



## Perspektive wechseln! EU-Handels- und Investitionspolitik und die SDG in Afrika

**M**it der Agenda 2030 einigte sich die internationale Gemeinschaft im Jahr 2015 auf einen umfangreichen Orientierungsrahmen für nachhaltige Entwicklung. Als Kernstück zur Umsetzung gelten die „Nachhaltigen Entwicklungsziele“ (Sustainable Development Goals – SDG). Doch für die Umsetzung der ambitionierten Ziele braucht es hohe Investitionen. Dabei kommt der Kooperation mit dem Privatsektor eine immer bedeutendere Rolle zu. So hat die Europäische Union (EU) im September 2016 die Europäische Investitionsinitiative (EII) als ein Instrument für die Umsetzung der SDG in Afrika gestartet. Wünschenswert wäre, wenn den Kooperationen ein menschenrechtsbasierter Ansatz und international anerkannte Richtlinien und Prinzipien wie z.B. die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu Grunde lägen. Stattdessen stellt sich die Frage, inwieweit ein solcher Ansatz mit der neoliberalen Ausrichtung einer Handels- und Investitionspolitik in Einklang bringen lässt, die den Konkurrenzkampf um Standorte und Märkte in den Mittelpunkt stellt.

Wenn von den verschiedensten Akteuren in Deutschland, der EU und weltweit zahlreiche Initiativen gestartet werden, wie private Investitionen in Schwellen- und Entwicklungsländern mit öffentlichen Mitteln gefördert werden können, steht nicht unbedingt ein entwicklungspolitisches Interesse im Vordergrund. Vielmehr



Foto: Georgina Smith/CIAT/Flickr.com

geht es auch darum, in zukünftigen Märkten nicht den Anschluss zu verlieren und renditeträchtige Aussichten zu sichern.

So beziehen sich auch neue Initiativen der Investitions- und Handelspolitik der EU immer wieder auf die Entwicklungschancen in diesen Regionen oder auf die Agenda 2030. Neben den SDG zu den Bereichen Infrastruktur und Erneuerbare Energien ist vor allem auch das Ziel eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums, Vollbeschäftigung und das Ziel zu menschenwürdiger Arbeit von Bedeutung, denn mehr als 90 % der Arbeitsplätze in den Entwicklungsländern werden vom Privatsektor bereitgestellt. Inwieweit aber kann die gegenwärtige Handels- und Investitionspolitik der EU diesen Ansprüchen gerecht werden? Welche möglichen Zielkonflikte mit bestehenden afrikanischen Strategien gibt es?

## Die Investitionspolitik der EU

Unter dem Einfluss der hohen Zahl an MigrantInnen, die vor allem im Jahr 2015 die Außengrenzen der EU erreichten, errichtete die EU-Kommission Ende September 2016 eine neue Investitionsoffensive für Drittländer (EIP). Eine der Säulen dieser Offensive ist der Europäische Fonds für Nachhaltige Entwicklung (EFSD), der mithilfe öffentlicher Gelder Investitionen in Afrika und den EU-Anrainerstaaten unterstützen soll. Explizites Ziel ist es, mittels privater Investitionen Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und so auch die Ursachen von Migration zu bekämpfen.

Der EFSD soll mit Hilfe von Entwicklungshilfegeldern private Finanzmittel mobilisieren und so zusätzliches Investitionskapital nach Afrika locken. Diese Mischung von öffentlichen und privaten Mitteln bezeichnet man auch als Blending. Je nach Vorhaben kann dies ein Investitionszuschuss sein, eine Zinsvergünstigung oder eine Garantie, die die Rückzahlung von Geldern verspricht, wenn ein Projekt scheitert. Flankiert werden solche Maßnahmen durch die technische Zusammenarbeit, die Beratungsdienste und Kapazitätsaufbau zugunsten europäischer Unternehmen leistet. Das soll europäische Unternehmen animieren, in Afrika zu investieren. Der politische Dialog soll dazu dienen, das makroökonomische Umfeld zu verbessern. Im Klartext bedeutet das die Förderung von wirtschaftspolitischen Reformen mit einer neoliberalen Ausrichtung. Dies wiederum dient vor allem dem Schutz europäischer Direktinvestitionen.

