-Staaten in die EU zu erheben, was die betroffenen Produkte massiv verteuert und dadurch zahlreiche Wirtschaftssektoren Afrikas bedroht hätte. Aus diesem Grund sahen sich viele Staaten gezwungen, ein EPA zu unterzeichnen. Mittlerweile haben 32 der 49 Staaten in Subsahara-Afrika (SSA) die EPA-Verhandlungen mit der EU abgeschlossen (Asche 2015: 5).

Im Folgenden werde ich in einem ersten theoretischen Kapitel (2.1.) den Zusammenhang zwischen Kapitalismus, Imperialismus und Freihandel analysieren, wobei ich mit Hilfe einer kritischen politökonomischen Perspektive die ungleiche Entwicklung verschiedener Weltregionen zu erklären versuche. In einem weiteren Schritt gehe ich in Kapitel 2.2. der Herausbildung und Durchsetzung des neoliberalen Paradigmas auf den Grund, das als ökonomischer Mainstream die derzeitige Ausgestaltung des Wirtschafts- und Handelssystems maßgeblich beeinflusst und zur Intensivierung kapitalistischer Verhältnisse beiträgt.

Anschließend werde ich in Kapitel 3.1. die EU-Handelspolitik im Kontext globaler Rahmenbedingungen – allen voran der *Welthandelsorganisation* – verorten. In einem kurzen Exkurs werde ich auf den vermehrten Einsatz von bilateralen Handelsabkommen anstelle von multilateralen Verhandlungen auf WTO-Ebene zu sprechen kommen. Schließlich untersuche ich in Kapitel 3.2. die historischen Hintergründe, Motivationen sowie grundlegende Merkmale der EU-Handelspolitik gegenüber Drittstaaten. An dieser Stelle erfolgt ein Exkurs über die normativen Komponenten der Außen- und Handelspolitik der EU – mit besonderem Fokus auf das Verhalten der EU gegenüber den Ländern des Globalen Südens.

In Kapitel 4 widme ich mich konkret den *Economic Partnership Agreements*, wobei zuerst (in Kapitel 4.1.) die (Handels)Beziehungen zwischen der EU und Afrika in einem chronologischen Abriss nachgezeichnet werden. In Kapitel 4.2. werde ich grundlegende Informationen zu den EPAs präsentieren. Anschließend werden in Kapitel 4.3. kritische Stimmen (insbesondere der Zivilgesellschaft, aber auch von politischen und ökonomischen Expert*innen) zu den Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten gehört. Auch wenn sich die genannten Kritikpunkte überlappen und keinesfalls unabhängig voneinander betrachtet werden können, versuche ich diese, grob in fünf Themenbereiche zu untergliedern und in einem letzten Abschnitt (4.4.) zusammenzuführen.

In Kapitel 5 werde ich das Fallbeispiel des ECOWAS-EPA im Detail untersuchen. Zu diesem Zweck präsentiere ich in einem ersten Schritt grundlegende Informationen (5.1.), wobei ich anschließend kritische Aspekte – nämlich die Fragmentierung der westafrikanischen Interessen (5.2.), die möglichen negativen Auswirkungen des Abkommens (5.3.) sowie die mangelnde Finanzierung der EPA-Umsetzung (5.4.) – thematisieren und diese Erkenntnisse abschließend in Kapitel 5.5. zusammenfassen werde.

In Kapitel 6 werde ich meine Ergebnisse in einer abschließenden *Conclusio* reflektieren, wobei ich offen gebliebene Fragen thematisieren und einen kurzen Ausblick vornehmen werde.

2. Theoretischer Zugang

Im Folgenden werde ich der Frage nachgehen, inwiefern sich das derzeitige Wirtschafts- und Handelssystem, das grundsätzlich nach dem Prinzip des neoliberalen Kapitalismus ausgerichtet ist, fundamental auf Freihandel – auch mit der Peripherie – bezieht und dadurch stabilisiert und abgesichert wird. Ziel ist es, aus einer kritischen politökonomischen Perspektive die ungleiche Entwicklung unterschiedlicher Weltregionen nachzuvollziehen und diese auf strukturelle Machtasymmetrien im globalen ökonomischen System zurückzuführen. Damit steht auch die Theorie des ungleichen Tausches in unmittelbarem Zusammenhang. Denn durch (Frei)Handelsabkommen, welche insbesondere von den USA und der EU vorangetrieben werden, verfestigen sich (neo-)imperiale Machtstrukturen in ökonomischen Verhältnissen.

Dazu werde ich zuerst die Entwicklung des Kapitalismus in aller Kürze nachzeichnen, wobei ich unter anderem auf die kapitalistische Expansion in (noch) nicht-industrialisierte Weltregionen eingehen werde. An dieser Stelle beziehe ich mich etwa auf die marxistische Theoretikerin Rosa Luxemburg. Ihre Theorie wird in weiterer Folge auf aktuelle Gegebenheiten angewandt – etwa unter Bezugnahme auf David Harvey. Auf diese Weise werde ich darlegen, inwiefern das kapitalistische System noch heute von gewaltsamer Akkumulation geprägt ist.

Schließlich werde ich in einem zweiten Abschnitt auf die derzeitige neoliberale Ausrichtung des global agierenden Kapitalismus eingehen, damit dessen Herausbildung nach dem Ende des fordistischen Akkumulationsregimes nachvollzogen werden kann. In diesem Kontext lässt sich eine Ausbreitung der Marktlogik auf zuvor nicht-kommodifizierte Bereiche feststellen, wobei es zu einer Intensivierung kapitalistischer Verhältnisse kommt. Dabei werde ich mit Hilfe der neo-gramscianischen Theorie die Verfestigung des Neoliberalismus durch den ‚Neuen Konstitutionalismus‘ (ein Konzept, welches maßgeblich von Stephen Gill geprägt wurde) kritisch reflektieren.

2.1. Zum Zusammenhang von Kapitalismus, Imperialismus und Freihandel

Um ungleicher Entwicklung in den Zentren und den Peripherien sowie deren möglichen Ursachen nachgehen zu können, ist eine politökonomische Perspektive auf das internationale Handels- und Wirtschaftssystem zielführend. Dieser liegt die Annahme zugrunde, dass sich Kapitalismus ungleich ausbreitet, wodurch sich eine asymmetrische Entwicklung ergibt, deren hierarchische Strukturen fortwährend reproduziert werden (Jäger/Springler 2012: 345f.).

Mit einem Blick auf die weltweite ungleiche Entwicklung zeichnet der Ökonom Branko Milanovic – abhängig davon, ob man die Staaten nach ihrer Bevölkerungsgröße gewichtet oder

nicht – ein differenziertes Bild. Wenn man die nach der Bevölkerungsgröße eines Landes gewichtete Messung von Ungleichheit anwendet, gelangt man zum Erkenntnis, dass Ungleichheit abgenommen hat, wobei diese Entwicklung vor allem auf die zwei bevölkerungsreichsten Staaten der Welt, China und Indien, zurückzuführen ist. Nimmt man stattdessen die Staaten ohne Berücksichtigung der Bevölkerungsgröße einzeln heran, dann hat die weltweite Ungleichheit zugenommen. Während erste Variante für das Zeitalter verstärkter Globalisierung ab den 1980er Jahren eine zunehmende Konvergenz konstatiert, kommt letztere zum Schluss, dass Ungleichheit seit den 80ern zugenommen hat (Milanovic 2012: 6). Schließlich lässt sich in Bezug auf Ungleichheit gemessen an jedem einzelnen Individuum ungeachtet der Staatszugehörigkeit ebenfalls auf Grund des wirtschaftlichen Erfolgs von China und Indien ein kleiner Rückgang verzeichnen (Milanovic 2012: 7f.). Sollte also tatsächlich eine Reduktion der weltweiten Armut stattgefunden haben,² dann ist dies dem wirtschaftlichen Aufschwung der beiden Schwellenländer geschuldet. Würde man diese beiden Staaten aus den Analysen exkludieren, dann hätte die Armut weltweit zugenommen. Aus diesem Grund erscheint es umso notwendiger, sich die konkrete Ausgestaltung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen dieser Länder im Detail anzusehen (Kiely 2007: 420) (siehe Kapitel 2.2.).

Während zur Zeit der Industriellen Revolution um 1870 vor allem die Klassenzugehörigkeit für Wohlstand und Einkommen ausschlaggebend war, ist nun der Faktor Ort von entscheidender Bedeutung – dieser erklärt zwei Drittel der weltweiten Ungleichheit. Dies ist auch daran ersichtlich, dass mehr als 50% des jeweiligen Einkommens vom durchschnittlichen Einkommen des Landes abhängen, in dem man lebt oder geboren ist.³ Daraus ergibt sich, dass den Einkommensunterschieden zwischen den jeweiligen Ländern bei der Messung globaler Ungleichheit entscheidende Bedeutung zukommt (Milanovic, 2012: 19). Insgesamt leben rund 10,7% der Weltbevölkerung unter der weltweiten Armutsgrenze von 1,90 Dollar am Tag – das sind 767 Millionen Menschen, davon sind 339 Millionen in Afrika südlich der Sahara beheimatet (World Bank 2016: 3f.).

Zweifelsfrei ist Ungleichheit untrennbar mit der gesellschaftlichen Produktions- und Lebensweise verknüpft, welche sich als kapitalistisch charakterisieren lässt. Auch wenn Ungleichheit

² Ray Kiely führt zahlreiche Argumente ins Treffen, weshalb die Messung von Ungleichheit, wie sie von der Weltbank durchgeführt wird, einer kritischen Analyse unterzogen werden muss (etwa weil die Definition von ‚Armut‘ zu niedrig angesetzt ist oder weil unterschiedliche Konsumweisen von armen und reichen Menschen ausgeklammert bleiben). Eine detaillierte Diskussion dieser Punkte würde den Rahmen dieser Arbeit jedoch sprengen (Kiely 2007: 415ff.). Außerdem kritisiert er, dass es dem ökonomischen Mainstream (etwa der Weltbank) lediglich darum geht, Menschen aus der absoluten Armut gleichsam ‚herauszuheben‘. Der Zunahme von Ungleichheit zwischen den reichsten und ärmsten Menschen wird dabei kaum Beachtung geschenkt. Armut und Ungleichheit sind jedoch untrennbar miteinander verknüpft (Kiely 2007: 433).

³ Milanovic (2012: 19f.) verweist darauf, dass Geburts- und Wohnort für 97% der Weltbevölkerung derselbe ist.

keineswegs einzig dem Kapitalismus zuzurechnen ist, so kennzeichnen ungleiche Strukturen dennoch unweigerlich die kapitalistische Wirtschaftsweise. Zentrale Bedingung des kapitalistischen Systems ist im Sinne der marxistischen Theorie dabei ein grundlegender Wandel der Produktionsweise: Mit Beginn der Neuzeit kam es zu entscheidenden Veränderungen der Produktivkräfte und in weiterer Folge zur Re-Organisation sozialer Produktionsverhältnisse: War die Gesellschaft im Feudalsystem noch in Lehensherr*innen und Leibeigene unterteilt, kam es ausgehend von England mit der Entstehung der bürgerlichen Gesellschaft zur Herausbildung von Kapitalist*innen und Arbeiter*innen als den neuen Klassen in Europa (Jäger/Springler 2012: 73). Voraussetzung dafür ist die Trennung von Arbeit und Eigentum an Produktionsmitteln (ursprüngliche Akkumulation) und die damit verbundene Ausbeutung der Arbeitskraft. Mit der Exklusion der Produzierenden von Landflächen wird automatisch für einen Markt produziert, wobei es zur Bildung eines Lohnsystems und zur Entstehung einer Marktgesellschaft kommt (Kiely 2005: 28).⁴ David Harvey identifiziert mehrere Prozesse, die bei Marx mit der ursprünglichen Akkumulation verbunden sind:

„Darunter die Kommodifizierung und Privatisierung des Bodens und die gewaltsame Vertreibung der bäuerlichen Landbevölkerung; die Umwandlung verschiedener Formen von Eigentumsrechten (öffentlich, kollektiv, staatlich, usw.) in exklusive Privateigentumsrechte; die Unterdrückung des Rechtes auf Nutzung des Gemeindelandes; die Kommodifizierung der Arbeitskraft und die Unterdrückung alternativer (traditioneller) Formen der Produktion und des Konsums; koloniale, neokoloniale und imperialistische Prozesse der Aneignung von Vermögenswerten (einschließlich natürlicher Ressourcen); die Monetarisierung des Tausches und der Besteuerung, insbesondere von Land; der Sklavenhandel; Wucher, die Staatsverschuldung und schließlich das Kreditwesen als radikales Mittel der primitiven Akkumulation“ (Harvey 2005: 143).

Insbesondere nach dem Wiener Kongress (1814/1815) wurde die liberal-kapitalistische Produktions- und Lebensweise ausgeweitet und der Übergang vom Handels- zum Industriekapitalismus eingeleitet. Die zunehmend industrielle Produktion erforderte einen immensen Bedarf an Ressourcen (vor allem Kohle und Eisenerz), die unter anderem für den Ausbau der Infrastruktur benötigt wurden. Der Ausbau von Eisenbahnstrecken ermöglichte in weiterer Folge die Senkung der Transportkosten. Im Zuge dessen stieg Großbritannien immer mehr zur Weltmacht auf, wobei die britische Regierung internationale Regeln und Normen zu setzen vermochte, weltweit Ressourcen und Absatzmärkte kontrollierte und Finanzkapital anzog. Diese Weltordnung wird als ‚Pax Britannica‘ bezeichnet. (Brand 2011a: 200f.). Insgesamt stärkte der freie Warenverkehr die internationale Arbeitsteilung, was Transaktionskosten international tätiger Unternehmen verringerte (Brand 2011a: 201). „Fundiert war die nationale

⁴ Karl Polanyi (1944) konstatiert, dass mit dieser ‚Great Transformation‘, die im 17. und 18. Jahrhundert von England ausgeht, eine ‚Entbettung‘ der Ökonomie aus der Gesellschaft einher geht, da mit der Schaffung von neuen Märkten und der Kommodifizierung von Land und Arbeit die Marktrisiken auf die untersten gesellschaftlichen Schichten übertragen werden (zit n. Ungericht 2010: 58f.).

wie internationale Politik im 19. Jahrhundert in einer Produktions- und Lebensweise, die als liberal-kapitalistisch und im letzten Drittel als zunehmend imperialistisch [*siehe die Ausführungen zu Rosa Luxemburg*] bezeichnet werden kann“ (Brand 2011a: 200).

Die kapitalistische Produktionsweise ist äußerst dynamisch, da sie den Wettbewerb zwischen den einzelnen Produktionseinheiten befördert, weil Güter in der Theorie zu einem möglichst wettbewerbsfähigen Preis am Markt verkauft werden müssen. Da Kosten nur bis zu einem gewissen Grad über niedrigere Lohnkosten und verlängerte Arbeitszeit gesenkt werden können, muss durch Investitionen in technologische Innovationen die Arbeitsproduktivität erhöht werden (Kiely 2005: 28f.). Diese fortwährende Entwicklung der Produktivkräfte ist dabei auf das dem Kapitalismus zugrundeliegende Akkumulationsregime, also den strukturellen Zwang zur Anhäufung von Kapital, zurückzuführen (Jäger/Springler 2012: 80). „However, the inner logic of capitalism in this relentless search for higher rates of profit also implies that there is an inner tendency towards crisis“ (Bieler/Morton 2014: 37).

So besteht durch den Widerspruch zwischen der gesellschaftlichen Produktion und der privaten Aneignung des Mehrwerts die permanente Gefahr von Realisierungskrisen, die – im Gegensatz zu kurzfristigen konjunkturellen Krisen – von struktureller Natur sind. Als Beispiel hierfür sind Überakkumulationskrisen zu nennen, welche in Folge von nicht-gewinnbringenden Investitionen entstehen. Demgegenüber ergeben sich Krisen der Unterkonsumption aus fehlender Nachfrage, während Überproduktionskrisen den Umstand bezeichnen, dass bereits produzierte Waren nicht abgesetzt werden können (Jäger/Springler 2012: 194f.).

Was für einen einzelnen Kapitalisten ratsam erscheint, nämlich die Produktivität durch technologische Innovationen zu steigern, um mehr Güter zu einem geringeren Preis mit weniger Arbeiter*innen produzieren zu können, führt in der Gesamtheit des kapitalistischen Prozesses zu einem Dilemma. Denn durch Produktivitätssteigerungen kommt es unweigerlich zu einer Krise der Überproduktion, da keine ausreichende Nachfrage mehr besteht. Bereits 1848 haben Marx und Engels auf die Strategien des Kapitalismus zur Krisenbewältigung hingewiesen. Diese bestehen einerseits in der Zerstörung von Produktivkräften, also in einer Intensivierung der Ausbeutung von Arbeitskraft in den Zentren, andererseits in der Expansion des Kapitalismus in nicht-kapitalistische Gebiete. Diese Expansion ist zwar nicht die einzige, aber dennoch eine entscheidende Strategie zur Bewältigung der dem Kapitalismus inhärenten Krisen (Bieler/Morton 2014: 37).

Luxemburg hat als marxistische Theoretikerin entscheidend dazu beigetragen, den Zusammenhang zwischen Kapitalismus und Imperialismus zu erklären. In ihrem Hauptwerk *Die Akkumulation des Kapitals* (1913) verweist sie auf die Notwendigkeit des Kapitalismus, sich

räumlich auszudehnen, um interne Krisen (beispielsweise das Problem fehlender Nachfrage) bewältigen zu können. So müssen zuvor nicht-kapitalistische Räume in das (koloniale) Wirtschaftssystem integriert werden, womit die Grenzen der Kapitalakkumulation zusehends weiter verschoben werden. In diesem Kontext spielt das ‚koloniale Projekt‘ eine entscheidende Rolle: Denn im Rahmen der kapitalistischen Expansion wird nicht nur der Zugang zu Rohstoffen oder billigen Arbeitskräften gesichert, sondern es werden auch neue Absatzmärkte eröffnet, wodurch der Fortbestand des kapitalistischen Systems garantiert wird (Jäger/Springler 2012: 356). Somit sind für Luxemburg Prozesse der primitiven Akkumulation in nicht-kapitalistischen Gebieten durch die Enteignung von Kleinbäuer*innen und die Durchsetzung eines Lohnsystems zum Zweck der Absorption von überschüssigen Gütern und Mehrwert aus dem Zentrum von entscheidender Bedeutung (Bieler/Morton 2014: 37).

Harvey hat in seiner Theorie über einen ‚Neuen Imperialismus‘ kritisch auf Luxemburgs Vorstellung Bezug genommen und ergänzt, dass es nicht lediglich eine Krise der Unterkonsumption zu bearbeiten gibt, sondern vor allem die Krise der Überakkumulation, nämlich ein Mangel an profitablen Investitionsmöglichkeiten (Harvey 2005: 137).

„Um sich profitable Möglichkeiten offen zu halten, ist der Zugang zu billigeren Produktionsmitteln daher ebenso wichtig wie der Zugang zu erweiterten Märkten. Dies impliziert, dass nichtkapitalistische Gebiete durch Zwang nicht nur für den Handel geöffnet werden sollten (was Abhilfe schaffen könnte), sondern auch für Investition von Kapital in profitable Unternehmungen, indem man billigere Arbeitskraft und Rohmaterialien, kostengünstiges Land und ähnliches ausnutzt“ (Harvey 2005: 138).

Für Harvey ist entscheidend, dass sich die Prozesse der ursprünglichen Akkumulation nicht lediglich auf die Expansion des Kapitalismus in noch nicht-kapitalistische Gebiete beziehen, sondern sich diese vielmehr noch heute beobachten lassen. So wurde die Privatisierung von Wasserressourcen, die sich zuvor in gemeinschaftlichem Besitz befanden, insbesondere von der *Weltbank* vorangetrieben. Zudem kam es (wie etwa im Falle Mexikos und Indiens) zur Vertreibung der bäuerlichen Landbevölkerung und Verdrängung der kleinstrukturierten Produktionsweise durch große Agrarkonzerne (beispielsweise in den USA) (Harvey 2005: 144). Schließlich werden neue Formen der kapitalistischen Akkumulation durch Patentierungen und Lizenzierungen im Rahmen der TRIPS-Abkommen (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) auf WTO-Ebene institutionalisiert und es kommt zu einer fortwährenden Kommodifizierung von Natur (etwa durch Raubbau an genetischen Ressourcen zugunsten großer Pharmakonzerne, Stichwort Biopiraterie) (Harvey 2005: 146). Die im Zuge des Neoliberalismus (siehe Kapitel 2.2.) vorangetriebene Privatisierung gemeinschaftlicher Güter muss laut Harvey als wesentlicher Ausdruck des Versuchs gewertet werden, die Krise der Überakkumulation zu bewältigen (Harvey 2005: 148). Da für Harvey die gewaltsamen Prozesse der

ursprünglichen Akkumulation noch heute stattfinden, spricht er von einer fortwährenden ‚Akkumulation durch Enteignung‘, um das kapitalistische System funktionsfähig halten zu können (Harvey 2003: 195f.). Insgesamt betont Harvey, dass das Kapital zum Zweck des eigenen Fortbestandes gezwungen ist, sich sowohl extensiv als auch intensiv auszudehnen. Bei der extensiven Expansion des Kapitals werden neue Territorien oder geographische Orte für das Investment von Kapital erschlossen, bei der intensiven Ausdehnung sucht das Kapital neue Möglichkeiten der Aneignung von Privateigentum (Harvey 2003/2005; zit. n. Cutler 2014: 49).

Die Ausdehnung des globalen Handelssystems war und ist bis heute ein zentrales Mittel, um kapitalistische Expansion voranzutreiben. Andreas Bieler und Adam Morton unterscheiden in Anlehnung an Samir Amin (1976) drei Phasen der kapitalistischen Expansion: In der ersten Phase wurden die neuen Märkte in noch nicht-kapitalistischen Gebieten genützt, um überschüssige Produkte absorbieren und die Krise der Überproduktion kurzzeitig bewältigen zu können. Die zweite Phase nach Ende des Zweiten Weltkriegs war von den Verhandlungen über das *Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen* (GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*) und der Ausweitung des Handels auf verarbeitete Güter gekennzeichnet. In der letzten Phase werden nun weite Bereiche in Handelsliberalisierungen inkludiert – etwa auch Investitionsfragen und Dienstleistungen. Auf diese Weise wird das System des ungleichen Tausches durch ein auf Freihandel ausgerichtetes globales Wirtschaftssystem weiter reproduziert, wodurch asymmetrische Beziehungen zwischen Peripherien und Zentren intensiviert werden (Bieler/Morton 2014: 42).

Dabei wird vom ökonomischen Mainstream ein weltweit integriertes (Frei)Handelssystem als für alle Seiten vorteilhaft präsentiert. Diese Vorstellung geht auf David Ricardo zurück, der im Rahmen seiner Außenhandelstheorie von der These ausgeht, dass relative Handelsvorteile (etwa das Vorhandensein natürlicher Ressourcen) bestmöglich genützt werden sollten (Bieler/Morton 2014: 40). Im Konkreten besagt die Theorie über die komparativen Kostenvorteile, dass sich ein Land auf jene Güter und Dienstleistungen spezialisieren soll, welche es am effizientesten erzeugen beziehungsweise bereitstellen kann. Dies verlangt nach einer möglichst uneingeschränkten Wettbewerbssituation, welche durch fortwährende Liberalisierung erreicht werden kann. Durch diese ‚marktfreundliche‘ Politik würden ineffektive von wettbewerbsfähigeren Sektoren verdrängt. In letzter Konsequenz würden gemäß dem neoliberalen Mainstream Globalisierung und die dadurch ermöglichte Mobilität transnationalen Kapitals zur Entwicklung der Länder des Globalen Südens beitragen (Kiely 2007: 424).

Dem halten Bieler und Morton jedoch entgegen, dass die kapitalistische Expansion nach außen eine ungleiche Entwicklung befördert, durch die wiederum ein System des ungleichen Tausches institutionalisiert wurde. Dieses äußert sich darin, dass der Mehrwert der Produktion auf Grund von Produktivitätsunterschieden aus peripheren Ländern in das Zentrum transferiert wird. Produktivitätsunterschiede sind demzufolge Resultat ungleicher Entwicklung und zugleich Ausgangspunkt eines Systems des ungleichen Tausches (Bieler/Morton 2014: 40f.). Diese Ungleichheit wird dadurch verstärkt, dass das Kapital dazu tendiert, sich an jenen Orten zu konzentrieren, wo bereits Kapitalakkumulation stattfindet. Aus diesem Grund lässt sich auch die Annahme widerlegen, dass es durch freie Märkte – oder in diesem Fall durch Freihandel – zu einer perfekten Wettbewerbssituation kommt. Stattdessen wird ein ungleicher Wettbewerb forciert und ungleiche Entwicklung befördert, da Staaten nicht dieselben Kapazitäten haben, um miteinander in Konkurrenz zu treten (Kiely 2005: 41).

Indem die erwähnten Kostenvorteile genutzt werden, siedeln sich oftmals jene Produktionsprozesse in den Ländern des Globalen Südens an, in die der Brancheneintritt leicht fällt und kaum Eintrittsbarrieren durch geringe Einstiegskosten vorherrschen (etwa in der Bekleidungsindustrie).⁵ Je geringer die Barrieren, desto geringer auch die Renditen, die vom Endprodukt abfallen – der überwiegende Teil der Profite wird von den Kernfirmen und nicht von den Zulieferern generiert, was asymmetrische Wirtschaftsbeziehungen etabliert (Kiely 2007: 426f.). In diesem Zusammenhang kommen dem Handelskapital und großen Käuferunternehmen (*big buyer*) zentrale Entscheidungsmacht zu. Sie sind in der Lage, wesentliche Teile des Produktionsprozesses zu kontrollieren, auch wenn sie keine direkten Eigentumsrechte haben. Neben der Bekleidungsindustrie lassen sich derartige Machtstrukturen auch in Agrarketten feststellen, bei denen Einzelhandelskonzerne Macht über landwirtschaftliche Produktionsbetriebe ausüben. Dies ist für die vorliegende Arbeit deshalb von Relevanz, weil nach dem Scheitern des Versuchs, eine importsubstituierende Industrie aufzubauen, in vielen Ländern des Globalen Südens die neuerliche Re-Orientierung auf Exporte eine Konzentration auf derartige arbeitsintensive und leichtindustrielle Sektoren befördert hat (Bair 2010: 31).

Auch wenn Ray Kiely darauf verweist, dass eine binäre Unterscheidung der globalen Arbeitsteilung in qualifizierte, gut entlohnte Arbeit im Norden und eine unqualifizierte Arbeit im

⁵ Die globale Güterkettenforschung unterscheidet mit Gary Gereffi (1994) idealtypisch zweierlei Formen von Güterketten: Zum einen produzentengesteuerte Güterketten, welche einen enormen Kapitaleinsatz erfordern und in der ein zentrales Produktionsunternehmen mehrere Zulieferbetriebe kontrolliert oder diese gar besitzt (wie beispielsweise in der Automobilindustrie). Demgegenüber sind käufergesteuerte Güterketten in der Leichtindustrie auszumachen, bei der die Macht von den Käufer*innen ausgeht, die sich ihrerseits auf Design und Marketing spezialisiert haben. Die Bekleidungsindustrie gilt dafür als typisches Beispiel (zit. n. Bair 2010: 30f.).

Süden im Niedriglohnsektor zu kurz greift,⁶ wird im Norden vor allem besser qualifizierte Arbeit nachgefragt, während im Globalen Süden arbeitsintensive und zugleich schlecht entlohnte Arbeit verrichtet wird (Kiely 2007: 430). So finden vor allem jene Produktionsprozesse, in denen es kaum zu Wertschöpfung kommt, in der Peripherie statt, während Profite im Zentrum generiert werden:

„Crucially however, those production processes that are contracted out and/or relocated to parts of the periphery tend to be concentrated in low-cost and lower value production, so that the core recovers most of the value-added at the higher value end of production, distribution and marketing processed, where rents are generated. Therefore, even though these processes encourage the expansion of manufacturing into the periphery, this will still be associated with lower value production“ (Kiely 2007: 426).

Es ist jedoch notwendig, sich der Tatsache zu vergewissern, dass Wertschöpfung nicht im luftleeren Raum stattfindet, sondern immer in einem gesellschaftlichen Kontext zu verorten ist. Das bedeutet, dass regulative Mechanismen – besonders im Bereich der Handelspolitik – die konkrete Ausgestaltung vieler Güterketten maßgeblich beeinflussen und darüber entscheiden, wer sich in welchem Ausmaß an der Wertschöpfung innerhalb einer Güterkette beteiligen kann (Bair 2010: 37). So sind Handelsliberalisierungen vor allem im Interesse jener Produzent*innen, denen als Marktführende – oftmals im Bereich neuer Technologien – ein Wettbewerbsvorteil zukommt. Demgegenüber sind viele Länder der Peripherie in sogenannten ‚alten Industrien‘ tätig und haben dadurch einen Wettbewerbsnachteil (Bieler/Morton 2014: 40).

Insgesamt kritisiert Kiely die Annahme, dass eine verstärkte Integration in den Weltmarkt der Schlüssel zum wirtschaftlichen Erfolg der Länder des Globalen Südens und eine hinreichende Bedingung für Armutsreduktion beziehungsweise die Verringerung von Ungleichheit sei. Damit widerspricht er der Annahme, dass in den letzten Jahrzehnten eine zunehmende Konvergenz zu beobachten sei, welche durch eine marktfreundliche ‚Pro-Globalisierungspolitik‘ erreicht worden sei (Kiely 2007: 415). Stattdessen stellt er fest, „that developing countries face a problem not because they are insufficiently globalised or integrated into the world economy, but because the form that such integration takes serves to reinforce their (relatively) marginalised position“ (Kiely 2007: 432). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Kapitalismus ungleiche Entwicklung befördert und umgekehrt Freihandel ein System des ungleichen Tausches weiter verfestigt: „(i) capitalism in its ‚free trade‘ form in itself is a cause of uneven development, and (ii) free trade, in causing uneven and combined development, locks countries into further relations of unequal exchange“ (Bieler/Morton 2014: 41).

⁶ Denn tatsächlich werden in den Industriestaaten vor allem in jenen Dienstleistungssektoren Jobs geschaffen, die dem Niedriglohnsektor angehören (Kiely 2007: 430).

2.2. Die Durchsetzung des Neoliberalismus und der Neue Konstitutionalismus

An dieser Stelle werde ich die Entwicklung des Neoliberalismus respektive die Durchsetzung des neoliberalen Paradigmas als wirtschaftspolitischen Mainstream in aller Kürze nachzeichnen. Bereits mit Ende des Ersten Weltkrieges erodierte die Weltordnung der ‚Pax Britannica‘ und die bisherige liberalkapitalistische Produktions- und Lebensweise. Während Großbritannien als Weltmacht geschwächt wurde, gingen die USA aus dem Krieg gestärkt hervor (Brand 2011a: 203).⁷ Mit der Weltwirtschaftskrise von 1929 wurde diese Weltordnung endgültig beendet, wobei es in deren Folge zur Zurückdrängung liberaler Demokratien und der Machtergreifung faschistischer Regierungen in Europa (Spanien oder insbesondere Deutschland) kam. In den USA wurde mit dem *New Deal* eine starke Intervention des Staates propagiert (Brand 2011a: 205).

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs kam es verstärkt zur Ausweitung der Macht der USA und zur Herausbildung der ‚Pax Americana‘, wobei auch internationale Institutionen zusehends an Bedeutung gewannen. Neben den Vereinten Nationen, die nach dem Scheitern des Völkerbundes 1945 mit dem Ziel der Friedenssicherung gegründet wurden, sind die sogenannten Bretton-Woods-Institutionen von entscheidender Bedeutung: Der *Internationale Währungsfonds* (IWF) zur Stabilisierung bei Zahlungsschwierigkeiten und Währungsproblemen sowie die *Weltbank*, die ursprünglich für den Wiederaufbau Westeuropas und später für Entwicklungspolitik zuständig war. In diesem Kontext muss erwähnt werden, dass nicht jedem Land eine Stimme zukommt, sondern sich die Entscheidungsmacht in den Bretton-Woods-Institutionen nach den jeweils geleisteten Zahlungen richtet. Eigentlich hätte der globale Handel über eine eigene internationale Institution geregelt werden sollen. Letzten Endes wurde stattdessen jedoch 1947 das *Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen* abgeschlossen (Brand 2011a: 206) (Details zum GATT erfolgen in Kapitel 3.1.). Während also im Zuge der von der USA geprägten Nachkriegsordnung die globalen Handelsbeziehungen über das GATT geregelt wurden, bestimmte das System von Bretton Woods die internationalen Finanzbeziehungen – mit durch den IWF festgelegten Wechselkursen und dem Dollar als Leitwährung (Bieler/Morton 2003: 337)

Zentral an dieser neuen Weltordnung der ‚Pax Americana‘ ist im Sinne eines neogramscianischen Blickwinkels, dass sich die US-Hegemonie nicht nur über Zwangselemente, sondern auch über Konsens absichert, indem Zugeständnisse an andere privilegierte Partner –

⁷ Die USA wurden zum größten Gläubiger, während insbesondere die durch den Krieg wirtschaftlich ruinierten Staaten Frankreich und Großbritannien immense Schulden hatten (Brand 2011a: 203).

etwa Westeuropa – gemacht werden, sodass das Modell des von den USA dominierten Kapitalismus auch für andere Staaten attraktiv war (Jäger/Springler 2012: 359).

Während Liberalisierung und Freihandel als wesentlich für das Funktionieren des Weltwirtschaftssystems angesehen wurden, galten dennoch staatliche Eingriffe in die Wirtschaft eines Landes und Regulierungen als legitim, weshalb diese Phase auch als *embedded liberalism* bezeichnet wird. Derartige Umverteilungsmaßnahmen wurden in Form von Wohlfahrtsstaaten umgesetzt (Bieler/Morton 2003: 337). Die Ausweitung der fordistischen⁸ Produktions- und Lebensweise war eng mit der Stärkung von Gewerkschaften und den Interessen von Arbeitnehmer*innen verknüpft – etwa in Form von Reallohnsteigerungen, die den Massenkonsum ermöglichten. So wurde im Zuge der ‚Pax Americana‘ (im Gegensatz zum 19. Jahrhundert) ein stabiler Klassenkompromiss ausverhandelt (Brand 2011a: 209). „Mit der Ausdehnung der Lohnarbeit ging einher, dass private Haushalte und Familienleben immer stärker der Konsumation unterworfen und produzierende Subsistenzwirtschaft (BäuerInnen, KleinbäuerInnen) zurückgedrängt wurden“ (Brand 2011a: 209).

Die Weltwirtschaftsordnung der ‚Pax Americana‘ geriet jedoch bereits mit den Krisen Anfang der 1970er Jahre (allen voran die Ölpreisschocks und die Aufhebung der Dollar-Gold-Bindung durch US-Präsident Nixon) und der darauffolgenden wirtschaftlichen Rezession in den Industriestaaten ins Wanken. In Folge dieser Entwicklungen verlieren die USA an Bedeutung und neue Akteure – insbesondere transnationale Konzerne – nehmen zunehmend Einfluss auf das internationale Wirtschaftssystem (Bieler/Morton 2003: 338). Eine Phase verstärkter Globalisierung lässt sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 und dem Ende des Realsozialismus beobachten. Dabei intensiviert sich die internationale Arbeitsteilung ebenso wie die internationale Wettbewerbsfähigkeit, wodurch transnationales Finanzkapital an Bedeutung gewinnt (Brand 2011a: 210).

Auch wenn sich die neoliberale Doktrin bereits in den 1930ern und 40ern als Gegenprojekt zum Keynesianismus herausbildete, wurden erst im Laufe der 70er Jahre die ersten Versuche einer Umsetzung neoliberaler Politik unternommen – dies jedoch in einem Umfeld, das weitgehend vom keynesianistischen Paradigma der Nachkriegszeit geprägt war. Vor dem Hintergrund evidenter Krisentendenzen wurden schließlich unter Anleitung neoliberaler Thinktanks (etwa den *Chicago Boys*) die Experimente der 70er Jahre – nämlich Privatisierung, Finanzialisierung und Liberalisierung – sowohl in den Ländern des Globalen Nordens als auch des Sü-

⁸ Die in den 50er und 60er Jahren vorherrschende Produktions- und Lebensweise wird in Anlehnung an den Autohersteller Henry Ford als Fordismus bezeichnet, wobei das Auto als Sinnbild dieser Epoche gilt. Kennzeichnend dafür ist die in kleinste Arbeitsschritte gegliederte Arbeitsweise im industriellen Fertigungsprozess (=Taylorismus) – etwa bei der Produktion von Automobilen. Die hohe Arbeitsproduktivität ermöglichte eine Massenproduktionsweise, die wiederum durch Massenkonsum gestützt wurde (Brand 2013: 210f.).

dens (hier ist vor allem Chile als Beispiel zu nennen) umgesetzt. Diese neoliberale Neuausrichtung wurde im Laufe der 1990er Jahre weiter institutionalisiert und die Unterwerfung unter die Marktdisziplin zum Standard innerhalb internationaler Institutionen erklärt – darunter vor allem die Bretton-Woods-Institutionen IWF und *Weltbank* und die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OECD, *Organisation for Economic Cooperation and Development*), aber auch die WTO und die EU nach dem Vertrag von Maastricht. Diese neue Entwicklung zur Durchsetzung des neoliberalen Paradigmas wird auch als ‚Washington Consensus‘ bezeichnet, der jedoch nicht nur von den USA vorangetrieben wird, sondern vielmehr auch im Zuge supranationaler oder multilateraler Regulierungen (insbesondere durch die WTO) sowie regionaler Freihandelsabkommen (Brenner/Peck/Theodore 2014: 136f.).⁹

„[T]he movement toward neo-liberalism took place in the context of (for a period) declining US economic hegemony, slower rates of capital accumulation, increased competition between states and capitals, the growing internationalization of capital and the associated increase in TNC investment in manufacturing and re-emergence of global financial markets, and increased social and political unrest“ (Kiely 2005: 45).

Dabei herrscht im Rahmen des neoliberalen Paradigmas – im Gegensatz zum zuvor dominierenden Paradigma des Keynesianismus – die Annahme vor, dass der Staat keinesfalls in wirtschaftliche Aktivitäten intervenieren sollte, wobei auf nationaler Ebene staatliches Eigentum ebenso wie Mindestlöhne abgelehnt werden, da sämtliche ökonomischen Beziehungen von der ‚unsichtbaren Hand des Marktes‘ reguliert würden. Auf globaler Ebene kommt es vor dem Hintergrund dieser Prämissen zum fortschreitenden Abbau von Zöllen und weiteren Handelsliberalisierungen. Die Umsetzung dieser Prinzipien wäre für die Industrieländer des Nordens ebenso wie für die Länder des Globalen Südens profitabel, da auf diese Weise ein Win-Win-Szenario für alle Beteiligten kreiert würde. Denn durch den *Trickle-Down*-Effekt würde sich vermehrter Freihandel positiv auf Beschäftigung, Armut und Hunger auswirken und somit zum Wohlstand der Bevölkerung eines jeden Landes beitragen (Gegout 2016: 2194f.).

„Some of the more familiar elements of this new normativity are the importance attached to the autonomy of central banks and the privileging of anti-inflation aims over employment growth; [...] In this new normative order, certain claims and criteria for policy-making emerge as legitimate. In addition, other types of claims lose legitimacy- generally privileging job growth and expenditures concerning the wellbeing of people at large are now devalued and seen as making states ‘less competitive’ in a normative context where states are expected to become more so“ (Sassen 2014: 117).

⁹ Begleitet wird diese Entwicklung auch von politischen Umbrüchen – allen voran den Wahlsiegen Ronald Reagans in den USA und Margret Thatchers in Großbritannien. Deren Politik forciert den wirtschafts- und sozialpolitischen Wandel (Brand 2013: 210).

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in vielen Ländern des Globalen Südens (besonders in Lateinamerika) die *Importsubstituierende Industrialisierung* (ISI) als Entwicklungsstrategie angewandt, deren Ziel eine Steigerung der innerstaatlichen industriellen Produktion und eine Abkehr von der Primärgüterproduktion ist (Kiely 2007: 425). Der ISI-Strategie liegt die von der Dependenztheorie geprägte ‚Prebisch-Singer-These‘ zugrunde, welche eine selektive Handelspolitik mit Fokus auf den Binnenmarkt und damit eine Abkehr von der Exportorientierung und dem Weltmarkt propagiert (Jäger/Springler 2012: 361).¹⁰ Der Fokus auf den Binnenmarkt wurde jedoch in weiterer Folge auf die Exportmärkte ausgeweitet, indem vermehrt industrialisierte Güter auch exportiert wurden. Eine Exportorientierung nach anfänglicher *Importsubstituierender Industrialisierung* lässt sich exemplarisch anhand der Entwicklung der neuen Industriestaaten Ostasiens darstellen (Kiely 2007: 425).

Hintergrund dieser ISI-Strategie ist die Annahme einer tendenziellen Verschlechterung der Austauschbeziehungen zwischen importierten und exportierten Gütern (fallende *terms of trade*)¹¹ für jene Länder, die sich im Sinne des komparativen Kostenvorteils auf den Export bestimmter Ressourcen beschränken. Denn im Vergleich zu Industriegütern fallen auf längere Sicht die Preise von Rohstoffen und damit die Exporterlöse (Fischer/Hödl/Sievers 2010: 130). Dies hat unter anderem den Grund, dass für rohstoffexportierende Sektoren nur geringe Produktivitätssteigerungen – im Vergleich zu Industriegütern – möglich wären. Erst im Zuge der Schuldenkrise vieler Länder des Globalen Südens (besonders in Lateinamerika) durch sinkende Rohstoffpreise kehrte die Wirtschaftspolitik von dieser Industrialisierungsstrategie ab und es wurde – geleitet vom Prinzip des Neoliberalismus – versucht, durch eine neuerliche Exportorientierung Deviseneinnahmen erzielen zu können (Jäger/Leubolt 2011: 59).¹² In diesem Kontext ist der Begriff der ‚Holländischen Krankheit‘¹³ zu erwähnen, welcher besagt, dass der Export von Rohstoffen zur Aufwertung der jeweiligen Währung führt, was wiederum die eigene Industrie weniger konkurrenzfähig macht. Hinzu kommt, dass Rohstoffpreise äußerst volatil sind, was Entwicklungsprozesse erschwert. Schließlich muss aus ökologischer Per-

¹⁰ In Lateinamerika wurde diese – auch auf Beschränkung des spekulativen Kapitalverkehrs beruhende – Strategie bereits mit Ende der 1930er Jahre bis zum Ende des Bretton-Woods-Systems und der damit verbundenen Liberalisierung von Kapitalmärkten angewandt (Jäger/Springler 2012: 361).

