

STABILISIERUNG DURCH FREIHANDEL?

// Die Europäische Nachbarschaftspolitik und ihre Folgen für den sozialen Frieden in Tunesien

Tunesien ist das einzige Land, in dem die Massenproteste im Zuge des „Arabischen Frühlings“ zur Etablierung einer demokratischen Ordnung geführt haben. Insbesondere die Europäische Union hat sich daher die Stabilisierung und Unterstützung Tunesiens auf die Fahnen geschrieben. Mit knapp 1,2 Milliarden Euro förderte sie im Zeitraum von 2011–2015 in Form von Krediten und Darlehen zahlreiche Entwicklungsprojekte in Tunesien. Die größte Hilfe aus Sicht der EU und damit Schwerpunkt ihrer Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist allerdings der Abschluss eines umfassenden Freihandelsabkommens. Selbst wenn jedoch die damit erhofften positiven Effekte für die tunesische Wirtschaft insgesamt eintreten würden, birgt ein solches Abkommen erhebliche Risiken für den Arbeitsmarkt und damit für den sozialen Frieden.



Arbeitslose protestieren vor dem Sitz des Gouverneurs in Kasserine im Januar 2016. (Foto: dpa/AA)

von Jonas Schröder und Irene Weipert-Fenner

Seit 2015 verhandelt die EU mit Tunesien über den Abschluss eines vertieften Freihandelsabkommens, eines sogenannten Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTA). Ein zentraler positiver Effekt, den die EU erwartet, ist die Schaffung von Beschäftigung. Dies wäre angesichts der Arbeitslosenquote von zum Teil über 50% unter Hochschulabsolventinnen und -solventen und Bewohnerinnen und Bewohnern der marginalisierten Inlandsregionen wünschenswert. Die meisten Studien zu Freihandelsabkommen generell und speziell zu DCFTAs, wie sie die EU anvisiert, warnen allerdings vor negativen Auswirkungen in ebenjenem Bereich. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen würden unter der Öffnung der

Märkte leiden, just jene, die laut Europäischer Investitionsbank in Tunesien knapp die Hälfte der Arbeitsplätze im Privatsektor bereitstellen, in dem wiederum etwa drei Viertel aller Arbeitnehmer angestellt sind. Obwohl die EU und Tunesien bereits die zweite Verhandlungsrunde über das Abkommen begonnen haben, findet weder im tunesischen noch im europäischen Umfeld eine dringend nötige kritische Diskussion darüber statt. Insbesondere vor dem Hintergrund eskalierender sozialer Proteste müssen aber die Risiken eines vertieften Freihandels mit der EU für den tunesischen Arbeitsmarkt, die sich selbst bei positiver Wirtschaftsentwicklung ergeben werden, systematisch erfasst und angegangen werden.

Arbeitslosenproteste in Tunesien

Tunesien erlebt seit 2015 einen enormen Anstieg sozioökonomischer Proteste. Die immense Welle von Arbeitslosenprotesten 2016 übertraf sogar die Protestzahlen der Revolution von 2011. Die Proteste finden mehrheitlich in den marginalisierten Inlandsregionen Tunesiens und ohne Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Parteien statt. Die Forderung nach persönlicher Beschäftigung im öffentlichen Sektor entlädt sich zunehmend in disruptiven Formen von Protest (wie z.B. der Blockade von Straßen und Eisenbahnschienen). Sämtliche Regierungen seit 2011 haben auf die Proteste mit der willkürlichen Vergabe von unwirtschaftlichen Jobs im öffentlichen Sektor zur kurzfristigen Beruhigung der Lage reagiert, was den Anreiz für Protest nur noch weiter verstärkt hat.



Die Integration Tunesiens in den EU-Binnenmarkt

Nach dem Sturz des langjährigen Diktators Zine al-Abidine Ben Ali im Januar 2011 betonte die EU, dass sie dem Ausbau des Freihandels mit Tunesien eine zentrale Bedeutung für die zukünftige Entwicklung des Landes beimisst.

Schließlich gaben die EU-Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission im Dezember 2011 ihre Zustimmung für die Verhandlungen über ein vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen (DCFTA). Grundsätzlich zielt dieses darauf ab, sämtliche bedeutende Sektoren hinzuzufügen, die im bestehenden Freihandelsabkommen bislang nicht berücksichtigt wurden (v.a. Dienstleistungen und bestimmte Agrarprodukte) sowie insgesamt eine große Bandbreite an handelsrelevanten Regulierungsfragen abzudecken (z.B. Investitionsschutz, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerbsvorschriften und staatliche Beihilfe, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, Schutz des geistigen Eigentums). Auf diese Weise soll die tunesische Wirtschaft immer tiefer in den europäischen Binnenmarkt integriert werden. Gelingen soll diese Integration in erster Linie durch die Anpassung der

tunesischen Rechtsvorschriften an die EU-Gesetzgebung (offiziell als „Harmonisierung“ bezeichnet) sowie durch den umfassenden Abbau von tarifären (d.h. Zölle und andere Einfuhrkosten) und nicht-tarifären (z.B. Zulassungsbedingungen und technische Vorschriften) Handelshemmnissen.