Mit Hilfe des EFSD soll bis zum Jahr 2020 ein Betrag von bis zu 4,1 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt und dem Europäischen Entwicklungsfonds ausgegeben werden. Damit will die Kommission private Investitionen in Höhe von rund 44 Mrd. Euro mobilisieren. Investitionen der Privatwirtschaft gehen oft aber gar nicht in die ärmsten Länder, und wenn, dann konzentrieren sie sich eher auf die Förderung von Rohstoffen. Hier werden aber in der Regel eher bescheidene Effekte für den lokalen Arbeitsmarkt in den Entwicklungs- und Schwellenländern erzielt. Auch werden kaum Impulse für die Entstehung von verarbeitenden Industrien geschaffen.



So werden beispielsweise in der Landwirtschaft durch die Förderung von Investitionen vielfach industrielle Großkonzerne unterstützt, die sich so lukrative Märkte in Afrika sichern können, umgekehrt aber wenige und oft unattraktive Arbeitsplätze schaffen. Viel wichtiger wäre es aber, Investitionen in die kleinbäuerliche Landwirtschaft zu stärken, diese mit kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in lokalen Wertschöpfungsketten zu verbinden und so strukturelle Ursachen des Hungers dort anzugehen, wo die Mehrzahl der Armen lebt.



## Die Handelspolitik: EPA

Auch die allgemeine EU-Handelspolitik hat das strategische Ziel, die Position europäischer UnternehmerInnen in globalen Lieferketten zu stärken. So will die EU auch in Afrika Handelshemmnisse zugunsten europäischer Unternehmen beseitigen. Das Ziel der EU ist es, im Rahmen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreement, EPA), die afrikanischen Märkte für europäische Güter, Dienstleistungen und Investitionen zu öffnen. Afrikanische Länder sollen mindestens 80 % ihres Handels durch Zoll- und Steuererleichterungen liberalisieren. Das wird Schätzungen zufolge zu einer erheblichen Steigerung von EU-Importen führen. Billige Importe aus Europa könnten so Waren aus lokaler Produktion vom Markt verdrängen und die jungen verarbeitenden Industrien in Afrika zerstören.

Auch hindern die EPA afrikanische Regierungen daran, den Aufbau einer einheimischen verarbeitenden Industrie mit Hilfe von Exportsteuern und Zöllen voranzutreiben bzw. junge Industrien zu schützen. Gerade eine wachsende verarbeitende Industrie wäre aber so wichtig, um Arbeitsplätze für die wachsende junge Bevölkerung in Afrika bereit zu stellen. Zudem brechen den Ländern durch die Steuer- und Zollerleichterungen wichtige Staatseinnahmen weg, die in einigen Fällen einen ho-

hen Anteil ausmachen. Solche Verluste durch vermehrte Entwicklungshilfe aufzufangen, könnte zwar die EU in ein positives Licht als großzügigen Geber rücken. Letztlich aber werden so Strukturen einseitiger Abhängigkeit zementiert.

Für die EU ist es auch von großer Bedeutung, den Zugang zu Energie und Rohstoffen zu sichern. So soll die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen insbesondere gegenüber China in Afrika geschützt werden. Bestandteil der EPA-Verhandlungen ist es daher auch, dass potenzielle Vorteile, die afrikanische Länder mit anderen Staaten in Handelsabkommen vereinbaren, auch allen EU-Mitgliedstaaten zugänglich gemacht werden.

