SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Economic Partnership Agreements: kein Allheilmittel für Afrika

Kappel, Robert

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Kappel, R. (2008). *Die Economic Partnership Agreements: kein Allheilmittel für Afrika.* (GIGA Focus Afrika, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-275423

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

Nummer 6
2008
4,- Euro
ISSN 1862-3603

AFRIKA

Die Economic Partnership Agreements – kein Allheilmittel für Afrika

Robert Kappel

Bis Ende Juni 2008 wollten die Europäische Union (EU) und die afrikanischen Staaten die *Economic Partnership Agreements* (EPAs) unter Dach und Fach bringen. Viele afrikanische Länder stehen den EPAs jedoch skeptisch gegenüber, weshalb sie noch zögern, die Verträge zu unterzeichnen.

Analyse:

Die Zusammenarbeit der EU mit Afrika war seit den Römischen Verträgen von 1958 von einseitigen Handelspräferenzen, Ausgleichszahlungen im Falle von Preisverfall bei Rohstoffen und landwirtschaftlichen Produkten sowie Entwicklungshilfe geprägt. Nach den für alle Beteiligten enttäuschenden Ergebnissen der Entwicklungskooperation im Rahmen der Verträge von Lomé und Cotonou geriet das Modell zunehmend in die Kritik. Seitdem dümpelt die Zusammenarbeit EU-Afrika vor sich hin:

- Die Handelskooperation kommt nicht voran. Die WTO-Beschlüsse zur Liberalisierung und die entsprechende Maßnahmen seitens der EU führen zu Verstimmung auf afrikanischer Seite.
- Die neuen Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen stoßen teilweise auf afrikanischen Widerstand. Über die Folgen der Einführung wird lebhaft gestritten. Afrika befürchtet eine Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Bedingungen und sinkende Zolleinnahmen.
- Die afrikanischen Länder fordern zu Recht eine Aufhebung der Subventionen für die europäische Landwirtschaft und der Exportsubventionen. Die EU zeigt sich jedoch unbeeindruckt, zumal die USA und auch China ihre Agrarbranchen massiv unterstützen.
- Afrikas Ökonomien werden nur dann international aufholen können, wenn es sehr schnell gelingt, effiziente Institutionen zu schaffen und die Produktivität deutlich anzuheben. Erforderlich ist zudem, die Infrastruktur auf- und auszubauen.
- Die EU kann hier durch die Fokussierung ihrer Vorgehensweise einen bedeutenderen Beitrag zu Wachstum und Entwicklung leisten als durch reine Armutsbekämpfungsvorhaben. Auch ein deutliches Umsteuern in Afrika ist notwendig, damit das lokale Unternehmertum seine Potenziale ausschöpfen kann.

Schlagwörter: Economic Partnership Agreements, Außenhandel, WTO, Agrarsubventionen, Afrika, Entwicklung

1. Entfremdung und Stagnation

Als unmittelbare Nachbarkontinente unterhalten Afrika und Europa besondere Beziehungen. Afrika wurde von den Europäern kolonisiert und Ende der 1950er Jahre in die Unabhängigkeit entlassen. Bis heute wirkt das koloniale Erbe nach (Collier 2008). Die jetzigen hohen Wachstumsraten täuschen über die anhaltenden und tiefgreifenden Entwicklungsprobleme des Kontinents hinweg. Viele afrikanische Regierungen steuern ihr Land immer wieder in wirtschaftliche und soziale Desaster.

Die EU und afrikanische Regierungen haben es trotz des vereinbarten umfassenden Regelungswerkes mit gemeinsamen Institutionen nicht geschafft, nachhaltiges Wachstum und soziale Entwicklung in Afrika hervorzurufen. Dafür lassen sich etliche Gründe nennen (Collier 2008). Das Wichtigste ist vielleicht, dass beide Seiten immer noch ihren Partikularismus pflegen, der einer gedeihlichen Entwicklung nicht förderlich ist. Dieser Partikularismus ist von präferenziellem Zugang zu europäischen Märkten, sehr hoher Entwicklungshilfe und ausgefeilten Bestimmungen geprägt, worüber andere Entwicklungsländer nicht verfügen.