¹¹ Diese These, die in weiterer Folge die Dependenztheorie beeinflusste, wurde maßgeblich von dem Ökonomen Raúl Prebisch geprägt, unter dessen Leitung die importsubstituierende Industrialisierung der *UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und Karibik* (CEPAL) als zentrale Entwicklungsstrategie zugrunde gelegt wurde (Fischer/Hödl/Sievers 2010: 130).

¹² Diese Neu-Orientierung auf den Export von Primärgütern wird auch als ‚Reprimarisierung‘ bezeichnet (Leubolt/Jäger 2011: 59).

¹³ Der Begriff wurde 1977 von *The Economist* erstmals verwendet und trägt dem Umstand Rechnung, dass das Auffinden von Erdgas in den Niederlanden durch den Zustrom von ausländischem Kapital zur Aufwertung des Guldens in den 1970ern und damit zum Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der anderen Exportsektoren Hollands geführt hat (C.W. 2014).

spektive hervorgehoben werden, dass der Primärgütersektor – im Vergleich zur verarbeitenden Industrie – die größte Umweltbelastung im Verhältnis zur Wertschöpfung generiert (Jäger/Leubolt 2011: 60). Insgesamt konstatiert Kiely, dass Rohstoffproduzent*innen zahlreiche Nachteile zukommen (Kiely 2007: 425).¹⁴ Dafür macht er mehrere Gründe aus:

„the fact that there were many primary producers compared to relatively few manufacturers; the low income elasticity of demand for primary products; and the higher wages won by unionised workers in manufacturing intensive countries, which served to keep prices high too, at least compared to primary products“ (Kiely 2007: 425).

Während Verfechter*innen der ISI-Strategie den Erfolg der ostasiatischen Ökonomien als Beispiel für eine erfolgreiche *Importsubstituierende Industrialisierung* mit anschließender Exportorientierung anführen, argumentieren neoliberale Theoretiker*innen, dass die komparativen Kostenvorteile (etwa billige Arbeitskraft, günstige Transportwege oder eine günstige Investitionspolitik) genützt worden seien (Kiely 2007: 425). Dem hält Kiely jedoch entgegen, dass insbesondere China und Indien – auf die, wie einleitend erwähnt, die Reduktion der globalen Ungleichheit zurückzuführen ist – ihre Ökonomien bei Weitem nicht vollständig liberalisiert, sondern vielmehr Protektionismus und ISI angewandt haben (Kiely 2007: 426). De facto haben sowohl China als auch Indien, die als globalisierte Staaten gelten und in den letzten Jahren ein enormes Wirtschaftswachstum verzeichnen konnten, weitaus weniger Liberalisierungen durchgeführt als viele wenig globalisierte Staaten. Tatsächlich ist das Wachstum dieser Länder schon vor deren Handels- und Investitionsliberalisierungen auszumachen. Zudem sind beide Staaten auch heute noch keine offenen Ökonomien, da Subventionen und hohe Zölle auf ausgewählte Importe weiterhin existieren (Kiely 2007: 422). Raj Bhala argumentiert, dass der Wohlstand in China in den letzten Jahren zwar wesentlich gestiegen ist, die Ungleichheit jedoch zugenommen hat. Hatte China im Jahr 1986 noch eine Einkommensverteilung, die Deutschland oder Schweden ähnelte, hat sich die Ungleichheit nun deutlich ausgeweitet und ist jetzt mit Ländern wie Brasilien oder Mexiko vergleichbar. Grund dafür ist, dass Investitionen vor allem an der Küste getätigt wurden, wobei zahlreiche Arbeiter*innen von unproduktiven Arbeiten in ländlichen Gebieten zu verarbeitenden Industrien oder in den Dienstleistungssektor gewechselt haben (Bhala 2007: 81). Neben China und Indien haben auch die heutigen Industriestaaten eine selektive und protektionistische Handelspolitik angewandt, was etwa am Beispiel der USA oder Deutschlands gezeigt werden kann (Jäger/Springler 2012: 361).

¹⁴ Kiely merkt dennoch an, dass einige rohstoffexportierende Staaten des Globalen Südens (etwa in Lateinamerika oder auch manche afrikanische Staaten) von steigenden Rohstoffpreisen durch die erhöhte Nachfrage aus ostasiatischen Ländern – besonders China – profitieren konnten (Kiely 2007: 430).

Die Aufwertung des US-Dollars verbunden mit einem Zinsanstieg und sinkenden Rohstoffpreisen stürzte viele Länder des Globalen Südens in eine Schuldenkrise, weshalb insbesondere der IWF Notkredite gewährte. Diese waren allerdings an Bedingungen geknüpft, die es den internationalen Finanzinstitutionen ermöglichte, in Form von sogenannten *Strukturanpassungsprogrammen* (SAPs) massiven Einfluss auf die Wirtschaftspolitik dieser Länder zu nehmen. So kam es zu weitreichenden Privatisierungen und massiven Einsparungen im Sozialbereich (etwa in Form einer Senkung von Mindestlöhnen), damit diese Staaten ihre Schulden weiterhin bedienen konnten. Heute gelten die 80er Jahre auf Grund von beträchtlichen Wohlstandsverlusten durch diese Liberalisierungsmaßnahmen auch als ‚verlorenes Jahrzehnt‘ (oder auch ‚verlorene Dekade‘) (Jäger/Springler 2012: 319f.).

„In the developing world, states faced the prospect of meeting debt obligations through running trade surpluses through cutting imports and therefore consumption, and in the longer run they faced the prospect of world market discipline as protectionist policies were gradually eroded“ (Kiely 2005: 45).

Die Expansion des Kapitals und die fortschreitende Durchsetzung neoliberaler Politik, die also staatliches Eigentum delegitimiert und in Privateigentum überführt, lässt sich auch an der Aneignung von zuvor nicht-kommodifizierten Bereichen (Tätigkeiten, Prozesse, Ressourcen) und deren Unterwerfung unter die Marktlogik verdeutlichen. So nimmt die fortschreitende Privatisierung insofern maßgeblichen Einfluss auf die Beziehung zwischen einem Staat und der Gesellschaft, als der Wohlfahrtsstaat graduell abgebaut wird (Cutler 2014: 45). In diesem Kontext kommt es zur Herausbildung eines globalen Kapitals, das mobil ist, seine Macht aber zugleich konzentriert und dadurch befähigt ist, im Sinne des neoliberalen Paradigmas Einfluss auf die nationale (Wirtschafts-)Politik der Regierungen zu nehmen. Dies begründet auch die strukturelle Macht des Kapitals (Sassen 2014: 117). Dabei werden multilaterale Institutionen ebenso wie Staatsapparate von neoliberalen Agenden vereinnahmt, die dazu beitragen „to promote maximal capital mobility, to extend capitalist markets into previously de-commodified realms and to insulate economic relations from democratic control“ (Brenner/Peck/Theodore 2014: 127).

Hier wird auch Stephen Gills Konzept des ‚Neuen Konstitutionalismus‘ relevant, welches das derzeit dominierende System des ‚disziplinären Neoliberalismus‘ in Anlehnung an die Politik von IWF und *Weltbank* durch *Global Governance*¹⁵ unterstützt und zugleich absichert

¹⁵ Ulrich Brand kritisiert an dieser Stelle, dass es mit dem herrschenden Diskurs um Global Governance gelingt, machtförmige Verhältnisse auszublenden, sodass diese nicht als sozial produziert begriffen werden. So handle es sich bei ‚dem Staat‘ nicht um einen neutralen Problemlöser aktueller Krisenphänomene, der im (globalen) Allgemeininteresse agiert. Vielmehr treiben Staaten, insbesondere jene der OECD-Länder, als problematisch eingeschätzte Entwicklungen – etwa die Liberalisierung von Finanzmärkten – voran. Globalisierung bleibt damit

(Gill/Cutler 2014: 3). Durch internationale Verträge und Abkommen – etwa auf WTO-Ebene – wird versucht, diese für Kapitalinteressen günstigen, asymmetrischen Wirtschaftsbeziehungen zu verrechtlichen (Jäger/Springler 2012: 359).

„New constitutionalism forms the political-judicial counterpart to disciplinary neo-liberalism, where the latter refers primarily to the processes of intensifying and deepening the scope of market disciplines associated with the increasing power of capital in organizing social and world orders, and in so doing shaping the limits of the possible in people’s everyday lives“ (Gill/Cutler 2014: 6).

Mit Hilfe des Konzepts des ‚Neuen Konstitutionalismus‘ lässt sich produktiv erfassen, inwieweit dem neoliberalen Paradigma folgend marktorientierte Transformationen der Gesellschaft durchgeführt werden, die in supranationale und multilaterale Institutionen eingeschrieben sind und sich dadurch reproduzieren. Zugleich werden demokratische Prozesse eingeschränkt, was den disziplinierenden Charakter des Neoliberalismus begründet (Brenner/Peck/Theodore 2014: 129).

„At the same time, it shrinks and weakens established relays of parliamentary-democratic control over capitalist investment activities. Consequently, the new constitutionalism can be understood as a means to discipline national states to create internal political-institutional spaces oriented toward extended, accelerated capital accumulation“ (Brenner/Peck/Theodore 2014: 129).

Der Ursprung des neoliberalen Projekts des ‚Neuen Konstitutionalismus‘ liegt in der Annahme, durch internationale Gesetzgebung und Institutionen zur Verbesserung der globalen Weltordnung beitragen zu können. Demnach ist eine vermehrte Nutzung juristischer Instrumente zu beobachten (Gill/Cutler 2014: 3). Dabei wird durch rechtliche und politische Rahmenbedingungen die Grundlage für die Ausdehnung eines neoliberalen Weltwirtschaftssystems geschaffen, welche auch mit einer weltweiten Marktrevolution einhergeht – dem Entstehen eines globalen Marktplatzes über nationale Grenzen hinweg (Gill/Cutler 2014: 5f.). Kennzeichnend für den ‚Neuen Konstitutionalismus‘ ist die Intensivierung der kapitalistischen Beziehungen, die nun auch in neue, zuvor nicht-kommodifizierte Bereiche (etwa in die Sphären der sozialen Reproduktion, des Sozialstaats oder der Umwelt) eindringen (Gill/Cutler 2014: 11).

Handels- und Investitionsabkommen sind wesentlicher Ausdruck des ‚Neuen Konstitutionalismus‘, der sich einer quasi-konstitutionellen Governance-Struktur bedient, um das hegemonial gewordene neoliberale Projekt im globalen Wirtschaftssystem zu verfestigen und voranzutreiben. Derartige verfassungsähnliche Abkommen schützen einerseits die Interessen von Konzernen und Investoren und binden andererseits Regierungen an diese Gesetzgebung. Da

unhinterfragt und dient der Absicherung einer bestimmten Weltordnung, wodurch realpolitische Wirkmächtigkeit entfaltet wird (Brand 2011b: 257f.).

die darin verankerten Regeln nur schwer abzuändern sind, werden zukünftige Regierungen in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt (sogenanntes *lock-in* neoliberaler Regulierung).¹⁶ Daraus ergibt sich, dass sowohl der disziplinäre Neoliberalismus als auch die Handelsabkommen von einem zwanghaften und undemokratischen Charakter durchzogen sind, da sie transnationale Konzerne und Kooperationen von demokratischen Entscheidungsprozessen und deren Verantwortung entbinden (Sinclair 2014: 179).

„Trade agreements provide a means to punish policies or government regulatory measures that stray from a shared neo-liberal ideological framework. The latest generation of trade and investment treaties have not simply reduced state sovereignty; they have weakened democratic authority and local control over the economy while obstructing alternative paths of development“ (Sinclair 2014: 185).

Die Durchsetzung des neoliberalen Paradigmas wurde vor allem an der Inklusion von Dienstleistungs- und Investitionsfragen in internationalen Handelsregulierungen (NAFTA, *North American Free Trade Agreement* und WTO) deutlich, welche den kommerziellen Interessen von Konzernen und Investoren unterworfen wurden: „These new agreements are a key aspect of a broader ideological project to reregulate society, to shift away from social protections and limitations on capital toward a neo-liberal model that tends to treat services purely as commodities“ (Sinclair 2014: 180f.).

Für den Staat hat das neoliberale Projekt zwei Auswirkungen: So lässt sich eine Machtverschiebung erkennen, zum einen intern von der Legislative hin zur Exekutive (als Beispiel dafür kann die Tatsache genannt werden, dass internationale Institutionen wie der IWF oder die WTO ausnahmslos mit der Regierung, also der exekutiven Macht, verhandeln) (Sassen 2014: 122f.). Der Wandel vom liberalen Nationalstaat hin zum neoliberalen Staat kann speziell anhand der USA verdeutlicht werden:

„In their aggregate the mix of policies we usually describe as privatization, deregulation and marketizing of public functions effected a significant shift of power to the executive, a loss of law-making capacities and political participation by Congress, and, partly as a result, a new critical role for the judiciary in public scrutiny of executive action and in lawmaking“ (Sassen 2014: 121).

Zum anderen kommt es zu einer verstärkten Involvierung nicht-staatlicher Akteur*innen, die über nationale Grenzen hinweg die Trennlinie zwischen privat und öffentlich verschwimmen lassen. Saskia Sassen spricht von grenzüberschreitenden Transaktionen zwischen Regierungen und der Privatwirtschaft, die sich wesentlich von der Administration eines klassischen

¹⁶ Denn ausländische Firmen müssen finanziell entschädigt werden, wenn es zu einer Umkehr des Privatisierungstrends und somit zu einer verstärkten Bereitstellung sozialer Dienstleistungen über den Staat kommen soll. Gemeinsam mit dem Verbot von Monopolen wird der Handlungsspielraum progressiver Regierungen eingeschränkt, was Sinclair auch als ‚chilling effect‘ bezeichnet. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, nicht nur tatsächliche Gesetzgebungen zu erfassen, sondern vielmehr auch Entscheidungen, die nicht getroffen oder gar nicht erst in Betracht gezogen wurden (Sinclair 2014: 183f.).

Nationalstaats und der Gesetzgebung innerhalb eines nationalen Kontexts unterscheiden. Dennoch bleibt Globalisierung in den Staat eingebettet, da die neuen institutionellen Rahmenbedingungen immer der Legitimation durch den (National)Staat bedürfen (Sassen 2014: 118ff.). „The global, largely electronic, capital market, precisely one of the most extreme instances of the ability to transcend the geographic jurisdictions of the national state, is simultaneously global and in need of multiple insertions in national territories” (Sassen 2014: 124). Dazu ergänzen Brenner/Peck/Theodore jedoch, dass es insofern zu einer institutionellen Veränderung gekommen ist, als nicht mehr das Nationale den Raum für Globalisierung und deren Institutionen schafft (wie dies im Rahmen des liberalen Konstitutionalismus in Großbritannien oder des progressiven Konstitutionalismus in den USA der Fall war), sondern dass sich dieses Verhältnis teilweise umgekehrt hat, da das Globale (in Form von multilateralen Arrangements) nun der Disziplin des Marktes folgend die Regeln für Nationalstaaten setzt (2014: 127). In diesem Zusammenhang spricht Bernhard Ungericht von einem ‚Verantwortungsvakuum‘ in der Weltwirtschaft: Einerseits fehlen Regulierungen für die Aktivitäten international tätiger Konzerne, während zugleich jene auf lokaler und nationaler Ebene an Bedeutung verlieren. Andererseits lässt sich im Kontext hochkomplexer Wertschöpfungsketten – besonders im Rahmen von Produktionsnetzwerken – (rechtliche) Verantwortung leichter delegieren und am Produktionsprozess beteiligten Dritten zuschreiben, was vor allem transnationale Konzerne zu den Gewinnern eines derart ausgestalteten Wirtschaftssystems macht (Ungericht 2010: 59).

Stephen Gill und Claire Cutler kommen zu der Erkenntnis, dass im Zuge des ‚Neuen Konstitutionalismus‘ vor allem die Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen gewahrt werden. Als Beispiel führen sie die Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 an und verweisen darauf, dass die großen Staatsbanken wider ihrer Prämissen (der Anti-Inflationspolitik und Nicht-Intervention in den freien Markt sowie der Nicht-Diskriminierung in Bezug auf Handel und Investitionen) sehr viel Geld in den Finanzsektor, aber auch in die US-Autoindustrie gepumpt haben (Cutler/Gill 2014: 13). Demzufolge werden doppelte Standards angewandt, da selbst die Regeln des Neoliberalismus gebrochen wurden, um mit besagter Krisensituation umzugehen. Diese Vorgehensweise suggeriert im Weiteren, dass das neoliberale System auch auf bevorstehende Krisen nur unzureichend zu reagieren in der Lage sein wird, was wiederum die Intervention eines Staates erfordern wird (Sinclair 2014: 196). Hier muss festgehalten werden, dass derzeit die hohe Staatsverschuldung in Folge der durch die Finanzkrise 2008 notwendig gewordenen Bankenrettung ironischerweise dafür instrumentalisiert wird, den Rückbau des Sozialstaats und dessen Privatisierung zu legitimieren – und das ungeachtet der

Tatsache, dass vorhergehende neoliberale Reformen (im Globalen Süden wie im Norden) lediglich zu einer Umverteilung des Reichtums von unten nach oben geführt haben (Sinclair 2014: 182).

Abschließend konstatieren Bieler und Morton mit Blick auf die äußerst negativen Erfahrungen Afrikas und Lateinamerikas in den 1980er und 90er Jahren, dass die Annahme des ökonomischen Liberalismus, durch Freihandel würde eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten kreiert, der Realität nicht standhalten kann (Bieler/Morton 2014: 40). Vielmehr lässt sich festhalten, dass „[t]rade liberalisation has often implied deindustrialisation and import dependence“ (Bieler/Morton 2014: 40). Auch Kiely widerlegt die Annahme, dass einzig Liberalisierungen und eine verstärkte Globalisierung zur Armutsreduktion und zum Wachstum beitragen können. Durch die von der WTO vorangetriebene Freihandelspolitik wird der Spielraum für protektionistische Wirtschaftspolitik zum Zweck der Industrialisierung eingeschränkt. Dabei wird jene Handelspolitik, die den Industriestaaten ihre Entwicklung ermöglicht hat, nun den Ländern des Südens verweigert. Durch derartige Doppelstandards werden hegemoniale Positionen im Weltwirtschaftssystem abgesichert (Kiely 2007: 434).

3. Die EU-Handelspolitik

In diesem Kapitel werde ich allgemeine und grundlegende Informationen zur EU-Handelspolitik präsentieren. Diese wird zuerst im Kontext des globalen Wirtschaftssystems verortet, wobei insbesondere auf die WTO Bezug genommen wird. In einem kurzen Exkurs werde ich der Frage nachgehen, warum in den letzten Jahren neben multilateraler Handelspolitik vermehrt bilaterale Handelsabkommen abgeschlossen werden. In einem weiteren Schritt werde ich die interne Organisation sowie strukturelle Merkmale und Charakteristika der EU-Handelspolitik thematisieren. Im Anschluss folgt eine kurze Darstellung der dieser Politik scheinbar zugrundeliegenden moralischen und normativen Prinzipien mit einem Exkurs über das Konzept der normativen Macht Europas (*normative power Europe*).

3.1. Globale Rahmenbedingungen

Die Handelspolitik der Europäischen Union ist notwendigerweise im Hinblick auf die Rahmenbedingungen des globalen Wirtschafts- und Handelssystems zu betrachten. Vorrangig ist dabei die WTO, die als globales Forum zur Ausverhandlung von internationalen Handelsabkommen die konkrete Ausgestaltung der weltweiten Wirtschaftsbeziehungen maßgeblich bestimmt. Die WTO wurde 1995 gegründet und war das Ergebnis der Uruguay-Runde (1986-1994), der achten und letzten GATT-Verhandlungsrunde.¹⁷ Derzeit sind 164 Staaten Mitglied bei der WTO (Stand August 2017). Seit 2001 wird die sogenannte *Doha Development Agenda* verhandelt (WTO o.J.a). Neben den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist die Europäische Union selbst Mitglied dieser Organisation, weshalb die WTO für die Ausgestaltung der Handelspolitik der EU eine wesentliche Rolle spielt.

Maßgebliches Ziel der WTO ist es, Freihandel durch den Abbau von Handelshemmnissen – etwa in Form von Zollsenkungen oder dem Verbot von Importquoten – zu fördern. Das Handelssystem der WTO unterliegt dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung. Grundlage dessen ist zum einen die sogenannte *Meistbegünstigungsklausel* (MFN, *Most Favoured Nations*), welche besagt, dass ein Land allen WTO-Mitgliedern dieselben Handelsvorteile (etwa eine Zollsenkung für bestimmte Produkte) einräumen muss und diese nicht selektiv einem einzigen oder einigen wenigen Ländern gewähren darf. Demnach darf niemand schlechter behandelt werden als der am meisten Begünstigte. Dies ist zugleich der erste Artikel des GATT. Zum

¹⁷ Weitere Ergebnisse der Uruguay-Runde sind das TRIPS-Abkommen (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), das GATS-Abkommen (*General Agreement on Trade in Services*) sowie das TRIMs-Abkommen (*Agreement on Trade-Related Investment Measures*), die allesamt über die klassischen Güterliberalisierungen im internationalen Handel hinausgehen sowie das Agrarabkommen (AoA, *Agreement on Agriculture*) (Bieler/Morton 2014: 41).

anderen dürfen im Rahmen des Prinzips der Inländerbehandlung inländische Produkte ausländischen nicht vorgezogen werden – importierte und lokal produzierte Güter müssen gleich behandelt werden (Artikel III des GATT) (WTO, o.J.b; Hoekman 2002: 42). Zudem sind vier weitere Prinzipien der WTO von zentraler Bedeutung. Erstens das *Reziprozitätsprinzip*, welches besagt, dass ein Land, dem Handelsvorteile zukommen, den anderen Ländern dieselben Vorteile gewähren muss, um Trittbrettfahrer zu vermeiden. Zweitens müssen die jeweiligen Verpflichtungen bindend und im Zweifelsfall auch einklagbar sein, weshalb drittens Transparenz in Bezug auf die jeweiligen Handelssysteme der Mitgliedsstaaten herrschen muss. Viertens erlauben sogenannte ‚Sicherheitsventile‘ unter bestimmten Umständen eine Intervention von Seiten des Staates (etwa bei Fragen öffentlicher Gesundheit/Sicherheit, als Anti-Dumping-Maßnahme oder auch wenn eine Industrie durch Importe massiv beschädigt würde) (Hoekman 2002: 42ff.)

Vom Prinzip der Nicht-Diskriminierung sind einerseits alle Länder ausgenommen, die untereinander eine gemeinsame Freihandelszone bilden. Diese Staaten dürfen sich gegenseitig bevorzugen, indem sie sich Handelspräferenzen zugestehen. Die Bedingungen hierfür werden in Artikel XXIV des GATT geregelt. Bezüglich der Interpretation dieser Bedingungen besteht jedoch oftmals Uneinigkeit. Denn der Artikel verlangt lediglich, dass „annähernd der gesamte Handel innerhalb einer angemessenen Frist“ zu liberalisieren ist. Zudem ist unklar, welche Bereiche inkludiert werden müssen (etwa bezüglich Wettbewerb oder Dienstleistungen) (Stevens 2006: 444). Evita Schmiege verweist darauf, dass vielfach eine Güterliberalisierung von 70% in einem Zeitraum von 15 bis 20 Jahren angenommen wird (Schmiege 2013: 4). Andererseits versucht die WTO dem Umstand Rechnung zu tragen, dass im globalen Welthandelssystem äußerst unterschiedliche Ökonomien miteinander in Konkurrenz treten. So gelten von den 164 Mitgliedsstaaten mehr als drei Viertel als Entwicklungs-¹⁸ oder Schwellenländer. Die WTO betont dabei sowohl die Effektivität ökonomischer Reformen für die Entwicklung dieser Länder als auch die Bedeutung des zoll- und quotenfreien Zugangs der weniger entwickelten Länder zum Markt der Industriestaaten. Somit wird auf Grund der *Ermächtigungsklausel* eine Sonderbehandlung (SDT, *Special and Differential Treatment*) und damit eine weitere Abweichung vom Prinzip der Meistbegünstigung zusätzlich zur Bildung von Freihandelszonen zugelassen (WTO o.J.b). Als Beispiel hierfür kann etwa das *Allgemeine Präferenzsystem* (APS) angeführt werden, das WTO-Mitgliedern eine präferentielle Behandlung von Entwick-

¹⁸ Wenn von konkreten WTO-Handelsregeln die Rede ist, dann wird von ‚Entwicklungsländern‘ als Übersetzung des bei der *Welthandelsorganisation* gebräuchlichen Begriffs *developing countries* gesprochen, um terminologische Unklarheiten zu vermeiden – dies im Bewusstsein, dass es sich dabei um einen eurozentrischen Begriff handelt, der ideologisch vom westlichen Fortschrittsmodell geprägt ist.

lungsländern erlaubt, ohne diese zugleich auch anderen Industrienationen gewähren zu müssen (Wildner 2011: 8) (für die EU siehe Kapitel 3.2.).

Bernhard Zeilinger unterscheidet drei Phasen der Liberalisierung des globalen Handels: Die erste Welle erfolgte in der Nachkriegszeit mit der Etablierung des GATT 1948, wobei 1995 auch das GATS (*General Agreement on Trade in Services*) 1995 in Kraft trat. Die zweite Welle begann mit der Etablierung der WTO im Jahr 1995 und der Durchsetzung einer neoliberalen Agenda. Entscheidende Aspekte waren der ‚Washington Consensus‘, der erstmals 1989 präsentiert wurde, der Abschluss des *Nordamerikanischen Freihandelsabkommens* NAFTA und die Etablierung des Europäischen Binnenmarktes 1993. Schließlich versuchten die USA, Europa, Japan und Korea, im Jahr 1996 bei der ersten WTO-Ministerkonferenz in Singapur neue Themen auf die Agenda zu setzen, die über die klassischen Handelsaspekte hinausgingen, um die Möglichkeiten internationalen Handels auszuweiten. Diese Themen umfassten Handelserleichterungen, Investitionen (Investitionsschutz und Liberalisierung von Finanzmärkten), Wettbewerbspolitik (Anti-Diskriminierung) sowie Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen. Vor dem Hintergrund des Scheiterns der Doha Development Agenda und des vermehrten Einsatzes von bilateralen anstelle von multilateralen Handelsabkommen (siehe nachfolgenden Exkurs) kam es zur dritten Welle der Liberalisierung des weltweiten Handels in der Zeit nach der Doha Runde (2008) (Zeilinger 2016: 21f.).

Helmut Asche verweist in einem Dossier der *Heinrich-Böll-Stiftung* auf das Paradoxon, dass die Industriestaaten des Nordens die Länder des Globalen Südens zunehmend in umfangreiche Handelsabkommen einbinden, während diese untereinander nur grob in ihren regionalen Wirtschaftsgemeinschaften vernetzt sind. Hier muss zweierlei unterschieden werden: Zum einen traditionelle Handelsverträge zur reinen Güterliberalisierung (*shallow integration*), zum anderen umfassende und tiefgreifende Wirtschaftsintegration (*deep integration*). Eine oberflächliche Integration ist insbesondere für die afrikanischen Staaten zu konstatieren, da sich die Länder der jeweiligen Wirtschaftsgemeinschaften gegenseitige Handelspräferenzen zu meist nur in Form von Zollsenkungen im Güterhandel zugestehen. Ausdruck dessen ist etwa auch die niedrige Quote des intra-regionalen Handels. Im Gegensatz dazu strebt die EU in ihrer Handelspolitik – etwa mit den USA (TTIP) oder Kanada (CETA) – eine tiefere Integration an, die nicht nur den Abbau von Handelshemmnissen, sondern unter anderem auch Liberalisierungen bezüglich Dienstleistungen oder Investitionen miteinschließt (Asche 2015: 3). Eine derartige Tiefenintegration wurde zu Beginn auch von der EU im Rahmen der *Economic Partnership Agreements* mit den AKP-Staaten anvisiert (eine detaillierte Auseinandersetzung mit den EPAs erfolgt in Kapitel 4.). Auch Christopher Stevens betont die starke

Fragmentierung der Wirtschaftszonen in Afrika beziehungsweise die Unvollständigkeit der afrikanischen Wirtschaftsintegration. Ausdruck dessen ist etwa der Umstand, dass viele Länder Mitglied in mehreren Gruppierungen sind, wobei die jeweiligen Verträge teilweise inkompatibel sind. Eine Mitgliedschaft in mehreren Gruppen ist also nur möglich, solange die Abkommen nur teilweise implementiert werden. So ist es in der Gruppe ostafrikanischer Staaten (EAC) erlaubt, höhere Zölle auf Importe aus Kenia zu erheben, was eigentlich unter den Regeln des *Gemeinsamen Marktes für das Östliche und Südliche Afrika* (COMESA) nicht zulässig ist (Stevens 2006: 445).¹⁹

Derzeit lässt sich ein Trend dahingehend beobachten, dass die globale Handelspolitik vermehrt im Rahmen von bilateralen Handelsverträgen in regionalen Gruppierungen geregelt wird anstatt auf multilateraler Ebene über die WTO. Dabei müssen alle Mitglieder ihre bilateralen Handelsabkommen, welche WTO-Regeln zu entsprechen haben, bei der *Welthandelsorganisation* registrieren (WTO Sekretariat 2017).²⁰ Laut WTO-Statistik waren mit Juni 2017 279 regionale Handelsabkommen tatsächlich in Kraft. Insgesamt wurden zwischen 1948 und 1994 bei der GATT 124 Abkommen registriert. Seit Gründung der WTO sind mehr als 400 Abkommen (inklusive inaktiver) hinzugekommen (WTO Sekretariat 2017).²¹ Dieser Bilateralismus wurde insbesondere seit den 1990ern von den USA vorangetrieben, die derartige Freihandelsabkommen als Vorstufe für ein weltweit liberalisiertes Handelssystem betrachteten. Dabei nahmen sie selbst die Vorreiterrolle ein, um für andere Staaten mit ‚gutem Beispiel‘ voranzugehen. Seit 2000 werden diese Abkommen jedoch vermehrt als Alternative zum Multilateralismus verstanden (Woolcock 2007: 5). Aber auch die Europäische Union, die – wie bereits erwähnt – selbst Mitglied in der WTO ist, gestaltet ihre Handelsbeziehungen mit dem Rest der Welt vermehrt in Form von bilateralen Freihandelsabkommen.²² Derzeit sind 45 bilaterale/regionale Handelsabkommen zwischen der EU und dem Rest der Welt in Kraft (EC 2017d-f). Nachfolgend wird in einem kurzen Exkurs auf die Hintergründe dieser Entwicklung eingegangen.

¹⁹ Zur Versinnbildlichung der zahlreichen Freihandelsabkommen, die sich mitunter auch wechselseitig überschneiden und überlappen können, hat der Ökonom Jagdish Bhagwati den Begriff des Spaghetti-Tellers (*spaghetti bowl*) geprägt (Asche 2015).

²⁰ Es partizipieren fast alle Mitglieder an mindestens einem regionalen Abkommen, manche Staaten sogar an über 20 (WTO Sekretariat 2017).

²¹ Dazu zählen auch jene Fälle, in denen ein Land zu einem bestehenden Abkommen hinzukommt – etwa Kroatien im Zuge seiner EU-Mitgliedschaft zur Europäischen Zollunion (WTO Sekretariat 2017).

²² An dieser Stelle muss hinzugefügt werden, dass die EU kein ‚Modell‘ für Freihandelsabkommen besitzt und die konkreten Abkommen sich von Fall zu Fall unterscheiden. Im Gegensatz dazu steht die USA, als deren Vorbild-Abkommen NAFTA gilt (Woolcock 2007: 5).

Exkurs: Von Multilateralismus zu Bilateralismus: Erklärungsansätze

Der vermehrte Einsatz von regionalen/bilateralen Handelsabkommen ist in erster Linie vor dem Hintergrund des Scheiterns der WTO-Ministerkonferenz 2003 in Cancún auf Grund von entscheidenden Differenzen zwischen den Entwicklungs- beziehungsweise Schwellenländern und den Industriestaaten zu verstehen. Während vor 1999 de facto ein Moratorium auf neue Freihandelsabkommen ausgesetzt wurde, da dem Abschluss multilateraler Verhandlungen in der WTO-Runde Priorität beigemessen wurde, änderte sich dies nach 2003, als drei der vier Singapur-Themen von der Doha Development Agenda gestrichen wurden (Woolcock 2007: 2f.). Faktisch wurde nur der Aspekt der Handelserleichterungen als Teil der WTO-Runde akzeptiert, nachdem sich die Länder des Globalen Südens (insbesondere des afrikanischen Kontinents) erfolgreich für die Exklusion der übrigen Singapur-Themen eingesetzt hatten (Tandon 2010).²³ „In terms of world trade, multilateral unanimous decision-making impedes joint decisions due to the crucial gap between Western business interests and the demands of the Global South“ (Zeilinger 2016: 22). Dennoch ist die 9. Konferenz der WTO-Handelsminister in Bali als erster Erfolg des multilateralen Handelssystems der WTO zu werten, bei der sich die Mitgliedsstaaten über das Abkommen über Handelserleichterungen einigen konnten. Das *Trade Facilitation Agreement* (TFA), das sich dem Abbau von bürokratischen und administrativen Handelshemmnissen verschrieben hat, um Kosten des internationalen Handels zu senken, trat mit Februar 2012 in Kraft (WTO 2017b).

Dennoch bleiben die übrigen Singapur-Themen von der WTO-Agenda vorerst ausgeklammert – zum Bedauern der Industrienationen (insbesondere der EU und den USA). Um diese trotzdem im globalen Handelssystem verankern zu können, versucht die EU, diese Aspekte, die auf multilateraler Ebene gescheitert sind, nun durch bilaterale Abkommen abzuhandeln (Woolcock 2007: 4).

„It [*the EU*] is motivated by a desire to achieve in FTAs [*Free Trade Agreements*] what it has failed to achieve in multilateral negotiations. This goes for market access as well as aspects of trade and investment rules, such as the inclusion of the Singapore issues (trade facilitation, transparency in government procurement, investment and competition) in one form or another in FTAs“ (Woolcock 2007: 4).

Durch die Inklusion neuer Themenbereiche in bilateralen Handelsverträgen wird – insbesondere durch umfassende Mega-Abkommen (wie etwa TTIP oder CETA) – der Druck auf nichtteilnehmende Staaten erhöht, ebenfalls die neuen Handelsregeln zu akzeptieren, um die negativen Folgen des relativen Verlusts der Wettbewerbsfähigkeit abwenden und Marktzugang

²³ Gerade das öffentliche Beschaffungswesen gilt als wichtiges Instrument für Regierungen des Globalen Südens, um heimisches Wachstum voranzutreiben, aber auch um vulnerable Bevölkerungsgruppen zu stärken, weshalb eine Liberalisierung in diesem Bereich besonders heikel wäre (Katjavivi 2017: 142).

beibehalten zu können. So sind in überarbeiteten Abkommen, die zwischen teilnehmenden Staaten großer Freihandelsabkommen und bisherigen ‚Außenseitern‘ abgeschlossen werden, oftmals eben jene Singapur-Themen enthalten (Zeilinger 2016: 20).

Raj Bhala argumentiert mit seiner These des *competitive imperialism*, dass diese Entwicklung vor allem auf den Umstand zurückzuführen ist, dass die EU und die USA miteinander um die Vorherrschaft im Weltwirtschaftssystem konkurrieren und dadurch bemüht sind, jeweils die besten Freihandelsabkommen abzuschließen. Beide Wirtschaftsmächte bestärken sich gegenseitig in diesem Trend – von Fall zu Fall ist verschieden, wer von beiden in welcher Region den ersten Schritt macht und wer in weiterer Folge nachzieht. Entscheidend ist, dass ökonomische Interessen immer Teil eines größeren Ganzen (einer generellen außenpolitischen Agenda) sind. So sind beide Mächte bemüht, ihren geopolitischen Einfluss geltend zu machen und auch den Zugang zu essentiellen Ressourcen nicht zu verlieren (etwa in Staaten des Nahen Ostens oder auch den Staaten der *Zollunion des südlichen Afrika*, SACU). In den letzten Jahren haben sich diesem Wettrennen auch die Schwellenländer und China angeschlossen (Bhala 2007: 90). Tatsächlich wurde die überwiegende Mehrzahl der bestehenden Freihandelsabkommen zwischen Ländern des Globalen Nordens und Südens abgeschlossen und es gibt nur wenige Süd-Süd- respektive Nord-Nord-Abkommen (Sinclair 2024; 190).

„The US and EU are in a race with one another, and several other countries, such as India, and countries with traditional multilateral orientations, such as Japan, have joined in. [...] In this paradigm of competitive imperialism, free trade is subservient to the goal of projecting influence to another country or throughout a region, and checking actual or perceived reciprocal efforts by another power“ (Bhala 2007: 104).

Den Wandel von Multilateralismus zu Bilateralismus erklärt sich Zeilinger zudem auch vor dem Hintergrund sich verändernder wirtschaftlicher Machtverhältnisse. So wurde Multilateralismus zuvor von den Wirtschaftsmächten als Möglichkeit verstanden, westliche Normen innerhalb internationaler Institutionen zu geringen administrativen Kosten und mit hoher Legitimation weltweit zu verbreiten. Die westliche Hegemonie wird jedoch speziell seit der Jahrtausendwende mit dem Aufstieg der neuen Schwellenländer, den sogenannten BRICS-Staaten²⁴ (und insbesondere dem Beitritt Chinas zur WTO) in Frage gestellt, wobei die Wirtschaftsmächte USA und EU gegenüber China an Bedeutung verloren haben und nicht mehr die unangefochtenen ‚Normgeber‘ der internationalen Wirtschaftsordnung sind (Zeilinger 2016: 17).

²⁴ Damit sind die Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika gemeint, deren Einwohner*innen mehr als 40% der Weltbevölkerung ausmachen (Zeilinger 2016: 17).

Schließlich dürfen in Bezug auf den Einsatz von bilateralen Abkommen durch die EU interne Veränderungen innerhalb der EU-Kommission nicht unberücksichtigt bleiben. Während Pascal Lamy, von 2000-2005 EU-Kommissar für Handel unter Prodi, ein Verfechter des Moratoriums auf Freihandelsabkommen war, änderte sich dies mit Peter Mandelson als dessen Nachfolger (Barroso I) (Woolcock 2007: 5).

Carla Weinzierl kritisiert, dass die Interessen der Länder des Globalen Südens auf bilateraler Ebene stärker fragmentiert sind, als dies auf WTO-Ebene der Fall ist. Anhand der Tatsache, dass die EU dennoch im Rahmen der Ausverhandlung der Wirtschaftsbeziehungen zu den AKP-Staaten einen Bilateralismus verfolgt, wird ersichtlich, dass vor allem Handelsmotive und weniger Entwicklungsziele im Mittelpunkt der EPA-Verhandlungen stehen (Weinzierl 2016: 52). Auf Grund der strukturellen und historisch bedingten Abhängigkeit vieler Länder des Globalen Südens (insbesondere der am wenigsten entwickelten Länder Afrikas, siehe Kapitel 4.3.3.) vom europäischen und/oder US-amerikanischen Markt ist deren Verhandlungsmacht im Vergleich zu den Wirtschaftsmächten relativ gering (Zeilinger 2016: 35).

Auch Zeilinger kommt zur Erkenntnis, dass Bilateralismus vor allem dazu geeignet ist, die ungleiche Verhandlungssituation zwischen den westlichen Wirtschaftsmächten und den Ländern des Globalen Südens auszunützen, sobald diese außerhalb einer multilateralen Verhandlung stattfinden. Denn durch stark fragmentierte Verhandlungen können einzelne Länder gezwungen werden, westliche Standards und Regeln zu akzeptieren, was in weiterer Folge Süd-Süd-Kooperationen (etwa in der G33 oder G90-Runde, aber auch auf WTO-Ebene) erschwert (Zeilinger 2016: 19). „With it becoming increasingly likely that full EPAs will be signed before a conclusion is reached in the Doha Round, many of the gains made by African states in these multilateral negotiations may be undermined by bilateral agreements with the EU” (Hurt 2012: 502).

3.2. Struktur und Organisation der EU-Handelspolitik

In diesem Unterkapitel werden noch strukturelle Merkmale und Charakteristika der EU-Handelspolitik hervorgehoben beziehungsweise die Handelspolitik der EU im Kontext globaler Veränderungen verortet. Handelsfragen zählen neben der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), dem Binnenmarkt sowie der Wettbewerbspolitik zu den ältesten Kompetenzen der EU, die bereits im Vertrag von Rom von 1957 im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik verankert wurden. Zentrales Ziel war neben der Komplementarität von externen und internen Anliegen die ökonomische Integration, um durch einheitliche Handelsregeln die Marktmacht ausweiten zu können (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 4). Der Europäische Binnenmarkt, wel-

cher schließlich im Jahr 1993 etabliert wurde, trug wesentlich zur Kohärenz der EU-Handelspolitik bei und vergrößerte dadurch die Verhandlungsmacht der EU auf globaler Ebene – etwa in der Uruguay Runde (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 6).

Die Handelspolitik der EU-Mitgliedsstaaten liegt im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union und wird in Artikel 207 im *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV), einem der zwei Gründungsverträge der EU, geregelt. Darin wird festgelegt, dass die gemeinsame Handelspolitik eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bedarf und in weiterer Folge das europäische Parlament zustimmen muss – so auch beim Abschluss von internationalen Handelsabkommen, wobei die EU-Kommission für die Verhandlungen zuständig ist (Bouyala Imbert 2017).