Obwohl die EU momentan mit zahlreichen Hilfsprogrammen und Initiativen in Tunesien aktiv ist, gilt der Abschluss eines DCFTA als wichtigstes Element der dortigen Europäischen Nachbarschaftspolitik und als zentrale Antwort der EU auf Tunesiens steigende sozioökonomische Herausforderungen. Mittlerweile laufen die DCFTA-Verhandlungen zwischen der EU und Tunesien seit knapp zwei Jahren. Befürworter des Freihandels betonen als zentralen Punkt, dass solche Abkommen die heimische Wirtschaft ankurbeln und neue Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen können. Hierdurch sollen ertragreiche Spezialisierungen in all denjenigen Wirtschaftsbereichen gefördert werden, die einen komparativen Vorteil aufweisen (z.B. im Agrarsektor durch besondere klimatische Bedingungen, im Rohstoffhandel durch bestimmte Bodenschätze oder im Dienstleistungssektor durch kostengünstige bzw. speziell ausgebildete Arbeitskräfte). Darü-

Die Liberalisierung des Handels zwischen der EU und Tunesien

Die Beziehungen der EU zu Tunesien fußen grundsätzlich auf der 1995 ins Leben gerufenen Euro-Mediterranen Partnerschaft (auch bekannt als „Barcelona-Prozess“). In diesem Rahmen wurde ein Assoziierungsabkommen beschlossen, dessen wesentlicher Bestandteil die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Freihandelszone zwischen der EU und Tunesien ist. Die Liberalisierung des Handels mit der EU soll Tunesien dabei helfen, die Ziele der Europäischen Nachbarschaftspolitik – Wohlstand, Stabilität und Sicherheit in den 16 Nachbarstaaten der EU – zu erreichen. Einer der bedeutendsten Meilensteine war dabei die Errichtung einer Freihandelszone für nahezu alle Industrieprodukte im Jahr 2008.

Fotos

© dpa (li.)

© istockphoto

deejcee (re.)



ber hinaus würden Freihandelsabkommen durch den Abbau von zahlreichen Handelshemmnissen wesentlich dazu beitragen, ausländische Investoren anzulocken, inländische Produktionskosten zu senken, lokale Produzenten an neue Wertschöpfungsketten anzubinden und wertvolles Fachwissen sowie neuartige Technologien zu transferieren.

Auf diese (potentiell) positiven Effekte des Freihandels für die tunesische Wirtschaft verweisen immer wieder auch die politischen Entscheidungsträger der EU. Die Mehrheit der Forscherinnen und Forscher teilt den Optimismus jedoch nicht und warnt vor immensen Gefahren gerade für den Arbeitsmarkt.

Risiken für die tunesische Wirtschaft

Kritisiert wird vor allem eine Reihe von signifikanten Nebeneffekten für Tunesiens Wirtschaft, die durch den ständig wachsenden Freihandel mit der EU teilweise schon eingetreten sind und sich durch weitere Liberalisierungsmaßnahmen zusätzlich verschärfen könnten.

So schaffen die kontinuierliche Steigerung des Handelsvolumens und die gewünschte Spezialisierung der tunesischen Wirtschaft auf bestimmte Bereiche (beides Grundprinzipien des Freihandels) größere Abhängigkeiten. Eine zunehmend spezialisierte tunesische Wirtschaft könnte die Folgen makroökonomischer Schocks, insbesondere für den Arbeitsmarkt, deutlich schlechter abfedern als eine stärker diversifizierte Ökonomie.

Eine weitere potentiell nachteilige Folge für Tunesiens Beschäftigungslage ist die Reduzierung der staatlichen Einnahmen durch den Wegfall von Einfuhrzöllen und anderen Importgebühren auf europäische Produktlinien. Schätzungen zufolge hat Tunesien zwischen 1996 und 2008 durch den stufenweisen Abbau von Zöllen im Rahmen des Barcelona-Prozesses ca. 4 Milliarden Dollar an Staatseinnahmen weniger erhal-

ten. Dies lässt einige Experten betonen, dass die Unterstützungsgelder der EU bislang bei Weitem nicht ausgereicht hätten, um Tunesien für diese Verluste zu kompensieren. Die zu erwartenden Ausfälle der Zolleinnahmen könnten den Druck auf die bereits heute sehr knappen Haushaltskassen erhöhen und zu weiteren Kürzungen bei Sozialausgaben und Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor führen.