Diese besonderen Beziehungen sind offenbar zunehmend hinderlich, um auf Herausforderungen der globalen Konkurrenz adäquat reagieren zu können. Afrika wird – außer bei Rohstoffen – immer mehr aus dem Weltmarkt herausgedrängt. Eine ganze Reihe afrikanische Länder sind noch nicht wettbewerbsfähig (Kappel/Müller 2007). Sie fallen gegenüber Ländern aus Asien und Lateinamerika zurück. Die Mehrheit der Länder Afrikas stagniert noch immer auf sehr niedrigem Niveau. Die Durchschnittseinkommen liegen bei weit unter US$ 1.000 und haben sich nur unwesentlich erhöht. Wenige Länder starteten durch: Mauritius, die Seychellen und Botswana (Kappel 2005). Auch Namibia kann in wirtschaftlicher Hinsicht als Erfolgsgeschichte angesehen werden. Dies aber sind mit die kleinsten und unbedeutendsten Länder. Südafrika ist die größte Wirtschaftsmacht, sieht sich jedoch augenblicklich mit großen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen konfrontiert. Viele Länder haben zurzeit sogar hohe Wachstumsraten wie Ghana, Uganda, Ruanda und die Erdölförderländer. Diese sind *eine* Voraussetzung für den wirtschaftlichen Durchbruch, aber der Kontinent benötigt noch mehrere Jahrzehnte lang hohes Wachstum, um aus den Fallen der wirtschaftlichen Unterentwicklung und strukturellen Instabilität herauszukommen (Kappel/Müller 2007).

Afrikanische Eliten hatten teilweise ihre Freude an dem Kooperationsmodell, da ihnen sehr große Finanzmittel aus der EU zuflossen. Die Eliten bereicherten sich zudem durch überhöhte Zölle an den westlichen Importen. Über die Regulierung der Einfuhren ließen sich private Renteneinkommen generieren. Die EU ermöglichte diesen Ressourcentransfer. Eine unheilige Allianz zwischen der EU und afrikanischen Eliten entstand. Insbesondere die französischen Regierungen pflegten besondere Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien. Die Politik beider Seiten richtete ihr Augenmerk eher auf die Sicherung der Macht und Vertiefung der Netzwerke als auf Modernisierung und Entwicklung von Gesellschaften. Ein Schatten liegt auf dieser Beziehung. Bis heute wird Afrikas Entwicklung von falschen Weichenstellungen, partikularistischen Beziehungen und Rentenorientierung beeinträchtigt (Bach 1993).

Die EU und Afrika benötigen eine Phase der Diskussion über die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit. Die postkoloniale Ära muss beendet werden, um ein neues Zeitalter der Partnerschaft einleiten zu können. Zurzeit sind beide Seiten enttäuscht. Die afrikanischen Länder kritisieren die EU wegen der unzureichenden Unterstützung, und die EU ist wegen der geringen Erfolge der Abkommen von Lomé und Cotonou schon lange nicht mehr bereit, immer mehr Mittel unbesehen fließen zu lassen. Afrika und Europa haben sich einander entfremdet.

2. Afrikas gegenwärtige Schwächen

Afrika steht trotz der hohen Wachstumsraten vor den größten Herausforderungen seiner Geschichte (Collier 2008; Kappel 2001). Der Kontinent ist in sechs Entwicklungsfallen gefangen:

1. Die Zahl der Armen steigt weiterhin an. Die Bevölkerung wächst stärker als der Weltdurchschnitt. Afrika kommt aus der *Armutsfalle* nicht heraus.
2. Die WTO-Liberalisierungen erfordern eine deutliche Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und der Landwirtschaft. Dafür muss Afrika sich noch wappnen. Die Produktivität in den meisten afrikanischen Ländern verharrt auf niedrigem Niveau. Andere Länder haben Afrika weit überholt, und es bleiben nur die Rohstoffe und die billigen Arbeitskräfte als komparative Vorteile. Jedoch gerade in den arbeitsintensiven Berei-

chen, wie Landwirtschaft und einfache Konsumgüterproduktion, steht Afrika unter dem Druck chinesischer, indischer, brasilianischer und auch südafrikanischer Unternehmen. Afrika stagniert in der *Falle niedriger Produktivität*.