Es werden dreierlei Abkommen unterschieden: Erstens die Bildung einer Zollunion (wie im Falle von Andorra, San Marino und der Türkei), zweitens Assoziierungs- beziehungsweise Stabilisierungsabkommen (auch umfassende Freihandelsabkommen sowie die *Economic Partnership Agreements*), bei denen es zu einer Reduktion von Zöllen kommt, ohne einen gemeinsamen Außenzoll zu verabschieden, und drittens Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die Zolltarife unverändert lassen (EC 2017d). Das Assoziierungsabkommen ist das am meisten gebrauchte Instrument, das nicht nur Kooperation in Sachen Handelspolitik, sondern auch Außen- und Innenpolitik (etwa Fragen bezüglich Migration oder Terrorismusbekämpfung) beinhaltet. Dieses erfordert Einstimmigkeit im Rat sowie die einfache Mehrheit des Parlaments. Demgegenüber hat die Europäische Kommission de jure die exklusive Kompetenz innerhalb der WTO-Verhandlungen, wobei eine qualifizierte Mehrheit im Rat notwendig ist (Woolcock 2007: 9).

Im Konkreten wurde die Handelspolitik der EU mit den Ländern des Globalen Südens bislang im 1971 eingeführten *Allgemeinen Präferenzsystem* (APS oder auch *Generalized System of Preferences*, GSP) der WTO geregelt und vor allem als handelspolitische Entwicklungsmaßnahme vieler ehemaliger Kolonien Europas betrachtet. Dieses Instrument besteht aus drei verschiedenen Stufen, nämlich dem APS, dem APS+ sowie der Initiative *Alles außer Waffen*. Das APS gewährt gewissen Waren (66% der Tarifpositionen) aus Ländern mit geringem oder niedrigem mittlerem Einkommen einen präferentiellen, nicht-reziproken Zugang zum EU-Markt. Bei Ländern, die zusätzlich eine verwundbare Wirtschaft aufweisen, wird das APS+ angewandt. Dabei werden Handelsvorteile nur jenen Ländern eingeräumt, die 27 Abkommen über Menschen- und Arbeitnehmer*innenrechte, Umweltschutz sowie *Good Governance* unterzeichnen. Durch das APS oder APS+ werden jedoch nicht alle Produkte abgedeckt, weshalb der Exportstruktur eines Landes maßgebliche Bedeutung zukommt. Schließlich gilt für

die derzeit 47 Länder mit LDCs-Status die EU-Initiative *Alles außer Waffen* (EBA, *Everything But Arms*), die allen Produkten aus diesen Staaten einen nicht-reziproken zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt garantiert – ausgenommen davon sind lediglich Waffen und Munition (Bouyala Imbert 2017).²⁵ Eine derartige Ausgestaltung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und den Entwicklungsländern widerspricht zwar dem MFN-Prinzip, die WTO gesteht jedoch durch die *Ermächtigungsklausel* eine Ausnahme und damit die präferentielle, nicht-reziproke Behandlung von Entwicklungsländern durch Industriestaaten zu (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 499). Dazu merkt Sarah Joseph an, dass es zwar sehr begrüßenswert ist, dass die EU den am wenigsten entwickelten Ländern völlig zollfreien Zugang zum EU-Markt gewährt, das Potential jedoch auf Grund komplizierter Ursprungsregeln (*Rules of Origin*) nicht vollständig ausgeschöpft werden kann, da stets nachgewiesen werden muss, dass alle Produktionsschritte im einem Land mit LDC-Status stattgefunden haben. Zudem führt sie in Bezug auf das APS-System kritisch an, dass dies auch als Druckmittel von Industriestaaten gegenüber den weniger entwickelten Ländern eingesetzt werden kann, da die präferentielle Behandlung jederzeit zurückgenommen werden kann. Ein Rückzug der Handelspräferenzen hat dann katastrophale Auswirkungen, wenn ein Land – etwa auf Grund einer einseitigen und wenig diversifizierten Exportstruktur – abhängig vom APS-Schema ist (Joseph 2011: 148f.). Außerdem kann kritisiert werden, dass der LDC-Status vom durchschnittlichen Einkommen pro Kopf abhängt. Dieser Faktor sagt jedoch noch nichts über die konkrete Einkommensverteilung (etwa die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen) aus (Traidcraft 2012).²⁶

Im Zuge einer Reform 2012 wurde dem APS eine striktere Einkommenskonditionalität zugrunde gelegt, worauf jene Länder, die von der *Weltbank* als Länder mit mittlerem oder hohem Einkommen eingestuft wurden, vom APS exkludiert wurden. Die Zahl der begünstigten Länder wurde von 176 auf 27 reduziert. Im Rahmen des APS+ werden weiterhin keine Zölle für 66% aller Tarifpositionen erhoben – um von dieser Regelung profitieren zu können, müssen die potentiell begünstigten Länder jedoch 27 Abkommen bezüglich Menschenrechte, Arbeitnehmer*innenrechte, etc. ratifizieren und anwenden. Beide Regelungen (APS/APS+) werden für zehn Jahre gelten. Im Gegensatz dazu soll die EBA-Initiative für einen unbegrenzten Zeitraum weiterhin den am wenigsten entwickelten Ländern, von denen sich 33 in der AKP-Region befinden, uneingeschränkten Marktzugang bieten – vorausgesetzt die LDCs

²⁵ Es muss jedoch angemerkt werden, dass auf Grund der Ursprungsregel (*Rules of Origin*) Importe aus den LCDs vom zollfreien Zugang zum EU-Markt unter EBA dann ausgenommen sind, wenn nicht sämtliche Produktionsschritte in dem betroffenen Land getätigt wurden (Katjavivi 2017: 143).

²⁶ Enorme Ungleichheit und weit verbreitete Armut trotz mittlerem bis höherem Einkommen treffen zum Beispiel auf Namibia zu, das ohne EPA auf MFN zurückfallen würde (Traidcraft 2012).

haben kein Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnet (Bouyala Imbert 2017) (detaillierte Informationen zu den EPAs werden im nächsten Kapitel präsentiert).

Stephen Woolcock identifiziert mehrere Motive, die den Freihandelsabkommen der EU zugrunde liegen: Dies sind politische Motivationen, wobei außen- und sicherheitspolitische Interessen vor allem die Abkommen mit EU-Nachbarn in Süd- und Osteuropa dominieren. Während die EU in Osteuropa an ökonomischer Stabilität zum Ziel der Vermeidung von politischen Spannungen und Kriegen interessiert ist, kann in den Verhandlungen mit Südeuropa neben politischer und ökonomischer Stabilität Migration als zentrales Thema ausgemacht werden. Demgegenüber würden mit den Abkommen mit den AKP-Staaten von Seiten der EU vor allem Entwicklungsziele verfolgt, da die AKP-Märkte für die EU beispielsweise im krassen Gegensatz zu China, Indien oder auch Südkorea und allgemein dem ASEAN-Raum²⁷ von geringerer Bedeutung seien (kritische Positionen zu dieser Annahme werden in Kapitel 4.3. vorgestellt) (Woolcock 2007: 3). Des Weiteren bestehen wirtschaftliche Interessen, etwa bei der Etablierung ökonomischer Beziehungen zwischen der EU und Mexiko, wobei versucht wird, potentielle Handelsnachteile für die EU durch das Abkommen zwischen den USA, Kanada und Mexiko (NAFTA) auszugleichen. Selbiges gilt auch für das Interesse der EU an einem Abkommen mit Mercosur (*Gemeinsamer Markt Südamerikas*) und Chile, was zweifelsohne auf die geplante *Amerikanische Freihandelszone* (FTAA) zurückzuführen ist. Auch sind kommerzielle Motive Grund für ein verstärktes Interesse der EU an Indien und Südostasien, um strategische Verbindungen mit aufstrebenden Schwellenländern zu etablieren. Außerdem unterstützen zusätzliche bilaterale Freihandelsabkommen die Durchsetzung bereits existierender internationaler Handelsregeln (Woolcock 2007: 3f.). Schließlich macht Woolcock das Motiv aus, das Modell der europäischen Integration weltweit voranzutreiben, um auf diese Weise ökonomische und politische Stabilität nach europäischem Vorbild zu sichern. Dies sei sowohl für den Fall des Mercosur als auch für die EPAs zu konstatieren. Diese Bemühungen würden jedoch an der Unmöglichkeit einer tiefergehenden Integration vieler europäischer Verhandlungspartner scheitern (Woolcock 2007: 4) (eine Kritik daran, dass die EU regionale Integration in den AKP-Staaten vorantreiben wolle, erfolgt insbesondere in Kapitel 4.3.1.).

Insbesondere seit den 1990er Jahren wurde es wesentliches Ziel der Handelsdiplomatie der EU, für europäische Firmen ein möglichst günstiges Klima zu schaffen und ihnen wirtschaftliche Tätigkeiten auf internationaler Ebene zu ermöglichen. So wurde im Zuge der Lissabon Strategie im Jahr 2000 die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit als wesentliches ökonomi-

²⁷ ASEAN bezeichnet den Verband Südostasiatischer Nationen.

ches Ziel verankert, was vor allem mit Handelserleichterungen und -liberalisierungen erreicht werden sollte. Hintergrund dessen sind die Bestrebungen der EU-Akteur*innen, durch vermehrte Exporte und internationale Investitionen Wachstum zu schaffen. Diese Strategie der Exportsteigerung, die in Deutschland beispielhaft angewandt wurde, ist insbesondere seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2007 entscheidend, da die europaweite Austeritätspolitik eine Steigerung der Binnennachfrage verhinderte (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 5). Die Notwendigkeit zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit wird auch in den Strategiepapieren bezüglich des EU-Außenhandels „Europe: Competing in the World“ (2006) sowie deren Nachfolger „Trade, Growth and World Affairs“ (2010) und „Trade for All“ (2015) betont, wodurch auf lange Sicht mit globalen Handelspartnern Handelsbilanzüberschüsse erwirtschaftet werden sollen (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 6).²⁸

„European companies are to increasingly produce high-value products and intermediate inputs (including services) for the internal and global markets by means of imported raw materials and components. This is the basis for export growth in the manufacturing and service sector and therefore creates the potential for long-term trade surpluses vis-à-vis the rest of the world“ (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 6f.).

Angesichts dieser *Global Europe*-Strategie konstatiert Jan Orbie, dass sich der Fokus der EU-Handelspolitik verschoben hat, nämlich in Richtung jener Länder, deren Märkte für Investitionen und Handel mit Gütern und Dienstleistungen für die EU interessant sind. So wird es als notwendig erachtet, sich in Handelsfragen nicht von anderen Politikbereichen (etwa der Entwicklungspolitik) leiten zu lassen, sondern vielmehr mit jenen Staaten Handelsverträge abzuschließen, die als Exportländer für die EU attraktiv sind. Deshalb haben auch die AKP-Staaten für die EU an Bedeutung verloren, während der Fokus verstärkt auf aufsteigende Schwellenländer gerichtet wurde (Orbie 2012: 31). Der massive wirtschaftliche Aufschwung asiatischer Staaten hat insbesondere den Druck auf die EU erhöht, die Handelsbeziehungen mit Ländern in dieser Region zu vertiefen (Woolcock 2007: 5).

Zudem verschob sich auch der Fokus des geopolitisch-strategischen Interesses der Europäischen Union von Afrika hin zum unmittelbaren Umfeld der EU, nämlich Ost- und Südosteuropa, aber auch Asien (allen voran China) und Lateinamerika (Farrell 2005: 268). Auch Staaten im Nahen Osten oder Nordafrika wurde von Seiten der EU mehr Priorität eingeräumt als den SSA-Staaten (Farrell 2005: 277).

Seit den 1980er Jahren wurde die Handelspolitik der EU zusehends in neue Bereiche ausgeweitet – von schlichten Güterliberalisierungen hin zur Inklusion von Dienstleistungen, intel-

²⁸ Durch die vornehmliche Exportorientierung mit dem Ziel der Erwirtschaftung von Handelsüberschüssen wird die EU-Wirtschaftspolitik auch als neo-merkantilistisch bezeichnet, da gleichzeitig selektive Importbeschränkungen auf vulnerable Sektoren (etwa bei Agrarprodukten) aufrecht erhalten werden (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 5).

lektuellen Eigentumsrechten und Investitionen. Fielen diese Themenbereiche zu Beginn noch in die Kompetenz der Nationalstaaten, wurden sie mit dem Vertrag von Lissabon (2009 ratifiziert) als EU-Kompetenz verankert (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 6). Orbie argumentiert, dass zunehmende Liberalisierungen über reine Güterliberalisierung hinaus als Export des ‚europäischen Modells‘ gedeutet werden können. Dem liegt jedoch die neoliberale Annahme zugrunde, regionale Integration durch ökonomische Liberalisierungen und marktfreundliche Reformen erreichen zu können (Orbie 2012: 29). Dabei wird vor allem ein sogenannter ‚offener Regionalismus‘ als Teil des neoliberalen Projekts propagiert: Ziel dessen ist eine verstärkte intra-regionale Liberalisierung, ohne sich jedoch nach außen abzuschotten. Zugleich soll eine tiefe Integration erreicht werden, die über reine Güterliberalisierung hinaus geht, um Standards zu harmonisieren und dadurch ein unternehmerfreundliches Klima zu schaffen (Hurt 2012: 499). Dazu kommt, dass sich auf internationaler Ebene durch IMF und *Weltbank* in der globalen Entwicklungszusammenarbeit der Mainstream durchgesetzt hat, vermehrt handelsbezogene Hilfen (Stichwort *aid for trade*) für die Entwicklung der Länder des Globalen Südens einzusetzen. Diese handelsbezogenen Hilfsprogramme fanden neben Hilfszahlungen, die an Konditionalitätsklauseln geknüpft wurden, auch Eingang in die EU-Politik (Farrell 2005: 268).

Seit der Jahrtausendwende richtet die EU ihre Handelspolitik nach den Prinzipien des sogenannten ‚Post-Washington-Consensus‘ aus. Dieser stellt Armutsreduktion in den Mittelpunkt internationaler Zusammenarbeit, wobei davon ausgegangen wird, dass Freihandel für alle positive Effekte nach sich ziehen und zur Armutsreduktion beitragen würde (Hurt 2012: 499). Auch der Neugestaltung der Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten im Rahmen der EPAs liegt die Prämisse zugrunde, dass in Handelsliberalisierungen und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des privaten Sektors der Schlüssel zur Reduktion von Armut liege (Langan/Price 2015: 265). So geht aus einem Factsheet der Europäischen Kommission zu den EPAs hervor, dass durch die Integration der AKP-Staaten in das globale Wirtschaftssystem die nachhaltige Entwicklung dieser Region befeuert würde:

„The Economic Partnership Agreements between the EU and African, Caribbean and Pacific (ACP) countries aim at fostering the smooth and gradual integration of the ACP partners into the world economy – and ultimately contribute, through trade and investment, to sustainable development and poverty reduction. EPAs are WTO-compatible trade agreements, but they go beyond conventional free-trade agreements by focusing on ACP development, taking account of their socio-economic circumstances and including cooperation and assistance to help ACP countries implement the agreements“ (EC 2017a: 1).

Davina Makhani zufolge hat die EU schon früh versucht, die einzelnen Bereiche der Außenpolitik kohärent miteinander zu verbinden, allen voran die Bestrebung, Entwicklungs- und Han-

delspolitik in Einklang zu bringen. Die Notwendigkeit der Kohärenz von EU-Außenpolitik wird insbesondere im Vertrag von Lissabon betont. Vor allem in der Umsetzung der *Aid for Trade*-Strategie wird versucht, entwicklungspolitische Maßnahmen mit Handelsfragen zu verknüpfen. Diese Zielsetzung liegt auch den EPAs zugrunde. Derartige Bestrebungen werden jedoch dadurch wesentlich erschwert, dass die EU (im Konkreten die EU-Kommission) für Handelsfragen zuständig ist, während Entwicklungsfragen in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten fallen (Makhan 2012: 97ff.). Im Vertrag von Amsterdam (1997) wurde erstmals die Verpflichtung der Europäischen Union zur nachhaltigen Entwicklung weltweit festgehalten und fand schließlich in der *European Security Strategy* ebenso wie im Artikel 21 des Vertrags von Lissabon Bestätigung (Gegout 2016: 2194). Nun folgt ein kurzer Exkurs darüber, inwiefern sich die EU in der Ausgestaltung ihrer Außenpolitik auf normative Grundlagen und Zielsetzungen beruft. Zu diesem Zweck stelle ich das Konzept der ‚normativen Macht Europas‘ vor, das nachfolgend einer Kritik unterzogen wird.

Exkurs: Normative Komponenten der EU-Politik

Die Akteur*innen der Europäischen Union betonen mehrfach, dass sie sich normativen Prinzipien verpflichtet fühlen und auch ihre Wirtschafts- und Handelspolitik nach diesen Kriterien ausrichten. Dies wurde bereits 1950 festgehalten, als der damalige französische Außenminister Robert Schuman in seiner berühmt gewordenen Erklärung die Gründung einer *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS), die Vorläuferorganisation der Europäischen Union, vorschlug. Darin weist er auf die Verpflichtung Europas hin, die ökonomische und soziale Entwicklung Afrikas zu unterstützen und Entwicklungsziele zugleich in der Handelspolitik der EU zu verwirklichen (Gegout 2016: 2192). Aus der *Schuman Erklärung*, die als zentrales Dokument für die Gründung der EGKS als Vorläufer-Organisation der EU anzusehen ist, geht beispielsweise hervor: „Europa wird dann mit vermehrten Mitteln die Verwirklichung einer seiner wesentlichsten Aufgaben verfolgen können: die Entwicklung des afrikanischen Erdteils“ (Fondation Robert Schuman). Diese Rhetorik seitens der EU, mit Handelspolitik vor allem ein Ziel, nämlich die Entwicklung Afrikas unterstützen und die Armut der Bevölkerung mindern zu wollen, prägte somit auch den Beginn der formalen Beziehung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und den ‚assozierten‘ Kolonien in den 1950ern (Langan 2014: 254).

„Importantly, the strategic development discourse of the ‚essential task‘ [wie sie aus der *Schuman Erklärung* hervorgeht] not only helped to establish an acceptable public image of a supranational Euro-

pean project assisting weaker colonies, but additionally, to rationalize the extension of existing colonial linkages to the EEC [*European Economic Community*] as a supranational body“ (Langan 2014: 255).

Der Artikel 208 des Vertrages von Lissabon verpflichtet die Europäische Union juristisch dazu, sämtliche Politikbereiche – also auch die Handelspolitik – so auszurichten, dass sie die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt oder diesen zumindest nicht zuwider läuft. Diese Verpflichtung wird auch als ‚Politkohärenz‘ bezeichnet (Küblböck 2014: 89).

Das Konzept der ‚normativen Macht Europas‘ wurde maßgeblich durch den Politikwissenschaftler Ian Manners geprägt, wobei er in seinem 2002 erschienen Artikel *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* argumentiert, dass die Politik der Europäischen Union nicht nur als Ausdruck einer zivilen oder militärischen Macht gewertet werden solle. Stattdessen könne die Rolle der EU in der Welt besser mit der ‚normativen Macht‘ Europas erklärt werden, also der Möglichkeit, bestimmte Normen global durchzusetzen.²⁹ Demnach geht es nicht nur um faktisch ausgeübte, sondern auch um ideelle Macht im internationalen politischen System (Manners 2002: 235ff.). „Rather than being a contradiction in terms, the ability to define what passes for ‘normal’ in world politics is, ultimately, the greatest power of all“ (Manners 2002: 253). Als normative Basis identifiziert Manners Frieden, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Zudem seien noch vier untergeordnete Normen auszumachen, nämlich soziale Solidarität, Anti-Diskriminierung, nachhaltige Entwicklung sowie *Good Governance*. Diese Normen würden der EU zugrunde liegen und zugleich von ihr global verbreitet, wodurch sich die Europäische Union von anderen staatlichen Systemen unterscheide (Manners 2002: 242ff.).

Die Strategie der EU sei in der internationalen Zusammenarbeit jener der USA diametral entgegengesetzt, da Letztere vor allem auf eine starke militärische Macht und die Bildung von ad-hoc-Koalitionen setze. Demgegenüber mache sich die EU für Multilateralismus stark und setze auf eine gemeinsame Problemlösung und weiche Macht, um Einfluss auf internationale Beziehungen zu nehmen (Farrell 2005: 265).

„Recent events on the world stage have thrown in to sharp relief the apparent differences between the US approach to international cooperation, and its reliance upon military power and the creation of ad hoc coalitions of the willing to support international policy. By contrast, the European Union represents itself as the supporter of a world order based upon the rule of law, where multilateralism rather than unilateralism is the driving force behind collective actions to solve common problems and resolve disputes“ (Farrell 2005: 265).

²⁹ Manners macht mehrere Formen der Diffusion von Normen aus, darunter etwa ‚Ansteckung‘ (die EU als gutes Beispiel für regionale Integration voran und andere Gemeinschaften folgen) ‚Information‘ (in Form strategischer politischer Kommunikation, etwa Diplomatie) oder ‚Prozesse‘ (etwa im Zuge der EU-Erweiterung oder einem Abkommen zur intra-regionalen Kooperation) (Manners 2002: 244).

Denn auch wenn die EU im Rahmen der *Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (GSVP)³⁰ militärische Kapazitäten erworben hat, so werden dennoch – gemäß der Vorstellung als ‚zivile Macht‘ – nicht-militärische und zwangfreie Mittel vorgezogen (Scheipers/Sicurelli 2008: 609). Stephen Hurt zufolge präsentiert sich die EU auch selbst gerne als ein nach normativen Prinzipien handelnder Akteur. Er veranschaulicht dies anhand einer Passage aus dem bereits erwähnten Vertrag von Lissabon (Hurt 2012: 496).

„In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and interests and contribute to the protection of its citizens. It shall contribute to peace, security, the sustainable development of the Earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and the protection of human rights“ (Vertrag von Lissabon 2007).

Für die Außenpolitik der EU sind Prozesse des *Otherings* insofern von Bedeutung, als die EU ihre Identität als normative Macht konstruiert, indem sie sich selbst zugleich von anderen Akteuren abgrenzt. Während dies einerseits dazu dienen kann, ‚den Anderen‘ als unterlegen oder gar als eine Bedrohung darzustellen und dadurch zu ‚entmachten‘, um sich selbst zugleich mit mehr Macht auszustatten, könne *Othering* andererseits auch zur gesteigerten Anerkennung von Staaten und dadurch zu deren *Empowering* beitragen (Scheipers/Sicurelli 2008: 610).³¹

Nachfolgend werde ich eine alternative Sicht auf die normative Macht der EU präsentieren, die neben den der EU zugrundeliegenden normativen Zielsetzungen auch die kommerziellen Eigeninteressen und ihre Manifestation in der europäischen Außen- und Handelspolitik thematisieren. Dazu muss gesagt werden, dass eine binäre Gegenüberstellung von Interessen und Moral zu kurz greift. So können Normen durchaus auch von Interessen abgeleitet werden – es ist etwa denkbar, dass die EU die Norm der zunehmenden Liberalisierung von Märkten vor allem deshalb verbreitet, um eine Intensivierung der kapitalistischen Verhältnisse weltweit zu erreichen, wobei diese Strategie wiederum ungeachtet konkreter Profitinteressen europäischer Konzerne als bestmöglicher Weg zur Entwicklung ärmerer Länder angesehen wird (Storey 2006: 334).

³⁰ Die GVSP ist Teil der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP) der Europäischen Union.

³¹ So veranschaulichen Sibylle Scheipers und Daniela Sicurelli die Bestrebung der EU, weltweit internationale Normen durchzusetzen anhand von zwei Beispielen in SSA: So fördere die EU den *Internationalen Strafgerichtshof* (ICC) ebenso wie das Kyoto-Protokoll, wodurch die Normen Menschenrechte und Umweltschutz verbreitet werden sollen. Die Art und Weise, wie diese Normen vorangetrieben werden, würde jedoch vor allem die SSA-Staaten empowern, was die These der normativen Macht der EU bestätige (Scheipers/Sicurelli 2008: 607f.).

Es steht außer Frage, dass die EU-Handelsdirektion maßgeblich von europäischen Unternehmen/Konzernen beziehungsweise deren Lobbying induziert wird,³² die damit auch auf die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika Einfluss nehmen. Während die EU Eigeninteressen leugnet, macht sie jedoch mehrfach auf die eigennützigen Ziele der aufsteigenden Schwellenländer wie etwa Russland oder China aufmerksam. Außerdem propagiert die EU im Zuge der EPA-Verhandlungen etwa das Prinzip der *Good Governance*, wobei auch dieser Bestrebung nicht unmittelbar kommerzielle Interessen zugrunde liegen. Diese Governance-Normen werden jedoch äußerst eng im Sinne liberaler Demokratie und Marktökonomie definiert. Somit ist die EU bestrebt, ein globalisiertes (Frei)Handelssystem im Sinne des Neoliberalismus zu verbreiten (Storey 2006: 342f.).

„Thus, the EU may promote a norm of ‚good governance‘ (including market liberalisation) for reasons that combine both (long-term, perceived) self-interest and normative commitment. While norm diffusion may, on occasion, simply be a hypocritical smokescreen for the pursuit of naked and short-term gain, it may also constitute an attempt to project onto other countries and actors a specific model of behavior. Crucially, regardless of whether the motivation is explicitly mercenary or not, this model behaviour could be ill-suited to those other’s needs and priorities“ (Storey 2006: 334).

Umgekehrt können sich moralische Normen auch in politische und ökonomische Interessen einschreiben. So ein Fall liegt vor, wenn im Zusammenhang von ökonomischen Praktiken von einer Win-Win-Situation die Rede ist – etwa weil durch die Verfolgung eines materiellen Interesses beide Parteien scheinbar profitieren. Auf diese Weise ziehen dominante Akteure innerhalb des ökonomischen Systems moralische Normen zur Legitimation der Verwirklichung von eigenen Interessen heran. Derartige ‚moralisierte Diskurse‘ verhindern oftmals eine kritische Auseinandersetzung mit den faktisch negativen Auswirkungen ökonomischer Prozesse (Langan 2012: 252).

Dennoch verweist Andy Storey darauf, dass manche empirische Beispiele die These von Mannern durchaus bestätigen. So inkludiert das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Mexiko tatsächlich eine Menschenrechtsklausel: Im Falle der Verletzung von Menschenrechten kommt es automatisch zur Suspendierung des Abkommens. Konträr dazu sind beispielsweise im Abkommen zwischen Mexiko, Kanada und der USA (NAFTA) keine solchen Klauseln enthalten. Demgegenüber kann in Bezug auf die EU-Politik gegenüber Russland im Kontext des Tschetschenien-Konflikts keineswegs eine Fokussierung auf diese Menschenrechtsprinzipien festgestellt werden. Stattdessen haben Themen wie Sicherheit, Handel und Invest-

³² Die Bestrebung der EU, den Dienstleistungssektor für europäische Firmen zu liberalisieren, ist auch auf den starken Einfluss des *European Services Forum* (ESF), einer Lobby-Gruppe für Unternehmer, zurückzuführen (Storey 2006: 333).

ment Vorrang. Auch dominieren Konzerninteressen die Generaldirektion Handel und unterminieren eine tatsächliche Orientierung auf nachhaltige Entwicklung (Storey 2006: 333).

Die Beziehungen zwischen der EU und Afrika betreffend, waren Prinzipien wie Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und *Good Governance* schon in früheren Abkommen inkludiert – mit dem Abkommen von Cotonou wurde nun auch die Möglichkeit geschaffen, im Falle grober Verletzung dieser Prinzipien das Abkommen zu suspendieren (Farrell 2005: 271). Dabei ist das Prinzip der Konditionalität (verankert in den Artikeln 96 und 97 des Cotonou Abkommens) als zentrales Instrument zur Durchsetzung dieser Prinzipien anzusehen (Sepos 2013: 274). In Bezug auf diese Grundprinzipien wird lediglich darauf verwiesen, dass laut dem Vertrag von Cotonou „angemessene Maßnahmen“ ergriffen werden können. Der Entzug von Handelspräferenzen sei gemäß der Europäischen Kommission als *Ultima Ratio* zu betrachten (EC 2017a: 2). Ein expliziter Verweis auf die Aussetzung der Abkommen (sogenannte *non-execution clause*) findet sich jedoch nicht in den finalen Vertragstexten (abgesehen vom vollständigen karibischen EPA) (Asche 2015: 11). Die *Nichterfüllungsklausel* ist vor allem deshalb umstritten, weil im Falle einer Handelssanktion gegen ein Land immer auch die gesamte Region die Auswirkungen zu spüren bekommt. Als bessere Alternative wird von AKP-Akteur*innen die Kürzung von Geldern für Entwicklungszusammenarbeit für das betroffene Land angesehen (Wildner 2011: 39). Auch wurde der Abschnitt über nachhaltige Entwicklung nicht in allen Abkommen inkludiert, sondern teilweise lediglich als *Rendezvous-Klausel* aufgenommen. Die Verhandlungen werden also erst zu einem späteren Zeitpunkt nach Abschluss der EPAs geführt (EC 2017a: 2)

Angelos Sepos ist der Ansicht, dass die Berufung der EU auf Prinzipien wie Demokratie, Menschenrechte und *Good Governance* auch als Ausdruck der ‚Zivilisierungsmission‘ der EU zu werten ist. So ist die Konditionalitätsklausel, wie sie im Cotonou Abkommen verankert ist, nur unvollständig und unsystematisch angewandt worden. Zwar ist es durchaus zur Kürzung oder Streichung von Entwicklungsgeldern gekommen (beispielsweise im Zuge des Staatsstreichs in Mali 2012), dennoch ist seit 1988 kein Abkommen mit den AKP-Staaten wegen einer Verletzung der Menschenrechtsklausel aufgehoben worden. Wenn es zur Kürzung oder Streichung von Geldern gekommen ist, dann waren zumeist die ärmsten Staaten betroffen – als Ausnahme gilt Nigeria, wobei auch hier die Sanktionen Öl nicht inkludierten (Sepos 2013: 274).³³ Vor allem die Auslegung des Prinzips der *Good Governance* ist als eurozentrisch zu

³³ Auch die EU-Strategien zur Konfliktprävention und -bewältigung waren laut Sepos ineffektiv. So hat sich die EU zumeist entschieden, nicht kollektiv in Konflikte zu intervenieren und sich auf Waffenembargos und Sanktionen zu beschränken (auch wenn sich manche Mitgliedstaaten, besonders Frankreich und Großbritannien, zur Intervention etwa in Ruanda oder Sierra Leone entschieden, wofür sie wiederum kritisiert wurden). Schließlich

kritisieren, da der europäischen Agenda (wie Menschenrechte, Demokratie, Drogen, Kriminalität und Gendergleichheit) gegenüber den Anliegen der AKP-Staaten (die Auswirkungen von Waffenhandel, Aktivitäten europäischer Konzerne sowie Nuklearversuche) Priorität eingeräumt wurde. Wesentlich ist außerdem, dass nur die EU einseitig die Möglichkeit hat, die Entwicklungszusammenarbeit im Falle einer Verletzung der *Good Governance*-Prinzipien aufzukündigen (Holland/Doidge 2012: 72). Zudem stellt sich die Frage, wie sich die demokratische Verfasstheit unterschiedlichster Staatsformen überhaupt feststellen lässt, da vielfach Staaten auf den ersten Blick als demokratisch erscheinen, weil alle formal notwendigen Institutionen vorhanden sind (etwa regelmäßige Wahlen und eine gewählte Führungsperson). Dies garantiert jedoch nicht automatisch das Bestehen einer liberalen Demokratie und die Umsetzung der Abkommen zur Wahrung von Menschenrechten (Farrell 2005: 277).

Orbie verweist auf das Risiko, dass die verstärkte Fokussierung auf Außenpolitik und insbesondere auf Sicherheitsfragen einen Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik innerhalb der EU mit sich bringen kann (Orbie 2012: 33). Dabei habe die EU als normativer Akteur einen Wandel vollzogen,

„whereby the EU is abandoning its civilian or normative power role which emphasises non-traditional forms of power and normative objectives, in favour of a more realistic (in the theoretical sense) superpower discourse that may eclipse development objectives. [...] [T]he EU is increasingly trying to assert its power on the international scene, its normative power might be on decline“ (Orbie 2012: 33).

Mary Farrell bemerkt, dass die EU bestrebt ist, den Demokratisierungsprozess in den AKP-Staaten voranzutreiben. Dabei wird etwa von den afrikanischen Partnern ein verstärktes Engagement bei der Durchführung institutioneller Reformen (etwa im Bereich der Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltpolitik) verlangt. Es muss jedoch erwähnt werden, dass viele Demokratien in Afrika noch jung und oftmals nicht mit den relativ stabilen politischen Systemen in weiten Teilen Europas vergleichbar sind. Durch mangelnde Souveränität und Legitimität besitzen manche afrikanischen Regierungen nicht die Kapazitäten, Politikinhalt mit derselben Geschwindigkeit und Effektivität umzusetzen, wie dies bei vielen europäischen Staaten der Fall ist (Farrell 2005: 270). Farrell wirft schließlich die Frage auf, ob es überhaupt möglich und vor dem Hintergrund der Erfahrungen des von den USA geführten Kriegs im Irak wünschenswert ist, dass die EU afrikanischen Staaten zu Demokratie verhelfen will. Sie meint, dass sich Demokratien nicht über Nacht entwickeln (wie dies auch das europäische Beispiel zeigt) und nicht von außerhalb aufoktroiert werden sollten (Farrell 2005: 272).

waren die Interventionen der EU in Konflikten wie dem Tschad oder dem Kongo unzureichend (Sepos 2013: 274).

Nachfolgend werde ich in einem chronologischen Abriss auf die Beziehungen zwischen der EU und Afrika eingehen und in Kapitel 4.2. grundlegende Informationen zu den EPAs präsentieren. In Kapitel 4.3. werde ich alternative Sichtweisen zur neoliberalen Prämisse der fortschreitenden Liberalisierung (insbesondere von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen sowohl in Europa als auch in Afrika) vorstellen. In diesem Sinne ist vielfach von einer Diskrepanz zwischen einer ‚humanitären Rhetorik der EU‘ und der tatsächlichen Fokussierung auf die eigenen wirtschaftlichen Interessen mit äußerst negativen Auswirkungen auf weite Bevölkerungsteile die Rede. Mark Langan spricht im Hinblick auf die Beziehungen zwischen der EU und Afrika von „[a] disjuncture between norm-laden legitimations of policy interventions and the material implications of EU policies for ostensible beneficiaries in ACP states“ (Langan 2012: 253).

4. Die Economic Partnership Agreements

In diesem Kapitel werde ich die EU-Handelspolitik mit Afrika am Beispiel der *Economic Partnership Agreements* näher beleuchten. Im einführenden Abschnitt werde ich die Handelsbeziehungen zwischen den AKP-Staaten und der Europäischen Union chronologisch beschreiben. Die EPAs sollen – wie ich einleitend bereits erwähnt habe – das Vorgänger-Abkommen von Cotonou (2000-2020) ersetzen, das im Jahr 2020 ausläuft. Diesem sind wiederum die Abkommen von Lomé (1975-2000) und Yaoundé (1964-1975) vorangegangen.³⁴ In einem zweiten Abschnitt werde ich grundlegende Informationen zu den EPAs und deren historische Hintergründe präsentieren. Schließlich werden diese Abkommen einer Kritik unterzogen, wobei zivilgesellschaftliche Akteur*innen ebenso wie wissenschaftliche Expert*innen zu Wort kommen und deren Argumente in fünf Themenbereiche gegliedert werden. In einem letzten Kapitel werde ich versuchen, die daraus gewonnen Erkenntnisse in einem vorläufigen Fazit zusammenzuführen und abschließend nochmals kritisch auf die Vorstellung der normativen Macht Europas Bezug nehmen.

4.1. Chronologischer Abriss der EU-Afrika-Beziehungen

Die Beziehungen zwischen Europa und Afrika haben ihren Ursprung im kolonialen Wirtschafts- und Handelssystem. In dieser Zeit wurde auch der präferentielle Zugang afrikanischer Staaten zum europäischen Markt etabliert. Yash Tandon, Vorsitzender der NGO SEATINI (*Southern and Eastern African Trade Information and Negotiations Institute*), bemerkt, dass diese Präferenzen vor allem dem Nutzen Europas dienten, um den Bedarf an Rohmaterialien und Lebensmitteln im Zuge der Industrialisierung zu decken. Aus diesem Grund muss das präferentielle Handelssystem auch als post-koloniale Kontinuität und nicht bloß als Großzügigkeit von Seiten Europas betrachtet werden (Tandon 2010).

In den Römer Verträgen wurde festgelegt, die damaligen Kolonien der sechs EU-Gründungsmitglieder in die Zollunion zu inkludieren, wobei diesen Staaten nach ihrer Unabhängigkeit im Rahmen der Yaoundé Konvention weiterhin präferentieller Marktzugang zugesichert wurde. Ziel war es, die Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien aus strategischen Gründen aufrecht zu erhalten, um weiterhin den Zugang zu natürlichen Ressourcen und Rohstoffen zu gewährleisten (Farrell 2005: 267). Neben diesem präferentiellen Marktzugang wurden den assoziierten Staaten über den *Europäischen Entwicklungsfonds* (EEF) Gelder zur

³⁴ Neben dem Cotonou-Abkommen wurde die politische Kooperation zwischen der EU und der Afrikanischen Union (AU) innerhalb der Joint Africa-EU Strategy (JAES) institutionalisiert, welche im Rahmen des zweiten EU-Afrika-Gipfels im Jahr 2007 in Lissabon etabliert wurde (Ramet/Urbina Trevino 2017).

Verfügung gestellt. Dieser Fonds bleibt bis heute ein wesentliches Instrument der EU zur Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit (Orbie 2012: 18).³⁵ In der Periode des derzeit laufenden 11. EEF (2015-2020) werden allen afrikanischen Staaten außer Südafrika 29,1 Milliarden Euro bereitgestellt (Ramet/Urbina Trevino 2017).

Vor dem Hintergrund asymmetrischer Machtverteilung und post-kolonialer Kontinuität galt der nachfolgende Vertrag von Lomé als innovativ, weil er erstmals das Prinzip der Partnerschaft und des politischen Dialogs in den Beziehungen zwischen Nord und Süd verankerte. Während der erste Vertrag von Lomé lediglich Handelsregeln beinhaltete, wurde dieser nach und nach um weitere Aspekte (etwa Menschenrechtsklauseln oder *Good Governance*) ergänzt (Farrell 2005: 267). Mary Farrell verweist jedoch darauf, dass das Prinzip der Partnerschaft nie wirklich verwirklicht wurde, da der politische Dialog zwischen den beiden Regionen von asymmetrischen Machtbeziehungen geprägt war (Farrell 2005: 268).

„[U]nder the predecessor Lomé agreements, the partnership was showing signs of weakness, based in part on the credibility gap associated with presenting this as a partnership of equals when the reality showed that African countries to have institutional weaknesses and a dependence on aid“ (Farrell 2005: 271).

Zudem wurden asymmetrische Handelsbeziehungen institutionalisiert, indem die reziproken Handelsregeln und somit der freie Zugang europäischer Güter zu den AKP-Märkten aufgehoben wurden, während der vereinfachte Zugang zum EU-Markt für Produkte aus den AKP-Staaten (mit Ausnahme einiger Agrargüter) aufrecht erhalten wurde. Strenge Ursprungsregeln ebenso wie Schutzklauseln erlaubten es der EWG, dieses nicht-reziproke Handelssystem zu einem gewissen Grad zu kontrollieren (Wildner 2011: 9). Diesbezüglich kritisiert Tandon, dass dieser präferentielle Zugang den ehemaligen Kolonialmächten in Europa (besonders Frankreich und Großbritannien) vor allem dazu gedient habe, weiterhin Einfluss auf die nunmehr unabhängigen AKP-Staaten zu nehmen und diese gegen den zunehmenden Einfluss der USA abzusichern (Tandon 2016: 102).

Hurt bemerkt, dass in den 1980er und 1990er Jahren neoliberale Denkweisen Eingang in die Entwicklungspolitik der EU fanden, was auch anhand der Verträge von Lomé dargelegt werden kann. So wurde beispielsweise in Lomé IV (unterzeichnet im Jahr 1989) das Budget für Strukturanpassungen erhöht, wodurch die Lomé-Konventionen zusehends dem ‚Washington-Consensus‘ und somit dem Neoliberalismus unterworfen wurden. In diesem Verlauf wurde der präferentielle Marktzugang – auch vor dem Hintergrund, dass die Exporte aus den AKP-

³⁵ Die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und Afrika ist divers und nimmt unterschiedlichste Formen an. So sind neben dem Gemeinschaftsfonds zudem einzelne Mitgliedsstaaten in der EZA in Afrika tätig (Akopari 2017: 63).

Staaten nicht gesteigert werden konnten³⁶ – als illegitimer Eingriff in den freien Markt zunehmend hinterfragt. (Hurt 2012: 497f.). Dieser Paradigmenwechsel wurde schlussendlich im *Green Paper on the Relations between the European Union and the ACP countries on the Eve of the 21st Century*, 1996 von der Europäischen Kommission veröffentlicht, festgehalten. Darin wurde bereits angekündigt, das nicht-reziproke Handelssystem auf Grund mangelnder Kompatibilität mit WTO-Normen auslaufen zu lassen. Anstelle staatlicher Intervention in die Wirtschafts- und Handelspolitik wurde die Bedeutung der Privatwirtschaft und nicht-staatlicher Akteure bei der Bekämpfung von Armut hervorgehoben (Stichwort *private sector development*, PSD) (Langan/Price 2015: 265).