Der im tunesisch-europäischen Kontext am häufigsten genannte und aus unserer Sicht signifikanteste Kritikpunkt ist, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Tunesien vom anvisierten DCFTA nachteilig betroffen sein könnten. Da jene laut einer Studie der Europäischen Investitionsbank ca. 45 Prozent der Arbeitsplätze im Privatsektor bereitstellen, ist deren Bedeutung für den tunesischen Arbeitsmarkt nicht zu unterschätzen. Tunesische KMU müssen bei Abschluss eines vertieften Freihandelsabkommens im eigenen Land zunehmend mit den neuen Konkurrenten aus Europa wetteifern, die durch den Wegfall von Zöllen ihre Produkte dort deutlich günstiger anbieten könnten. Dazu kommt die Konkurrenz zu den größeren Unternehmen innerhalb Tunesiens, die voraussichtlich stärker vom vertieften Freihandel profitieren würden. Das liegt vor allem daran, dass die angestrebte Harmonisierung des tunesischen Rechts mit den EU-Gesetzen vor allem für kleine und mittlere Unternehmen einige schwer zu überwindende Herausforderungen mit sich bringt. So ist es für diese im Agrarsektor beispielsweise deutlich schwieriger, die neuen europäischen Anforderungen im Hinblick auf Gesundheits- oder Pflanzenschutzbestimmungen zu erfüllen als für größere Betriebe, da die damit verbundenen technischen Anforderungen und Kontrollen meist mit einer ganzen Reihe an zusätzlichen Kosten verbunden sind.

Grundsätzlich bedeutet die eingeforderte Übernahme der EU-Gesetzgebung, dass Unternehmen entweder

Zur Autorin / zum Autor

Jonas Schröder ist Masterstudent der University of Exeter im Programm International Relations und forscht u.a. zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in Nordafrika.

Kontakt jonasschroeder10@web.de

Dr. Irene Weipert-Fenner ist Projektleiterin an der HSFK und arbeitet u.a. zu politischer Transformation sowie öffentlichen Protesten in der arabischen Welt. **Kontakt** weipert-fenner@hsfk.de

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

aufgrund der erhöhten Qualitätsstandards mit signifikant steigenden Produktionskosten zu rechnen haben oder ihnen nach wie vor der Zugang zum europäischen Binnenmarkt versperrt bleibt. Dieses Dilemma kann dazu führen, dass zahlreiche KMU von tunesischen Großunternehmen und europäischen Firmen nach und nach aus dem Wettbewerb gedrängt werden, was sich insbesondere auf die marginalisierten Inlandsregionen auswirken könnte, wo zahlreiche KMU angesiedelt sind; just dort, wo bereits heute die meisten Proteste für Beschäftigung stattfinden.

Ausblick

Selbst wenn das anvisierte Freihandelsabkommen positive Effekte bringen wird, so bleiben die damit einhergehenden Risiken für den tunesischen Arbeitsmarkt und die Gefahren für den sozialen Frieden bestehen. Da weder europäische noch tunesische Entscheidungsträger an einer Abkehr vom Freihandel interessiert sind, sollte das Abfedern von Risiken etwa in Form von Schutzmechanismen und Förderprogrammen speziell für KMU ins Zentrum gerückt werden. Insbesondere sollten die Anpassung an EU-Standards und der Zugang zu EU-Förderung erleichtert werden (z.B. durch spezielle Kredite für technische Geräte, die für die Teilnahme an EU-Trainingsprogrammen benötigt werden). Weiterhin könnten KMU durch landesweite Vernetzungs- und Austauschplattformen gestärkt werden, die einen umfassenden Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie Kooperation untereinander ermöglichen. Schließlich sollten in die bishe-

rigen Nachhaltigkeitsprüfungen der EU zusätzlich zu den wirtschaftlichen Folgen des anvisierten Freihandelsabkommens auch gesellschaftliche Konsequenzen stärker als bisher miteinbezogen werden – nicht zuletzt, weil diese eng verbunden sind mit der Konsolidierung der demokratischen Ordnung und der Wahrung des sozialen Friedens, die stets als eigentliche Ziele der EU-Nachbarschaftspolitik betont werden.

Mehr zum Thema



Jan-Philipp Vatthauer/ Irene Weipert-Fenner
2017: Die soziale Frage in Tunesien. Sozioökonomische Proteste und politische Demokratisierung nach 2011, HSFK-Report Nr. 3/2017, Frankfurt/M.

- European Commission 2016: The texts proposed by the EU for a Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) with Tunisia, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1490>.
- Guillaume van der Loo 2016: Mapping out the Scope and Contents of the DCFTAs with Tunisia and Morocco, European Institute of the Mediterranean.
- Christos Kourtellis 2015: Assessing EU Aid to the 'Southern Partners' of the European Neighbourhood Policy: Who Benefits from the Reforms in the Agricultural and Industrial Sector?, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 9:2, S. 190–211.

PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler



Textlizenzen: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.