

Bilaterale Freihandelsabkommen: Sackgasse oder Chance für Entwicklungsländer?

Bastienne Joerchel, Koordinatorin für Entwicklungspolitik, Alliance Sud

Die Schweiz verhandelt derzeit direkt oder über die EFTA mit mehreren Ländern Freihandelsabkommen. Sie verfolgt dabei dieselbe Strategie wie die anderen OECD-Länder, allen voran die USA und die EU, die so die aktuelle Blockierung in der WTO umgehen und sich über bilaterale Abkommen neue Märkte in wirtschaftlich interessanten Ländern erschliessen wollen. Es fragt sich, wie gut sich dieser handelspolitische Aktionismus mit den von der Schweiz bei der WTO verfolgten Zielen und den entwicklungspolitischen Postulaten von Deza und Seco verträgt. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen sind darob besorgt. Erstens gehen die bilateral vereinbarten Marktöffnungen über die bereits sehr weitgehenden WTO-Bestimmungen hinaus. Zweitens werden die meisten Abkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern abgeschlossen, also im Kontext eines ungleichen Nord-Süd-Verhältnisses.

Was sind die Hauptprobleme bei den bilateralen Freihandelsabkommen?

1. Die versprochenen Vorteile für die Entwicklungsländern sind minim

- Die Industrieländer erheben auf Industrieprodukten bereits sehr niedrige Zölle. In der Schweiz betragen diese weniger als 4 Prozent. Die Schweiz gewährt ihren Vertragspartner zudem das „Zero from day one“, das heisst den sofortigen freien Marktzugang ab Inkrafttreten eines Abkommens. Zudem gewährt sie seit 2007 den allerärmsten Ländern auf allen, auch landwirtschaftlichen Produkten (ausser Zucker) den zollfreien Marktzugang.
- Die für Entwicklungsländer wichtige Landwirtschaft ist von den Abkommen ausgeschlossen oder Bestandteil eines separaten Vertrags, der die Importe aus dem Süden stark einschränkt. So gewährt die Schweiz in bilateralen Abkommen keine Vergünstigungen, die über die WTO-Verpflichtungen hinausgehen.
- Für die Gewährung von Präferenzen beim Marktzugang insistieren die Industrieländer oft auf sehr rigiden Ursprungsregeln. Diese verursachen zusätzliche Umtriebe und Kosten und haben oft prohibitiven Charakter. Viele Exporteure in Entwicklungsländern sehen deshalb davon ab, die Schweizer oder EU Präferenzen in Anspruch zu nehmen.

→ Zusammengefasst: In der Realität bringen bilaterale Freihandelsabkommen den Entwicklungsländern beim Marktzugang nur wenige Verbesserungen. Das unterstreicht auch der Unctad-Bericht 2007 über Handel und Entwicklung: Die Entwicklungsländer hätten oft nicht die Kapazität, den gebotenen Marktzugang voll auszuschoöpfen. Ihre Industrien seien nicht konkurrenzfähig, die Ursprungsregeln und technischen Vorschriften zu restriktiv und aufwändig, die gewährten Präferenzen zu klein, um gegenüber konkurrierenden Entwicklungsländern entscheidende Vorteile zu erhalten.

Zwei Beispiele zeigen, wie berechtigt diese Befürchtungen sind. Eine Studie über Handelsbeziehungen zwischen **Mexiko und der EU** seit Abschluss des bilateralen Abkommens (2000) stellt fest, dass das Handelsdefizit Mexikos gegenüber der EU um fast 80 Prozent wuchs: Die EU-Exporte legten stark zu, die mexikanischen Exporte stagnierten oder gingen leicht zurück. Mexiko exportiert vor allem drei Produkte: Erdöl, Autos und Maschinen. Das Freihandelsabkommen hat zu keiner Diversifizierung geführt. Dieselbe Tendenz stellt man beim Handel zwischen der Schweiz und

Mexiko fest, die 2001 ein bilaterales Abkommen unterzeichneten. Bei **Chile**, das 2004 mit der EFTA ein Abkommen unterzeichnete, ist die Bilanz etwas ausgeglichener. Das ist primär dem stark gestiegenen Kupferpreis zu verdanken; Kupfer ist Chiles Hauptexportprodukt (45% aller Exporte, 15% des BIP). Die chilenische Exportwirtschaft bleibt also trotz bilateralen Verträgen stark von einem Rohstoff bestimmt, der erst noch zu 70 Prozent in ausländischen Händen ist. Chile wie Mexiko kennen, trotz recht gutem Wirtschaftswachstum, eine hohe Arbeitslosigkeit und eine starke Zunahme prekärer Jobs, vor allem für Frauen. Chile gehört gemäss Weltbank zu den Ländern mit der extremsten Einkommensungleichheit.

2. Entwicklungsländer haben enorme Kosten zu tragen

- Von Entwicklungsländern werden enorme Zugeständnisse verlangt: massive Zollreduktionen bei Industrie- und gewerblichen Gütern, die Öffnung des Dienstleistungsbereichs, die Beachtung eines strikten Patentschutzes. Die wirtschaftspolitische Handlungsfreiheit wird empfindlich eingeeengt. Der erwähnte Unctad-Bericht 2007 warnt die Entwicklungsländer deshalb davor, zugunsten von Freihandelsabkommen auf „Instrumente der Industrie- und Agrarpolitik zu verzichten, die für die Förderung neuer Produktionskapazitäten und die Verbesserung der industriellen Qualität sowie die Umstrukturierung der Wirtschaft oft unabdingbar sind“.
- Zölle sind für viele Entwicklungsländer wichtige Einnahmequellen. Werden sie gesenkt, fallen Einnahmen weg. Das kann sich sehr negativ auf das Budget eines Landes auswirken und damit auf seine Fähigkeit, Gesundheit, Bildung und Infrastrukturen zu fördern und die Armut zu bekämpfen.
- Die bilateralen Freihandelsabkommen zwischen Ländern des Nordens und des Südens können die regionale Dynamik behindern. Ein Abkommen der Schweiz bzw. der EFTA mit Peru und Kolumbien kann sich negativ auf die Gemeinschaft Andiner Nationen und den regionalen Handel auswirken. Warum, zeigt ein anderes Beispiel: Bolivien exportiert 60 Prozent seiner Soja nach Kolumbien. Nach dem Abschluss eines Vertrags zwischen Kolumbien und den USA droht sie von der US-Soja verdrängt zu werden, profitiert diese doch von vorteilhafteren Marktzutrittsbedingungen.

Diese Ausführungen zeigen: Die Gefahr gross ist, dass die Entwicklungsländer die Verlierer von bilateralen Freihandelsabkommen sind. Solche Abkommen schwächen auch ihre Fähigkeit, als Gruppe innerhalb der WTO aufzutreten. Deshalb verlangt Alliance Sud, dass die Schweiz auf bilaterale Handelsabkommen mit Entwicklungsländern verzichtet.

Für weitere Informationen:

Bastienne Joerchel, Tel. 079 445 94 87 bastienne.joerchel@alliancesud.ch