Die Lomé-Konventionen wurden im Jahr 2000 vom Abkommen von Cotonou abgelöst, das bis zum Jahr 2020 in Kraft ist. Darin wird die Bekämpfung der Armut als zentrale Zielsetzung verankert. Dies soll durch drei Säulen erreicht werden, nämlich durch Entwicklungszusammenarbeit sowie politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit (Wildner 2011: 10). In Artikel 2 des Cotonou Abkommens werden die Bedeutung von Partnerschaft und Teilhabe der AKP-Staaten an Entwicklungsstrategien als der AKP-EU-Kooperation zugrundeliegende Prinzipien hervorgehoben: „equality of the partners and ownership of the development strategies: for the purposes of implementing the objectives of the partnership, the ACP States shall determine the development strategies for their economies and societies in all sovereignty“ (European Union 2014: 18).

Wesentlichste Neuerung war im Sinne der letztgenannten Säule der Verweis auf die Notwendigkeit der Neuausrichtung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika, um WTO-Kompatibilität zu erreichen. Denn die durch die Verträge von Lomé eingeräumten nicht-reziproken Handelsvorteile verstießen gegen das Prinzip der Nicht-Diskriminierung (Paasch 2006: 44). Hintergrund dessen ist auch der sogenannte ‚Bananen-Streit‘: Lateinamerikanische Bananenproduzent*innen brachten, gestützt durch die USA, bei der WTO 1995 eine Klage ein, da die Europäische Union nur den AKP-Staaten zollfreien Zugang zum Binnenmarkt gewährte. Daraufhin ordnete ein Schiedsgericht an, dass die EU bis 2007 dieses diskriminierende System abschaffen und WTO-konforme Handelsregeln einführen müsse (Berthelot 2014a). Während die WTO (im Rahmen der Ermächtigungsklausel) prinzipiell keine präferentielle Behandlung für Entwicklungsländer ausschließt, wurde die ungleiche Behandlung gegenüber anderen Entwicklungsländern außerhalb der AKP-Region bemängelt, welche gegen das Prinzip der Nicht-Diskriminierung verstößt (ECDPM 2014: 1). Insgesamt hätten der EU drei

³⁶ An dieser Stelle muss notwendigerweise ergänzt werden, dass die relativen Handelsvorteile, die den AKP-Ländern durch den präferentiellen Zugang zum EU-Markt erwachsen, angesichts vermehrter Marktöffnungen für andere Ländern erodierten (Hurt 2012: 498).

Möglichkeiten offen gestanden: Die präferentielle Behandlung der AKP-Staaten auf alle Entwicklungsländer auszudehnen, die Präferenzen fallen zu lassen oder eine Freihandelszone zu etablieren, wobei sich die EU für die letzte Option entschied (Joseph 2011: 281).

In weiterer Folge wurde im Cotonou-Abkommen festgehalten, dass zwischen der EU und den AKP-Staaten ein reziprokes Handelssystem in Gestalt der *Economic Partnership Agreements* eingeführt werden muss. Zwar wurde noch eine Übergangsregelung zur Verlängerung der bisherigen Vorzugsbehandlung der Lomé-Abkommen festgelegt (*waiver*), jedoch sollten die EPAs bis Ende 2007 das System der einseitigen Zollpräferenzen durch das von der WTO geforderte Prinzip der Gegenseitigkeit ersetzen, um so eine Freihandelszone zu etablieren und dadurch den Handel zwischen der EU und den AKP-Staaten WTO-kompatibel zu gestalten (Schmieg 2013: 1).

Der Wandel der EU-Handelspolitik gegenüber Afrika ist auf mehrere Gründe zurückzuführen: So verweist die EU darauf, dass der präferentielle Marktzugang für AKP-Produkte – wie bereits erwähnt – nicht die erhofften Entwicklungseffekte nach sich gezogen hat. Tatsächlich hat sich der Anteil von Produkten aus AKP-Ländern am EU-Markt zwischen 1970 und 2000 halbiert (Farrell 2005: 268).³⁷ Generell ist der Anteil afrikanischer Waren am Welthandel von 5.6% im Jahr 1960 auf nur 2.1% im Jahr 2002 gesunken (Kiely 2007: 427).³⁸ Aber auch der Aspekt der kolonialen Vergangenheit vieler EU-Staaten (im Falle Afrikas insbesondere von Frankreich und Großbritannien) ist angesichts der EU-Erweiterung ins Hintertreffen geraten. So hat sich die Zusammensetzung der EU-Mitgliedstaaten dahingehend verändert, dass nun auch Länder ohne koloniale Geschichte und mit einem geringeren Einkommen hinzugestoßen sind. Diese Faktoren verringern die Bereitschaft der EU-Staaten, die AKP-Staaten wirtschaftlich zu bevorzugen (Schmieg 2013: 3). Auch war die Notwendigkeit, die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten zu vertiefen, weil der *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), welcher seit dem Jahr 2000 den afrikanischen Exporten verbesserten, nicht-reziproken Zugang zum US-Markt bietet und damit den Einfluss der USA in Afrika stärkt, gegeben (Makhan 2012: 100).

Es ist wichtig zu betonen, dass im Zuge interner Reorganisation der EU-Kommission im Jahr 1999 die Kompetenz für Handelsabkommen der Generaldirektion (GD) für Handel übertragen wurde, während zuvor die GD für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung verantwortlich war (Farrell 2005: 268). Orbie führt diesen Paradigmenwechsel in der Handelspolitik

³⁷ Der Anteil afrikanischer Waren am EU-Außenhandel betrug im Jahr 1985 3,2% und sank bis zum Jahr 2006 auf weniger als 1,4% (Akopari 2017: 57).

³⁸ Auch wenn der Anteil des Globalen Südens am weltweiten Export verarbeiteter Güter deutlich zugenommen hat, so bleibt dieser besonders in der EU niedrig – nur 8% der Importe verarbeiteter Güter in die EU kommen aus den Ländern des Globalen Südens (Kiely 2007: 428).

mit den AKP-Staaten weniger auf WTO-Vorschriften, als vielmehr auf die wirtschaftliche Bedeutung aufsteigender Schwellenländer zurück:

„The main reason behind these reforms is not so much that the previous regime was incompatible with the WTO rules, but rather that continuation of preferential trading schemes would require too costly concessions towards those non-ACP and developed countries that have become much more important for the EU's trading interests. [...] In line with the Lisbon strategy and the Europe 2020 agenda, the EU trade discourse has become much more focused on growth, economic interests and international competitiveness“ (Orbie 2012: 31).

Denn eine Verlängerung der WTO-Ausnahmeregelung für die AKP-Staaten hätte weitere Zugeständnisse an die aufsteigenden Handelspartner der EU (etwa in der G20) bedeutet. So mussten bereits im Zuge der vorhergehenden Ausnahmeregelung Konzessionen an die anderen Handelspartner gemacht werden – in Form von einem verbesserten Marktzugang für Thunfisch aus einigen asiatischen Ländern und Bananen aus Lateinamerika. Somit sind es durchaus kommerzielle Handelsinteressen, die dem Wandel der EU-Handelspolitik mit den AKP-Staaten zugrunde liegen – auch wenn für die EU die Exportmärkte der AKP-Staaten nicht primär von Bedeutung sind (Hurt 2012: 500f.).

Zusammenfassend hält Farrell fest, dass die Art und Weise, wie wirtschaftliche Kooperation zwischen der EU und den AKP-Staaten vorangetrieben wird, zur Gänze dem ökonomischen Mainstream des Neoliberalismus entspricht, wie dieser auch von der WTO propagiert wird. Denn Liberalisierung, Privatisierung und Unterstützung des privaten Sektors sind sowohl im Interesse der EU als auch der WTO. Anstatt die Verhandlungen partnerschaftlich zu gestalten, werden asymmetrische Machtverhältnisse zwischen Regionen mit äußerst unterschiedlicher ökonomischer und politischer Macht fortgeschrieben (Farrell 2005: 279f.).

„[T]he EU policy towards Africa, as reflected in the recent Cotonou Agreement, is strongly realist in tone, and [...] the rhetoric on partnership reflects less a normative agenda than a trenchant pursuit of what are really neo-liberal goals and the extension of economic liberalisation in the interests of the EU“ (Farrell 2005: 279).

4.2. Grundlegendes

Die *Economic Partnership Agreements* oder auch *Wirtschaftspartnerschaftsabkommen* sind im Wesentlichen Freihandelsabkommen, die seit 2002 zwischen der Europäischen Union und 76 AKP-Staaten³⁹ verhandelt werden. Die EPAs verfolgen das zentrale Ziel, Handelshemmnisse in Form von Zöllen abzubauen und im Gegenzug Freihandel zu fördern. In der Umsetzung unterliegen sie den Vorgaben der *Welthandelsorganisation*. Dabei wurde das Prinzip des

³⁹ Von den insgesamt 79 AKP-Staaten sind Osttimor, Somalia und Kuba in keiner regionalen EPA-Verhandlungsgruppe vertreten.

Regionalismus verankert, indem die AKP-Staaten in sieben Wirtschaftsräume⁴⁰ unterteilt wurden, die jeweils gesondert mit den Repräsentant*innen der EU verhandeln.⁴¹

Mit dem Auslaufen der WTO-Ausnahmeregelung, die die Verlängerung des Cotonou-Handelssystems bis ins Jahr 2007 erlaubte, geht einher, dass die afrikanischen Wirtschaften innerhalb einer gewissen Zeitspanne (zwischen zehn Jahren im Falle der ESA-Länder und 25 Jahren im Falle von EAC und CARIFORUM) ihre Märkte dauerhaft (zwischen 75% bei den ECOWAS-Staaten und 98% im Falle der Seychellen) für europäische Produkte öffnen müssen (Ramdoo 2015: 17). Umgekehrt garantiert eine Unterzeichnung für alle AKP-Staaten (mit Ausnahme von Südafrika) zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt (Asche 2015: 11). Dieses Vorhaben wurde insbesondere von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft aus Europa und den AKP-Staaten kritisiert, die sich unter anderem in der ‚StopEPA-Kampagne‘⁴² organisierten (eine ausführliche Diskussion der Kritikpunkte erfolgt in Abschnitt 4.3.). Bei einem Treffen zivilgesellschaftlicher Organisationen unter dem Dach des *African Trade Network* (ATN) 2007 in Ghana wurde festgehalten, dass die EPAs vor allem den Interessen der EU verpflichtet sind:

„WE, African civil society organisations campaigning on the Economic Partnership Agreements (EPAs) [...] re-affirm our opposition to these self-serving Free Trade Agreements that the European Union (EU) seeks to impose on African, Caribbean and Pacific (ACP) countries, and which will destroy the economies of these countries. [...] We pointed out that the EPAs posed a threat not only specifically to government revenue, local producers and industries, food sovereignty, essential public services, and the regional integration of African countries; but also to the right and capacity in general of African countries to develop their economies according to the needs of their people and their own national, regional and continental priorities“ (ASTM 2007).

Aber auch bei zahlreichen Ökonom*innen und politischen Repräsentant*innen der AKP-Gruppe oder auch der Afrikanischen Union (AU) war die geplante Umsetzung der Handelsverträge umstritten. So äußerten AKP-Vertreter*innen zahlreiche Bedenken bezüglich der EPAs:

„The threats of the EPA articulated by many ACP stakeholders include significant tariff revenue losses, loss in policy space and threats to local industries, unemployment, serious disruption of existing or planned customs unions, and the displacement of existing regional trade and regional production capacities“ (Kwa/Lunenburg/Musonge 2014: 6).

⁴⁰ Die AKP-Staaten wurden in folgende Regionen aufgeteilt: ECOWAS (*Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft*), CEMAC (*Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft*), EAC (*Ostafrikanische Gemeinschaft*), ESA (*Östliches und Südliches Afrika*), SADC (*Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft*), CARIFORUM (*Karibisches Forum*) sowie den Pazifischen Raum.

⁴¹ Zu Beginn der Verhandlungen existierten lediglich sechs regionale Gruppierungen. Aus der SADC sowie der ESA formierte sich jedoch 2007 die EAC (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 490).

⁴² Diese wurde 2004 auf Initiative des *African Trade Network* (ATN) mit Sitz in Ghana im Zuge des Europäischen Sozialforums in London ins Leben gerufen. An ihr haben sich auch zahlreiche europäische NGOs (beispielsweise Oxfam oder Attac Deutschland) beteiligt (Kwa/Lunenburg/Musonge 2014: 20).

Anlässlich des EU-Afrika-Gipfels Ende 2007 hat der AKP-Ministerrat sogar festgestellt, dass „the European Union’s mercantilist interests have taken precedence over the ACP’s developmental and regional integration“ (ACP Council of Ministers 2007, zit. n. Jones 2008: 2). Auch Vertreter*innen der EU äußerten sich kritisch gegenüber den EPAs. So forderten die Entwicklungsminister Irlands, Dänemarks und der Niederlande die EU-Kommission 2008 in einem Brief an die damalige Handelskommissarin Catherine Ashton auf, mehr Flexibilität bei den EPA-Verhandlungen zu zeigen. Zudem bemängelte das Europäische Parlament in einer Resolution im Jahr 2009 die fehlende Partnerschaft und wies die Kommission an, das Vertrauen zwischen der EU und den AKP-Staaten zu restaurieren (Wildner 2011: 17f.).

Wegen derartiger Einwände wurde die von der WTO vorgegebene Terminvorgabe lediglich von dem karibischen Forum (CARIFORUM) eingehalten. Die karibischen Länder haben ein vollständiges EPA unterzeichnet, wobei nicht nur der Handel mit Gütern, sondern auch Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerbsfragen und geistige Eigentumsrechte liberalisiert wurden (Jones 2008: 8). Zusätzlich kam es mit der gesetzten Deadline lediglich mit zwei pazifischen und 18 afrikanischen Staaten⁴³ zum Abschluss der Verhandlungen über ein bilaterales Interim-EPA (von der EU auch als *stepping stone agreement* bezeichnet) (ECDPM 2014: 2). Hier kritisiert Tobias Wildner, dass größtenteils die Europäische Kommission diese Vertragstexte festlegte und die unterzeichnenden Staaten wegen Zeitdrucks kaum die Möglichkeit hatten, noch Änderungen vorzunehmen. Dies ist vor allem insofern problematisch, als die Inhalte dieser Interim-EPAs oftmals als Anknüpfungspunkt für weitere Verhandlungen über ein regionales EPA dienen (Wildner 2011: 16).

„Den Interim-EPAs wurde in aller Regel aus rein wirtschaftlichen Zwängen zugestimmt, d.h. um den freien Zugang zum EU-Markt nicht zu verlieren, und nicht aus der Überzeugung, dass ein Interim-EPA für die Entwicklung des eigenen Landes von Vorteil sei. Hauptsächlich ging es dabei um die Erhaltung von Handelspräferenzen einzelner Güter wie Bananen (Kamerun, Côte d’Ivoire), Zucker (Mauritius), Rindfleisch (Namibia) oder Fischereiprodukte[n] (Seychellen, Mauritius)“ (Wildner 2011: 16).

Zuvor hatte die EU mit der Erhebung von Zöllen auf Güter aus jenen AKP-Staaten, die als Nicht-LDCs nicht zollfrei unter EBA exportieren konnten, gedroht. Diese Importzölle von Seiten der EU hätten zu einer massiven Verteuerung afrikanischer Produkte geführt und dadurch zahlreiche Arbeitsplätze in wichtigen Exportsektoren bedroht. Deshalb sahen sich viele Länder (etwa die Elfenbeinküste oder Ghana) gezwungen, entgegen den Interessen ihrer regionalen Wirtschaftsblöcke zu handeln (Jones 2008: 7). Ein äußerst umstrittenes Beispiel dafür ist Südafrika, das im Jahr 2000 ein bilaterales Handelsabkommen (TDCA, *Trade, Deve-*

⁴³ Dabei handelt es sich um alle afrikanischen Staaten, denen nicht der Status eines LDC zukommt – mit Ausnahme jener Länder, die hauptsächlich Öl exportieren (Kongo, Gabun und Nigeria) (Wildner 2011: 16).

lopment and Cooperation Agreement) mit der EU unterzeichnet hat. Dieser Vertrag unterminierte jedoch eine erfolgreiche regionale Integration der SACU/SADC-Staaten, da bilaterale Zollvereinbarungen für eine Wirtschaftsgemeinschaft, die sich als Zollunion formieren möchte, undenkbar sind (Asche 2015: 6).⁴⁴ Dennoch weigerten sich viele afrikanische Staaten, Freihandelsabkommen mit der EU zu unterzeichnen. Insbesondere die LDCs hatten keinen besonderen Anreiz dazu, da sie auf Grund der EBA-Initiative sämtliche ihrer Produkte (außer Waffen) zoll- und quotenfrei in die EU exportieren konnten (Schmiege 2013: 2).

Um die Verhandlungen voranzutreiben, drohte die EU erneut jenen Ländern Afrikas, die auf Grund eines etwas höheren mittleren Einkommens nicht zu den LDCs zählten und bis zum 01. Oktober 2014 noch keine Absicht zur Ratifizierung eines EPAs gezeigt hatten, Zölle auf ihre Produkte zu erheben. Anstatt der vorübergehenden *Marktzugangsverordnung (Market Access Regulation* oder MAR 1528, die mit 1. Jänner 2008 als Übergangsregelung in Kraft trat) für alle EPA-Verhandlungspartner, würden die Nicht-LDCs, die keine notwendigen Schritte zur Ratifizierung eines EPAs gezeigt haben, den Zolltarifen des ungünstigeren *Allgemeinen Präferenzsystems* oder gar dem *Meistbegünstigungsprinzip* unterliegen, wobei mit Letzterem auch alle anderen Industriestaaten bedacht werden (Traidcraft 2012).⁴⁵ Tatsächlich hatten bis zu diesem Zeitpunkt einige der insgesamt 36 AKP-Staaten, die die Verhandlungen mit der EU abgeschlossen hatten, ein EPA entweder paraphiert oder unterzeichnet, dieses aber nicht ratifiziert (Dieye 2014a: 17). Das Vorhaben, Zölle auf Produkte jener Länder zu erheben, die der Ratifizierung eines EPAs nicht Folge geleistet hatten, wurde in weiterer Folge am Beispiel Kenias umgesetzt, was insbesondere die Exportindustrien (etwa die Blumenindustrie) schwer traf (Asche 2015: 9).

„The withdrawal of market access of market access by October 2014 has cornered particularly African countries that are still dependent on the EU market for their narrow range of exports. Many governments are caught between their short term and longer term goals. The short-term goal of not wanting to disrupt their existing market accesses to the EU and the industries and employment depend on this access – hence the allure of the EPA. Yet they also recognise that in the long-term, the EPAs will constrain their own industrial and agricultural capacities by limiting their trade and other policy flexibilities“ (Kwa/Lunenburg/Musonge 2014: 79).

Aus diesen Gründen wurden die Verhandlungen für zwei regionale EPAs kurz vor dem Auslaufen der Marktzugangsverordnung, welche sich derzeit im Unterzeichnungs- respektive Ratifikationsprozess befinden, erfolgreich beendet: ein EPA mit allen 15 Staaten der

⁴⁴ Dies ist vor allem deshalb problematisch, weil die schwächeren Wirtschaften der BLNS-Staaten (Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland) eine Zollunion mit Südafrika bilden (Storey 2006: 338).

⁴⁵ Demgegenüber wurden lateinamerikanische Staaten gemäß den Zolltarifen von APS+ klassifiziert oder profitierten von Freihandelsabkommen, wodurch sie weitaus günstiger (teilweise sogar zollfrei) in die EU exportieren konnten und den AKP-Staaten ein Wettbewerbsnachteil erwuchs (Berthelot 2014).

Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS⁴⁶ plus Mauretanien sowie ein EPA mit sechs Ländern der EPA-Verhandlungsgruppe der *Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft SADC*⁴⁷ (ohne Angola). Letzteres wurde bereits unterzeichnet und wird vorläufig angewandt. Die Verhandlungen für das EPA mit den fünf Staaten der *Ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft EAC* wurden schließlich – kurz nachdem Kenia den Zugang zum europäischen Markt verloren hatte – abgeschlossen.⁴⁸ Zudem gelten jeweils Interim-EPAs mit vier Mitgliedern des *Östlichen und Südlichen Afrika ESA* (Mauritius, Seychellen, Zimbabwe und Madagaskar) sowie Kamerun (Mitglied der *Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft CEMAC*), welche jedoch bereits 2009 unterzeichnet wurden. In der pazifischen Region wird ein bilaterales EPA mit Fidschi vorläufig angewandt und jenes mit Papua Neu Guinea wurde ratifiziert (EC 2017b). Insgesamt haben bis dato nur 32 von 49 der SSA-Staaten⁴⁹ die EPA-Verhandlungen mit der EU abgeschlossen, wobei die Perspektiven der übrigen subsaharischen Staaten völlig ungeklärt bleiben (Asche 2015: 10). Eine erfolgreiche Ratifizierung der ECOWAS- beziehungsweise EAC-EPAs ist jedoch nicht gesichert, da sich dem einige Staaten entgegenstellen (etwa Nigeria in Westafrika oder Tansania in Ostafrika, wo das Parlament gegen eine Ratifizierung gestimmt hat) (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 9).

In allen EPAs außer dem mit dem karibischen Forum betreffen die Handelsliberalisierungen lediglich den Güterverkehr. Alle weiteren Aspekte einer tiefgehenden Wirtschaftsintegration (darunter die Singapur-Themen, aber auch Liberalisierungen betreffend Dienstleistungen oder geistiges Eigentum) wurden ausgeklammert und in sogenannten *Rendezvous-Klauseln* behandelt – diese Aspekte werden erst bei weiteren Treffen geregelt (Asche 2015 10). James Nyomakwa-Obimpeh bemerkt hierbei, dass die Singapur-Themen als nicht wesentlich erachtet werden, um den Regeln der Welthandelsorganisation zu entsprechen. Denn tatsächlich werden viele der erwähnten Aspekte bislang nicht auf WTO-Ebene geregelt, weshalb diese vielmehr den Normen der EU-Handelspolitik Rechnung tragen als den Anforderungen der WTO (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 493). Die Europäische Kommission hält jedoch an der

⁴⁶ Es gilt bereits das Interim-EPA für die beiden Länder der ECOWAS-Gruppe Elfenbeinküste und Ghana (EC 2017b).

⁴⁷ Diese SADC-Gruppe (bestehend aus den fünf Ländern der *Zollunion des Südlichen Afrika* Namibia, Lesotho, Swasiland, Botswana und Südafrika plus Mosambik und Angola) ist von der bereits bestehenden *Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft* zu unterscheiden. Sie besteht im Gegensatz zur EPA-Verhandlungsgruppe aus 15 Staaten. Die verbleibenden acht Staaten wurden anderen Verhandlungsgruppen zugeteilt (siehe Kapitel ‚Kritische Stimmen zu den EPAs, Abschnitt 3.4.1).

⁴⁸ Dieye bemerkt, dass Kenia bis zu 5,7 Millionen Euro pro Monat auf Grund von wiedereingeführten Zöllen (beispielsweise auf Schnittblumen, Obst oder Gemüse) hätte verlieren können. Daraufhin wurde Kenia nach Paraphierung des regionalen EPA wieder in die Marktzugangsverordnung aufgenommen (Dieye 2014b: 24). Die Marktzugangsverordnung wurde anschließend bis Oktober 2016 verlängert (Bouyala Imbert 2017).

⁴⁹ Es werden keine EPA-Verhandlungen mit den SSA-Staaten Südsudan und Somalia geführt.

Wichtigkeit einer umfassenden Liberalisierung, die auch die Singapur-Themen miteinschließt, fest:

„Comprehensive EPAs covering all areas from services to intellectual property would further encourage investment and growth through a conducive business environment. This would take account of the ongoing diversification of ACP economies towards services such as construction, renewable energy, telecommunications, transport and financial services, in a context of a growing middle class and swift urbanization“ (EC 2017: 4).

Insgesamt macht das European Center for Development Policy Management folgende besonders kontrovers diskutierte Punkte aus: Den Grad der Öffnung⁵⁰ und Zeitspanne zur Umsetzung der Liberalisierung, Exportsteuern, die *Meistbegünstigungsklausel* (MFN), die *Nichterfüllungsklausel* (*non-execution clause*) im Falle von Verletzungen von Grundprinzipien (etwa der Menschenrechte), Schutzklauseln für junge Industrien, agrarische Exportsubventionen und interne Stützungen der EU sowie die Entwicklungsfinanzierung (ECDPM 2014: 9).

4.3. Kritische Stimmen

Während in den vorhergehenden Kapiteln die EU-Handelspolitik mit Fokus auf die *Economic Partnership Agreements* charakterisiert wurde, folgt nun eine Kritik dieser Freihandelsabkommen mit Blick auf inhärente Machtstrukturen und mögliche negative Auswirkungen. Dazu wird der Versuch unternommen, den Diskurs der europäischen und afrikanischen Zivilgesellschaft um die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zu skizzieren. Diese Argumente werden durch Thesen wissenschaftlicher und politischer Expert*innen gestützt und untermauert. Auch wenn sich die jeweiligen Themengebiete überlappen und ineinander greifen, werde ich die wesentlichen Kritikpunkte in fünf Themenbereiche gliedern, nämlich: Ungleiche Verhandlungssituation, unterschiedliche Ausgangssituation der Ökonomien, Fortführung kolonialer Handelsbeziehungen, Deregulierung mit einseitigen Vorteilen sowie eine generelle Kritik an einer neoliberal ausgerichteten Wirtschafts- und Handelspolitik.

4.3.1. Ungleiche Verhandlungssituation

Wenn man die den EPAs zugrundeliegenden Machtstrukturen analysiert, ist zunächst die Verhandlungssituation wesentlich, wobei in erster Linie dem Grundsatz der Regionalisierung der AKP-Region Bedeutung zukommt. Während die EU als uniformer Akteur auftrat, wurden die AKP-Staaten in sieben regionale Blöcke aufgeteilt, fünf davon in Afrika sowie jeweils

⁵⁰ Die EU wünscht sich 80% Öffnung innerhalb von 15 Jahren, viele AKP-Staaten jedoch nur zwischen 60 und 70% in einem Zeitraum von 25 Jahren (Levard 2014).

einer im karibischen und pazifischen Raum. Tatsächlich entsprach keine der EPA-Verhandlungsgruppen exakt bereits bestehenden Regionalgemeinschaften (Asche 2015: 6). Die EU-Akteur*innen argumentierten vielfach, dass die Regionalisierung den Verhandlungsprozess vereinfachen sollte. Demgegenüber kommen viele NGOs und zivilgesellschaftliche Organisationen zum Schluss, dass die Regionalisierung vor allem dazu dient, die Verhandlungsmacht der AKP-Partner zu schwächen. „[T]he EPAs have not only negatively affected the significance of the ACP group as a whole, but have also complicated attempts to develop regional organizations” (Hurt 2012: 506f.). So hält Emily Jones in einer Evaluierung der *Wirtschaftspartnerschaftsabkommen* von *Oxfam International* im Jahr 2008 fest, dass die EPAs regionaler Integration im Wege stehen und bereits existierende regionale Wirtschaftsblöcke unterminieren (Jones 2008: 4).

Sepos kritisiert etwa, dass sich jeder Staat für eine der sieben Regionen entscheiden musste und jeweils nur an den Verhandlungen in einer Gruppe partizipieren durfte. Das ist vor allem deshalb problematisch, weil manche Staaten in mehreren Gruppen Mitglied sind, wodurch eine gemeinsame Interessensartikulation erschwert und die Verhandlungsmacht der afrikanischen Staaten insgesamt gemindert wird (Sepos 2013: 271). Auch Horace Campbell verweist auf den Umstand, dass lediglich mit Staaten in Afrika südlich der Sahara verhandelt wurde, während die nordafrikanischen Staaten aus den EPAs ausgeklammert wurden.⁵¹ Dies bewirkt eine Spaltung zwischen den jeweiligen Regionen und verhindert auf diese Weise eine panafrikanische⁵² Artikulation gemeinsamer Interessen – wie beispielsweise der Etablierung einer den gesamten Kontinent umfassenden Freihandelszone (CFTA, *Continental Free Trade Area*), die auch die Afrikanische Union (AU) anvisiert (Campbell 2016). Auch wird die verstärkte Integration innerhalb des *Gemeinsamen Marktes für das Südliche und Östliche Afrika* (COMESA) erschwert, da etwa Ägypten als eine der stärksten Wirtschaften Afrikas nicht in den EPAs vertreten ist (Storey 2006: 338).

Beispielsweise wurden die 15 Mitgliedsstaaten der bereits existierenden *Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft* (SADC) in vier regionale EPA-Verhandlungsblöcke aufgeteilt (im

⁵¹ Die Beziehungen zwischen der EU und den nordafrikanischen Staaten werden im Rahmen der euro-mediterranen Partnerschaft (auch bekannt als Barcelona-Prozess) als Teil der GASP geregelt, welche 2004 de facto in die Europäische Nachbarschaftspolitik integriert wurde. Zentrales Anliegen ist dabei, antizipiert Sicherheitsrisiken für die Europäische Union (Migration oder gar Radikalisierung) durch die soziale und ökonomische Entwicklung (etwa Armutsreduktion oder Demokratisierung) der Maghreb-Staaten mindern zu können. Hier kritisiert Langan jedoch, dass Tunesien, Marokko und Ägypten in umfassende Handelsabkommen mit der EU eingebunden werden, die einerseits die Ökonomie destabilisieren und andererseits soziale und politische Spannungen hervorrufen (Langan 2015: 182f.).

⁵² Als Panafrikanismus wird die Idee einer afrikanischen Einheit bezeichnet, die nach der Unabhängigkeit vieler ehemaligen Kolonien von den neuen Staatsoberhäuptern (etwa Kwame Nkrumah in Ghana) geprägt wurde (Farrell 2005: 273).

Konkreten verhandeln sieben Staaten in ‚SADC‘, sechs in ESA sowie die Demokratische Republik Kongo in CEMAC und Tansania in EAC) (ECDPM 2014: 4). „The dream of an economically united Africa is thus under threat from the EPAs as they are undermining these homegrown initiatives of African integration“ (Mulenga 2005: 19). Die EPAs könnten einen derart fragmentierten Regionalismus weiter zementieren. Denn auch wenn sich ein dreiteiliges Freihandelsabkommen zwischen SADC, EAC und COMESA (*Tripartite Free Trade Area*, TFTA) ebenso wie CFTA in Planung befindet, so ist unklar, wie die verschiedenen EPA-Regulierungen in einem breiteren Freihandelsabkommen harmonisiert werden können (Hulse 2016). Während die EU über 40 Jahre Erfahrung verfügt und in dieser Zeit ihre interne Struktur konsolidieren konnte, mussten sich viele der regionalen Gruppierungen erst zu einem Block formieren (Wildner 2011: 12):

Demgegenüber gelangt Schmiege zur Erkenntnis, dass die EPA-Verhandlungen in manchen Fällen die Regionalintegration auch befördert haben – etwa in der ECOWAS-Gruppe, die einen gemeinsamen Außenzoll verabschiedet hat (Schmiege, 2013: 2). Auch in der EAC-Region ist regionale Integration durch die EPAs vorangetrieben worden, indem 2005 eine Zollunion beschlossen und im Jahr 2007 eine offizielle EPA-Verhandlungsgruppe etabliert wurde (Hulse 2016).

„In such regions, where the membership of EPA configuration cohered with the borders of existing regional organizations, negotiations have served as a ‘mid-wife’ to deeper integration. In other regions, the sharpening of the regional agenda has been less acute, as states struggled to formulate regional responses to issues thrown up by the EPAs due to overlapping memberships and disparate trade preferences“ (Hulse 2016).

Auch die Europäische Kommission betont, dass die EPAs eine verstärkte Regionalintegration befördern würden, da durch regionale Präferenzen sichergestellt werde, dass sich die Staaten innerhalb einer Region zumindest dieselben gegenseitigen Vorteile zugestehen wie der EU. Dadurch würde vor allem der Handel innerhalb der AKP-Staaten unterstützt (EC 2017a: 2). Stevens bemerkt jedoch, dass sich viele Länder zwar vorstellen können, sich für ihre Nachbarstaaten zu öffnen, die eine ähnliche Wirtschaftsleistung wie ihre eigene aufweisen, nicht aber für die riesige Handelsmacht EU (Stevens 2006: 446). De facto propagiert die EU für den afrikanischen Kontinent ein anderes Modell der regionalen Integration als das, welches sich innerhalb der EU selbst herausgebildet hat (Farrell 2005: 266).

Es ist zu berücksichtigen, dass die Interessen der jeweiligen Länder sehr unterschiedlich sind. Dies ist auf den Umstand zurückzuführen, dass sich die regionalen Blöcke aus verschiedensten Staaten zusammensetzen, die wegen ihrer ungleichen Wirtschaftsentwicklung beziehungsweise -struktur von unterschiedlichen Handelsregulierungen (EPA, EBA, APS+, APS

oder MFN) betroffen sind (Jones 2008: 17f.). Dies erschwert eine gemeinsame Artikulation von Interessen, insbesondere von Staaten mit und ohne LDC-Status, maßgeblich: „The ACP faces considerable internal strain as it seeks to balance the interests of LDCs with those of comparatively wealthy states such as Nigeria or South Africa within the concept of regional free-trade areas” (Holland/Doidge 2012: 78). Denn gerade die Staaten mit LDC-Status, die unter EBA über unlimitierten Zugang zum europäischen Markt verfügen, haben keine besonderen Anreize, ein EPA abzuschließen. Diese wären erst dann gegeben, wenn dem Abschluss eines regionalen EPAs eine Vertiefung der regionalen Wirtschaftsbeziehungen folgen würde (Schmiege 2013: 2). Die Staaten müssen sich demnach entscheiden, ob sie der Regionalintegration oder dem zollfreien Zugang zum EU-Markt Priorität einräumen.

„[T]he differences with regard to DFQF [*duty-free quota-free*] access to the EU without a regional EPA also give rise to tension between LDCs and non-LDCs within the regional ACP-blocs, with the EBA initiative effectively undermining the interest of LDCs to conclude an EPA“ (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 10).

Dieses Problem wird vor allem angesichts der Tatsache evident, dass in vier der fünf regionalen EPA-Gruppierungen in Afrika (in allen außer der SADC) die meisten Staaten LDC-Status haben (Holland/Doidge 2012: 83). Durch bilaterale EPAs, die mit Nicht-LDCs abgeschlossen wurden, werden für Staaten in derselben Region unterschiedliche Formen des Marktzugangs angewandt, was die Bildung einer gemeinsamen Zollunion, wie sie für eine verstärkte Regionalintegration unbedingt von Nöten wäre, erschwert (Traidcraft 2012). „En effet, la mise en œuvre d’accords intérimaires bilatéraux signifierait la coexistence de droits de douanes différents au sein de régions censées se constituer en unions douanières“ (Levard 2014). Somit stehen auch die LDCs unter Druck, ein EPA abzuschließen, da andernfalls interne Grenzkontrollen verstärkt werden müssten, um Schmuggel aus einem Land mit bilateralem EPA (und dadurch geringen Importzöllen) in ein Land mit LDC-Status zu vermeiden, was wiederum regionale Integration behindern würde (Kwa/Lunenburg/Musonge 2014 : 14).

Der letztlich erfolgte Abschluss zahlreicher bilateraler Interim-EPAs anstelle regionaler EPAs, die für die afrikanischen Staaten nachteilig sind und die regionale Integration Afrikas gefährden, ist durch die Androhung von Importzöllen zu erklären, wobei dem schwächeren Partner zu wenig Spielraum für Verhandlungen gelassen wurde. Wie bereits erwähnt, übte die EU im Zuge der ersten Deadline (Dezember 2007) massiven Druck aus, indem sie mit Zöllen auf afrikanische Exporte drohte. Auch wenn die afrikanischen Staaten mehr Bedenkzeit einforderten – die ihnen auch zugestanden wäre – beharrte die EU auf der scheinbar zwingenden schnellstmöglichen Umsetzung von WTO-Standards. Dabei waren durchaus Alternativen

denkbar (siehe Kapitel 4.4.) – wie Sepos bemerkt, fehlte es weniger an gesetzlichen Regelungen als an politischem Willen seitens der EU (Sepos 2013: 272). Außerdem diente die Drohung, ab 1. Oktober 2014 Einfuhrzölle für alle Nicht-LDCs aus den AKP-Staaten zu erheben, dazu, die afrikanischen Partner unter Druck zu setzen, um die EPA-Verhandlungen voranzutreiben. Dies ist vor allem angesichts der Exportabhängigkeit vieler afrikanischer Staaten von der EU und der Verwundbarkeit junger Industrien wesentlich (Traidcraft 2012).

Ein weiterer entscheidender Faktor besteht laut Einschätzung des Entwicklungsökonom Helmut Asche „in der politischen Ökonomie der dominierenden Wirtschaftsinteressen. Regierungen in der Elfenbeinküste, in Ghana oder Kamerun waren eher geneigt, die Regionalintegration auf dem Altar der Liberalisierung zur Wahrung ihrer agrarischen Exportinteressen zu opfern“ (Asche 2015: 7). Zweifelsohne haben oftmals auch die Verhandlungspartner auf der afrikanischen Seite ein Interesse an den Handelsabkommen, da afrikanische Eliten neoliberale Wirtschaftspolitik selbst vielmehr vorangetrieben als verhindert haben. Deren Bestrebungen stehen jedoch oftmals im diametralen Widerspruch zu den Interessen der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft, während die Interessen der afrikanischen Elite durchaus im Einklang mit jenen der Europäischen Union stehen können. Die EU führt indessen mit den Eliten die Verhandlungen und Interessensvertretungen der Zivilbevölkerung bleiben größtenteils ausgeklammert (Sepos 2013: 271).

Die Ökonomin Tendai Makwavarara-Makanza stellt jedoch fest, dass die afrikanischen Staaten nicht über dieselben Kapazitäten, Erfahrungen und finanziellen Mittel verfügen, um langwierige und komplexe Verhandlungen zu führen, wie ihre europäischen Partner. Dabei kam es zusätzlich zu den EPA-Verhandlungen zu weiteren Gesprächen über andere bi- oder multilaterale Freihandelsabkommen⁵³ (Makwavarara-Makanza 2005: 13). Außerdem wurde zur Zeit der ersten EPA-Gespräche auch über die Details des zehnten *Europäischen Entwicklungsfonds* verhandelt (2008-2013).⁵⁴ Anhand des Umstandes, dass die Unterzeichnung von Handelsabkommen an zukünftige Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit gekoppelt wurde, ist der ausgeübte Druck deutlich erkennbar, was dem Prinzip der gleichen Partner diametral entgegensteht (Sepos 2013: 272).

Für die Finanzierung der EPA-Implementierung (welche im Rahmen des EEF erfolgen soll, für Westafrika siehe Kapitel 5.4.) ist die GD für Entwicklung zuständig, während die EPA-Verhandlungen wie bereits erwähnt von der GD Handel geführt wurden, woraus sich die Schwierigkeit ergibt, beide Aspekte – nämlich Handel und Entwicklung – zu verknüpfen

⁵³ Hier sind etwa die teilweise parallel verlaufenden WTO-Ministerkonferenzen („Doha-Runden“) zu nennen.

⁵⁴ Der derzeitige 11. EEF hat eine Laufzeit von 2015 bis 2020.

(Katjavivi 2017: 141). Diese Machtasymmetrie behindert potentiell auch gegenseitige Kontrolle und Verantwortung, da die Position der AKP-Staaten als ‚Empfänger‘ von Entwicklungsgeldern deren Möglichkeit unterminiert, das Verhalten der EU in Frage zu stellen und gegebenenfalls zu kritisieren (Farrell 2005: 280). Zudem lassen sich insofern Abhängigkeiten identifizieren, als es die Akteur*innen der EU sind, die oftmals die regionale Integration (etwa in Westafrika über den Haushalt der *Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion*) ebenso wie die Treffen der *Paritätischen Parlamentarischen Versammlung* der EU und der AKP-Staaten finanzieren (Berthelot, 2014a).⁵⁵

Dass die EPA-Verhandlungen zwischen den jeweiligen Vertragspartnern nicht auf Augenhöhe geführt wurden, konstatiert auch das *Third World Network* Afrika für den ECOWAS-Fall. Die Organisation kritisiert, dass nur von der afrikanischen Seite ‚Opfer‘ gebracht werden mussten und die EU kaum zu Kompromissen bereit gewesen ist. Stattdessen beharrte die EU unnachgiebig auf ihrer Position und übte strategischen Druck auf die afrikanischen Partner aus:

„We strongly believe that the sacrifices made by the West Africa region to get closer to the EU positions must be proportional to the efforts made by the EU to reach the same goal. But so far, it is abundantly manifest that the EU has been unwillingness to do so, sticking to its legal certainty, its economic dogmatism and its lack of political flexibility which go against the notion of respectful partnership and the tenets of Special and Differential Treatment of the WTO. By using pressure and threats as a strategy to respond to its partners’ legitimate concerns, the EU Commission is guilty of being the main gravedigger in the partnership between Europe and West Africa“ (TWN Africa 2013).

Abschließend bemerkt Campbell, dass die Verhandlungen zu den EPAs in äußerst unsicheren Zeiten geführt werden. So identifiziert er einerseits die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 und andererseits das Votum für den Ausstieg des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union als entscheidende Risikofaktoren, vor deren Hintergrund es für afrikanische Staaten nicht ratsam ist, die EPAs zu unterzeichnen (2016). Außerdem ist mit dem Ausstieg des Vereinigten Königreichs aus der EU der Zugang zum britischen Markt keinesfalls mehr gesichert, was insbesondere für die Länder Ostafrikas (darunter vor allem Tansania und Uganda) von Bedeutung ist (Claasen 2016). Deshalb hat Tansania angekündigt, der Unterzeichnung des EPA-Abkommens zwischen den EAC-Ländern und der Europäischen Union, die für Juli 2016 vorgesehen gewesen wäre, nicht nachzukommen, was der ehemalige Präsident Tansanias, Benjamin Mkapa, der sich wiederholt gegen die EPAs ausgesprochen hatte, begrüßt. Er hält fest, dass Tansania mit dem Status als LDC bereits zoll- und quotenfrei in die EU exportieren kann und dadurch von einem derartigen Abkommen keinesfalls profitiert (Mkapa 2016).

⁵⁵ So finanziert die Europäische Kommission die Koordination der AKP-Delegierten im AKP-Haus in Brüssel (Tandon 2016: 110f.).