3. Die Binnenstaaten sind aufgrund der geografischen Isolierung kaum in der Lage, sich dynamisch entwickeln zu können. Sie sind die ärmsten Länder des Kontinents und zugleich von solchen umgeben, die wenig wachsen und teilweise außerdem politisch instabil sind (z. B. Uganda – Kenia, Ruanda – DR Kongo). Die regionale Wirtschaftsintegration ist wenig entwickelt, die Potenziale der Kooperation mit den Nachbarländern werden noch zu wenig genutzt. Afrikas Handel ist auf Europa ausgerichtet. Dies bedeutet: Etliche Länder stecken in einer *Falle schlechter Nachbarschaft* (aus der man fast nur mit fremder Hilfe kommen kann).
4. Der internationale Boom findet augenblicklich in Ostasien und Indien statt. Aber Afrika nutzt diese Chancen im Handel nicht genug. Zwar gelingt es einigen Rohstoffländern, vor allem denjenigen, die Öl fördern, ihre Ausfuhren nach China und Indien zu steigern, indessen finden afrikanische Industrieunternehmen und landwirtschaftliche Produzenten nur selten Zugang zu asiatischen Wachstumsmärkten. Mehr als 50 Prozent der Nichterdölexporte Afrikas gehen nach Europa und nur 18 Prozent nach Asien (Brenton et al. 2008). Die afrikanischen Wirtschaften können nur dann ihre niedrigen Lohnkosten im Wettbewerb auch mit asiatischen Produzenten ausschöpfen, wenn es gelingt, die hohen indirekten Kosten zu senken (Korruption, Kriminalität und inadäquate Infrastruktur). Durch die Ausrichtung auf Rohstoffausfuhren und auf den Handel mit Europa koppelt Afrika sich selbst unfreiwillig von den Wachstumszentren ab und verbleibt in der *Falle falscher Handelsprioritäten*.
5. Aufgrund der einseitigen Rohstoffausrichtung der Ökonomien sind zahlreiche Länder in einen Ressourcenfluch geraten. „Öldemokratien“ sind geradezu ein Widerspruch in sich. Je größer die Einnahmen aus dem Ölgeschäft, desto unwahrscheinlicher ist die Ausbildung von Demokratie. Und dass sie nicht den Wohlstand der Bevölkerung mehren, zeigen die zahlreichen afrikanischen Rohstoffländer ohne Demokratie (z. B. Äquatorial-Guinea, Angola, Gabun, Kamerun, Kongo, Sudan). Die einseitige Ausrichtung der wirtschaftlichen Aktivitäten auf den Rohstoffexport, mit dem sich schnell Devisen erwirtschaften lassen, wirkt langfristig wachstumshemmend, nicht zuletzt wegen der Aufwertungsdynamik der lokalen Währungen. Anstrengungen zur Industrialisierung unterbleiben oder werden strukturell erschwert (Wohlmuth 2007). Afrika kommt aus der *Rohstofffalle* nicht heraus.
6. Aufgrund des niedrigen Einkommens und des geringen Wachstums in Afrika ist die Gefahr von Bürgerkriegen, politischen Putschen und politischer Instabilität besonders groß. Eine Menge Länder steuern immer wieder in eine *Konfliktfalle*.

Die Beseitigung dieser Fallen stellt eine große Herausforderung für die afrikanischen Regierungen und die EU dar. Die derzeitige Entwicklungszusammenarbeit wird diesen Aufgaben nur ansatzweise gerecht.

3. Die Beziehungen der EU zu Afrika nach der Unabhängigkeit

Dabei hatte nach der Unabhängigkeit alles so gut angefangen. Bereits in den Römischen Verträgen von 1958 wurden die Grundlagen für die postkolonialen Beziehungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Afrika festgelegt. Der Kern der Abkommen zwischen der EU und der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP)Staaten von Yaoundé, Lomé und schließlich Cotonou sind weitgehende institutionelle Regelungen, die die Kohärenz der Entwicklungshilfe, hohe finanzielle Leistungen, Handel, Investitionen, Demokratiehilfe, gute Regierungsführung usw. umfassen (Kappel 1995). Die jahrzehntelange Zusammenarbeit zeichnet sich durch partnerschaftlich besetzte Institutionen, Brüsseler Büros für die afrikanischen Staaten und Gremien, eine große Lobbyszene von Verbänden, Thinktanks, Beratern und Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus. Das Kooperationsprojekt ist fein justiert, aber im Grunde dümpelt es seit vielen Jahren vor sich hin. Rhetorik und Realität driften auseinander: „einzigartiges Kooperationsmodell“ vs. geringe Erfolge.

Es gibt etliche Gründe für die gegenwärtigen Probleme der Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten:

1. Die Partnerschaft EU-AKP ist zu bürokratisch, zu unübersichtlich und weitestgehend schwierig zu steuern. Zu viele Interessengruppen hängen am

Tropf der Kooperation und nur gering ist die Reformbereitschaft ausgeprägt.