Für afrikanische Länder ist es aber wichtig zu wissen, welche Potenziale sich bieten, mit Hilfe ihrer Außenhandelspolitik eine eigene Industrialisierungspolitik zu gestalten. Ein wichtiger Ansatzpunkt hierfür könnte die regionale Integration sein. Mit der Förderung wettbewerbsfähiger Verarbeitungsindustrien kann über eine zunehmende regionale Integration mittelfristig auch die Integration in globale Wertschöpfungsketten erreicht werden. Entsprechend hatte sich die Afrikanische Union (AU) vorgenommen, den innerafrikanischen Handel bis auf 50% des Außenhandels zu erhöhen und damit regionale Wertschöpfungsketten als Teil einer Industrialisierungsstrategie zu fördern.



All diese Punkte machen deutlich, dass die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks im Laufe der Zeit immer mehr ihren ursprünglichen entwicklungspolitischen Auftrag verloren haben. Wollte man die EPA aber als entwicklungspolitisches Instrument verstehen, die auch die Ziele der Agenda 2030 einbeziehen, dann dürften Handelsverträge mit Afrika nicht allein unter der Führung der Handelsdelegationen stehen, sondern müssten zumindest gleichberechtigt auch von entwicklungspolitischen VertreterInnen der EU ausgestaltet werden.

Dabei bietet gerade die Agenda 2030 einen geeigneten Rahmen und genug Ansatzpunkte, um die Investitions- und Handelspolitik neu zu gestalten (s. Kasten).

## Handel und Agenda 2030



In der Agenda 2030 wird das Thema Handel explizit in SDG 17 „Stärkung der Umsetzungsmittel und Wiederbelebung der globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung“ mit konkreten Zielvorgaben angesprochen.

Ziel 17.10 enthält die Forderung nach einem Handelssystem im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), von dem die kooperierenden Staaten gleichermaßen profitieren. Explizit wird hier die Doha-Entwicklungsagenda als Schlüsselfaktor genannt. Damit könnten insbesondere für die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) handelspolitische Spielräume gewonnen werden. Anstatt die Regelungen der WTO als Vorwand für rasche Handelsliberalisierung in Afrika zu nehmen, sollte sich die EU dafür einsetzen die SDG-Agenda als Referenzrahmen zu nutzen, um positive Aspekte der WTO-Doha-Entwicklungsagenda neu zu beleben.

Ziel 17.11 fordert eine signifikante Steigerung der Exporte aus den Entwicklungsländern. Für die Ländergruppe der LDC wurde sogar die Verdopplung der Exporte als konkrete Zahl genannt. Eine Operationalisierung dieser Zielvorgaben sollte sowohl eine

Verbesserung und Aufstockung von Handelshilfen als auch eine Aufwertung der Rolle von LDCs in den globalen Wertschöpfungsketten und Diversifizierungsstrategien beinhalten. Hier könnte die EU mit einer an die SDG angepassten Neuformulierung der EPA ein positives Signal setzen.

Sehr wichtig ist auch Ziel 17.12: Ein dauerhafter zollfreier und quotenfreier Marktzugang für alle LDC soll zügig ermöglicht werden.

Auch in einigen anderen Zielen der Agenda 2030 gibt es handelsbezogene Zielvorgaben. So sollen Handelseinschränkungen auf den Weltagrarmärkten beseitigt und Agrarsubventionen für Exportprodukte im Einklang mit der Doha-Entwicklungsagenda abgeschafft werden. Das soll zur Erreichung von SDG 2 (Beseitigung von Hunger) beitragen. Ebenso steht die Streichung von Exportsubventionen für Fischprodukte auf der Agenda.



## Ausblick

Eine alternative Handels- und Investitionspolitik der EU könnte die Ziele einer nachhaltigen Industrialisierungsstrategie mit den Zielen der Agenda 2030 (SDG) verbinden. Wirksame Beschäftigungsstrategien und die Entstehung einer eigenen Industrie in Afrika sind wichtige Faktoren zur Erreichung verschiedener SDG. Hierfür sind Investitionen und die Handelsbeziehungen der EU mit den afrikanischen Staaten heute wichtiger denn je. Den wirtschaftlich schwächeren afrikanischen Staaten sollte ausreichend Spielraum gegeben werden, ihre verarbeitenden Industrien und landwirtschaftliche Kleinproduktion gegen zu starke Auslandskonkurrenz aus Europa zu schützen. Auch die Erfolge der meisten EU Mitgliedstaaten, die heute von Afrika die Liberalisierung ihres Handels verlangen, gehen auf interventionistische Politiken zurück, mit denen sie ihre im Aufbau befindlichen Industrien vor Konkurrenz von außen geschützt haben. Dasselbe gilt für erfolgreiche Schwellenländer wie China oder Südkorea.