4.3.2. Unterschiedliche Ausgangspositionen

Wenn man die Handelspolitik zwischen der EU und Afrika auf inhärente Machtstrukturen und Ungleichheiten untersucht, ist zu berücksichtigen, dass es sich um ökonomisch gänzlich verschieden entwickelte Regionen handelt. So ist die Europäische Union eine der größten Wirtschafts- und Handelsmächte der Welt. Gemeinsam mit den USA und China umfasst ihr Anteil am Welthandel 46% der weltweit exportierten und 45% der importierten Güter. Nachdem die EU im Jahr 2014 von China überholt wurde, ist sie nun im Jahr 2016 die zweitgrößte Handelsmacht der Welt – sie erzielt 16% der weltweiten Exporte (im Wert von 1.744 Milliarden Euro) und bezieht 15% der weltweiten Importe (im Wert von 1.710 Milliarden) (Eurostat 2017).⁵⁶ Trotz des Aufstiegs Chinas gelang es der EU, ihre Exporte von 2000 bis 2015 mehr als zu verdoppeln. Der Handelsüberschuss von verarbeiteten Gütern mit dem Rest der Welt verdreifachte sich zwischen 2006 und 2015 (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 7).

Demgegenüber betrug der Wert aller aus der AKP-Region exportierten Güter im Jahr 2016 nur rund 204 Milliarden und jener der in die AKP-Staaten importierten Güter 299 Milliarden (EC 2017c: 8). Daraus lässt sich berechnen, dass auf die AKP-Staaten insgesamt nur 1,87% aller weltweit exportierten Güter und 2,62% aller importierten Güter entfallen. Von den derzeit 47 Staaten, die von der UNO als am wenigsten entwickelt eingestuft werden, befinden sich 38 in der AKP-Region⁵⁷ – 33 davon liegen in Afrika (UN CDP 2017). „Most countries face high unemployment linked to weak productive capacity, are vulnerable to external shocks because of very limited diversification, and face food insecurity because of lack of investment in agricultural production and infrastructure“ (Traidcraft 2012).

Eine Liberalisierung der Handelsbeziehungen (100% auf europäischer, rund 80% auf afrikanischer Seite) würde bedeuten, dass die Produkte aus den AKP-Staaten unter den Bedingungen des ‚freien Marktes‘ mit Gütern von europäischen Unternehmen konkurrieren müssten. Vielfach werden jedoch die zahlreichen Beschränkungen der Wettbewerbsfähigkeit, denen Unternehmen und Produzent*innen in den AKP-Staaten oftmals ausgesetzt sind, außer Acht gelassen (Jones 2008: 2). Diese Einschränkungen liegen etwa in der fehlenden Infrastruktur (wie beispielsweise Transportwege, Elektrizität oder Technologien) begründet (Jones 2008: 13). Daher ist die Gefahr der Verdrängung weniger konkurrenzfähiger Industrien und Betriebe vom afrikanischen Markt groß, da sie nicht mit den hochproduktiven Industriegütern der EU

⁵⁶ Dabei handelt es sich lediglich um den Handel der EU außerhalb der Mitgliedsstaaten und exkludiert intra-europäischen Handel.

⁵⁷ Darunter sind auch Osttimor, Somalia und der Südsudan, welche in keiner regionalen EPA-Gruppierung vertreten sind.

mithalten können. Betroffen wären vor allem Klein- und Mittelunternehmen, die in geringen Mengen für den lokalen Markt produzieren, und weniger Großbetriebe, die vornehmlich ins Ausland exportieren (Tandon 2010). Dadurch droht der Verlust zahlreicher Arbeitsplätze.

„European companies are understood to take advantage of EPA trade liberalisation to ‚crowd out‘ nascent ACP competitors and to flood former colonies‘ markets with cheap European manufactures at the expense of fledgling indigenous small-scale entrepreneurs“ (Langan 2014: 260f.).

Nicht nur Industriezweige, sondern auch der Agrarsektor werden durch Liberalisierungen gefährdet. Es ist zu befürchten, dass durch die Öffnung afrikanischer Märkte lokale Absatzmärkte mit europäischen Billigprodukten überschwemmt und dadurch kleinbäuerliche Strukturen zerstört werden, was verheerende Auswirkungen auf die Beschäftigung der Bevölkerung hat (Paasch 2006: 44). Diese Gefahr ist angesichts entscheidender struktureller Unterschiede in der landwirtschaftlichen Produktionsweise der jeweiligen Regionen gegeben: Während zumeist kleinbäuerliche Strukturen, die durch eine arbeitsintensive Subsistenzproduktion gekennzeichnet sind, die Landwirtschaft Afrikas prägen, herrscht in den Industriestaaten eine kapitalintensive industrielle Produktion vor, die durch einen vermehrten Maschinen- und Chemieeinsatz fortwährend Produktivitätssteigerungen erreichen will, wodurch Stückkosten gesenkt werden. Landwirtschaftliche Produkte sind häufig von Subventionen und staatlicher Intervention abhängig. Diese Praxis ist in besonderem Maße in den Industriestaaten (von der EU im Rahmen der GAP) gebräuchlich. Davon profitieren vor allem große Agrarkonzerne (Haerlin/Beck 2013: 21f.). Die EU setzt seit den 1980er Jahren auf den Export landwirtschaftlicher Produkte, um Überschüsse an Agrargütern (vor allem Molkereiprodukte und Getreide) auf dem Weltmarkt zu verkaufen. Durch Subventionen gelingt es, die Kluft zwischen den hohen europäischen Preisen und den niedrigen Weltmarktpreisen zu überbrücken und die Produkte auch außerhalb Europas unter den eigentlichen Produktionskosten abzusetzen. Diese Dumping-Strategie fördert große agro-industrielle Konzerne und belastet Kleinbäuer*innen im Globalen Süden wie im Globalen Norden (Paasch 2006: 11).

Die Gefahr der Verdrängung von kleinbäuerlicher Landwirtschaft wiegt umso schwerer, als gemäß der Global Employment Trends der *Internationalen Arbeitsorganisation* (ILO, *International Labour Organization*) in Afrika südlich der Sahara 62% aller Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig sind (den zweithöchsten Prozentsatz findet man mit 50,8% in Südasien). Dieser Anteil hat sich seit 1991 nur um 5,5% verringert (damals waren es 67,5%), wobei die Entwicklung lediglich auf einen Zuwachs an Beschäftigten im Dienstleistungssektor zurückzuführen ist und industrielle Beschäftigung beinahe unverändert blieb (ILO 2013: 92f.). Der Ökonom Demba Moussa Dembélé (2016) nimmt sogar an, dass zwischen 65% und 70% der

afrikanischen Bevölkerung ihre Einnahmen aus einer landwirtschaftlichen Aktivität beziehen – landwirtschaftliche Produkte machen etwa 35% des BIP aus. Demgegenüber steht die Europäische Union als weltweit größter Exporteur von landwirtschaftlichen Produkten (Dembélé 2016).

Ein viel zitiertes Beispiel für die Verdrängung lokaler durch importierte Produkte ist die Geflügelzucht: Industriell gefertigte und tiefgekühlte Hähnchenteile aus der EU (und Amerika) überfluten den afrikanischen Markt, womit die heimische Geflügelzucht wegen einer generellen Zollabsenkung in der WTO nicht konkurrieren kann (Asche 2015: 8). Da dies eher auf die Agrarpolitik der EU als auf die Handelspolitik zurückzuführen ist, wird dies auch als *behind-the-border*-Politik bezeichnet (Asche 2015: 14).⁵⁸ Auch kann der Import von verarbeiteten Tomaten (etwa in Form von Tomatenmark), der sich negativ auf Tomatenproduzent*innen in Ghana ausgewirkt hat, als weiteres Beispiel genannt werden (Künnemann 2009). Kenia war in den 1990er Jahren besonders von Importfluten von stark subventionierten Milchprodukten betroffen, worunter zahlreiche Milchproduzent*innen leiden mussten. Dadurch wurden rund 600.000 Bäuer*innen in die Armut getrieben. Durch Importzölle von zuerst 25-35% bis zu 60% im Jahr 2002 konnte dieser Wirtschaftszweig wieder aufgebaut werden (Jones 2008: 16). Die Zerstörung lokaler Märkte bedroht die Existenzgrundlage von Millionen Menschen, was in letzter Konsequenz zu vermehrter Landflucht führt (Banse/Schilder 2007).

Den Verlust zahlreicher Arbeitsplätze weist Catherine Gegout auch für den Fischereisektor in Ghana nach: Wegen der Fischexporte in die EU und der Dominanz eines einzigen mächtigen multinationalen Konzerns konnten viele traditionelle Fischer nicht mit der industriellen Fangweise konkurrieren und zahlreiche Arbeiter*innen verloren ihre Anstellung in den kleineren Fischereibetrieben, die EU-Qualitätsstandards (etwa bezüglich Lebensmittelsicherheit) nicht erfüllen konnten. Auch in Uganda mussten viele Fischfabriken schließen, da sie nicht länger konkurrenzfähig waren (Gegout 2016: 2199). Tatsächlich fällt es afrikanischen Produzent*innen oftmals schwer, viele der EU-Normen und die hohen Qualitätsvorgaben zu erfüllen, woraus sich entscheidende Beschränkungen der Wettbewerbsfähigkeit ergeben (Makwavarara 2008: 11).

Auch negative Auswirkungen auf die Ernährungssituation der Bevölkerung sind zu erwarten: So verweist Jones darauf, dass die Öffnung der inländischen Märkte negative Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit der Bevölkerung hat, da die Produkte von Kleinbäuer*innen der

⁵⁸ Allein Ghana importiert im Jahr 165.000 Tonnen Fleisch, darunter 90.000 Tonnen Geflügel, insbesondere aus den USA, Brasilien und Europa. Dabei handelt es sich meistens um jene Teile, die in den Produzent*innenländern keine Abnehmer*innen finden (etwa Hälsen, Innereien oder Flügel), da dort vornehmlich fettarme Filets verbraucht werden. Seit 2009 haben sich die Exporte von Geflügelfleisch aus Europa nach Afrika verdreifacht (Göbel 2015).

Konkurrenz von billigen Importgütern ausgesetzt sind (Jones 2008: 4). Indem kleinbäuerlichen Strukturen die Existenzgrundlage entzogen wird und sich die Produktion von Nahrungsmitteln in der Folge in den Händen einiger Weniger konzentriert, erhöht sich die Abhängigkeit von Weltmarktpreisen. Damit steigt das Risiko, dass in Afrika noch mehr Menschen von Hunger bedroht werden. Es erscheint auf den ersten Blick paradox, dass vor allem jene Menschen von Hunger und Unterernährung betroffen sind, die eigentlich Nahrungsmittel produzieren. Während rund 70% der weltweiten Lebensmittelproduktion von Kleinbäuer*innen erzeugt werden, sind etwa 80% aller weltweit hungernden Menschen in ruralen Gegenden beheimatet (FIAN 2016).

In diesem Kontext muss erwähnt werden, dass die Preisschwankungen bei Lebensmitteln vor allem die ärmsten Menschen im Globalen Süden treffen. Während beispielsweise im Norden lediglich rund 14% der Kosten für einen Laib Brot auf die Inhaltsstoffe zurückzuführen sind, kaufen Menschen im Süden direkt das Getreide, wodurch sie Preissteigerungen verstärkt ausgesetzt sind. So geben arme Haushalte im Globalen Süden 60-80% ihres ohnehin geringen Einkommens für Lebensmittel aus. Wenn Preise steigen, wird in vielen Fällen entweder an der Qualität der Lebensmittel (etwa weniger Fleisch und Gemüse) gespart, was auf Dauer zu Mangelernährung führt oder es werden in anderen Bereichen weniger Ausgaben getätigt (etwa für Bildung oder Gesundheit), was zu einem Teufelskreis führt (WFP 2012).

Auch Gegout weist in ihrer Analyse der Auswirkungen der EU-Fischereipolitik in Afrika nach, dass negative Effekte auf die Ernährungssituation der Bevölkerung zu beobachten sind, da die vorhandenen Fische nach Europa exportiert werden – lediglich Haut, Kopf und Knochen verbleiben im Land (Gegout 2016: 2200f.). Auch hat das Beispiel von Zambia gezeigt, dass durch die Liberalisierung im Zuge der SAPs ab 1991 nicht nur lokale Märkte durch Importe zerstört wurden, sondern auch die Märkte im Gegenzug den Landwirtschaftssektor beeinflusst haben. So war ein Wandel hin zum Anbau kommerzieller Produkte (sogenannte Cash Crops) wie etwa Baumwolle festzustellen, der sich nach den Bedürfnissen der Abnehmer*innen am Weltmarkt orientiert und es kam zu einem Wegfall der landwirtschaftlichen Produktion für den eigenen Bedarf (Mulenga 2005: 17). Aber auch das Interesse Europas an billigen Agrartreibstoffen kann sich nachteilig auf die Ernährungssituation der Bevölkerung auswirken (Banse/Schilder 2007).

Die Gefahr drohender Hungerkrisen wird dadurch verstärkt, dass durch eine höhere Lebenserwartung beziehungsweise niedrigere Sterblichkeitsrate sowie eine höhere Geburtenrate ein Bevölkerungswachstum – insbesondere in Afrika – zu erwarten ist. Dabei ist Bevölkerungswachstum dort am größten, wo das Einkommensniveau niedrig ist – etwa in Afrika südlich

der Sahara, wo laut Schätzungen der UNO im Jahr 2060 rund 2,57 Milliarden Menschen leben werden (von mehr als zehn Milliarden Menschen weltweit) (UN DESA, 2017). Auch wenn immer mehr Menschen in urbanen Gebieten leben,⁵⁹ ist der Anteil der Menschen auf dem Land in Afrika südlich der Sahara besonders hoch und beträgt 2017 in manchen Ländern über 64% (FAO 2015: 4f.).⁶⁰ Im Jahr 2050 werden schätzungsweise fast 938 Millionen Menschen (von insgesamt 3,21 Milliarden) in den ländlichen Gegenden von Subsahara-Afrika beheimatet sein (UN DESA 2014).⁶¹

Zusammenfassend ist zu bemerken, dass auf der einen Seite Agrarprodukte aus der EU eine Bedrohung für die lokalen Märkte darstellen. Auf der anderen Seite laufen die AKP-Staaten Gefahr, ihre Absatzmärkte in Europa zu verlieren, da vermehrt Freihandelsabkommen auch mit anderen Weltregionen abgeschlossen werden, wodurch die zugestandenen Handelspräferenzen an Wert verlieren. Eine ernstzunehmende Konkurrenz für die AKP-Region stellen insbesondere lateinamerikanischen Länder dar, weil diese oftmals ähnliche Agrargüter produzieren und durch bilaterale Freihandelsabkommen ebenfalls häufig in die EU exportieren dürfen (Berthelot 2014a) (siehe dazu auch Abschnitt 4.3.4.).

Abschließend lässt sich vor allem insofern eine strukturelle Machtasymmetrie feststellen, als die EU für die AKP-Staaten der wichtigste Handelspartner darstellt: 26,5% aller Exporte aus den AKP-Staaten gingen im Jahr 2016 in die EU, umgekehrt importierten sie 24,2% ihrer Produkte aus der EU. Zweitgrößter Handelspartner war China mit 14,4% aller Exporte und 18% aller Importe (EC 2017c: 8). Demgegenüber erreichte der Handel zwischen der EU und den AKP-Staaten im Jahr 2016 nur 4,4% der gesamten EU-Exporte und 4,1% der EU-Importe (EC 2017c: 3). Daraus wird die weitaus größere Abhängigkeit der AKP-Staaten von der EU als Handelspartner als umgekehrt ersichtlich. Auch die Fakten zum innerafrikanischen Handel untermauern dies: Nur rund 15% aller Güter werden innerhalb Afrikas – der Rest (85%) am Weltmarkt – gehandelt. Im Vergleich dazu handelt die Europäische Union 70% ihrer Güter innerhalb der EU, in Nordamerika (USA, Mexiko, Kanada) sind es 50% (Ellieson 2015).

⁵⁹ Seit 2007 leben weltweit erstmals mehr Menschen in der Stadt als auf dem Land – im Jahr 2017 sind es schätzungsweise 54,9% (UN DESA 2014).

⁶⁰ Die Vereinten Nationen schätzen im Rahmen ihrer World Urbanization Prospects, dass im Jahr 2017 fast 3,37 Milliarden Menschen auf dem Land leben – davon etwa 611 Millionen Menschen in Afrika südlich der Sahara (UN DESA 2014)

⁶¹ Vorausgesetzt wird, dass in SSA erst im Jahr 2040 mehr Menschen in urbanen Gebieten leben werden als auf dem Land. Im Jahr 2050 werden in Afrika südlich der Sahara schätzungsweise 54,8% der Menschen in urbanen Gebieten leben (weltweit 66,4%) (UN DESA 2014).

4.3.3. Fortführung kolonialer Handelsbeziehungen

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt betrifft den Umstand, dass durch eine derart ausgestaltete Freihandelspolitik strukturelle Ungleichheiten, die bereits in der Kolonialzeit etabliert wurden, fortgeschrieben werden, da die Diversifikation der AKP-Industrien und eine Abkehr vom Primärgütersektor verhindert wird. So verweist Campbell darauf, dass die EPAs ungleiche Handelsbeziehungen zwischen Europa und Afrika zementieren, weil Afrika weiterhin Rohmaterialien exportiert, während aus der EU verarbeitete Güter teuer importiert werden. Auf diese Weise wird Handel zugunsten der Europäischen Union ausgestaltet und steht insofern der Entwicklung Afrikas im Weg, als der Kontinent in Sektoren mit niedriger Wertschöpfung gedrängt wird (Campbell 2016). Auch Sepos (2013: 276ff.) hält fest, dass die EU hauptsächlich Primärgüter (etwa billige Rohstoffe) aus den AKP-Ländern einführt und in weiterer Folge verarbeitete Produkte (beispielsweise hochtechnologisierte Industriegüter) teuer wieder exportiert, weshalb er eine hierarchische Beziehung zwischen ‚Zentrum‘ und ‚Peripherie‘ (siehe Kapitel 2.1.) ausfindig macht:

„In particular, one can observe a pattern in the EU-ACP relationship, whereby the EU imports from the ACP countries mainly primary products (i.e. fuel & mining; agricultural products) in exchange for manufactured goods (i.e. machinery and transport equipment and chemicals)“ (Sepos 2013: 276).

Mkapa konstatiert für die EAC-Region, dass verarbeitete Güter vor allem innerhalb Afrikas gehandelt werden (50% aller Exporte aus der EAC nach Afrika bestehen aus verarbeiteten Gütern). Im Gegensatz dazu bestehen die EAC-Exporte nach Europa zu 91% aus unverarbeiteten Rohstoffen (wie etwa Kaffee, Tee, Gemüse oder Fisch). Ein verstärkter Handel mit der EU wird demnach keinesfalls zu vermehrter Industrialisierung und zur Steigerung der Wertschöpfung innerhalb Afrikas beitragen (2016). Der intra-regionale Handel Afrikas wächst schneller als jener mit der EU oder den USA. Dies trifft insbesondere auf verarbeitete und industrielle Güter zu, die hauptsächlich innerhalb Afrikas abgesetzt werden (South Centre 2012: 8).

Auch ein Blick auf die Zusammensetzung der EU-Exporte in die beziehungsweise Importe aus der AKP-Region nach der SITC-Klassifikation (*Standard International Trade Classification* oder *Internationales Warenverzeichnis für Außenhandel*) bestätigen dieses Bild: Im Jahr 2016 machten Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge 40,4% und somit den mit Abstand größten Teil aller EU-Exporte in die AKP-Staaten aus – gefolgt von chemischen Erzeugnissen mit 14,2%. Demgegenüber importierte die EU mit 25,9% am meisten mineralische Brennstoffe, Schmiermittel und verwandte Erzeugnisse, gefolgt von Nahrungsmitteln und lebenden Tieren mit 21,3% (EC 2017c: 2).

Oftmals wird angenommen, dass wirtschaftlich schwächere Länder lediglich ihr Export- und Handelsvolumen erhöhen müssten, um Wirtschaftswachstum voranzutreiben, wobei jedoch übersehen wird, dass vielfach Wertschöpfung in den Industrienationen generiert wird und nur ein sehr geringer Anteil des Profits auf die Exporte der AKP-Staaten (zumeist Primärgüter) entfällt (Jones 2008: 11). Dieser Auffassung hält die Europäische Kommission entgegen, dass die EPAs sogar dazu beitragen würden, den in den AKP-Regionen produzierten Gütern einen größeren Wertschöpfungsanteil zuzuführen. Durch den Abbau von Zöllen würden die Kosten von importierten (v.a. intermediären) Gütern gesenkt, wodurch im Gegenzug die Produktionskosten verringert werden könnten und die Wettbewerbsfähigkeit lokaler Industrien steige (EC 2017a: 3).

Jones hält hingegen fest, dass durch Freihandelsabkommen wie die EPAs die Diversifikation lokaler Industrien verhindert wird, da die Länder weiterhin im Export unverarbeiteter Rohmaterialien verhaftet bleiben. Zugleich haben die Regierungen der AKP-Staaten auf Grund fehlender Finanzierungsmöglichkeiten durch Wegfall der Zölle keinen Spielraum, regulierend in die Wirtschaft einzugreifen und aufkeimende verarbeitende Industrien zu schützen (Jones 2008: 4).⁶² Die Ausbildung von regionalen Märkten und eine Abkehr von der Weltmarktorientierung tragen jedoch wesentlich zur Diversifikation der jeweiligen Ökonomien bei (Jones 2008: 12). Indem mit mehreren Gütern – vor allem im weiterverarbeitenden Sektor – gehandelt wird, können zudem mehr Arbeitsplätze geschaffen werden als beispielsweise im Abbau einiger weniger Rohstoffe, der meistens maschinell betrieben wird (Banse/Schilder 2007). Zwar bietet eine Reform der Ursprungsregel nun zusätzlichen Spielraum bei der Durchführung der einzelnen Verarbeitungsschritte, da die Definition der ‚Herkunft‘ eines Produkts (in diesem Fall aus der EPA-Region) ausgeweitet wurde. Dies kann aber auch dazu beitragen, die Bildung einer regionalen Wertschöpfungskette zu verhindern, weil dazu die Anreize fehlen, sodass die betroffenen Staaten in Sektoren mit niedriger Wertschöpfung verbleiben (Asche 2015: 19ff., zit. n. Grumiller/Raza/Tröster 2016: 10f.).

Dass die EU ihrerseits keinerlei Interesse an einer Industrialisierung afrikanischer Ökonomien hat, sondern vielmehr bestrebt ist, die eigenen Agenden durchzusetzen, wird besonders deutlich, wenn man sich ihre Strategien bezüglich der Energiepolitik vor Augen führt: Sepos bemerkt, dass sich die EU vor allem vor dem Hintergrund globaler Konkurrenz (besonders aus den aufsteigenden BRICS-Staaten) langfristig den Zugang zu Rohstoffen (etwa Öl, Gas oder Uran) im ressourcenreichen Afrika sichern will. So wurden im *Africa-EU Energy Partnership*

⁶² Tatsächlich hat es die EU bislang aktiv verhindert, dass in den AKP-Staaten selbst mehr Wert geschöpft wird, indem Zölle erhoben wurden, sobald den Produkten ein Verarbeitungsschritt (etwa Fruchtsaft anstatt die Primärgüter Zucker und Obst) hinzugefügt wurde (Jones 2008: 13).

(AEEP), die beim zweiten EU-Afrika-Gipfel im Jahr 2007 ins Leben gerufen wurde, vor allem die Interessen der EU gewahrt, während dem Bedarf der afrikanischen Staaten – etwa den Zugang der ruralen Bevölkerung zu Energie auszubauen – kaum Rechnung getragen wurde. Zunehmende Marktliberalisierungen sichern vor allem den EU-Eigenbedarf an Energie, während staatliche Interventionen im Energiesektor dazu dienen könnten, den eigenen Energiebedarf abzudecken und umzuverteilen. Außerdem bedrohen riesige Energieprojekte die Gesundheit und den Lebensraum vieler Menschen (Sepos 2013: 273).

Auch die *Europäische Rohstoffinitiative* (RMI, *Raw Material Initiative*) von 2008 verdeutlicht als Teil der EU-Außenhandelsstrategien (etwa *Global Europe*) das Bestreben der EU, sich einerseits durch Handelspolitik (sowohl auf bilateraler als auch multilateraler Ebene), andererseits durch Entwicklungszusammenarbeit auf lange Sicht den Zugang zu Rohstoffvorkommen in anderen Ländern, vor allem in Afrika, zu wahren. Der notwendigen Reduzierung des Ressourcenverbrauchs innerhalb Europas wird hingegen weitaus weniger Beachtung geschenkt (Küblböck 2014: 89ff.). Verwiesen wird auch auf die essentielle Bedeutung von Rohstoffen für die europäische Wirtschaft, da damit zahlreiche Jobs und wirtschaftliches Wachstum verbunden seien. In einem Communiqué der Europäischen Kommission an das Parlament und den Rat (2008) heißt es: „Securing reliable and undistorted access to raw materials is increasingly becoming an important factor for the EU’s competitiveness and, hence, crucial to the success of the Lisbon Partnership for growth and jobs“ (EC 2008). Darin wird insbesondere die zentrale Bedeutung Afrikas hervorgehoben. Der europäische Bedarf an Rohstoffen müsse mit Entwicklungspolitik in Einklang gebracht werden, um so eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten zu schaffen:

„Many important raw materials are located in developing countries in Africa or in other developing countries. There is an obvious case for coherence between EU development policy and the EU’s need for undistorted access to raw materials in order to create win-win situations“ (EC 2008).

Oxfam kritisiert diese Rohstoffinitiative vehement, weil sie vor allem die Interessen europäischer Konzerne verwirklicht. Da durch Freihandelsabkommen zusehends Handelsbarrieren abgebaut und Ausfuhrbeschränkungen und Exportsteuern verboten oder zumindest begrenzt werden, wird der politische Handlungsspielraum für die betroffenen Regierungen eingeschränkt, zum Zweck der eigenen Industrialisierung regulierend in die Rohstoffindustrie einzugreifen. Durch neue Investitionsregeln werden europäischen Konzernen dieselben oder gar mehr Rechte eingeräumt als einheimischen Unternehmen. Das Ziel muss jedoch sein, den eigenen Ressourcenverbrauch im Sinne einer nachhaltigen Wirtschafts- und Lebensweise und damit die Abhängigkeit Europas von Rohstoffimporten zu reduzieren, denn durch eine weite-

re Intensivierung des Ressourcenbedarfs drohen Umweltzerstörung und die Verschärfung von Ressourcenkonflikten (Curtis 2010: 4f.). „[T]he RMI undermines African countries‘ efforts to make value additions to their raw materials, a process that could create much-needed jobs on the continent and build stronger African economies“ (Katjavivi 2017: 140). Auch Francisco Mari, Agrarreferent bei *Brot für die Welt*, kommt zu der Erkenntnis, dass sich die EU vor allem den Zugang zu Rohstoffen und Mineralien sichern will. Der graduelle Abbau von Exportsteuern erschwert den Aufbau eigener Industrien in den AKP-Staaten, die die Rohmaterialien selbst benötigen würden (2016). Das Beispiel Kenia zeigt, wie durch Ausfuhrsteuern (in der Höhe von 40% auf Felle und Häute) der Aufbau einer weiterverarbeitenden Industrie im Ledersektor gefördert und damit die Abhängigkeit von Rohstoffexporten verringert worden ist (Curtis 2012: 5). Aber auch im Falle einer drohenden Lebensmittelkrise haben Staaten (beispielsweise Botswana, Namibia oder Swasiland) häufig Ausfuhrbeschränkungen auf bestimmte Nahrungsmittel erlassen (Katjavivi 2017: 144). Insgesamt haben Liberalisierungen im Rohstoffsektor in den 1980er und 90er Jahren bewirkt, dass die extraktiven Industrien sich von den restlichen Wirtschaftszweigen relativ stark losgelöst haben, da sich Minen zumeist in den Händen ausländischer Unternehmen befinden, die Mineralien in ihrer Rohform exportiert werden und so nur wenig zur Entwicklung der nationalen Ökonomien beitragen können. Damit wurde nicht nur der Staat aus dem Rohstoffsektor zurückgedrängt, während ausländische Direktinvestitionen (FDI, *Foreign Direct Investment*) an Bedeutung gewonnen haben, sondern private Akteure haben zusätzlich staatliche Aufgaben übernommen und betätigen sich auch im Infrastruktur- oder Gesundheitsbereich. So verlieren Regierungen gegenüber privaten Investoren weiter an Autorität (Küblböck 2014: 97f.).

4.3.4. Einseitige Vor- und Nachteile durch Liberalisierungen

Wie bereits erwähnt, ist es ein erklärtes Ziel der EPAs, ein WTO-konformes Handelssystem einzuführen. Aus diesem Grund müssen die AKP-Staaten sukzessive Handelshemmnisse (etwa Zölle auf EU-Produkte) abbauen, um eine Freihandelszone zu errichten. In folgendem Abschnitt wird auf die nachteiligen Effekte der Handelsliberalisierung eingegangen.

Zunächst ist festzuhalten, dass durch den Wegfall von Zöllen wesentliche Einnahmequellen für afrikanische Regierungen versiegen, was die Möglichkeiten einer proaktiven Sozial- und Wirtschaftspolitik bedeutend einschränkt. Wie Jeffreson in einem Policy Paper von CONCORD (einem Zusammenschluss europäischer NGOs) zum Thema Politikkohärenz der EU für Entwicklung unter Bezugnahme auf eine Kalkulation des South Centre betont, könnten allein der ECOWAS-Gruppe zu Beginn der Liberalisierung jährlich rund 746 Millionen Euro

Zolleinnahmen entgehen, nach Ende der 20-jährigen Übergangsperiode wären es bis zu 1,9 Milliarden Euro pro Jahr (Jeffreson 2015: 6) (der Verlust von Zolleinnahmen in der ECO-WAS-Gruppe wird in Kapitel 5.4. im Detail analysiert). Dabei fallen nicht nur Einnahmen aus Importen aus der EU weg, sondern es wird umgekehrt auch die Erhebung von Exportsteuern erschwert und zeitlich befristet, was das Budget afrikanischer Regierungen zusätzlich belastet. Zuvor war es möglich, durch die Einnahme von Steuern auf für den Export bestimmte Güter, gegen eine Preissteigerung von Grundnahrungsmitteln oder auch den Ausverkauf von Rohmaterialien, die zur Diversifizierung der heimischen Industrien dienen können, vorzugehen (Claasen 2014).⁶³ Außerdem verbietet die *Stillstandsklausel* die Erhöhung bestehender Importzölle beziehungsweise die Erhebung neuer Zölle im Laufe der maximal 25 Jahre andauernden Liberalisierung (Tandon 2010).

Die Europäische Kommission argumentiert, dass durch den Wegfall von Zolleinnahmen zwar weniger Budget für Regierungen zur Verfügung stehe, dies aber zugleich niedrigere Preise für Firmen und Verbraucher*innen bedeute. Auf diese Weise finde eine Umverteilung weg von der Regierung hin zur Bevölkerung statt. Dabei können sensitive Produkte, die für Staatseinnahmen entscheidend sind oder von EU-Importen geschützt werden sollen, von der Liberalisierung ausgenommen werden. Zudem müssen bestehende Exportsteuern nicht gänzlich eliminiert werden (EC 2017a: 2ff.). Die konkrete Umsetzung von Steuerreformen werde den Regierungen überlassen: „It is therefore for the governments to assess the extent to which, through fiscal reforms, all or part of the foregone duties should come back to the public budget“ (EC 2017a: 3f.).

Weil viele AKP-Staaten (besonders jene in SSA) ein geringes Einkommen haben, stellen Zolleinnahmen aus internationalem Handel eine essentielle Einnahmequelle dar. Der Wegfall dieser Gelder würde somit den Staatshaushalt entscheidend belasten und zu hohen Anpassungskosten für diese Staaten führen (ECDPM 2014: 10). Mari verweist darauf, dass die Erlöse aus Zöllen je nach Land zehn bis 30% der Staatseinnahmen ausmachen und durch deren Wegfall Ausgaben im Sozialbereich (etwa für Gesundheit oder Bildung) nicht mehr getätigt werden können (Asche/Mari 2016). Dies schränkt den Spielraum vieler Regierungen, eine proaktive Sozialpolitik zu betreiben, entscheidend ein:

„Reduced government resources upon the implementation of reciprocal trade regimes will lead to reduced government expenditure on public essentials including education, health, and housing, closing down opportunities for ‚pro-poor‘ development in ACP contexts“ (Langan 2014: 261).

⁶³ Auch wenn die Bedeutung von Exportsteuern für Staatseinnahmen seit den SAPs in den 1990ern abgenommen hat, stellen sie dennoch oftmals eine wesentliche Einnahmequelle für AKP-Staaten dar (Wildner 2011: 39).

Schließlich müssen sich die Staaten bereits jetzt entscheiden, welche Produkte von der Liberalisierung ausgenommen werden. Sollten sie ihre Entscheidung ändern wollen, müssen sie zuvor die EU konsultieren. Es ist jedoch vielfach noch nicht klar, welche Industrien und Sektoren – abseits der Primärgüterproduktion – in den afrikanischen Staaten entstehen werden (Mari 2016). Der Umstand, dass kaum ein Land die gleichen Produkte von Liberalisierungen ausnehmen will, erschwert weiter die regionale Integration (Storey 2006: 337). Gründe dafür, dass die Ausnahmen nicht einheitlich festgelegt werden, liegen einerseits in den unterschiedlichen Prioritäten der jeweiligen Länder, welche Sektoren sie beschützen möchten und welche Güter für Zolleinnahmen entscheidend sind, und andererseits daran, dass die Zusammensetzung der aus der EU importierten Güter unterschiedlich ist (Stevens 2006: 444). „Je wirtschaftlich heterogener eine Ländergruppe nämlich ist, desto schwieriger wird es, die verschiedenen Einzelinteressen zu berücksichtigen und sich auf eine gemeinsame Ausnahmeliste zu einigen“ (Wildner 2011: 31). Daraus resultieren unterschiedliche Fahrpläne in der Liberalisierung, was wiederum neue Anreize für Grenzkontrollen zwischen Nachbarländern schafft, da Händler*innen immer versuchen werden, die höheren Zollsätze eines Landes zu umgehen und die Güter über ein Land mit niedrigeren Zöllen einzuführen. Derartige Barrieren befeuern langwierige Zollprozeduren, verursachen Verspätungen und schaffen Möglichkeiten für Korruption, was intra-regionalen Handel massiv behindert (Stevens 2006: 447, vergleiche dazu auch Abschnitt über regionale Integration in Kapitel 4.3.1.). Insgesamt bieten Ausnahmen von Liberalisierungen den jeweiligen Regierungen zwar einen gewissen Handlungsspielraum, weil diese aber von Land zu Land beziehungsweise von Region zu Region verschieden sind, wird eine regionale Wirtschaftsintegration innerhalb Afrikas erschwert.

Vor allem für jene Länder, die einen LDC-Status haben, sind die aus einer EPA-Unterzeichnung erwachsenden Vorteile sehr gering: Während die Exporte aus den AKP-Ländern nach Europa lediglich etwas vereinfacht werden (von 97% Öffnung zu fast uneingeschränktem Zugang), müssen afrikanische Staaten ihre Märkte größtenteils für europäische Produkte liberalisieren. Zugleich öffnet sich Europa auch für andere Länder, was die Konkurrenz für die AKP-Produkte steigert (Jones 2008: 4). Auf diese Weise erodieren die Handelsvorteile für AKP-Staaten vor dem Hintergrund des vermehrten Zustandekommens von Freihandelsabkommen mit anderen Ländern (Jefferson 2015: 4). Denn auch Drittländer werden dieselben Vorteile für sich beanspruchen. Verstärkte Handelsliberalisierungen mit den Schwellenländern stellen dabei ein besonderes Risiko für AKP-Staaten dar, die weitaus weniger konkurrenzfähig sind. Dies verdeutlicht auch der bereits erwähnte Bananenstreit: Nach dem Urteil des WTO-Schiedsgerichts wurden sukzessive Zölle auf Bananenimporte aus la-

teinamerikanischen Staaten in die EU abgeschafft (von 176 Euro pro Tonne im Jahr 2009 bis zu teilweise nur 75 Euro pro Tonne im Jahr 2019). Darunter leiden vor allem Produzent*innen aus den AKP-Staaten – etwa den westafrikanischen Staaten. Auch ist der Abschluss weiterer Freihandelsabkommen zwischen der EU und großen Bananenproduzent*innen (etwa dem Gemeinsamen Markt Südamerikas, Mercosur inklusive Brasilien, Indien oder den Philippinen) wahrscheinlich (Berthelot 2014a).

Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt ist, dass die afrikanischen Industrien nicht mit den europäischen konkurrieren können, was die Existenz lokaler Betriebe gefährdet und die Entwicklung neuer Industriezweige behindert. Mkapa (2016) hält dazu fest: „Such a high level of liberalisation vis-à-vis a very competitive partner is likely to put our existing local industries in jeopardy and discourage the development of new industries“. Asche wendet ein, dass – auch wenn eine Öffnung der Märkte für europäische Produkte durchgesetzt werden konnte – für die verbleibenden Warengruppen, die nicht schon von vorangegangenen Zolllenkungen betroffen waren, eine lange Zeitspanne von bis zu 25 Jahren einkalkuliert wurde (Asche 2015: 11). Auch besteht die Möglichkeit, industrielle Sektoren und sogenannte *infant industries* vor europäischen Importwellen zu schützen (EC 2017a: 3). Jeffreson argumentiert hingegen, dass diese Schutzmechanismen (etwa die *infant industry clause*), die eine Erhöhung von Zöllen erlauben würden, nur von kurzer Dauer und äußerst kompliziert in ihrer Anwendung sind, da jeweils ein Nachweis (beispielsweise von un6fairer Behandlung oder Dumping) erbracht werden muss. Dies ist vor allem bei kleinstrukturierten Wirtschaftssektoren (etwa Klein- und Mittelunternehmen oder Kleinbäuer*innen mit wenig Landbesitz im informellen Sektor) schwierig (Jeffreson 2015: 6).

Die Bedrohung afrikanischer Wirtschaftszweige durch europäische Importe gilt insbesondere für die Landwirtschaft: Denn bislang dienten Zölle und Importquoten dazu, die heimischen Agrarprodukte vor billigen Importen zu schützen (Banse/Schilder 2007). Dies soll durch die EPAs abgeschafft werden. Paradox ist dabei die Tatsache, dass die EU massiv europäische Bäuer*innen durch Agrarsubventionen fördert, während sie im Gegenzug von afrikanischen Produzent*innen erwartet, möglichst wenig Eingriffe in den Markt vorzunehmen (Campbell 2016). Auch wenn durch die EPAs direkte Exportsubventionen verboten sind, werden landwirtschaftliche Produzent*innen in der EU durch die GAP nach wie vor subventioniert (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 11). Dadurch greift die EU ihrerseits selbst in den freien Markt ein und handelt dem neoliberalen Wirtschaftsparadigma der staatlichen Nicht-Intervention zuwider. So werden potentiell konkurrenzfähige Exportsektoren Afrikas am uneingeschränkten Zugang zu europäischen Märkten gehindert (Langan 2014: 256). In diesem Kontext

spricht Sepos von Ausbeutung, die sich am „wide use of tariffs and subsidies by the EU in its agricultural sector in order to eradicate the only remaining competitive advantage that ACP countries have (cheap agricultural products) over EU products“ (Sepos 2013: 276) zeigt.⁶⁴ Die chronische Überproduktion landwirtschaftlicher Güter durch die GAP lässt ein *race-to-the-bottom* erwarten. Das bedeutet, dass immer billiger produziert werden muss, um konkurrenzfähig zu bleiben. Darunter haben in letzter Konsequenz vor allem die Arbeiter*innen zu leiden, deren Arbeits- und Sozialstandards gefährdet sind (Banse/Schilder 2007).

Insgesamt sind die Abkommen eine eindeutige Verschlechterung im Vergleich zu den vorhergehenden Regelungen, weil der Abbau von Zöllen auf EU-Importe ohne nennenswerte Gegenleistung erfolgt. So verspricht die EU, mit Hilfgeldern einerseits für die durch die EPAs entstandenen Anpassungskosten (etwa durch entgangene Steuergelder) aufzukommen und andererseits Handelskapazitäten (beispielsweise im Bereich der Infrastruktur) aufzubauen. Auch wenn nicht klar ist, inwieweit nicht-unterzeichnende Staaten die Gelder für Entwicklungszusammenarbeit verlieren würden, bleibt es dennoch unumstritten, dass die finanziellen Mittel stark mit den EPA-Verhandlungen verknüpft werden (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 10). Lediglich im westafrikanischen EPA sind konkrete Zusagen über finanzielle Unterstützungen bei der Umsetzung der EPAs gemacht worden. Diese finanziellen Mittel betragen 6,5 Milliarden Euro über fünf Jahre (somit 1,3 Milliarden pro Jahr). Indessen bleibt jedoch der EEF mit einem Budget von vier Euro pro Person und Jahr eingefroren. Die im Rahmen des PAPED (*Programme de l'APE pour le Développement*) vorgesehenen Zahlungen werden demnach lediglich an einer anderen Stelle einbehalten (Berthelot 2014a) (detailliertere Informationen zu PAPED werde ich in meiner Darstellung des ECOWAS-EPA in Kapitel 5 präsentieren).