2. Über Jahrzehnte wurden falsche Instrumente eingesetzt, wie die Ausgleichsmechanismen beim Preisverfall landwirtschaftlicher und mineralischer Rohstoffe (STABEX, SYSMIN).[1] Afrika wurde damit in die Rohstofffalle manövriert. Industrialisierung blieb weitgehend aus.
3. Frankreich verfolgte mit seiner Zusammenarbeit machtpolitische und wirtschaftliche Interessen sowie die Stabilisierung frankophiler Eliten an der Macht (Mehler 2008). Es etablierte zudem zwei CFA-Währungszonen[2] mit west- und zentralafrikanischen Ländern, die den wirtschaftlichen Aufstieg erschwerten. Durch die Anbindung des CFA-Franc an den französischen Franc und später an den Euro hatte das frankophone Afrika zwar einen monetären Stabilitätsanker, erfuhr allerdings durch die Aufwertung des Euro eine Erosion der Wettbewerbsfähigkeit (Ramirez/Tsangarides 2007; Pattillo et al. 2008).
4. Eine Industrieagenda fehlt bis heute. Zu sehr stehen entwicklungspolitische Ziele wie die Armutsbekämpfung auf der Tagesordnung, während die für die Wirtschaftsentwicklung wichtigen Investitionen vernachlässigt wurden, wie Infrastrukturaufbau, Handelsförderung, Industrie- und Unternehmensentwicklung (Kappel/Kohler/Gundlach 2005).
5. Die Handelsbeziehungen sind asymmetrisch: Afrikas Außenhandel ist eng mit der EU verknüpft (je nach Region zwischen 35 und 50 Prozent der Exporte), während Afrika für die EU fast ohne Bedeutung ist. Der Anteil an den Importen Europas stagniert je nach afrikanischer Region bei rund 0,5 Prozent. Zudem ist die Struktur der Aus- und der Einfuhren ungleich: Afrika exportiert meist unverarbeitete Rohstoffe und landwirtschaftliche Produkte, während die EU nach Afrika vor allem Kapital- und Konsumgüter ausführt. Die europäischen Privatinvestitionen fließen vor allem in den Rohstoffsektor. Lediglich Südafrika kann bedeutende europäische Investitionen in der Industrie und im Dienstleistungssektor verzeichnen.

4. Die neue Reformagenda: Was bringen die EPAs?

Jahrzehntelang genoss Afrika Handelspräferenzen der EU und parallel schirmte Afrika sich vor unliebsamer ausländischer Konkurrenz ab. Folgende Handelsregelungen fanden im Rahmen der Vereinbarungen von Cotonou Anwendung:

- Die afrikanischen Länder erhoben protektionistische Importzölle, die für landwirtschaftliche Produkte und Textilien am höchsten waren. Die Zölle stellen in den meisten afrikanischen Ländern die wichtigste Staatseinnahme dar.
- Afrika kann ohne Beschränkungen industrielle Produkte in die EU ausführen. Im Rahmen der *Everything but Arms Initiative* (EBA) garantiert die EU zudem allen Niedrigeinkommensländern (LDCs), nicht nur den AKP-Ländern, quoten- und zollfreien Zugang zu den europäischen Märkten auch für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Lediglich drei Produkte sind bis 2009 davon ausgenommen: Reis, Bananen und Zucker (Stevens et al. 2008).

Seit mehreren Jahren finden intensive Gespräche darüber statt, wie dieses Präferenzabkommen abgeschafft und der Handel zwischen der EU und den AKP-Ländern zukünftig ausgestaltet werden kann.[3] Dabei spielt die WTO die entscheidende Rolle. Nur noch bis Ende 2007 sollten die Ausnahmeregelungen bezüglich der Meistbegünstigungsklausel des GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) möglich sein. Dies bedeutet, dass präferenzielle Abkommen, wie das von Cotonou zwischen der EU und den AKP-Staaten, reformiert und durch reziproke Handelsübereinkünfte ersetzt werden müssen, damit sie WTO-konform sind. Das Ende des Abkommens von Cotonou ist beiden Seiten seit langem bekannt. Seit 2002 wird das *Cotonou Partnership Agreement* (CPA) mit dem Konzept der *Economic Partnership Agreements* (EPAs) intensiv auf beiden Seiten beraten. Dabei geht es in den EPAs vor allem um die folgenden Aspekte (CPA, Artikel 34 und 35):[4]

1 STABEX = System zur Stabilisierung der Exporterlöse von Entwicklungsländern, ein Grundpfeiler der europäischen Entwicklungspolitik. Im Rahmen der Abkommen von Lomé garantierte die EU den AKP-Staaten Mindesteinnahmen aus der Ausfuhr von knapp 40 Agrarprodukten. Ein ähnliches System, SYSMIN, gibt es auch für mineralische Rohstoffe. Vgl. Kappel 1995.