Die letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass es für schwache Volkswirtschaften schwer bis unmöglich ist, Entwicklung durch eine zu frühe Handelsliberalisierung zu erzielen. Mit der Agenda 2030 als Referenzrahmen sollte eine grundsätzliche Überprüfung der Handels- und Investitionspolitik der EU durchgeführt werden. Um das zu erreichen, sollte die EU vor allem regionale inner-afrikanische Integrationsprozesse klar unterstützen, wie sie von der AU als Ziel formuliert wurden. Die EU sollte ihren handelspolitischen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele darlegen und die Zielsetzung in die EPA explizit aufnehmen. Mit dem konkreten Ziel von mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für die afrikanische Jugend sollte die EU auch Indikatoren für die Förderung einer klaren Verbindung zwischen Handel und beschäftigungswirksamen Investitionen entwickeln. Unternehmen aus den Industrieländern sind derzeit der wichtigste Adressat beim Versuch der Entwicklungszusammenarbeit, Ressourcen für die Umsetzung der 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren. Dabei bietet die Agenda 2030 einen Referenzrahmen für eine Neuorientierung nicht nur der Entwicklungspolitik, sondern auch der Handels- und Investitionspolitik. Letztere dürfen weniger die großen Konzerne begünstigen, sondern viel stärker einen innovativen und dynamischen Mittelstand durch eine Förderung der KMU.

## Literatur

Oxfam / South Centre (2005): Why Developing Countries Need Tariffs? How WTO NAMA Negotiations. Could Deny Developing Countries' Right to a Future.

EC (2016): Ausbau der europäischen Investitionen für Beschäftigung und Wachstum: Einleitung der zweiten Phase des Europäischen Fonds für strategische Investitionen und einer europäischen Investitions offensive für Drittländer, Mitteilung der Kommission.

EU (2017): Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. September 2017 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der EFSD- Garantie und des EFSD-Garantiefonds

<https://www.devex.com/news/the-european-fund-for-sustainable-development-what-s-it-all-about-91214>

## SÜDWIND

Seit 25 Jahren engagiert sich SÜDWIND e.V. für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit. Das Institut deckt ungerechte Strukturen auf, macht sie öffentlich und bietet Handlungsmöglichkeiten durch Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, Gespräche mit den Verantwortlichen aus Politik oder Unternehmen, Engagement in Kampagnen und Netzwerken oder Beraten und Begleiten von Aktionen für VerbraucherInnen.



### Impressum

Bonn, November 2017

### Herausgeber

SÜDWIND e.V.  
Kaiserstraße 201  
53113 Bonn  
Tel.: +49(0)228-763698-0  
info@suedwind-institut.de  
www.suedwind-institut.de

### Bankverbindung:

KD-Bank  
IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77  
BIC: GENODED1DKD

### AutorInnen:

Dr. Pedro Morazán, Irene Knoke

### Redaktion und Korrektur:

Vera Schumacher

V.i.S.d.P.: Martina Schaub

Gestaltung: [www.pinger-eden.de](http://www.pinger-eden.de)

### Druck und Verarbeitung:

Brandt GmbH, Bonn  
Gedruckt auf Recycling-Papier

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein SÜDWIND e.V. verantwortlich. Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

Gefördert aus Mitteln des Kirchlichen Entwicklungsdienstes durch Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, durch den Evangelischen Kirchenverband Köln und Region sowie die Evangelische Kirche im Rheinland.

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL  
im Auftrag des



Gefördert durch