Zudem muss erwähnt werden, dass die AKP-Staaten unter dem Abkommen von Cotonou bereits 97% aller Produkte zollfrei in die EU exportieren konnten, während die LDCs wie erwähnt sämtliche ihrer Produkte unter EBA zoll- und quotenfrei nach Europa exportieren können. Demnach kann argumentiert werden, dass ein Freihandelsabkommen mit anderen großen Handelspartnern den AKP-Staaten mehr Vorteile bringen können. Durch die *Meistbegünstigungsklausel* müssen nun jedoch alle Handelspräferenzen auch der EU zugestanden werden (Bilal/Ramdoo 2010: 3). Die Europäische Kommission hält fest, dass die EPAs den AKP-Staaten lediglich untersagen, anderen Wirtschaftsmächten (etwa den USA oder aufstrebenden Schwellenländern wie zum Beispiel China) Handelsvorteile einzuräumen, ohne diese zugleich

⁶⁴ Dabei wurden Zölle jener Sektoren schnell abgebaut, in denen die EU den Wettbewerbsvorteil für sich beansprucht (verarbeitete Güter, etwa Maschinen, Transportmittel oder Chemikalien), während die Zölle von Agrargütern nur langsam und graduell, wenn überhaupt, abgebaut werden (Sepos 2013: 276f.).

auch der EU zu gewähren. Davon blieben Abkommen zwischen Ländern innerhalb der AKP-Staaten ausgenommen, wodurch weiterhin eine Süd-Süd-Kooperation ermöglicht werde (EC 2017a: 3).

Laut Tandon werden sowohl der EEF als auch weitere Gelder im Zuge von *aid for trade* lediglich als „Süßstoff“ gebraucht, der die EPAs auf den ersten Blick reizvoll aussehen lässt, de facto aber lediglich die zahlreichen negativen Auswirkungen der Freihandelsabkommen kaschieren will (Tandon 2010). Den strategischen Einsatz von Geldern für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verschleierung der dahinter liegenden ökonomischen Interessen betont auch das *Third World Network*: „Throughout the negotiating process, aid has been used as a bait to lure African governments into long and protracted debates, which have diverted attention from the fundamental economic issues at stake and misled them into taking on onerous commitments“ (TWN 2008).

4.3.5. Kritik des neoliberalen Freihandelssystems

Wie eingangs in Kapitel 2.2. erwähnt wurde, geht der ökonomische Mainstream davon aus, dass eine Liberalisierung des Welthandels zu noch mehr Freihandel führt und so ökonomisches Wachstum, Arbeitsplätze und durch den sogenannten *Trickle-Down-Effekt* Wohlstand schafft. Dagegen führt die Soziologin Angela Mulenga aus, dass bisherige Handelsliberalisierungen, wie sie vor allem im Kontext der neoliberalen *Strukturanpassungsprogramme* der *Weltbank* in den frühen 1990er umgesetzt wurden, die Armut in den meisten Ländern des Globalen Südens verschlimmert haben. Auch hat der präferentielle Zugang zum europäischen Markt für die AKP-Staaten keinesfalls den erhofften Wohlstand mit sich gebracht. Stattdessen kam es zu einer Zunahme der Armut und einer Verminderung der Produktivität, wodurch der Zugang zu notwendigen sozialen Dienstleistungen (etwa im Gesundheits- und Bildungsbereich) erschwert und Lebensmittel knapper wurden (Mulenga 2005: 11: 16).

„The principles that lie behind the EPAs are imbued with the ideals of neo-liberalism and the role that liberalisation can play in development. But any consideration of how to link poverty reduction with development promotion is absent from the equation, as well as still pressing problem of settling conflict and maintaining peace – all ultimately obstacles to economic progress and growth“ (Farrell 2005: 278).

Mari stellt eine Paradoxie fest, weil die EU mehrfach betont, dass offene Märkte für Afrika keine ausreichende Entwicklung nach sich gezogen haben. Daraus zu schließen, dass im Gegenzug für Europa offene Märkte in Afrika die Lösung des Problems sein könnten, ist völlig verfehlt (Asche/Mari 2016).

Diese Gefahren neoliberaler Wirtschafts- und Handelspolitik betont auch die globalisierungskritische Bewegung *Attac*,⁶⁵ welche sich als vehemente Kritikerin von Freihandel versteht. In einem von der StopEPA-Kampagne und *Attac Deutschland* herausgegebenen Factsheet über die EPAs bemerken Frauke Banse und Klaus Schilder, dass bisherige Handelsliberalisierungen in den AKP-Staaten die soziale Ungleichheit vergrößert und keineswegs verringert haben (Banse/Schilder 2007). Insbesondere ein verstärkter Freihandel zwischen der EU und den USA, wie sie im Falle des Abschlusses der TTIP-Verhandlungen vorgesehen gewesen wären, hätte sich nachteilig auf die AKP-Staaten ausgewirkt. Denn eine Vertiefung ihrer Wirtschaftsbeziehungen bedeutet zugleich einen Rückgang der Weltmarktanteile afrikanischer Staaten. Auf diese Weise wird es den beiden Wirtschaftsmächten erleichtert, neue globale Standards im Weltwirtschaftssystem zu setzen (Attac Deutschland 2015, im Detail siehe Zeilinger 2016). „[N]on-parties to these agreements will be confronted with changes in the regulatory landscape and would therefore become rule-takers“ (ECDPM 2014: 11). Verstärkte Kohärenz zwischen den westlichen Industriestaaten (vor allem der EU und den USA) erhöht den Druck auf Länder des Globalen Südens, ebenfalls diese (über reine Güterliberalisierung hinausgehenden) Handelsregeln zu akzeptieren, da dritte Vertragspartner ansonsten ihren präferentiellen Zugang zum EU- und/oder US-amerikanischen Markt verlieren. Außerdem verringern sogenannte ‚nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen‘ wie beispielsweise Produktstandards, die Wettbewerbsfähigkeit vieler Exporteur*innen des Globalen Südens, deren Anpassungskosten bereits jetzt äußerst hoch sind (Zeilinger 2016: 31f.).

„A high level of regulatory coherence between the two largest consumer markets will set the standard for global trade practices and put pressure on others to follow suit. The higher the discrimination effects on excluded countries are, the higher is the leverage to accept US-EU rules in future trade negotiations“ (Zeilinger 2016: 31).

Kritik bezieht sich auch auf die *Meistbegünstigungsklausel*, die zwar Grundlage der WTO ist, für Entwicklungsländer jedoch nicht angewandt werden muss: Diese sieht vor, dass jedes Land, das einem anderen Handelsvorteile gewährt, auch allen anderen Vertragspartnern diese Vorteile einräumt. Da somit alle Vorteile, die potentielle Handelspartner erhalten, auch der EU zukommen müssen, wird eine Intensivierung der Handelsbeziehungen im Rahmen einer verstärkten Süd-Süd-Kooperation oder mit Schwellenländern (darunter auch China) maßgeblich erschwert (Claasen 2014).⁶⁶ Von zentraler Bedeutung ist, dass die EPAs das potentielle Interesse anderer Staaten an einem Handel mit den AKP-Ländern mindern, weil der EU au-

⁶⁵ Attac hat im Jahr 2015 eine Speakers Tour gegen die EPAs in mehreren Städten Deutschlands veranstaltet.

⁶⁶ Die MFN-Klausel wird in den EPAs nicht automatisch angewandt und erfolgt nur bei entsprechender Wirtschaftsleistung und -struktur der potentiellen Vertragspartner.

tomatisch dieselben Handelspräferenzen zugestanden werden müssten (Grumiller/Raza/Tröster 2016: 12).

Vielfach wird kritisiert, dass sich die europäischen Institutionen der Durchsetzung der Interessen multinationaler Konzerne verschrieben haben. So folgt die Ausgestaltung der EU-Handelspolitik mit den AKP-Staaten der Strategie des Positionspapiers „Global Europe: Competing in the World“. Diese beinhaltet

„die Sicherung der Rohstoffversorgung, eine stärkere Präsenz der Unternehmen auf den Wachstumsmärkten, Erschließung und Liberalisierung der lukrativen Märkte für staatliche Aufträge sowie die Beseitigung aller ‚nicht-tarifären Handelshemmnisse‘, darunter Umwelt- und Arbeitsrechtsstandards und andere restriktive gesetzgeberische Maßnahmen“ (Banse/Schilder 2007).

Das Ziel der EU-Handelspolitik, durch die EU-Außenpolitik die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu stärken, wird vor allem durch Freihandel erreicht, wobei nicht nur im Süden, sondern auch im Norden Deregulierung und Privatisierung vorangetrieben werden. Durchgesetzt werden vor allem die Interessen europäischer Konzerne, während die Bevölkerung unter einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen sowie einer Kürzung von Sozialleistungen zu leiden hat (Banse/Schilder 2007).

Den Landwirtschaftssektor in Europa betreffend, argumentiert *Attac Österreich*, dass durch derartige Freihandelsabkommen die Interessen jener Agrarproduzent*innen gewahrt werden, die einen hohen Produktivismus aufweisen und zur Vernichtung von Arbeitsplätzen und Umweltverschmutzung beitragen. Anstelle eines notwendigen Umbaus des industriellen Agrarsystems zu einer nachhaltigen und ökologischen Landwirtschaft wird der Import von Rohstoffen in die EU begünstigt, ohne den Ressourcenverbrauch innerhalb Europas zu reduzieren. Da im Globalen Süden vor allem eine exportorientierte Landwirtschaft gefördert wird, kommt es zum Rückbau der Subsistenzproduktion und zu einer verstärkten Abhängigkeit von Weltmarktpreisen. Dies torpediert zudem die Herausbildung verarbeitender Industrien und damit eine eigenständige Entwicklung (Attac Österreich 2014). Rolf Künnemann, Mitbegründer von FIAN (*Food First Information and Action Network*), hält fest, dass sich Freihandel im Allgemeinen und der Abschluss der EPAs im Speziellen negativ auf die Situation von Kleinbäuer*innen auswirkt, weil diese ihre lokalen Märkte verlieren und nicht vom Zugang zu neuen Märkten profitieren. „Free trade, in fact, is a euphemism, as peasants do not gain any freedom to trade in such free trade agreements as they lose their key national and sub-regional markets to European imports without gaining any significant additional access to European markets“ (Künnemann 2009). Die Subventionierung landwirtschaftlicher Güter im Norden und die Liberalisierung der Märkte im Süden erhöhen insgesamt den Druck auf eine zunehmende In-

dustrialisierung der Landwirtschaft im Globalen Süden. Dies führt zur Vertreibung von Kleinbäuer*innen und zu einem Verlust der Ernährungssouveränität, da nicht mehr für den eigenen Bedarf produziert wird und deshalb die Abhängigkeit von importierten Lebensmitteln (und deren äußerst volatilen Preisen) steigt (Weinzierl 2016: 59). Weinzierl veranschaulicht diesen Teufelskreis:

„1) the displacement of smallholder farmers leads to increasing poverty, unemployment, urbanization and food import dependency; 2) industrialized agriculture is associated with agro-biodiversity loss, environmental degradation and climate change, as well as detrimental effects on human and animal health; and 3) the integration of smallholders in global supply chains and various WTO rules and provisions of free trade agreements engender increased vulnerability to price volatility, a loss of self-determination and policy space, as well as the loss of land and seed rights of farmers“ (Weinzierl 2016: 59).

Weinzierl konstatiert in Anlehnung an Catherine Laroche Dupraz und Angèle Postolle (2013) insofern einen *urban bias* vieler afrikanischer Regierungen, als dem Wohlergehen der urbanen Bevölkerung Priorität eingeräumt und die Landbevölkerung marginalisiert wird. Auf den ersten Blick profitieren die Menschen in den Städten kurzfristig von billigeren Preisen für Lebensmittel, kleinbäuerliche Produzent*innen werden hingegen von Importgütern aus der EU zu Dumping-Preisen in ihrer Existenz bedroht (zit. n. Weinzierl 2016: 56). „But political economists warn that positive short-term effects from increased market access are unlikely to outweigh the negative long-term effects on development“ (Weinzierl 2016: 56). Während mit der Unterzeichnung der EPAs kurzfristig positive Effekte erzielt – oder besser gesagt negative Effekte (wie der Verlust des EU-Marktzugangs durch Zollerhebungen) verhindert – werden können, sind auf lange Sicht jedoch negative Auswirkungen auf die Entwicklung der EPA-Vertragspartner zu erwarten (Weinzierl 2016: 58).

Vor allem vulnerable Bevölkerungsgruppen sind von solchen Risiken, die aus der Liberalisierung erwachsen (etwa Einsparungen im Sozialbereich auf Grund eines Verlustes an Einnahmen), betroffen. „Trade liberalization tends to sideline the poor, who gain very little; increased free trade widens the gap between the rich and poor. This often leads to increasing poverty especially in rural areas“ (Mulenga 2005: 16). Darunter leiden insbesondere Frauen. Denn während in den Exportsektoren vor allem Männer arbeiten, sind in der kleinbäuerlichen Land- und Subsistenzwirtschaft für den lokalen Gebrauch größtenteils Frauen tätig (Jones 2008: 17). Zudem wird das durch den Wegfall der Zolleinnahmen fehlende Budget im Staatshaushalt vor allem Frauen belasten, da weniger Ausgaben im Sozialbereich (etwa für Gesundheit) getätigt werden (Banse/Schilder 2007). So ist zu befürchten, dass Frauen neben ihren Tätigkeiten im informellen Sektor noch anderen Tätigkeiten (etwa in der landwirtschaftlichen Produktion oder im Haushalt) nachgehen müssen, was ihre Arbeitsbelastung weiter erhöht.

Dies geht zu Lasten der Subsistenzproduktion, was sich wiederum negativ auf die Ernährungssituation der Kinder auswirken kann (Mulenga 2005: 22).

Bei den EPA-Verhandlungen stand die Kompatibilität der Abkommen mit WTO-Handelsregeln im Mittelpunkt der Diskussion. Diese Regeln, die einer neoliberal ausgerichteten Ausgestaltung der globalen Handelspolitik entsprechen, wurden als alternativlos und unumstößlich präsentiert und nicht als ein zutiefst politisches Konstrukt (Sepos 2013: 273). Somit spielen auch strukturelle Ursachen eine entscheidende Rolle: Um Zugang zu lukrativen europäischen Märkten zu haben, am Welthandel teilnehmen und in globalen Handelsforen (besonders der WTO) partizipieren zu können, müssen die AKP-Staaten (Frei)Handelsabkommen abschließen. Demnach sind es die Strukturen des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems, die den AKP-Staaten nur wenig Wahlfreiheit lassen. Diese müssen insofern hinterfragt werden, als vor allem die beiden Wirtschaftsmächte EU und USA – ganz im Gegensatz zu den Ländern des Globalen Südens – die internationalen Institutionen (etwa IWF oder WTO) dominieren. Insgesamt kann ein Mangel an demokratischen Entscheidungsprozessen festgestellt werden (Sepos 2013: 270f.). Mit Blick in die Vergangenheit ist zu bemerken, dass etwa die SSA-Staaten weitaus geringere Zölle auf Importe erheben und ihre Wirtschaft bedeutend weniger abschotten als beispielsweise die asiatischen Tiger-Staaten oder europäische Staaten, als diese einen vergleichbaren Industrialisierungsgrad aufwiesen (Jones 2008: 11). Demnach spielte eine ‚diskriminierende‘ Wirtschaftspolitik also auch bei der Entwicklung der heutigen Industriestaaten eine entscheidende Rolle. Den AKP-Staaten wird diese nun verwehrt (Banse/Schilder 2007).

4.4. Zusammenführung

Insbesondere die Zivilgesellschaft äußert die Kritik, dass das primäre Ziel der EPAs darin besteht, die Handelspolitik im Sinne der wirtschaftlichen Interessen der EU zu gestalten. Es wird keine Rücksicht auf die Bedürfnisse der Bevölkerung in den AKP-Staaten genommen und eine nachhaltige Entwicklung dieser Länder verhindert (etwa Traidcraft 2012 oder Mulenga 2005: 13). Dembélé stellt sowohl auf kurze als auch lange Sicht negative Auswirkungen für die Bevölkerung Afrikas durch die EPAs fest – beispielsweise die Zerstörung von Arbeitsplätzen durch einen Niedergang von Industriezweigen (Deindustrialisierung), was vor allem Jugendarbeitslosigkeit nach sich ziehen und Fluchtursachen schaffen wird:

„A court terme, ce sont des milliers d’emplois qui seront détruits, aggravant ainsi le chômage, surtout pour les jeunes, qui n’auront comme seule perspective que l’émigration. Mais c’est surtout

l'industrialisation de l'Afrique qui sera remise en cause. Or, sans industrialisation, il ne peut y avoir d'émergence encore moins de développement“ (Dembélé 2016).

Auch der Afrika-Beauftragung der deutschen Bundesregierung, Günther Nooke, kritisiert in einem ARD-Interview, dass die EPAs jahrzehntelange Bemühungen in der Entwicklungszusammenarbeit zerstören können. So wurden mit Steuergeldern Entwicklungsprogramme finanziert, die nun von Freihandelsabkommen unterlaufen werden (Hoffmann 2014). Jones kommt in ihrer Evaluierung der ursprünglichen Fassung der EPAs 2008 zum Erkenntnis, dass diese keinesfalls zur Entwicklung der AKP-Staaten beitragen, sondern vielmehr Ungleichheit und Marginalisierung zementieren:

„The initialled EPA deals fail the ‚development test‘. Far from restructuring economic relationship to stimulate development, they risk locking ACP countries into current patterns of inequality and marginalization, and further bias the multilateral trading system against the interests of developing countries“ (Jones 2008: 34).

Asche hingegen bemerkt, dass die Beschränkung der durch die EPAs vorgenommenen Güterliberalisierung als Erfolg für die afrikanischen Akteur*innen sowohl auf zivilgesellschaftlicher als auch politischer Ebene zu werten sei. So sei politischer Spielraum für zeitlich begrenzte Schutzmaßnahmen für junge Industrien und Exportsteuern auf Rohstoffe zurückgewonnen worden. Auch sei die Regionalintegration nicht gefährdet worden, da es zwischen der EU und den AKP-Staaten durch die derart ausgestalteten Handelsverträge zu keiner Tiefenintegration gekommen und lediglich eine Güterliberalisierung, also eine Öffnung der afrikanischen Märkte für EU-Produkte, vereinbart worden sei. Hier konstatiert Asche, dass dieser Marktöffnung nach außen zwingend auch eine regionale Öffnung nach innen folgen müsse und der Abbau von internen Handelshemmnissen für eine erfolgreiche Regionalintegration zwingend notwendig sei. Die verbleibenden protektionistischen Spielräume gelte es im Sinne einer modernen Agrar- und Industriepolitik zu nutzen und rent-seeking von lokalen Eliten (etwa in Nigeria oder Südafrika) unbedingt zu vermeiden (Asche 2015: 12ff.). Asche argumentiert weiter, dass die *Meistbegünstigungsklausel* weiterhin eine Süd-Süd-Kooperation zulasse, weil einem Land gewährte Vorteile nicht sofort auch der EU gewährt werden müssten und öffentliche Aufträge weiterhin an heimische Unternehmen vergeben werden könnten. Er kommt zum Schluss, dass die Vorteile der EPAs gegenüber den Nachteilen deutlich überwiegen würden (Asche/Mari 2016).

Konträr dazu kommt Mari zu der Conclusio, dass – auch wenn für die afrikanischen Regierungen bessere Bedingungen herausgeholt werden konnten als ursprünglich angenommen – dennoch eine negative Bilanz zu verzeichnen ist: Denn die meisten jener Länder, die ein EPA abgeschlossen haben, könnten weiterhin unter der EBA-Initiative zollfrei in die EU exportie-

ren. Stattdessen müssen sie nun unter den Vorzeichen des Freihandelsabkommens rund 80% ihrer Märkte öffnen. In letzter Konsequenz werde mit den EPAs ein neoliberales Projekt verwirklicht, das die afrikanischen Staaten weiterhin in der Abhängigkeit der EU hält. Er schlägt eine verstärkte Regionalintegration – etwa in Form einer ganz Afrika umfassenden Freihandelszone – vor (Asche/Mari 2016). Mari hält abschließend fest:

„Der handelspolitische Gesamtansatz der EU ist falsch. Der Glaube, dass eine vollkommene Liberalisierung von Märkten zu Wachstum und Fortschritt oder zur Reduzierung von Armut und Hunger führen, dient nur den Interessen von Konzernen und lokalen Eliten. Schon die Niedrigzoll- und Marktöffnungsstrategien der Weltbank und der Gebergemeinschaft haben Afrikas Rolle als Rohstofflieferant und Reserampe für Billigimporte aufgebaut; die EPAs zementieren sie“ (Asche/Mari 2016).

Im Kontext des neoliberalen Projekts wird Marktfreiheit mit politischer Freiheit in einen unmittelbaren Zusammenhang gebracht, wobei sich die beiden Elemente wechselseitig bedingen. Es wird jedoch der Eindruck erweckt, dass Demokratie gemäß dieser Interpretation vor allem dazu dienen soll, die notwendigen Voraussetzungen für die Regulierung durch die Gesetze des Marktes zu schaffen, da ökonomische Liberalisierung als oberstes Ziel zur Entwicklung eines Landes angesehen wird. Die Macht des Staates und dessen Handlungsspielraum werden hingegen eingeschränkt. Dies steht der Konzeption von Demokratie gemäß einer europäischen Tradition diametral entgegen (Farrell 2005: 278).

Langan formuliert eine Kritik an der Vorstellung der ‚normativen Macht‘ der EU, die von Ian Manners geprägt wurde (siehe Exkurs des Kapitels 3.2.). Zwar kann mit Hilfe des Konzepts dem Umstand Rechnung getragen werden, dass dem Projekt der Europäischen Union normative Ideen und Vorstellungen in Bezug auf Demokratie, Menschenrechte und Solidarität zugrunde liegen. Dennoch verklärt es auf idealistische Weise die Tatsache, dass vielfach europäische Eigeninteressen und nicht altruistische Motive die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten prägen. De facto bilden die normativen Narrative und Moralvorstellungen eine Legitimationsgrundlage für eine Ausgestaltung der Handelspolitik, die in Wahrheit nachteilig für jene ist, die eigentlich am meisten davon profitieren sollen. Stattdessen schaffen Handelsliberalisierungen Arbeitslosigkeit, Armut und Hunger und entziehen auf diese Weise der lokalen Bevölkerung ihre Lebensgrundlage (Langan 2012: 244). Zudem macht Sepos einen eindeutigen Widerspruch zwischen der normativen Rhetorik und der tatsächlichen Realität, nämlich der Durchsetzung von Eigeninteressen der Europäischen Union, aus (2013: 279).

„[W]e can observe that the EU operated within an economic relationship with the ACP countries that is characterized by hierarchal, centre-periphery structures, asymmetry, dependence and exploitation. We can also observe that the EU does little to transform this structural relationship – rather the Union has

been complicit in its reproduction, sadly, in coordination with particular African agents“ (Sepos 2013: 278).

Hurt argumentiert, dass der scheinbare Gegensatz zwischen normativen Werten und materiellen Interessen bei der von der EU auch in Form der EPAs vorangetriebenen Durchsetzung des neoliberalen Projekts im Auflösen begriffen ist und es zu einer stärkeren Durchmischung von ökonomischen und moralischen Motiven der EU-Politik kommt: „[T]he ongoing alignment with neoliberalism reflected in the negotiation of EPAs brings the EU’s material self-interest and the framing of its normative goals closer together“ (Hurt 2012: 496f.).

Wiederholt wird die mangelhafte Einbindung der Zivilgesellschaft kritisiert. Zahlreiche NGOs und wissenschaftliche Expert*innen fordern eine verstärkte Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Interessen in den EPA-Verhandlungen. Bislang würden diese hinter verschlossenen Türen geführt und Konsultationen oder gar Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen ausgeschlossen, woraus sich demokratische Defizite des EPA-Prozesses ergäben (Weinzierl 2016: 55). Die Inklusion der Interessen und Anliegen der Zivilgesellschaft wird insbesondere vor dem Hintergrund der starken Fragmentierung des afrikanischen Kontinents und den diversen, teilweise gar divergierenden Interessen unterschiedlichster Akteur*innen aus der Zivilgesellschaft zur besonderen Herausforderung (Makwavarara-Makanza 2005: 15).

Mehrfach wird angemerkt, dass durchaus Alternativen zu den jetzigen EPAs bestehen würden: Es könnte beispielsweise um eine weitere Ausnahmeregelung bei der WTO angesucht werden.⁶⁷ So gewährte die EU Moldawien als ärmstem Land Europas mit der Begründung, Moldawien sei nicht konkurrenzfähig genug, diese Ausnahmeregelung (Erard 2015). Auch hat die USA ihr ebenfalls nicht-reziprokes Handels-/Hilfsprogramm für die Länder Afrikas südlich der Sahara, den *African Growth and Opportunity Act*, und damit die WTO-Ausnahmeregelung weiter verlängert. Auf diese Weise wird den Staaten genügend Zeit für lokale Wirtschaftsintegration eingeräumt (etwa die Implementierung eines gemeinsamen Außenzolls), bevor reziproke Wirtschaftsbeziehungen gefordert werden und die afrikanischen Länder ihre Märkte für US-Produkte öffnen müssen (Lande/Matanda 2016).

Außerdem müsste die Marktöffnung bei Weitem nicht so hoch und die Zeitspanne bis zur Öffnung der Märkte könnte durchaus länger sein, da beide Faktoren in der WTO nicht eindeutig geregelt werden und die Interpretation des Artikels XXIV mehr Spielraum zulässt. So wäre im Falle Westafrikas auch eine Öffnung von nur 60% in 25 Jahren denkbar, was den enor-

⁶⁷ Schmiege argumentiert jedoch, dass es angesichts der Interessen anderer Länder des Globalen Südens unwahrscheinlich ist, dass nur den AKP-Staaten diese Präferenzen zugestanden werden (Schmiege 2013: 6).

men ökonomischen Unterschieden zwischen den beiden Regionen Rechnung tragen würde (Jefferson 2015: 2f.). Außerdem wurden im Freihandelsabkommen zwischen Mexiko und der EU lediglich 66% des gesamten Handels (98,1% auf Seiten der EU und nur 54,1% im Falle Mexikos) liberalisiert (Wildner 2011: 32). Schließlich wurde von den AU-Handelsministern im Jahr 2011 die Forderung an die OECD-Staaten erhoben, auf Grund eines vergleichbaren Entwicklungslevels der Länder in Afrika gesamte Regionen als *least developed* zu klassifizieren – konkret sollen dann allen Staaten innerhalb einer Region Handelspräferenzen eines LDC-Landes zugestanden werden, wenn mehr als 50% der Staaten einer Region der LDC-Status zugeschrieben wird. Dies würde die Ausweitung des EBA-Schemas auch auf einige Staaten ohne LDC-Status bedeuten (Kwa/Lunenborg/Musonge 2014: 17f.).

Mulenga verweist darauf, dass vor allem Beschränkungen in der Wettbewerbsfähigkeit als zentrales Problem anerkannt werden müssen, damit Handelsliberalisierungen sinnvoll zur Armutsreduktion beitragen können. Ziel ist es, eine Wettbewerbssituation zwischen ‚entwickelten‘ und ‚sich entwickelnden‘ Ländern unter fairen Bedingungen zu erreichen (Mulenga 2005: 18).

„[T]he EPA strategy, which imposes substantial import liberalization on the participating ACP countries before adequate supply-response has been built or sufficiently strengthened, is definitely wrong-headed. Given the supply-response capacity constraints in ECOWAS countries, their interest would have been better reflected in the context of a strategy which prioritizes supply response capacity building and enhanced market access ahead of import liberalization“ (Nwoke 2009: 5f.).

Diesbezüglich konstatiert das South Centre, dass gerade die Erfahrungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise gezeigt haben, dass eine Exportorientierung vielmehr eine Ergänzung zum Binnenmarkt und keinesfalls ein Substitut darstellen soll. Dies trifft insbesondere auf größere Länder, aber zum Teil auch auf kleinere zu. Denn in gut funktionierenden Märkten hat die Bevölkerung die notwendige Kaufkraft, um die Nachfrage in den lokalen Märkten (im Agrar- wie im verarbeitenden Sektor) zu stützen. Somit trägt der Binnenmarkt entscheidend zum Wohlstand und zur Entwicklung eines Landes bei. Dabei muss der Staat eine aktive Rolle spielen – etwa in der Industrie- und Handelspolitik eines Landes, um Industrialisierung voranzutreiben und Ernährungssicherheit zu gewährleisten (South Centre 2012: 6f.).

Stephan Lande und Dennis Matanda plädieren dafür, die Ratifizierung respektive Implementierung der EPAs auch angesichts der unsicheren Auswirkungen des Brexit-Votums noch hinauszuschieben. Stattdessen soll der Regionalintegration der SSA-Staaten Priorität eingeräumt werden, sodass diese etwa ihre Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen einer den ganzen Kontinent umfassenden Freihandelszone vertiefen können. Ein gemeinsamer Außenzoll innerhalb einer Zollunion wird als ideales Szenario gesehen, da ein vereintes, wirtschaftlich gut inte-

griertes Afrika größere Verhandlungsmacht besitzen würde, die beim Abschluss solch wichtiger Handelsabkommen unerlässlich ist (Lande/Matanda 2016).

Die Skepsis vieler Akteur*innen ist besonders vor dem Hintergrund einer ‚multiplen Krise‘ zu verstehen, mit der sich die heutige Gesellschaft konfrontiert sieht. Zu nennen sind hier unter anderem Ernährungskrise, Energiekrise, ökologische Krise oder Finanzkrise. Ein nach den Regeln des Marktes ausgerichtetes, globales Wirtschafts- und Handelssystem konnte bislang nicht die notwendigen Antworten auf diese Krisen finden. Es ist im Gegenteil davon auszugehen, dass das aggressive Drängen der EU auf gesicherten Zugang zu natürlichen Ressourcen, was etwa in Freihandelsabkommen zum Ausdruck kommt, bisherige Krisentendenzen weiter verstärken wird (Katjavivi 2017: 140).

5. Fallbeispiel: Das ECOWAS-EPA

Abschließend werde ich auf das EPA mit den 15 Ländern der *Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft* (ECOWAS oder auch CEDAO, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest)⁶⁸ und Mauretanien⁶⁹ näher eingehen. Acht Staaten bilden zusätzlich die *Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion* (WAEMU, auch bekannt unter dem französischen Akronym UEMOA) (Wildner 2011: 26). In einem ersten Schritt werde ich grundlegende Informationen zum regionalen EPA in Westafrika präsentieren und nachfolgend kritische Punkte – nämlich Fragmentierung der regionalen Interessen, drohende negative Auswirkungen und zuletzt die mangelnde Finanzierung – aufgreifen. In einem letzten Unterkapitel werde ich die gewonnenen Erkenntnisse in aller Kürze zusammenfassen und einen kurzen Ausblick präsentieren.

5.1. Grundlegendes

Das Beispiel Westafrika ist unter anderem deshalb interessant, weil die Gruppe der westafrikanischen Staaten der wichtigste Handelspartner der EU in der AKP-Region darstellt – der Anteil Westafrikas am gesamten Handel der EU mit den AKP-Staaten beträgt 38% (EC 2015: 2). Der Wert aller westafrikanischen Exporte in die EU beläuft sich auf rund 20 Milliarden Euro, jener der europäischen Exporte nach Westafrika auf fast 25 Milliarden (EC 2017g: 2). Derzeit leben in Westafrika mehr als 370 Millionen Menschen. Das *Department of Economic and Social Affairs* der Vereinten Nationen schätzt im Rahmen seiner Bevölkerungsvorhersage, dass sich die Bevölkerungszahl Westafrikas bis zum Jahr 2050 mehr als verdoppeln und über 800 Millionen erreichen wird (UN DESA 2017). Bei zwölf der insgesamt 16 Staaten handelt es sich um Länder mit LDC-Status – zu den besser entwickelten Ländern gehören Kap Verde, Ghana, Elfenbeinküste und Nigeria (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 491). Das BIP pro Kopf betrug im Jahr 2016 in Westafrika rund 1.600 US-Dollar, in Österreich vergleichsweise fast 45.000 (UNCTAD o.J.).

Die EPA-Verhandlungen zwischen der EU und der ECOWAS-Gruppe sowie der WAEMU wurden im Februar 2014 abgeschlossen. Im Juni wurde das Abkommen paraphiert und im Dezember von allen Staaten außer Nigeria und Gambia unterzeichnet. Mauretanien, das kein Mitglied der ECOWAS-Gruppe ist, hat 2017 ein Assoziierungsabkommen mit der EU para-

⁶⁸ Die ECOWAS Gruppe besteht aus 15 Ländern, nämlich Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Elfenbeinküste, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone sowie Togo.

⁶⁹ Mauretanien hat im Jahr 2001 die ECOWAS-Gruppe verlassen, um die Zusammenarbeit mit dem arabischen Raum zu vertiefen.

phiert. Die Elfenbeinküste und Ghana haben ein Interim-EPA unterzeichnet, da sie andernfalls als Staaten ohne LDC-Status den Zugang zum europäischen Markt verloren hätten. Diese Abkommen werden seit 2016 vorläufig angewandt (EC 2017b: 1).⁷⁰ Besonders die Elfenbeinküste gilt als Verfechter des regionalen EPAs, weil das Land ohne EPA auf 41% der Exporte Importzölle der EU zu befürchten hätte (unter anderem auf Hauptexporte wie Kakao, Bananen und Thunfisch) (Kwa/Lunenburg/Musonge 2014: 26). In Bezug auf die Interim-EPAs muss kritisiert werden, dass in Ghana und der Elfenbeinküste die zu liberalisierenden Güter nicht übereinstimmen, was eine regionale Integration erschwert (Wildner 2011: 32f.).

In der ECOWAS-Region wurden folgende Themen besonders kontrovers diskutiert: Die MFN-Klausel, die *Nichterfüllungsklausel*, agrarische Subventionen, die *customs union clause* (die Aufnahme von Verhandlungen mit anderen Staaten, die Teil der Zollunion Europas sind wie beispielsweise die Türkei), das *EPA Entwicklungsprogramm* (PAPED) (siehe Kapitel 5.4.) und insbesondere der Grad der Marktöffnung und die Dauer der Liberalisierungsperiode (Kwa/Lunenburg/Musonge 2014: 24).

Der Handelsexperte Cheikh Tidiane Dieye (Mitglied bei *Enda Tiers Monde* und Mitbegründer von CACID, *Centre africain pour le Commerce, l'intégration et le développement*) identifiziert zwei Personen, die für die Unterzeichnung des regionalen EPA-Abkommens mit Westafrika von entscheidender Bedeutung waren: Zum einen Alassane Ouattara, seit 2012 Präsident der ECOWAS-Gruppe und Präsident der Elfenbeinküste, der überzeugter Befürworter von Freihandelsabkommen ist und hofft, durch ein regionales ECOWAS-EPA das bilaterale Abkommen zwischen der EU und der Elfenbeinküste aufheben zu können. Zum anderen Macky Sall, seit 2012 Präsident Senegals, der im Gegensatz zu seinem Vorgänger Abdoulaye Wade auch ein Verfechter der EPAs ist. Als dieser von der ECOWAS-Gruppe zum Vermittler in den Verhandlungen gewählt wurde, verstärkte sich seine Zustimmung zu den Abkommen mit der EU, um schließlich aus Prestige Gründen im Jänner 2014 den ‚Kompromiss von Dakar‘ erzielen zu können (Dieye 2014a: 16). Dass Politiker*innenwechsel beim Abschluss von Handelsabkommen entscheidend sein können, lässt sich auch am Beispiel Nigerias veranschaulichen: Während die Regierung Nigerias im Juli 2014 die Unterzeichnung des Abkommens gemeinsam mit den anderen ECOWAS-Staaten gebilligt hat, fand im Mai 2015 ein Regierungswechsel statt. Unterstützt von nationalen Interessensvertretungen widersetzt sich Nigeria nun der Unterzeichnung des EPAs auf Grund von Inkompatibilität mit dem *Industriali-*

⁷⁰ Ghana und die Elfenbeinküste haben die Interim-EPAs auch in der Hoffnung unterzeichnet, dass in absehbarer Zeit die Verhandlungen zum regionalen EPA abgeschlossen werden, damit nach der Ratifikation die bilateralen Abkommen aufgehoben werden. Diese Hoffnung hat sich bislang nicht erfüllt und die beiden Staaten waren ihrerseits gezwungen, ihr jeweiliges Interim-EPA zu ratifizieren (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 508).

sierungsplan Nigerias (NIRP) (Hulse 2016). Denn das ressourcenreiche Nigeria möchte als wirtschaftlich stärkstes Land Afrikas mit einer protektionistischen Handelspolitik aufkeimende Industriesektoren beschützen. Zudem verlieren wegen des immensen Interesses der Schwellenländer China und Indien die Exporte in die EU für Nigeria an Bedeutung (Kohnert 2015: 142). Auch möchte das Land seine wirtschaftlichen Beziehungen mit anderen Staaten Westafrikas intensivieren und die Abhängigkeit von Ölexporten verringern. Ein EPA könnte nach Ansicht vieler politischer und zivilgesellschaftlicher Akteur*innen Nigerias dieser Strategie im Wege stehen (Jefferson 2015: 4).

Im regionalen ECOWAS-EPA ist nun eine Liberalisierung von 75% der Tariflinien über 20 Jahre vorgesehen. Dies ist eine geringe Abweichung vom ursprünglichen Ziel der EU, 80% der Märkte (Tariflinien oder Importwerte) zu liberalisieren. Außerdem soll es vorerst nur zu Güterliberalisierungen kommen – die *Rendezvous-Klausel* hält jedoch fest, dass innerhalb von sechs Monaten nach Ratifikation der EPAs Verhandlungen für eine tiefere Liberalisierung (im Bereich Dienstleistungen und der Singapur-Themen) vorgenommen werden müssen (Ramdoo 2014: 10). Die Liberalisierung erfolgt in drei Schritten: die am wenigsten sensiblen Produkte der Kategorie A werden innerhalb der ersten fünf Jahre liberalisiert, jene der Kategorie B innerhalb von 15 Jahren und jene der Kategorie C innerhalb der kompletten Liberalisierungsperiode von 20 Jahren nach Beginn der Implementierung der EPAs. Produkte der Kategorie D werden als sensible Produkte nicht liberalisiert (Berthelot 2014b).

Die westafrikanische Seite bemängelt, dass die EU bei den Verhandlungen nur wenig Flexibilität gezeigt hat. Demgegenüber war die ECOWAS-Gruppe insofern zu Kompromissen bereit, als sie zu Beginn nur 60% der Tariflinien in 25 Jahren öffnen wollte (Wildner 2011: 32). Die tatsächliche Öffnung von 75% der Tariflinien wird insbesondere von der Zivilgesellschaft als zu hoch kritisiert, da diese zugleich eine Liberalisierung von mehr als 80% des Wertes aller Importe bedeutet. Zudem wurde der Zeitraum der Liberalisierung auf 20 Jahre herabgesetzt. Tatsächlich würde Westafrika 82,5% seiner Märkte öffnen – für Nigeria wäre es eine Marktöffnung von 81% nach 15 Jahren beziehungsweise von 86% nach 20 Jahren. Togo würde sogar 92% des Marktes bis zum Ende der Liberalisierungsperiode öffnen.⁷¹ Es scheint daher, dass die EU im Großen und Ganzen ihre ursprünglichen Forderungen von 80% innerhalb von 15 Jahren durchsetzen konnte (Kwa/Lunenburg/Musonge 2014: 24f.). Dieye ist der Ansicht, dass dem Brief von Handels- und Entwicklungsministern der Mitgliedsländer Niederlande, Frankreich, Großbritannien, Irland und Dänemark an Catherine Ashton, Karel De Gucht (da-

⁷¹ Auch der Senegal würde 82,5% nach 15 Jahren und 86% nach Ablauf der Liberalisierungsperiode öffnen, für Ghana wären es mehr als 80% nach Abschluss der Liberalisierung. Demgegenüber würde lediglich die Elfenbeinküste nur 75% ihres Marktes innerhalb von 20 Jahren liberalisieren (Kwa/Lunenburg/Musonge 2014: 24).

maliger Handelskommissar) und Andris Piebalgs (damals Kommissar für Entwicklung) im Jahr 2013, in dem die EU-Kommission zu mehr Flexibilität bei den EPA-Verhandlungen aufgefordert wurde, für die Erreichung der Kompromisslösung entscheidende Bedeutung zukommt (Dieye 2014a: 18) (siehe Petersen et al. 2013). James Nyomakwa-Obimpeh hält dazu fest, dass die EU auch deshalb zu nur wenigen Zugeständnissen bereit war, weil parallel noch andere EPA-Verhandlungen geführt wurden und sie befürchtete, dass alle Verhandlungspartner dieselben Vorteile und Konzessionen beanspruchen würden, die auch der ECOWAS-Region gewährt wurde (2017: 510). Auch Mark Langan und Sophia Price argumentieren, dass es völlig unzureichend ist, nur rund 20% der Tariflinien zu beschützen, da dies bei Weitem nicht ausreicht, um vulnerable Sektoren zu beschützen und die Ernährungssouveränität Westafrikas beizubehalten (Langan/Price 2015: 272). Das South Centre schätzt in einer Kalkulation aus dem Jahr 2011, dass nur 6% der Tariflinien in Westafrika wettbewerbsfähiger sind als die europäischen Konkurrenzprodukte, was auf enorme Wettbewerbsunterschiede zwischen den Regionen hindeutet (South Centre 2012: 3). Auch ist die Ökonomie Westafrikas deutlich weniger diversifiziert als die der EU: Während die EU mehr als 5.000 Tariflinien produziert, wurden in Westafrika im Jahr 2012 lediglich etwas mehr als 1.800 Tariflinien erzeugt (South Centre 2012: 11). Weil zumeist jene Güter von der Liberalisierung ausgenommen werden, in denen Produktion bereits stattfindet, wird auch die Möglichkeit für zukünftige Produktion eingeschränkt, da diese Tariflinien größtenteils liberalisiert werden (South Centre 2012: 15): Die EU betont hingegen, dass der Liberalisierungsgrad von nur 75% der Tariflinien den afrikanischen Regierungen genügend Spielraum lässt, um sensitive Produkte von der Liberalisierung auszunehmen. Dabei wurden jene Produkte, die im Rahmen des Gemeinsamen Außenzolls (CET) mit 35% Zöllen belegt wurden, von der Liberalisierung exkludiert, ebenso die Hälfte jener Güter, die gemäß dem CET 20% Zölle aufweisen (insbesondere agrarische Waren). Berthelot weist darauf hin, dass gerade die Agrarsektoren nicht ausreichend geschützt sind – unter dem CET werden nur 5% Zölle auf Milchpulver und Getreide (10% auf Reis) erhoben. Diese Zolltarife gehören zu den weltweit niedrigsten (Berthelot 2014a). Isabelle Ramdoo betont, dass entscheidender Spielraum für die afrikanischen Regierungen beibehalten werden konnte, indem gewisse Schutzmaßnahmen (Artikel 22) weiterhin erlaubt sind, um die heimische Produktion zu schützen (sogenannte *safeguard measures* – diese bestehen in einer Aussetzung des Zollabbaus, einer Erhöhung der Zolltarife auf ein bestimmtes Produkt nicht höher als unter MFN sowie der Einführung von Zollkontingenten), sollten EU-Importe heimische Industrien, Sektoren oder Agrarmärkte bedrohen. Diese können für vier Jahre angewandt und einmal erneuert werden. Darunter sind in Artikel 23 auch Schutzmaß-

nahmen für junge Industrien (die sogenannte *fledgling industries clause*), welche für acht Jahre angewandt und erneuert werden können (Ramdoo 2014: 7; 20). Die Bestimmungen des Artikels 22 gelten auch dann, wenn die Ernährungssicherheit der westafrikanischen Bevölkerung bedroht wäre (Artikel 47). Hier kritisiert Wildner jedoch, dass derartige Schutzmaßnahmen lediglich als Reaktion auf schädliche Importe aus der EU angewandt werden und nicht präventiv eingesetzt werden können, was den Handlungsspielraum westafrikanischer Regierungen einschränkt. Außerdem ist unklar, wie sich diese „ernsthafte Verletzung“ der lokalen Industrie äußert. Auch muss der Schutz für junge Industrien vor dem Hintergrund umfassender Liberalisierung vielmehr als langfristige denn als kurzfristige wirtschaftspolitische Maßnahme konzipiert werden (Wildner 2011: 38).