2 CFA = *Communauté financière africaine*. Seit 60 Jahren gibt es die Währung CFA Franc in West- und Zentralafrika. Der CFA Franc ist in einem festen Austauschverhältnis an den Euro gekoppelt.

3 Vgl. u. a. Laporte 2008; Borrmann et al. 2007; Brenton et al. 2008; Fontagné et al. 2008; McCarthy 2007; Qualmann 2008; Stevens et al. 2008.

4 Partnership Agreement Between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States on the One Part and the European Community and Its Member States on the Other Part, Artikel 1. Vgl. McCarthy 2007.

- Die AKP-Länder sollen sich schrittweise in die Weltwirtschaft integrieren.
- Die AKP-Länder sollen ermächtigt werden, sich den Herausforderungen der Globalisierung anzupassen und Auslandsinvestitionen anzuziehen.
- Strategische Partnerschaften sollen gebildet werden, um den regionalen Handel zu beleben, der als Schlüssel für die Integration in den Weltmarkt angesehen wird.
- Die zu unternehmenden Schritte sollen den unterschiedlichen Entwicklungsgrad der Länder berücksichtigen (besonders die schwierige Lage der kleinen Staaten, der Binnenländer und der Inselstaaten).

Die meisten AKP-Länder sind zurzeit noch nicht in der Lage, die dazu nötigen Maßnahmen alleine zu ergreifen und zu finanzieren.

Zurzeit stocken deshalb die Verhandlungen. Zwar haben karibische Länder das Abkommen unterzeichnet, aber die afrikanischen Länder haben noch keine endgültige Entscheidung getroffen. Einige sind prinzipiell zur Unterzeichnung bereit, 18 afrikanische Staaten hatten Ende 2007 Interimsabkommen geschlossen und andere wiederum kritisieren die EU grundlegend. Auch aus Kreisen der NRO werden Klagen laut (Stevens et al. 2008). Vermutlich werden die EU und die afrikanischen Länder bis zum September 2008 nach Lösungen suchen und dann zu einer vertraglichen Regelung gelangen.

5. Handelspräferenzen mit nachhaltigem Wachstum?

Die in den EPAs vorgesehenen Maßnahmen versuchen einige der grundlegenden Schwächen der alten Cotonou-Bestimmungen zu beseitigen. Dabei geht es vor allem darum, die unterschiedlichen Potenziale in Afrika auszuschöpfen. Erforderlich (mit Einschränkungen) ist, das Vorgehen zu fokussieren, wobei die Beseitigung der zahlreichen Angebotshindernisse, die den Zugang zum globalen und zum europäischen Markt erschweren, von entscheidender Bedeutung sein wird. Zudem stellen restriktive Ursprungsregelungen[5] eine deutliche Barriere für die Weiterentwicklung des Handels und der Investitionen dar. Vor allem jene Faktoren, die besonders wichtig sind, um die Produktivität zu erhöhen und damit die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, bedürfen der wirtschaftspolitischen Steuerung:

1. Die teilweise sehr schlechte physische und die meist unzureichende Logistikinfrastruktur in Afrika, die mit (zu) hohen Handelskosten verbunden ist, sollte dringend ausgebaut werden. Hier gab es in den letzten Jahrzehnten viele Versäumnisse auf Seiten der afrikanischen Regierungen, aber auch die EU und die Weltbank haben zu wenig im Rahmen ihrer Entwicklungskooperation in die Infrastruktur investiert. Die chinesischen Aktivitäten beim Ausbau von Häfen, Straßen und anderer Infrastruktur verdeutlichen dies eindringlich.
2. Ferner werden bis heute afrikanische Unternehmen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – immer wieder durch den erschwerten und damit teuren Zugang zu Energie und Finanzen sowie zu Telekommunikation von Investitionen abgehalten. Zahlreiche Studien zu Unternehmen zeigen diese Hindernisse für dynamische und exportorientierte Unternehmen sowie für die kleinen und mittleren Unternehmen auf (Ishengoma/Kappel 2008 zu ugandischen Unternehmen). Der Kapitalmarkt bedarf der Neuorientierung, damit expandierende Sektoren sich finanzieren können. Business Services bedürfen der Professionalisierung. Zudem wird den Unternehmen durch bürokratische und oft wenig vertrauenswürdige Zoll-, Hafen- und Flughafenverwaltungen sowie Grenzkontrollen der Anreiz genommen zu exportieren. Hohe Kosten entstehen, die Ausfuhren oft verhindern. Diese Kosten zu verringern, stellt eine der Hauptaufgaben von Reformen in Afrika dar.
3. Sehr gute Exportfördereinrichtungen müssen geschaffen werden, wie sie beispielsweise den Erfolg asiatischer Länder (vorrangig China, Indien, Malaysia, Südkorea, Taiwan und Vietnam) ermöglichten. Ausfuhrförderinstrumente sollten in Erwägung gezogen werden (etwa leicht unterbewertete Währungen).
4. Oft mangelt es an Produktstandards (z.B. technischen Standards, die den internationalen ISO-Normen[6] entsprechen) oder an Umweltauflagen,

5 Ursprungsregeln (*rules of origin*): Mit der Festlegung von Ursprungsregeln soll sichergestellt werden, dass Waren im exportierenden Land hergestellt werden. Mit der Sonderregelung „regionale Ursprungskumulierung" wird die Wirtschaftsintegration von Entwicklungsländern gefördert. Im Falle des Abschlusses von EPAs mit der EU kommt die Ursprungskumulierung zur Geltung. In der globalen Arbeitsteilung ist es ausgesprochen schwierig den *local content* zu ermitteln.

6 ISO (*International Organization for Standardization*) ist die internationale Vereinigung von Normungsorganisationen und erarbeitet internationale Normen in allen Bereichen, u. a. die bekannte Norm ISO 9000 zum Qualitätsmanagement.

was verstärkte Investitionen in die technische und die Berufsbildung, in die Technologiediffusion und die Forschung erforderlich macht. Diese Modernisierung steht seit Jahrzehnten auf der Agenda der wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas, wurde indessen in den letzten 30 Jahren nicht vorrangig behandelt. So stellen die technischen, Gesundheits-, Arbeits- und Umweltstandards der EU eine hohe nichttarifäre Handelsbarriere dar, die nur durch nachdrückliche Ausbildung und verbesserte technische Fähigkeiten überwunden werden kann. Nur wenn diese Kompetenzen vorhanden sind, können afrikanische Produzenten (Bauern und Unternehmen) den Handel mit neuen Produkten aufnehmen.

5. Für eine ganze Reihe industrielle Produkte, beispielsweise Kleidung, wird der Zugang zu den europäischen Märkten durch restriktive Ursprungsregelungen der EU eingeschränkt. Zugleich steigerten Unternehmen in Afrika ihre Textil- und Kleidungsexporte in die USA (AGOA-Bestimmungen),[7] weil hier Ursprungsregelungen vorübergehend außer Kraft gesetzt wurden. Deshalb sind Schritte zu unternehmen, um die Ursprungsregelungen zu liberalisieren. Afrikas schwache Ökonomien benötigen Anreize für Auslandsdirektinvestitionen und den Einkauf von Vorprodukten in aller Welt, damit der Kontinent einen Durchbruch im Handel erreichen kann.
6. Wegen der Zolleinnahmenverluste, die aufgrund der fest vorgesehenen Zollsenkung zur Öffnung der afrikanischen Märkte für europäische Ausfuhren entstehen, ist Vorsorge zu treffen. Es kann aufgrund der unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit nicht erwartet werden, dass sich die Exporte sehr schnell diversifizieren und steigen, so dass sich die fiskalische Basis erst langsam wieder verbessern kann und die Staatseinnahmen ansteigen können. Die Studie von Fontagné, Laborde und Mitaritonna (2008) zeigt, dass erhebliche fiskalische Verluste entstehen werden. Hier wird Entwicklungshilfe vorübergehend so lange notwendig sein, bis sich durch wirtschaftliche Dynamik neue Finanzquellen erschließen lassen.
7. Die Überfrachtung des CPA und der EPAs mit sozialen Fragen, Armutsbekämpfung, Einbindung von NRO in Brüssel in alle Entscheidungen usw. behindert eine neue Ära der Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika. Zu viele Köche versuchen sich am Brei. Und dieser wird nicht besser, wenn immer wieder neue Gewürze beigemischt werden.
8. Und *last not least*: Die EU wird gemeinsam mit den USA, den anderen OECD-Ländern sowie Indien und China die Agrarsubventionen abbauen müssen, damit Afrikas Farmer auf dem Weltmarkt bestehen können. Diese Subventionen stellen für die afrikanische Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie eine entscheidende Wettbewerbsverzerrung dar.