Zudem wurde die *Nichterfüllungsklausel* aus dem Abkommen exkludiert. Stattdessen findet sich ein Verweis darauf, dass „angemessene Maßnahmen“ entsprechend dem Abkommen von Cotonou getroffen werden können (Ramdoo 2014: 9).

„As in other ACP regions which are implementing an EPA, this agreement will be put into practice in a mutually beneficial way. For West Africa, it will increase exports to the EU, stimulate investment and contribute to developing productive capacity, with a positive effect on employment. The EPA will support necessary reforms and promote economic and social development. For the EU, it opens new business opportunities and increases legal certainty for European investors in the region“ (EC 2015: 1).

Während die EU – wie aus dem oben genannten Zitat ersichtlich ist – die positiven Aspekte des EPA hervorhebt, werden nachfolgend kritische Punkte des ECOWAS-EPAs vorgestellt. Zuvor soll jedoch noch auf strukturelle Unterschiede der jeweiligen Ökonomien der ECOWAS-Gruppe respektive der EU hingewiesen werden. Die Abhängigkeit vieler ECOWAS-Staaten von externen Handelspartnern – insbesondere von der EU – ist bedeutend höher als umgekehrt. So finden nur etwa 10 bis 15% des gesamten Handels der ECOWAS-Gruppe innerhalb der Region statt, wobei der intra-regionale Handel besonders von Nigeria und Ghana dominiert wird. Trotzdem ist der regionale Handel für kleinere Staaten wie Burkina Faso, den Senegal, Benin oder Togo von großer Bedeutung (Kohnert 2015: 142f.).

Auch wenn es sich bei Westafrika um den wichtigsten Handelspartner der EU in Subsahara-Afrika handelt, betragen die Exporte aus der Region nur 1,4% aller Exporte sowie 1,2% aller Importe (EC 2017g: 2). Für Westafrika ist hingegen die EU der wichtigste Handelspartner: 27,9% der Importe kommen aus der EU (China liegt mit 18,6% an zweiter Stelle) und 26,4% aller westafrikanischen Exporte gehen in die EU (dicht gefolgt von Indien mit 25,9%) (EC 2017g: 8). Aus der ECOWAS-Gruppe werden gemäß dem SITC-Verzeichnis vor allem mineralische Brennstoffe, Schmiermittel und verwandte Erzeugnisse (52,0%) sowie Nahrungsmittel und lebende Tiere (33,7%) importiert. Exportiert werden ebenfalls mineralische Brennstoff-

fe, Schmiermittel und verwandte Erzeugnisse (28,8%) sowie Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge (26,3%) (EC 2017g: 2). Dennoch gewinnen zunehmend auch andere Akteure – etwa die Schwellenländer China und Indien – für den westafrikanischen Handel an Bedeutung (Wildner 2011: 27).

5.2. Fragmentierte Interessen

Einleitend ist festzustellen, dass ECOWAS (ebenso wie EAC) als geschlossene Gruppe mit all seinen Mitgliedern (plus Mauretanien, das aus ECOWAS ausgetreten ist) verhandeln konnte, wobei die Verhandlungen auch die Verbesserung der regionalen Integration innerhalb Westafrikas zum Ziel hatten. Dadurch unterscheidet sich der Verhandlungsprozess des ECOWAS-EPAs klar von dem anderer Gruppierungen (insbesondere der SADC, deren Mitglieder wie bereits erwähnt in vier verschiedenen Gruppen verhandelten) (Ramdoo 2014: 4). Dennoch haben sich die Verhandlungen deshalb schwierig gestaltet, weil die Staaten der ECOWAS-Gruppe unterschiedliche Interessen vertreten. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Länder ökonomisch verschieden und dadurch von unterschiedlichen Handelsregelungen betroffen sind (EBA, APS+, APS sowie EPA). Daraus ergibt sich eine Heterogenität der ECOWAS-Mitgliedstaaten, die eine gemeinsame Artikulation von Interessen und folglich auch eine vertiefte Regionalintegration erschwert. Wie erwähnt, können auch ohne EPA zwölf der 16 Staaten auf Grund ihres LDC-Status durch die EBA-Initiative zoll- und quotenfrei in die EU exportieren. Dies ist für die LDCs vor allem deshalb günstiger als ein EPA-Abkommen, da der Handel nicht reziprok ausgestaltet werden muss. Somit dürfen Importzölle beibehalten werden, weshalb mit der EBA-Initiative keine Anpassungskosten verbunden sind (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 507). „Indeed, predominantly consisting of LDCs, the economic and social development circumstances of individual ECOWAS countries do not offer the incentive for the negotiations of the EPA with the EU” (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 507). Der Grund, warum viele Länder mit LDC-Status doch eingewilligt haben, das ECOWAS-EPA zu unterzeichnen, liegt laut Jeffreson darin, dass die Länder die regionale Integration nicht gefährden wollen: „It is largely in order to save regional integration, that the LDCs have finally decided to sign the EPA, although they will not derive any commercial advantage from the agreement” (Jeffreson 2015: 5).

Hingegen gelten Ghana, die Elfenbeinküste, Nigeria und Kap Verde nicht als LDC. Während sich die Elfenbeinküste und Ghana dazu entschieden haben, Interim-Abkommen mit der EU zu unterzeichnen, um den Zugang zum europäischen Markt nicht zu verlieren, haben Nigeria und Kap Verde keine derartigen Schritte unternommen. Für Kap Verde fallen keine Zölle auf

66% aller Tarifpositionen an, da das Land auf Grund von eingegangenen Verpflichtungen (etwa in Bezug auf Menschenrechte und *Good Governance*) mit dem APS+ bedacht ist, weshalb die wichtigsten Exportgüter Kap Verdes (nämlich Fisch und Fischprodukte) zollfrei in die EU exportiert werden können. Der Fall Nigeria ist insofern speziell, als das Land vor allem Erdöl in die EU exportiert, das nicht von APS betroffen ist. Somit ist eine Nicht-Unterzeichnung eines EPAs für Nigeria ratsamer, da nur wenige nigerianische Exporte mit Importzöllen unter dem APS belegt werden und zugleich keine Marktöffnung für europäische Produkte erfolgen muss (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 508f.).

Dirk Kohnert verweist darauf, dass sich die Heterogenität der ECOWAS-Staaten auch an dem Wettbewerb zwischen dem anglophonen und dem frankophonen Block innerhalb der Gruppierung zeigt, was regionale Integration innerhalb der ECOWAS weiter erschwert. Um dem mächtigen Nigeria (aber auch dem ebenfalls anglophonen Ghana) etwas entgegensetzen zu können, gründeten die frankophonen Länder in Westafrika im Jahr 1994 die *Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion* (WAEMU, *West African Economic and Monetary Union*), auch bekannt als UEMOA (*Union économique et monétaire ouest-africaine*) mit derzeit acht Mitgliedsstaaten innerhalb der ECOWAS-Gruppe. Zudem diene dies dazu, den politischen und ökonomischen Einfluss Frankreichs in seinen ehemaligen Kolonien geltend zu machen. Mit Jänner 2015 wurde schließlich innerhalb der ECOWAS-Gruppe eine Zollunion und damit ein gemeinsamer Außenzoll (CET, *Common External Tariff*) eingeführt. Dies war ein notwendiger Schritt, um die bislang unvollständige regionale Integration in Westafrika voranzutreiben, da der Handel zwischen den ECOWAS-Staaten bis dato alles andere als liberalisiert war. Dabei können bilaterale EPAs – wie diese in Ghana und der Elfenbeinküste angewandt werden – eine verstärkte Integration innerhalb der ECOWAS gefährden. Denn die darin verhandelten Bedingungen für den Handel mit der EU würden somit für alle Staaten Westafrikas (also auch für jene mit LDC-Status) gelten (Kohnert 2015: 142f.).

Um das Dilemma divergierender Interessen von Ländern mit respektive ohne LDC-Status zu lösen und sich weniger von der EU unter Druck setzen lassen zu können, hat das *Ministerial Monitoring Committee* der ECOWAS-Staaten im Jahr 2011 beschlossen, einen Solidaritätsfonds für jene Mitgliedsstaaten einzurichten, die unter Importzöllen zu leiden haben. Grund dafür ist die Befürchtung, dass unterschiedliche Handelsregulierungen (etwa durch bilaterale Interim-EPAs mit nur einigen wenigen westafrikanischen Staaten) die regionale Integration und die Etablierung eines gemeinsamen Marktes in der ECOWAS-Gruppe behindern könnten (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 513).

5.3. Negative Auswirkungen

Ein wesentlicher Kritikpunkt an den EPAs bezieht sich darauf, dass diese den westafrikanischen Staaten die Möglichkeit entziehen, die lokalen Produzent*innen vor der Konkurrenz durch europäische Güter zu schützen. Durch die höhere Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte droht eine Importflut, die sich sowohl im landwirtschaftlichen Sektor negativ auf die Ernährungssouveränität der westafrikanischen Bevölkerung auswirken als auch im industriellen Sektor zu De-Industrialisierung führen kann. In Anlehnung an Bagooro (2011) führen Langan und Price das Beispiel des ghanaischen Geflügelsektors an. Nachdem im Jahr 2003 Zollreformen durchgeführt worden waren, überfluteten europäische Produkte den Markt und die heimische Produktion brach zusammen. Damit war der Verlust von 200.000 Arbeitsplätzen verbunden. Die EU dagegen konnte durch die Liberalisierung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten in Folge der SAPs den Wert ihrer Exporte in die AKP-Staaten entscheidend steigern (der Wert der Geflügelexporte stieg um 113% zwischen 1995 und 2004 und jener der Getreideexporte um 182% im selben Zeitraum). Die europäische Subvention agrarischer Produkte im Rahmen der GAP entzieht den potentiell konkurrenzfähigen westafrikanischen Sektoren (etwa Produzent*innen im Milchsektor) den komparativen Kostenvorteil (Langan/Price 2015: 271f.). Auch wurde im Zuge von Liberalisierungen die Tomatenproduktion im Senegal wegen des vermehrten Imports von Tomatenkonzentrat aus Europa zerstört und machte die Bemühungen des Landes zunichte, einen intra-regionalen Handel aufzubauen (Nwoke 2009: 24). Der landwirtschaftliche Sektor Westafrikas ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil der Agrarsektor – abhängig vom jeweiligen Land – zwischen 30 und 60% des BIP ausmacht und zwischen 30 und sogar 90% der Arbeitsplätze bereitstellt (Wildner 2011: 40). „Die Tatsache, dass die verarbeitende Industrie nur eine geringe Rolle spielt, macht die Region in hohem Maße abhängig von externen Faktoren wie klimatischen Bedingungen, Preisschwankungen auf dem Weltmarkt und der Politik von Handelspartnern“ (Wildner 2011: 27).

Jeffreson veranschaulicht anhand der Kartoffelindustrie in Guinea die Bedeutung von protektionistischen Maßnahmen für die Entwicklung einer lokalen Industrie: Während bis 1990 die Kartoffeln hauptsächlich aus den Niederlanden importiert und weniger als 200 Tonnen jährlich lokal produziert wurden, setzte ein Zusammenschluss lokaler Bauern 1992 bei der Regierung ein Importverbot für jene fünf Monate durch, in denen guineische Kartoffeln erhältlich sind. Gleichzeitig wurde durch gezielte Unterstützung der Bäuer*innen die Qualität der Kartoffeln verbessert und die Produktivität gesteigert. Auch nach Aufhebung des Importverbots wuchs die Kartoffelindustrie weiter. Im Jahr 2013 wurden 35.000 Tonnen Kartoffeln produ-

ziert, 25.000 Tonnen davon für den Export (Jeffreson 2015: 5). Außerdem wird durch den Import billigerer Industriegüter aus Europa Deindustrialisierung befürchtet, da die Erfahrungen zeigen, dass die Liberalisierungen im Zusammenhang mit den Strukturanpassungsprogrammen einen Rückgang der industriellen Produktion (beispielsweise in der Elfenbeinküste) mit sich gebracht haben. Weil im Hinblick auf Ernährungssouveränität vor allem landwirtschaftliche Produkte als sensitive Güter von der Liberalisierung exkludiert werden, sind industrielle Sektoren (etwa die Bekleidungsindustrie) umso mehr der Konkurrenz ausgesetzt. Dies betrifft vor allem die arme Bevölkerung in den urbanen Zentren (Langan/Price 2015: 273).

Zudem besteht die Gefahr, dass Milchpulver aus der EU, das erst im Importland zu Milch aufbereitet wird und von den Liberalisierungen nicht ausgenommen wird, die lokale Milchproduktion der Konkurrenz durch europäische Milch aussetzt. Der Agrarsektor ist für Westafrika vor allem insofern von Bedeutung, als 60% der Arbeitsplätze dem landwirtschaftlichen Sektor zuzuordnen sind und 80% des Bedarfs an Lebensmitteln in der Region durch die eigene Produktion von Agrargütern gedeckt werden. Zugleich sind vor allem Bäuer*innen von Armut betroffen. Auch wenn Exportsubventionen verboten sind, bleiben andere Formen der Agrarsubvention im Rahmen der GAP weiterhin bestehen und ermöglichen es, Agrargüter unter den Produktionskosten abzusetzen. Demgegenüber werden Exportsteuern, die bei der Ausfuhr bestimmter Produkte (zumeist Rohstoffe) erhoben werden und die Möglichkeit bieten, die lokale Verarbeitung in Westafrika zu stützen, beschränkt. Dies schränkt den Spielraum westafrikanischer Regierungen weiter ein und reduziert Staatseinnahmen (Jeffreson 2015: 6). Exportsteuern werden im ECOWAS-EPA nicht gänzlich verboten, sondern können in Ausnahmesituationen (für den Schutz junger Industrien, der Umwelt oder für notwendige Staatseinnahmen) weiterhin eingehoben werden. Diese können nur kurzzeitig nach Konsultation der EU auf einige ausgewählte Produkte angewandt werden (Ramdoo 2014: 8). So sind Exportsteuern stets vom Willen der EU abhängig und liegen somit nicht mehr gänzlich im Ermessen westafrikanischer Regierungen. In Westafrika werden diese vor allem auf gewisse Agrargüter aus Gründen der Ernährungssicherheit oder im Bereich des Bergbaus festgesetzt (Wildner 2011: 40).

Neben dem drohenden Niedergang bereits bestehender Industrie- und Agrarsektoren wird befürchtet, dass die Herausbildung neuer Industrien mit größerer Wertschöpfung verhindert wird. So verweisen Langan und Price darauf, dass durch die Ursprungsregel viele Exportmöglichkeiten für Westafrika in die EU eingeschränkt werden. In Bezug auf den Fischereisektor bedeutet das, dass Ghana – solange das Interim-EPA in Kraft ist – keine Fische aus anderen

ECOWAS-Staaten (außer der Elfenbeinküste) für die weitere Verarbeitung beziehen darf, um diese unter günstigen Zolltarifen in die EU exportieren zu können. Zudem müssen die Fischtrawler im Besitz der westafrikanischen Staaten sein, um den Kriterien der Ursprungsregel entsprechen zu können (Langan/Price 2015: 273f.). Die regionalen EPAs betreffend, gelangt Ramdoo zur Erkenntnis, dass diese relativ flexibel sind, da sie Kumulation unter allen EPA-Vertragspartnern erlauben. Es können Inputs aus anderen Ländern bezogen werden, wenn diese ein Freihandelsabkommen mit der EU haben oder die jeweiligen Produkte durch das EBA/APS-Schema zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt haben. Dies gilt jedoch nur für die meisten industriellen Produkte und schließt agrarische Güter aus (Ramdoo 2014: 7). Umgekehrt können LDCs, die kein EPA abgeschlossen haben, nicht mit anderen EPA-Vertragspartnern kumulieren (Ramdoo 2014: 12).

Des Weiteren erschweren hohe Hygienestandards den Export von Fischen in die EU durch westafrikanische Unternehmen. Deshalb haben sich die westafrikanischen Staaten auch auf die sogenannte *pay, fish and go*-Strategie eingelassen, die den Fischereisektor in Westafrika kennzeichnet. Diese erlaubt es europäischen Fischtrawlern, die Gewässer in der Region zu überfischen, was sich wiederum negativ auf die Ernährungssouveränität auswirkt (Langan/Price 2015: 272ff.). Außerdem wird eine Umleitung der Handelsströme befürchtet, da durch den Zollabbau die Produkte aus der EU billiger werden, was zu einer geringeren Wettbewerbsfähigkeit westafrikanischer Produkte führt, die dadurch innerhalb der Region weniger nachgefragt werden. Auf diese Weise wird der intra-regionale Handel innerhalb der ECOWAS geschädigt (Langan/Price 2015: 275). Dembélé (2016) hält für die ECOWAS-Gruppe fest, dass die EPAs nicht nur die lokalen Märkte bedrohen, sondern auch die Ernährungssouveränität der lokalen Bevölkerung, da die Zerstörung kleinbäuerlicher Strukturen eine verstärkte Abhängigkeit von den Nahrungsmitteln anderer Länder mit sich bringt. Ausgenommen von der Marktöffnung sind nur wenige Produkte, die als ‚sensitiv‘ gelten, da sie aus protektionistischen Gründen vor EU-Importen geschützt werden müssen. Von diesen Ausnahmen abgesehen betreffen die Liberalisierungen jedoch die meisten Sektoren:

„La mise en œuvre des APE va inonder les marchés de la CEDEAO de produits agricoles beaucoup plus compétitifs, entraînant ainsi la disparition de plusieurs filières agricoles, avec de graves conséquences économiques et sociales, comme la ruine de millions de petits agriculteurs et l’aggravation de la dépendance alimentaire de plusieurs pays“ (Dembélé 2016).

In einem Statement eines breiten Bündnisses zivilgesellschaftlicher Organisationen in Westafrika im Jahr 2013 wird nach Analyse der Interim-EPAs mit Ghana und der Elfenbeinküste darauf verwiesen, dass diese mehr Nachteile als Vorteile mit sich bringen. So werden jene

industriellen Güter, die im Besonderen zur Wertschöpfung innerhalb der Länder beitragen und zahlreiche Arbeitsplätze schaffen, hauptsächlich regional abgesetzt. Abgesehen davon würde die EU auch im Falle einer Nicht-Unterzeichnung weiterhin Kaffee, Kakao und Mineralien aus der Region importieren, was keine allzu großen Verluste für die ECOWAS-Produzent*innen bedeuten würden (Kwa/Lunenborg/Musonge 2014: 29). Stattdessen bringt die in den finalen EPAs enthaltene *Meistbegünstigungsklausel* Nachteile für die ECOWAS mit sich, da alle Handelsvorteile, die die ECOWAS anderen Staaten gewährt, auch für die EU gelten müssen, was die Süd-Süd-Kooperation erschwert (Langan/Price 2015: 275). Dies sei laut Wildner angesichts der zunehmenden Bedeutung Chinas für Westafrika Anzeichen dafür, „dass die Haltung der Europäischen Kommission der Logik neuer geostrategischer Interessen entspricht, die unter anderem in der 2006 von der Europäischen Kommission veröffentlichten Global Europe Strategy zum Ausdruck kommt, und weniger der Entwicklung der AKP-Staaten dient“ (Wildner 2011: 37).

Dazu ergänzt Ramdoo, dass diese Klausel jedoch nicht automatisch angewandt wird und nur „wichtige Handelspartner“ miteinschließt. Erst nach Konsultationen werden die Präferenzen gegebenenfalls auch der EU zugestanden (Ramdoo 2014: 9).⁷² Das *European Centre for Development Policy Management* konstatiert, dass die AKP-Staaten generell wenige Freihandelsabkommen abgeschlossen haben und relativ hohe Zölle auf Importe anwenden (im Vergleich mit anderen Ländern des Globalen Südens). Daraus ergibt sich eine hohe Gewinnspanne für potentielle Vertragspartner. Der Anreiz, ein Abkommen mit den AKP-Staaten abzuschließen, wird jedoch auf Grund der potentiellen Präferenzen für EU-Importe gemindert. Dies widerspricht dem Grundprinzip der EPAs, die AKP-Staaten langfristig ins globale Wirtschaftssystem zu integrieren (ECDPM 2014: 11).

„This is against the spirit of the EPA itself, which states that it is a way of fostering the integration of signatories to the **global** [*Hervorhebung im Original*] economy. Restricting the chances of ACP countries willing to go so to negotiate good trade deals with other partners is therefore counter-intuitive“ (ECDPM, 2014: 11).

Außerdem schließt die EU gleichzeitig auch mit anderen Ländern Freihandelsabkommen ab. Dies führt zu einem relativen Verlust der präferentiellen Behandlung westafrikanischer Produkte, während der westafrikanische Markt für europäische Güter geöffnet bleibt, weshalb Westafrika auf lange Sicht noch weniger vom Abschluss eines EPAs profitiert (Jeffreson 2015: 4).

⁷² Für die ECOWAS-Gruppe gilt dann ein Land als „wichtiger Handelspartner, wenn dessen Anteil am Welthandel mehr als 1,5% ausmacht (2% wenn es sich um mehrere Länder handelt) und wenn der Grad der Industrialisierung mehr als 10% (gemessen am Anteil der verarbeitenden Industrie am BIP) beträgt. Außerdem gilt die MFN-Klausel nur für Zollpräferenzen (Ramdoo 2014: 9).

Auch befürchten Frauenorganisationen in Ghana, dass Frauen, die im Einzelhandel tätig sind, aus ihrer jeweiligen Branche gedrängt werden, weil es zu einer stärkeren Dominanz von Großkonzernen kommen wird. Denn 70% des Handels, der von Frauen in der AKP-Region betrieben wird, sind nicht für den Export bestimmt, weshalb diese nur eingeschränkt von einem verbesserten Zugang zu den europäischen Märkten profitieren würden (Kwa/Lunenburg/Musonge 2014: 31). Insgesamt lässt sich also festhalten, dass die Gefahren für heimische Unternehmen im Industrie- und Agrarsektor gegenüber den potentiellen Vorteilen für Exportsektoren überwiegen würden:

„Import-competing sectors such as tomatoes, poultry, textiles and carpet manufacturing (to name but a few) would meanwhile collapse amidst import surges of cheap EU produce. Livelihoods losses anticipated in import-competing sectors (at the level of 30.000 jobs in Nigerian textiles alone) would therefore be unlikely to be made up by gains in export-oriented sectors impeded by ROOs [*Rules of Origin*], stringent regulations, high tariffs and a lack of financial resources for genuine PSD aid“ (Langan/Price 2015: 276).

5.4. Finanzierung der EPA-Umsetzung

Zu den Themen, die im Laufe der Verhandlungen über das ECOWAS-EPA äußerst kontrovers diskutiert wurden, zählte auch die Frage, inwiefern handelsbezogene Hilfen (*Aid for Trade*, AfT) bei der Umsetzung der EPAs zur Verfügung gestellt werden sollen. Diese wurden von den westafrikanischen Staaten als notwendig erachtet, damit die EPAs ihre ‚Entwicklungsdimension‘ – wie dies auch mehrfach von Seiten der EU-Akteur*innen hervorgehoben wurde – erfüllen können. Die fixe Zusage über finanzielle Mittel wurde von der ECOWAS-Kommission zur zwingenden Voraussetzung für einen erfolgreichen Abschluss der EPAs erklärt. So herrschte trotz divergierender Interessen innerhalb der ECOWAS (insbesondere zwischen den EPA-Befürwortern Ghana und der Elfenbeinküste sowie dem den EPAs eher abgeneigten Nigeria) bei den westafrikanischen Regierungen der Konsens vor, dass es zusätzlicher finanzieller Mittel bedarf, um mögliche negative Auswirkungen der EPAs abfedern und annähernd Wettbewerbsgleichheit zwischen den Vertragspartnern durch Kapazitätsaufbau des privaten Sektors schaffen zu können. Da – wie im vorhergehenden Abschnitt dargelegt – die westafrikanischen Produkte aus dem landwirtschaftlichen und dem industriellen Sektor durch die Liberalisierungen der europäischen Konkurrenz ausgesetzt werden, könnte eine verfrühte Öffnung des Marktes zu einer Flut an importierten EU-Gütern und damit zur De-Industrialisierung westafrikanischer Staaten führen. Zudem sollen die Regierungen für die entgangenen Zolleinnahmen entschädigt werden (Langan/Price 2015: 167ff.).

Diskutiert wurde besonders die Höhe der Zahlungen und mit welchen Mitteln diese finanziert werden sollten. Die Forderungen der westafrikanischen Staaten beliefen sich zu Beginn auf

9,5 Milliarden Euro, welche zusätzlich zu den bereits bestehenden finanziellen Mitteln (allen voran die des EEF) bereitgestellt werden sollten. De facto einigte man sich jedoch darauf, mittels des *EPA Development Programmes* – besser bekannt unter dem französischen Akronym PAPED (*Programme de l’APE pour le Développement*) 6,5 Milliarden über einen Zeitraum von fünf Jahren (also 1,3 Milliarden pro Jahr) zur Verfügung zu stellen – diesen Betrag jedoch aus bereits existierenden Fonds zu finanzieren (Langan/Price 2015: 265). Dazu heißt es in Artikel 56 des ECOWAS-EPA über die Ziele des PAPED: The specific objective to be attained by the EPA Development Programme is to enable the West African region to fully benefit from the opportunities offered by the EPA and to meet the adjustment costs and face the challenges associated with implementation of this Agreement.”

Aus der Zivilgesellschaft wird die Befürchtung geäußert, dass das Budget des PAPED nicht ausreichen wird, um dafür Sorge zu tragen, dass die Handelsliberalisierungen Entwicklungschancen für Westafrika generieren. Die Zahlungen können gewisse Sektoren nur auf kurze Sicht unterstützen, während langfristig Industrialisierung verhindert wird – vor allem in jenen Sektoren, die den Importen aus der EU ausgesetzt sind und eine höhere Wertschöpfung aufweisen – beispielsweise in der Verarbeitung von Tomaten oder Geflügel. Demgegenüber wird Investment in jenen Sektoren mit niedriger Wertschöpfung, die im Niedriglohnsektor angesiedelt sind, angezogen (Langan/Price 2015: 270).

Unter Hinweis auf eine Kalkulation des South Centre aus dem Jahr 2014 verweist Jeffreson darauf, dass den westafrikanischen Staaten in den ersten fünf Jahren mehr als 746 Millionen Euro jährlich und nach Ende der 20-jährigen Übergangsperiode beinahe 1,9 Milliarden Euro jährlich verloren gehen werden. Auch wenn diese Daten – wie Jeffreson bemerkt – einer Überarbeitung bedürfen, gibt dies einen Einblick in die Dimensionen der entgangenen Zolleinnahmen (Jeffreson 2015: 6). Unter Bezugnahme auf dieselbe Studie hält Berthelot fest, dass fast 60% der Zolleinbußen auf Liberalisierungen in Ländern ohne LDC-Status zurückzuführen sind. Spitzenreiter ist Nigeria mit fast 755 Millionen entgangenen Zolleinnahmen jährlich.⁷³ Die Einnahmeverluste sind schon deshalb enorm, weil die Importeur*innen von Produkten aus den Nicht-LDCs Nigeria, Ghana und der Elfenbeinküste im Jahr 2013 lediglich 150 Millionen Euro an Zöllen hätten bezahlen müssen (Kap Verde könnte unter dem GSP+ weiterhin hauptsächlich zollfrei in die EU exportieren) (Berthelot 2014b). Allein den LDCs in der ECOWAS-Gruppe könnten insgesamt elf Milliarden Euro an Zolleinnahmen über die Jahre im Falle einer Unterzeichnung des regionalen EPAs entgehen, die sie andernfalls weiterhin

⁷³ Ghana hätte etwa 220 Millionen Verluste zu verzeichnen, die Elfenbeinküste 115 Millionen. Auch dem Senegal und Togo entgehen hohe Zolleinnahmen im Wert von 215 respektive 230 Millionen Euro (Berthelot 2014).

erheben könnten (Berthelot 2014a). Für viele Staaten Westafrikas stellen Importzölle auch nach den Strukturanpassungsprogrammen eine essentielle Einnahmequelle dar – diese betragen in Gambia 34% und in Kap Verde 25% des Staatshaushaltes (für den Senegal sind es 18% oder im Falle Ghanas 16%) (Wildner 2011: 29).

Außerdem lässt sich konstatieren, dass die bisherigen handelsbezogenen Hilfen im Rahmen der AfT-Strategie und der Unterstützung des Privatsektors nicht den erhofften Entwicklungseffekt nach sich gezogen haben. Die Gelder haben sich vielmehr in Sektoren konzentriert, die nicht zur Hebung des Wohlstands der ärmeren Bevölkerung beigetragen haben. Außerdem lässt sich erkennen, dass die Ressourcen der Europäischen Kommission zunehmend mit jenen des privaten Sektors kombiniert werden. Daher besteht die Gefahr der drohenden Unterordnung von Entwicklungszielen unter kommerzielle Interessen bei der Verteilung von Hilfsgeldern (Langan/Price 2015; 267f.).

„Instead, the lion’s share of existing AfT/PSD [*Aid for Trade/Private Sector Development*] assistance has historically gone to (i) extractive mining activities in sectors such as copper with regressive outcomes for workers and host communities; (ii) European corporate investment in exploitative (EPZ) manufacturing in violation of decent work prerogatives, and (iii) lucrative road-building projects undertaken by European construction firms, irrespective of long project delays and use of sub-standard materials“ (Langan/Price 2015, 276f.).

Auf Grund der Tatsache, dass PAPED aus bereits bestehenden Ressourcen des 11. EEF finanziert wird, stellt sich die Frage, ob andere humanitäre Projekte (etwa im Bereich Gesundheit, Bildung oder soziale Sicherung) zu leiden haben. Sollten die Gelder für derartige Programme jedoch zusätzlich zu PAPED bestehen bleiben, dann bekommt die ECOWAS mehr finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt als andere AKP-Regionen, was die Solidarität innerhalb der AKP-Gruppe gefährdet. Auch sind oftmals versprochene Hilfszahlungen im Zuge des EEF nicht angekommen. Zudem bleibt offen, wie die Zahlungen innerhalb Westafrikas verteilt werden, was wiederum die interne ECOWAS Politik beeinflusst (Langan/Price 2015: 277). Die Unsicherheit über weitere Zahlungen ist vor allem insofern gegeben, als das Abkommen von Cotonou, das im Jahr 2020 ausläuft, die Grundlage für den EEF sowie PAPED bildet (Jeffreson 2015: 6). Insgesamt ist es wohl unwahrscheinlich, dass PAPED in ausreichendem Maße für die entgangenen Zolleinnahmen aufzukommen in der Lage sein wird, wie Langan und Price bemerken:

„Any aid resource gained within an EPADP would likely pale in comparison with the negative impacts of a fully-fledged free trade agreement. Certain prioritized sectors (and elites) might gain in the short term – but the medium- to long-term picture of EPA implementation is bleak in terms of regional development“ (Langan/Price 2015: 283).

Es besteht kein Zweifel, dass – auch wenn zu Beginn finanzielle Mittel für die Bewältigung der mit den EPAs verbundenen Anpassungskosten bereitgestellt werden – auf lange Sicht unweigerlich Steuerreformen folgen müssen. Voraussetzung dafür sind jedoch funktionierende und effektive Institutionen, die nicht immer vorhanden sind (Wildner 2011: 29). Chibuzo Nwoke lehnt jede Art von handelsbezogenen Hilfen im Kontext der EPAs ab, da die Bildung von Kapazitäten vielmehr als Voraussetzung für den Abschluss der Handelsabkommen mit der EU konzipiert werden muss und nicht umgekehrt zuerst die Liberalisierung erfolgt und anschließend der entstandene Schaden durch finanzielle Unterstützung kompensiert wird (Nwoke 2009: 28).

5.5. Zusammenfassende Erkenntnisse und Ausblick

Aileen Kwa, Peter Lunenborg und Wase Musonge stellen fest, dass die Einstellung des privaten Sektors gegenüber dem ECOWAS-EPA davon beeinflusst wird, ob die jeweiligen Unternehmen von einem Abschluss eines Abkommens profitieren würden oder ihnen dieses eher schaden würde. Exportorientierte Unternehmen in Ländern ohne LDC-Status – vor allem jene, die für den europäischen Markt produzieren, unterstützen tendenziell die Unterzeichnung der EPAs. Davon gibt es jedoch auch Ausnahmen. Während beispielsweise die Vereinigung von afrikanischen Bananen- und Ananas-produzent*innen (mit Mitgliedern aus Ghana, der Elfenbeinküste und Kamerun) die Unterzeichnung der EPAs auch wegen drohender Konkurrenz aus Süd- und Mittelamerika durch präferentielle Abkommen befürwortet, setzt sich die Vereinigung nigerianischer Kakaoverarbeitung nicht für ein EPA ein. Stattdessen verlangt sie die Eindämmung von Exportsubventionen und die Einführung von Exportrestriktionen auf Kakaobohnen. Außerdem lehnen jene Unternehmen, die für den heimischen Markt produzieren, wie beispielsweise die Vereinigung ghanaischer Geflügelbäuer*innen, die EPAs ab. Sie weisen darauf, dass die ghanaische Geflügelindustrie nicht mit jener der EU konkurrieren kann, da diese hoch subventioniert wird, und setzen sich stattdessen für ein APS+-Schema ein, das viele ghanaische Exporte abdecken würde (Kwa/Lunenborg/Musonge 2014: 32f.). Auch sehen die Vertreter*innen der Privatwirtschaft in Ländern mit LDC-Status (etwa im Senegal) die EPAs auf Grund des unterschiedlichen Entwicklungslevels der jeweiligen Regionen kritisch. Außerdem argumentiert der Verein für Arbeitgeber*innen in Burkina Faso, dass die LDCs unter einem EPA kaum Vorteile zu erwarten haben, während gerade erst entstehende Wirtschaftssektoren der Konkurrenz preisgegeben werden. Zudem ist denkbar, dass der private Sektor zusätzlich herangezogen wird, um durch die EPAs entstandene Lücken im Staatshaushalt auszugleichen. Abschließend wird konstatiert, dass die Solidarität zwischen

LDCs und Nicht-LDCs aufs Spiel gesetzt wird, da sich insbesondere Ghana und die Elfenbeinküste zwischen regionaler Wirtschaftsintegration und Zugang zum EU-Markt entscheiden müssen (Kwa/Lunenborg/Musonge 2014: 34f.).

Langan und Price betonen, dass es verfehlt wäre, die Regierungen der AKP-Staaten einzig als Opfer der EU-Handelspolitik zu verstehen. Vielmehr haben sich die Eliten an den Verhandlungen beteiligt und sich besonders durch gezielte Appelle an externe Akteur*innen für zusätzliche Hilfgelder, in diesem konkreten Fall für den PAPED, eingesetzt und diesen zur zwingenden Voraussetzung für einen EPA-Abschluss gemacht. Zu diesem Zweck wurde an die normative Rhetorik der EU angeknüpft und daran erinnert, dass die ‚Entwicklungsdimension‘ der EPAs nur durch zusätzliche finanzielle Zuwendungen realisiert werden kann (Stichwort *Aid for Trade*). Diese Strategie muss jedoch nicht zwangsläufig positive Auswirkungen für die gesamte Bevölkerung (besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen) haben, sondern hält die ECOWAS-Staaten in einem für sie nachteiligen Handelssystem fest, das teilweise auch korrupte Strukturen befördern kann. Viele Eliten der ECOWAS unterliegen ebenfalls einer neoliberalen Agenda, indem sie sich die Steigerung des internationalen Wettbewerbs und eine umfassende Marktöffnung zum obersten Ziel gesetzt haben. Während also die ECOWAS-Akteur*innen im Kontext der EPA-Verhandlungen mit der EU nicht zwingend die Interessen der breiten Bevölkerung vertreten, stehen auf der anderen Seite die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die bei den Verhandlungen des ECOWAS-EPA eine entscheidende Rolle gespielt haben, wenn es darum ging, auf etwaige negative Auswirkungen der EPAs und die Bedürfnisse der vulnerablen Bevölkerungsgruppen aufmerksam zu machen (Langan/Price 2015: 278ff.).

„West African elites seek to benefit from relations of dependency – in the sense of making gains from their compliance with European agendas. Rather than sit as mere victims of European (neo)colonialism, therefore, West African policymakers can be seen as active participants in their relationship with the external“ (Langan/Price 2015: 283).

Nyomakwa-Obimpeh gelangt zur Erkenntnis, dass die EPA-Verhandlungen wesentlich von dem Umstand beeinflusst wurden, dass für viele Staaten durchaus bessere Varianten denkbar gewesen wären. Diese Alternativen haben den ECOWAS-Ländern einen gewissen Spielraum in den Verhandlungen eingeräumt und oft keinen Anreiz dafür geboten, ein EPA zu schlechten Konditionen mit der EU abzuschließen (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 513). Als zentrales Problem der ECOWAS-Verhandlungsgruppe macht Nwoke aus, dass die EPA-Verhandlungen auf Seiten Westafrikas auf allen drei Ebenen (Expert*innen inklusive Vertreter*innen aus Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft, höherrangige Beamt*innen sowie Chef-

verhandler*innen⁷⁴) lediglich von Offiziellen der ECOWAS respektive der WAEMU geführt werden – ohne verschiedene Stakeholder auf nationaler Ebene zu involvieren. Auf diese Weise sind die nationalen Interessen bei den EPA-Verhandlungen nicht vertreten, weshalb eine Ratifizierung oder gar Implementierung nicht gesichert ist (Nwoke 2009: 4f.).

Hier verweist Kohnert jedoch darauf, dass durch die langwierigen Verhandlungen mit der EU die Kapazitäten der ECOWAS gestärkt wurden. In diesem Kontext kann auch die Entscheidung gesehen werden, eine Zollunion mit Jänner 2015 einzuführen. So trugen die EPAs doch in gewisser Weise zur Stärkung der Solidarität innerhalb des westafrikanischen Wirtschaftsbündnisses bei. Zudem fordern die afrikanischen Regierungen – gestärkt von internationalen Netzwerken in einer globalisierten Welt – die EU immer mehr heraus (Kohnert 2015: 143f.). „In West Africa, the ECOWAS Commission’s role in negotiations has strengthened its authority and autonomy vis-à-vis member states, and solidified a culture of supranational cooperation within the region“ (Hulse 2016). Es lassen sich aber auch Erfolge der Zivilgesellschaft verzeichnen, indem Aufmerksamkeit für die Wichtigkeit freihandelsbezogener Themen generiert und Einfluss auf die Handelspolitik genommen wurde, die ansonsten nur von mächtigen Eliten beeinflusst wird (Kohnert 2015: 143f.).

Insgesamt können die positiven Effekte (etwa durch eine Minderung von nicht-tarifären Handelshemmnissen) die negativen Konsequenzen der EPAs aber nicht aufwiegen. Die geringe Arbeitsproduktivität zieht eine Verschlechterung der Handelsbeziehungen zu Lasten Afrikas nach sich, was zu einem Wohlstandsverlust führt. Diese können durch kurzfristige Hilfszahlungen nicht ausreichend kompensiert werden. Positive Effekte können langfristig nur erzielt werden, wenn es zu einer verbesserten Verteilung vorhandener Ressourcen kommt (Kohnert 2015: 145). Kohnert kommt zu folgender Conclusio:

„First apparent political tensions in the lengthy negotiation process are due to a significant disparity between discourse and practice of EU trade and aid policy. Second, this divergence has been reinforced by diverging and often hidden interests between EU directorates (trade vs development) and underlying self-centred mercantile and political concerns of individual EU member states. Third, the growing preparedness of African governments to challenge the EU on trade and development issues is not only due to African power elites trying to consolidate their economic base. To a significant extent, their delaying resistance against unfair EPAs has been provoked by lengthy proactive agitation by civil organizations and NGOs inside and outside Africa“ (Kohnert 2015: 145f.).

Nyomakwa-Obimpeh hält fest, dass das regionale ECOWAS-EPA auf Grund mangelnder Unterstützung – insbesondere der Nicht-Unterzeichnung durch Nigeria und Gambia – in der Schwebe ist (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 509). „However, the continued impasse between EU and ECOWAS over even the partially initialled regional ‘goods-only EPA’, suggests that

⁷⁴ Für die konkrete Verteilung von Kompetenzen im Rahmen der EPA-Verhandlungen siehe ECOWAS (o.J.).

the agreement may not see the light of day in the foreseeable future” (Nyomakwa-Obimpeh 2017: 514). Sollte das regionale ECOWAS-EPA scheitern, dann bleiben die bilateralen Interim-EPAs weiterhin bestehen, die jedoch die regionale Integration innerhalb Westafrikas gefährden. Denn wenn sich Nigeria entscheidet, nicht am regionalen EPA teilzunehmen, wird dies die wirtschaftliche Integration in Westafrika massiv behindern, da Nigeria versuchen wird, die zollfrei in die Region gelangten europäischen Güter vom eigenen Markt fernzuhalten und sich dadurch von den übrigen EPA-Vertragspartnern zunehmend abschotten wird. Dies hat vor allem für jene Staaten Auswirkungen, die mit Nigeria enge Handelsbeziehungen unterhalten (beispielsweise Ghana) (Nwoke 2009: 12). Dieye warnt deshalb davor, ein regionales EPA in Westafrika ohne Nigeria abzuschließen und hofft, dass alle 16 Staaten zu einer gemeinsamen Lösung kommen, da andernfalls die regionale Integration (vor allem die effektive Implementierung des CET) gefährdet wäre (Dieye 2014b: 25).

Abschließend hält Ramdoo fest, dass zwar in der ECOWAS-Gruppe die regionale Konfiguration beibehalten und vertieft werden konnte, es aber dennoch fraglich ist, inwieweit eine breitere Wirtschaftsintegration (etwa in Form der TFTA zwischen SADC, EAC und COMESA oder auch CFTA) erfolgen kann. Folgende Faktoren spielen eine Rolle: Einerseits hat sich die regionale Integration als schwierig erwiesen, weil die meisten Regionen eine Freihandelszone haben, diese jedoch nicht von allen Staaten implementiert wird, weshalb der EU häufig mehr Präferenzen zugestanden werden als regionalen Partnern. Deshalb wird befürchtet, dass die EPAs den intra-afrikanischen Handel weiter behindern können, da afrikanische Produzent*innen auf Grund einer höheren Erwartungssicherheit den europäischen Markt anstelle des regionalen Marktes präferieren. Andererseits sind die Strukturen der einzelnen regionalen Organisationen äußerst verworren, weil viele Länder in mehreren Zusammenschlüssen Mitglied sind, was die Effektivität der einzelnen regionalen Gemeinschaften bedeutend erschwert oder die Umsetzung einer konsistenten Wirtschaftspolitik gar unterminiert. Es ist unklar, wie eine Harmonisierung der Handelsregeln zwischen den einzelnen Regionen (etwa in Form einer Zollunion) vor dem Hintergrund der EPAs aussehen kann. Auf diese Weise besteht die Gefahr, dass die Länder in ihren jeweiligen regionalen Konfigurationen verhaftet bleiben (*lock-in*). Dies ist vor allem der *Stillstandsklausel* oder *Status-Quo-Klausel* (Artikel 9) geschuldet, die die Erhöhung oder Neu-Einführung von Zöllen – abgesehen von den Möglichkeiten, die im EPA enthalten sind – zukünftig verbietet (Ramdoo 2014: 11f.).

6. Conclusio

In meiner Arbeit habe ich versucht, die *Economic Partnership Agreements* zwischen der EU und den AKP-Staaten, insbesondere jene mit Afrika, im Kontext des globalen Wirtschafts- und Handelssystems zu verorten und bin der Frage nachgegangen, inwieweit die EPAs von ungleichen Machtstrukturen geprägt sind und welche negativen Auswirkungen auf die Bevölkerung damit verbunden sind.

Ich habe gezeigt, wie der Kapitalismus, um inhärente Krisen zu bearbeiten, zusehends neue Gebiete in das kapitalistische System integriert. Durch kapitalistische Expansion wurde ein System des ungleichen Tausches institutionalisiert, indem Wertschöpfung zu ungleichen Teilen im Zentrum und in der Peripherie generiert wird. Daraus ergibt sich eine ungleiche Entwicklung verschiedener Weltregionen, die fortwährend reproduziert wird. Durch die Etablierung und Konsolidierung des Neoliberalismus kommt es zu einer Intensivierung und Ausdehnung ungleicher kapitalistischer Verhältnisse, da Freihandel und damit der Abbau von Handelshemmnissen weltweit vorangetrieben und die Wirtschaft regulierende Eingriffe des Staates in den ‚freien Markt‘ als illegitim erachtet werden. Diese neoliberale Handelspolitik wird in Form von Freihandelsabkommen rechtlich verankert.

Wegen des weitgehenden Scheiterns der Doha-Runde werden Liberalisierungen des Welthandels statt auf multilateraler nun auf bilateraler Ebene fortgeführt. Dieses Ziel verfolgen besonders die USA und die EU, aber auch Japan und die Schwellenländer. Im Zuge bilateraler Verhandlungen sind die Interessen der Länder des Südens jedoch fragmentierter, was deren Verhandlungsposition schwächt. Diese Entwicklung ist auch bei den EPAs zu beobachten, bei denen die EU nicht mit den AKP-Staaten oder dem afrikanischen Kontinent als Ganzes verhandelt, sondern mit einzelnen Regionen. In den regionalen Gruppierungen sind wiederum Staaten inkludiert, die auf Grund ihrer unterschiedlichen ökonomischen Entwicklung von verschiedenen Handelsregeln betroffen sind, was eine gemeinsame Interessensartikulation – insbesondere zwischen Staaten mit und ohne LDC-Status – innerhalb der regionalen EPA-Gruppe erschwert.

Um nicht mehr gegen das WTO-Prinzip der Nicht-Diskriminierung zu verstoßen, wird der präferentielle, nicht-reziproke Zugang der AKP-Güter zum EU-Markt beendet und die AKP-Staaten müssen ihre Märkte für europäische Güter öffnen. So werden die Güter aus einer Region, in der die überwiegende Mehrheit aller LDCs zu finden ist, jenen aus Europa – einer der größten Volkswirtschaften der Welt – ausgesetzt. Da europäische Produkte eine höhere Wettbewerbsfähigkeit aufweisen, besteht die Gefahr, dass lokale Produkte vom Markt verdrängt werden. Dies kann in weiterer Folge im Agrarsektor Probleme im Hinblick auf die Ernäh-

runngssouveränität nach sich ziehen und im Industriesektor zu De-Industrialisierung führen. Auch werden die Möglichkeiten für die Entstehung neuer Industriesektoren beschränkt, wodurch die afrikanischen Staaten in Sektoren mit niedriger Wertschöpfung und einem geringen Verarbeitungsgrad (etwa dem Export unverarbeiteter Rohmaterialien) verhaftet bleiben. Zugleich wird der Handlungsspielraum der afrikanischen Regierungen eingeschränkt – zum einen durch fehlende Einnahmen aus Importzöllen, zum anderen aus den in den EPAs enthaltenen Beschränkungen, neue Zölle zu erlassen.

Dabei zeigen gerade die historischen Beispiele der USA und Deutschlands ebenso wie die aktuellen Beispiele der asiatischen Tigerstaaten, dass eine protektionistische Handels- und Wirtschaftspolitik für die Industrialisierung eines Landes entscheidend ist, wobei weitreichende Liberalisierungen erst im Anschluss erfolgen. Im Gegensatz dazu haben die Liberalisierungen im Zuge der *Strukturanpassungsprogramme* der 1980er und 90er Jahre zu einem Wohlstandsverlust in den betroffenen Ländern geführt.

Ich habe versucht darzulegen, dass nicht nur altruistische Motive die EU-Handelspolitik leiten, sondern die EU vielmehr auch Eigeninteressen (wie sie etwa in der *Global Europe-Strategie* dargelegt werden) verfolgt. Denn auch wenn der EU-Politik normative Komponenten zugrunde liegen, sind dennoch kommerzielle Motive bei der konkreten Ausgestaltung der Handelsbeziehungen maßgeblich. Zwar gibt die EU vor, lediglich WTO-Vorgaben zu erfüllen, diese hätten jedoch bedeutend mehr Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung der Freihandelsabkommen zugelassen – etwa bei der Auslegung des Artikel XXIV des GATT. Bei den EPA-Verhandlungen wurde besonders ein Widerspruch zu Artikel 2 des Cotonou Abkommens deutlich, nämlich dass die AKP-Staaten an den jeweiligen Entwicklungsstrategien beteiligt und als gleiche Partner behandelt werden sollen. Ein Bruch mit derartigen Prinzipien zeigte sich unter anderem, als von Seiten der EU-Akteur*innen mehrfach mit dem Verlust des Marktzugangs gedroht wurde, um durch auf diese Weise erzeugten Druck die Verhandlungen voranzutreiben, sowie an der mangelnden Flexibilität der EU (etwa den Grad der Marktöffnung betreffend).

Nichtsdestotrotz haben die EPA-Verhandlungen veranschaulicht, dass sich die EU vor allem wegen der vehementen Kritik zivilgesellschaftlicher Akteur*innen und klaren Zielsetzungen der Partnerstaaten nicht überall durchsetzen konnte. So wurden zum Beispiel in die afrikanischen EPAs bislang keine Verpflichtungen zu tiefgreifenden Liberalisierungen inkludiert, da die Singapur-Themen oder Dienstleistungsfragen lediglich in den *Rendezvous-Klauseln* behandelt werden. Auf diese Weise eröffneten sich neue Handlungsspielräume für die afrikanischen Regierungen.

Auch wenn es nicht das Ziel sein kann, eine Volkswirtschaft vollständig vom Rest der Welt abzuschotten, da Handel durchaus auch Wohlstandseffekte mit sich bringen kann, so dürfen Handelsliberalisierungen – vor allem jene mit großen Wirtschaftsmächten wie der Europäischen Union – nur mit größter Vorsicht vorgenommen werden. Andernfalls droht eine Importflut europäischer Produkte, die lokale Wirtschaftssektoren im Agrar- ebenso wie im Industrie-sektor schädigen kann. Einer verbesserten regionalen Wirtschaftsintegration muss absolute Priorität – vor umfassenden Liberalisierungen für dritte Länder – eingeräumt werden. Die Tatsache, dass sich die afrikanischen Staaten untereinander oft weitaus weniger Präferenzen zugestehen als anderen Handelspartnern, ist Ausdruck der unvollständigen regionalen Integration. Die Festlegung eines gemeinsamen Außenzolls in der ECOWAS-Gruppe ist demgegenüber als positive Entwicklung zu werten. Dennoch wurde dieser bislang nicht von allen Staaten implementiert.

Die Regionalintegration in Westafrika ist jedoch gerade deswegen in Gefahr, weil sich Nigeria bislang weigert, das regionale ECOWAS-EPA zu unterzeichnen. Das wirtschaftlich stärkste Land der Region ist vielmehr an einer Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen mit den aufsteigenden Schwellenländern (besonders China und Indien) interessiert. Eine Entscheidung drängt insofern, als der bisherige Status-Quo auf Grund unterschiedlicher Handelsregime den intra-regionalen Handel in Westafrika behindert und wirtschaftliche Aktivitäten durch große Planungsunsicherheit unterminiert werden. Es wird von entscheidender Bedeutung sein, inwieweit eine Harmonisierung der unterschiedlichen EPA-Handelsregeln für die Bildung einer weitläufigeren Freihandelszone – etwa die *Continental Free Trade Area* oder *Tripartite Free Trade Area* – möglich ist. Eine verstärkte wirtschaftliche Kooperation innerhalb Afrikas oder auch der AKP-Region könnte entscheidend zu einer größeren Verhandlungsmacht der Staaten auf internationaler Ebene beitragen.

7. Literatur und Quellen

7.1. Primärquellen

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. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153867.pdf [Zugriff: 04.10.2017].

EC, European Commission (2008): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The raw materials initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe. 04.11.2008. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0699&from=EN> [Zugriff: 07.06.2017].

European Union (2014): The Cotonou Agreement. http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/mn3012634_en.pdf [Zugriff: 05.10.2017].

Petersen, Rasmus et al. (2013): Joint letter to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, and Vice President of the European Commission and the European Commissioners for Development and Trade. 05.12.2013. https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vjg0k5ved1vs/f=blg274173.pdf [Zugriff: 04.10.2017]

Fondation Robert Schuman (1950): Erklärung Robert Schumans vom 9. Mai 1950. <https://www.robert-schuman.eu/de/doc/questions-d-europe/qe-204-de.pdf> [Zugriff: 29.08.2017].

Treaty of Lisbon. Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. 17.12.2007. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT> [Zugriff: 31.08.2017].

7.2. Sekundärquellen

Akokpari, John (2017): The EU and Africa: The Political Economy of an Asymmetrical Partnership. In: Montoute, Annita/Virk, Kudrat (Hrsg.): The ACP Group and the EU Development Partnership. Beyond the North-South Debate. London: Palgrave Macmillan. S. 55-77.

Asche, Helmut (2015): Europa, Afrika und der Transatlantik. Die Nord-Süd Herausforderung für entwicklungsorientierte Handelspolitik. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. https://www.boell.de/sites/default/files/web_151020_e-paper_eruopa_afrika_transatlantik_v102_1.pdf [Zugriff: 08.05.2017].

Bair, Jennifer (2010): Globaler Kapitalismus und Güterketten. Rückblick und Ausblick. In: Fischer, Karin/Reiner, Christian/Staritz, Cornelia (Hrsg.): Globale Güterketten. Weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung. Wien: VGS. S.24-42.

Bhala, Raj (2007): Competitive Liberalization, Competitive Imperialism, and Intellectual Property. In: Liverpool Law Review, 28. S.77-105.

Bieler, Andreas/Morton, Adam (2014): Uneven and Combined Development and Unequal Exchange: The Second Wind of Neoliberal 'Free Trade'? In: Globalizations, Vol. 11 (1). S. 35-45.

Bieler, Andreas/Morton, Adam (2003): Neo-Gramscianische Perspektiven. In: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: Barbara Budrich. S.337-362.

Bilal, Sanoussi/Ramdoe, Isabelle (2010): Options to address contentious issues in EPA negotiations. A question of political will. Maastricht: ECDPM, European Center for Development Policy Management. Briefing Note Nr. 20. <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/BN-20-Options-Contentious-Issues-EPA-Negotiations-2010.pdf> [Zugriff: 14.09.2017].

Brand, Ulrich (2011a): Global Governance. Begriff. Geschichte und aktuelle Transformationsprozesse. In : Atac, Ilker/Kraler, Albert/Ziai, Aram (Hrsg.) : Politik und Peripherie. Eine politikwissenschaftliche Einführung. Wien: Mandelbaum Verlag. S.196-222,

Brand, Ulrich (2011b): Global Governance als ordnungswissenschaftliches Konzept (zwischen-)staatlichen Regierens im globalisierten Kapitalismus – und alternative Vorstellungen. In: Demirovic, Alex/Walk, Heike (Hrsg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot. S.257-278.

Brenner, Neil/Peck, Jamie/Theodore, Nik (2014): New constitutionalism and variegated neoliberalization. In: Gill, Stephen/Cutler, Claire (Hrsg.): New Constitutionalism and World Order. New York: Cambridge University Press. S.126-142.

Curtis, Mark (2010): Die neue Jagd nach Ressourcen: Wie die EU-Handels- und Rohstoffpolitik Entwicklung bedroht. Berlin: Oxfam Deutschland et al. https://www.oxfam.de/system/files/20101217_rohstoffbericht.pdf [Zugriff: 13.09.2017].

Cutler, Claire (2014): New Constitutionalism and the commodity form of global capitalism. In: Gill/Stephan, Cutler, Claire (Hrsg.): New Constitutionalism and World Order. New York: Cambridge University Press. S.45-62.

Dieye, Cheikh Tidiane (2014a): Comment le deal sur les APE en Afrique de l’Ouest a –t-il été obtenu? In: Passerelles, 15 (2). S.16-18. https://www.ictsd.org/sites/default/files/review/Pass_May_FV.pdf [Zugriff: 26.06.2017]

Dieye, Cheikh Tidiane (2014b): L'accord de partenariat économique: l'interminable saga aura-t-elle bientôt une fin? In: Passerelles, 15 (5). S.24-25. https://www.ictsd.org/sites/default/files/review/Pass_December_4.pdf [Zugriff: 20.09.2017].

FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations (2015): FAO Statistical Pocketbook: World Food and Agriculture. Rom: FAO. <http://www.fao.org/3/a-i4691e.pdf> [Zugriff: 03.06.2017].

Farrell, Mary (2005): A Triumph of Realism over Idealism? Cooperation Between the European Union and Africa. In: European Integration, 27 (3). S.263-283.

Fischer, Karin/Hödl, Gerald/Sievers, Wiebke (2010): Klassiker der Entwicklungstheorie. Von Modernisierung bis Post-Development. Wien: Mandelbaum Verlag. 2. Auflage.

Gegout, Catherine (2016): Unethical power Europe? Something fishy about EU trade and development policies. In: *Third World Quarterly*, 37 (12). S. 2192-2210.

Gill, Stephan/Cutler, Claire (2014): New constitutionalism and world order: general introduction. In: Gill/Stephan, Cutler, Claire (Hrsg.): *New Constitutionalism and World Order*. New York: Cambridge University Press. S. 1-21.

Grumiller, Jan/Raza, Werner/Tröster, Bernhard (2016): The EU Trade Regime and the Global South. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, 32 (3). S.4-15.

Haerlin, Benedikt/Beck, Angelika (2013): *Wege aus der Hungerkrise Die Erkenntnisse und Folgen des Weltagrарberichts: Vorschläge für eine Landwirtschaft von morgen*. Berlin: Zukunftsstiftung Landwirtschaft.
http://www.weltagrарbericht.de/fileadmin/files/weltagrарbericht/Neuauflage/WegeausderHungerkrise_klein.pdf [Zugriff: 30.08.2017].

Harvey, David (2005): *Der neue Imperialismus*. Hamburg: VSA-Verlag.

Harvey, David (2003): Die Geographie des „neuen“ Imperialismus: Akkumulation durch Enteignung. In: Zeller, Christian (Hrsg.): *Die globale Enteignungsökonomie*. Münster: Westfälisches Dampfboot. S. 183-215.

Hoekman, Bernhard (2002): The WTO: Functions and Basic Principles. In: Hoekman, Bernhard/Mattoo, Aaditya/English, Philip (Hrsg.): *Development, Trade and the WTO*. Washington: The World Bank. S.41-49.

Holland, Martin/Doidge, Mathew (2012): *Development Policy of the European Union*. London: Palgrave Macmillan.

Hurt, Stephen (2012): The EU-SADC Economic Partnership Agreement Negotiations: ‘locking in’ the neoliberal development model in southern Africa? In: *Third World Quarterly*, 33 (3). S.495-510.

ILO, International Labour Organization (2013): Global Employment Trends 2013: Genf: International Labour Organization. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_202326.pdf [Zugriff: 04.06.2017].

Jäger, Johannes/Leubolt, Bernhard (2011): Reprimarisierung als neue Entwicklungsstrategie in Lateinamerika? In: Kurswechsel, 3. S.59-68.

Jäger, Johannes/Springler, Elisabeth (2012): Ökonomie der Internationalen Entwicklung. Eine kritische Einführung in die Volkswirtschaftslehre. Wien: Mandelbaum Verlag.

Jefferson, Seamus (2015): The EPA between the EU and West Africa: Who benefits? Coherence of EU Policies for Development. Brüssel: CONCORD. <http://library.concordeurope.org/record/1589/files/DEEEP-PAPER-2015-045.pdf> [Zugriff: 03.06.2017].

Jones, Emily (2008): Partnership or Power Play? How Europe should bring development into its trade deals with African, Caribbean, and Pacific Countries. Oxford: Oxfam International. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp110_europe_EPAs_trade_deals_with_ap_countries_0804.pdf [Zugriff: 08.05.2017].

Joseph, Sarah (2011): Blame it on the WTO? A Human Rights Critique. Oxford: University Press.

Katjavivi, Peter (2017): The Economic Partnership Agreements: An African Perspective. In: Montoute, Annita/Virk, Kudrat (Hrsg.): The ACP Group and the EU Development Partnership. Beyond the North-South Debate. London: Palgrave Macmillan. S.135-159.

Kohnert, Dirk (2015): Horse-trading on EU-African Economic Partnership Agreements. In: Review of African Political Economy, 42 (143). S.141-147.

Küblböck, Karin (2012): Can 'Undistorted Access' Lead to Inclusive Development? The EU Raw Materials Initiative and Possible Effects upon Resource-Based Development in Africa. In: Journal für Entwicklungspolitik, 3 (3). S.89-105.

Künnemann, Rolf (2009): Defending African peasants' rights. Heidelberg: FIAN International,

http://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/2009_12_Defending_African_Peasants_Rights.pdf [Zugriff: 03.06.2017].

Kiely, Ray (2007): Poverty Reduction through liberalization? Neoliberalism and the myth of global convergence. In: Review of International Studies, 33. S.415-434.

Kiely, Ray (2005): Capitalist expansion and the imperialism-globalization debate: contemporary Marxist explanations. In: Journal of International Relations and Development, 8. S. 27-57.

Kwa, Aileen/Lunenborg, Peter/Musonge, Wase (2014): African, Caribbean and Pacific (ACP) Countries' Positions on Economic Partnership Agreements (EPAs). Brüssel: Europäische Union. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433843/EXPO-DEVE_ET\(2014\)433843_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433843/EXPO-DEVE_ET(2014)433843_EN.pdf) [Zugriff: 19.09.2017].

Langan, Mark/Price, Sophia (2015): Extraversion and the West African EPA Development Programme: realizing the development dimension of ACP-EU trade? In: Journal of Modern African Studies, 53 (3). S.263-287.

Langan Mark (2015): The moral economy of EU relations with North African states: DCFTAs under the European Neighbourhood Policy. In: Third World Quarterly, 36 (10). S.1827–1844.

Langan, Mark (2012): Normative Power Europe and the Moral Economy of Africa–EU Ties: A Conceptual Reorientation of 'Normative Power'. In: New Political Economy, 17 (3). S. 243-270.

Makhan, Davina (2012): The Trade-Development Coordination Dilemma. Linking Trade and Development in the ACP-EU Economic Partnership Agreements and 'Aid for Trade'. In: Gänzle, Stefan/Grimm, Sven/Makhan, Davina (Hrsg.): The European Union and Global Development. An 'Enlightened Superpower' in the Making? London: Palgrave Macmillan. S.97-115.

Makwavarara-Makanza, Tendai (2005): Trade and Development in One Boat? The EPA Concept from a Critical Civil Society Perspective. In: Arndt, Lotte/Schilder, Klaus Schilder/Kneifel, Theo (Hrsg.): Making EPAs work for the Poor. Economic Partnership Agreements (EPAs) and Political Alternatives. Heidelberg et al.: KASA et al. S.11-15. http://info.kosa.org/documents/EPA_Alternatives_2005.pdf. [Zugriff: 07.09.2017]

Manners, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? In: Journal of Common Market Studies, 40 (2). S.235-258.

Milanovic, Branko (2012): Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now. An Overview. World Bank Policy Research Working Paper, Nr. WPS 6259.

Mulenga, Angela (2005): Awaiting Flames of Fires. EPAs and their potential impacts on the rural poor in Zambia. In: Arndt, Lotte/Schilder, Klaus Schilder/Kneifel, Theo (Hrsg.): Making EPAs work for the Poor. Economic Partnership Agreements (EPAs) and Political Alternatives. Heidelberg et al.: KASA et al. S. 16-25. http://info.kosa.org/documents/EPA_Alternatives_2005.pdf. [Zugriff: 07.09.2017]

Nwoke, Chibuzo (2009): EU-ECOWAS Economic Partnership Agreement: Nigeria's Role in Securing Development-Focus and Regional Integration. Lagos: Nigerian Institute of International Affairs.

Nyomakwa-Obimpeh, James (2017): Examining the Role of BATNA in Explaining EPA Negotiation Outcomes. In: Journal of Economic Integration, 32 (2). S. 488~530

Orbie, Jan (2012): the EU's Role in Development: A Full-Fledged Development Actor or Eclipsed by Superpower Temptations? In: Gänzle, Stefan/Grimm, Sven/Makhan, Davina (Hrsg.): The European Union and Global Development. An 'Enlightened Superpower' in the Making? London: Palgrave Macmillan. S.17-36.

Paasch, Armin (2006): Der Handel mit dem Hunger. Agrarhandel und das Menschenrecht auf Nahrung. Bonn: Forum Umwelt und Entwicklung. http://forumue.de/wp-content/uploads/2015/05/aglw_2006_agrarhandel_neu.pdf [Zugriff: 30.08.2017]

Ramdoo, Isabelle (2015): APE: quels gains pour l'Afrique et que peut-elle perdre? In: Passerelles, 16 (2). https://www.ictsd.org/sites/default/files/review/Passerelles%20-%20Vol%2016%20n2%20-%20Mai%202015_0.pdf [Zugriff: 20.09.2017].

Ramdoo, Isabelle (2014): ECOWAS and SADC Economic Partnership Agreements: A Comparative Analysis. Maastricht: European Centre for Development Policy Management. Discussion Paper Nr. 165. <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ecowas-sadc-economic-partnership-agreement-dp-165-september-2014.pdf> [Zugriff: 21.09.2017].

Schnieg, Evita (2013): EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Sub-Sahara-Afrika. Kompromisslinien für ein konstruktives Verhandlungsergebnis bis September 2014. In: SWP-Aktuell. S. 1-8.

Sassen, Saskia (2014): When the global inhabits the national: fuzzy interactions. In: Gill, Stephen/Cutler, Claire (Hrsg.): New Constitutionalism and World Order. New York: Cambridge University Press. S.115-125.

Scheipers, Sibylle/Sicurelli, Daniela (2008): Empowering Africa: normative power in EU-Africa relations. In: Journal of European Public Policy, 15 (4). S.607-623.

Sepos, Angelos (2013): Imperial power Europe? The EU's relations with the ACP countries. In: Journal of Political Power, 6 (2). S. 261-287.

Sinclair, Scott (2014): Trade agreements, the new constitutionalism and public services. In: Gill, Stephen/Cutler, Claire (Hrsg.): New Constitutionalism and World Order. New York: Cambridge University Press. S.179-196.

Stevens, Christopher (2006): The EU, Africa and Economic Partnership Agreements: unintended consequences of policy leverage. In: Journal of Modern African Studies, 44 (3). S. 441-458.

Storey, Andy (2006): Normative Power Europe? Economic Partnership Agreements and Africa. In: Journal of Contemporary African Studies, 24 (3). S. 331-346.

Tandon, Yash (2016): Handel ist Krieg. Nur eine neue Wirtschaftsordnung kann die Flüchtlingsströme stoppen. Köln: Bastei Lübbe.

Ungericht, Bernhard (2010): Die Regulation transnationaler Wertschöpfungsketten als interessenpolitisch umkämpftes Terrain. In: Fischer, Karin/Reiner, Christian/Staritz, Cornelia (Hrsg.): Globale Güterketten. Weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung. Wien: VGS. S.58-75.

Virk, Kudrat (2017): The ACP, the EU, and the BRICS: Opportunities on the Horizon or Just a Mirage? In: Montoute, Annita/Virk, Kudrat (Hrsg.): The ACP Group and the EU Development Partnership. Beyond the North-South Debate. London: Palgrave Macmillan S.317-340.

Weinzierl, Carla (2016): Talking Development, 'Locking In' Neoliberalism, Hindering Food Sovereignty: A Food Regime Perspective on the EPAs. In: Journal für Entwicklungspolitik, 32 (3). S.47-70.

Wildner, Tobias (2011): Die Economic Partnership Agreements (EPA) zwischen der EU und den AKP-Staaten. Fokus: Westafrika. Luxemburg: Action Solidarité Tiers Monde. <http://astm.lu/wp-content/uploads/2011/03/Die-Economic-Partnership-Agreements-Tobias-Wildner.pdf> [Zugriff: 03.10.2017].

Woolcock, Stephen (2007): European Union policy towards Free Trade Agreements. In: ECI-PE Working Paper, 3. S.1-15.

World Bank (2016): Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality. Washington: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf> [Zugriff: 23.07.2017].

Zeilinger, Bernhard (2016): Post-Doha Reorganisation of Global Trade at the Expense of the Global South. In: Journal für Entwicklungspolitik, 32 (3). S.16-46.

7.3. Weitere Internetquellen

ASTM, Action Solidarité Tiers Monde (2007): Africa Trade network on EPAs. 19.09.2007. <http://astm.lu/africa-trade-network-on-epas/> [Zugriff : 28.02.2017].

Attac Deutschland (2015): EPAS und TTIP: Freihandel verschärft Armut in Afrika. 05.10.2015. <http://www.attac.de/startseite/detailansicht/news/epas-und-ttip-freihandel-verschaerft-armut-in-afrika/> [Zugriff: 22.05.2017].

Attac Österreich (2014): Freihandelsabkommen EU-Westafrika: Ein Desaster für die Bevölkerungen. 12.12.2014. <https://www.attac.at/presse/attac-presseaussendung/datum/2014/12/12/freihandelsabkommen-eu-westafrika-ein-desaster-fuer-die-bevoelkerungen.html> [Zugriff: 30.08.2017].

Asche, Helmut/Mari, Francisco (2016): Pro und Kontra EPAs. 13.06.2017. <https://www.welt-sichten.org/artikel/32280/pro-und-kontra-epas>. [Zugriff: 02.06.2017] [gedruckt erschienen in: Welt-Sichten, 6 /2016].

Banse, Frauke/Schilder, Klaus (2007): Stop EPAs. August 2007. http://www.attac-netzwerk.de/fileadmin/user_upload/AGs/AG_WTO_Welthandel/factsheet_EPAs.pdf [Zugriff: 16.05.2017].

Berthelot, Jacques (2014a): Le baiser de la mort de l'Europe à l'Afrique. <http://www.monde-diplomatique.fr/2014/09/BERTHELOT/50757> [Zugriff: 12.04.2017] [gedruckt erschienen in: Le Monde Diplomatique, September 2014, S.12-13].

Berthelot, Jacques (2014b): Pertes de recettes douanières liées à l'APE Afrique de l'Ouest. 07.09.2017. https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2014/09/Pertes_de_recettes_douanieres_liees_a_l_APE_Afrique_de_l_Ouest_7_septembre_2014.pdf [Zugriff: 20.09.2017].

Bouyala Imbert, Florence (2017): Kurzdarstellungen zur Europäischen Union. Handelsregelungen für Entwicklungsländer. Juni 2016.

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.2.3.html [Zugriff: 05.06.2017].

Campbell, Horace (2016): Why East Africa Should Reject EPA Deal with Europe. 13.10.2016. <https://www.pambazuka.org/global-south/why-east-africa-should-reject-epa-deal-europe> [Zugriff: 10.04.2017].

Claasen, Heimo (2016): Exit aus den EPAs. 03.08.2016. <https://www.welt-sichten.org/artikel/32408/exit-aus-den-epas> [Zugriff: 28.02.2017] [gedruckt erschienen in: Welt-Sichten, 9/2016].

Claasen, Heimo (2014): Freier Handel wider Willen. 12.11.2014. <https://www.welt-sichten.org/artikel/25579/eu-und-ostafrika-freier-handel-wider-willen> [Zugriff: 20.05.2017] [gedruckt erschienen in: Welt-Sichten, 12/2014].

C.W. (2014): The Economist explains. What Dutch disease is, and why it's bad. November 2014. <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/11/economist-explains-2> [Zugriff: 01.09.2017].

Dembélé, Demba Moussa (2016): Les APE: Le baiser de la mort? 10.05.2016. http://senego.com/demba-moussa-dembele-les-ape-le-baiser-de-la-mort_317706.html [Zugriff: 31.05.2017].

EC, European Commission (2017a): Economic Partnership Agreements (EPAs). Februar 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/february/tradoc_155300.pdf [Zugriff: 12.04.2017].

EC, European Commission (2017b): Overview of Economic Partnership Agreements. Juni 2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf [Zugriff: 25.05.2017].

EC, European Commission (2017c): European Union, Trade in goods with ACP Total (African Caribbean and Pacific Countries). 03.05.2017.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113340.pdf [Zugriff: 26.05.2017].

EC, European Commission (2017d): Agreements. The trade agreements already in place. 04.08.2017. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/> [Zugriff: 02.09.2017].

EC, European Commission (2017e): Agreements. The trade agreements already in place. 04.08.2017. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/#mediterranean> [Zugriff: 02.09.2017].

EC, European Commission (2017f): Agreements. The trade agreements already in place. 04.08.2017 <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/#other-countries> [Zugriff: 23.06.2017].

EC, European Commission (2017g): European Union, Trade in goods with ACP – West Africa. 03.05.2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151898.pdf [Zugriff: 09.09.2017]

EC, European Commission (2016): Anteil der EU-Entwicklungshilfe am BNE erreicht Rekordhöhe. 13.04.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_de.htm [Zugriff: 21.09.2017].

EC, European Commission (2015): Economic Partnership Agreement with West Africa – Facts and figures. 18.09.2015. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152694.pdf [Zugriff: 09.09.2017].

ECDPM, European Centre for Development Policy Management (2014): Economic Partnership Agreements: Frequently Asked Questions. 17.10.2014. <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-17-10-14-EPA-QA.pdf> [Zugriff: 17.09.2017].

ECOWAS, Economic Community of West African States (o.J.): Frequently asked questions. WHO are the key actors involved in the negotiations? <http://www.epa.ecowas.int/faqs/> [Zugriff: 21.09.2017].

Ellieson, Tillmann (2015): Ungenutztes Potential. 07.07.2015. <https://www.welt-sichten.org/artikel/29137/ungenutztes-potenzial> [Zugriff: 07.06.2017] [gedruckt erschienen in: 07/2015].

Erard, Pascal (2015): Accord Europe-Afrique de l'Ouest: la loi du plus fort ! 01.06.2015. <http://www.cfsi.asso.fr/thematique/accord-europe-afrique-1%E2%80%99ouest-loi-plus-fort> [Zugriff: 08.06.2017].

Eurostat (2017): EU and main world traders. August 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_and_main_world_traders [Zugriff 18.09.2017].

FIAN, Food First Information and Action Network (2016): Kleinbäuer_innen kämpfen für ihre Rechte! 09.03.2016. https://fian.at/de/artikel/kleinbauer_innen-kampfen-fur-ihre-rechte/ [Zugriff: 03.06.2017].

Göbel, Alexander (2015): Das Märchen vom fairen Handel. Wie die EU Ghanas Geflügelwirtschaft zerstört. 14.12.2015. http://www.deutschlandfunk.de/das-maerchen-vom-fairen-handel-wie-die-eu-ghanas.697.de.html?dram:article_id=339778 [Zugriff: 28.02.2017].

Hoffmann, Heiner (2014): Afrika-Beauftragter der Bundeskanzlerin kritisiert Freihandelsabkommen der EU mit Afrika (EPA). 04.11.2014. <https://www.swr.de/-/id=14466678/property=download/nid=233454/130coqk/index.pdf> [Zugriff: 02.06.2017].

Hulse, Merran (2016): Economic Partnership Agreements: Implications for Regional Governance and EU-ACP Development Cooperation. https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_12.2016.pdf [Zugriff: 20.09.2017].

Lande, Stephen/Matanda, Dennis (2016): Africa: Economic Partnership Agreements - A Case of Unfortunate Timing? 13.07.2016. <http://allafrica.com/stories/201607131066.html> [Zugriff: 18.06.2017].

Levard, Laurent (2014): Accords de Partenariat Economique et agriculture: quels enjeux pour l'Afrique? In: Les Notes de la C2A, 18/Juni 2014. <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Les-Notes-de-la-C2A-N%C2%B018-APE.pdf> [Zugriff : 05.06.2017].

Mkapa, Benjamin (2016): The EPA with Europe is bad news for the entire region, even Kenya. 30.07.2016. <http://www.theeastafrican.co.ke/OpEd/comment/434750-3323648-view-printVersion-skfgaw/index.html> [Zugriff: 29.05.2017].

Ramet, Valérie/Urbina Trevino, Gonzalo (2017): Facts on the European Union. Africa. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.6.6.html Juni 2017. [Zugriff: 17.09.2017].

South Centre (2012): The EPAs and the Risks for Africa. Local Production and Regional Trade. https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/08/AN_EPA30_The-EPA-and-Risks-for-Africa_EN.pdf [Zugriff: 21.09.2017].

Tandon, Yash (2012): EPAs: New trade deals, old agendas. The dangers of economic partnership agreements. 27.10.2017. <https://www.pambazuka.org/governance/epas-new-trade-deals-old-agendas> [Zugriff: 18.06.2017].

Traidcraft (2012): Economic Partnership Agreements – still pushing the wrong deal for Africa? Mai 2012. http://www2.weed-online.org/uploads/epas_briefing.pdf [Zugriff: 26.05.2017].

TWN, Third World Network Africa (2013): Press Communique from the West Africa Civil Society on the Economic Partnership Agreement. 20.06.2013. <http://twnafrica.org/headline.html> [Zugriff: 04.06.2017].

TWN, Third World Network Africa (2008): Call to Action Against Europe's Aggressive Economic Agenda in Africa. 22.02.2008. <http://twnafrica.org/progressive.html> [Zugriff: 08.06.2017].

UN CDP, United Nations Committee for Development Policy (2017): List of Least Developed Countries. Juni 2017. https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf [Zugriff: 02.09.2017].

UN DESA, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014): World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (custom data acquired via website). <https://esa.un.org/unpd/wup/DataQuery/> [Zugriff: 20.04.2017].

UN DESA, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017): World Population Prospects: The 2017 Revision (custom data acquired via website). <https://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/> [Zugriff: 06.09.2017].

UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development (o.J.): Gross domestic product: Total and per capita, current and constant (2005) prices, annual, 1970-2016. <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx> [Zugriff: 04.10.2017].

WFP, World Food Programme (2012): Wie hohe Nahrungsmittelpreise arme Menschen weltweit treffen. 05.09.2012. <http://de.wfp.org/artikel/wie-hohe-nahrungsmittelpreise-arme-menschen-weltweit-treffen> [Zugriff: 07.06.2017].

WTO (2017): WTO's Trade Facilitation Agreement enters into force. 22.02.2017. https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/fac_31jan17_e.htm [Zugriff: 21.09.2017].

WTO Secretariat (2017): Evolution of Regional Trade Agreements in the World, 1948-2017. Juni 2017. https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm [Zugriff: 21.06.2017].

WTO, World Trade Organization (o.J.a): Overview. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm [Zugriff: 21.06.2017].

WTO, World Trade Organization (o.J.b): Principles of the trading system. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm [Zugriff: 21.06.2017].

8. Abstract

8.1. Abstract (Deutsch)

Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, inwieweit den Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika ungleiche Machtstrukturen zugrunde liegen, welche durch die derzeitige Ausgestaltung der Handelspolitik fortgeschrieben und reproduziert werden. Speziell werden die *Wirtschaftspartnerschaftsabkommen*, besser bekannt als *Economic Partnership Agreements* (EPA) mit abschließendem Fokus auf das EPA mit der *Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft* (ECOWAS) in den Blick genommen. Diese Abkommen ersetzen das System der einseitigen Handelspräferenz zugunsten der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) durch ein reziprokes Handelssystem, weshalb die AKP-Länder ihre Märkte auch für europäische Produkte öffnen müssen. Es wird untersucht, unter welchen Bedingungen die Freihandelsabkommen zustande gekommen und welche Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung zu erwarten sind.

Nach einer kurzen Einführung in die Thematik wird im zweiten Kapitel der Zusammenhang von Kapitalismus und Imperialismus in einem globalen Wirtschafts- und Handelssystem theoretisiert und die ungleiche Entwicklung verschiedener Weltregionen analysiert. Hierbei wird auch die Intensivierung und Ausdehnung kapitalistischer Verhältnisse vor dem Hintergrund der Durchsetzung des neoliberalen Paradigmas als wirtschaftspolitischer Mainstream thematisiert. Im nachfolgenden Kapitel wird die Handelspolitik der Europäischen Union in einem globalen Kontext verortet, wobei in erster Linie die Rahmenbedingungen der *Welthandelsorganisation* zu nennen sind, und Merkmale und Hintergründe der Handelspolitik der EU – auch in Hinblick auf normative Komponenten – dargelegt werden. Im Anschluss daran wird konkret auf die *Economic Partnership Agreements* eingegangen. Nach einem kurzen chronologischen Abriss der Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika und grundlegenden Informationen wird eine Kritik an den EPAs vorgenommen, die unter Bezugnahme auf politische und ökonomische Expert*innen sowie Vertreter*innen aus der afrikanischen und europäischen Zivilgesellschaft untermauert wird. Abschließend wird das Beispiel Westafrikas näher beleuchtet und das EPA mit der ECOWAS-Gruppe im Detail auf inhärente Machtasymmetrien untersucht.

8.2. Abstract (English)

This thesis examines how underlying power imbalances impact trade relations between the European Union and Africa and how these are being reproduced by current free trade agreements. Specifically, the *Economic Partnership Agreements* (EPAs) will be discussed with a focus on the concluded agreement between the EU and the *Economic Community of West African States* (ECOWAS). The EPAs replace the previous unilateral preference scheme that has been granted to the group of African, Caribbean and Pacific (ACP) states by a reciprocal trade system. This means that ACP countries have to open up their markets for European products as well. It will be analyzed how these free trade deals have been negotiated and what impacts on the local population might be expected.

After a brief introduction it will be shown how capitalism and imperialism are fundamentally intertwined in the international trade and economic system and how uneven development in different regions of the world is linked to these dynamics. Additionally, it is explained that global capitalist relations are intensifying and expanding due to the enforcement and consolidation of the neoliberal paradigm. In the course of the next section, after situating current trade agendas of the European Union in a global context – mainly the regulations of the *World Trade Organization* (WTO), basic characteristics and historical backgrounds of EU trade politics will be considered. Throughout the following section the *Economic Partnership Agreements* will be investigated in detail. After outlining historical trade relations between the EU and Africa and providing additional information on the EPAs, critical arguments against the agreements are presented. These are supported not only by political and economic experts, but also by European as well as African civil society organizations. As an example West Africa shall be examined in the final part of the thesis and it will be exhibited how inherent power asymmetries impact the agreement between the EU and the ECOWAS.