6. Globale Möglichkeiten und Herausforderung

Afrika hat in den letzten Jahrzehnten unablässig Reformen durchgeführt: im Hinblick auf Strukturanpassung, Institutionen, Armutsbekämpfung, Handel usw. Die neuen EPAs sind ein weiterer Versuch, Afrika mit Hilfe von Reformen voranzubringen. Jedoch lassen die Erfahrungen der vergangenen Dekaden keinen großen Optimismus zu. Vieles war gut gemeint, wenig wurde wirklich umgesetzt und das Getane schlug oft genug fehl.

Die Zusammenarbeit zwischen Afrika und Europa kann sich dennoch als tragfähig erweisen, wenn die Umsetzung der oben genannten Schritte gelingt. Die beiden Kontinente sind weiterhin eng miteinander verbunden. Dies betrifft Handel und Investitionen und die neue Konkurrenz mit China, die zu einem Umdenken in der Kooperation führen muss.

Afrikanische Ökonomien sind externen Risiken sehr stark ausgesetzt. Von den Staaten wird erwartet, dass sie Unternehmen und Arbeitern Schutz vor den Ausschlägen der globalen Märkte bieten. Um diese Risiken zu verringern, bedarf es dringend einer Handelsreform, die mit einer Diversifizierung sowohl der Wirtschaft als auch der Einkommen der Bevölkerung einhergeht. Wie dies zu bewerkstelligen ist, ist in der Wissenschaft umstritten (Rodrik 2006). Es hängt sehr von der konkreten Problemdiagnose in jedem einzelnen Land ab, welche Maßnahmen zum Tragen kommen sollten. Das CPA sollte daher die Rahmenbedingen für nationale Wirtschaftspolitik verbessern helfen. Die Hauptaufgaben der Diagnose und der wirtschaftspolitischen Steuerung werden indes von den staatlichen und privaten Akteuren in Afrika zu bewältigen sein.

7 AGOA (*The African Growth and Opportunity Act*) ermöglicht 39 afrikanischen Staaten von 2000 bis 2015 für zahlreiche Produkte erleichterten und zollfreien Zugang zum US-amerikanischen Markt. Grundlage ist das *Generalized System of Preferences*, das mit dem AGOA kombiniert wird. Vor allem die afrikanische Textilindustrie (oder die chinesischen Investoren in dieser Branche) profitieren vom AGOA. Vgl. Ozden/Olarreaga 2005.

Literatur

Bach, D. (1993): Un ancrage à la dérive : la convention de Lomé, in: Revue tiers-monde, 34,136, S. 749-758.

Borrmann, A./Busse, M./de la Rocha, M. (2007): Consequences of Economic Partnership Agreements Between East and Southern African Countries and the EU for Inter- and Intra-regional Integration, Hamburg: HWWI Research Paper, 2-8.

Brenton, P./Hoppe, M./Newfarmer, R. (2008): Economic Partnership Agreements and the Export Competitiveness of Africa, Washington, D. C.: World Bank Policy Research Working Papers, 4627.

Collier, P. (2008): Die unterste Milliarde, München.

Fontagné, L./Laborde, D./Mitaritonna, C. (2008): An Impact Study of the EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) in the Six ACP Regions, Paris: CEPII Working Paper, 4.

Ishengoma, E. K./Kappel, R. (2008): Business Constraints and Growth Potential of Micro and Small Manufacturing Enterprises in Uganda, Hamburg: GIGA Working Paper, 78.

Kappel, R. (1996): Europäische Entwicklungspolitik im Wandel. Perspektiven der Kooperation zwischen der Europäischen Union und den AKP-Ländern, Duisburg: INEF Report, 17.

Kappel, R. (2001): Catching-Up mittelfristig kaum möglich: Begründungen für die langanhaltende Wachstumsschwäche in Afrika, in: Schubert, R. (Hg.): Entwicklungsperspektiven von Niedrigeinkommensländern, Berlin, S. 87-115.

Kappel, R./Kohler, V./Gundlach H. (2005): Die Rolle von Firmen und Farmen im Wachstumsprozess Afrikas, in: Nord-Süd aktuell, 3,4, S. 415-427.

Laporte, G. (2007): The Cotonou Partnership Agreement: What Role in a Changing World?, Maastricht.

McCarthy, C. (2007): The SADC/SACU Interplay in EPA Negotiations, Draft Paper, Workshop on Economic Partnership Agreements, Universität Leipzig, November.

Mehler, A. (2008): France in Search of a New Africa Policy, in: Internationale Politik, Global Edition, 1, S. 28-38.

Ozden, C./Olarreaga, M. (2005): AGOA and Apparel, in: World Economy, 28, S. 63-77.

Pattillo, C./Tsangarides, C./Boogaerde, P. v. d. (Hg.) (2008): The CFA franc zone, Washington, D. C.

Qualmann, R. (2008): South Africa's Reintegration into World and Regional Markets, Baden-Baden.

Ramirez, G./Tsangarides, C. G. (2007): Competitiveness in the CFA Franc Zone, Washington, D. C.: IMF Working Paper, 07/212.

Rodrik, D. (2006): Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion, in: Journal of Economic Perspectives, XLIV, S. 973-987.

Stevens, C./Meyn, M./Kennnan, J. et al. (2008): The New EPAs, Maastricht/London: ODI, ECPM Report.

Wohlmuth, K. (2007): Abundance of Natural Resources and Vulnerability to Crises, Conflicts and Disasters, in: African Development Perspectives Yearbook 2007, S. 3-48.

Der Autor

Prof. Dr. Robert Kappel ist Präsident des GIGA und Professor am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg und am Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig.

E-Mail: kappel@giga-hamburg.de, Website: http://staff.giga-hamburg.de/kappel.

GIGA/DÜI-Publikationen zum Thema

Engel, U./Kappel, R. (Hg.) (2005): Germany's Africa Policy Revisited. Interests, Images and Incrementalism, Münster/Hamburg/London/Piscataway.

Hofmeier, R. (2008): Regionale Kooperation und Integration, in: Ferdowsi, M. A. (Hg.): Afrika – ein verlorener Kontinent?, München, S. 213-244.

Kappel, R./Müller, M. (2007): Wirtschaftswachstum in Sub-Sahara Afrika: stabil und breitenwirksam?, GIGA Focus Afrika, Nr. 6.

Kappel, R./Schneidenbach, T. (2006): China in Afrika: Herausforderungen für den Westen, GIGA Focus Global, Nr. 12.

Kappel, R. (2005): Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung in Afrika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 4, S. 17-25.

Kappel, R./Mehler, A./Melber H. (2003): Structural Stability in an African Context, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet Working Paper, Nr. DP 24.

Kappel, R. (2001): Catching-Up mittelfristig kaum möglich: Begründungen für die langanhaltende Wachstumsschwäche in Afrika, in: Schubert, R. (Hg.): Entwicklungsperspektiven von Niedrigeinkommensländern, Berlin, S. 87-115.

Kappel, R. (1997): Stabex et fluctuations des marchés mondiaux. Politique commerciale et politique d'aide, in: Cahier du GEMDEV, Nr. 25, Paris, S. 117-154.

Kohnert, D. (2008): EU-African Economic Relations: Continuing Dominance Traded for Aid?, GIGA Working Paper, Nr. 82 (im Erscheinen).

Kohnert, D. (2005): Die UEMOA und die CFA-Zone. Eine neue Kooperations-Kultur im frankophonen Afrika?, in: Nabers, D./Ufen, A. (Hg.): Regionale Integration – Neue Dynamiken in Afrika, Asien und Lateinamerika, Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, Nr. 65, Hamburg, S. 115-136.

Mehler, A./Werner, B. (2008): Der ewige Gendarm? Sarkozys Versuch einer neuen Afrikapolitik, GIGA Focus Afrika, Nr. 3.

Mehler, A. (2007): Aller Anfang ist schwer: Frankreich auf der Suche nach einer neuen Afrika-Politik, in: DGAP Analyse Frankreich, Nr. 5.

IMPRESSUM

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Das GIGA und die Autoren können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus

German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien